

ENONTEKIÖN KUNTA
Ounastie 165
99400 ENONTEKIÖ
P. 016 556 111
Fax. 016 556 229
kirjaamo@enontekio.fi

LAUSUNTO

1.3.2013



Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi.

Viite: VM:n lausuntopyyntö (VM162:00/2011)

ENONTEKIÖN KUNNAN LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

1. Yleisesti kuntarakennelakiluonnoksesta

Enontekiön kunta toteaa yleisesti kuntarakennelakiluonnoksesta, että sen näkemyksen mukaan lakiluonnos ei keskity kansalaisten palvelujen turvaamiseen, vaan sen päämääränä on puhtaasti hallinnon uudistaminen ja kuntien lukumäärän vähentäminen. Kuntarakennelakilla itsessään olisi mahdollista luoda ratkaisuja palveluntuotannon ongelmiin, mutta lakiluonnoksessa tämä jää hyvin pintapuoliseksi.

Ylipäätään on arveluttavaa, että hallitus on kuntien voimakkaasta vastustuksesta huolimatta päättänyt käyttää lainsäädäntöä kuntarakenteiden ohjauksvälineenä; ylhäältä sanelluilla ratkaisuilla kun ei yleensä päästä parhaisiin lopputuloksiin, vaan tilaa tulisi antaa nimenomaan kuntalähtöiselle ja vapaaehtoisuuteen perustuvalle uudistamiselle, jota hallitus toimenpiteillään voisi tukea. Vapaaehtoisuutta ja kuntalähtöisyyttä ei tue myöskään se, että lakiluonnoksen perusteella on mahdollista hylätä kuntien yksimielisesti hyväksymät selvitysalueet/kuntaliitosesitykset.

Lausuntopyynnöstä todettakoon myös, että kunnat joutuvat antamaan lausuntonsa ilman riittäviä tietoja siitä, miten hallitus on uudistamassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita. Lausuntopyynnön liitteenä olevassa ministeriryhmän esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteista ei ole riittävästi konkretiaa esimerkiksi tehtävänjaosta, hallinnosta ja rahoituksesta. Sairaanhoidopiirien lakkauttamisesta on tehty päätös, mutta korvaava malli on vielä epäselvä. Edelleen olisi ollut suotavaa, että kuntarakennelakilausuntoa pyydetessä olisi jo otettu kantaa toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyihin, kuntien valtionosusjärjestelmän uudistamiseen sekä ylipäätään kuntien tehtäviin

tulevaisuudessa. Näiden tietojen puuttuminen vaikeuttaa merkittäväällä tavalla lausunnon antamista.

Hallituksen tavoitteena on turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut koko maassa, vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää ja tuottaa ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja demokratiaa. On vaikeaa nähdä, miten nyt esitetty kuntarakennelakiluonnos vahvistaa näitä tavoitteita.

2. Selvitysvelvollisuudesta, selvityisperusteista ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi lakiluonnos velvoittaa selvittämään kuntien yhdistymistä, mikäli yksikin kolmesta selvityisperusteesta osoittaa selvitystarvetta. Selvityisperusteiksi on valittu 1) palveluiden edellyttämä väestöpohja, 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne sekä 3) kunnan taloudellinen tilanne. Kriteerien taustalla voidaan nähdä kunnallishallinnon rakenne –työryhmän helmikuussa 2012 julkaisema noin 70 kuntaan tähtäävä kuntakartta.

Selvitysvelvollisuudesta on todettava, että lakiesityksen mukainen kuntien yhdistymiseen tähtäävä selvittäminen ei vastaa kuntalähtöisen uudistamisen periaatteita, vaan on yhdistymiskeskeistä pakkoselvittämistä. Kuntien välisen yhteistyön ja kuntaliitosten tulisi olla tasavertaisia keinoja pohdittaessa tulevaisuuden haasteisiin vastaamista.

Kohdan 1. mukaisesti palveluiden edellyttämäksi väestöpohjaksi on valittu 20 000 henkeä ja kuntien tulisi selvittää yhdistymistä alueen muiden kuntien kanssa alueella, jossa on palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palveluntuotantoon. Poliittisen päätöksen tuloksena syntyneen keinotekoisien 20 000 hengen väestöpohjakriteerin mukaisesti selvitysalue tarkoittaisi Tunturi-Lapissa koko seutukuntaa lisättynä vielä vähintäänkin yhdellä ympäröivillä kunnilla (Inari, Sodankylä, Rovaniemi, Pello). On selvää, että tällaisen kunnan muodostaminen olisi fyysinen ja kulttuurinen mahdottomuus uuden kunnan pinta-alan vastatessa yli kaksinkertaisesti koko Uudenmaan maakuntaa. Jo tämä itsessään osoittaa 20 000 hengen väestöpohjan keinotekoiseksi ja faktapohjaa vailla olevaksi kriteeriksi.

Edelleen väestöpohjakriteeri edellyttää laadukkaan ja yhdenvertaisen perusopetuksen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan määräksi vähintään 50 lasta. Enontekiön kunta pitää täysin mahdottomana ajatusta siitä, perusopetus keskitettäisiin Tunturi-Lapissa esimerkiksi Kittilään, jolloin vaikkapa Kilpisjärveläisten lasten koulumatkan pituudeksi muodostuisi yli 300 kilometriä

suuntaansa. On myös todettava, että opetuksen laatu ei suinkaan riipu ikäluokan koosta, vaan opetukseen kohdennettavista resursseista.

Työpaikkaomavaraisuuden, työssäkäynnin ja yhdyskuntarakenteen kriteeri on myös pätemätön harvaan asutuilla seuduilla kuten Tunturi-Lapissa.

Hallituksen kriteereistä ainoa selkeästi mittaroitava ja johdonmukainen on kunnan taloudellinen tilanne. Lakiluonnoksen mukaisesti erityisen vaikeassa asemassa olevien kuntien (kriisikunnat) tulisi selvittää kuntien yhdistymistä, mikäli kunnan talouden tunnusluvut alittavat kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 63 a §:n perusteella annetun valtioneuvoston asetuksen raja-arvot kahtena vuonna peräkkäin.

Tämän lisäksi edellytys täytyisi niissä kunnissa, joissa talous on kriisiytymässä ja tunnusluvut lähestyvät em. asetuksen mukaisia raja-arvoja. Tässä tapauksessa arvioinnissa otettaisiin huomioon asetuksen raja-arvot kolmena vuonna peräkkäin. Selvitystarvetta osoittaisi myös, jos kunnan taloudessa alittuu neljä kuudesta tunnuslukujen raja-arvosta tai taseen kertynyttä alijäämää on vähintään 500 euroa asukasta kohti viimeisessä tilinpäätöksessä sekä alijäämää toiseksi ja kolmanneksi viimeisessä tilinpäätöksessä.

Taluskriteerin suhteen on palattava yleiseen osaan ja todettava, että lausunnon antaminen on vaikeaa ilman selvyttä siitä, millaisiksi kunnille asetettavat lakisääteiset velvoitteet muodostuvat tulevaisuudessa sekä millaiseksi uusi valtiosuusjärjestelmä muotoutuu. Enontekiön kunta on vähäisen väkিমääränsä sekä pitkien etäisyyksiensä ja kaksikielisyytensä johdosta vahvasti valtiosuusriippuvainen kunta, jonka palveluntuotanto vaarantuu, mikäli valtiosuusja supistetaan merkittävästi. Kansalaisten kannalta kohtuullista palvelurakennetta ei kyetä kunnan alueella takaamaan, mikäli valtion rahoituksellinen läsnäolo puuttuu. Kuntaliitos ei ratkaisisi ongelmaa alueella, sillä säästöjä syntyy ainoastaan palvelurakennetta supistamalla. Palvelurakenteen supistaminen taas ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista jo pelkästään fyysisten etäisyyksien takia.

Lakiluonnoksessa todetaan ministeriryhmän päätöksen mukaisesti, että selvitysvelvollisuudesta voidaan poiketa, mikäli kyetään osoittamaan vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus kuntajaon muuttamisen sijaan tai mikäli se on tarpeen erityisen harvan asutuksen tai saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi. Enontekiön kunta pitää poikkeamisperusteita hyvinä, mutta toteaa, että poikkeamisesta tulisi säätää selkeiden kuntien osalta lailla erikseen. Selvityksen laatiminen ja poikkeamisen hakeminen erikseen ilman automaattista poikkeamisoikeutta on ainoastaan ajan sekä resurssien haaskaamista sellaisten

kuntien osalta, joiden voidaan jo pintapuolisella tarkastelulla todeta täyttävän asetetut poikkeamisperusteet.

Ylipäätään saamelaisalueen kuntia ei voida Saamelaiskäräjienkään kannan mukaan liittää yhteen ei-saamelaisalueen kuntien kanssa vaarantamatta saamelaisväestön oikeutta saada saamenkielisiä palveluita omakulttuuriselta pohjalta. Saamelaisalueen kuntien kuntaliitos taas on täydellinen mahdollisuus fyysisten etäisyyksien sekä kuntien alueella vallitsevien kulttuurierojen vuoksi.

3. Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä

Enontekiön kunta toteaa määräajoista, että lausuntoaika on kohtuuttoman lyhyt suhteutettuna siihen, että lausunnon antamiseen ei ole jo yllä olevaan viitaten riittäviä tietoja esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä keskiasteen koulutuksen rakenneuudistuksista.

Tämän lisäksi kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa selvittävän työryhmän työ kestää vuoteen 2014 saakka eikä valtiosuusjärjestelmän uudistamisesta ole tässä vaiheessa kuin alustavaa tietoa. Kuntalain kokonaisuudistuksestakaan ei ole tarkempaa tietoa.

Edelleen on todettava, että hallituksen tavoite saattaa rakennelaki voimaan vuoden 2013 toukokuuhun mennessä kuulostaa epärealistiselta sekä herättää kysymyksiä siitä, aiotaanko kuntien antamia lausuntoja lakiluonnoksesta huomioida lainkaan jatkovalmistelussa.

4. Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Rakennelakiluonnoksen mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn on kytketty valtioneuvoston toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä. Edelleen rakennelakiluonnoksen mukaisesti valtioneuvosto voisi hylätä kuntien yksimielisen päätöksen yhdistymisestä.

Enontekiön kunta vastustaa kyseisiä kirjauksia niiden ollessa ristiriidassa kuntien itsehallinnon suojaan koskevan perustuslain 121 §:n kanssa, jonka mukaisesti kuntien hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon.

Lakiluonnoksessa todetaan, että henkilöstön asema muutosprosessissa turvattaisiin nykyisen tasoisena. Irtisanomiskielto koskisi kaikkia kuntien yhdistymisessä mukana olevia kuntia ja olisi voimassa viisi vuotta kuntien yhdistymisen voimaantulosta. Enontekiön kunnan näkemyksen mukaan tilanne, jossa työnantajalla ei ole viiteen vuoteen mahdollisuutta irtisanoa palvelussuhdetta taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla on kohtuuton ja lykkää rakennemuutosten toteuttamista myös vapaaehtoisesti yhdistymään haluavien kuntien osalta. Viiden vuoden irtisanomiskielto voitaisiin hyvin supistaa kahteen tai kolmeen vuoteen. Nyt esitetty

irtisanomiskielto voi päinvastoin johtaa ei-toivottuihin tilanteisiin, joissa yhdistyvät kunnat suorittavat massamaiset irtisanomiset tuotannollisilla ja taloudellisilla syillä ennen varsinaisen liitoksen toteuttamista.

5. Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Kuntarakennelakiluonnoksen mukaisesti kuntajakoselvityksestä aiheutuvista kuluista vastaavat kunnat itse ja hyväksyttäviin kuluihin voi hakea valtiolta avustusta. Erityisen kuntajakoselvittäjän kulut maksaa valtio. On huolestuttavaa, että kuntien valtionosuuksista annettuun lakiin on tehty muutos, jonka mukaisesti kuntapalvelujen rahoittamiseen tarkoitettulta yleiseltä valtionosuusmomentilta leikataan vuonna 2013 noin kaksi miljoonaa euroa kuntajakoselvityksiin. Näin selvityksiin osallistumattomatkin kunnat joutuvat välillisesti liitosselvitysten rahoittajiksi.

Lakiluonnoksen perusteella yhdistymisavustusten saaminen ja valtionosuuskompensaatiot on kytketty tiukkoihin määräaikoihin, kunnallishallinnon rakenne –työryhmän kuntakarttaan sekä vaihtoehtoisesti valtioneuvoston poikkeamispäätöksen kuntarakennekriteereistä. Erittäin tiukat ehdot osoittavat, että uudistuksia halutaan saada aikaan tarvittaessa vaikka väkisin. Koko hallituksen kuntauudistusta leimaa kiire, jonka myötä saavutetut ratkaisut harvoin ovat tarkoituksenmukaisimpia.

Lakiluonnoksessa ei ole esitetty arviolaskelmia yhdistymisavustusten kustannuksista. Karkeasti arvioiden voidaan kuitenkin todeta, että tavoite noin 200 kunnan lakkauttamisesta tulisi maksamaan yhdistymisavustuksina noin 600 miljoonaa euroa. Samaan aikaan kuntien lakisääteisten palveluiden tuottamisesta saatavia valtionosuuksia supistetaan, jolloin muut kunnat kuin liitoskunnat ovat joutumassa yhdistymisavustusten maksajiksi. Rahoitusmalli ei siis ole kuntien kannalta oikeudenmukainen.

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

Lausuntopyyntöön yhteydessä esitetyt ministeriryhmän linjaukset ovat liian yleisluontoisia ja epäselviä. On esimerkiksi selvää, etteivät edes rakennelakiluonnoksen kriteerien mukaiset väestöpohjaltaan 20 000 asukkaan kunnat kykene yksin vastaamaan koko sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä. Lausunnon antaminen asiasta vaikeaa, sillä hallitus ei ole ilmoittanut mitä se kaavailee lakkautettaviksi suunniteltujen sairaanhoitopiirien tilalle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota ollaan kuitenkin mitä ilmeisimmin viemässä viiden ison erityisvastuualueen palveluntuotannon suuntaan, jossa vaativien terveydenhuollon tehtävien lisäksi myös suuri osa sosiaalipalveluista

tuotettaisiin näiden erityisvastuualueiden toimesta. Enontekiön kunnan näkemyksen mukaan Tunturi-Lappi menettäisi suuren osan lähipalveluistaan tämän uudistuksen myötä ja päätöksenteko karkaisi yhä kauemmas peruskunnista. Esimerkiksi OYS-Erva operoisi käytännössä puoli Suomea kattavalla vastuualueella ja ilmeisenä vaarana on, että lähes kaikki palvelut keskitettäisiin maakunnallisiin keskuksiin. Tämä asettaisi syrjäseutujen ihmiset eriarvoiseen asemaan muiden kansalaisten kanssa. On myös vaarana, että kustannukset nousevat hallitsemattomasti samaan aikaan kun palvelutaso tosiasiallisesti heikkenee.

Enontekiön kunnan näkemyksen mukaan paras ratkaisu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamiseksi olisi kotikunta-maakuntamalli, jossa maakuntataso tuottaisi vaativimmat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, mutta jossa konkreettiset palvelut kuten vaikkapa vastaanottotoiminta säilytettäisiin edelleen kunnallisissa terveyskeskuksissa. Edelleen kunnat vastaisivat kuntalaisten päivittäispalveluista kuten peruskoulusta, kirjasto- ja kulttuuritoimesta sekä päivähoidosta.

Enontekiön kunta esittää myös harkittavaksi vaihtoehdon, jossa valtio ottaisi vastatakseen erikoissairaanhoidon järjestämisen koko Lapin maakunnassa. Lappi olisi erinomainen maakunta asian pilotoimiseen esimerkiksi viiden vuoden seurantajaksolla, jonka jälkeen voitaisiin nähdä konkreettisesti ne hyödyt/haitat, joita järjestely on maakunnalle mahdollisesti aiheuttanut.

7. Lopuksi

Enontekiön kunta näkee, että uudistukset kuntakentällä ovat välttämättömiä, mutta niiden tulee perustua vapaaehtoisuuteen sekä hyvään ja avoimeen vuorovaikutukseen kuntien sekä valtion välillä. Toiminnallinen kuntakokonaisuus voi muodostua ainoastaan demokratian ja vertaisarvioidun tutkimustiedon perustalle eikä siten, että uudistuksia pyritään saamaan aikaan väkisin ylhäältäpäin suoritettavalla poliittisella sanelulla. Toisessa kansalliseepoksessamme Kantelettaressa todetaan, että ” Ei ole pakkoa pahoa, viel’ on riihessä eloa” ja näin on myös hallituksen kuntauudistuksen suhteen.

Enontekiön kunta toivoo hallituksen muistavan uudistuksia toteuttaessaan myös Anton Tsehovin sanat: ”Jos sinulla on kiire, älä tee mitään.”

ENONTEKIÖN KUNNANHALLITUS



Mikko Kärnä
kunnanjohtaja



Leni Karisaari
kunnansihteeri