

Dnro KH/KV: 1237 /2011

53 § KERAVAN KAUPUNGIN LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

Kaupunginhallitus 25.2.2013/64 §  
Kaupunginvaltuusto 4.3.2013/53 §

Kh 64 §

Hallitusohjelman mukaan Suomen hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Osana kuntauudistusta hallitus käynnisti syksyllä 2011 hallitusohjelman mukaisen koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvitys Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne valmistui helmikuussa 2012.

Kuntarakenneuudistus on nyt edennyt vaiheeseen, jossa valtiovarainministeriö on kirjeellään 22.11.2012 pyytänyt kunnilta lausuntoa luonnoksesta kuntarakennelaiksi.

Kuntarakennelain on tarkoitus korvata nykyinen kuntajakolaki ja tukea kuntarakenneuudistuksen tavoitteita. Lakiluonnoksen ydinsisältö on eri kriteerein määritelty kuntien yhdistymisen selvitysvelvollisuus. Lakiesitys sisältää kunnille veloitteen laatia yhdistymisselvitys 1.4.2014 mennessä, mutta ei sisällä veloitetta yhdistymiseen.

Valtiovarainministeriö pyytää kunnilta lausuntoa kuntarakennelaki- luonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- 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.

Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään 7.3.2013.

Tällä hetkellä kuntarakenneuudistuksen aikataulu on seuraava:

- 7.3.2013 mennessä kuntien lausunnot kuntarakennelakiluonnoksesta
- kesällä 2013 kuntarakennelaki voimaan
- 30.11.2013 kuntien ilmoitukset kuntaliitosten selvitysalueista
- 1.4.2014 kuntien yhdistymisselvitykset

- 1.1.2015 uusi kuntalaki voimaan
- 1.1.2015 uusi valtiosuuslaki voimaan
- 2015-1.1.2017 hallituksen tavoite kuntajaon muuttamiselle

### **"Keravan kaupungin lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta**

Kuntarakennelakiluonnoksessa asetetaan kaikille kunnille velvollisuus selvittää yhdistymistä toiseen kuntaan. Kuntaliiton kannanottoon yhtyen Keravan kaupunki toteaa, että kunnilla tulee olla aito mahdollisuus vaikuttaa kuntaliitosselvitysalueiden määrittelyyn erilaiset alueelliset olosuhteet huomioon ottaen.

Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta on annettava valtakunnallisesti yhtenäisen aikataulun mukaan, vaikka tarkkaa tietoa omaa aluetta koskevasta ja kuntarakenteisiin vaikuttavasta metropolihallinnosta ei ole. Helsingin metropolialueen kunnat täsmentyvät alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella aikaisintaan helmikuun lopussa 2013 julkaistavan selvityksen myötä.

Kuntarakennelain lisäksi muuttuu mm. kuntalaki, valtiosuuslaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja kielilaki. Muutoksia lienee tulossa myös lukuisiin erityislakeihin. Lakiluonnoksissa on lisäksi käytetty keskenään erilaisia väestöpohjia ja tulkinnan mahdollistavia kriteereitä. Osittain lainsäädännön on määrä olla voimassa toistaiseksi, osittain vain vuosina 2013 - 2016.

Lakiluonnosten muodostama kokonaisuus on sirpaleinen ja edellyttää Helsingin metropolialueen osalta useissa kohdin tarkempaa määrittelyä. Säädosvalmistelu - erityisesti kuntarakennelain valmistelu - on keskeistä yhteiskuntapoliittista suunnittelua, jonka uudistustahdon ja -taidon lisäksi tulee perustua myös riittävään ja oikeaan tietopohjaan. Vain siten voidaan valita oikeat ja riittävät keinot uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Kuntarakennelakia ei tule säätää esitetyssä muodossa eikä aikataulussa. Kaiken kaikkiaan kuntarakennelakia ei ole perusteltua kohdentaa elinvoimaisiin menestyviin metropolialueen kuntiin.

### **SELVITYSVELVOLLISUUDESTA, SELVITYSPERUSTEISTA JA SELVITYSVELVOLLISUUDEN SISÄLLÖSTÄ**

Kaupunginvaltuusto antoi 10.4.2012 § 48 lausuntonsa kuntarakennetyöryhmän selvityksestä sekä kuntauudistukseen liittyvistä muista uudistuksista. Lausunnon pääviesti oli, että kunta säilyy itsenäisenä kuntana. Kerava on taloudellisesti ja toiminnallisesti vakaa kunta, joka tuottaa palvelunsa laadukkaasti ja tutkitusti myös tehokkaasti. Keravalla on myös kaikki edellytykset säilyä ja menestyä itsenäisenä kuntana. Väestökehityksen ja väestörakenteen osalta Kerava kuuluu kaikilla käytetyillä mittareilla parhaimpaan 20 %:iin kunnista.

Vaikka lähes kaikki metropolialueen muutkin kunnat antoivat samansuuntaiset kuntarakenneuudistusta vastustavat lausuntonsa ja edellyttivät mm. verkostomaisen yhteistyön lisäämistä jo nyt elinvoimaisten kuntien välillä, kuntarakennelakiluonnos selvitysvelvollisuksi-  
neen on säädetty koskemaan myös metropolialuetta. Vaikuttaa siltä, ettei aiemmilla lausunnolla kuntarakenneselvityksestä ole ollut merkitystä kuntarakennelakiluonnoksen valmistelussa. Uuden valtuustokauden alussa tuntuu epätarkoituksenmukaista työllistää uusia valtuutettuja selvitystyöllä, jonka tosiasiallinen merkitys jää arvoitukseksi.

Lakiehdotuksen mukaan Helsingin metropolialueen kuntien tulee selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi ja jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden sekä ovat perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta. Helsingin metropolialueen kuntien tulee osallistua yhdistymisselvityksiin alueen ulkopuolisten kuntien kanssa, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella. Metropolialueella kuntarakenne ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa. (1 a luku: 4 d §)

Kuntarakennelain kriteerit eivät juurikaan kosketa metropolialueen kuntia, ja ns. metropolikriteerit ovat tulkinnanvaraisia. Metropoliperuste on käsitteenä yleinen, epätäsmällinen ja tulkinnanvarainen, juridisesti ontto käsite. Kuntarakennelakiluonnoksesta ei käy ilmi, mitä tarkoitetaan ja millä kriteereillä määritellään metropolialueella sovellettava merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve ja keskustaaajaman kasvupaine tai toiminnallinen kokonaisuus. Keskustaaajaman määrittely on tarpeen, sillä esimerkiksi Keski-Uudellamaalla sellaisia on useita.

Vaikka kriteerit ovat määritelleet kuntarakennelain tarkastelukulman, tarkastelu myös kuntien palvelujen kautta olisi ollut tarpeen. Kuntien päätehtävä on palvelujen järjestäminen. Tätä ei ole kuntarakennelain kriteereissä huomioitu, vaan lakiluonnoksessa ovat painottuneet yhdyskuntarakenteeseen liittyvät syyt. Tämän seurauksena kansantalouden kannalta raskaat virheet ovat mahdollisia.

Jos kunta on järjestelmällisesti kyennyt parantamaan palveluidensa järjestämistä palvelujen tuotteistamisen, analysoinnin ja pitkän tähtäimen suunnittelun kautta ja siten lisännyt palvelutuotannon taloudellisuutta, tuottavuutta ja tehokkuutta, on kohtuutonta esittää yhdistämistä kuntiin, joissa näin ei ole menetelty. Tämä olisi pitänyt huomioida yhdistymisperusteita tarkasteltaessa. Rakennelakiluonnoksessa korostuu hallinto toiminnallisuuden sijasta.

Metropolialueen kunnat eivät lakiluonnoksen mukaan saa poikkeusta selvityksen tekemisestä, vaikka metropolihallinnosta ei ole ratkaisua

saati suositusta. Kuntien valtuustot joutuvat ottamaan kantaa kuntarakennelakiin, vaikka tarkkaa tietoa omaa aluetta koskevasta metropolihallinnosta ei ole.

Yhtenä metropolihallinnon vaihtoehtona on esitetty vahvaa metropolihallintoa, joka merkitsisi kuntien henkilöstön siirtämistä uusille ylikunnallisille toimielimille. Kuntarakennelain sisältämä palvelussuhdeturva ei koskisi tätä metropolihallinnolle siirtyvää henkilöstöä. Metropoliratkaisun tulee koota yhteen nykyisiä toimijoita ja päätöksentekoa seudun strategiseksi kehittämiseksi MAL-asioissa, kansainvälisen kilpailukyvyyn edistämiseksi sekä segregaaation estämiseksi. Verkostomainen metropoli on tässä toiminnallisuudeltaan ja hallinnoltaan tehokkain ratkaisu. Helsingin metropolialue on tärkeää tarkentaa koskemaan Helsingin seudun 14 kuntaa.

Nyt lausunnolla olevassa kuntarakennelaisissa on lisätty ministeriölle oikeus saada vireille osaliitos. Oikeutta on selitetty lähinnä teknisluontoisten muutosten tekemisen helpottamisella eikä tosiasiallisella ministeriön päätösvallan lisäyksellä. Lisäksi lakiluonnoksessa on tulkinanvaraista, turvaako osaliitos henkilöstön aseman ja mikä on osaliitoksen vaikutus kielilain muutoksiin. Lähtökohtana kielilain muutoksessa on, että kuntien kielellisen aseman muutosta tulee välttää, eikä yhdistymistä ei voida pitää mahdollisena, jos perustuslaissa säädettyjä kielellisiä oikeuksia ei voida turvata. Jos kaksikielinen kunta yhdistyisi yksikieliseen kuntaan, uusi kunta säädettäisiin kaksikieliseksi vaikka kunnan kielellinen vähemmistö olisi alle kahdeksan prosenttia tai 3 000 asukasta.

Ministeriölle esitetty oikeus saattaa vireille osaliitos merkitsee tosiasiallisesti merkittävää puuttumista kunnalliseen itsehallintoon.

### **ESITYKSEN SISÄLTÄMISTÄ MÄÄRÄAJOISTA JA MENETTELYISTÄ**

Jokaisen kunnan on ilmoitettava ministeriölle 30.11.2013, minkä kunnan tai kuntien kanssa selvitys tehdään. Aikataulu on tiukka, jos esityksen perusteeksi tehdään kattava ja reaaliaikaisiin lukuihin perustuva selvitystyö. Metropolialueella valtuustot joutuvat ottamaan kantaa kuntarakennelakiin, vaikka tarkkaa tietoa omaa aluetta koskevasta metropolihallinnosta ei ole. Tietävästi kunnilta pyydetään lausunto metropolialueen esiselvityksen loppuraportista kevään 2013 aikana eli jo siinä yhteydessä kunnat joutuvat ottamaan kantaa metropolihallintoon sekä kuntien selvitysalueisiin. Tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaista myöntää metropolialueen kunnille mahdollisuus täydentää kuntarakennelausuntoa kevään 2013 aikana.

Valtakunnallinen kuntauudistus on kuntien ja kuntalaisten näkökulmasta mullistava hanke. Tämän vuoksi kuntauudistuksen toteuttaminen edellyttää paitsi Eduskunnan yksinkertaista enemmistöpäätöstä myös laajaa yhteiskunnallista hyväksyntää. Avoin kansalaiskeskus-

telu ja laajapohjainen valmistelu on tarpeen, jotta mahdollisten liitosten perusteena olevat seikat ja liitosten vaihtoehdot tulevat oikeiden ja riittävien tosiseikkojen pohjalta viisaasti ratkaistuksi.

Kuntien tulee tehdä yhdistymisselvitys ja mahdollinen yhdistymissopimus 1.4.2014 mennessä. Aikataulu on erittäin tiukka ottaen huomioon erityisesti poliittisen päätöksentekoon vaadittavan valmisteluajan. Erityisesti § 6-8 toteuttaminen on aikataulullisesti vaikeaa. Kyseisissä kohdissa säädetään mm. asukkaiden kuulemis- ja osallistumismahdollisuuksista selvitystyöhön kuntalain (365/1995) 4 luvun ja hallintolain (434/2003) § 41 mukaisesti. Tämän lisäksi kunnan asukkaille ja muille jota asia koskee, on varattava mahdollisuus tehdä huomautus 30 päivän sisällä esityksen kuulutuksesta. Koska myös mahdollisesta yhdistymissopimuksesta on päätettävä samanaikaisesti, tulisi laissa tarkemmin täsmentää, että sen valmistelu tulisi aloittaa samanaikaisesti selvitystyön kanssa.

Yhdistymisselvityksen yhteydessä tulee määrätä arvioitavaksi paitsi se, miten kuntaliitos selvityskuntien osalta ratkaisee todetut ongelmat, myös mahdolliset vaihtoehtoiset ongelmanratkaisutavat, esimerkiksi kuntayhteistyönä.

### **VALTIONEUVOSTON TOIMIVALLASTA PÄÄTTÄÄ KUNTAJAON MUUTTAMISESTA**

Valtioneuvoston tosiasiallinen toimivalta kunta- ja osakuntaliitoksista päättämisessä kasvaa. Rakennelakiluonnoksen 4i §:n mukaan ministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei ole 1.4.2014 mennessä tehnyt 6§:ssä tarkoitettua kuntien yhdistymisesitystä. 4b, 4 c ja 4 d §:ssä puhutaan vain selvitysvelvollisuudesta. Jos kunta on tehnyt 4b §:n mukaisen selvityksen, mutta ei esitä yhdistymistä, niin ministeriö voi määrätä tehtäväksi uuden selvityksen eli erityisen kuntajakoselvityksen.

Lakiluonnoksessa ei selosteta, mitä 4 b §:n mukaisen yhdistymisselvityksen tulee sisältää. Yhdistymisselvityksen tarkka sisältö olisi kuitenkin määriteltävä myös lakiluonnoksessa varsinkin kun kuntarakennemuutoksia perustellaan selvitystyötä ohjaavien tarkkojen kriteereiden perusteella.

Perustuslaki ei ehdottomasti kiellä yksittäisiä kuntaliitoksia vastoin valtuuston ja asukkaiden enemmistön kantaa. Kunnallinen itsehallinto on kuitenkin perustuslain suojaa nauttiva oikeushyvä: perustuslain mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Velvoittavaan lainsäädäntöön kuntauudistuksen toteuttamisen välineenä tulee suhtautua pidättyvästi. Mahdolliset pakkotoimet tulee kohdistaa vain niihin ongelmakuntiin, joiden osalta kuntaliitokset ovat

välttämättömiä ja joiden ongelmien voidaan osoittaa ratkeavan pakoliitoksen avulla.

### **YHDISTYMISAVUSTUKSIEN EHDOSTA JA MÄÄRÄSTÄ**

Tässä vaiheessa ei yhdistymisavustuksien ehdoista ja määristä ole huomautettavaa.

### **SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON TEHTÄVIEN TURVAAMISESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON PALVELURAKENNETTA KOSKEVIEN LINJAUSTEN MUKAISESTI**

VM:n lausuntopyynnössä pyydetään kuntien lausuntoa myös sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti. Linjatukset on kerrottu lausuntopyynnön lyhyessä liitemuistiossa.

Muistion mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu on kunnilla, mutta muistiossa ei ole linjattu, miten suuri väestöpohja vaaditaan yhteen uudistuksen keskeiseen tavoitteeseen eli perustason ja erikoistason palvelujen integrointiin. Keravan kaupunki pitää uudistuksen tässä vaiheessa lähtökohtana, että toimintaa kehitettäessä perusterveydenhuolto säilyy peruskunnilla. Palvelujen integrointi tulee suorittaa ensisijaisesti kehittämällä eri toimijoiden yhteistyötä siten, että hoitoprosessit tulevat aiempaa joustavammiksi ja hoitoketjut tehokkaammiksi. Massiivisten organisaatiomuutosten läpivieminen lamauttaa muun toiminnan kehittämisen pitkäksi ajaksi.

Erikoistason palvelujen siirtäminen kunnille edellyttää myös rahoituksesta huolehtimista. Hyvinvointivaltion palvelutarjonnan rahoituksen varmistamiseksi kuntien palvelurasitetta tulisi yleisesti keventää. Maan hallitus on painottanut julkisten palveluiden merkitystä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden takaajana. Tämän varmistaisivat valtakunnallisesti yhtenäiset kriteerit hoitoon pääsyssä vapaan hakeutumisen periaatetta noudattaen.

SOTE-uudistusta on käsitelty korostuneesti sairaudenhoidon näkökulmasta. Suurimmat organisatoriset muutokset kohdistunevat kuitenkin sosiaalipalveluihin, kuten vammaispalveluihin, lastensuojeluun, toimeentuloturvaan, päihde- ja vanhustenhuoltoon - erityisesti siltä osin, kuin toimintoja ei ole hoidettu kuntayhtyminä. Sosiaalipalveluiden kentällä organisatoriset muutostarpeet ovat sairaudenhoitoa merkittävämmät. Vaarana on, että esimerkiksi lastensuojelun osalta asiakkaan prosesseihin muodostuu uusia, tarpeettomia ja haitallisia rajapintoja kunnallisen toimijan (esim. koulu), SOTE-alueen ja yksityisen palveluntuottajan välille.

Kuntien roolia sosiaali- ja terveystalvueluieu tuottajana halutaan uudistuksella vahvistaa ja tukea. Lähtökohtana ei ole nykyiseen tapaan palveluieu järjestäminen, vaan palveluieu tuottaminen. Tämä on merkittävä, uusi poliittinen linjaus, jonka kustannusvaikutusta ei ole selvitetty.

Suuri osa esimerkiksi vanhuspalveluista tuotetaan yksityisesti. Ennen sote-ratkaisun tekemistä tulee selvittää, mikä vaikutus elinkeino-toimintaan on sillä, että kunta ryhtyy laajamittaisesti tuottamaan palvelut omana toimintana. Palveluieu monimuotoisuus vähenee toimijouieu vähetessä. Perusteltua on olettaa tämän näivettävän elinkeinoelämää ainakin paikallisesti yksityisten toimijouieu vähetessä.

~~Mikäli metropolihallinto luodaan, tulee selvittää voisiko metropolihallinto ottaa vastuun MAL-asiouieu lisäksi esimerkiksi rakennusvalvonnasta, pelastustoimesta, pysäköinninvalvonnasta ja sotesta.~~

On kannatettavaa, mikäli sote-uudistuksella vahvistetaan julkisen sektorin vetovoimaisuutta ja parannetaan myös metropolialueella henkilöstön saatavuutta. Tähän liittyviä konkreettisia keinoja muistossa ei ole kuvattu.

Kerava pitää tärkeinä valtakunnallisina tavoitteina kansalaisten omavastuun korostamista, tietojärjestelmien yhtenäistämistä ja sähköisen asioinnin edistämistä.

Kuntarakennelain selostetaan tulevan voimaan 1.5. 2013 ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselain vuonna 2015. Kuten kuntarakennelakiluonnoksessakin on todettu, lait tulee saattaa päätettäväksi yhtenä kokonaisuutena. "

Liitteenä nro 64 ovat lausuntopyyntö, lakiluonnos perusteluineen, aikataulu kuntauudistuksen etenemisestä, muistio kuntauudistuksen muiden hankkeieu etenemisestä sekä sosiaali- ja terveystalvueluieu ministerityöryhmän esitys sote-linjauksista. (PH, IL, AM)

Ehdotus: Kaupunginhallitus ehdottaa valtuustolle, että valtuusto päättää antaa VM:lle selostustekstissä esitetyn lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta.

Lisäksi Keravan kaupunki esittää, että metropolialueen kunnille tulisi antaa mahdollisuus täydentää lausuntojaan rakennelaisista metropolialuetta koskevilta osin vielä kevään kuluessa metropoliesiselvityksen valmistuttua.

---

Puheenjohtajan avattua asiasta keskustelun kaupunginjohtaja poisti selostustekstissä esitetystä lausunnostaan seuraavan kappaleen:  
"Mikäli metropolihallinto luodaan, tulee selvittää voisiko metropolihal-

linto ottaa vastuun MAL-asioiden lisäksi esimerkiksi rakennusvalvonnasta, pelastustoimesta, pysäköinninvalvonnasta ja sotesta."

Pia Lohikoski esitti lausuntoon seuraavaa muutosta: "Helsingin seudun metropolialue tarvitsee ennen kaikkea kokonaisuuden huomioivaa päätöksentekoa, siksi tarvitaan erillinen vahva metropolihallinto. Sille kuuluisi mm. maankäytön yleiskaavatasoinen suunnittelu ja päätöksenteko, erityisesti vuokra-asuntotuotannosta huolehtiminen, ympäristönsuojelu, liikennetarkaisut ja joukkoliikenteen kehittäminen sekä alueellinen maahanmuuttopolitiikka. Helsingin seutu on yhtenäinen työssäkäynti- ja asiointialue, mutta siitä ei ole mielekästä muodostaa yhtä jättikuntaa. Keski-Uudellamaalla on luontevaa selvittää kuntarakenteen vaihtoehtoisia malleja Keravan, Tuusulan ja Järvenpään muodostamalla maantieteellisesti ja historiallisesti yhteisellä alueella, jota voisi täydentää Sipoon pohjoisosa. Kuntauudistuksen ytimessä tulee olla lähipalvelut ja toimiva demokratia. Nykyisellään valta on liukunut pois vaaleilla valittavilta kuntien valtuustoilta erilaisiin ylikunnallisiin kuntayhtymiin ja liikelaitoksiin sellaisissa palveluissa, joita kunta ei tuota itsenäisesti, esimerkkinä joukkoliikenne, ympäristöpalvelut, ammatillinen koulutus, pelastustoimi ja erikoissairaanhoido." Muutosesitys raukesi kannattamattomana.

**Päätös:** Kaupunginhallitus päätti ehdottaa valtuustolle, että valtuusto päättää antaa VM:lle selostustekstissä esitetyn muutetun lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta.

Lisäksi Keravan kaupunki päätti esittää, että metropolialueen kunnille tulisi antaa mahdollisuus täydentää lausuntojaan rakennelaista metropolialuetta koskevilta osin vielä kevään kuluessa metropoliesiselvityksen valmistuttua.

Pia Lohikoski jätti päätökseen muutosesityksensä sisältöisen eriävän mielipiteen.

Kv 53 §

Liitteenä nro 53 ovat lausuntopyyntö, lakiluonnos perusteluineen, aikataulu kuntauudistuksen etenemisestä, muistio kuntauudistuksen muiden hankkeiden etenemisestä sekä sosiaali- ja terveystieteellisen ministerityöryhmän esitys sote-linjauksista. (PH, IL, AM)

Ptk:n liite nro 53.

**Kh:** Valtuusto päättää antaa VM:lle selostustekstissä esitetyn muutetun lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta.

Lisäksi Keravan kaupunki esittää, että metropolialueen kunnille tulisi antaa mahdollisuus täydentää lausunto-



jaan rakennelaista metropolialuetta koskevilta osin vielä kevään kuluessa metropoliesiselvityksen valmistuttua.

---

Puheenjohtajan avattua asiasta keskustelun Kyösti Haukipuro esitti valtuustoasiain neuvottelukunnan kokouksessa sovitun mukaisesti seuraavat muutosesitykset lausuntoon:

"Sivulle 35, 2. kappaleeseen lisäys puoliväliin ja loppuun (*lisäys kussiivilla*):

*...perusterveydenhuolto säilyy peruskunnilla. Kerava ei hyväksy Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ( HUS ) lakkauttamista. HUS on kehittänyt toimintonsa pitkäjänteisellä työllä ja pystynyt merkittävästi parantamaan tuottavuuttaan. Palvelujen integrointi tulee suorittaa ensisijaisesti kehittämällä eri toimijoiden yhteistyötä siten, että hoitoprosessit tulevat aiempaa joustavammiksi ja tehokkaammiksi. Massiivisten organisaatiomuutosten läpivieminen lamaanuttaa muun toiminnan kehittämisen pitkäksi ajaksi. Keskittyminen ensisijaisesti palvelujen kehittämiseen hallinnollisten muutosten sijasta on tärkeää myös sen vuoksi, että terveydenhuoltomme olisi mahdollisimman kilpailukykyinen kohtaamaan mm. potilasdirektiivin toteuttamiseen liittyvät haasteet.*

Sivulla 36 kappaleet, jotka alkavat  
Suuri osa esimerkiksi vanhuspalveluista... ja  
On kannatettavaa, mikäli sote-uudistuksella...

korvataan seuraavalla kappaleella:

*Ennen kuntarakenne- ja sote-ratkaisujen tekemistä tulee selvittää, miten parhaiten turvataan monipuoliset palvelut kaikille asukkaille. Kunnilla tulee olla riittävän vahva oma palvelutuotanto, jotta ne pystyvät takaamaan palvelujen tasa-arvoisen toteutumisen ja vaikuttamaan palvelujen kehittämiseen. Sen lisäksi tarvitaan monimuotoisia yksityisiä palveluita valinnanvapauden mahdollistamiseksi ja paikallisen yrittäjyyden vahvistamiseksi. Esimerkiksi vanhustenhuollossa palveluntuottajina on runsaasti perheyrityksiä tai muita pieniä palveluyrityksiä, jotka toimivat laadukkaasti ja taloudellisesti. Vastuullisten ja kohtuullisen kokoisten kuntien sekä pienten tai keskisuurten yritysten tuottamat palvelut ovat inhimillisempi vaihtoehto kuin kansainvälisten pääomasijoittajien hallinnoimien yritysketjujen palvelutuotanto."*

Valtuusto hyväksyi lausuntoon edellä esitetyt muutokset.

Valtuutettu Kari Kuulas esitti muutosehdotuksenaan seuraavaa:  
"Kannatan Keravan itsenäisyyttä nyky muodossaan. Keravan tulee käynnistää keskustelut Järvenpään ja Tuusulan kanssa muodostaa yhteinen kunta 115 000 as. Pohjana tulee olla Järvenpään, Keravan

ja Tuusulan kunnanjohtajien esiselvitys vuodelta 2006. Uusi muodostunut kunta on riittävän suuri huolehtimaan asumis-, liikenne- ja terveydenhuoltokysymyksistä eikä sen jälkeen tarvita metropolihallintoa tai hallituksen kaavailemia kuntarajamuutoksia. Tämä uusi kunta voi neuvotella suhteet Helsingin alueen kanssa." Muutosesitys raukesi kannattamattomana.

Pia Lohikoski esitti päätökseen liitettäväksi seuraavan hänen, Maila Höltän ja Juha-Matti Vuorensyrjän ponnien: "Kuntauudistuksen ytimessä tulee olla lähipalvelut ja toimiva demokratia. Nykyisellään valta on liukunut pois vaaleilla valittavilta kuntien valtuustoilta erilaisiin ylikunnallisiin kuntayhtymiin ja liikelaitoksiin sellaisissa palveluissa, joita kunta ei enää tuota itsenäisesti, esimerkkinä joukkoliikenne, ympäristöpalvelut, ammatillinen koulutus, pelastustoimi ja erikoissairaanhoido. Helsingin seudun metropolialue tarvitsee ennen kaikkea kokonaisuuden huomioivaa päätöksentekoa, siksi tarvitaan erillinen vahva metropolihallinto. Sille kuuluisi mm. maankäytön yleiskaavatasoinen suunnittelu ja päätöksenteko, erityisesti vuokra-asuntotuotannosta huolehtiminen, ympäristönsuojelu, liikenneneratkaisu ja joukkoliikenteen kehittäminen sekä alueellinen maahanmuuttopolitiikka. Helsingin seutu on yhtenäinen työssäkäynti- ja asiointialue, mutta siitä ei ole mielekästä muodostaa yhtä jättikuntaa. Keski-Uudellamaalla on lisäksi luontevaa selvittää kuntarakenteen vaihtoehtoisia malleja Keravan, Tuusulan ja Järvenpään muodostamalla maantieteellisesti ja historiallisesti yhtenäisellä alueella, jota voisi täydentää myös Sipoon pohjoisosa." Valtuusto hyväksyi ponnien liittämisen päätökseen.

Päätös: Valtuusto päätti antaa VM:lle seuraavan lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta:

### **"Keravan kaupungin lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta**

Kuntarakennelakiluonnoksessa asetetaan kaikille kunnille velvollisuus selvittää yhdistymistä toiseen kuntaan. Kuntaliiton kannanottoon yhtyen Keravan kaupunki toteaa, että kunnilla tulee olla aito mahdollisuus vaikuttaa kuntaliitosselvitysalueiden määrittelyyn erilaiset alueelliset olosuhteet huomioon ottaen.

Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta on annettava valtakunnallisesti yhtenäisen aikataulun mukaan, vaikka tarkkaa tietoa omaa aluetta koskevasta ja kuntarakenteisiin vaikuttavasta metropolihallinnosta ei ole. Helsingin metropolialueen kunnat täsmentyvät alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella aikaisintaan helmikuun lopussa 2013 julkaistavan selvityksen myötä.

Kuntarakennelain lisäksi muuttuu mm. kuntalaki, valtiosuuslaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja kielilaki. Muutoksia lienee tulossa myös lukuisiin erityislakeihin. Lakiluonnoksissa on li-

säksi käytetty keskenään erilaisia väestöpohjia ja tulkinnan mahdollistavia kriteereitä. Osittain lainsäädännön on määrä olla voimassa toistaiseksi, osittain vain vuosina 2013 - 2016.

Lakiluonnosten muodostama kokonaisuus on sirpaleinen ja edellyttää Helsingin metropolialueen osalta useissa kohdin tarkempaa määrittelyä. Säädösvalmistelu - erityisesti kuntarakennelain valmistelu - on keskeistä yhteiskuntapoliittista suunnittelua, jonka uudistus- tahdon ja -taidon lisäksi tulee perustua myös riittävään ja oikeaan tietopohjaan. Vain siten voidaan valita oikeat ja riittävät keinot uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Kuntarakennelakia ei tule säätää esitetyssä muodossa eikä aikataulussa. Kaiken kaikkiaan kuntarakennelakia ei ole perusteltua kohdentaa elinvoimaisiin menestyviin metropolialueen kuntiin.

### **SELVITYSVELVOLLISUUDESTA, SELVITYSPERUSTEISTA JA SELVITYSVELVOLLISUUDEN SISÄLLÖSTÄ**

Kaupunginvaltuusto antoi 10.4.2012 § 48 lausuntonsa kuntarakennetyöryhmän selvityksestä sekä kuntauudistukseen liittyvistä muista uudistuksista. Lausunnon pääviesti oli, että kunta säilyy itsenäisenä kuntana. Kerava on taloudellisesti ja toiminnallisesti vakaa kunta, joka tuottaa palvelunsa laadukkaasti ja tutkitusti myös tehokkaasti. Keravalla on myös kaikki edellytykset säilyä ja menestyä itsenäisenä kuntana. Väestökehityksen ja väestörakenteen osalta Kerava kuuluu kaikilla käytetyillä mittareilla parhaimpaan 20 %:iin kunnista.

Vaikka lähes kaikki metropolialueen muutkin kunnat antoivat samansuuntaiset kuntarakennemuutostusta vastustavat lausuntonsa ja edellyttivät mm. verkostomaisen yhteistyön lisäämistä jo nyt elinvoimaisien kuntien välillä, kuntarakennelakiluonnos selvitysvelvollisuksiin on säädetty koskemaan myös metropolialuetta. Vaikuttaa siltä, ettei aiemmilla lausunnoilla kuntarakenneselvityksestä ole ollut merkitystä kuntarakennelakiluonnoksen valmistelussa. Uuden valtuustokauden alussa tuntuu epätarkoituksenmukaista työllistää uusia valtuutettuja selvitystyöllä, jonka tosiasiallinen merkitys jää arvoitukseksi.

Lakiehdotuksen mukaan Helsingin metropolialueen kuntien tulee selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustajaman ja sen kasvupaineen vuoksi ja jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden sekä ovat perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta. Helsingin metropolialueen kuntien tulee osallistua yhdistymisselvityksiin alueen ulkopuolisten kuntien kanssa, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella. Metropolialueella kuntarakenne ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa. (1 a luku: 4 d §)

Kuntarakennelain kriteerit eivät juurikaan kosketa metropolialueen kuntia, ja ns. metropolikriteerit ovat tulkinnanvaraisia. Metropoliperuste on käsitteenä yleinen, epätäsmällinen ja tulkinnanvarainen, juridisesti ontto käsite. Kuntarakennelakiluonnoksesta ei käy ilmi, mitä tarkoitetaan ja millä kriteereillä määritellään metropolialueella sovellettava merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve ja keskustaajaman kasvupaine tai toiminnallinen kokonaisuus. Keskustaajaman määrittely on tarpeen, sillä esimerkiksi Keski-Uudellamaalla sellaisia on useita.

Vaikka kriteerit ovat määritelleet kuntarakennelain tarkastelukulman, tarkastelu myös kuntien palvelujen kautta olisi ollut tarpeen. Kuntien päätehtävä on palvelujen järjestäminen. Tätä ei ole kuntarakennelain kriteereissä huomioitu, vaan lakiluonnoksessa ovat painottuneet yhdyskuntarakenteeseen liittyvät syyt. Tämän seurauksena kansantalouden kannalta raskaat virheet ovat mahdollisia.

Jos kunta on järjestelmällisesti kyennyt parantamaan palveluidensa järjestämistä palvelujen tuotteistamisen, analysoinnin ja pitkän tähtäimen suunnittelun kautta ja siten lisännyt palvelutuotannon taloudellisuutta, tuottavuutta ja tehokkuutta, on kohtuutonta esittää yhdistämistä kuntiin, joissa näin ei ole menetelty. Tämä olisi pitänyt huomioida yhdistymisperusteita tarkasteltaessa. Rakennelakiluonnoksessa korostuu hallinto toiminnallisuuden sijasta.

Metropolialueen kunnat eivät lakiluonnoksen mukaan saa poikkeusta selvityksen tekemisestä, vaikka metropolihallinnosta ei ole ratkaisua saati suositusta. Kuntien valtuustot joutuvat ottamaan kantaa kuntarakennelakiin, vaikka tarkkaa tietoa omaa aluetta koskevasta metropolihallinnosta ei ole.

Yhtenä metropolihallinnon vaihtoehtona on esitetty vahvaa metropolihallintoa, joka merkitsisi kuntien henkilöstön siirtämistä uusille ylikunnallisille toimielimille. Kuntarakennelain sisältämä palvelussuhdeturva ei koskisi tätä metropolihallinnolle siirtyvää henkilöstöä. Metropoliratkaisun tulee koota yhteen nykyisiä toimijoita ja päätöksentekoa seudun strategiseksi kehittämiseksi MAL-asioissa, kansainvälisen kilpailukyvyyn edistämiseksi sekä segregaaation estämiseksi. Verkostomainen metropoli on tässä toiminnallisuudeltaan ja hallinnoltaan tehokkain ratkaisu. Helsingin metropolialue on tärkeää tarkentaa koskemaan Helsingin seudun 14 kuntaa.

Nyt lausunnolla olevassa kuntarakennelaissa on lisätty ministeriölle oikeus saada vireille osaliitos. Oikeutta on selitetty lähinnä teknisluontoisten muutosten tekemisen helpottamisella eikä tosiasiallisella ministeriön päätösvallan lisäyksellä. Lisäksi lakiluonnoksessa on tulkinnanvaraista, turvaako osaliitos henkilöstön aseman ja mikä on osaliitoksen vaikutus kielilain muutoksiin. Lähtökohtana kielilain muutoksessa on, että kuntien kielillisen aseman muutosta tulee välttää, eikä yhdistymistä ei voida pitää mahdollisena, jos perustuslaissa

säädettyjä kielellisiä oikeuksia ei voida turvata. Jos kaksikielinen kunta yhdistyisi yksikieliseen kuntaan, uusi kunta säädettäisiin kaksikieliseksi vaikka kunnan kielellinen vähemmistö olisi alle kahdeksan prosenttia tai 3 000 asukasta.

Ministeriölle esitetty oikeus saattaa vireille osaliitos merkitsee tosiasiallisesti merkittävää puuttumista kunnalliseen itsehallintoon.

### **ESITYKSEN SISÄLTÄMISTÄ MÄÄRÄJOISTA JA MENETTELYISTÄ**

Jokaisen kunnan on ilmoitettava ministeriölle 30.11.2013, minkä kunnan tai kuntien kanssa selvitys tehdään. Aikataulu on tiukka, jos esityksen perusteeksi tehdään kattava ja reaaliaikaisiin lukuihin perustuva selvitystyö. Metropolialueella valtuustot joutuvat ottamaan kantaa kuntarakennelakiin, vaikka tarkkaa tietoa omaa aluetta koskevasta metropolihallinnosta ei ole. Tietävästi kunnilta pyydetään lausunto metropolialueen esiselvityksen loppuraportista kevään 2013 aikana eli jo siinä yhteydessä kunnat joutuvat ottamaan kantaa metropolihallintoon sekä kuntien selvitysalueisiin. Tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaista myöntää metropolialueen kunnille mahdollisuus täydentää kuntarakennelausuntoa kevään 2013 aikana.

Valtakunnallinen kuntauudistus on kuntien ja kuntalaisten näkökulmasta mullistava hanke. Tämän vuoksi kuntauudistuksen toteuttaminen edellyttää paitsi Eduskunnan yksinkertaista enemmistöpäätöstä myös laajaa yhteiskunnallista hyväksyntää. Avoin kansalaiskeskustelu ja laajapohjainen valmistelu on tarpeen, jotta mahdollisten liitosten perusteena olevat seikat ja liitosten vaihtoehdot tulevat oikeiden ja riittävien tosiseikkojen pohjalta viisaasti ratkaistuiksi.

Kuntien tulee tehdä yhdistymisselvitys ja mahdollinen yhdistymissopimus 1.4.2014 mennessä. Aikataulu on erittäin tiukka ottaen huomioon erityisesti poliittisen päätöksentekoon vaadittavan valmisteluajan. Erityisesti § 6-8 toteuttaminen on aikataulullisesti vaikeaa. Kyseisissä kohdissa säädetään mm. asukkaiden kuulemis- ja osallistumismahdollisuuksista selvitystyöhön kuntalain (365/1995) 4 luvun ja hallintolain (434/2003) § 41 mukaisesti. Tämän lisäksi kunnan asukkaille ja muille jota asia koskee, on varattava mahdollisuus tehdä huomautus 30 päivän sisällä esityksen kuulutuksesta. Koska myös mahdollisesta yhdistymissopimuksesta on päätettävä samanaikaisesti, tulisi laissa tarkemmin täsmentää, että sen valmistelu tulisi aloittaa samanaikaisesti selvitystyön kanssa.

Yhdistymisselvityksen yhteydessä tulee määrätä arvioitavaksi paitsi se, miten kuntaliitos selvityskuntien osalta ratkaisee todetut ongelmat, myös mahdolliset vaihtoehtoiset ongelmanratkaisutavat, esimerkiksi kuntayhteistyönä.

## **VALTIONEUVOSTON TOIMIVALLASTA PÄÄTTÄÄ KUNTAJAON MUUTTAMISESTA**

Valtioneuvoston tosiasiallinen toimivalta kunta- ja osakuntaliitoksista päättämisessä kasvaa. Rakennelakiluonnoksen 4i §:n mukaan ministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei ole 1.4.2014 mennessä tehnyt 6§:ssä tarkoitettua kuntien yhdistymisesitystä. 4b, 4 c ja 4 d §:ssä puhutaan vain selvitysvelvollisuudesta. Jos kunta on tehnyt 4b §:n mukaisen selvityksen, mutta ei esitä yhdistymistä, niin ministeriö voi määrätä tehtäväksi uuden selvityksen eli erityisen kuntajakoselvityksen.

Lakiluonnoksessa ei selosteta, mitä 4 b §:n mukaisen yhdistymiselvityksen tulee sisältää. Yhdistymiselvityksen tarkka sisältö olisi kuitenkin määriteltävä myös lakiluonnoksessa varsinkin kun kuntarakennemuutoksia perustellaan selvitystyötä ohjaavien tarkkojen kriteereiden perusteella.

Perustuslaki ei ehdottomasti kiellä yksittäisiä kuntaliitoksia vastoin valtuuston ja asukkaiden enemmistön kantaa. Kunnallinen itsehallinto on kuitenkin perustuslain suojaa nauttiva oikeushyvä: perustuslain mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Velvoittavaan lainsäädäntöön kuntauudistuksen toteuttamisen välineenä tulee suhtautua pidättyvästi. Mahdolliset pakkotoimet tulee kohdistaa vain niihin ongelmakuntiin, joiden osalta kuntaliitokset ovat välttämättömiä ja joiden ongelmien voidaan osoittaa ratkeavan pakoliitoksen avulla.

## **YHDISTYMISAVUSTUKSIEN EHDOSTA JA MÄÄRÄSTÄ**

Tässä vaiheessa ei yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä ole huomautettavaa.

## **SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON TEHTÄVIEN TURVAAMISESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON PALVELURAKENNETTA KOSKEVIEN LINJAUSTEN MUKAISESTI**

VM:n lausuntopyynnössä pyydetään kuntien lausuntoa myös sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti. Linjatukset on kerrottu lausuntopyynnön lyhyessä liitemuistiossa.

Muistion mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu on kunnilla, mutta muistiossa ei ole linjattu, miten suuri väestöpohja vaaditaan yhteen uudistuksen keskeiseen tavoitteeseen eli perustason ja erikoistason palvelujen integrointiin. Keravan kau-

punki pitää uudistuksen tässä vaiheessa lähtökohtana, että toimintaa kehitettäessä perusterveydenhuolto säilyy peruskunnilla. Kerava ei hyväksy Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ( HUS ) lakkauttamista. HUS on kehittänyt toimintojaan pitkäjänteisellä työllä ja pysynyt merkittävästi parantamaan tuottavuuttaan. Palvelujen integrointi tulee suorittaa ensisijaisesti kehittämällä eri toimijoiden yhteistyötä siten, että hoitoprosessit tulevat aiempaa joustavammiksi ja hoitoketjut tehokkaammiksi. Massiivisten organisaatiomuutosten läpivieminen lamauttaa muun toiminnan kehittämisen pitkäksi ajaksi. Keskittyminen ensisijaisesti palvelujen kehittämiseen hallinnollisten muutosten sijasta on tärkeää myös sen vuoksi, että terveydenhuoltomme olisi mahdollisimman kilpailukykyinen kohtaamaan mm. potilasdirektiivin toteuttamiseen liittyvät haasteet.

Erikoistason palvelujen siirtäminen kunnille edellyttää myös rahoituksesta huolehtimista. Hyvinvointivaltion palvelutarjonnan rahoituksen varmistamiseksi kuntien palvelurasitetta tulisi yleisesti keventää. Maan hallitus on painottanut julkisten palveluiden merkitystä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden takaajana. Tämän varmistaisivat valtakunnallisesti yhtenäiset kriteerit hoitoon pääsyssä vapaan hakeutumisen periaatetta noudattaen.

SOTE-uudistusta on käsitelty korostuneesti sairaudenhoidon näkökulmasta. Suurimmat organisatoriset muutokset kohdistunevat kuitenkin sosiaalipalveluihin, kuten vammaispalveluihin, lastensuojeluun, toimeentuloturvaan, päihde- ja vanhustenhuoltoon - erityisesti siltä osin, kuin toimintoja ei ole hoidettu kuntayhtyminä. Sosiaalipalveluiden kentällä organisatoriset muutostarpeet ovat sairaudenhoitoa merkittävämmät. Vaarana on, että esimerkiksi lastensuojelun osalta asiakkaan prosesseihin muodostuu uusia, tarpeettomia ja haitallisia rajapintoja kunnallisen toimijan (esim. koulu), SOTE-alueen ja yksityisen palveluntuottajan välille.

Kuntien roolia sosiaali- ja terveystalouden tuottajana halutaan uudistuksella vahvistaa ja tukea. Lähtökohtana ei ole nykyiseen tapaan palveluiden järjestäminen, vaan palveluiden tuottaminen. Tämä on merkittävä, uusi poliittinen linjaus, jonka kustannusvaikutusta ei ole selvitetty.

Ennen kuntarakenne- ja sote-ratkaisujen tekemistä tulee selvittää, miten parhaiten turvataan monipuoliset palvelut kaikille asukkaille. Kunnilla tulee olla riittävän vahva oma palvelutuotanto, jotta ne pysyvät takaamaan palvelujen tasa-arvoisen toteutumisen ja vaikuttamaan palvelujen kehittämiseen. Sen lisäksi tarvitaan monimuotoisia yksityisiä palveluita valinnanvapauden mahdollistamiseksi ja paikallisen yrittäjyyden vahvistamiseksi. Esimerkiksi vanhustenhuollossa palveluntuottajina on runsaasti perheyrittäjiä tai muita pieniä palveluyrittäjiä, jotka toimivat laadukkaasti ja taloudellisesti. Vastuullisten ja kohtuullisen kokoisten kuntien sekä pienten tai keskisuurten yritys-

ten tuottamat palvelut ovat inhimillisempi vaihtoehto kuin kansainvälisten pääomasijoittajien hallinnoimien yritysketjujen palvelutuotanto.

Kerava pitää tärkeinä valtakunnallisina tavoitteina kansalaisten omavastuun korostamista, tietojärjestelmien yhtenäistämistä ja sähköisen asioinnin edistämistä.

Kuntarakennelain selostetaan tulevan voimaan 1.5. 2013 ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain vuonna 2015. Kuten kuntarakennelakiluonnoksessakin on todettu, lait tulee saattaa päätettäväksi yhtenä kokonaisuutena. "

Lisäksi Keravan kaupunki esittää, että metropolialueen kunnille tulisi antaa mahdollisuus täydentää lausuntojaan rakennelaista metropolialuetta koskevilta osin vielä kevään kuluessa metropoliesiselvityksen valmistuttua.

Päätökseen liitettiin seuraava Pia Lohikosken, Maila Höltän ja Juha-Matti Vuorensyrjän ponsi: "Kuntauudistuksen ytimessä tulee olla lähipalvelut ja toimiva demokratia. Nykyisellään valta on liukunut pois vaaleilla valittavilta kuntien valtuustoilta erilaisiin ylikunnallisiin kuntayhtymiin ja liikelaitoksiin sellaisissa palveluissa, joita kunta ei enää tuota itsenäisesti, esimerkkinä joukkoliikenne, ympäristöpalvelut, ammatillinen koulutus, pelastustoimi ja erikoissairaanhoido. Helsingin seudun metropolialue tarvitsee ennen kaikkea kokonaisuuden huomioivaa päätöksentekoa, siksi tarvitaan erillinen vahva metropolihallinto. Sille kuuluisi mm. maankäytön yleiskaavatasoinen suunnittelu ja päätöksenteko, erityisesti vuokra-asuntotuotannosta huolehtiminen, ympäristönsuojelu, liikennetkaisu ja joukkoliikenteen kehittäminen sekä alueellinen maahanmuuttopolitiikka. Helsingin seutu on yhtenäinen työssäkäynti- ja asiointialue, mutta siitä ei ole mielekästä muodostaa yhtä jättikuntaa. Keski-Uudellamaalla on lisäksi luontevaa selvittää kuntarakenteen vaihtoehtoisia malleja Keravan, Tuusulan ja Järvenpään muodostamalla maantieteellisesti ja historiallisesti yhtenäisellä alueella, jota voisi täydentää myös Sipoon pohjoisosa."

Kari Kuulas jätti päätökseen seuraavansisältöisen erivän mielipiteensä: "Ensimmäisenä vaihtoehtona kannatan itsenäistä Keravaa, jos tämä ei ole kuitenkaan mahdollista, niin siinä tapauksessa esitän uudelleen tutkittavaksi Järvenpään, Keravan ja Tuusulan yhdistämistä yhdeksi kunnaksi, vuonna 2006 tehdyn (Trio) esiselvityksen pohjalta."

Lisätietoja antaa:  
kaupunginjohtaja Petri Härkönen, puh. 040 318 2020



Otteen oikeaksi todistaa

Keravalla 6.3.2013 Tommy Koukka, arkistopäällikkö

6.3.2013

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Asia:  
**KERAVAN KAUPUNGIN LAUSUNTO  
KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA**

### **Keravan kaupungin lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta**

Kuntarakennelakiluonnoksessa asetetaan kaikille kunnille velvollisuus selvittää yhdistymistä toiseen kuntaan. Kuntaliiton kannanottoon yhtyen Keravan kaupunki toteaa, että kunnilla tulee olla aito mahdollisuus vaikuttaa kuntaliitosselvitysalueiden määrittelyyn erilaiset alueelliset olosuhteet huomioon ottaen.

Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta on annettava valtakunnallisesti yhtenäisen aikataulun mukaan, vaikka tarkkaa tietoa omaa aluetta koskevasta ja kuntarakenteisiin vaikuttavasta metropolihallinnosta ei ole. Helsingin metropolialueen kunnat täsmentyvät alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella aikaisintaan helmikuun lopussa 2013 julkaistavan selvityksen myötä.

Kuntarakennelain lisäksi muuttuu mm. kuntalaki, valtiosuuslaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja kielilaki. Muutoksia lienee tulossa myös lukuisiin erityislakeihin. Lakiluonnoksissa on lisäksi käytetty keskenään erilaisia väestöpohjia ja tulkinnan mahdollistavia kriteereitä. Osittain lainsäädännön on määrä olla voimassa toistaiseksi, osittain vain vuosina 2013 - 2016.

Lakiluonnosten muodostama kokonaisuus on sirpaleinen ja edellyttää Helsingin metropolialueen osalta useissa kohdin tarkempaa määrittelyä. Säädösvalmistelu - erityisesti kuntarakennelain valmistelu - on keskeistä yhteiskuntapoliittista suunnittelua, jonka uudistustahdon ja -taidon lisäksi tulee perustua myös riittävään ja oikeaan tietopohjaan. Vain siten voidaan valita oikeat ja riittävät keinot uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

6.3.2013

Kuntarakennelakia ei tule säätää esitettyssä muodossa eikä aikataulussa. Kaiken kaikkiaan kuntarakennelakia ei ole perusteltua kohdentaa elinvoimaisiin menestyviin metropolialueen kuntiin.

### **SELVITYSVELVOLLISUUDESTA, SELVITYSPERUSTEISTA JA SELVITYSVELVOLLISUUDEN SISÄLLÖSTÄ**

Kaupunginvaltuusto antoi 10.4.2012 § 48 lausuntonsa kuntarakennetyöryhmän selvityksestä sekä kuntauudistukseen liittyvistä muista uudistuksista. Lausunnon pääviesti oli, että kunta säilyy itsenäisenä kuntana. Kerava on taloudellisesti ja toiminnallisesti vakaa kunta, joka tuottaa palvelunsa laadukkaasti ja tutkitusti myös tehokkaasti. Keravalla on myös kaikki edellytykset säilyä ja menestyä itsenäisenä kuntana. Väestökehityksen ja väestörakenteen osalta Kerava kuuluu kaikilla käytetyillä mittareilla parhaimpaan 20 %:iin kunnista.

Vaikka lähes kaikki metropolialueen muutkin kunnat antoivat samansuuntaiset kuntarakenneuudistusta vastustavat lausuntonsa ja edellyttivät mm. verkostomaisen yhteistyön lisäämistä jo nyt elinvoimaisten kuntien välillä, kuntarakennelakiluonnos selvitysvelvollisuuksineen on säädetty koskemaan myös metropolialuetta. Vaikuttaa siltä, ettei aiemmilla lausunnoilla kuntarakenneselvityksestä ole ollut merkitystä kuntarakennelakiluonnoksen valmistelussa. Uuden valtuustokauden alussa tuntuu epätarkoituksenmukaista työllistää uusia valtuutettuja selvitystyöllä, jonka tosiasiallinen merkitys jää arvoitukseksi.

Lakiehdotuksen mukaan Helsingin metropolialueen kuntien tulee selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi ja jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden sekä ovat perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta. Helsingin metropolialueen kuntien tulee osallistua yhdistymisselvityksiin alueen ulkopuolisten kuntien kanssa, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella. Metropolialueella kuntarakenne ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa. (1 a luku: 4 d §)

Kuntarakennelain kriteerit eivät juurikaan kosketa metropolialueen kuntia, ja ns. metropolikriteerit ovat tulkinnanvaraisia. Metropoliperuste on käsitteenä yleinen, epätäsmällinen ja tulkinnanvarainen, juridisesti ontto käsite. Kuntarakennelakiluonnoksesta ei käy ilmi, mitä tarkoitetaan ja millä kriteereillä määritellään metropolialueella sovellettava merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve ja keskustaajaman kasvupaine tai toiminnallinen kokonaisuus.

6.3.2013

Keskustaajaman määrittely on tarpeen, sillä esimerkiksi Keski-Uudellamaalla sellaisia on useita.

Vaikka kriteerit ovat määritelleet kuntarakennelain tarkastelukulman, tarkastelu myös kuntien palvelujen kautta olisi ollut tarpeen. Kuntien päätehtävä on palvelujen järjestäminen. Tätä ei ole kuntarakennelain kriteereissä huomioitu, vaan lakiluonnoksessa ovat painottuneet yhdyskuntarakenteeseen liittyvät syyt. Tämän seurauksena kansantalouden kannalta raskaat virheet ovat mahdollisia.

Jos kunta on järjestelmällisesti kyennyt parantamaan palveluidensa järjestämistä palvelujen tuotteistamisen, analysoinnin ja pitkän tähtäimen suunnittelun kautta ja siten lisännyt palvelutuotannon taloudellisuutta, tuottavuutta ja tehokkuutta, on kohtuutonta esittää yhdistämistä kuntiin, joissa näin ei ole menetelty. Tämä olisi pitänyt huomioida yhdistymisperusteita tarkasteltaessa.

Rakennelakiluonnoksessa korostuu hallinto toiminnallisuuden sijasta.

Metropolialueen kunnat eivät lakiluonnoksen mukaan saa poikkeusta selvityksen tekemisestä, vaikka metropolihallinnosta ei ole ratkaisua saati suositusta. Kuntien valtuustot joutuvat ottamaan kantaa kuntarakennelakiin, vaikka tarkkaa tietoa omaa aluetta koskevasta metropolihallinnosta ei ole.

Yhtenä metropolihallinnon vaihtoehtona on esitetty vahvaa metropolihallintoa, joka merkitsisi kuntien henkilöstön siirtämistä uusille ylikunnallisille toimielimille. Kuntarakennelain sisältämä palvelussuhdeturva ei koskisi tätä metropolihallinnolle siirtyvää henkilöstöä.

Metropoliratkaisun tulee koota yhteen nykyisiä toimijoita ja päätöksentekoa seudun strategiseksi kehittämiseksi MAL-asioissa, kansainvälisen kilpailukyvyyn edistämiseksi sekä segregaatian estämiseksi. Verkostomainen metropoli on tässä toiminnallisuudeltaan ja hallinnoltaan tehokkain ratkaisu. Helsingin metropolialue on tärkeää tarkentaa koskemaan Helsingin seudun 14 kuntaa.

Nyt lausunnolla olevassa kuntarakennelaissa on lisätty ministeriölle oikeus saada vireille osaliitos. Oikeutta on selitetty lähinnä teknisluontoisten muutosten tekemisen helpottamisella eikä tosiasiallisella ministeriön päätösvallan lisäyksellä. Lisäksi lakiluonnoksessa on tulkinnanvaraista, turvaako osaliitos henkilöstön aseman ja mikä on osaliitoksen vaikutus kielilain muutoksiin. Lähtökohtana kielilain muutoksessa on, että kuntien kielellisen aseman muutosta tulee välttää, eikä yhdistymistä ei voida pitää mahdollisena, jos perustuslaissa säädettyjä kielellisiä oikeuksia ei voida turvata. Jos kaksikielinen kunta yhdistyisi yksikieliseen kuntaan, uusi kunta säädettäisiin kaksikieliseksi vaikka kunnan kielellinen vähemmistö olisi alle kahdeksan prosenttia tai 3 000 asukasta.

6.3.2013

Ministeriölle esitetty oikeus saattaa vireille osaliitos merkitsee tosiasiallisesti merkittävää puuttumista kunnalliseen itsehallintoon.

### **ESITYKSEN SISÄLTÄMISTÄ MÄÄRÄAJOISTA JA MENETTELYISTÄ**

Jokaisen kunnan on ilmoitettava ministeriölle 30.11.2013, minkä kunnan tai kuntien kanssa selvitys tehdään. Aikataulu on tiukka, jos esityksen perusteeksi tehdään kattava ja reaaliaikaisiin lukuihin perustuva selvitystyö. Metropolialueella valtuustot joutuvat ottamaan kantaa kuntarakennelakiin, vaikka tarkkaa tietoa omaa aluetta koskevasta metropolihallinnosta ei ole. Tietävästi kunnilta pyydetään lausunto metropolialueen esiselvityksen loppuraportista kevään 2013 aikana eli jo siinä yhteydessä kunnat joutuvat ottamaan kantaa metropolihallintoon sekä kuntien selvitysalueisiin. Tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaista myöntää metropolialueen kunnille mahdollisuus täydentää kuntarakennelausuntoa kevään 2013 aikana.

Valtakunnallinen kuntauudistus on kuntien ja kuntalaisten näkökulmasta mullistava hanke. Tämän vuoksi kuntauudistuksen toteuttaminen edellyttää paitsi Eduskunnan yksinkertaista enemmistöpäätöstä myös laajaa yhteiskunnallista hyväksyntää. Avoin kansalaiskeskustelu ja laajapohjainen valmistelu on tarpeen, jotta mahdollisten liitosten perusteena olevat seikat ja liitosten vaihtoehdot tulevat oikeiden ja riittävien tosiseikkojen pohjalta viisaasti ratkaistuksi.

Kuntien tulee tehdä yhdistymisselvitys ja mahdollinen yhdistymissopimus 1.4.2014 mennessä. Aikataulu on erittäin tiukka ottaen huomioon erityisesti poliittisen päätöksentekoon vaadittavan valmisteluajan. Erityisesti § 6-8 toteuttaminen on aikataulullisesti vaikeaa. Kyseisissä kohdissa säädetään mm. asukkaiden kuulemis- ja osallistumismahdollisuuksista selvitystyöhön kuntalain (365/1995) 4 luvun ja hallintolain (434/2003) § 41 mukaisesti. Tämän lisäksi kunnan asukkaille ja muille jota asia koskee, on varattava mahdollisuus tehdä huomautus 30 päivän sisällä esityksen kuulutuksesta. Koska myös mahdollisesta yhdistymissopimuksesta on päätettävä samanaikaisesti, tulisi laissa tarkemmin täsmentää, että sen valmistelu tulisi aloittaa samanaikaisesti selvitystyön kanssa.

Yhdistymisselvityksen yhteydessä tulee määrätä arvioitavaksi paitsi se, miten kuntaliitos selvityskuntien osalta ratkaisee todetut ongelmat, myös mahdolliset vaihtoehtoiset ongelmanratkaisutavat, esimerkiksi kuntayhteistyönä.

### **VALTIONEUVOSTON TOIMIVALLASTA PÄÄTTÄÄ KUNTAJAON MUUTTAMISESTA**

6.3.2013

Valtioneuvoston tosiasiallinen toimivalta kunta- ja osakuntaliitoksista päättämässä kasvaa. Rakennelakiluonnoksen 4i §:n mukaan ministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei ole 1.4.2014 mennessä tehnyt 6§:ssä tarkoitettua kuntien yhdistymisesitystä. 4b, 4 c ja 4 d §:ssä puhutaan vain selvitysvelvollisuudesta. Jos kunta on tehnyt 4b §:n mukaisen selvityksen, mutta ei esitä yhdistymistä, niin ministeriö voi määrätä tehtäväksi uuden selvityksen eli erityisen kuntajakoselvityksen.

Lakiluonnoksessa ei selosteta, mitä 4 b §:n mukaisen yhdistymiselvityksen tulee sisältää. Yhdistymiselvityksen tarkka sisältö olisi kuitenkin määriteltävä myös lakiluonnoksessa varsinkin kun kuntarakennemuutoksia perustellaan selvitystyötä ohjaavien tarkkojen kriteereiden perusteella.

Perustuslaki ei ehdottomasti kiellä yksittäisiä kuntaliitoksia vastoin valtuuston ja asukkaiden enemmistön kantaa. Kunnallinen itsehallinto on kuitenkin perustuslain suojaa nauttiva oikeushyvä: perustuslain mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Velvoittavaan lainsäädäntöön kuntauudistuksen toteuttamisen välineenä tulee suhtautua pidättyvästi. Mahdolliset pakkotoimet tulee kohdistaa vain niihin ongelmakuntiin, joiden osalta kuntaliitokset ovat välttämättömiä ja joiden ongelmien voidaan osoittaa ratkeavan pakkoliitoksen avulla.

## **YHDISTYMISSAVUSTUKSIEN EHDOSTA JA MÄÄRÄSTÄ**

Tässä vaiheessa ei yhdistymisavustuksien ehdoista ja määristä ole huomautettavaa.

## **SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON TEHTÄVIEN TURVAAMISESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON PALVELURAKENNETTA KOSKEVIEN LINJAUSTEN MUKAISESTI**

VM:n lausuntopyynnössä pyydetään kuntien lausuntoa myös sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti. Linjaukset on kerrottu lausuntopyynnön lyhyessä liitemuistiossa.

Muistion mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu on kunnilla, mutta muistiossa ei ole linjattu, miten suuri väestöpohja vaaditaan yhteen uudistuksen keskeiseen tavoitteeseen eli perustason ja erikoistason palvelujen integrointiin. Keravan kaupunki pitää uudistuksen tässä vaiheessa lähtökohtana, että toimintaa

6.3.2013

kehittäessä perusterveydenhuolto säilyy peruskunnilla. Kerava ei hyväksy Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ( HUS ) lakkauttamista. HUS on kehittänyt toimintojaan pitkäjänteisellä työllä ja pystynyt merkittävästi parantamaan tuottavuuttaan. Palvelujen integrointi tulee suorittaa ensisijaisesti kehittämällä eri toimijoiden yhteistyötä siten, että hoitoprosessit tulevat aiempaa joustavammiksi ja hoitoketjut tehokkaammiksi. Massiivisten organisaatiomuutosten läpivieminen lamauttaa muun toiminnan kehittämisen pitkäksi ajaksi. Keskittyminen ensisijaisesti palvelujen kehittämiseen hallinnollisten muutosten sijasta on tärkeää myös sen vuoksi, että terveydenhuoltomme olisi mahdollisimman kilpailukykyinen kohtaamaan mm. potilasdirektiivin toteuttamiseen liittyvät haasteet.

Erikoistason palvelujen siirtäminen kunnille edellyttää myös rahoituksesta huolehtimista. Hyvinvointivaltion palvelutarjonnan rahoituksen varmistamiseksi kuntien palvelurasitetta tulisi yleisesti keventää.

Maan hallitus on painottanut julkisten palveluiden merkitystä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden takaajana. Tämän varmistaisivat valtakunnallisesti yhtenäiset kriteerit hoitoon pääsyssä vapaan hakeutumisen periaatetta noudattaen.

SOTE-uudistusta on käsitelty korostuneesti sairaudenhoidon näkökulmasta. Suurimmat organisatoriset muutokset kohdistunevat kuitenkin sosiaalipalveluihin, kuten vammaispalveluihin, lastensuojeluun, toimeentuloturvaan, päihde- ja vanhustenhuoltoon - erityisesti siltä osin, kuin toimintoja ei ole hoidettu kuntayhtyminä. Sosiaalipalveluiden kentällä organisatoriset muutostarpeet ovat sairaudenhoitoa merkittävämmät. Vaarana on, että esimerkiksi lastensuojelun osalta asiakkaan prosesseihin muodostuu uusia, tarpeettomia ja haitallisia rajapintoja kunnallisen toimijan (esim. koulu), SOTE-alueen ja yksityisen palveluntuottajan välille.

Kuntien roolia sosiaali- ja terveystalouden tuottajana halutaan uudistuksella vahvistaa ja tukea. Lähtökohtana ei ole nykyiseen tapaan palveluiden järjestäminen, vaan palveluiden tuottaminen. Tämä on merkittävä, uusi poliittinen linjaus, jonka kustannusvaikutusta ei ole selvitetty.

Ennen kuntarakenne- ja sote-ratkaisujen tekemistä tulee selvittää, miten parhaiten turvataan monipuoliset palvelut kaikille asukkaille. Kunnilla tulee olla riittävän vahva oma palvelutuotanto, jotta ne pystyvät takaamaan palvelujen tasa-arvoisen toteutumisen ja vaikuttamaan palvelujen kehittämiseen. Sen lisäksi tarvitaan monimuotoisia yksityisiä palveluita valinnanvapauden mahdollistamiseksi ja paikallisen yrittäjyyden vahvistamiseksi. Esimerkiksi vanhustenhuollossa palveluntuottajina on runsaasti perheyriä tai muita pieniä palveluyrityksiä, jotka toimivat laadukkaasti ja taloudellisesti.

6.3.2013

Vastuullisten ja kohtuullisen kokoisten kuntien sekä pienten tai keskisuurten yritysten tuottamat palvelut ovat inhimillisempi vaihtoehto kuin kansainvälisten pääomasijoittajien hallinnoimien yritysketjujen palvelutuotanto.

Kerava pitää tärkeinä valtakunnallisina tavoitteina kansalaisten omavastuun korostamista, tietojärjestelmien yhtenäistämistä ja sähköisen asioinnin edistämistä.

Kuntarakennelain selostetaan tulevan voimaan 1.5. 2013 ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain vuonna 2015. Kuten kuntarakennelakiluonnoksessakin on todettu, lait tulee saattaa päätettäväksi yhtenä kokonaisuutena. "

Lisäksi Keravan kaupunki esittää, että metropolialueen kunnille tulisi antaa mahdollisuus täydentää lausuntojaan rakennelaista metropolialuetta koskevilta osin vielä kevään kuluessa metropoliesiselvityksen valmistuttua.

LIITE

OTE KAUPUNGINVALTUUSTON PÄÄTÖKSESTÄ 4.3.2013 § 53