

LAUSUNTOPYYNTÖ VM162:00/2011

LAUSUNTOPYYNTÖ KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- 1 *Selvitysvelvollisuudesta, selvityserusteista (ml. poikkeuserusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;*
- 2 *Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;*
- 3 *Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;*
- 4 *Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;*
- 5 *Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.*

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 7.3.2013 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan 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 (valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012 ja 5b/2012) valmistui helmikuussa 2012.

Nyt kyseessä oleva kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu hallituksen linjausten pohjalta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolakia, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaiksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityserusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin.

SULKAVAN KUNTA LAUSUU KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA KANTANAAN SEURAAVAA:

I. YLEISESTI LAKILUONNOKSESTA

Ensinnäkin Sulkavan kunta toteaa, että tehtäväkuorman ja rahoituksen välisen epätasapainon vuoksi kunnallinen itsehallinto on viime vuosikymmeninä kaventunut, ja tämä epäkohta tulisi ratkaista ennen kuin minkäänlaista kuntajakoa ryhdytään suunnittelemaan. Kuntien tehtävien ja rahoituksen nykyinen epätasapaino on korjattava saattamalla rahoitusperiaate voimaan. Mikäli valtiolla ei ole mahdollisuuksia osallistua lakisääteisistä tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin, valtion tulee purkaa normiohjaustaan lakisääteisten tehtävien suhteen, sekä priorisoida ne tehtävät, jotka julkisina tehtävinä on mahdollista edelleen hoitaa. Uusien tehtävien säätämisestä on pidättäydyttävä kokonaan, koska yhteiskunnalla ei ole varaa hoitaa entisiä tehtäviä. Subjekttiivisia oikeuksia tulee karsia, tai vaihtoehtoisesti valtion tulee osallistua niistä aiheutuviin kustannuksiin täysimääräisesti, koska niiden järjestäminen on kunnalle pakollista, eikä harkintaa tässä suhteessa ole.

Sulkavan kunta toteaa, että se ei näe tarvetta uudistaa kuntarakennetta. Tärkein uudistamisen tarve on julkisella terveydenhuollon järjestelmällä. Uudistuksen tulisi tarkastella vaihtoehtoisesti terveyspalveluiden järjestämistapoja myös niin, että sitä ei sidota kuntaperusteiseen malliin. Sulkavan kunta toteaa, että kuntarakenne ei ole ongelma, vaan nimenomaan nykyinen terveyspalveluiden järjestämis- ja rahoitusmalli.

Kuntarakennelaki on keskeinen elementti kuntauudistuksen kokonaisuudessa. *Erityinen epäkohta on se, että vaikka luonnos on laadittu hallituksen esityksen muotoon, siitä puuttuu esityksen suhdetta perustuslakiin arvioiva tärkeä jakso. Kuntarakennelain vaikutusta perustuslain kannalta on arvioitava myös perustuslakivaliokunnassa.*

Hallituksen esityksen muotoon laaditusta luonnoksesta puuttuu myös vaikutusarviointi säädösehdotuksen taloudellisista vaikutuksista, vaikutuksista viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi.

”Vaikutusarviointi mahdollistaa sen, että päätöksentekijöillä on käytettävissään riittävästi luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista. Lakien ja muiden säädösten vaikutusten arviointi on välttämätön pohja poliittiselle päätöksenteolle ja edesauttaa sääntelyn yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista. Hyvä vaikutusarviointi parantaa lainsäädännön laatua. Vaikutusarviointi ja sen tulosten avoin esittäminen lisäävät valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja siten myös luottamusta päätöksentekoon. Päätöksenteossa tulee perustella miksi tietty vaihtoehto tai toimintatapa on omaksuttu. Ehdotettuja muutoksia ja niiden vaikutuksia ei tule verrata pelkästään nykytilaan vaan tarvittaessa myös odotettavissa olevaan kehitykseen, jos voimassa olevaa lainsäädäntöä ei muutettaisi. (Ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.)

Kunnallisesta itsehallinnosta säädetään perustuslain 121 §:ssä, minkä lisäksi perustuslain 122.2 §:n mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla.

121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momenttiin otettiin itsehallintoa täsmentävät uudet säännökset, joiden mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Lailla säättämisen vaatimus koskee kuntien hallinnon yleisiä perusteita kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. (ks. PeVL 42/1996 vp). (HE 1/1998 vp s. 175–176)

Lailla säättämisen vaatimus koskee myös kunnille annettavia tehtäviä. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Lähtökohdasta on nykyisin säädetty kuntalain 2 §:n 1 momentissa, mutta sen keskeisen merkityksen vuoksi katsottiin, että on perustelua ottaa asiasta säännös kunnallista itsehallintoa koskevaan perustuslain pykälään. Olennaista on, ettei kunnille voitaisi vastaisuudessakaan antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä. (HE 1/1998 vp s. 176)

Hallituksen esityksellä kunnille ollaan antamassa uusi lakisäätelinen tehtävä – selvitysvelvollisuus – ja kyseiseen tehtävään tulee rahoitusperiaatteen mukaisesti myöntää myös riittävä rahoitus.

Kuntarakennelakiluonnoksen 1 §:n mukaan asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten Suomi jakaantuu kuntiin. (1 mom.) Kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päättää, sen mukaan kuin tässä laissa säädetään, valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö, jäljempänä ministeriö. (2 mom.)

Perustuslain 122.2 §:n ”kuntajaon perusteista säädetään lailla” kanssa ei ole sopusoinnussa se, että kuntajaosta päätettäisiin valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön toimesta. Perustuslain säännöksen mukaan kuntajaon perusteista tulee säätää nimenomaan lailla. Tietyissä tapauksissa toimivalta voidaan lailla antaa valtioneuvostolle tai ministeriölle, mutta tapauksen tulee olla kaikkien osapuolten kannalta selvä ja riidaton. Tällöinkin kuntajaon perusteista on tullut säätää lailla ja lailla on valtioneuvostolle annettu toimivalta asian suhteen tietyissä, suppeissa ja vaikutuksiltaan lievissä tapauksissa. Myöskään koko kuntakenttää koskevaa kuntajaon muutosta koskevaa toimivaltaa ei voida lailla luovuttaa lailla em. toimielimille, vaan tällöin asiasta tulee säätää lailla.

Erityislainsäädännössä on säädetty niistä tehtävistä, joita kunnan on *järjestettävä*. Kuntalain 2.3 §:n mukaan ”*kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.*” Säännöksiin on kunnille jätetty harkintavaltaa siinä, *miten* kunta kyseisen palvelun järjestää. Hallituksen esityksen mukaan kunta hoitaa myös erityislainsäädännön mukaisia tehtäviä itsehallintoonsa kuuluvina, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 192/1994 vp s. 23, 74).

Tähän saakka lainsäädäntöön ei ole kirjattu tehtävien tuottamisesta mitään. Kunnille on annettu oikeus järjestää tehtävänsä – niin yleisen toimialan tehtävän kuin myös erityislainsäädännön perusteella hoidettavat palvelut – oman harkintavaltansa nojalla paikallisten tarpeiden pohjalta. Mikäli lainsäädännöllä puututaan palvelujen tuottamistapoihin, loukkaa se perustuslaissa säädettyä kunnallista itsehallintoa, ja on ristiriidassa aikaisemman vakiintuneen käytännön sekä mainitun perustuslain säännöksen kanssa.

Kuntaudistuksen tavoite (luonnoksen 4 a §) ei ole realistinen. Mikäli palvelut järjestetään kuntaperusteisesti, on muistettava, että kunnat järjestävät palvelut yhdenvertaisesti kuntalaisilleen. *Kunnan tehtävänä on siten huolehtia siitä, että kunnan asukkaat saavat palvelut yhdenvertaisin perustein.* Kunnan tehtävänä ei ole huolehtia yhdenmukaisista palvelutasoista muiden kuntien kanssa. Mikäli tahtotilana on se, että palvelut järjestetään yhdenvertaisesti kaikille maan asukkaille, kuntaperusteinen järjestelmä ei ole vaihtoehto. Ainoa mahdollisuus tällöin on valtakunnallinen, kansallisen tason järjestäjä, kuten Kela tai sitä vastaava uusi perustettava julkisoikeudellinen yhteisö. Mikäli hyväksytään se vaihtoehto, että palvelutasoissa voi olla vaihtelua maan eri osissa, voidaan esimerkiksi maakunnallisen terveydenhuoltomallin avulla päästä kohtuullisen hyvään lopputulokseen esimerkiksi Etelä-Savossa. On todettava, että myös muut tavoitteet eivät ole realistisia. Kunnat eivät esimerkiksi voi koskaan olla niin vahvoja toimijoita, että ne hallitsisivat markkinoita. Tämä ei voi myöskään olla lain tarkoitus, koska se olisi myös kilpailulainsäädännön vastaista, johon myös Euroopan komissio tulisi puuttumaan.

I. ERITYISET KYSYMYKSET

1. Selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Sulkavan kunnan kanta selvitysmenettelyn yleisestä tarpeellisuudesta on, että pakkoselvitysten laatiminen esitetyllä tavalla koko maan laajuisesti on ajan ja resurssien tuhlaamista.

Mikäli pakkoselvityksiin päädyttäisiin, tulisi lopputulos olemaan se, että selvitysalueissa olisi mukana suuri joukko elinvoimaisia kuntia, joiden kanta liitokseen on jo lähtökohtaisesti kielteinen. Liitosselvittäminen olisi tällaisten kuntien kannalta täysin turhaa. Se paitsi pidentäisi selvittämisaikataulua, myös vaikeuttaisi liitosmyönteisten lopputulosten aikaansaamista niissäkin kunnissa, jotka liitoksista olisivat voineet hyötyä.

On todettava, että selvitysvelvollisuutta koskevat kriteerit ovat poliittisen päätöksenteon tulos. Niille ei ole osoitettavissa tutkimuksellista tukea. Kriteereiksi on valittu sellaiset kriteerit, jotka varmistavat sen, että kaikki kunnat ovat selvitysvelvollisia. Myös ne kunnat, jotka eivät täytä kriteereitä, ovat selvitysvelvollisia, mikäli alueen muut kunnat eivät täytä kriteereitä.

4 b §:ssä käytännössä kaikille maan kunnille tuodaan selvitysvelvollisuus Ahvenanmaan maakunnan kuntia lukuun ottamatta. 4 momentin mukaan selvityksen tavoitteena on valmistella esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Mikäli kunnat eivät päädy tekemään selvitystä kuntien yhdistymisestä, selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi edellytettäisiin kuitenkin aina vähintään sellaista selvitystä, jossa on arvioitu hallinnon ja palvelujen järjestämistä sekä palvelujen tuottamista selvitysalueella, yhdistymisen vaikutuksia kuntien yhteistoimintaan, alueen taloudellista tilannetta, asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumista sekä yhtenä kuntana saavutettavissa olevia hyötyjä ja yhdistymisen mahdollisia haittoja. Muita kuin yksikielisiä kuntia koskevassa selvityksessä olisi arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista.

Sulkavan kunta toteaa, että kunnille ei tule säätää lakisääteistä velvollisuutta selvityksiin. Selvitysvelvollisuus merkitsee turhaa työtä, koska kunnalliseen itsehallinnon omaan kehittämistyöhön kuuluu jatkuva uudistamiseen liittyvä työ, myös kunnan hallinnon ja palvelujen kehittämisen osalta. Valtion taholta tuleva määräaikainen selvitysvelvollisuus merkitsee yhteiskunnan varojen väärinkäyttöä nykyisessä taloudellisessa tilanteessa.

Mikäli selvitysvelvollisuus lakiin kuitenkin tullaan asettamaan, tulee lopullisessa lakiversiossa kunnille antaa mahdollisuus selvittää myös kuntien välistä yhteistyötä ilman, että ne veloitetaan selvittämään myös kuntaliitosta.

Kuntaliitosselvityksiä varten lakiluonnokseen kirjattua 20 000 asukaan raja esitetään lakiluonnoksessa kunnan minimikokona. Kuntaliiton sekä valtiovarainministeriön kuntaosaston tulokannan mukaan asukasohjavaatimus voidaan täyttää myös kuntien välisellä yhteistyöllä. Asia olisi tullut saattaa kuntien tietoon heti, eikä jättää asiaa kertomatta kunnille. Kuntarakennelain väestöpohjavaatimuksella ei ole merkitystä, koska ainoa merkittävä väestöpohjavaatimus koskee terveydenhuollon väestöpohjavaatimuksia, jotka voidaan saavuttaa myös yhteistoiminnan kautta. Kuntarakennelakiin ei tule asettaa väestöpohjavaatimusta lainkaan.

Kuntarakennelaisissa edellytetään 50 lapsen ikäluokkaa. Sulkavan kunta huomauttaa, että vaikka kyseisellä kriteerillä haetaan perusopetuksen osalta laadukasta ja yhdenvertaista opetusta, aiheuttaa kriteeri itse asiassa pidemmällä aikavälillä perusopetuksen keskittämistä kaupunkikeskuksiin. Tästä aiheutuu se, että maalaiskuntien perusopetuksen järjestäminen ei ole jatkossa tasapuolista laadultaan tai saatavuudeltaan. Myös opettajien saatavuus heikkenee. Negatiivinen seuraus on myös se, että lasten koulumatkat pitenevät laissa säädetyn ylärajoille. Perustuslaissa odotetaan lasten erityiskohtelua, eikä lasten oikeuksien heikentäminen ole perustuslain hengen mukaista.

Kriteerit eivät käytännössä ota huomioon sitä, kuinka tehokkaasti tai laadukkaasti kunta on onnistunut järjestämään palvelut asukkailleen. Kriteereillä tavoitellaan muuta kuin palvelujen parantamista. Ne on rakennettu niin, että kuntien on miltei mahdotonta välttyä liitosselvityksiltä. Palveluiden parantamista tavoiteltaessa tulisi päinvastoin hajauttaa palveluiden järjestämistä, tilaamista ja tuottamista koskevaa valtaa ylhäältä alas aina, kun se on mahdollista ja järkevää.

Vahvan peruskunnan kriteerit eivät ole sellaisia joiden avulla palvelut voitaisiin koko maassa järjestää yhdenvertaisesti. Tutkimukset osoittavat, että mittakaavan kasvaessa toiminta muuttuu tehottomammaksi. Ehdotettuun kuntarakennelakiluonnokseen esitetyt selvitysvelvollisuutta ja selvityspenusteita koskevat määräaikaiset säännökset ovat tarpeettomia ja nykyisen kuntajakolain säännökset antavat riittävän pohjan kuntarakenteiden uudistamiselle vapaaehtoiselta pohjalta.

4 d §:ssä säädetään työpaikkaomavaraisuudesta, työssäkäynnistä ja yhdyskuntarakenteesta. Työpaikkaomavaraisuutta ja työssäkäyntiä koskevat perusteet olisivat kunnille vaihtoehtoisia perusteita selvitysvelvollisuutta arvioitaessa. Kunnalla olisi kuitenkin selvitysvelvollisuus, vaikka työpaikkaomavaraisuus- tai työssäkäyntiperusteet eivät täytyisi, jos yhdyskuntarakennepenuste osoittaisi selvityksen tarvetta. Hallituksen esityksen mukaan työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepenusteet osoittaisivat yhdistymisselvityksen tarpeen lisäksi kunnan selvityssuunnan. Kriteerit onkin valittu lähinnä tukemaan VM:n 2/2012 julkistettua kuntakarttaa, ja siinä esitettyä kuntajakoa.

4 e §:ssä säädetään kunnan taloudellisesta tilanteesta. Valtioneuvoston asetuksessa nykyisistä kunnan talouden tunnuslukujen raja-arvoista säädetään seuraavasti:

2 § Tunnuslukujen mukaiset raja-arvot

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ssä tarkoitettut raja-arvot alittuvat, jos kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa.

Raja-arvot alittuvat myös jos edellä 1 momentissa tarkoitettujen kunnan tilinpäätösten mukaan kunnan taloudessa täyttyvät kaikki seuraavat edellytykset:

- 1) kunnan vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;
- 2) kunnan tuloveroveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti;
- 3) asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainmäärän vähintään 50 prosentilla;
- 4) kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää;
- 5) kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia; sekä
- 6) kunnan suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Asetuksen 3 §:n mukaan tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Tilastokeskuksen ylläpitämistä kuntien tilinpäätöstiedoista. Tunnuslukujen laskentaperusteina käytetään Tilastokeskuksen käyttämiä laskentaperusteita ja kunnan vahvistamaa tuloveroprosenttia. Asetus on tullut voimaan 1.4.2011.

Laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 63 a §:ssä (30.12.2010/1405) säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä seuraavasti:

63 § a. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Jos kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädettyt raja-arvot, kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi.

Mainitun lain mukaan mikäli kunta täyttää mainitut kriteerit, tulee sen yhdessä valtion kanssa selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi.

Kuntarakennelakiluonnoksen 4 e §:ssä kunnan taloudelliseen tilanteeseen ehdotetaan nykyistä sääntelyä tiukennettavaksi. Ehdotetun lakiluonnoksen 4 e §:ssä säädetään kunnan talouden tilanteesta seuraavasti:

4 e § Kunnan taloudellinen tilanne

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut täyttävät vähintään yhden seuraavista edellytyksistä (talousperuste):

- 1) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä alittuvat kunnanperuspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevat raja-arvot;

- 2) kunnan viimeisessä hyväksytyssä ja kahdessa sitä edeltävässä tilinpäätöksessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevista kuudesta rajavastosta täyttyvä neljä; tai
- 3) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti on vähintään 500 euroa ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä taseessa on kertynyttä alijäämää.

Ottaen huomioon jo päätetyt valtionosuuksien leikkaukset vuosille 2013–2016, on selvää, että säännökset täyttyvät erittäin monien kuntien kohdalla, eivätkä nämä kunnat ole ainoastaan pieniä kuntia. Kaiken kokoisten kuntien/kaupunkien talous tulee heikkenemään tulevina vuosina jo päätettyjen valtionosuusleikkausten vuoksi. Myös monien keskustaajamien taloustilanne tulee heikkenemään siinä määrin, etteivät ne ole houkutteleva vaihtoehto kuntaliitoskumppaniksi kohtuullisen hyvässä taloustilanteessa oleville pienemmille kunnille.

Sulkavan kunta toteaa kantanaan, että talousperusteiden tiukentaminen ei edistä vahvojen peruskuntien syntymistä, eikä Sulkavan kunta hyväksy talousperusteiden tiukentamista entisestään. Sen sijaan valtionosuuksien leikkaukset romahduttavat koko kuntakentän talouden, kuten ennakkotiedot tilinpäätöstiedoista vuodelle 2012 osoittavat.

4 f §:ssä säädetään selvitysalueesta poikkeamisperusteista. Poikkeamisperusteisiin ei ole otettu mukaan saaristoisuutta, vaikka saaristoisuus on myös valtionosuuslainsäädännössä valtionosuuksien laskennassa huomioitava tekijä. Saaristoisuus tulee ottaa mukaan poikkeamisperusteisiin, kuten se oli Paras-lainsäädännönkin aikana. Saaristoisuus käytännössä aiheuttaa pidempiä matka-aikoja mantereelle lossikuljetusten ja – odottelujen myötä. Valtion taholta on myös toteutettu saaristopoliittinen ohjelma, jossa osoitetaan valtiolle saaristoa koskevia tukitoimia. Saaristoisuus on yksi tärkeä elementti kunnassa, ja se on otettava huomioon. Saaristoisuus aiheuttaa lisäkustannuksia palveluiden järjestämiseen kunnan saaristo-osaan ja näissä olevia palveluita on jatkossakin tuettava. Mikäli saaristoisuus aiheuttaa sellaisen poikkeamisperusteen, että kunnan olisi parempi olla selvitysten ulkopuolella, ja samalla kuluttaa resursseja ja valtion tukea selvitysten tekemiseen, on kunnalle oltava mahdollisuus hakea poikkeusta saaristoisuuden perusteella.

Sulkavan kunnan kanta on, että saaristoisuus on lisättävä lopulliseen lakitekstiin poikkeusperusteena.

Selvitysalueesta poikkeamista voi lakiluonnoksen 4h pykälän perusteella hakea ministeriöstä. Kuntien tulee saada selvittää yhteistyötä haluamiensa tahojen kanssa; valtion ei tule määrätä selvityskumppaneita tai selvityksen laajuutta tai muuta sisältöä. Tämä olisi kunnallisen itsehallinnon syvällistä loukkaamista. Päätösvallan tulee säilyä kunnilla itsellään, myös selvityksen suhteen että myös päätöksenteon suhteen.

Lakiluonnoksen 4 i §:ssä annetaan valtioneuvostolle mahdollisuus asettaa erityisselvittäjä, elleivät kunnat tai yksittäinen kunta ole halukkaita selvittämään lain tavoitteen mukaista kuntaliitosta. *Tarkoitus ei voi olla, että kunnat joutuvat selvittämään kuntaliitosta, mikäli tiedossa on, että liitokseen ei ole olemassa tahtotilaa. Tämä on turhaa ajan ja resurssien käyttöä, eikä yhteiskunnalla ole siihen varaa.* Tilanne on kuntien kannalta hankala, koska lakiluonnosta koskevan hallituksen esityksen mukaan (s. 36) selvitys tulee valmistella riittävän laajasti kuntien luottamushenkilöiden, henkilöstön ja kunnan asukkaiden myötävaikutuksella.

Näyttää siltä, että kriteereiden tarkoituksena on velvoittaa kunnat kuntaliitosselvityksiin. Kriteereiden taustalla on helmikuussa 2012 julkaistu 66–69 kuntaan tähtäävä kuntakartta. Tämä on luettavissa lakiluonnoksen 4d pykälän 3. momentista (”Työssäkäyntiperusteen tai yhdyskuntarakennepuusteen perusteella yhtenäisen alueen muodostavien kuntien tulee selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä”). Sitä täydentää saman lainkohdan yksityiskohtaisiin perusteluihin liitetty luettelo kunnista, joiden tulisi tehdä yhdessä selvitys työpaikkaomavaraisuuden perusteella.

2. Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä

Oikeuskansleri totesi toukokuussa 2012 vastauksessaan ensimmäisestä lausuntokierroksesta tehtyyn kanteluun, että kunnille on varattava lausuntoaikaa vähintään kaksi kuukautta ja että kunnille on toimitettava riittävä määrä tietoa, joiden pohjalta ne voivat lausua.

Kuntarakennelakiluonnosta koskeva lausuntoaika on kohtuuttoman lyhyt. Kunnilla ei ole lausunnon antamiseen riittäviä tietoja, koska selkeitä sosiaali- ja terveydenhuollon ja keskiasteen koulutuksen kansallisia rakenneuudistuksen linjauksia ei ole kuntien käytössä. Terveystieteiden viidelle erityisvastuualueelle (ERVA – alueet) nimettyjen selvityshenkilöiden toimikausi päättyy helmikuun lopussa, joten kunnat eivät saa käyttöönsä heidän esityksiään annetun lausunnonantajan puitteissa.

Kunnilla ei ole tietoa valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta, kuntien ja valtion välisen tehtävajaon tarkastelutyön tuloksena tehtävästä tehtävajaosta, eikä kuntalain kokonaisuudistuksesta. Kuntalain kokonaisuudistuksen myötä puuttuu tietoa siitä, miten liitoskuntien asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet ja lähipalvelut turvattaisiin suunnitelluissa suurkunnissa. Nämä puutteet vaikeuttavat kuntarakennelain luonnoksesta lausumista.

Nyt annettava lausunto kuntarakennelaista johtaa siihen, ettei kunnissa ole mahdollisuutta ottaa kantaa kokonaisuuteen. Erilliset ja vajailla tiedoilla annetut lausuntopyyntö syövät resursseja kehittämistyöltä. Edellä olevan perusteella *on selvää, että kunnilla ei ole käytössään riittävästi tietoa kyettävään muodostamaan perustellut kantansa rakennelakiluonnokseen.*

Kuntien uudet valtuustot järjestäytyvät pääosin tammikuun puolivälin jälkeen 2013 ja kuntarakennelakia koskevien lausuntojen pitää olla ministeriössä jo 7.3.2013. Uusien valtuutettujen on mahdotonta omaksua ja lausua kantansa näin pian toimikautensa alettua. Myöskään keskustelua naapurikuntien uusien valtuustojen kanssa ei ehditä käymään, vaikka kyseessä on kuntien tulevaisuuteen ratkaisevasti vaikuttava asia. Aikataulusta aiheutuu lisäksi se, ettei ERVA – alueille lähetettyjen selvityshenkilöiden raportteja voida hyödyntää lausunnoissa. Mikäli ne oltaisiin haluttu kuntien lausuntoihin mukaan, olisi lausuntoaikaa pitänyt valmistelun ja perehtymisen vuoksi olla vähintään kaksi kuukautta lisää.

Hallituksen asettama aikataulu rakennelain voimaan saattamisesta vuoden 2013 toukokuun alkuun mennessä on epärealistinen. Mikäli laki tulee astumaan voimaan annetussa aikataulussa, on selvää, että kuntien lausuntoja ei oteta huomioon. Kun kunnilta on pyydetty lausunnot, ja niiden eteen on tehty paljon työtä, tulee lausunnot myös käytännössä ottaa huomioon.

Laissa asetettu aika etsiä selvityskumppani on liian lyhyt, 30.11.2013 mennessä, mikäli laki ei astu voimaan 1.4.2013. Lakiluonnos olisi myös tarvinnut ehdottomasti rinnalleen sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) järjestämisen uudistamisesta tarkemmat linjaukset kuin mitä tähän mennessä esitetty.

Rakennelain säätäminen tulisi siirtää niin pitkälle että on tiedossa se, millaisin lainsäädännöllisin puittein kunta jatkossa toimii ja mikä on sen asema tehtävien ja rahoituksen suhteen. Kuntalain ja valtionosuusjärjestelmän sekä kuntien tehtävien läpikäynti ovat välttämättä rakennelain säätämistä edeltäviä asioita.

3 Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Hallituksen esityksen muotoon laaditusta luonnoksesta puuttui esityksen suhdetta perustuslakiin arvioiva keskeinen jakso. On ehdottoman tärkeää, että kuntarakennelakiluonnoksesta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Perustuslain 122.2 §:n mukaan ”kuntajaon perusteista säädetään lailla”. Perustuslain säännöksen mukaan kuntajaon perusteista tulee säätää nimenomaan lailla. Tietyissä tapauksissa toimivalta voidaan lailla antaa valtioneuvostolle tai ministeriölle, mutta tapauksen tulee olla kaikkien osapuolten kannalta selvä ja riidaton. Koko kuntakenttää koskevaa kuntajaon muutosta koskevaa toimivaltaa ei voida lailla luovuttaa lailla em. toimielimille, vaan tällöin asiasta tulee säätää lailla. On huomattava, että tuleva kuntarakennelaki ei saa sisältää perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Sen tulkinnassa, onko koko maata koskeva kuntarakenneudistus ylipäänsä perustuslain mukaan mahdollinen, ei ole olemassa yhtenevää kantaa. Perustuslakivaliokunta on vuonna 1997 lausunut kuntajakolain uudistamisen yhteydessä, että hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin itsehallintosäännöksen ei ole katsottu tarjoavan yksittäisille kunnille perustuslainsuojaa (PeVL 24/1997 vp s. 2). Tällöin perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan arvioinut sen kaltaista koko kuntakartan uudelleen piirtävää kuntauudistusta, jota nyt suunnitellaan ja joka saattaa sisältää lukuisia pakkoliitoksia. Perustuslaki asettaa tärkeitä rajoituksia uudistukselle, josta voitaisiin säätää yksinkertaisella eduskuntaenemmistöllä. Edellä mainitun on ehdottoman tärkeää, että perustuslakivaliokunta antaa kantansa hallituksen esityksestä ja lakiluonnoksesta.

Oikeustieteen professori Kaarlo Tuorin mukaan on selvää, että kun vuonna 2000 voimaan tullutta perustuslakia säädettiin, kunnallista itsehallintoa ajateltiin toteutettavan suurin piirtein niiden rajojen sisällä, jotka vuosisatainen historiallinen kehitys on kuntien välillä piirtänyt. Jos kuntien lukumäärä vähenee 70–80:een, kuntarakenne ei ole enää se, jota silmällä pitäen kunnallisesta itsehallinnosta vain hieman toistakymmentä vuotta sitten säädettiin. Tuorin mukaan tätä ajatusta tukee se, että uuteen perustuslakiin siirrettiin jo vuoden 1919 hallitusmuodossa ollut säännös, joka mahdollistaa itsehallinnon kuntia suuremmilla alueilla, toisin sanoen maakuntaitsehallinnon. Perustuslain esitöiden mukaan momentissa ilmastaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Tämä osoittaa, että perustuslain säätäjä on tarkoittanut kunnallista itsehallintoa sovellettavan kutakuinkin siinä rakenteessa, jonka kunnallisen itsehallinnon ja kansanvallan kehitys on jättänyt meille perinnöksi. Sellaiset ”vahvat peruskunnat”, joita Suomeen mahtuisi vain 70–80, eivät juuri jättäisi maakuntaitsehallinnolle tilaa. (Tuori 2012: 114–115)

Kuntajaosta ja sen perusteita tulee säätää nimenomaan lailla, eikä näin perustavaa laatua olevassa asiassa toimivaltaa voida antaa poliittiselle, enintään neljän vuoden välein vaihtuvalle toimielimelle eli valtioneuvostolle.

Sulkavan kunnan kanta on, että kuntaliitosten tulee perustua kuntien omaan harkintaan ja kuntien valtuustojen päätöksiin. Valtioneuvoston toimivaltaa ei pidä laajentaa nykyisestä.

Valtioneuvostolle ei tule antaa toimivaltuuksia kuntaliitosten tai kunnanosaliiitosten suhteen muutoin kuin kuntien omiin päätöksiin perustuen.

4. Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

40 a §:n 1 momentin mukaan kunnalle voitaisiin maksaa avustusta 4 c ja 4 d §:ssä säädettyjen edellytysten osoittamalla, tai ministeriön 4 h §:ssä tarkoitetun päätöksen perusteella niistä poikkeavalla alueella toteutettavan yhdistymisselvityksen kustannuksiin. Koska selvitysvelvollisuuden tarkoituksena on edistää kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisen kuntarakenteen muodostumista, ei avustusta lähtökohtaisesti maksettaisi selvityksille. Avustukset koskevat vain kuntia, jotka ovat tehneet yhdistymisesityksen 1.4.2014 mennessä.

Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin avustuksesta, jota maksettaisiin kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos yhdistymisselvitykseen osallistuu 4 e §:ssä säädetyn kunnan taloudellista tilannetta koskevan edellytyksen täyttävä kunta. Osana uudistuksen muutostukea kuntia tuetaan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämisessä ja niin kutusutun tehostetun kuntaliitoksen toteuttamisessa erityisesti tilanteissa, joissa yhdistymisessä on mukana taloudeltaan kriisiytynyt tai kriisiytymässä oleva kunta. Tarkoituksena on vahvistaa uuden kunnan taloutta ja edellytyksiä vastata palveluista yhdenvertaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan 1 ja 2 momentin mukaisista avustuksista päättäisi valtiovarainministeriö. Avustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Pykälän 4 momentissa todetaan, että valtiovarainministeriön määräämän erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset maksetaan lain 16 §:n 6 momentin mukaisesti valtion varoista. Lakiluonnoksen mukaan kuntajakoselvityksestä aiheutuvista kuluista vastaavat kunnat itse.

Hyväksyttäviin kuluihin voi hakea avustusta. Valtioneuvoston määrätessä erityisen kuntajakoselvityksen kulut maksaa valtio.

Mikäli kunnat päättävät ryhtyä selvityksiin, tulee niille myöntää avustusta huolimatta siitä, onko yhteistyö tai mahdollinen liitos hallituksen kuntakartan/kannan mukainen vai ei, koska kunnille ollaan säätämässä uusi lakisääteinen tehtävä. Toiseksi lakiluonnoksessa esitetty aikataulu yhdistymisesityksen aikarajaksi (1.4.2014) on epärealistisen tiukka.

41 §:n 1 momentissa yhdistymisavustuksen saamiselle asetetaan ehtoja. Voimassa olevasta laista poiketen kaikille kuntien yhdistymisille ei välttämättä myönnetä yhdistymisavustuksia. Yhdistymisavustuksen saamiseksi edellytetään, että kuntien yhdistyminen on kuntarakenneuudistuksen keskeisten tavoitteiden mukainen. Siten kuntien yhdistymisen tulisi lähtökohtaisesti koskea vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjan sekä työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenneperusteen täyttävää aluetta tai vähintään aluetta johon sisältyy työssäkäyntialueen keskuskunta. Yhdistymisavustusta maksettaisiin myös, jos yhdistyminen koskee 4 h §:ssä tarkoitetun valtiovarainministeriön poikkeamispäätöksen tai kuntajakoselvityksen perusteella edellä mainituista edellytyksistä poikkeavaa aluetta tai yhdistymisessä on mukana erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.

Uudistuksen tarkoituksena oli toteuttaa uudistus kuntavetoisesti. Kuntavetoisuus ei ole sitä, että valtio päättää kunnan kumppanit ja ehdot, kuten edellä mainitun hallituksen esitystekstin (s. 51) mukaan näyttää olevan. *Yhdistymisavustuksen saamiselle ei tule jatkossakaan asettaa ehtoja.*

Selvitysvelvollisuus on kunnille annettava uusi tehtävä, johon tulee saada valtionosuutta kuten muihinkin kuntien lakisääteisiin tehtäviin.

59 §:ssä säädetään yhdistymisavustusten rahoituksesta. Hallituksen esityksen mukaan (s. 54) vuosina 2012–2015 ehdotetun yhdistymisavustuksia koskevan 41 §:n perusteella ja ennen vuotta 2014 voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä voimassa olevan kuntajakolain 41 §:n perusteella maksettavat yhdistymisavustukset laskettaisiin yhteen ja jos maksettu määrä ylittäisi 200 miljoonaa euroa, vähennettäisiin kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaista valtionosuutta ylitystä vastaavalla osuudella. Vastaavasti vuosina 2016–2019 maksettujen yhdistymisavustusten määrän ylittäessä 200 miljoonaa euroa ylitystä vastaava osuus vähennettäisiin kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta.

Lakiluonnoksesta puuttuvat kokonaan konkreettiset arviolaskelmat yhdistymisavustusten kustannuksista. Eduskunnan oikeusasiamies on jo aiemmin puuttunut siihen, että hallituksen esityksissä ei ole kustannuksia laskettu riittävän tarkasti tai kun ne oli pahoin aliarvioitu (ks. esim EOA 1044/4/02, EOA 959/2004 s. 12, EOA 192/2003, s. 11, EOA 1721/2003 s. 11).

Hyvään hallintoon ja lainsäädäntöön kuuluu arvioida niin kunnille aiheutuvat kustannukset kuin myös valtiolle tulevat kustannukset riittävällä tarkkuudella. Näin ei ole nyt tehty. Hallitus on varaamassa yhdistymisavustuksille erityisrahoitusta neljän vuoden jaksolle maksimissaan yhteensä 200 miljoonaa euroa. Ylimenevä osa otettaisiin kuntien yleisestä valtionosuudesta.

Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että muut kunnat kuin liitoskunnat joutuisivat käytännössä osaltaan yhdistymisavustusten maksajiksi menetetyn valtionosuuden muodossa. Tämä ei ole kuntien yhdenvertaista ja tasapuolista kohtelua. Vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa, kuntien verotulokasvun hiipuessa ja menojen kasvaessa, koko kuntakenttä on joutunut taloudellisesti yhä ahtaammalle. Lakisääteisten tehtävien taakka on kunnilla ennallaan, mutta niiden järjestämiseen tarkoitettuja valtionosuuksia on jo rajusti leikattu.

Kuntien taloudellisen kantokyvyn näkökulmasta lakiluonnoksessa esitetty yhdistymisavustusten rahoitusmalli ei ole mitenkään hyväksyttävissä. Käytännössä se leikkaisi valtionosuuksia yhä lisää, vaikka tätä ei ole julkisessa keskustelussa haluttu tuoda esiin.

Sulkavan kunta ei hyväksy yhdistymisavustusten rahoittamista kuntien yleistä valtionosuutta leikkaamalla ja korostamme edelleen sitä, että hallituksen esityksen muotoon laaditun lakiluonnoksen olisi pitänyt noudattaa oikeusministeriön ohjetta säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Lakiluonnoksen olisi siten pitänyt sisältää kokonaisvaltainen vaikutusten arviointi säädösehdotuksen taloudellisista vaikutuksista, vaikutuksista viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutuksista sekä kaikista muista yhteiskunnallisista vaikutuksista.

5 Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti

Sulkavan kunta yhtyy Kuntaliiton hallituksen kannanottoon (16.8.2012), jonka mukaan kuntarakennelain lausuntokierrokselle olisi pitänyt varata riittävän pitkä aika, ja meneillään olevalla lausuntokierroksella kunnilla olisi pitänyt olla tieto siitä miten keskiasteen koulutus ja sosiaali- ja terveydenhuolto on tarkoitus organisoida.

Kuntien olisi pitänyt voida ottaa kokonaisuuteen kantaa riittävien tietojen pohjalta. Näin ei ole kuitenkaan käynyt, vaan lopulliset sote-linjaukset saadaan kuntien käyttöön vasta selvityshenkilöiden raporttien valmistuttua helmi–maaliskuun vaihteessa. Näin ollen kunnat eivät pysty niitä ottamaan huomioon kuntarakennelakilausunnoissaan. Kunnat joutuvat siis lausumaan kuntarakennelaista tietämättä miten sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisratkaisu, eli käytännössä noin 70 % kuntien taloudesta ja toiminnasta, on jatkossa tarkoitus järjestää.

Tätä menettelyä voidaan perustellusti pitää kuntien kannalta täysin kohtuuttomana.

Lakiluonnoksen liitteenä olisi tullut olla tarkempi selvitys siitä, miten sote-palvelut on tarkoitus tulevaisuudessa hoitaa. Näitä suunnitelmia ei tule liittää kuntarakennelakilausunnoksiin. Kuntarakenne ja erikoissairaanhoidon järjestäminen eivät voi missään olosuhteissa nivoutua yhteen. Suomen kaltaisessa maassa ei ole mahdollista saavuttaa niin suuria kuntia, että ne voisivat vastata erikoissairaanhoidon palveluiden järjestämisestä. Erikoissairaanhoidon tulee keskittyä suuremmille yksiköille eikä niiden tule olla kuntarakenteeseen sidoksissa mitenkään.

Sote-selvityshenkilöt raportoivat työstään 28.2.2013. Lausuntoaikojen olisi tullut olla riittävän pitkiä, jotta tämä työ olisi ollut mahdollista ottaa huomioon kuntarakennelakilausunnoissa huomioon, jos tarkoitus on kytkeä nämä kaksi toisiinsa. *Kuntarakennetta ja sote-uudistusta ei tule kytkeä toisiinsa, ja ne tulee jatkossa erottaa toisistaan.*

Sulkavan kunnan kannalta nykyinen terveydenhuollon järjestämismalli eli Itä-Savon sairaanhoitopiiri ei ole väestöpohjaltaan riittävä (44.500 asukasta). Kuntien taloudellinen kantokyky ei riitä ylläpitämään täyden palvelun keskussairaala.

Sulkavan kunnan näkökulmasta toivottava malli on maakunnallinen sote-alue, jossa olisi mukana nykyisen Etelä-Savon maakunnan kunnat. Näin saisimme palveluille n. 150 000 asukkaan väestöpohjan, jolla olisi paremmat edellytykset selvittää erikoissairaanhoidon palveluiden järjestämisestä. Vielä parempi tilanne olisi, mikäli palvelu järjestettäisiin aidolla maakuntamallilla Ruotsin tapaan.

III LOPUKSI

Sulkavan kunta varaa itselleen mahdollisuuden lausua tulevista lakiesityksistä, koska nyt kuntaan ei ole toimitettu riittävää tietoa uudistuksesta, eikä aikataulun puitteissa ole mahdollista lausua kokonaisuudesta.

Lisäksi Sulkavan kunta toistaa edellisen lausuntonsa ja toteaa, että kunnalla ei edelleenkään ole tahtotilaa selvittää kuntaliitosta. Sulkavan kunta on jo oma-aloitteisesti selvittänyt laajaa yhteistyötä Juvan ja Rantasalmen kuntien kanssa, ja selvitystyö jatkuu edelleen. Nyt tehtyä selvitystyötä laajempi selvitysvelvollisuus on resurssien hukkakäyttöä, eikä todennäköisesti johda tuloksiin. Mikäli selvitysvelvollisuus kuitenkin tulee, tulee selvitystyö korvata riittävällä taloudellisella panostuksella valtion puolelta, koska kyseessä on uusi lakisääteinen tehtävä. Kunta ei näihin kustannuksiin osallistu.