



Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

LAUSUNTO KUNTARAKENNELAIN LUONNOKSESTA

Lausuntopyyntö 22.11.2012, VM162:00/2011

Yleistä, kannanotto kuntauudistuksen toteuttamiseen

Kuntasektorin kulut kasvavat liian nopeasti ja osittain hallitsemattomasti väestön palvelutarpeen kasvaessa. Kuntauudistuksen tavoitteeksi on asetettu palvelujen yhdenvertainen turvaaminen, taloudellisen kantokyvyn vahvistaminen ja kuntademokratian toteuttaminen.

Kuntien lukumäärää ja kuntarakennetta on suunniteltu uudistettavaksi aika-
taulullisesti ensimmäisenä. Kuitenkin kuntien suurimmat ongelmat ovat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä ja sen jatkuvasti kohoavissa kustannuksissa. Hallitus onkin päätöksissään todennut, että kuntauudistuksella ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteella on keskinäisriippuvuus. Kuntarakennelakilausunto joudutaan antamaan ilman luotettavaa kokonaiskuvaa, koska sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennelinjaukset sekä valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmäudistuksen linjaukset ovat ratkaisematta ainakin alkuvuoteen 2014 saakka.

Kuntarakenteen uudistus ei yksistään ratkaise kunnallisten palvelujen resurssiongelmia. On huomattava, etteivät kuntien käytössä olevat resurssit oleellisesti lisäänty kuntaliitosten seurauksena ellei samalla tarkisteta kuntien ja valtion välistä tehtävien jakoa sekä valtionosuusjärjestelmää. Rakenteiden uudistamisen sijasta ja lisäksi ratkaisevaa tulee olemaan palveluprosessien uudistaminen ja tehostaminen. Perustuslain mukaan myös valtio on kuntien ohella vastuussa asukkaiden peruspalveluiden järjestämisestä. Valtion ja kuntien tehtävien määrittelyt ja erityisesti valtion osallistuminen kuntien tehtävien rahoittamiseen valtionosuusjärjestelmän kautta on oltava selvillä, ennen kuin tarkoituksenmukaista kuntarakennetta voidaan arvioida.



Kainuussa on olemassa valmis malli, jossa on jo yli 8 vuotta toteutettu perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalityön integraatiota; integraatio on pisimmällä Suomessa. Uudessa palvelurakennelaisissa tulee mahdollistaa tällaisen yhteistyömallin jatkaminen sekä edelleen laajentaminen ja kehittäminen alueellisen tarpeen ja tahdon mukaisesti.

Tutkimuksissa on osoitettu, että optimaalista kuntakokoa ei ole olemassa. Tärkeää sen sijaan on, että jokainen kunta, todellisia kriisikuntia lukuun ottamatta, voi itsenäisesti päättää kuntaliitoksesta ja siihen liittyvistä selvityksistä. Kuntaliitosten tuloksellisuudelle vapaaehtoisuudella ja liittymisprosessin laadulla on keskeinen merkitys.

Kainuun liitto esittää, että

1) Kunta- ja palvelurakennemuutoksen etenemistie tarkistetaan siten, että ensin määritetään suurimmat ongelmat, joihin ratkaisua haetaan. Tämän jälkeen ratkaistaan tehtävät, jotka ovat edelleen kuntien vastuulla sekä palveluilta vaadittavat vähimmäistasot. Seuraavaksi määritetään valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmä ja vasta tämän jälkeen kuntarakenne sekä kuntarakenne-lain sisältö.

2) Vahvan peruskunnan tasavertaisena vaihtoehtona tulee olla mahdollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja muita kunnallisia palveluja väestöpohjaltaan riittävän suurilla yhteistoiminta-alueilla, jotka ovat rahoitus- ja järjestämisvastuuseen kykeneviä. Kuntapohjaiselle aluehallinnolle tulisi siirtää myös muita alueellisia kunnallisia palveluja ja tehtäviä. Tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi toisen asteen koulutus, jätehuolto, pelastustoimi, viljelijätukihallinto, maatalouslomitus, kiinteistö- ja ruokahuoltotehtävät, aluekehitys, maakäytön suunnittelu ja elinkeinopolitiikka. Lisäksi valtion aluehallinnon aluekehitystehtäviä voitaisiin siirtää kuntapohjaiselle aluehallinnolle, jolloin demokraattisen päätöksenteon piiriin kuuluva kehittämisrahoitus pohja laajenisi merkittävästi. Luottamushenkilöt tulee valita suorilla vaaleilla, kuten Kainuun hallintokokeilussa tehtiin.

3) Kunta- ja palvelurakennemuutoksen ajoitusta tulee tarkistaa siten, että mahdollisten kuntaliitospäätösten määräaika on 31.12.2015 ja koko uudistus ajoitetaan vuoden 2017 alkuun vuoden 2015 alun sijaan.



Kannanotto lausuntopyynnön kysymyksiin 1. – 5.

1. Selvitysvelvollisuus, selvityspäätökset (ml. poikkeuspäätökset) ja selvitysvelvollisuuden sisältö

Hyvää lakiluonnoksessa on se, että siinä huomioidaan harvaan asutut alueet ja niiden erityisongelmat. Tämä sama tulee muistaa uudistettaessa kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmää.

Harvan asutuksen alueilla on välttämätöntä, että kuntien välisen yhteistyön kehittäminen on tasavertainen vaihtoehto kuntaliitoksille. Kuntarakennelakiin tulisi kirjoittaa selkeästi näkyviin, että selvitysvelvollisuus voi koskea myös kuntien välistä yhteistyötä.

Kainuun liitto esittää, että selvityskriteerien määrittämisessä otetaan huomioon alla olevat seikat:

Kriteerit on viritetty päämäärällä, että jokainen kunta joutuu tekemään liitos selvityksen. Ne eivät anna vastausta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamiseen eivätkä ylipäättään kuntauudistuksen tavoitteeseen ”vahvasta elinvoimaisesta peruskunnasta”. Siksi vaarana on ”turhien selvitysten” tekeminen ja huomion kiinnittyminen väriin asioihin. Samalla oleelliset varsinaiseen palvelutuotantoon (prosessien kehittämiseen ja uudistamiseen) liittyvät uudistustarpeet jäävät taka-alalle ja talouteen sekä tuotannon tehokkuuteen liittyvien ongelmien ratkaiseminen jää hoitamatta.

Selvityskriteerit eivät ota huomioon kuinka tehokkaasti ja laadukkaasti kunnalliset julkiset palvelut on järjestetty. Juuri palvelurakenteen uudistaminen ja palvelutuotannon tehostaminen ovat kuntien talouden kannalta olennaisin kysymys, johon kuntarakenteiden uudistaminen ei anna suoraa lääkettä. Päinvastoin, kuntien toimintamenot kasvavat useiksi vuosiksi ennen ja jälkeen kuntaliitoksen.

Väestöpohjakriteerin 20 000 asukkaan vähimmäisvaatimus ei sovellu Suomen laajoille harvaan asutuille alueille. Pienimmät hallintoalueet muodostuvat silloin maantieteellisesti liian suuriksi, mikä heikentää palvelujen saatavuutta ja lisää palvelutuotannon kustannuksia. Alle yksivuotiaiden kriteeri on perusteeton ja turha, koska em. 20 000 asukkaan vähimmäisvaatimus kattaa myös tämän kriteerin kunnat.



Kuntien on lähtökohtaisesti noudatettava selvityskriteerejä, johon voi hakea poikkeusta mm. harvan asutuksen perusteella. Harva-alueiden kuntien kannalta on tärkeää, että hakumenettely aikataulutetaan.

Yhdyskuntarakennetarkastelu on olennainen vain suurten kaupunkiseutujen osalta, jossa tiivis taajamarakenne jakautuu useisiin kuntiin. Kainuun erityisenä olosuhdetekijänä on pantava merkille nykyiselläänkin pitkät kuntakesketyisyydet. Esimerkiksi maakuntakeskuksesta Kajaanista etäisyys Vaalaaan on 93 km, Kuhmoon ja Puolangalle molempiin 100 km sekä Suomussalmen kuntakeskukseen 109 km. Lyhimmilläänkin kuntakeskusten väli Kainuussa on 39 km (Ristijärvi-Hyrynsalmi ja Ristijärvi-Paltamo). Yhdyskuntarakenne on tiivistynyt nykyisiin kuntakeskuksiin ja erittäin harvaan asuttu maa-seutualue on erittäin laaja. Kainuun pitkällä etäisyyksillä yhdyskuntarakenne ei ole olennainen kriteeri, vaikka yhdyskuntarakenteen yhteisellä ohjauksella (maakuntakaava) voidaan saavuttaa jonkinasteisia synergiaetuja ja niitäkin vain pitkällä aikaviiveellä.

Taloudellista tilannetta arvioitaessa tulee ottaa huomioon kunnan taseiden ja pääomien tarkastelu.

Kainuussa selvitys olisi järkevää toteuttaa yhtenä selvityksenä, jolloin saataisiin näkemys koko maakuntaa koskevasta parhaasta kunta- ja aluerakenteesta sekä kuntien välisen yhteistyön kehittämisen kaikista vaihtoehdoista. Edellä mainittua ratkaisua kannattaa harkita myös muissa Kainuun kaltaisissa harvan asutuksen ja pitkien etäisyyksien maakunnissa.

2. Esityksen sisältämät määräajat ja menettelyt

Lakiluonnoksessa olevat aikataulut eivät ole realistisia, koska kuntien järjestämisvastuun ja talouden kannalta keskeisimmät elementit ovat vasta valmistelussa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne ja valtionosuusuudistus sekä uusi kuntalaki ovat ratkaisematta alkuvuoteen 2014 saakka. Selvitykseen osallistuvat kunnat määrittää ja laadittavaan yhdistymisselvitykseen vaikuttaa olennaiselta osin toteutettava valtionosuusuudistus.

Kainuun liitto esittää, että kuntauudistushankkeen etenemistie ja ajoitus tarkistetaan realistiseksi:



Johdonmukainen etenemistie olisi:

1. Sosiaali- ja terveystalveluluiden järjestämiseen liittyvien asioiden ratkaisu.
2. Sopimus kuntien ja valtion välisestä tehtävien jaosta perustalveluiden hoitamisessa.
3. Kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen vastaamaan sovittua tehtäväjakoa.
4. Kuntalain uudistus.
5. Tarkoituksen mukaisen kuntarakenteen määritys ja kuntarakennelain uudistus. Tavoitteena tasapuoliset ja laadukkaat talvelut kansalaisille koko Suomen alueella.

Lakiluonnoksen mukaan kuntien tulee päättää selvitysalueista 30.11.2013 mennessä ja mahdollisesta kuntaliitoksesta 1.4.2014 mennessä. Noin 4 kuukautta on aivan liian lyhyt aika riittävän perusteellisen selvityksen tekemiseen, kuntien välisille neuvotteluille ja huolelliselle harkinnalle. Uusien kunnanvaltuustojen riittävä perehtyminen selvitykseen vaatii myös aikansa. Koska valtaosa tulevista kuntaliitoksista tapahtuisi 1.1.2017, oikea määräaika päätöksen tekemiseen olisi 31.12.2015 ja koko uudistuksen ajoitus vuoden 2017 alkuun vuoden 2015 alun sijaan. Myös hakumenettely selvityskriteereistä poikkeamiselle on aikataulutettava, koska esiselvitys- ja yhdistymisavustusten saaminen on sidottu selvityskriteereihin ja määräaikojen noudattamiseen. Ajataulun väljentäminen realistiseksi palvelee myös kuntarakennemuudistuksen tavoitteissa onnistumista.

3. Valtioneuvoston toimivalta päätettäessä kuntajaon muuttamisesta

Koska esityksellä ei laajenneta yleistä valtioneuvoston toimivaltaa nykyisestä, ei tähän ole huomautettavaa.

Kainuun liitto esittää, että ratkaistaessa kriisikunnan poikkeusmenettelyä (pakkoliitos) on otettava huomioon myös kunnan taloudelliseen ahdinkoon johtaneet syyt sekä pakkopykälän mahdolliset lieveilmiöt. Taloudeltaan kriisiytyväksi kunnaksi ja kriisikunnaksi joutuminen ei ole tulevaisuudessa enää vain pienten kuntien ongelma, vaan se voi koskea jopa maakuntien keskuskaupunkeja. Myös valtionosuusjärjestelmä voi aiheuttaa saman tilanteen, jos se ei riittävästi huomioi kuntien välisiä kustannus- ja tuloeroja. Tällaisessa tilanteessa tulee selvittää vaihtoehtoisena ratkaisuna kunnan saattaminen toimintakykyiseksi ilman kuntaliitosta muilla valtion ja kunnan yhteisillä toimenpiteillä.



Jo pelkän pakon uhka voi viedä kriisikunnalta kiinnostuksen oikaista taloutta. Siksi poikkeusmenettelyä valmisteltaessa kuntaliitosratkaisuna on turvattava ns. vastaanottamaan joutuvan, taloudellisesti vahvemman kunnan intressit selviytyä tehtävästä ja taloudellisesta vastuusta. Ratkaisuna ei saa olla palvelujen lakkauttaminen liitettävästä kunnasta. Toisaalta jo tällaisen selvitysvaiheen alussa tulisi olla mahdollisuus sitouttaa kriisikunnat kriittiseen taloudenpitoon ja päätöksentekoon selvitysvaiheen ajaksi.

4. Yhdistymisavustuksien ehdot ja määrä

Kannatettava asia on ehdotus, jolla pyritään turvaamaan yhdistyvien kuntien valtionosuustaso. Kuntien yhdenvertaisuuden kannalta ei ole toivottavaa, että sen saisivat täysimääräisenä vain sellaiset kunnat, jotka tekevät kuntaliitoksen jo vuoden 2015 alusta. Kuntaliitokset selvityksineen ovat vaatimustasoltaan erilaisia. Tässä kuntia ei pidä kannustaa hätäilemään. Valtionosuuskompensaation lisäyksenä tulee ottaa huomioon meneillään olevat valtionosuusleikkaukset ja niiden vaikutukset kompensaation määrään.

Yhdistymisavustuksen perusosan määrä Kainuun väkiluku huomioiden on liian alhainen. Vaikka kuntia yhdistettäisiin useampiakin, niin käytännössä saatavat yhdistymisavustukset jäävät Kainuussa pieniksi. Pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen johdosta yllä pidettävää infra/asukas on huomattavasti enemmän kuin useilla muilla alueilla.

Taloudellisella selvityspeniteella olevan kunnan mukana olo selvityksessä toisi avustukseen lisäosan 150 € / asukas tällaisen kunnan osalta. Lisäosan määrä on liian pieni verrattuna niihin vastuisiin, joita asukasluvultaan pieninkin kunnan palvelujen järjestäminen ja infrastruktuurin kuntoon laittaminen vastaanottavalle kunnalle aiheuttavat.

Kainuun liitto esittää, että kuntauudistusta varten taloudellinen tuki määritetään esitettyä oleellisesti korkeammaksi ottamalla huomioon harvan asutuksen ja pitkien etäisyyksien kustannuksia korottava vaikutus. Yhdistymisavustusten taso ei motivoi kuntaliitoksiin. Lisäksi on otettava huomioon valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmäuudistuksen vaikutukset rahoituskokonaisuuteen.



5. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti

Kainuun liitto pitää hyvänä sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja rahoittamiseen kykenevän vahvan peruskunnan vaihtoehtona voidaan tarvittaessa antaa mahdollisuus poikkeusmenettelyyn, jossa kunnat yhdessä voivat muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämisvastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalueita.

Olennainen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä ja alueen kuntien kantokykyä ohjaava elementti on palveluiden rahoitusjärjestelmä. Kainuun hallintokokeilun aikana Kainuussa toteutettiin tulopohjaperusteinen, kuntien taloudelliseen kantokykyyn pohjautuva rahoitusmalli, jossa kunnat maksoivat palvelujen tuottajakuntayhtymälle laskennallisen rahoitusosuuden.

On huomattava, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden lähipalvelujen turvaamiseen pitkien etäisyyksien harvaan asutuilla yksistään riitä järjestämisvastuun kokoaminen suuremmille toimijoille. Ratkaisuna ovat mm. uudet toimintatavat ja sopimukset lähipalvelujen järjestämiseksi.

Valtionosuusjärjestelmä on tarkoitettu palveluiden rahoittamiseen ja turvaamiseen kuntalaisille. Valtionosuusjärjestelmään suunnitteilla olevalla, työssäkäyntiomavaraisuuteen pohjautuvalla kriteerillä ohjattaisiin kuitenkin kuntarakenteen muutoksiin, mitä ei voi pitää perustuslain mukaisena.

Kainuun liitto esittää, että vahvan peruskunnan vaihtoehtona säilytetään tasavertainen mahdollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja palvelut väestöpohjaltaan riittävän suurilla sosiaali- ja terveydenhuoltoalueilla, jotka ovat rahoitus- ja järjestämisvastuuseen kykeneviä. Olemassa olevia ja hyvin toimivia rakenteita tulee voida hyödyntää mahdollisimman paljon. Tulevassa lainsäädännössä tulee säilyttää kuntien oikeus päättää alueelleen sopivan rahoitusmallin käytöstä.

Muodostettavaksi esitettyjen sotien erityisvastuualueiden (ERVA-alueet) ja perustason tehtävät ja rajapinnat tulee määritellä niin, ettei ERVA tule ohjaamaan alueiden erikoissairaanhoidon.

Kainuussa on toiminut jo yli 8 vuotta malli, jossa on toteutettu perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalityön integraatiota. Uudessa pal-



Kainuun liitto

velurakennelaisissa tulee mahdollistaa tällaisen yhteistyömallin jatkaminen. Mallin hyväksyminen antaa Kainuulle edellytykset jatkaa erittäin tarpeellista toimintojen ja prosessien sisäistä kehittämistä sen sijaan, että jälleen kerran energia jouduttaisiin käyttämään hallintomallien muuttamiseen.

Kainuun liitto toivoo, että edellä esitetyt näkökohdat otetaan huomioon jatkovalmistelussa.

KAINUUN LIITTO

Timo Korhonen
maakuntahallituksen
puheenjohtaja

Pentti Malinen
va. maakuntajohtaja

www.kainuu.fi

Kainuun liitto

Postiosoite:
Kainuun liitto,
Kauppakatu 1,
87100 Kajaani

Laskutusosoite:
Kainuun liitto, Osto-
laskut, PL 401,
87070 Kainuu

Sähköposti:
etunimi.sukunimi@kainuu.fi

Y-tunnus: 2496992-4

Pankki:
Iban: FI17 8119 9710 0090 04
BIC: DABAFIHH
OVT-tunnus: 003724969924