

Valtiovarainministeriö  
Kunta- ja aluehallinto-osasto

Lausuntopyyntönnö 22.11.2012 / VM162:00/2011

## **LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA**

Lavian kunta antaa kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavan lausunnon:

### 1. Selvitysvelvollisuus ja -perusteet

Lavian kunta pitää lakiluonnoksen kriteeristöä, osin vaikeaselkoisena. Kriteerejä voidaan tulkita eri tavalla eivätkä ne ota huomioon sitä työtä, mitä kunnissa on tehty palvelujen kustannus- ja laatutehokkaassa tuottamisessa tai kehittämisessä. Niissä ei ole palvelujen tehokkuutta tai laatua kuvaavaa mittaristoa.

Esitetyt kriteerit eivät näytä pureutuvan keskeiseen ongelmaan eli julkisten menojen kasvuun ja tulojen riittämättömyyteen. Kuntarakennelakiluonnoksessa kuntaliitosselvitystarvetta määrittävät väestöpohja, työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti, yhdyskuntarakenne sekä kunnan talous. Jos yksikin kriteeri täyttyy, kuntaliitosselvitystarve on olemassa. Lavian kunta katsoo, että kuntaliitosselvityksen ei pidä automaattisesti johtaa kuntaliitokseen tai kuntaliitoksiin, kuten lain perusteluissa yksiselitteisesti todetaan.

Kriteereiden tulee olla selkeitä, ymmärrettäviä, tavoitteellisia, tehokkuutta ja laatua kuvaavia. Kuntien tulee sallia tehdä päätös mahdollisesta liitoksesta tai yhteistyön lisäämisestä itsenäisesti paikallisista, etäisyydet ja palvelutarpeet huomioon ottavista lähtökohdista käsin. Mekaaninen 20 000 asukkaan väestöpohja kuntarakenneselvityksen pohjana on ongelmallinen ja tämän lausunnon antamisen hetkellä myös ristiriidassa julkisuuteen tuotujen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiskäytäntömallien kanssa.

Lavian kunta katsoo, että erikoissairaanhoidon palvelut tulee tuottaa maakuntatasolla. Perusterveydenhuollossa ei tule purkaa sairaanhoitopiirejä. Niille tulee laatia tasapainotettu tulos- ja laatumittaristo ja tehdä niiden tuottamat palvelut valtakunnallisesti mitattaviksi ja vertailukelpoisiksi keskenään.

Huomio kunnissa on kiinnittynyt kuntayhtymien päätöksenteon etäännyttämiseen jäsenkunnista. Jäsenkuntien omistajaohjauksen toteutumiseen on annettava nykyistä merkittävästi paremmat mahdollisuudet. Omistajaohjauksen parantaminen on asukkaiden tasavertaisuuden ja lähidemokratian toteutumisen kannalta varmempi tie kuin maantieteellisesti laajojen kuntien perustaminen.

Selvityksiperusteissa ei Lavian kunnan mielestä ole tuotu selkeästi esille kuntaliitoksista saatavaa hyötyä. On tavoiteltu hyöty sitten taloudellinen, toiminnallinen tai muu, tulee odotettavissa olevien hyötyjen arvioimiseen ja mittaamiseen saada tarvittavat konkreettiset työkalut. Paras -hanke vähensi kuntien lukumäärää noin neljänneksellä. Hankkeen seurantaan perustetun ARTTU -hankkeen mukaan liitoskunnissa menot kasvoivat itsenäisyytensä säilyttäneitä kuntia nopeammin. Tulevan lain sisällön pitää keskittyä nykyistä enemmän hallinnon ja palveluiden järjestämiseen sekä palvelujen tuottamiseen selvitysalueella, potentiaalisten liitoskuntien taloudellisen tilanteen arvioimiseen eritoten

tulevan kuntataloudellisen liikkumavaran ja rahantarpeen näkökulmista sekä selkeään, yksityiskohtaiseen ja perusteltuun arvioon yhdistymisen eduista ja haitoista.

Vahvan peruskunnan ohella tulee ehdottomasti sallia kuntien välinen tiivis yhteistyö ja sen kasvattaminen, mikäli vahvaa peruskuntaa ei muodostu alueelle tai osa kunnista jäisi vahvan peruskunnan ulkopuolelle.

Kuntauudistuksessa kunta- ja palvelurakennemuutoksia tulee tehdä vain siten, että ne toteutetaan paikallisesti kunnissa tehtävillä päätöksillä ja aloite muutokseen lähtee kunnista. Kriisi- ja erityisen vaikeassa asemassa olevien kuntien pakkoliittämistä sovellettaessa on huomioitava sulauttamisen aiheuttamat taloudelliset ja paikallisdemokratiaa koskevat vaateet erityisellä tarkkuudella. Lavian kunta katsoo, että kriiskunnallakin tulee olla oikeus vaikuttavasti vastustaa pakkoliitosta, mikäli se ei ole kunnan asukkaiden edun mukaista.

Lavian kunta edellyttää, että kuntajakoselvityksen kriteereihin tulee lisätä palvelujen tuottamisen tehokkuutta ja laatua koskevia mittareita.

## 2. Määräajat ja menettelyt

Määräaikojen ja menettelyjen suuri puute on, että toteutuksen alla on neljä suurta lakikokonaisuutta yhtä aikaa ja tätä lausuntoa kirjoitettaessa ei ole tietoa niiden sisällöistä eikä keskinäisistä riippuvuuksista. Lausunnon antaminen vain yhdestä rajapinnasta on vaikeaa ja osin perustelematontakin, kun toisiinsa nivoutuvat lakikokonaisuudet ovat kaikki yhtä aikaa auki.

Lavian kunta pitää hyvänä, että kuntarakennelakiluonnoksesta pyydetään laajalti lausuntoja. Määräajassa oli hyvää se, että uuden valtuustokauden 2013 – 2016 valtuustot antavat lausunnot kuntarakennelakiluonnoksesta. Ongelmana on, että uudella valtuustolla ei ole riittävästi aikaa perehtyä kuntapalveluihin ja kuntarakennelakiluonnokseen.

Lavian kunta toteaa etenemistavasta seuraavaa:

1. kalleimpien julkisten menojen eli sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen perusteet pitää ratkaista ensin
2. viipymättä tämän jälkeen olisi ratkaistava valtiovallan ja kuntien välinen tehtävänjako näiden palvelujen hoidossa
3. valtion ja kuntien työnjaosta sopimisen jälkeen olisi luontaisesti tullut rahoitusjärjestelmän uudistuksen vuoro
4. viimeiseksi olisi tullut aika pohtia, minkä kokoisina ja millä rakenteella kunnat voivat palvelunsa tuottaa.

Kuntakentän suurimpiin ja jo liian pitkään ratkaisemattomiin ongelmiin on kuulunut juuri sosiaali- ja terveystalouden hallitsematon kasvu. Ilman tietoa valtionosuusjärjestelmän uudistuksen ja tulevat sote -lainsäädännön linjauksista rakennelakiin on hyvin vaikea ottaa relevantisti kantaa.

Lakiehdotuksen mukainen takaraja, jossa kuntaliitosavustuksen saamisen edellytyksenä on, että asiapaperit yhdistymisselvityksestä tulee toimittaa huhtikuun 1. päivään 2014

mennessä, on epärealistinen ja liian tiukka. Kuntaliitosavustusten saaminen on mahdollistettava koko kuntauudistusajanjaksolle eli koskemaan myös vuonna 2016 liitosasiapaperinsa jättäviä kuntia.

### 3. Valtiovallan toimivalta

Esityksessä ei pääsääntöisesti laajennettaisi valtiovallan toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä valtuustojen sitä vastustaessa. Kuitenkin kunnan jakamisessa useampaan alueeseen erityisselvityshenkilö saisi lakiluonnoksen mukaan suuret valtuudet toimia asukkaiden ja kunnanvaltuuston tahdon vastaisesti, mitä Lavian kunta ei pidä kuntien itsehallinnon edellyttämänä toimintavaltuutena.

Myös kriisikuntien ja erityisen vaikeassa asemassa olevien kuntien pakkoliittämisen ehdot – niin sulautuvan kuin sulauttavankin kunnan osalta – tulee tuoda lakiluonnoksessa selvemmin ja yksityiskohtaisemmin esille.

Lavian kunta vastustaa pakkoliitoksia.

Liittyvän kunnan asema ja sen vaikuttamismahdollisuudet on selvitettävä.

### 4. Yhdistämisavustukset

Yhdistymisavustuksen määrä perustuu lakiesityksen mukaan niin sanottuun perus- ja lisäosaan. Perusosan määräytymisehdot ovat selkeästi riittämättömät kuntien yhdistymisen aiheuttavien mittavien resurssilisäysten vuoksi. Kuntaliitoksessa palvelu- ja yhdyskuntarakenteeseen liittyviä toimintoja on uudelleenjärjestettävä, tietojärjestelmät yhdenmukaistettava, kunnan tehtävät yhteensovitettava ja henkilöstön työtehtävien ja palkkakulujen harmonisointi suoritettava. Jos perusosan yläraja lukitaan lakiesityksen esittämällä tavalla, tulee kuntauudistukseen varattu muutostuki aivan keskeisen merkittävään asemaan.

Kriisikunnan tai erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien osalta yhdistymisavustusten tulee olla harkinnanvaraisia. Nykyisen laskentakaavan pohjalta yhdistymisavustukset jäävät em. kuntien osalta aivan liian pieniksi. Mikäli sulauttava kunta pakotetaan ottamaan heikossa taloudellisessa asemassa oleva sulautuva kunta vastaan liian pienellä yhdistymisavustuksella, on suuri riski, että sulautuneen kunnan alue jää tulevan kehittämisen ulkopuolelle ja kuntaliitoksen tuoma suuri taloudellinen tappio jättää sulautuneen kunnan eristyneeksi periferiaksi. Pakkokeinoja käytettäessä onkin kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että uusi kuntakokonaisuus toimii alueellisesti ja taloudellisesti tasa-arvoisesti kaikkien kuntalaisten osalta. Tältä osin lakiluonnoksen tekstiä on laajennettava ja täsmennettävä.

Lavian kunta katsoo, että kuntarakennelakiluonnoksen 9. luvun pykälässä 40 a oleva kohta ”Kunnalle voidaan maksaa avustusta 4 c ja 4 d §:ssä tarkoitettujen perusteiden...” tulee muuttaa muotoon ”Kunnalle maksetaan avustusta 4 c ja 4 d §:ssä tarkoitettujen perusteiden...”.

## 5. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät

Suomen perustuslain 6 § mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja 9 § mukaan jokaisella Suomen kansalaisella on oikeus valita asuinpaikkansa. Perustuslain 19 § mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain toteuttamiseksi myös harvaanasutun, maaseudun ja pitkien etäisyyksien Suomessa tulee taata kansalaisten yhdenvertaisuus riittävien terveyspalvelujen saannissa.

Valtionosuuksien ennustetaan pienenevän, verotulojen pysyvän lähes samalla tasolla tai pienenevän viime vuosista ja kalleimman kustannettavan eli sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten kasvavan 7-8 % vuosivauhtia. Lavian kunta lausuu, että peruspalvelujen rahoituksen yhtälöä ei ole mahdollista ratkaista vireillä olevan kuntarakennelakiluonnoksen eväillä, ellei sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvastuuta saateta radikaalisti suurempiin yksiköihin mitä Suomessa on tähän mennessä totuttu ja samalla niiden rahoituspohjaa muuteta.

Lavian kunta katsoo, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoitus tulee koota Kelalta, valtiolta ja kunnilta samaan lähteeseen väestöpohjaltaan riittäville alueille kuten esimerkiksi maakunta- tai sairaanhoitopiiritalolle samalla lakisääteisin keinoin laaja-alaisesti ja kattavasti varmistaen, että suomalaiset saavat riittävät peruspalvelut myös maaseutualueilla.