

## Sipoon kunnan lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

### Yleistä

Kuntarakennelakiluonnoksessa on asetettu laaja, käytännössä kaikkia Suomen kuntia koskeva velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä. Kuntarakennelakiluonnoksessa on asetettu laaja, käytännössä kaikkia Suomen kuntia koskeva velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä. Kuntaliiton sekä Kuuma-kuntien kannanottoon yhtyen Sipoon kunta toteaa, että kunnilla tulee olla aito mahdollisuus vaikuttaa kuntaliitosselvitysalueiden määrittelyyn ja että selvityksiin tulee sisällyttää myös selvitys kuntien välisestä yhteistyöstä.

On epätarkoituksenmukaista, että lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta on annettava valtakunnallisesti yhtenäisen aikataulun mukaan, vaikka metropolialueen 14 kunnalla ei ole täsmällistä tietoa metropolihallinnon tulevasta rakenteesta. Ei ole myöskään perusteltua, että kuntarakennelakiluonnoksen mukaiset velvoitteet esitetään kohdennettavaksi sellaisinaan elinvoimaisiin metropolialueen kuntiin. Nyt esitetyn rakennelakiluonnoksen sijasta metropolialueelle olisikin pitänyt valmistella oma erityislainsäädäntö.

Samanaikaisesti kuntarakennelainsäädännön ja metropolihallinnon rakenteiden selvittämisen kanssa on vireillä mittava sosiaali- ja terveystalouden uudistamishanke. Tämä kuntalaisten palvelujen turvaamisen, mutta myös kuntien talouden kannalta äärimmäisen tärkeä hanke on käytännössä täysin kesken eikä sen lopputuloksesta ole tietoa.

Kuntien kannalta erittäin merkittävää on, että samanaikaisesti edellä mainittujen suurten uudistushankkeiden kanssa on käynnissä myös valtionosuusuudistus, jonka lopputuloksesta ja vaikutuksesta kuntien taloudelliseen asemaan ei ole vielä mitään tietoa.

Jotta eri muutoshankkeet voidaan hallitusti sovittaa yhteen, kuntarakennelaki tulee saattaa päätettäväksi yhtenä asiakokonaisuutena metropolihallinnon sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä koskevan uudistuksen kanssa. Samanaikaisesti on huomioitava myös metropolihallinnon muutosvaikutukset esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin ja muuhun erityislainsäädäntöön.

Lakiluonnosten muodostama kokonaisuus on nyt esitetyssä muodossaan sirpaleinen, sekava ja edellyttää ehdottomasti täsmällisempää määrittelyä. Säädosvalmistelu - erityisesti kuntarakennelain valmistelu - on keskeistä yhteiskuntapolitiittista suunnittelua, jonka uudistustahdon ja -taidon lisäksi tulee perustua myös riittävään ja oikeaan tietopohjaan. Vain siten voidaan valita oikeat ja riittävät keinot uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Lukuisten erilaisten uudistushankkeiden ja niihin liittyvien lausuntopyyntöjen ketjutus ei anna kunnille todellista mahdollisuutta muodostaa kokonaiskäsitystä ehdotettujen muutosten vaikutuksesta kuntalaisten palvelurakenteeseen ja palvelutuotannon edellytyksiin tulevaisuudessa. Hyvää hallintotapaa ei myöskään

edusta hankkeiden aikataulus, jonka seurauksena vastavaltuilla kuntien valtuustoilla ei ole aikaa eikä mahdollisuuksia perehtyä muutosehdotuksiin, niiden vaihtoehtoihin ja vaikutuksiin.

### **Metropolihallinnosta**

Lakiluonnoksessa todetaan seuraavaa: ”Helsingin metropolialueen kuntien tulee selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi ja jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden sekä ovat perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta. Helsingin metropolialueen kuntien tulee osallistua yhdistymisselvityksiin alueen ulkopuolisten kuntien kanssa, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella. Metropolialueella kuntarakenne ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa.” (1 a luku: 4 d §)

Lakiluonnos ja myös sen yksityiskohtaiset perustelut jättävät käytännössä täysin avoimeksi, mitä 4 d §:n kriteereillä todella tarkoitetaan ja miten ne määritellään. Kriteerit ovat siis äärimmäisen tulkinnanvaraisia. Miten ja minkä tahon toimesta määritellään ”merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve”, ”keskustaajaman kasvupaine”, ”toiminnallinen kokonaisuus” ja ”alueen kokonaisuuden kannalta perusteltu”.

Perustelujen ja kriteerien jäädessä edellä kuvatulla tavalla avoimiksi, on selkeänä uhkana, että tulevana vuosina kuntien palvelutuotannon uudistamiseen ja taloudellisen kestokyvyn kasvattamiseen tarvittavat resurssit ja voimavarat tulevatkin suuntautumaan kyseisten määritelmien ja niiden tarkoitusten sisällön selvittämiseen. Näin ollen olisi erittäin tärkeää yksiselitteisesti täsmentää, mitä ko. kriteereillä tarkoitetaan.

Kuten edellä on todettu, lakiluonnoksessa vain todetaan metropolihallinnon ja kuntarakenteen kytkeytyvän toisiinsa. Se, minkälainen tämä kytkös on ja millä tavoin se toteutetaan, on jätetty täysin avoimeksi. Merkillä pantavaa on, että metropolihallinnolle hahmoteltu tehtäväkenttä koskettaa kuitenkin vain erittäin pientä osaa kuntien vuosittaisista käyttökustannuksista. Pelkästään Pohjoismaista on kuitenkin löydettävissä useita moninaisia kuntarakenteita, jotka toimivat erilaisten metropolihallintojen kanssa. Kuntarakennelakiluonnoksen tarkastelukulma keskittyy pääosin yhdyskuntarakenteeseen. Tämä on outoa, sillä lakiluonnoksessa esitetyt sangen epämääräiset yhdyskuntarakennetta koskevat tavoitteet olisivat olleet saavutettavissa myös nykyisen lainsäädännön puitteissa. Jo nykyinenkin lainsäädäntö mahdollistaa valtionhallinnon sangen voimakkaankin puuttumisen kuntien yhdyskuntarakenteellisiin ratkaisuihin.

Yhtenä metropolihallinnon vaihtoehtona on esitetty vahvaa metropolihallintoa, joka merkitsisi kuntien henkilöstön siirtämistä uusille ylikunnallisille toimielimille. Todettakoon, että kuntarakennelakiluonnoksen sisältämä palvelussuhdeturva ei esitetyssä muodossaan koskisi tätä metropolihallinnolle siirtyvää henkilöstöä. Tämä on merkittävä poikkeus niistä periaatelinjauksista, joita kuntaliitosten yhteydessä on tähän saakka noudatettu.

### **Osaliitosten vireillesaamisoikeudesta**

Nyt lausunnolla olevassa kuntarakennelakiluonnoksessa on ilman laajempaa keskustelua lisätty ministeriölle oikeus saada vireille kunnan osaliitos. Oikeutta on selitetty lähinnä teknisluontoisten muutosten tekemisen

helpottamisella, mutta käytännössä lisäysesitys on vailla perusteita. Lakiluonnoksessa ei myöskään ole asetettu mitään kriteereitä tai edellytyksiä niille tilanteille, joissa ministeriön esitys osakuntaliitoksista olisi mahdollinen, vaan asia on jätetty täysin avoimeksi.

Lakiluonnos jättää myös tulkinnanvaraiseksi niin henkilöstön aseman osaliitoksessa kuin myös osaliitoksen vaikutuksen kielilain muutoksiin.

On selvää, että ministeriölle esitetty oikeus saattaa vireille osaliitos merkitsee tosiasiallisesti merkittävää puuttumista kunnalliseen itsehallintoon ja merkittävää ministeriön päätösvallan lisäämistä.

### **Palvelutuotannosta**

Lakiluonnos sisältää merkittävän muutoksen kuntien palvelutuotannon järjestämistä koskeviin perusteisiin. Suomessa on pitkään ollut vallalla yleiseurooppalaiseen julkisjohtamiseen nojaava paradigma siitä, että kunta on ensisijaisesti palvelujen järjestäjä ja organisoija. Tavoitteena on ensisijaisesti ollut palvelujen tehokkuus, vaikuttavuus ja kustannustietoisuus.

Nyt käsillä olevassa lakiluonnoksessa kunnan oma palvelutuotanto on nostettu keskiöön. Kunta ei lakiluonnoksen mukaan ole enää ensi sijassa palvelujen järjestäjä, vaan lähtökohtana onkin kunnan oma palvelutuotanto. Tämä muutosesitys on tehty ilman minkäänlaisia perusteita tai tutkimuksia siitä, miten kuntalaisten palvelut mahdollisimman vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti tuotettaisiin. Rakennelakiluonnoksessa korostuukin hallinto toiminnallisuuden sijasta.

On selvää, että kuntalaisten kasvavat palvelutarpeet eivät ratkea velvoittamalla kunnat ylläpitämään raskasta omaa palvelu- ja organisaatorakennetta. Käytännössähän velvoite omaan palvelutuotantoon tarkoittaa kuntien henkilöstömäärän jatkuvaa kasvua. Palvelutarpeiden turvaaminen tulevaisuudessa edellyttää joustavia, innovatiivisia ratkaisuja, jotka toteutetaan julkissektorin, yksityisten palveluntuottajien, kolmannen sektorin ja palveluntarvitsijoiden yhteistyönä. Palvelutuotannon lähtökohtana tulisi olla asiakkaiden tarpeet ja olosuhteiden huomioonottaminen, ei normittaminen ja palvelutuotannon toteuttamiseen liittyvät rajoitukset.

Lakiluonnoksen perusteluissa ei myöskään ole otettu millään tavoin kantaa siihen, miten tämä merkittävä linjamuutos ja vaatimus kunnan omasta palvelutuotannosta vaikuttaa mm. yritystoiminnan edellytyksiin. Suomessa on pitkään kannettu huolta siitä, että merkittävä osa työvoimasta työllistyy julkiselle sektorille ja on etsitty keinoja nimenomaan yritystoiminnan edellytyksiin nostaa työllistämistä. Nyt esitetty linjamuutos on täysin päinvastainen myös tälle kehitykselle.

### **Palvelujen edellyttämästä väestöpohjasta**

Lakiluonnoksessa on asetettu kunnan väestömäärään liitettyjä kriteerejä. Kriteerit ja määritelmät jäävät tässäkin lakiluonnoksen kohdassa tulkinnanvaraisiksi ja ristiriitaisiksi. Lakiluonnoksessa käytetään joissakin kohdin ilmausta ”alle 20 000 asukasta”, joissakin kohdin taas ”noin 20 000 asukasta”. Mistään ei käy myöskään ilmi, miksi rajaksi on otettu tuo ”alle” tai ”noin” 20 000 asukasta.

Koska on kyse niinkin merkittävästä, koko Suomen kuntakenttää koskettavasta asiasta, olisi suotavaa ja perusteltua, että lainvalmistelun yhteydessä olisi avattu ja perusteltu sitä, miksi raja on asetettu nyt tehdyllä tavalla. Tällaista perustelua ei kuitenkaan lakiluonnoksen yksityiskohtaisista perusteluistakaan löydy.

On myös erikoista, että lakiluonnos asettaa tällaisen tulkinnanvaraisen ("alle" ja "noin") kriteerin, mutta samalla jätetään huomiotta Suomen kuntien huomattavat erot tulevaisuudennäkymissä. Eteläisessä Suomessa tämän päivän "alle" tai "noin" 20 000 asukkaan kunta on jo muutaman vuoden kuluttua "yli" 20 000 asukkaan kunta. Vastaavasti väestökadosta kärsivässä, taantuvassa osassa maata tämän päivän "yli" 20 000 asukkaan kunta on vastaavassa ajassa "alle" 20 000 asukkaan kunta. Näiden kehityserojen huomioiminen on lakiluonnoksessa kokonaisuudessaan laiminlyöty. Lakiluonnos ei siis millään tavoin ota huomioon kunnissa tehtävää kehitystyötä, joka metropolialueen kunnissa johtaa vääjäämättömästi jatkuvaan väestönkasvuun.

On myös suorastaan kummallista, että kuntien itsehallinnon kannalta merkittävä taannehtivuussäännös on piilotettu lakiluonnoksen yksityiskohtaisiin perusteluihin. Miten on perusteltavissa se, että vasta lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että "Säännöksessä tarkoitettulla kunnan asukkaiden määrällä tarkoitetaan väestötietojärjestelmästä ... annetun lain mukaista kunnan asukasmäärää vuoden 2012 lopussa."?

Taannehtivuus on huomattava poikkeus tavanomaisesta lainsäätämismenettelystä. Millä perustellaan se, että kunnan asukasmäärää tarkastellaan vuoden 2012 lopun asukasmäärän perusteella, vaikka lakiluonnos muuten tähtää muutoksiin vasta tulevaisuudessa?

### **Sosiaali- ja terveydenhuollosta**

Kuntien itsehallinnon kannalta on erittäin huolestuttavaa, että kuntarakennelakiluonnoksessa ja sen perusteluissa sivuutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva erittäin merkittävä muutoshanke vain toteamuksella "Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen edellytyksistä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa lainsäädännössä, jota ollaan parhaillaan uudistamassa." On siis mahdollista, että säädetään kuntarakennelaki, jossa ei lainkaan oteta huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen muotoa. Sosiaali- ja terveydenhuolto on kuitenkin kuntien talouden kannalta merkittävin kustannuserä.

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä pyydetään kuntien lausuntoa myös sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti. Linjaukset on kerrottu ainoastaan lausuntopyynnön lyhyessä liitemuistiossa, mikä omalta osaltaan osoittaa, miten heikosti kyseistä uudistushanketta on valmisteltu.

Muistion mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu on kunnilla. Muistio jättää kuitenkin täysin avoimeksi uudistuksen keskeisen osan eli perustason ja erikoistason palvelujen integroinnin.

Sipoon kunta pitää muiden KUUMA-kuntien tavoin lähtökohtana, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa kehitetään nykyisten sairaanhoitoalueiden pohjalta perusterveydenhuollon säilyessä peruskunnilla. Lähtökohtana ja tavoitteena tulee olla, että hyvinvointivaltion palvelutarjonnan rahoituksen varmistamiseksi kuntien palvelurasitetta kevennetään.

Kuntarakennelain esitetään tulevan voimaan 1.5.2013 ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain vuonna 2015. Näin merkittävien muutoshankkeiden osalta on välttämätöntä, että lainsäädäntökokonaisuus tulee voimaan samanaikaisesti.

### **Määräajoista**

Valtakunnallinen kuntauudistus on kuntien ja kuntalaisten näkökulmasta erittäin merkittävä hanke. Tämän vuoksi kuntauudistuksen toteuttaminen edellyttää laajaa yhteiskunnallista hyväksyntää. Avoin kansalaiskeskustelu ja laajapohjainen valmistelu ovat tarpeen, jotta mahdollisten liitosten perusteena olevat seikat ja liitosten vaihtoehdot tulevat oikeiden ja riittävien tosiseikkojen pohjalta viisaasti ratkaistuiksi.

Jokaisen kunnan on ilmoitettava ministeriölle 30.11.2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa selvitys tehdään. Aikataulu on tiukka, jos esityksen perusteeksi tehdään kattava ja reaaliaikaisiin lukuihin perustuva selvitystyö. On myös todettava, että käytännössä kaikille maan kunnille asetettu selvitysveloite muodostaa huomattavan taloudellisen rasitteen ja lisäkustannuksen. Käytännössä kunnat joutuvat käyttämään selvityksen tekoon joko ulkopuolisia tahoja tai sitten oman henkilöstön työpanos joudutaan suuntaamaan kuntalaisten palvelujen tuottamisesta hallinnolliseen selvitystyöhön. Joka tapauksessa kyse on erittäin merkittävästä taloudellisesta panostuksesta, josta saavat hyödyt kuntien kehitystyössä ja tulevaisuuden haasteiden ratkaisuisissa ovat kyseenalaiset.

Kuntien tulee tehdä yhdistymisselvitys ja mahdollinen yhdistymissopimus 1.4.2014 mennessä. Aikataulu on erittäin tiukka ottaen huomioon erityisesti poliittiseen päätöksentekoon vaadittavan valmisteluajan. Erityisesti lakiluonnoksen 6–8 §:ien mukaisten asukkaiden kuulemis- ja osallistumismahdollisuuksien takaaminen kuntalain 4 luvun ja hallintolain 41 §:n mukaisesti on käytännössä erittäin haastavaa. Koska kyse on näinkin merkittävästä, kuntalaisten palvelujen järjestämiseen pitkälle tulevaisuuteen vaikuttavasta asiasta, olisi myös avoimelle kansalaiskeskustelulle varatun ajan oltava huomattavasti pidempi.

### **Valtioneuvoston toimivallasta**

Valtioneuvoston tosiasiallinen toimivalta kunta- ja osakuntaliitoksista päättämisessä kasvaa. Rakennelakiluonnoksen 4 i §:n mukaan ministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei ole 1.4.2014 mennessä tehnyt 6 §:ssä tarkoitettua kuntien yhdistymisesitystä. Jos kunta on tehnyt 4 b §:n mukaisen selvityksen, mutta ei esitä yhdistymistä, niin ministeriö voi määrätä tehtäväksi uuden selvityksen eli erityisen kuntajakoselvityksen.

Lakiluonnoksessa ei selosteta, mitä 4 b §:n mukaisen yhdistymisselvityksen tulee sisältää. Yhdistymisselvityksen tarkka sisältö olisi kuitenkin määriteltävä myös lakiluonnoksessa, etenkin kun kuntarakennemuutoksia perustellaan selvitystyötä ohjaavien tarkkojen kriteereiden perusteella. Perustuslaki ei ehdottomasti kiellä yksittäisiä kuntaliitoksia vastoin valtuuston ja asukkaiden enemmistön kantaa. Kunnallinen itsehallinto on kuitenkin perustuslain suojaa nauttiva oikeushyvä: perustuslain mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Velvoittavaan lainsäädäntöön kuntauudistuksen toteuttamisen välineenä tulee suhtautua pidättyvästi. Mahdolliset pakkotoimet tulee kohdistaa vain niihin ongelmakuntiin, joiden osalta kuntaliitokset ovat välttämättömiä ja joiden ongelmien voidaan osoittaa ratkeavan pakkoliitoksen avulla. Käytännössä tämä tarkoittaa kuntia, joiden edellytykset turvata kuntalaisten palvelut ovat taloudellisista syistä täysin olemattomat eli ns. kriisikuntia. Todettakoon, että metropolialueella ei ole tällaisia kuntia.

### Lopuksi

Sipoon kunta toteaa, että kuntarakennelakiluonnos sisältää huomattavia puutteita ja ristiriitaisuuksia, jotka tulee ehdottomasti ratkaista. Kuntarakennelain toimivuus edellyttää myös selkeitä ratkaisuja metropolihallinnon toteuttamisesta sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä tulevaisuudessa. Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että uudistushankkeiden keskiössä tulisi olla julkisen sektorin kustannuskehityksen hallinta sekä kasvavan kansallisen kestävyysvajeen ratkaisu eikä uusien hallinnollisten rakenteiden muodostaminen.

Sipoossa 5.3.2013

Sipoon kunta



Mikael Grannas  
kunnanjohtaja



Peter Stenvall  
kunnansihteeri