



Valtiovarainministeriö  
Kunta- ja aluehallinto-osasto  
PL 28  
00023 VALTIONEUVOSTO  
[valtiovarainministerio@vm.fi](mailto:valtiovarainministerio@vm.fi)

### **Lausunto kuntarakennelain luonnoksesta ja muutoksista kielilakiin**

Mustasaaren kunta on perehtynyt kuntarakennelakiluonnokseen sekä kuntauudistukseen liittyviin muihin lakeihin ja esityksiin ja esittää seuraavaa:

- a) Luonnoksen 2. ja 4. §:ään sisältyy useita yksityiskohtaisia lainsäädännöllisiä tavoitteita, jotka koskevat osin kysymyksiä, jotka ovat luonteeltaan kvantitatiivisia. Mustasaaren kunta katsoo, että koska kuntalainsäädännön kaltaisella perustavalla lainsäädännöllä on syvällisiä ja pitkäjänteisiä vaikutuksia, sen on perustuttava yleisiin tavoitteisiin, jotka eivät ole aikaan sidottuja ja jotka perustuvat perustuslain velvoitteisiin: väestön perusoikeuksien, kunnallisen itsehallinnon, kuntien talouden ja Suomen molempien kansalliskielten vahvistamiseen.
- b) Kuntien välisen yhteistyön vahvistaminen on asetettava tasavertaiseen asemaan kuntaliitosten kanssa lainsäädännön tavoitteena. Näin alueelliset eroavaisuudet ja lähidemokratian edellytykset tulevat parhaiten huomioiduksi.
- c) Yli 60 prosenttia kunnan menoista aiheutuu sosiaali- ja terveydenhuollosta. Mustasaaren kunta katsoo, että epäselvyys siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät sekä sairaanhoidon tehtävät tulevaisuudessa hoidetaan ja kuka ne hoitaa, vaikeuttaa kannan ottamista kuntarakennelain luonnokseen. Tästä ja muista seuraavassa ilmenevistä syistä Mustasaaren kunta ehdottaa, että hallitus lykkää lainsäädäntökokonaisuuden aikataulua. Mustasaaren kunta katsoo myös, että jatkotyössä on huomioitava jo muodostetut yhteistoiminta-alueet. Mustasaaren kunta pitää kiinni siitä, että Suomi tarvitsee tulevaisuudessakin kolmiportaisen sosiaali- ja terveydenhuoltorakenteen.
- d) Kuntarakennelain luonnokseen ei sisälly analyysia uudistuksen taloudellisista vaikutuksista.

Mustasaaren kunta palaa edellä oleviin kysymyksiin yksityiskohtaisemmissa kommentteissaan.

### **Yleistä lakiluonnoksesta**

Mustasaaren kunta katsoo, että lainsäädännön ensisijaisena tavoitteena on oltava perusvapauksien ja -oikeuksien toteutuminen. Kunnat ja niiden toiminta ovat olennaisessa osassa perusvapauksien ja -oikeuksien toteuttamisessa. Tältä osin Mustasaaren kunta katsoo, että lakiluonnos perustuu epäselvään normihierarkiaan. Kuntarakennelakiluonnoksen lähtökohtana ovat pääasiassa kaupunkiseudut, pendelöintiaste ja muut matemaattiset kriteerit. Tämä perusolettamus



lähtökohtanaan lainsäätäjä on päättänyt jättää valottamatta muita vaihtoehtoisia toiminnallisia kokonaisuuksia. Kuntarakennelain 2. §:ssä annetaan voimassa olevan lainsäädännön tavoin mahdollisuus luoda toisentyypinen kunta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palvelutuotannon järjestämisestä ja rahoituksesta. Muun muassa oikeuskanslerin kannanoton mukaan kielelliset oikeudet ovat erityisasemassa aluejakopäätökseen vaikuttavien tekijöiden joukossa. Mustasaaren kunta lausuu kuten moni lainsäädännön asiantuntija, muun muassa oikeustieteen professori Kaarlo Tuori, että perusoikeuksien on noustava tässä lakiluonnoksessa sovellettujen kvantitatiivisten perusteiden edelle kunnan palvelurakennetta järjestettäessä.

Mustasaaren kunta huomauttaa, että kun pendelöintiä ylipainotetaan arviointiperusteena, jätetään huomioimatta se tosiasia, että pendelöinti luo edellytykset alueen hyvälle talousdynamiikalle. Yhteiskuntamme ensisijaisena tavoitteena on oltava talouskasvu eikä se, miten suuri kunnan sisäinen ja ulkoinen pendelöintiaste on. Kun ihmiset kulkevat työhönsä, joko saman kunnan alueella tai kuntarajojen yli, yhteiskunta pystyy sopeutumaan muuttuviin taloustilanteisiin paremmin. Pendelöinti on myös yksi elinvoimaisen maaseudun perusedellytyksistä, ja se mahdollistaa differentioitua työmarkkinat ja elävän maaseudun. Pendelöinti mahdollistaa myös tiettyjen toimintojen keskittämisen, mikä on valtakunnallisten maankäyttötavoitteiden mukaista (luvut 1) toimiva aluerakenne, 2) eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, 4) toimivat yhteysverkot ja energiahuolto.

Pendelöintitilasto ei kuvasta myöskään rakennetta, johon kuuluu monia pienyrityksiä. Usein pendelöintitilasto osoittaa vain, missä suurimmat työnantajat ovat. Pohjanmaalle on tyypillistä vahva pienyrittäjäkulttuuri, ja esimerkiksi Mustasaaren kunnassa on useampia toimipaikkoja kuin suuremmissa keskuskaupungeissa, kuten Kemissä, Äänekoskella, Valkeakoskella, Pieksämäellä ja Pietarsaareissa. Pienet yritykset toimivat usein keskuskaupunkien suurten yksiköiden alihankkijoina.

Uudistuksessa on lisäksi laajasti kyse vanhenevan väestön tarpeista. Valtiovarainministeriön kokoaman tilastoaineiston perusteella (Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne – Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys) Pohjanmaan kunnat sijoittuvat hyvin muiden seutujen kuntiin verrattuna, mikä on muun muassa maahanmuuton ja korkean syntyvyyden ansiota. Tilasto heijastaa sitä, että haasteet ovat erilaiset eripuolilla maata. Ennusteiden mukaan (Fjalar Finnäs 2012) Mustasaaren huoltosuhde tulee hitaasti laskemaan vuoteen 2021 asti, minkä jälkeen se paranee jälleen. Saman tilastoaineiston perusteella kaikki Pohjanmaan kunnat sijoittuvat parhaisiin kvinttiileihin 3–5, Kristiinankaupunkia lukuun ottamatta. Kuntarakenteen muuttaminen ei siis paranna demografista epätasapainoa. Mustasaaren kunta katsoo, että valtionosuusjärjestelmän on yhä rakennuttava solidaarisuusperiaatteelle, joka tasoittaa erilaisista demografisista rakenteista johtuvia erilaisia kustannuspaineita kunnissa.

Tätä korostetaan myös selvitysmies Arno Miettisen esittelemissä alustavissa linjauksissa. Mustasaaren kunta yhtyy ajatukseen, että valtionosuuksilla toteutettavaa verontasausjärjestelmää on uudistettava niin, että kaikille kunnille taataan taso, joka on vähintään 100 prosenttia koko maan verojen keskiarvosta, ja että uudistukseen sisällytetään kannusteita kuntien verotulojen lisäämiseksi.



Mustasaaren kunta pitää ongelmallisena, että Paras-lainsäädännön tuloksena muodostetut yhteistoiminta-alueet eivät ole lakiluonnoksen selvänä lähtökohtana. Jatkuvuuden ja selvyuden vuoksi Mustasaaren kunta katsoo, että perustettujen yhteistoiminta-alueiden tulee saada oikeutettu asemansa työn edetessä.

Kuntarakenneuudistuksella on pitkälle ulottuvia vaikutuksia evankelis-luterilaiseen kirkkoon ja seurakuntien kielelliseen asemaan, mikä viimekädessä vaarantaa Porvoon hiippakunnan olemassaolon. Tätä vaikutusta ei ole selvitetty uudistuksessa lainkaan, ja sen tulee sisältyä jatkotyöhön niin, että Porvoon hiippakunta voi jatkaa toimintaansa entiseen tapaan.

### **Yksityiskohtaisempia kommentteja**

#### **2 § Kuntajaon kehittämisen tavoitteet**

Kuntarakennelain luonnoksessa esitetään lisäystä "...ja riittävästä omasta palvelutuotannosta". Mustasaaren kunta katsoo, että lisäys on sisällöltään epäselvä ja että se ei noudata Suomen ratifioimaa peruskirjaa Euroopan paikallisesta itsehallinnosta (66/1991). Sopimuksen 10. artiklan 3. kohta antaa paikallisviranomaisille oikeuden laissa säädetyillä edellytyksillä olla yhteistyössä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa tehtävissä, jotka koskevat yhteistä etua. Lisäys sopii myös huonosti vallitsevaan käytäntöön, jossa kunnat hoitavat monia tehtäviä tekemällä yhteistyötä, vieläpä alueilla, jotka ovat huomattavasti työssäkäyntialueita suurempia. Yhteistyön mahdollisuus antaa kunnille myös joustavimmat mahdollisuudet uudistaa palvelurakennettaan ja kokeilla innovatiivisia ratkaisuja.

#### **4 § Kuntajaon muuttamisen edellytykset**

Kuntarakennelain luonnoksessa esitetään lisäystä "...ja tuottamisesta". Lisäystä kommentoidaan samoin kuin lisäystä 2. §:ään.

#### **4 a § Kuntarakenneuudistuksen tavoite**

Vaikka pykälän esitetään olevan voimassa määräaikaisesti (2013–2016) Mustasaaren kunta katsoo, että uudistuksen tavoitteet eivät saa uudistuksen pitkän aikavälin vaikutusten takia olla aikaan sidottuja ja niiden on perustuttava perustuslain velvoitteisiin. Mustasaaren kunta ehdottaa, että momentit 2–4 korvataan seuraavasti:

*Kuntauudistuksen tarkoituksena on vahvistaa kuntien asukkaiden perusoikeuksia, kunnallista itsehallintoa, paikallista demokratiaa, kuntien taloutta ja Suomen kahta kansalliskieltä.*

Mustasaaren kunta huomauttaa, että jos 4 a §:n 4. momentti säilytetään, määritelmä on esitetyssä muodossaan puutteellinen, sillä saman lain mukaan on myös mahdollista luoda erityyppinen kunta,



jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palvelutuotannon järjestämisestä ja rahoituksesta. Tämä on myös välttämätöntä viitaten Perustuslakivaliokunnan lausuntoon 21/2009, jonka mukaan valtion on aina valittava mahdollisista aluejaotuksista se vaihtoehto, joka turvaa parhaiten perusoikeudet.

4 a §:n 4. momentti on joko poistettava tai sitä on täydennettävä.

#### **4 b § Selvitysvelvollisuus**

Mustasaaren kunta katsoo, että laissa on perusteltua tarkentaa yhteisen selvityksen sisältöä, kuten lakiluonnoksessa on tehty. Mustasaaren kunta huomauttaa kuitenkin, että kuntien on voitava selvittää myös muita kuin lakiluonnoksessa määrittäjä asioita. Mustasaaren kunta viittaa etenkin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 10. artiklan 3. kohtaan ja esittää, että lain on myös mahdollistettava selvitys kuntien yhteistyön lisäämisestä.

*Mustasaaren kunta esittää siksi, että sanoja "yhdistymisselvitys" ja "selvitys yhteistyön lisäämisestä" käytetään rinnakkain ja yhdenvertaisesti lakitekstissä, muun muassa 4 a §:n kaikissa momenteissa.*

Lakiluonnoksessa määrätään, että kuntien on laadittava suunnitelmat hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä arvioitava kielellisten oikeuksien ja lähidemokratian toteutumista uudessa kunnassa. Mustasaaren kunta huomauttaa, että yhdistymissopimus on voimassa vain kolme vuotta. Kun kyse on väestön perusoikeuksiin kohdistuvista vaikutuksista, kolmen vuoden perspektiivi on liian lyhyt; lain tulee olla pysyväisluonteinen.

*Mustasaaren kunta esittää, että kunnat laativat arviot vaikutuksista hallintoon, palveluihin, kielellisiin oikeuksiin ja lähidemokratiaan vähintään 20 vuoden aikajänteellä.*

*Selvitysvelvollisuuden on lisäksi käsitettävä vaikutukset seurakuntien hiippakuntajakoon ja merkitys Porvoon hiippakunnalle.*

Mustasaaren kunta esittää, että valtion on vastattava osittain selvitystyön kustannuksista.

Mustasaaren kunta huomauttaa, että 4 b §:n 4. momentti yhdistymisselvityksen tavoitteesta ei vastaa kuntauudistuksen tavoitetta. Lakitekstin yksityiskohtaisissa perusteluissa (sivut 33–34) mainitaan neljä vaihtoehtoista edellytystä, jotta kuntajaon muutos voidaan tehdä: muutos parantaa kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä; muutos parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita; muutos parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai muutos parantaa yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Näin ollen selvityksen tavoitteena on oltava sen määrittäminen, täyttyykö yksi tai useampi näistä edellytyksistä, jotta kunta voi arvioida edellytyksiään asiaperustein.

Mustasaaren kunta esittää siksi, että 4 b §:n 4. momentin alku kuuluu seuraavasti:



*Selvityksen tavoitteena on selvittää, onko kuntien yhdistymiselle 4 a §:n mukaisia edellytyksiä vai voidaanko tavoitteet saavuttaa paremmin alueen kuntien välisellä yhteistyöllä.*

**4 c § Palveluiden edellyttämä väestöpohja ja 4 d § Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne**

ARTTU-ohjelman loppuraportin (joulukuu 2012) mukaan optimaalista kuntakokoa ei ole, ja erikokoiset kunnat ovat hyviä eri asioissa. Tämän valtion, tutkimusyksikköjen ja kuntien yhteisen monivuotisen tutkimusohjelman perusteella ei esitetyille matemaattisille kriteereille ole tosiasiallisia perusteita. Sitä vastoin on johdonmukaista, että lakiin on poimittu ainakin noin 20 000 asukkaan väestöpohja, joka on sama kuin Paras-lainsäädännössä.

Mustasaaren kunta korostaa 4 a §:n kommentteihin viitaten, että lakiluonnoksen normihierarkia on epäselvä. Oikeuskansleri on vahvistanut, että kielelliset oikeudet ovat erityisasemassa aluejakopäätökseen vaikuttavien tekijöiden joukossa. Tämä ei käy ilmi lakiluonnoksesta. Mustasaaren kunta korostaa, että kunnan palvelurakennetta järjestettäessä perusoikeuksien vaalimisen tulee perusteena selvästi nousta työssäkäyntialueen, yhdyskuntarakenteen, väestöpohjan tai koko alueen etua koskevan subjektiivisen arvion edelle. Monet oikeustieteen asiantuntijat, muun muassa Kaarlo Tuori (Kuntarakennekirja s. 116 ja lausunto kuntarakennelaista, helmikuu -13), ovat myös huomauttaneet, että kielelliset oikeudet on sitova perusoikeus toisin kuin ne kvantitatiiviset perusteet, joita kuntarakennelain luonnoksessa on sovellettu. Mustasaaren kunta katsoo, että tämän hierarkian on käytävä selvästi ilmi lakitekstistä. Pelkkä poikkeamismenettelyyn viittaaminen tietyissä erityisissä olosuhteissa ei riitä (katso kommentit 4 a ja 4 f §:iin).

Perustuslakivaliokunta on vahvistanut (PeVL 21/2009), että hallinnollisesti mahdollisista aluejaotuksista on valittava se vaihtoehto, joka turvaa parhaiten perusoikeudet. Mustasaaren kunta korostaa, että palvelurakenteiden yhteistyömallit on huomioitava vaihtoehtona mahdollisille aluejaotuksille, ja esittää, että tämä kirjataan lakiin (ks. ehdotus 4 b §:n muotoiluksi). Mustasaaren kunta korostaa myös, että selvitysalueen valitsemisessa on noudatettava perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 21/2009 vahvistamaa periaatetta.

Mustasaaren kunta esittää 4 b §:ään uutta 4. momenttia:

*"Vaihtoehtoista selvitysalueista on valittava se selvitysalue, joka turvaa parhaiten perusoikeudet.*

*Tällainen selvitysalue on rinnastettava toiminnallisten kokonaisuuksien muodostamiin selvitysalueisiin siinä, että kunnilla on oikeus päättää itse selvitysalueesta ja oikeus yhdistymisavustukseen."*

Näin menettelemällä valtioneuvosto noudattaa parhaiten perustuslakivaliokunnan mietintöä PeVM 10/1998, jonka mukaan kuntajaon muutokset eivät saa johtaa kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla



kielellään. Kielilain 35. §:n 3. momentin mukaan viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä.

#### **4 f § Selvitysalueesta poikkeaminen**

Lain perustelutekstissä sanotaan muun muassa: "Lisäksi poikkeaminen olisi mahdollista suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi. Poikkeaminen ei tulisi kuitenkaan kyseeseen, jos se estäisi alueella toiminnallisten kokonaisuuksien muodostamisen". Viimeinen virke on epäohdonmukainen, ja se tulee poistaa. Ensisijaisena tavoitteena on aina oltava perusoikeuksien turvaaminen. Mustasaaren kunta katsoo, että saaristoisuus on luettava poikkeamisen perusteeksi, kuten aiemmassa vastaavassa lainsäädännössä (Paras-laki 5. §).

#### **4 g § Selvitysten määräaika ja seuranta**

Määräajat eivät ole riittävän pitkiä laadukkaan työn takaamiseksi. Määräajat jäävät liian lyhyiksi erityisesti, jos yksi tai useampi kunta hakee selvitysalueesta poikkeamista marraskuussa 2013, kun selvityksen tulee valmistua huhtikuuhun 2014 mennessä. Mustasaaren kunta esittää, että selvityksen aikataulu lykätään ainakin 31.12.2014 saakka, jotta kunnat pystyvät noudattamaan hyvää hallintotapaa ja kuulemaan henkilöstöään asiaankuuluvalla tavalla.

Selvityksen sisällöstä annetussa ohjeessa painotetaan, että selvityksen tulee sisältää yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Selvitykselle varattu aikataulu on kuitenkin liian tiukka, jotta ohjeen mukainen yksityiskohtainen ja monipuolinen arviointi ja siihen liittyvä väestön asianmukainen kuuleminen olisi mahdollista. Näin ollen aikataulu ei ole hyvän hallintotavan ja toimivan demokratian mukainen.

#### **4 h–i §, 15 §, 16 a §, 18 § Valtioneuvoston toimivalta**

Ei kommentoitavaa.

#### **41 § Yhdistymisavustus**

Mustasaaren kunta katsoo edellä olevaan viitaten ("Selvitysten määräaika ja seuranta"), että kunnat asetetaan eriarvoiseen asemaan, jos mahdollisuus yhdistymisavustuksen saamiseen sidotaan 1.4.2014 mennessä tehtyyn päätökseen. Mustasaaren kunta katsoo, että tätä määräaikaa tulisi pidentää ainakin 31.12.2014 saakka.

Valtionosuusjärjestelmän on oltava neutraali suhteessa kuntarakenteeseen.

#### **Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät**

Mustasaaren kunta katsoo, että esitettyä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosta ei voida toteuttaa aikataulun mukaisesti. Tällä hetkellä ei ole perusteltua purkaa sairaanhoitopiirejä, kun



samalla on epäselvää, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tullaan jatkossa järjestämään ja kuka niitä tulee ylläpitämään. Kunnat ovat vähentäneet merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon ylläpitäjien määrää vuodesta 2005 lähtien joko kuntaliitoksiin tai yhteistoiminta-alueita muodostamalla. Maamme kunnista noin 200 ylläpitää tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujaan noin 55 yhteistoiminta-alueen kautta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmän kannanotossa (13.12.2012) ja palvelurakennetyöryhmän loppuraportissa (11.1.2013) on nostettu esiin vaatimus 50 000–100 000 asukkaan väestöpohjasta. Mainitussa raportissa jätetään huomioimatta se tosiasia, että pienemmän väestöpohjan kunnat ja yhteistoiminta-alueet ylläpitävät laajoja palvelukokonaisuuksia ja usein niin, että kuntalaiset ovat tyytyväisiä. ARTTU-ohjelman julkaisun mukaan (tutkimuksia nro 21, huhtikuu 2012) "tyytyväisimpiä kuntalaiset ovat 10 001–20 000 asukkaan taajaan asutuissa, sosiaali- ja terveyspalveluja yhteistoiminta-alueen kautta järjestävissä kunnissa. Näissä ryhmissä myös palvelujen saavutettavuus koetaan muita paremmiksi." Paikalliset, kunnan toimintana järjestetyt palvelut toimivat hyvin. Palvelut, jotka vaativat isompaa väestöpohjaa, järjestetään erilaisten yhteistyörakenteiden kautta. Sen, että tietyt toiminnot vaativat suuren väestöpohjan, ei tule muovata koko rakennetta ja laittaa paikallista päätöksentekoa uusiksi. Mustasaaren kunta katsoo, että luonnosteltu "laajempi perustaso" ja 50 000–100 000 asukkaan väestöpohja aiheuttavat epätarkoituksenmukaisia, liian pieniä välirakenteita ja katsoo, että nykyiset sairaanhoitopiirit tulee säilyttää toistaiseksi.

Mustasaaren kunta katsoo, että kunnat, jotka muodostavat yli 20 000 asukkaan yhteistoiminta-alueen, täyttävät sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmän 13.12.2012 päätöksen mukaisen erityisen 20 000 asukkaan perusteen.

### ***Analyysi uudistuksen taloudellisista vaikutuksista***

Mustasaaren kunta korostaa, että yksi kuntauudistuksen tärkeimmistä perusteluista koskee hyvinvointipalvelujen taloudellista perustaa ja mahdollisuutta ylläpitää hyvinvointipalveluja tulevaisuudessa. Tästä syystä on yllättävää, että lainsäätäjät lähes kokonaan sivuuttaa tähän mennessä tehdyt analyysit valtion ja kuntarakenteen uudistuksista. Paras-uudistuksen käynnistymisestä lähtien kuntien yhdistymisen talousvaikutuksia on analysoitu ARTTU-arviointitutkimusohjelmassa. ARTTU-loppuraportissa 10.12.2012 todetaan muun muassa, että kustannusten kasvu on ollut liitoskunnissa nopeampaa kuin yhteistyökunnissa ja että kunnat voivat joskus olla "haitallisen suuria".

Tästä syystä Mustasaaren kunta edellyttää, että lainsäädäntöä muutetaan niin, että kuntafuusioiden lisäksi huomioidaan myös muita vaihtoehtoja tavoittelemisen arvoisina keinoina asukkaiden perusoikeuksien turvaamiseksi. Tilanteessa, jossa sekä valtiontalouden että kuntatalouden tasapainottaminen on vaikeaa, tulee välttää jokaista toimenpidettä, joka lisää kuntien kustannuksia. Mustasaaren kunta edellyttää myös, että jokaiseen selvitykseen tulee sisältyä analyysi, jossa taloudellisen tilanteen lisäksi arvioidaan myös yhdistymisen, tai vaihtoehtoisesti yhteistyön, lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset.



**Muutokset kielilakiin**

**27 § Viranomaisten kirjeenvaihto ja 29 § Kunnalliset kokouskutsut, pöytäkirjat ja johtosäännöt**

Ehdotetut muutokset viranomaisten velvollisuuksiin valtion ja kaksikielisten kuntien välisessä kirjeenvaihdossa ovat perusteltuja kuntarakennelaista riippumatta.

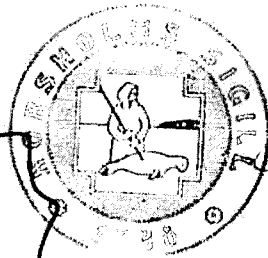
29. §:ään tehdyissä lisäyksissä ei sen sijaan huomioida, että suurkunnassa yhä suurempi osa asioista ratkaistaan viranomaispäätöksinä tai lautakuntatasolla ja että nämä asiat jäävät velvoitteiden ulkopuolelle. Ehdotetut muutokset ovat suppeampia (luottamushenkilöiden asema ja kuntalaisten oikeus tietoon) kuin voimassa olevan kuntalain 50. §, jossa määrätään velvoitteesta antaa tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille.


Näillä muutoksilla ei ole mahdollista kompensoida nykyisen kuntajaon ja siihen kuuluvan kielistatuksen luomaa institutionaalista turvaa.

**33 § Kilvet ja paikannimet sekä julkinen liikenne**

Kielilain mukaan kunta on joko yksikielisesti ruotsin- tai suomenkielinen kunta taikka kaksikielinen kunta, jonka enemmistön kieli on ruotsi tai suomi. Viimekädessä tämän järjestyksen takaa valtio. Mustasaaren kunta ei yhdy ehdotukseen, että yhdistyneiden kuntien kunnanvaltuusto saisi päättää kilpien kielestä uusissa kunnanosissa, vaan kilpien on noudatettava yhteisen kunnan kielellistä statusta.

  
Rurik Ahlberg  
Kunnanjohtaja



  
Linda Jakobsson-Pada  
Hallintojohtaja





Finansministeriet  
Kommun- och regionförvaltningsavdelningen  
PB 28  
00023 STATSRÅDET  
[valtiovaraministerio@vm.fi](mailto:valtiovaraministerio@vm.fi)

### Utlåtande om utkastet till kommunstrukturlag och ändringar i språklagen

Korsholms kommun har tagit del av innehållet i utkastet till kommunstrukturlag och andra lagar och förslag som hänför sig till kommunreformen och anför följande:

- a) I de förslagna 2§ och 4§ ingår flera detaljerade målsättningar för lagstiftningen som delvis handlar om frågor som har en kvantitativ karaktär. Korsholms kommun anser att en grundläggande lagstiftning som en kommunlagstiftning är med djupgående, långsiktiga konsekvenser istället bör bygga på allmänna tidslösa mål som bygger på grundlagens förpliktelser; att stärka befolkningens grundrättigheter, den kommunala självstyrelsen, kommunernas ekonomi och Finlands två nationalspråk.
- b) Ett stärkt kommunalt samarbete bör likställas med sammanslagningar som mål för lagstiftningen. På detta sätt tar man bäst hänsyn till regionala olikheter och förutsättningar för närdemokrati.
- c) Social- och hälsovården står för över 60 procent av kommunens utgifter. Korsholms kommun anser att otydligheten kring hur och av vem social-, hälso- och sjukvårdsuppgifterna i fortsättningen skall skötas försvårar ett ställningstagande till utkastet till kommunstrukturlag. Av denna orsak och av orsaker som framkommer nedan föreslår Korsholms kommun att regeringen skjuter fram tidtabellen för hela lagstiftningshelheten. Korsholms kommun anser också att redan bildade samarbetsområden bör beaktas i det fortsatta arbetet. Korsholms kommun vidhåller att Finland fortsättningsvis behöver en social- och hälsovårdsstruktur som bygger på tre nivåer.
- d) Utkastet till kommunstrukturlag innehåller ingen analys av reformens ekonomiska konsekvenser.

Korsholms kommun återkommer till frågorna ovan i sina detaljerade kommentarer.

### **Allmänt om lagutkastet**

Korsholms kommun anser att det primära målet med lagstiftningen bör vara att uppfylla grundläggande fri- och rättigheter. Kommunerna och deras verksamhet utgör en väsentlig del i förverkligandet av dem. Till denna del anser Korsholms kommun att lagutkastet bygger på en otydlig normhierarki. Utkastet till kommunstrukturlag utgår i hög grad ifrån stadsregioner, pendlingsförhållanden och andra matematiska kriterier. Genom detta grundantagande väljer lagstiftaren att inte fullt ut belysa andra alternativa funktionella helheter. 2§ i kommunstrukturlagen



ger i likhet med rådande lagstiftning en möjlighet att skapa kommuner av annan karaktär som har ekonomiska och personalmässiga förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av produktionen. Bland annat har, enligt justitiekanslerns ställningstagande, språkliga rättigheter en särställning bland de faktorer som påverkar beslut om regionala indelningar. Korsholm framför i likhet med flera juridiska experter, bl.a. professor Kaarlo Tuori i rättsvetenskap, att grundrättigheter bör ha företräde som kriterium för organisering av den kommunala servicestrukturen framom kvantitativa kriterier som nu tillämpas i utkastet till kommunstrukturlag.

Korsholms kommun påpekar att överbetoningen på pendling som värderingsgrund frånsär det faktum att pendling de facto utgör en förutsättning för en god ekonomisk dynamik i en region. En primär målsättning för samhället bör vara ekonomisk tillväxt framom hur stor den kommuninterna och – externa pendlingen är. Genom att människor pendlar till sitt jobb, inom en kommun eller över kommungränser, kan samhället bättre anpassa sig till förändrade ekonomiska situationer. För en levande landsbygd är pendling en av grundförutsättningarna, som möjliggör en mera differentierad arbetsmarknad och en levande landsbygd. Pendling möjliggör också en centrerung av vissa funktioner, vilket är i linje med de riksomfattande målsättningarna för markanvändningen (kapitlen: 1) fungerande regionstruktur, 2) enhetligare samhällsstruktur och kvalitet på livsmiljön samt 4) fungerande förbindelsenät och energiförsörjning).

Pendlingsstatistiken återspeglar inte heller en struktur med många småföretag. Pendlingsstatistiken visar ofta endast var de största arbetsgivarna är. Österbotten karakteriseras av en stark småföretagarkultur, där det t.ex. i Korsholms kommun finns flera arbetsställen (fi: toimipaikka) än i större centralorter så som Kemi, Äänekoski, Valkeakoski, Pieksämäki och Jakobstad. De mindre företagen fungerar ofta som underleverantörer till stora enheter på centralorten.

Reformen handlar även i stor utsträckning om den åldrande befolkningens behov. Enligt det statistiska materialet som sammanställts av finansministeriet (En livskraftig kommun- och servicestruktur – Utredning från strukturgruppen för kommunalförvaltningen) placerar sig kommunerna i Österbotten väl i jämförelse med andra regioner, bland annat tack vare invandring och hög nativitet. Statistiken återspeglar att utmaningarna är olika i olika delar av landet. Enligt prognoserna (Fjalar Finnäs 2012) kommer försörjningskvoten i Korsholm att långsamt sjunka fram till år 2021, varpå den igen kommer att förbättras. Av de österbottniska kommunerna placerar sig samtliga inom de bästa kvintilerna 3-5 förutom Kristinestad enligt ovanstående statistiska material. En förändrad kommunstruktur förbättrar inte den demografiska obalansen. Korsholms kommun anser att statsandelssystemet fortsättningsvis bör bygga på en solidaritetsprincip som jämnar ut olika kostnadstryck i olika kommuner föranledd av olika demografisk struktur.

Detta poängteras också i de preliminära linjedragningar som utredningsman Arno Miettinen presenterat. Korsholms kommun omfattar tanken att skatteutjämningen via statsandelar bör reformeras så att alla kommuner garanteras en nivå som motsvarar minst 100 % av skattemedeltalet i landet och att sporrande element för att öka skatteinkomsterna i kommunen tas med i reformen.

Korsholms kommun anser det vara problematiskt att de samarbetsområden som bildades som ett resultat av KSSR-lagstiftningen inte utgör en tydlig utgångspunkt för lagutkastet. För kontinuitetens



och tydlighetens skull anser Korsholms kommun att bildade samarbetsområden måste få sin rättmätiga position i det fortsatta arbetet.

Kommunstrukturreformen får långtgående konsekvenser för den evangelisk-lutherska kyrkan och församlingarnas språkliga tillhörighet som i slutändan äventyrar Borgå stifts existens. Denna konsekvens har inte alls belysts i reformen och bör ingå i det fortsatta arbetet så att Borgå stift kan fortsätta sin verksamhet som tidigare.

### Detaljkommentarer

#### **2§ Målen för utvecklande av kommunindelningen**

Utkastet till kommunstrukturlag föreslår tillägget "...och för en tillräcklig serviceproduktion". Korsholms kommun anser att tillägget är otydligt till sitt innehåll och följer inte andan i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse (66/1991) som Finland ratificerat. Artikel 10 punkt 3 ger de lokala myndigheterna rätt att, inom lagens ram, bilda sammanslutningar med andra lokala myndigheter för att utföra uppgifter av gemensamt intresse. Ytterligare svarar tillägget illa mot rådande praxis då kommunerna utför flera uppgifter genom samarbete, dessutom på områden som är betydligt större än pendlingsområden. Möjligheten till samarbete ger också kommunerna möjlighet att mera flexibelt förnya sina servicestrukturer samt pröva innovativa lösningar.

#### **4§ Förutsättningar för en ändring i kommunindelningen**

Utkastet till kommunstrukturlag föreslår tillägget "...och produktionen". Kommentaren för tillägget är den samma som för 2§.

#### **4a§ Målet för kommunstrukturreformen**

Även om den föreslagna paragrafen föreslås vara tidsbunden (2013-2016) anser Korsholms kommun att målsättningarna för reformen, på grund av reformens långsiktiga konsekvenser, bör vara tidslösa och basera sig på grundlagens förpliktelser. Korsholms kommun föreslår att mom 2-4 ersätts med formuleringen:

*Syftet med kommunreformen är att stärka invånarnas grundrättigheter, den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin, kommunernas ekonomi och Finlands två nationalspråk.*

Ifall 4a § 4 mom kvarstår påpekar Korsholms kommun att momentet i föreslagen form är en ofullständig definition då det också enligt lagen är möjligt att skapa kommuner av annan karaktär som har ekonomiska och personalmässiga förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av produktionen. Detta är också nödvändigt med hänvisning till GrUU 21/2009 som förpliktar staten att alltid skall välja den områdesindelning som bäst tryggar de grundläggande rättigheterna om det finns alternativa områdesindelningar.

4 a § 4 mom bör antingen utgå eller kompletteras.



#### **4 b § Utredningsskyldighet**

Korsholms kommun anser det vara motiverat att i lagen precisera vilket innehållet skall vara i en gemensam utredning så som gjorts i utkastet till lag. Korsholms kommun påpekar likväl att kommunerna bör kunna välja att utreda också annat än vad lagutkastet föreskriver. Framför allt hänvisar Korsholms kommun till artikel 10 punkt 3 i den Europeiska stadgan om lokal självstyrelse och framför att lagen också bör möjliggöra en utredning om ökat kommunalt samarbete.

*Korsholms kommun föreslår att orden "sammanslagningsskyldighet" och "utredning om ökat samarbete" därför används parallellt och likvärdigt i lagtexten, bl.a. i samtliga moment i 4 a §.*

Lagutkastet föreskriver att kommunerna gör upp planer för hur förvaltningen och servicen skall ordnas, bedömer hur de språkliga rättigheterna kommer att förverkligas och närdemokratin påverkas i en ny kommun. Korsholms kommun påpekar att samgångsavtal endast är i kraft i tre år. När det handlar om konsekvenser som berör befolkningens grundrättigheter är ett treårsperspektiv för kort utan lagen bör ha en varaktig karaktär.

*Korsholms kommun föreslår att kommunerna gör upp konsekvensbedömningar för förvaltningen, servicen, de språkliga rättigheterna och närdemokratin på minst 20 års sikt.*

*Utredningsskyldigheten bör ytterligare omfatta konsekvenserna för församlingarnas stiftstillhörighet och betydelsen för Borgå stift.*

Korsholms kommun framför att staten bör svara för en del av kostnaderna för utredningsarbetet.

Korsholms kommun påpekar att 4b§ 4 mom målsättning inte svarar mot målsättningen med kommunreformen. I detaljmotiveringen till lagtexten (sid 35- 36) anges fyra alternativa förutsättningar för att kommunindelningen skall kunna ändras; förbättring av kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet av service eller kommunens funktionsförmåga i övrigt, förbättring av levnadsförhållandena för invånarna i området, förbättring av verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området samt samhällsstrukturens funktionsduglighet. Följaktligen bör målsättningen med utredningen vara att fastställa om dessa förutsättningar finns så att kommunen kan bedöma förutsättningarna på saklig grund.

Korsholms kommun föreslår därför att texten i 4b § 4 mom inleds som följer:

*Målsättningen för utredningen är att klarlägga om det finns förutsättningar för en kommunsammanslagning i enlighet med de kriterier som fastställts i § 4a eller om målsättningarna kan uppnås bättre genom samarbete mellan kommunerna i området.*



**4 c § Befolkningsunderlag som krävs för servicen och 4 d § Självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser, arbete och samhällsstruktur**

Enligt ARTTU-projektets slutrapport (dec 2012) finns det ingen optimal kommunstorlek. Kommuner av olika storlek är bra på olika saker, enligt undersökningen. Med hänvisning till detta mångåriga forskningsprojekt som genomförts tillsammans av stat, forskningsenheter och kommuner finns det inte faktamässig grund för de föreslagna matematiska kriterierna. Däremot är det konsekvent att ta upp befolkningsunderlaget på åtminstone ca 20.000 invånare som är samma befolkningsunderlag som i KSSR-lagstiftningen.

Korsholms kommun framhåller med hänvisning till kommentarerna till 4a§ att normhierarkin i lagutkastet är oklar. Justitiekanslern har fastställt att de språkliga rättigheterna har en särställning bland de faktorer som påverkar beslut om regionala indelningar. Något sådant framkommer inte ur lagutkastet. Korsholms kommun framhåller att värnandet om grundrättigheterna tydligt skall ha företräde som kriterium för organisering av den kommunala servicestrukturen framomfaktorer såsom pendling, samhällsstruktur, befolkningsunderlag eller ett subjektivt bedömt områdes helhetsintresse. Flera juridiska experter, bl.a. professor Kaarlo Tuori (Kuntarakennekirja s.116 och utlåtande om kommunstrukturlag feb-13), har också påpekat att språkliga rättigheter är en bindande grundrättighet, till skillnad från de kvantitativa kriterier som tillämpas i utkastet till kommunstrukturlag. Korsholms kommun anför att denna hierarki tydligt bör framkomma i lagtexten och inte enbart hänvisa till undantagsförfaranden för vissa särskilda förhållanden (se kommentarer för 4a§ och 4f§).

Grundlagsutskottet har slagit fast (GrUU 21/2009) att den administrativa områdesindelning som bäst tryggar de grundläggande rättigheterna måste väljas om det finns alternativa områdesindelningar. Korsholms kommun framhåller att samarbetsmodeller för servicestrukturerna bör beaktas som alternativ till tänkbara områdesindelningar och föreslår att detta skrivs in i lagen (se föreslagen formulering till 4 b §). Korsholms kommun framhåller också att valet av utredningsområde bör följa principen som grundlagsutskottet slår fast i GrUU 21/2009.

Korsholms kommun föreslår ett nytt moment 4 b § 4 mom:

*"Det utredningsområde som bäst tryggar de grundläggande rättigheterna bör väljas om det finns alternativa utredningsområden.*

*Ett sådant område bör jämföras med de utredningsområden som angetts för funktionella helheter när det gäller kommunernas rätt att själva besluta om utredningsområde och rätt till sammanslagningsunderstöd."*

Med detta förfarande kan statsrådet bäst följa grundlagsutskottets ställningstagande GrUB 10/1998 om att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning eller försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk. Det är myndigheternas skyldighet att främja användningen av båda nationalspråken enligt 35 § 3 mom. i språklagen.



#### **4 f § Avvikelse från utredningsområdet**

Bland annat sägs i motiveringstexten att "Dessutom skall det vara möjligt att avvika för att trygga de språkliga rättigheterna för de finsk- och svenskspråkiga invånarna eller för att trygga samernas rättigheter till sitt språk och sin kultur. Avvikelse ska emellertid **inte** komma ifråga om den hindrar funktionella helheter i området". Den sist nämnda formuleringen är inkonsekvent och bör strykas. Att trygga grundläggande rättigheter bör alltid vara en primär målsättning.

Korsholms kommun anser att skärgårdsförhållanden bör ingå som ett av kriterierna för undantag så som varit fallet i tidigare motsvarande lagstiftning (KSSR-lagen 5§).

#### **4 g § Tidsfristerna och förfarandet**

Tidsfristerna är inte tillräckligt långa för ett kvalitativt arbete. Speciellt blir tidsfristerna för korta om en eller flera kommuner ansöker om avvikelse för utredningsområdet i november 2013 och skall vara klara med en utredning i april 2014. Korsholms kommun föreslår att tidtabellen för utredningen skjuts fram åtminstone till 31.12.2014 för att kommunerna ska kunna iaktta god förvaltningssed och höra personalen på ett vederbörligt sätt.

I direktiven för utredningens innehåll poängteras att utredningen skall innefatta en detaljerad analys av fördelar och nackdelar med en kommunsammanslagning. För att kunna göra en detaljerad, mångsidig analys i enlighet med direktiven och inkludera ett adekvat hörande av befolkningen är den angivna tidsramen för snäv och inte förenlig med god förvaltningssed och en fungerande demokrati.

#### **4 h-i §, 15 §, 16 a §, 18 § Statsrådets behörighet**

Inget att anföra.

#### **41 § Sammanslagningsunderstöd**

Med hänvisning till ovanstående ("Tidsfristerna och förfarandet") anser Korsholms kommun att kommunerna försätts i ojämlig position om möjligheten att erhålla sammanslagningsunderstöd binds till beslut som fattas före 1.4.2014. Korsholms kommun anser att denna tidsfrist bör förlängas till åtminstone 31.12.2014.

Statsandelssystemet bör vara neutralt i förhållande till kommunstrukturen.

#### **Social- och hälsovårdsuppgifterna**

Korsholms kommun anser att den föreslagna reformen av social- och hälsovårdsstrukturerna inte kan genomföras enligt den föreslagna tidtabellen. I dagsläget är det inte befogat att nedmontera sjukvårdsdistrikten samtidigt som det är otydligt hur och av vem social- och hälsovården skall upprätthållas i fortsättningen. Kommunerna har antingen genom sammanslagningar eller genom



bildande av samarbetsområden på ett betydande sätt minskat antalet upprätthållare av social- och hälsovård sedan år 2005. Ca 200 av landets kommuner upprätthåller idag sin social- och hälsovård via ca 55 samarbetsområden. I social- och hälsovårdspolitiska ministerarbetsgruppens ställningstagande (13.12.2012) och servicestrukturarbetsgruppen slutrapport (11.1.2013) lyfts fram ett krav på ett befolkningsunderlag på 50.000-100.000 invånare. I nämnda rapport från ser man från det faktum att kommuner och samarbetsområden med mindre befolkningsunderlag upprätthåller omfattande servicehelheter, ofta på ett sätt som kommuninvånarna är nöjda med. Enligt ARTTU-undersökning nr 21 (april 2012) finns "de nöjdaste kommuninvånarna i tätbefolkade kommuner med 10 001-20 000 invånare, där social- och hälsovårdstjänster tillhandahålls via ett samarbetsområde. I dessa grupper upplevs också servicetillgängligheten vara bättre än i andra grupper." Den lokalt inom kommunal regi ordnade servicen fungerar väl. Service som kräver ett större befolkningsunderlag sköts via olika samarbetsstrukturer. Det att vissa funktioner kräver ett stort befolkningsunderlag skall inte forma hela strukturen eller stöpa om hela det lokala beslutsfattandet. Korsholms kommun anser att den skisserade "bredare grundnivån" med ett befolkningsunderlag på 50.000-100.000 invånare medför oändamålsenliga, för små, mellanstrukturer och anser att nuvarande sjukvårdsdistrikt i stället tillsvidare bibehålls.

Korsholms kommun anser att kommuner som ingår i ett samarbetsområde med över 20.000 invånare uppfyller det särskilda kriteriet på 20.000 invånare som den social- och hälsovårdspolitiska ministerarbetsgruppen fattat beslut om den 13.12.2012.

#### ***Analys av reformens ekonomiska konsekvenser***

Korsholms kommun framhåller att ett av de viktigaste argumenten för kommunreformen handlat om den ekonomiska basen för välfärdstjänsterna och möjligheten att upprätthålla dem i framtiden. Med beaktande härav är det förvånande att lagstiftaren nästan helt förbigår de ekonomiska analyser som hittills gjorts av statliga och kommunstruktur reformer. Sedan inledningen av PARAS reformen har ett omfattande uppföljningsprogram inom ARTTU projektet analyserat det ekonomiska utfallet av kommunsammanslagningar. I ARTTU slutrapporten 10.12.2012 konstateras bl.a att kostnadsökningen i sammanslagningskommuner varit snabbare än i samarbetskommuner och att kommuner ibland kan vara "skadligt stora".

Med beaktande av detta förutsätter Korsholms kommun att lagstiftningen modifieras till att beakta också andra alternativ än kommunfusioner som en eftersträvanvärd väg att trygga invånarnas grundrättigheter. I det läge där både stats- och kommunekonomin har svårt att uppnå balans måste varje åtgärd som ökar kommunernas kostnader undvikas. Korsholms kommun förutsätter också att varje utredning skall innehålla en analys, inte enbart av den aktuella ekonomiska situationen utan också en bedömning av de ekonomiska effekterna på kort och lång sikt av kommunsammanslagningar, alternativt samarbete.



### Ändringar i språklagen

#### **27§ Skriftväxling mellan myndigheterna och 29§ Kommunala möteskallelser, protokoll och instruktioner**

Gällande förslagen till ändring av förpliktelser kring skriftväxling mellan stat och tvåspråkiga kommuner är ändringen motiverad även separat från kommunstrukturlagen.

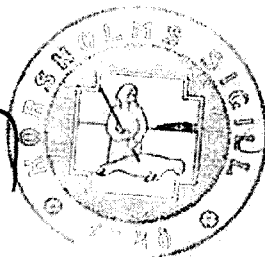
Tilläggen till 29§ beaktar däremot inte att en större volym av ärenden i en storkommun fattas som tjänstemannabeslut eller på nämndnivå och kommer då att falla utanför dessa förpliktelser. De föreslagna ändringarna är snävare (förtroendevaldas ställning och befolkningens rätt till information) än det nuvarande kommunallag 50§ stadgar om förpliktelse till behövliga bestämmelser om hur invånare som hör till olika språkgrupper skall få service på enahanda grunder i kommunen.

Genom dessa ändringar är det inte möjligt att kompensera för den institutionella trygghet som nuvarande kommunindelning med därtillhörande språkstatus innebär.

#### **33§ Skyltar och ortnamn samt kollektivtrafik**

Enligt språklagen är kommuner antingen enspråkigt svenska eller finska eller tvåspråkiga med antingen svenska eller finska som majoritetsspråk. I sista hand står staten som garant för denna ordning. Korsholms kommun omfattar inte förslaget att kommunfullmäktige i sammanslagna kommuner skulle få bestämma över skyltningsspråket för vägar i de nya kommundelarna utan skyltningen bör följa den gemensamma kommunens språkliga status.

  
Rurik Ahlberg  
Kommundirektör



  
Linda Jakobsson-Pada  
Förvaltningsdirektör