

Kunnanhallitus	§ 94	18.02.2013
Kunnanvaltuusto	§ 36	04.03.2013

Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Khall 18.02.2013 § 94

Valmistelija: kunnanjohtaja, puh. 040 718 5959

Hallinnon- ja aluekehityksen ministerityöryhmä linjasi ja hyväksyi 15. marraskuuta 2012 hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkusen johdolla kuntarakennelakiluonnoksen lähetettäväksi lausuntokierrokselle kuntiin. Rakennelakiluonnos lähetettiin kuntiin lausunnolle 22.11.2012 ja lausuntoaika päättyi 7.3.2013. Lausuntopyynnön mukana kuntiin lähetettiin linjaukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteesta. Lausuntoa pyydetään kunnan- ja kaupunginhallituksilta.

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2012 kuntarakennelakia valmistelevalle työryhmän, jonka tehtävänä oli seurata ja arvioida kunta- ja palvelurakenneselvityksestä saatavaa palautetta ja sen pohjalta laatia yhteenveto alue- ja kuulemiskierroksesta sekä tehdä uudistuksen vaikutusarviointi ja laatia tarkennettu esitys uudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavoista. Lisäksi työryhmän tuli valmistella luonnos hallituksen esityksestä kuntauudistusta ohjaavaksi rakennelakiksi.

Hallitus linjasi kuntauudistuksen etenemistä iltakoulussaan 5.6.2012 sekä antoi seuraavana päivänä tiedonannon eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä (VNT 2/2012 vp). Hallitus antoi linjauksiinsa määrittelemiensä tarkastelunäkökulmien perusteella tarkempien uudistuksen kriteerien valmistelun rakennelakia valmistelevalle työryhmän tehtäväksi. Työryhmän valmistelemaat tarkemmat kriteerit vahvistettiin hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä 27.6.2012.

Nyt kyseessä oleva kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu hallituksen linjausten pohjalta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolakia, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelakiksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityisperusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministerityöryhmä on linjannut palvelurakennelakiluonnoksen jatkoon 15.11.2012. Näitä linjauksia koskeva muistio on lausuntopyynnön liitteenä.

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on pyytänyt lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta. Lausuntoa on pyydetty laista yleisesti sekä seuraavista seikoista erityisesti:

- selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
- esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;
- valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta; yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;
- sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Lausuntopyyntöön liitteet ovat erillisenä liitteenä:

- Kuntarakennelaki - lakiluonnos perusteluineen
- Kuntauudistuksen eteneminen -kaavio
- Muistio muista kuntauudistuksen hankkeista
- Muistio sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen linjauksista

Kunnanjohtajan ehdotus: Kunnanhallitus esittää kunnanvaltuustolle, että se hyväksyy seuraavan lausunnon Kuhmoisten kunnan lausunnoksi kuntarakennelakiluonnoksesta:

Laista yleisesti:

Lausunnon kohteena olevaa kuntarakennelakiluonnosta voidaan lähestyä kahdesta eri näkökulmasta. Valitulla lähestymistavalla on merkittävä vaikutus siihen, millainen luonnoksesta annettava lausunto on. Yhtäältä voidaan arvioida lain johdonmukaisuutta hallituksen kuntarakenneuudistukselle asettamien tavoitteiden näkökulmasta. Tässä näkökulmassa ei kyseenalaisteta lain taustalla olevia arvo- ja poliittisia päämääriä. Toisessa näkökulmassa kyseenalaistetaan lain taustalla olevat tavoitteet. Tällöin annettavassa lausunnossa ei korostu lain sisäinen johdonmukaisuus vaan yhteiskunnallinen hyväksyttävyys. Ottaen huomioon sen, mitä Kuhmoisten kunta on aikaisemmin kuntarakenneuudistuksesta lausunut, on pääpaino tässäkin lausunnossa jälkimmäisellä lähestymistavalla.

Koko rakennelakiluonnoksessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksen taustalähtökohdat ovat selvittämättömät. Suurin osa valituista lähtökohdista perustuu enemmän tai vähemmän kevyisiin musta tuntuu -näkökohtiin sen sijaan, että ne perustuisivat tutkimukselliseen tietoon. Kyse on asenteellisesti valituista sloganeista, joiden uskotaan riittävällä tavalla niitä toistelemalla vakuuttavan kuulijansa. Täten lausuminen lakiluonnoksesta, joka perustaa laatua olevat taustalähtökohdat ovat epämääräiset, on itse asiassa kuntatalouden vähäisten resurssien väärinkäyttöä.

Lakiteknisesti voidaan todeta, että muutoksen myötä nykyinen voimassa oleva kuntajakolaki muuttuu epäselvemmäksi. Lukuisten ristiviittausten vuoksi lain 1 a luku on lainsäädäntötekniisesti huonosti toteutettu ja vaikeaselkoinen. Eräiltä osin (esim. 4 a §) lakiteksti on pikemminkin julistusta hallitusohjelmasta kuin perusteellisesti argumentoitua lakitekstiä. Yleisesti ottaen laki on laadittu kuntarakenne-

Kunnanhallitus	§ 94	18.02.2013
Kunnanvaltuusto	§ 36	04.03.2013

uudistuksen toteuttamista varten. Uusista säännöksistä suuri osa koskee ainoastaan tämän rakenneuudistuksen toteuttamista ja on voimassa ainoastaan määräaikaisesti. Sen sijaan, että säännökset otetaan osaksi kuntarakennelakia, joka jää voimaan uudistuksen mahdollisen toteuttamisen jälkeenkin, tulisi harkita erillisen uudistuksen toteuttamista koskevan lain säätämistä.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteet vastaavat suurelta osin voimassa olevan kuntajakolain säännöksiä. Kuntajakoa ei tulisi sitoa kykyyn vastata riittävästä omasta palvelutuotannosta. Jos mahdollisen yhdistyvän kunnan valinta on tuottaa palvelunsa jollakin muulla tavoin kuin omana tuotantona, on oman palvelutuotantokyvyn arviointi turhaa ja hankalasti toteutettavaa.

Laissa otetaan käyttöön hallitusohjelmaan nojautuen vahva peruskunta -termi. Vahva peruskunta ei kuvaa olemassa olevaa tilannetta, vaan on epämääräinen ideaalitalanne, johon tulevaisuudessa ehkä päästään tai sitten ei päästä. Vahvan peruskunnan sijaan laissa tulisi puhua vain kunnasta.

Selvitysvelvollisuudesta, selvityisperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä:

Laissa on määritelty kolme selvityisperustetta, joista jonkun täyttyessä kunnan tulee selvittää kuntajaon muuttamisen edellytykset. Selvityisperusteet on valittu siten, että niiden avulla lähes kaikki kunnat ovat velvollisia selvittämään yhdistymistä. Sen sijaan, että selvityisperusteista säädetään näin yksityiskohtaisesti, olisi laissa voinut asettaa selvitysvelvollisuuden suoraan kaikille kunnille.

Laissa on asetettu lähtökohdaksi, että selvitysalue määräytyy selvitysvelvollisuuden perusteiden avulla. Tämä edellyttäisi, että selvitysvelvollisuuden perusteet ovat tutkimukseen perustuvia, joita ne eivät tässä tapauksessa ole. Esimerkiksi vaatimus alle yksivuotiaiden ikäluokan koosta (vähintään noin 50) perusopetuksen laadukkaaksi ja yhdenvertaiseksi järjestämiseksi on täysin perusteeton. Säännöksen (4 c §) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että "perusopetuksen osalta laadukkaan ja yhdenvertaisen opetuksen järjestämisen voidaan katsoa edellyttävän vähintään noin 50 lapsen ikäluokkaa." Minkäänlaista tutkimuksellista tietoa väitteen taustaksi ei voida esittää. Toteutuuko vaatimus haja-asutusalueella lähikouluperiaatteen ja koulumatkalainsäädännön mukaisesti?

Perusteiden osoittamaan selvitysalueeseen on myös mahdollista saada poikkeus. Poikkeusmahdollisuuden sijaan kunnille tulisi myöntää täysi valinnanvapaus valita itse selvitysalueensa.

Asettamalla selvitysvelvollisuus näin laajasti ja ohjaamalla selvitysalueiden valintaa sattumanvaraisella kriteeristöllä laissa puututaan

Kunnanhallitus	§ 94	18.02.2013
Kunnanvaltuusto	§ 36	04.03.2013

kuntien itsehallintoon tavalla, jota Kuhmoisten kunta ei pidä hyväksyttävänä. Itsehallintoon puuttumisen minimoimiseksi kuntien tulee itse saada päättää selvitysalueiden valinnasta.

Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä:

Kuntarakenteeseen liittyvien todellisten konkreettista uudistusten valmistelu edellyttää huolellista valmistautumista mahdollisesti yhdistyvien kuntien välillä. Kuntien väliset liitosneuvottelut edellyttävät tunnusteluvaiheen, joka voi käytännössä olla useiden vuosien prosessi. Lisäksi liitosprosessi vaatii liittyvien kuntien osalta vahvaa yhteistä tahtotilaa, jotta liitosta voitaisiin viedä eteenpäin. Kuntien toiminnan uudistamisessa painopisteenä tulisi olla kuntien vapaaehtoinen liittyminen sekä kuntien yhteistyön tiivistäminen ja toteuttaminen kuntien omista lähtökohdista.

Kuntarakennelakiluonnoksessa esitetyt määräajat ovat epärealistisia. Määräaikaa selvitysalueiden ilmoittamiseksi tulisi siirtää vähintään vuoden 2014 syksyyn ja yhdistymiselvitysten tekoaikaa tulisi jatkaa ainakin vuoden 2015 syksyyn.

Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta:

Lakiluonnoksesta tulisi poistaa 18 §:n 3 momentti, jolla valtioneuvoston toimivaltaa pakkoliitoksiin laajennettaisiin koskemaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia. Linjaus on vastoin kunnallisen itsehallinnon perusteita ja eri puolueiden julkituomia kantoja pakkoliitoksiin.

Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä:

Kuhmoisten kunta pitää tarkoituksenmukaisena, että ministeriö maksaa yhdistymisavustukset yhdistyville kunnille, mikäli yhdistymisiin halutaan kannustaa. Yhdistymisavustuksen enimmäismäärän (200 miljoonaa euroa) ylittyessä ei rahoitusvastuuta pitäisi jakaa kuntien ja valtion kesken, kuten luonnoksessa ehdotetaan (59 §), vaan rahoitusvastuu tulisi siirtää pelkästään valtiolle. Muilta osin Kuhmoisten kunnalla ei ole huomautettavaa yhdistymisavustuksen ehdoista ja määrästä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti:

Sosiaali- ja terveydenhuollon perustason sekä erityisesti erikoissairaanhoidon toteuttamiseksi väestöpohjan tulee olla riittävän laaja. Kuntalaisten mahdollisuudet joustavaan, lähellä tapahtuvaan perusterveydenhuoltoon tulee turvata huolehtimalla terveysasemaverkostoon maantieteellisestä kattavuudesta.

Kunnanhallitus	§ 94	18.02.2013
Kunnanvaltuusto	§ 36	04.03.2013

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä ei rakennelakiesityksen yhteydessä ole vielä riittäviä linjauksia. Sote-selvitystyöryhmit antavat oman esityksensä vasta helmikuun 2013 loppuun mennessä. Vasta tämän jälkeen kunnan mahdollisuus kokonaisnäkemysten muodostamiseksi helpottuu.

Kunnan tehtävä on edistää kuntalaiset hyvinvointia ja terveyttä ja näin luoda kuntalaisille hyvä elinympäristö. Hyvään elinympäristöön kuuluu hyvät kunnalliset palvelut kuten sosiaali- ja terveystalvelut, koulutus, kulttuuri ja liikuntalpalvelut. Nämä palvelut kuntien tulee tuottaa lähilpalveluna.

Lopuksi:

Kuhmoisten kunta esittää käsityksensä, että kuntarakennelakia ei ole mahdollista säätää ehdotetun mukaisena ilman, että kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet itseään koskevaan päätöksentekoon on ensin turvattu muussa lainsäädännössä. Luonnoksen muotoisena toteutettu laki vaarantaisi merkittäväällä tavalla niitä linjauksia, joihin Suomi on muun muassa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa sitoutunut.

Lisäksi Kuhmoisten kunta korostaa, että tästä lausunnosta ei voi tehdä sitä johtopäätöstä, että Kuhmoisten kunta kannattaa hallituksen ajamaa vahvoihin peruskuntiin perustuvaa kuntarakenneluudistusta. Kuhmoisten kunta kannattaa vahvoja kuntia, joissa asukkailla on todellinen mahdollisuus vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämä ei tarkoita, että Kuhmoisten kunta kannattaisi hallituksen ajamaa kuntarakenneluudistusta niine lähtökohtineen, jotka maan hallitus on valinnut. Kunta tiedostaa omat tulevaisuuden haasteensa, mutta näistä haasteista ei päästä eroon liittymällä hallituksen tarkoittamaan vahvaan peruskuntaan, jos sellaisia edes lähipiirissä on.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Kvalt § 36

Lausuntopyyntö on erillisenä liitteenä.

Päätös: Kunnanvaltuusto hyväksyi yksimielisesti kunnanhallituksen esityksen lausunnoksi kuntarakennelakiluonnoksesta.

Kuhmoisten kunta

Ote pöytäkirjasta

Kunnanhallitus	§ 94	18.02.2013
Kunnanvaltuusto	§ 36	04.03.2013

Otteen oikeaksi todistaa

Kuhmoisissa 6.3.2013


Riitta Väisänen
kanslisti

Jakelu

Valtiovarainministeriö