

Valtiovarainministeriölle

Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Kuntarakennelakiluonnoksen perusteluissa todetaan kuntajaon kehittämisen tavoitteet. Keskeistä on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Perusteluissa korostuu lähtökohta, jonka mukaan kunnan tulisi kyetä kantamaan palvelujen järjestämistä vastuun ohella vastuu myös kunnan omasta palvelutuotannosta. Tämän tulisi toteutua, kuten perusteluissa mainitaan, ”kaikissa tapauksissa sekä laajasti ja pääosin itse tuottaen”. Kunnan tulisi toimia eheän ja vahvan palvelukokonaisuuden vastuuorganisaationa. Kuntarakennelain perustelujen mukaan näyttää siltä, että uudistuksessa ollaan siirtymässä perinteisestä kuntayhteistyöstä harvojen suurten kuntien rakennemalliin.

Lain määräaikaisesti voimassa olevien säännösten mukaan uudistuksen tarkoituksena on ”turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää ja tuottaa ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa”. Samassa yhteydessä mainitaan vahvoin peruskuntiin pohjautuvasta kuntarakenteesta. Edelleen todetaan, että vahvat peruskunnat muodostuvat luonnollisista työssäkäyntialueista.

Kuntarakenneuudistuksen ratkaisuna on korostetusti esitetty vahvan peruskunnan mallia. On nähty tarkoituksenmukaiseksi, että ainoastaan vahva peruskunta voi tulevaisuudessa turvata kuntalaisten palvelut. Kuntarakennelakiluonnos lähtee edellä mainitusta vahvan peruskunnan mallista ja sen mukaisesti lakiin on kirjoitettu säädöksiä, jotka ohjaavat kuntarakennetta asetetun tavoitteen suuntaan. Kuntauudistuksen keskeinen ja samalla myös ensisijainen osa on rakennemuutoksen aikaan saaminen kuntarakenteessa. Lähtökohtana on hallintorakenteen uudistamisen kautta toteuttaa kuntapalveluja asiakkaita tyydyttävällä tavalla. Asiakaslähtöinen tarkastelu edellyttää kuitenkin myös olemassa olevien lähipalvelujen turvaamista ja kehittämistä uudessa tilanteessa. Laki ei voi luoda tilannetta, jossa asukkaiden nykyiset lähipalvelut heikkenisivät tai että lähipalvelukäsite määriteltäisiin tulevaisuudessa kokonaan eri tavalla kuin tänä päivänä. Rakennemuutoksen yksiselitteinen korostaminen johtaa oletukseen, että nykyinen kuntarakenne on palvelujen järjestämisen ja tuottamisen näkökulmasta ongelmallinen ja johtaa jo lähitulevaisuudessa kuntatalouden ja sen seurauksena myös valtiontalouden ongelmiin.

Edellä olevan perusteella voidaan edellyttää, että tavoitteen mukainen vahva peruskunta olisi vahva myös taloudeltaan ja tuottaisi samalle väestöpohjalle palvelut edullisemmin ja tehokkaammin kuin nykyisessä hajautetussa monen kunnan mallissa tapahtuu. Kunnan tehokkuudesta tuottaa palveluja esiintyy kuitenkin erilaisia näkemyksiä. Väestöpohjaltaan suurimmat kunnat eivät ole osoittautuneet tehokkaimmiksi. Tästä johtuen näyttäisi olevan olennaisempaa kuinka palvelut tuotetaan ja mikä on yksittäisen kunnan tuottavuuskehitys kuin mikä on kunnan väestöpohja. Luonnollisesti kunnan hyvin pieni väestöpohja ja epäedullinen ikärakenne asettavat erityisiä vaatimuksia palvelujen tuottamiselle ja kuntataloudelle.

Kunnat ovat kuitenkin vuosikymmenien ajan korvanneet edellä mainitun pienen väestöpohjan ongelman kuntayhteistyöllä mm. kuntayhtymissä. Myös lähikuntayhteistyötä on harjoitettu ja palveluja on laajasti ostettu sopimusperusteisesti asiakaspalveluostoina ilman erityisiä hallintorakenteita. Näillä ratkaisuilla on säilytetty päätösvalta ja edunvalvonta palvelujen järjestämisestä pienimmissäkin peruskunnissa. Lisäksi kuntiin on jäänyt päätösvalta paikallisessa kehittämisessä.

Kuntarakennemuutoksessa vahvat peruskunnat tulisivat korvaamaan kuntayhtymät, jotka on koettu tarpeettomina hallintorakenteina ja joissa päätösvalta olisi karannut peruskunnista. Pienen jäsenkunnan näkökulmasta kuntayhtymä on ollut välttämätön hallintoperusta vuosikymmenien ajan eräiden laajojen palvelukokonaisuuksien järjestämisessä ja tuottamisessa ja on päinvastoin turvannut kunnan edunvalvonnan palvelujen järjestämisessä. Kuntayhtymien todistaminen tarpeettomiksi on luonnollisesti ymmärrettävää ja tarkoituksenmukaista kuntauudistuksen lähtökohdista silloin, kun tavoitteeksi on asetettu vahvan peruskunnan malli

Viime vuosien kuntauudistuksen lyhyttä historiaa kuvaa hyvin, että laajempaa väestöpohjaa vaativien perusterveydenhuollon ja ammatillisen koulutuksen järjestämisessä asetettiin paras –hankkeen mukaisina uusina väestöpohjavaatimuksina perusterveydenhuoltoon 20000 asukasta ja ammatilliseen koulutukseen 50000 asukasta. Tältä pohjalta järjestettiin mm. perusterveydenhuolto Keski-Suomessa puitelain mukaisesti vuoden 2011 alusta lukien. Samalla on alkanut perusterveydenhuollon integraatio –kehitys erikoissairaanhoidon suuntaan erilaisissa tukipalveluissa ja päivystyksessä. Ammatillinen koulutus on Keski-Suomessa täyttänyt jo aikaisemmin mainitut väestöpohjavaatimukset ja rahoitus on järjestetty lain mukaisesti suoraan ammatillista koulutusta toteuttavalle kuntayhtymälle.

Näistä merkittävistä muutoksista huolimatta maan hallitus on nähnyt tarkoituksenmukaiseksi järjestää keskeiset kuntapalvelut uudelleen siten, että sekä järjestämisvastuu että vastuu omasta palvelutuotannosta palaavat peruskuntaan ja

kuntayhtymät hallintorakenteina purkautuisivat. Merkittävä osa erikoissairaanhoidon tulisi myös esitetyn vahvan peruskunnan hoidettavaksi. Tämän ratkaisun seurauksena mm. Keski-Suomessa juuri käynnistynyt perusterveydenhuollon uusi yhteistoiminta-alue purkautuisi. Samalla on esitetty sairaanhoitopiirien lakkauttamista, joskin tältä osin julkisuudessa on viime aikoina ollut hyvin ristiriitaisia tietoja.

Eri maakunnissa tilanteet vaihtelevat ja samoin myös edellytykset kuntarakennelain mukaisen kuntajaon toteutumiselle. Kun ns. SOTE –uudistus nähdään olennaisena osana kuntarakenneuudistusta ja erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen järjestäminen esitetään siinä tietyllä tavalla, ajaudutaan väistämättä ristiriitaan kuntarakenneuudistuksen kanssa. Toisaalta kuntarakenneuudistuksessa vahvan peruskunnan tulisi huolehtia keskeisten palvelujen järjestämisestä ja omasta palvelutuotannosta ja toisaalta SOTE –uudistuksessa väestöpohjavaatimus olisi 50000 – 100000 asukasta ja joiltakin osin 20000 asukasta. Samalla on todettu, että SOTE –uudistus on edellä mainittujen väestömäärien mukaisilla alueilla erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon jakamaton kokonaisuus. Kun lähdetään viime mainitusta vaatimuksesta, tarkoittaa se Keski-Suomen maakunnassa koko edellä mainitun palvelukokonaisuuden liittämistä yhden kunnan järjestämis- ja tuotantovastuulle. Käytännössä tämä tarkoittaisi kuntapalvelujen suurimman kokonaisuuden siirtymistä järjestämisen ja tuottamisen osalta maakunnassa yhdelle kunnalle.

Alustavassa esityksessä maakunnan kuntajaon selvitysalueista tavoitteena ei ole kuitenkaan ollut perustaa maakuntaan ainoastaan yhtä kuntaa, vaan useampia kuntia. Toisaalta yksikään maakunnan kunta ei ole ilmoittanut halukkuudestaan ottaa järjestämis- ja tuotantovastuulleen koko maakunnan erikoissairaanhoidon. Tarkoituksenmukaista ei ole myöskään pilkkoa maakunnan erikoissairaanhoidon SOTE -uudistuksen mukaisiin 50000 – 100000 asukasta käsittäviin järjestämisalueisiin. Tämä siitä johtuen, että millään järjestävällä taholla ei ole edellytyksiä tuottaa erikoissairaanhoidon palveluja niin pienillä väestöpohjilla, kuin mitä sosiaali- ja terveysministeriön asettama palvelurakennetyöryhmä loppuraportissaan esittää. Mainitun raportin eriävissä mielipiteessä THL tuokin myös tämän ongelman esille. Tältä osin maakunnassa on ollut esillä vapaaehtoisen kuntayhtymän malli edellä mainittujen palvelujen tuottamiseksi. Tilanteen sekavuutta kuvaa, että myöskään tämän vaihtoehdon osalta ei näyttäisi muodostuvan yksimielistä näkemystä kuntien kesken. Kun SOTE -uudistus näyttää olevan valmistelun osalta monin tavoin keskeneräinen tulisi tämä huomioida myös uudistuksen aikataulussa ja lisäksi kuntarakennelaissa tulisi huomioida edelleen myös kuntayhtymät uuden kuntarakenteen osana erilaisten vaihtoehtojen turvaamiseksi palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa.

Kuntarakennelain tavoitteiden mukainen selvitysvelvollisuus määritellään laissa väestöpohjan, työpaikkaomavaraisuuden, työssäkäynnin, yhdyskuntarakenteen ja kuntatalouden lähtökohdista. Erityisesti huomio kiinnittyy palveluiden järjestämisen

yhteydessä kunnan kykyyn riittävästä omasta palvelutuotannosta. Kun kuntien palveluista keskeisimmän osan muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja nykyisin kuntayhtymä –pohjalta toteutettu erikoissairaanhoidon palvelut on tulevaisuudessa jakamaton osa tätä kokonaisuutta, tulisi kuntarakennelaki ja meneillään oleva SOTE –uudistus sovittaa yhteen siten, että laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut voisivat toteutua koko maassa.

Edellä mainitun kuntarakennelain ja SOTE –uudistuksen ristiriitaisuuden lisäksi huomio kiinnittyy laissa mainittuihin uudistuksen lähtöolettamuksiin. Nimensä mukaisesti keskeistä on rakenneuudistus. Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA mainitsee raportissaan kuitenkin kuntien keskeisimmäksi ongelmaksi palvelutuotannon tehokkuusongelman (EVA; Kuntauudistuksen korjaussarja, pvm 18.1.2013). Raportissa todetaan edelleen, että kuntien tuottavuus on ollut negatiivista ja palveluiden saatavuudessa ja laadussa on paikoin vaikeitakin ongelmia. Edelleen raportissa todetaan, että ”hallituksen keskittyminen rakenneratkaisuihin voi johtaa pitkähkään kauteen, jolloin palvelutuotannon uudistuminen ei etene lainkaan”. Kuntarakenneluudistuksessa oletetaan liian yksioikoisesti, että rakenteen muuttaminen ratkaisee palvelutuotannon ongelmat. Hallintoa keskittävän rakenneratkaisun sijaan tulisi harkita ennakkoluulottomasti kuntapalvelujen uusia järjestämistapoja ja kiinnittää erityistä huomiota tuottavuuden kehittymiseen. Kuten aikaisemmin on käynyt ilmi, kuntakoko ei näyttäisi olevan näitä tavoitteita ensisijaisesti määrittävä tekijä.

Lain perusteluissa painotetaan keskeisesti rakenneuudistuksen edellytyksiä kuntapalvelujen järjestämisessä. Vähemmälle huomiolle on jäänyt julkisten palvelujen laajuus sinänsä ja sen mukainen rahoituksen kehittyminen. Näkökulmaa tulisi edellä olevasta johtuen muuttaa. Useissa yhteyksissä on tuotu esille kuntien suuri tehtävien määrä. Niitä on lisätty vuosittain jatkuvasti, mutta näiden palvelujen rahoitus ei ole kehittynyt vastaavasti.

Aikaisemmin toteutettujen kuntaliitosten yhteydessä on lähtökohtaisesti muodostettu edellytykset vahvan peruskunnan syntymiselle. Käytännöstä löytyy kuitenkin esimerkkejä, joissa kuntatalous ei ole kuitenkaan parantunut, palvelut ovat heikentyneet ja erityisesti lähipalveluja on karsittu voimakkaasti.

Edellä olevaan liittyen Luhangan kunnanvaltuusto esittää seuraavaa:

1. Kuntarakennelain perusteluja tulee arvioida uudelleen. Vahvan peruskunnan malli ei sellaisenaan ratkaise kuntatalouden ja -palvelujen järjestämisen ja tuottamisen ongelmia. Vahvan peruskunnan rinnalla tulee sallia ja nähdä myös muita vaihtoehtoja, mikäli lain keskeisimmät kriteerit kuntatalouden ja -palveluiden osalta muutoin täyttyvät. Lähtökohtana tulisi kuitenkin olla kuntaperusteinen malli, jossa joustava kuntien välinen yhteistyö olisi mahdollista myös tulevaisuudessa.

2. Lakiluonnoksessa mainittu selvitysvelvollisuus ja sen perusteet ovat kunnanvaltuuston käsityksen mukaan alussa mainituin perustein rakenneuudistuksen poliittisista tavoitteista määriteltyjä. Lähtökohtaisesti valtiovallan tulisi kuitenkin edistää niitä toimia, jotka parantavat kuntien toimintaedellytyksiä. Kuntien itsehallinnon kannalta on ongelmallista, että kasvavan palveluvelvoitteen ja rahoituksen välinen epäsuhta jo sinänsä johtaa rakennelaisissa mainittujen selvityspenusteiden toteutumiseen. Tämän lisäksi lakiin on kirjattu vaatimuksia riittävästä väestöpohjasta ja kyvystä omaan palvelutuotantoon erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan kokona vähintään noin 50. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta lakiehdotus ei huomioi lainkaan olemassa olevia palvelujärjestelmiä perusterveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa. Laissa mainittu ikäluokan minimikoko ei perustu tutkimuksiin, joissa olisi arvioitu opetuksen ja yhdenvertaisuuden toteutumista eri suuruisissa ikäluokissa.
3. Kuntayhtymät tulee edelleen huomioida osana uudistusta ja kuntien palvelujärjestelmää. Niitä tulee edelleen kehittää toiminnallisesti ja hallinnollisesti sekä integroida tarvittaessa tuottavuuslähtöisesti muihin palvelujärjestelmiin.
4. Rakennelain luonne määräaikojen ja seurannan osalta on kuntia pakottava. Kunnille määrätään selvitysalue, laissa määrätyin perustein kuntaliitoksiin pakottavat kriteerit ja määräajat mihin mennessä yhdistymisselvitykseen perustuva yhdistymisesitys tulee tehdä. Pakottavan lainsäädännön sijaan kuntarakennelaki tulisi laatia kuntien itsehallintoa kunnioittaen, kuntapalveluja tuottavuuslähtöisesti kehittäen ja vapaaehtoisin kuntaliitoksiin kannustavaksi. Laissa mainitut määräajat eivät sinänsä ole ongelma. Oletettavasti kunnat pystyisivät vaaditut selvitykset tekemään. Rakennelain ja SOTE –uudistuksen valmistelu on kuitenkin siinä määrin puutteellista ja keskeneräistä, että esitetyllä aikataululla toteutettavassa uudistuksessa ei voida riittävästi huomioida ja ennakoida uudistuksen kaikkia seurausvaikutuksia. Kuntarakennelakiluonnoksen mukaista kuntauudistusta voidaan luonnehtia kuntapalveluja voimakkaasti keskittäväksi, jolloin tulisi erityisesti arvioida mm. lain pitkän aikavälin vaikutukset kansalaisten perustuslaillisiin oikeuksiin, maan sisäisen kasvavan muuttoliikkeen vaikutukset väestöään luovuttavilla ja vastaanottavilla alueilla, lähipalveluiden oikea tarvearvio ja toteutuminen, haja-asutusalueen väestön, erityisesti vanhusten, turvallisuustilanteen muuttuminen, kiinteistömarkkinoiden muutokset, yksityisen palvelurakenteen muutokset haja-asutusalueella (kauppa, kuljetus, muut palvelut), haja-asutusalueiden yleisen elinvoimaisuuden muutoskehitys jne.

5. Kuntarakennelakiluonnoksen 18 § 3 mom mukainen valtioneuvoston oikeus päättää kuntajaon muuttamisesta kunnanvaltuuston vastustuksesta huolimatta tulee poistaa laista. Tämän sijaan lakiin tulisi lisätä kannusteita kunnan tuottavuuden parantamiseen, palvelujärjestelmien kehittämiseen, lähikuntayhteistyöhön ja vapaaehtoiisiin kuntaliitoksiin
6. Laissa mainitut yhdistymisavustukset eivät sellaisenaan ole riittäviä kannusteita kuntaliitoksiin. Kunnanvaltuusto on vastuullinen kunnan asukkaille palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Yhdistymisavustus on kertaluonteinen erä, jonka hinnalla valtuusto siirtäisi vastuullaan olevat kuntapalvelut uudelle kunnalle ja mitä todennäköisimmin järjestettäväksi aikaisempaa etäämmältä. Keskeistä on tällöin kuinka asukkaiden lähipalvelut tulisivat toteutumaan. Tässä yhteydessä tarkastelun aikajänne tulee olla 20 -30 vuotta (vrt. kohta 4).
7. Luhangan kunnanvaltuusto toteaa edellä olevasta johtuen erityisesti, että kunnan asukkaiden lähipalvelut ja vaikutusmahdollisuudet niiden toteutumiseen tulee lakiin perustuvana turvata ja määritellä siten, että niiltä osin ei ilmene tulkinnanvaraisuuksia mahdollisten kuntaliitosten toteutuessa.
8. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien järjestämiseksi ja kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi tulisi harkita uudelleen näiden rakenneuudistusten keskinäistä suhdetta ja toteutuksen yhtäaikaista aikataulua. Kun mainitut hankkeet näyttävät olevan esityksiltään käytännössä jossain määrin ristiriitaisia, tulisi ensi vaiheessa päättää mainittujen hankkeiden uudesta toteutusjärjestyksestä esim. siten, että ensin toteutetaan kuntarakenneuudistus ja sen jälkeen kunnat päättävät kuinka ne järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon alueellaan tai yhteistyössä laajemman alueen kanssa. Erityisesti lausunnot sairaanhoitopiirien lakkauttamisesta ovat olleet ennenaikaisia ja näihin lausuntoihin myöhemmin tehdyt varsin ristiriitaiset tarkennukset ovat olleet kokonaisuutta edelleen hämmentäviä. Kuntarakennelaki tulee sovittaa yhteen sisällön ja aikataulun osalta SOTE -uudistuksen kanssa siten, että ristiriitaisuuksilta vältytään näiden kahden keskeisen uudistuksen välillä. Kunnalliseen itsehallintoon perustuen kunnilla tulee olla oikeus maakuntatasolla sopia kuinka ne järjestävät alueellaan SOTE –palvelut.
9. Valtion tulee arvioida uudelleen kuntien tehtäviä ennen kuntarakenneuudistuksen toteuttamista, jotta mahdollisista kuntaliitoksista päätettäessä voidaan tietää mitä tehtäviä uusilla kunnilla tulee olemaan. Kuntien rahoitukseen valtiovalta voisi antaa lisää liikkumatilaa eri tavoin esim. muuttamalla kiinteistöverolain 13 § 1 mom siten, että muiden asuinrakennusten veroprosentti voidaan määrätä vapaasti voimassa olevien kiinteistöveroprosenttien mukaan ilman nykyistä verolaissa määriteltyä 0,60 prosenttiyksikön enimmäiseroa suhteessa vakinaisen asunnon kiinteistöveroon.

Lopuksi Luhangan kunnanvaltuusto toteaa, että kuntauudistuksen ja siihen olennaisesti liittyvän SOTE –uudistuksen valmistelu on edelleen keskeneräistä sekä osittain keskenään ristiriitaista, mistä johtuen valmistelua tulisi edelleen jatkaa yhteistyössä kuntien kanssa. Laajemman valmistelun jälkeen tulisi laatia uusi, johdonmukainen ehdotus kokonaisuudistuksesta, jossa on esitetty tuottavuuslähtöisesti uudet, eri järjestämismallit ja niiden rahoitus.