



18.2.2013

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 22.11.2012 VM162:00/2011

Lapuan kaupungin lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Lapuan kaupunki esittää lausuntonaan kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavaa (Lapuan kaupunginvaltuuston päätös 11.2.2013 § 3):

Yleisesti

Suomesta on kadonnut talouden ja viennin perustana olevasta teollisuudesta kymmenessä vuodessa 100 000 työpaikkaa. Kauppatase on romahtanut 12 vuodessa 12 miljardin euron ylijäämästä nykyiseen 3,5 miljardiin euron alijäämään. Investointiaste ja yritysten tilauskirjat ovat ennätysalhaalla. Valtio ja kunnat velkaantuvat ennätystahtia.

Kuntien talousongelmien keskeisin syy on valtion vetäytyminen hyvinvointipalvelujen rahoitusvastuustaan. Vuosien 1993-2011 sekä tiedossa olevat leikkaukset vuosille 2012-2016 ovat merkinneet ja tulevat merkitsemään yhteensä 1,5 miljardin euron valtionosuussupistuksia. Valtiolla on myös vastuu lainsäädännöllä kunnille annettujen tehtävien ja velvoitteiden tasapainosta suhteessa kansantalouden kestävyYTEEN. Tämä periaate näyttää unohtuneen. Menokasvu ei johdu yksin kuntien omista päätöksistä.

Yksi esimerkki yhteisvastuun rapautumisesta on palvelutuotantoon tarkoitettujen kunnallisten rakennusten mittava korjausvelka. Se on muodostunut valtion vetäytyessä lähes kokonaan omasta vastuustaan infrastruktuurin rahoittajana ja ylläpitäjänä. Kuluvana vuonna esim. yleissivistävien oppilaitosten peruskorjaus- ja uudisrakentamiseen on varattu yhteensä 12 miljoonaa euroa koko valtakuntaan. Kosteus- ja sisäilmaongelmat ovat lisääntyneet rajusti korjausvelan myötä.

Kaikkien suomalaisten tulot kasvoivat vuosien 1990-2007 aikana 41 prosenttia, mutta hyvätuloisimmalla prosentilla ne nousivat 209 prosenttia. Tuloerojen kasvu kiinnittyy vahvasti eriarvoisuuden lisääntymiseen. Eriarvoisuus näkyy puolestaan lisääntyvinä kansalaisten terveys- ja sosiaaliongelmoina. Suomalaisen hyvinvointijärjestelmän kyky pitää perheiden suhteellinen köyhyys vähäisenä on rapautumassa hyvää vauhtia. Suhteellinen köyhyys tarkoittaa sitä, että ihminen ei voi pienituloisuutensa vuoksi olla mukana normaalissa elämänmuodossa. Mitä suuremmat tuloerot yhteiskunnassa vallitsevat sitä huonommin kansalaiset voivat - niin köyhät kuin rikkaatkin.

Huolimatta Paras-hankkeen ja puitelain aiheuttamasta sysäyksestä lukumääräisesti katsoen isoon (112) lakkautuvien ja yhdistyvien kuntien joukkoon uudistusta voi luonnehtia ns. viiden prosentin muutokseksi, kun tosiasioita tarkastellaan asukasluvun, ulkoisten kokonaismenojen, verotulojen, lainakannan, vuosikatevaikutuksen tai kertyneen alijäämän kautta. Vaikutukset kansantalouteen ovat tästä syystä erittäin marginaaliset.

ARTTU-arviointitutkimusohjelman tulosten mukaan optimaalista kuntakokoa ei ole. Tutkimustulokset eivät tue ajatusta kuntakoon ja palvelutuotannon tuloksellisuuden yhteydestä, mikä johtuu esimerkiksi siitä, että väestömäärältään suurissa kunnissa voi olla paljon pieniä palveluyksikköjä, kun taas pienissä kunnissa palveluyksikkörakenne voi olla hyvinkin keskitetty. Monessakin tapauksessa uudella kuntayhdistelmällä ovat edelleen samat velvollisuudet ja voimavarat, esim. päivähoitolain velvoite henkilöstömitoituksesta, kuin ennen yhdistymistä.

Harvaan asutussa ja pitkien etäisyyksien maassamme kuntauudistukselle on vaikea löytää perusteluja palvelujen näkökulmasta, koska kuntien tuottavuuden parantamisen ja uusien innovaatioiden keskeisimpiä esteitä ovat normit, normien kaltaiset suositukset, laajat subjektiiviset oikeudet ja palvelujen tuottamiselle asetetut aikarajat sekä kuntien ja valtion välisen työnjaon epätarkoituksenmukaisuus. Edellä mainittu kokonaisuus muodostaa noin neljä viidesosaa kuntien talouden volyyymistä. Maankäytön, asumisen ja liikenteen puolelta perusteluja haettaessa kustannustehokkuuspotentiaali pelkistyy pääkaupunkiseudulle ja suurimmille kaupunkiseuduille, missä ei ole tähän mennessä tapahtunut juurikaan uudistuksia kuntajaon näkökulmasta.

Kuntakoon kasvun aiheuttaman demokratiavajeen torjumiseksi esitetään kunnan osavaltuusto- ja aluelautakuntajärjestelmää, mikä ei voi olla tarkoituksenmukainen ja mielekäs kehityssuunta, kun saman asian voisi hoitaa pienemmällä kuntamäärällä. On syytä tähdentää, että kunta ei ole vain hallinto- ja talousyksikkö, vaan vahva paikallisyhteisö tunnesiteineen ja identiteetteineen.

Kuntauudistusta ja siihen sisältyviä vapaaehtoiselta pohjalta lähteviä kuntajaon muutoksia tarvitaan hyvinvointiyhteiskuntamme uudistamiseksi, mutta parhaimmillaankin ne ovat riittämättömiä, mikäli tarkastelun ja uudistamisen ulkopuolelle jätetään julkinen sääntely, valtion valtaoikeudet, markkinoiden tarjoamat mahdollisuudet, kansallisen elinkeinopolitiikan uudistaminen ja kohtuuttomista tuloeroista johtuva kansalaisten eriarvoisuuden poistaminen.

Kuntarakennelain 4 §:n mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa eli tämän mukaan pakkoa ei siis olisi. Edelleen pykälässä todetaan, että edellytyksenä on, että muutos edistää lain 2 §:ssä mainittuja tavoitteita sekä parantaa kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä, alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita, alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Kuntarakennelaki siis edellyttää itsessään jo selvää näyttöä siitä, että tuleva kuntajako tuottaa parempaa kuntajakoon osallistuville, kuin nykyinen tilanne. Yksi suurimpia haasteita asian osoittamisen kannalta on lain 2 §:n tavoite, että kuntajaon kehittämisen tavoitteena elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Lain 4 c §:ssä on myös kirjattu lähipalvelut, joita ei tähän mennessä ole pystytty / määriteltä missään. Laki siis edellyttää kuntia huolehtimaan suuremmalla koolla sellaisesta, josta ei ole tietoa, mitä se on.

Erityisesti:

a. Selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Tarve liitosselvityksiin ja kuntaliitoksiin syntyy joko ulkoisista tai sisäisistä paineista tai joissain tapauksissa yhtä aikaa molemmista. Lakiin kirjattavaksi tarkoitettu selvitysvelvoite syrjäyttää paikallishallinnon mahdollisuuden itse arvioida selvitystarpeen perusteita ja syitä, jolloin selvitysvelvollisuus ulkopuolelta pakotettuna ei tuota aitoa ja motivoitunutta selvityshalua.

Vahvan ja elinvoimaisen kunnan puolueettomista kriteereistä, joihin selvitysperusteilla ilmeisesti tähdätään, on hyötyä tarkasteltaessa kuntaa joko ulkoisesti tai sisäisesti. Ongelman yhtenäisten kriteerien laatimiseksi muodostaa kuntien erilaistuminen ja se, että optimaalista kuntakokoa ei tutkimustenkaan mukaan ole olemassa. Erilaistuminen tarkoittaa kuntien tapoja organisoida palvelutuotantoon yhteistoiminnalla, tilaaja-tuottaja-malleilla, säätiöillä, liikelaitoksilla, yhtiöillä, palvelusetelillä ja kumppanuuksilla kolmannen sektorin kanssa.

Selvityspäätteissa mainituista ongelmattomin arviointimielessä on kunnan taloudellinen tilanne raja-arvoineen edellyttäen mm. että julkisen hallinnon jakamattomaksi tarkoitettu hyvinvointivastuussa valtio ottaa jälleen oman taloudellisen roolinsa ja vastuunsa.

Selvityspäätteista yhdyskuntarakenteen toimii, mikäli tarkastelussa painottuu yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja alueellisen eheyden näkökulma, jolloin sellaisten kuntien yhdistäminen, jossa keskustaajat sijaitsevat etäällä toisistaan eivät edistä kumpaakaan em. tavoitteista. Pääkaupunkiseudulla ja suurimmilla kaupunkiseuduilla kyse on selkeästi kuntarajat ylittävistä kaupungin kasvusta, minkä vuoksi alueen sääntelytarve on erilainen kuin selkeästi maaseutumaisilla alueilla. Vain neljä prosenttia Suomen pinta-alasta on rakennettua, maaseutua on yli 90 %.

Työpaikkaomavaraisuuden aste osoittaa, miten voimakkaasti kunta on riippuvainen tai riippumaton muiden kuntien onnistumisista elinkeinopolitiikassa. Tässäkin tapauksessa on syytä tarkastella asiaa aluetaloudelliselta kannalta. Tapahtuuko esim. kuntien välillä epätervettä kilpailua vai onko elinkeinopolitiikan tavoitteet asetettu kuntayhteistyöllä kansalliselle tai jopa kansainväliselle tasolle, jolloin hyödynsaajia ovat kaikki osapuolet ja kokonaisuus voi olla enemmän kuin osiensa summa. Tällöin esimerkiksi pendelöinti selvityspäätteena menettää merkitystään.

Eriskummallisista selvityspäätteista on vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimus, vaikka kokemusten ja tutkimustenkin päätteella optimaalista kuntakokoa ei ole olemassa.

Väestöpohjavaatimuksen lähtökohtana voi olettaa olevan Valtion Taloudellisen Tutkimuskeskuksen (VATT) selvitys terveyskeskusten kustannustehokkuudesta ja palvelujen laadusta, jossa kustannusten ja väestöpohjan välisen yhteyden tarkastelulla kustannustehokkaimmiksi osoittautuivat 25 000 - 40 000 asukkaan väestöpohjan terveyskeskukset. Tästä ei voi vetää suoraa johtopäätöstä optimaaliseksi kuntakooksi.

b. Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä

Laki olisi tullut ensin hyväksyä eduskunnassa, jonka jälkeen olisi ryhdytty vasta lain täytäntöönpanovaiheeseen. Näin asian jatkovalmistelu olisi tullut maamme ylimmän päätöksentekokoelimen tahto ja edellytys.

c. Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Lakiluonnokseen ei tältä osin ole huomautettavaa.

d. Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Lähtökohtaisestihan yhdistymisavustusta voidaan pitää turhana kulu-eränä, mikäli yhdistymisvelvityksessä on voitu osoittaa kuntajaon muutoksella aikaansaattavan selkeitä toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Monissakin toteutetuissa kuntaliitoksissa yhdistymisavustus on kohdennettu kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisesti ja ehkäisty pienimmätkin mahdollisuudet palvelurakenteiden uudistamiseen ja niin muodoin tuloksellisuuden parantamiseen. Lakiluonnoksen suuntaa, jossa yhdistymisavustus tulisi käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen voidaan siksi pitää oikeansuuntaisena.

e. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti

Linjaukset ovat liian yleisiä, että niihin voisi ottaa erikseen sellaista kantaa, joka ei olisi tullut käsiteltyä jo edellä. Joitain näkökohtia on kuitenkin syytä tuoda esiin.

Voimakkaasti kasvanut kuntalaisten elintapavalinnoista aiheutuva sairauksien hoito ohjaa erittäin painokkaasti kuntarakenteen uudistamista. Tämä suuntaus näkyi jo Paras-hankkeen ja puitelain yhteydessä ja nyt valmisteluun tullessa kuntauudistuksessa. Näin painokkaasti terveydenhuollon ehdoilla tapahtuva kuntakoon kasvattaminen synnyttää pysyvän vinoutuman demokratian toimivuuteen ja ennen muuta palvelurakenteeseen.

Kunnan tehtävänä on kuntalain mukaan pyrkiä edistämään kuntalaisten hyvinvointia. Ajattelutapa on viime vuosina muuttunut yhä enemmän siihen suuntaan, että ihmiset voisivat päästä mahdollisimman helpolla ja vastuun kantaa yhä useammin kaikissa asioissa kunta. Edistämään pyrkiminen olisi syytä jatkossa painottaa siten, että mahdollistuu ihmisten kyky itsenäiseen ja täysipainoiseen elämään. Kuntalaisten omaa vastuuta omasta ja läheistensä hyvinvoinnista pitääkin jatkossa voimallisemmin korostaa, koska 85 % alle 65-vuotiaiden kuolinsyistä kuuluu ryhmään estettävät kuolinsyyt, kyse on elintapaongelmasta (päihderiippuvuus, ylipaino, liikkumattomuus, tupakointi jne.).

Linjauksissa kannetaan huolta mm. henkilöstön riittävydestä. OECD-maiden vertailun perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijämäärä ei ole Suomessa periaatteessa ongelma, mikäli rakenne organisoitetaan siten, että resurssit voidaan hyödyntää tehokkaasti. Sosiaalihuollon osalta tähän on mahdollista saada pikaisesti helpotusta, kun esimerkiksi väljennetään sosiaalityöntekijöiden kelpoisuusvaatimuksia siten, että virkoihin ja toimiin eivät ole kelpoisia ainoastaan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet.

Lapulla 18. helmikuuta 2013

Lapuan kaupunginhallitus


Arto Lepistö
kaupunginjohtaja


Toni Leppänen
hallintojohtaja