

5.3.2013

## **Valtiovarainministeriölle**

Lausuntopyyntö VM162:00/2011

### **LAPPAJÄRVEN KUNNAN LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA**

Lappajärven kunnanvaltuusto on 4.3.2013 § 37 päättänyt antaa kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavan lausunnon:

#### **Yleisesti**

Kuntauudistuksen päämääränä pitää olla laadukkaiden ja yhdenvertaisten palvelujen turvaaminen koko maassa, kuntien edellytysten vahvistaminen palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa, edellytysten luominen kuntien elinvoimaisuudelle ja talouden vahvistamiselle sekä kunnallisen itsehallinnon ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen.

Lakiluonnos on keskeinen väline suurentuvien kuntien muodostamiseen tähtäävässä kuntauudistuksessa, jossa päähuomio suuntautuu hallinnollisesti kuntien lukumäärän vähentämiseen. Uudistuksen ensimmäisellä lausuntokierroksella keväällä 2012 kaksi kolmasosaa kunnista vastusti lainsäädännön käyttämistä kuntarakenteiden ohjausvälineenä. Lakiesitys velvoittaa kuitenkin käytännössä kaikki kunnat niiden toimintaolosuhteista riippumatta kuntaliitosselvitykseen. Tämän vuoksi yhteistyön kehittäminen olisi otettava mukaan kuntauudistuksen keinovalikoimaan tasavertaisena vaihtoehtona liitosten rinnalle. Tällöin vältetään monilta erillisselvityksiltä ja turvataan se, että kunnat osallistuvat vapaaehtoisesti selvityksiin. Näin varmistetaan samalla myös kuntarakenneuudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen tuloksekkaampi yhteistyö. Kuntarakenneuudistus on tehtävä aidosti kuntia kuunnellen ja alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen. Aikataulu sekä lausunnon antamiselle että lakihankkeen eduskuntakäsittelylle on epärealistisen kireä.

Lakiluonnoksessa oletetaan perustelematta, että suurentuva kuntakoko sellaisenaan johtaa sinänsä hyviin uudistuksen tavoitteisiin. Valtiovetoisena ja ylhäältä päin määrättyä uudistus luo tarpeetonta vastakkainasettelua keskuskaupunkien, kehyskuntien ja maaseutukuntien välille. Se ei myöskään täytä kuntalähtöisen uudistamisen periaatteita, aseta tarpeeksi painoarvoa kuntayhteistyön mahdollisuudelle eikä luo riittäviä edellytyksiä kunnallisen palvelujärjestelmän liiallisten

palveluvelvoitteiden ja niukkojen resurssien kroonisen epäsuhtan ratkaisemiselle.

Lappajärven kunta ei usko työssäkäyntialueen kokoisten kuntien ja yleisen kuntakoon suurentamisen parantavan kuntien taloudellista kantokykyä. Kuntien lakisääteisten noin 550 tehtävän määrä ja sisältö tulee arvioida uudelleen. Tärkeää on varmistaa kuntien tehtävien ja tulojen tasapaino. Kuntien tehtävät tulee mitoittaa uudelleen ja julkisen sektorin tuottavuuteen huomiota kiinnittäen. Eräs tärkeä keino kuntatalouden tervehdyttämisessä olisi kuntapalveluiden normituksen väljentäminen ja osittainen purkaminen sekä kansalaisten omavastuun ja yhteisöllisen huolenpidon vahvistaminen.

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 valtionosuus-supistuksia. Valtiolla on vastuu lainsäädännöllä kunnille annettujen tehtävien ja velvoitteiden tasapainosta myös suhteessa kansantalouden kestävyYTEEN.

Jotta kuntien lausunnoilla olisi merkitystä, tulisi kunnille antaa riittävästi tietoa kaikista kuntiin ja kuntapalveluihin kohdistuvista käynnissä olevista uudistuksista. Tätä kunnat edellyttivät kevään 2012 ensimmäisellä lausuntokierroksella. Asiaan kiinnitti huomiota myös oikeuskansleri.

Lakiluonnos olisi tarvinnut ehdottomasti rinnalleen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamisesta tarkemmat linjaukset. Kunnille ei ole myöskään annettu riittävästi tietoja kuntapalvelujen valtionosuusjärjestelmän ja tehtävien sekä kuntalain kokonaisuudistuksesta. Liitoskuntien asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet ja lähipalvelujen turvaaminen suurentuvissa kunnissa on edelleen avoin kysymys. Nämä puutteet vaikeuttavat lausunnon antamista kuntarakennelain luonnoksesta. Kunnissa ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa selkeään kokonaisuuteen.

Kuntarakenneudistuksen lähtökohtiin ja edellytyksiin vaikuttavat ratkaisevasti suunnitellun sote-uudistuksen linjaukset, jotka ovat kuitenkin jääneet valitettavan epäselviksi ja keskeneräisiksi siitä huolimatta, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja rahoituksen uudistaminen on kokonaisuudessa selvästi tärkein ja kiireellisin asia. Joulukuussa 2012 hallituksen tekemien sote - jatkolinjausten perusteella alle 20.000 asukkaan kunnat eivät voisi enää tehdä sote-yhteistyötä valitsemiensa naapurikuntien kanssa. Yhteistyö korvattaisiin uusilla sote-alueilla. Lappajärven kunnan menoista jo nyt n 66,5 % eli kaksi kolmasosaa hoidetaan kuntarakenneudistuksen tavoitteen mukaisella vähintään 20.000 asukkaan väestöpohjalla ja tästä sote-menojen osuus on n 60 %-yksikköä. Kuntien määrän miettimisen, kuntakokoon suurentamisen ja kuntien rajojen tarkastelun sijasta valtiovallan tulisi miettiä uusia toteuttamistapoja erityisesti sosiaali- ja

terveyspalveluille. Kuntarakennelmin edellyttämä selvitys näiden sote - palvelujen osalta on turha. Ne hoidetaan jo selvityksen tavoitteen asukaspohjalla, ja ratkaisut näiltä osin tullaan joka tapauksessa määrittelemään uudelleen tulossa olevien uusien sote -alueiden pohjalta. Näiden linjausten pitäisi siis ehdottomasti olla tiedossa kuntarakennetta mietittäessä.

Tutkimustulokset ja kenttäkokemukset eivät tue ajatusta kuntakoon ja palvelutuotannon tuloksellisuuden yhteydestä. Väestömäärältään suurissa kunnissa voi olla paljon pieniä palveluyksiköitä, kun taas pienissä kunnissa palveluyksikkörakenne voi olla hyvinkin keskitetty. Uudella kuntaliitoskunnalla on perustoimintaansa edelleen samat velvollisuudet ja voimavarat kuin ennen yhdistymistä. Pitkien etäisyyksien Suomessa kuntauudistukselle on vaikea löytää pitviä perusteluja palvelujen näkökulmasta. 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.

Kuntakoon kasvun aiheuttaman demokratiavajeen torjumiseksi esitetään kunnanosavaltuusto- ja aluelautakuntajärjestelmää, mikä ei vaikuta nykyjärjestelmään verrattuna mielekkäältä kehityssuunnalta. Kunta ei ole vain palveluja järjestävä hallinto- ja talousyksikkö, vaan vahva paikallisyhteisö tunnesiteineen ja identiteetteineen. Sen osittaminen rikkoisi perinteisen ja pitkään vallinneen toiminnallisen kokonaisuuden, johon kuntalaiset ovat voineet samaistua.

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

### **Lausunnot esitettyihin kysymyksiin:**

#### **a) Selvitysvelvollisuudesta, selvityserusteista (ml. Poikkeuserusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä:**

Lakiluonnokseen kirjattu selvitysvelvoite syrjäyttää paikallishallinnon mahdollisuuden itse arvioida selvitystarpeen perusteita ja syitä, jolloin selvitysvelvollisuus ulkopuolelta ohjattuna ei tuota aitoa ja motivoitunutta selvityshalua. Kunnilla tulisi olla mahdollisimman laajat mahdollisuudet määrittää itse selvityksen tarpeellisuus, tarkoituksenmukaiset selvitysalueet ja valita itse selvityshenkilöt selvitystehtäviin. Erityisen omituiselta selvitysvelvollisuus tuntuu sote - palveluissa, koska toimintamalli niissä tullaan joka tapauksessa erikseen linjaamaan sote -uudistuksessa.

Vain kuntaliitosmahdollisuutta koskeva selvitysvelvollisuus on yksipuolinen toimintamalli. Se ei täytä kuntalähtöisen uudistuksen periaatteita. Kuntaliitos ja kuntien välinen yhteistyö tulisivat olla tasavertaisia uudistamisvaihtoehtoja. Kunnan tulisi voida harkita, mitä vaihtoehtoja se käyttää. Kuntaliitosselvityksiä varten lakiluonnokseen kirjattua 20.000 asukkaan rajaa on markkinoitu kunnan minimikokona. Kuntaliiton sekä valtiovarainministeriön kuntaosaston tulkinnan mukaan asukas pohjavaatimus voidaan täyttää myös kuntien välisellä yhteistyöllä.

Vahvan ja elinvoimaisen kunnan yhtenäisten kriteerien laatimiselle ongelman muodostaa kuntien erilaistuminen ja se, että optimaalista kuntakokoa ei tutkimusten mukaan ole olemassa. Selvitysvelvollisuutta koskeville kriteereille ei myöskään ole olemassa tutkimuksellista pohjaa.

Arvioinnin pohjana selvityksiperusteista selkein on kunnan taloudellinen tilanne raja-arvoineen. Tällöin on muistettava, että julkisen hallinnon jakamattomaksi tarkoitettussa hyvinvointivastuussa myös valtion on täytettävä oma taloudellinen vastuunsa. Yhdyskuntarakennetarkastelussa on painotettava yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja alueellisen eheyden näkökulma. Sellaisten kuntien yhdistäminen, jossa keskustaajamat sijaitsevat etäällä toisistaan, ei edistä kumpaakaan em. tavoitteista.

Työpaikkaomavaraisuuden aste osoittaa, miten voimakkaasti kunta on riippuvainen tai riippumaton muiden kuntien onnistumisista elinkeinopolitiikassa. Ratkaisevaa on alueellisen yhteistyön tuloksellisuus elinvoiman parantamisen kannalta.

Lakiluonnos on oikeaan osuva jättäessään lopullisen päätösvallan kunnille taloudellista kriisikuntatapausta lukuun ottamatta kuntaliitosharkinnan selvitys- ja erityisselvitysvelvoitteen perusteella. Kuntauudistuksen tulee pohjautua vapaaehtoisuuteen.

#### **b) Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä:**

Kuntaliitosten ja muiden rakenteellisten uudistusten aikataulua on syytä harkita uudelleen. Tavoitteeksi tulee asettaa uudistusten toteutus aikaisintaan vuoden 2017 alusta lukien. Vuoden 2015 alusta toteutettaville uudistuksille ei ole enää kunnolla valmistelu-aikaa. Vuoden 2017 alusta vaihtuu myös kuntavaalikausi, mikä osaltaan puoltaa uudistusten ajoittamista tuohon ajankohtaan.

Kuntarakennelakiluonnosta koskeva lausuntoaika on liian lyhyt. Kunnilla ei ole lausunnon antamiseen riittäviä tietoja, koska selkeitä sosiaali- ja terveydenhuollon ja keskiasteen koulutuksen kansallisia rakenneuudistuksen linjauksia ei ole kuntien käytössä. Terveydenhuollon viidelle erityisvastuualueelle nimettyjen selvityshenkilöiden toimiaika päättyy 28.2.13, joten kunnat eivät saa kunnolla käyttöönsä heidän esityksiään lausunnonantajan puitteissa. Lisäksi kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa pohtivan työryhmän määräaika kestää

30.5.2014 asti. Myöskään kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta ei ole tietoa. Kuntalain kokonaisuudistuskin on vielä täsmentymättä.

Kuntarakennelain eduskuntakäsittely perustuslakivaliokunnan lausuntoineen kestää ainakin syksyyn 2013. Näin ollen kuntien velvollisuus ilmoittaa 30.11.13 mennessä, minkä kuntien kanssa ne toteuttavat yhdistymisselvityksen, on liian kireä. Tämän vuoksi kunnille annettuja määräaikoja tulisi siirtää 6-12 kk eteenpäin sote-uudistuksen etenemisestä riippuen. Tässä aikataulussa aikaisintaan v 2017 tapahtuvat kuntaliitokset ehditään hyvin päättämään.

#### **c) Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta**

Kuntarakenneuudistuksen tulee aina pohjautua kuntien vapaaehtoisuuteen. Kuntajaon muutoksiin kuntien vastustaessa ei pidä mennä. Ainut poikkeus on taloudellinen kriisikuntatapaus. Kuntien talouden kriisiytymiseen ei saa vaikuttaa valtionosuuksien vähentämisellä.

#### **d) Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä**

Yhdistymisavustuksen käyttöä välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen voidaan pitää oikeansuuntaisena. Kuntarakennelaisissa tulee olla mahdollisimman kannustavat ja korkeat yhdistymisavustukset. Yhdistymisavustuksia on maksettava kuntajaon muutoksissa kaikille yhdistymispäätöksen tekeville kunnille riippumatta päätöksen aikatauluista. Vuoden 2017 alussa tapahtuvien yhdistymisten osalta päätösaikataulua voidaan aivan hyvin siirtää vuodella, jopa kahdella esim 1.4.2015 saakka ja yhdistyminen ehditään siitä huolimatta hyvin toteuttaa. Lakiesityksessä oleva aikataulun perusteeton kireysvaatimus herättääkin kummastusta ja johtaa vain puutteellisiin selvityksiin.

Yhdistymisavustusten täytyy olla ainakin niin suuria, että niillä voidaan kattaa liittyvien kuntien alijäämät. Tämä ainakin siinä tilanteessa, jossa kuntaliitos on tapahtunut valtioneuvoston tekemänä ”pakkoliitoksena” ns. kriisikuntamenettelyssä. Ei voi olla oikeudenmukaista, että hyvin asiansa hoitaneen kunnan talouden pohja murenee kuntajaon muutoksen takia. Valtionosuusjärjestelmän muutoksilla kuntia ei saa ajaa taloudelliseen kriisiin kuntien määrän vähentämiseksi pakkoliitoksin.

Lakiluonnoksen perusteella yhdistymisavustusten saamista sekä liitostilanteessa valtionosuusmenetysten kompensatiota ollaan kytkemässä tiukkoihin määräaikoihin, kuntarakenne-ehdotuksen mukaisen kartan noudattamiseen tai vaihtoehtoisesti valtioneuvoston poikkeuspäätökseen kriteereistä. Yhdistymisavustuskriteerien kiristäminen tekee uudistuksesta valtiiovetoisen ja jäykän. Yhdistymisavustusten nykytason pysyminen vähentää niiden

vaikuttavuutta suurentuvien kuntien muodostamisen kannustimena. Valtionosuusmenetysten määräaikainen kompensatio kuntaliitostilanteissa on pysytettävä. Yhdistymisselvitysten ja avustusten rahoitusta ei saa toteuttaa supistamalla kuntien muun toiminnan valtionrahoitusta.

### **e) Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti**

Voimakkaasti kasvanut kuntalaisten elintapavalinnoista aiheutuva sairauksien hoito ohjaa erittäin painokkaasti kuntarakenteen uudistamista. Hyvinvoinnin edistämisen tulee painottua siten, että aiempaan paremmin mahdollistuu ihmisten kyky itsenäiseen ja täysipainoiseen elämään. Kuntalaisten omaa vastuuta omasta ja läheistensä hyvinvoinnista on korostettava, koska 85 % alle 65-vuotiaiden kuolinsyistä kuuluu ryhmään elintapaongelmien perusteella estettävät kuolinsyyt.

Kuntarakennelain kylkeen liitetyt linjaukset sote-palvelujen rakenteista ja turvaamisesta ovat kuntalaisten arjen palvelujen sujuvuuden näkökulmasta epäselviä ja toisaalta koko kuntauudistusta liian voimakkaasti ohjaavia. Erikokoisten kuntien ja sote-alueiden tehtävät, tehtävänjako, hallinto ja suhde erityisvastuualueisiin jäävät selkiintymättä. Samoin erityisvastuualueiden tehtävät, rahoitus ja hallinto. Korostetusti terveydenhuollon ja sosiaalitoimen ehdoilla tapahtuva kuntakoon kasvattaminen synnyttää pysyvän vinoutuman lähi-demokraattiseen päätöksentekojärjestelmään ja palvelurakenteeseen.

Sote-uudistuksessa on kustannustehokkaasti ja palvelujen sujuvuus turvaten varmistettava kuntalaisten arjelle välttämättömien lähipalvelujen saatavuus sekä erikoissairaanhoitopalvelujen perustason joustava niveltyminen perusterveydenhuoltoon. Maakunnallisesti kooten voitaisiin hoitaa raskaammat, ammatillisesti vaativimmat ja eriytyneet sote-palvelut, joita ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa alueellisissa sosiaali- ja terveystieteissä. Toisaalta jos päästään maakunnalliseen esim sairaanhoitopiiripohjaiseen sote-ratkaisuun, koko sote-palvelujen perustason integrointi erikoissairaanhoidon palveluihin korkeamman tason erityispalveluja lukuun ottamatta voisi olla erityisesti tasapuolisen kuntarahoituksen turvaamisen kannalta järkevää. Lappajärven kunta ilmoittaaakin kantanaan, että ensisijainen vaihtoehto sote-alueiden toteuttamiseksi on nykyisten sairaanhoitopiirien pohjalta.

Sote-palvelujen rahoitus tulee toteuttaa niin, että kunnan asukkaiden väestörakenteesta ja sairastavuudesta riippumatta kuntien asukaskohtainen nettorahoitusosuus sote-palvelujen tuottamisesta ei suuresti vaihtele. Välineenä tähän on valtionrahoituksen tarkka väestörakenteeseen, sairastavuuteen ja sote -palvelujen tarpeeseen perustuva kohdentaminen. Perusteluna kutakuinkin tasasuuruuselle kuntakohtaiselle asukasta kohti lasketulle nettokustannukselle on se,

että nyky-yhteiskunnassa henkilöiden kotipaikka vaihtelee elinkaaren aikana, ja eläkepäivät vietetään yhä useammin palaamalla turvalliseksi koettuun synnyinkuntaan. Tällöin ihmisen elinkaaren suurimmat sote-kustannukset nykyisessä rahoitusjärjestelmässä sekä elinkaaren alkua että loppupäässä joutuu maksamaan eri kunta kuin se, mikä on saanut esim suurimman verotulohyödyn yksilön työpanoksesta terveimpänä elinkaaren aikana.

## LAPPAJÄRVEN KUNNANHALLITUS

Tuomo Lehtiniemi  
kunnanjohtaja

Päivi Huhtala  
hallintojohtaja