

HTT, YTM Matti Muukkonen
Tuiskukuja 5
50500 Mikkeli matti.muukkonen@gmail.com
Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO
26.11.2012

Asia: Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Kunnioittavammin esitän lausunnon koskien kuntarakennelakiluonnosta, josta valtiovarainministeriö on 22.11.2012 päivätyllä kirjeellä pyytänyt lausuntoja kunnilta sekä muilta jakelussa mainituilta tahoilta. Tähän lausuntopyyntöön liittyen annan lausunnon yksityishenkilönä tuoden samalla tietoon sen perustuvan pääosin juuri julkaisemani tutkimuksen (”Kuntajakolaki käytännössä”, Books on Demand, https://www.bod.fi/index.php?id=1258&objk_id=907832) yhteydessä tehtyihin havaintoihin koskien voimassaolevan kuntajakolain ongelmakohtia.

1. Kuntauudistuksen ja kunnallisen itsehallinnon suhde

Julkisuudessa on esitetty useampaan otteeseen näkemyksiä siitä, että kuntauudistus olisi perustuslain sekä kansainvälisen oikeuden vastainen. Omissa tutkimuksissani (mts. s. 16–17) en tällaista väitettä tukevia normeja ole havainnut.

2. Kysymys järjestämis- ja tuotantovastuusta sekä ulkoistamisesta

Kuntauudistus, kuten erityisesti sen edeltäjä, kunta- ja palvelurakennemuudistus on pääosin keskittynyt järjestämistahojen yhdistämiseen. Tuotantotaloudellisesti tällä ei kuitenkaan ole niin suurta merkitystä kuin tuotannon yhdistämisellä. Vain tuotannon yhdistämisen kautta hallintoa ja palveluprosesseja pystytään muokkaamaan niin merkittävästi, että ns. skaalaedut on saavutettavissa. Näin ollen kuntauudistuksen yhteydessä tulee varmistaa se, että kaikissa tilanteissa tietyt tuotannolliset kokonaisuudet pystytään säilyttämään riittävän suurina. Toisin sanoen sosiaali- ja terveyspalvelujen (ml. erikoissairaanhoidon) sekä sivistystoimen tulisi säilyä mahdollisimman suurina kokonaisuuksina, jotta palveluprosesseja uudelleen ohjelmoimalla tuotannolliset edut tulevat näkyviin.

Väitteeni on, että myös ulkoistamisen selkeät edut tulevat esiin vasta tilanteessa, jossa riittävän suuret hallinnolliset kokonaisuudet ovat ulkoistamisen kohteena. Tämä johtuu siitä, että ulkoistettaessa esimerkiksi kokonainen sosiaali- ja terveystoimi (mallia Rääkkylä) siirtyy koko sektorin kehittämistä vastaavalle organisaatiolle, kun taas yksittäisten toimialojen tai osasuoritteiden (vaikkapa mielenterveyskuntoutujien asumispalvelu) siirtyessä jää vastuu ”ostetun tuotannon tekijän” hyödyntämisestä edelleen kuntaan, jossa sitä ei välttämättä osata hyödyntää. Kokonaistaloudellisesti on siten järkevää mahdollistaa ja vaatia sellaisia kokonaisuuksia, joissa on riittävästi massaa yhdistellä eri kuntatoimintojen mukanaan tuomia toimia. Liiallisesti sektoroitunut toiminta johtaa valitettavasti osaoptimointiin, joka viime vuosina on näkynyt erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvuna. Nämä näkemykseni mukaan on seurausta sekä erityissairaanhoidon erillisyydestä että yhä enenevässä määrin sosiaali- ja terveystoimen irtaantumisen suhteesta sivistystoimeen, jossa suuri osa ennalta ehkäisevästä työstä olisi mahdollista tehdä. Järjestämistä yhdistämiseen uskominen on johtanut juuri tämäntyyppiseen kokonaisuuden hajautumiseen.

Ulkoistamiseen liittyy myös useita perustuslaillisia kysymyksiä, joita olen käsitellyt Edilex-asiantuntijakirjoituksena (referee) n:o 14/2012 julkaistussa ”Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto”. Nämä kysymykset liittyvät lähinnä valtiosääntöoikeudellisten normien ja hallinto-

oikeudellisten normien synkronoimattomuuteen, joka joissain tapauksissa johtaa perusoikeussuojan heikkenemiseen tilanteessa, jossa palvelu ulkoistetaan. Nämä harvat ongelmakohdat soisin tarkastettavan ja laitettavan asianmukaiselle tasolle.

3. Kuntajakolain ongelmakohdista

Kuntajakolakia voidaan yleisellä tasolla pitää selvästi aiempaa nimikaimaa kehittyneempänä. Kokemuksesta (toimin uuden kuntajakolain aikana Suomenniemen kunnanjohtajana Mikkeli, Ristiina, Suomenniemi-liitoksessa ja vanhan lain aikana Kyyjärven kunnanjohtajana Pohjoisen Keski-Suomen liitosneuvotteluissa) voin sanoa uuden lain selkeyttäneen monia prosesseja. Erityisesti tarkka sääntely ja osin yksinkertaistettu prosessi koskien yhdistymisesityksen valmistelua on ollut hyvä parannus. Oikeastaan ainoat kehittämisideat tämän osalta liittyvät päätöksentekotahojen tarkastamiseen siten, että laissa olisi tarpeen säätää toimivaltaisesta tahosta aloittaa kuntajakoneuvottelut, vaikka vain toteamalla, että kunta itsehallintonsa nojalla päättää siitä. Edelleen laissa olisi hyvä säätää myös taloudellisten toimintarajoitteiden käyttöönotosta jo neuvotteluvaiheessa, taloudellisten epätarkoituksenmukaisuuksien välttämiseksi. Vastaavasti jossain yhteydessä, ehkä nimenomaan juuri kuntarakennelaisissa, tulisi säätää myös toimivallan rajoittamisesta liittyen mahdolliseen sairaanhoitopiirien purkamiseen. Koska lain lähtökohtana on viiden vuoden palvelussuhdeturva, tulee lainsäädännöllä rajoittaa sairaanhoitopiirien mahdollisuutta tehdä pysyviä korvausrekrytointeja tilanteessa, jossa synergiaetuja halutaan hankkia yhdistämällä sairaanhoitopiirit kaupunkeihin.

Näkemykseni mukaan nykyisen kuntajakolain ongelmat liittyvät laajemmin yhdistymisen toimeenpanoon. Olen kirjani jälkimmäisessä jaksossa kuvannut niitä ongelmia. Näyttää siltä, ettei sääntely kaikin osin noudata todellisuuden reunaehtoja. Toisin sanoen laki luo valtatyhjiön yhdistymispäätöksen jälkeiseen aikaan, vaikkakin sitä yritetään jonkin verran paikata yhdistymishallituskonstruktioilla. Ongelmana on erityisesti epäselvä suhde yhdistyvien kuntien lautakuntiin ja valtuustoihin. Kuntien ja erityisesti uuden kunnan tulisi olla täysin toimintakykyinen heti valtioneuvoston päätöksen jälkeen, mutta nyt tilanne saattaa olla toinen esimerkiksi uuden kunnan virkojen perustamiskyvyn osalta (ks. esim. Kuntajakolaki käytännössä, s. 103–104). Näin ollen tulisi harkita sitä, olisiko valtuustojen yhdistäminen tai osittainen yhdistäminen pakollista heti yhdistymisesityksen hyväksymisestä lähtien. Olen tätä kantaani perustellut laajemmin teokseni sivuilla 81–84 ja 134–135. Lakiin sisältyy myös joitain tarpeettomia epäjohdonmukaisuuksia (esim. uuden valtuuston koollekutsuja), jotka voitaisiin korjata. Vastaavasti selkeyttä tarvittaisiin myös siihen, mitä hallintosääntöä ja muita johtosääntöjä uuden kunnan toimielimissä todellisuudessa noudatetaan. Nyt tämäkin asia on lähinnä tulkinnan varassa.

Viimeisenä kohtana haluan kiinnittää ministeriön huomion kokonaisuuteen, joka kuntien yhdistymistilanteessa johtaa toiminnallisesti hyvin hankalaan tilanteeseen. Koska yhdistyvien kuntien talousarviosta päättää uusi valtuusto, joka käytännössä on lainvoimainen, mikäli valituksia ei tule, marraskuun alkuviikoilla, jää sille vain noin viikko aikaa muodostaa kantansa kunnan talouden kokonaiskuvaan. Tämä johtuu siitä, että veromenettelylaissa on säädetty muuttuvien kuntaveroprosenttien ilmoitusajasta, joka käytännössä tekee osittain tyhjäksi kuntalain säännöksen koskien talousarvion hyväksymisaikataulua. Luonnollisesti talousarvio ja veroprosentit voidaan hyväksyä eri aikataulussa, mutta niiden yhteydestä johtuen, tilanne voi muodostua hyvin ongelmalliseksi – varsinkin vastavalittujen valtuutettujen näkökulmasta. Sääntely muodostaa tältäkin osin tosiasiallisen poikkeuksen normaalitilanteeseen korostaen tarpeettomasti viranhaltijoiden ja yhdistymishallituksen valtaa suhteessa vaaleilla valittuihin luottamushenkilöihin ja heidän asettamiinsa toimielimiin.

4. Alkavista selvitysprosesseista ja niihin liittyvistä kysymyksistä

Kuntarakennelakiluonnoksessa korostetaan hyvin vahvasti etujen ja haittojen arvioinnin merkitystä, erityisesti suhteessa tulevaan kehitykseen. Tämä on lähtökohtaisesti hyvä tavoite, mutta todellisuudessa kyseessä on vaatimuksia, jotka valitettavasti ovat sekä kunnissa että käsitykseni mukaan myös valtioneuvoston päätöksenteossa aikalailla sivuosassa. Ensinnäkin valtioneuvosto ei käytännössä voi niiden puutteellisuuteen vedoten jättää yksimielistä esitystä vahvistamatta ja toisaalta kunnissa nämä ”muotoillaan” siinä vaiheessa, kun paljon merkityksellisimmistä kysymyksistä on päästy yhteisymmärrykseen. Kyseessä on prosessin kohta, joka ”sitten vaan yritetään jotenkin saada täyttämään lain vaatimukset”. Koska yhdenkin kohdan täytyminen riittää perusteluksi, on tältäkin osin kyse lähinnä muodollisuudesta – näillä perustein voitaisiin perustella vaikkapa Vihannin liittyminen Kauniaisiin, joka ainakin edellisen näkökulmasta vahvistaisi toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä.

Selvitysprosessin käynnistäminen on tällä hetkellä melko muodollinen ja kankea prosessi. Tätä tulisi selvästi nopeuttaa. Itse neuvotteluihin aikaa kuluu niin kauan kuin niihin kuluu. Mikkelin, Ristiinan ja Suomenniemen prosessi on oivallinen esimerkki siitä kuinka nopeasti palaset on saatavissa kohdalleen, mikäli tahtoa löytyy. Sen sijaan monin paikoin voi olla niin, että nyt asetetut ajat eivät tule riittämään. Tämä on syytä muistaa prosessien aikatauluja suunniteltaessa.

Selvitysvelvollisuuden sisällöstä en näe tarpeelliseksi lisätä mitään. Sen sijaan valtioneuvoston päätöksenteossa tulisi soveltaa samoja kriteerejä sekä kriisikuntiin että muihinkin. Kuntien asukkaiden itsehallinnon ei tulisi riippua siitä, missä taloudellisessa tilanteessa kunnat ovat. Toisin sanoen asukkaiden perustuslailliset oikeudet ovat voimassa siitä huolimatta, miten kunta on asiansa hoitanut, jolloin myöskään heikko taloudellinen tilanne ei saisi olla perustelut sille, että menettely on toinen kuin muiden kuntien osalta. Näin ollen näkemykseni mukaan valtioneuvoston päätösvalta tulisi laajentaa koskemaan kaikkia kuntia tai sitten olla koskematta myöskään kriisikuntia. Koska perusoikeuksien toteuttaminen on viime kädessä joka tapauksessa valtion vastuulla, voisi järkevää olla preferoida ensimmäistä toimintamallia.

Yhdistymisavustusten osalta määrärahan tulisi olla niin suuri, ettei säädettyä poikkeusmenettelyä jouduta käyttämään. Jos valtio lupaa porkkanarahaa yhdistymisistä, tulee tämän lupauksen olla myös vedenpitävä.

Suomenniemellä 26.11.2012

Matti Muukkonen
Hallintotieteiden tohtori, yhteiskuntatieteiden maisteri
Suomenniemen kunnanjohtaja 31.12.2012 asti.