



25.2.2013

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite: Lausuntopyyntö VM162:00/2011, 22.11.2012

SAVUKOSKEN KUNNAN LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

Yleistä kuntauudistushankkeesta

Kuntajaon muuttamisen perusteena kuntarakennelakiesityksessä on palvelujen järjestäminen kuntien toiminnallisia ja taloudellisia lähtökohtia parantamalla. Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut koko maassa. Lisäksi todetaan mm., että kuntajaon muuttamisella luodaan edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä kuntien elinvoimaisuuden lisäämiselle. Tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva kuntarakenne, joka muodostuisi luonnollisista työssäkäyntialueista. Hallitus ilmoittaa tavoitteekseen myös vahvistaa lailla kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.

Hallituksen kuntarakennelakiesitys toteutuessaan johtaa Suomessa laajaan kuntien yhdistämiseen, jonka seurauksena olisi ennen kaikkea voimakas keskittymiskehitys ja paikallisen demokratian voimakas kaventuminen.

Itä-Lapin alueen kuntien näkökulmasta ei millekään edellä olevista hallituksen tavoitteista löydy selkeää yhteyttä. Isoon kuntakokoon meneminen tällä alueella ei tarkoita toiminnallisten ja taloudellisten edellytysten vahvistumista. Isompi kunta ei tuo palvelujen järjestämisessä säästöjä, jos samalla pidetään kiinni siitä, että peruspalvelut hoidetaan tasa-arvoisesti lähellä asukkaita. Alue on Suomen harvaan asutuinta, yhdyskuntarakenne on hajautunutta ja kuntien välimatkat ovat huomattavan pitkiä. Alue ei ole myöskään yhtenäistä työssäkäynti- tai asiointialuetta. Alueen ikärakenneongelmat eivät helpotu kuntarajojen poistamisella. Elinvoima ei lisääny heikon väestökehityksen, huoltosuhteen ja työpaikkakehityksen kuntia yhdistämällä.

Harvaan asutuilla alueilla erityisen huolestuttava kuntalaisia koskettava asia on lähipalvelujen saavutettavuus ja saatavuus.

Perustuslain mukaan kunnallinen itsehallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pitkien etäisyyksien suurkunta etäännyttää asukkaat oman kuntansa hallinnosta. Ns. lähidemokratiamalleista ja -kokeiluista on huonoja kokemuksia, ja mitä isommalla alueella iso useasta kunnasta muodostettu peruskunta toimii, sitä huonommin lähidemokratia toimii. Etenkin kaukana uuden kunnan kuntakeskuksesta olevien alueiden vaikuttamismahdollisuudet vähenevät ja siten myös paikalliset palvelut auttamatta heikkenevät. Alueellisen kehittämisen näkökulmasta kuntarakennelain uudistaminen onkin keskittävää politiikkaa, mikä on vastoin hallitusohjelman tavoitetta tasapainoisen aluekehityksen turvaamisesta. Tämä on myös vastoin Euroopan unionin ns. läheisyysperiaatetta, jonka mukaan kansalaisia koskettavat päätökset tehdään mahdollisimman lähellä heitä.

Savukosken kunnan mielestä kuntarakennelakiehdotus on valmisteltu toteutettavaksi liian nopealla aikataululla. Lakiehdotuksen taustalla ei ole ollut käytettävissä riittävää tietopohjaa uudistuksen kaikista vaikutuksista. Kuntarakennelakiehdotuksen pohjaksi tulee ensin tutkimuksin selvittää, miten ja millaisiin kustannusäästöihin eri tyyppisillä alueilla kuntia yhdistämällä päästään ja millaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia lakiesitys aiheuttaa eri alueilla.

Savukosken kunta kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin kuntarakennelakiesityksen

kohtiin:

4 a §: Lain toistaiseksi voimassa olevia säännöksiä täydentävä määräaikainen 1 a luku, erityisesti kuntarakenteen uudistamiselle annettu määräaika vuosina 2013-2016, on ehdottomasti liian kireä, koska lain valmistelulle kaavailut ja kuntien päätöksenteolle annetut määräajat ovat mahdottomia eivätkä voi toteutua käytännössä. Kuten jäljempänä on todettu, uudistukseen kiinteästi liittyvät monet muut lakihankkeet ovat vielä keskeneräisiä.

4 b §: Selvitysvelvollisuus

Pykälä on laadittu sekavaksi sekä myös sisällöltään hyvin tiukaksi. Säännökset pakottavat itse asiassa kaikki kunnat selvitysvelvollisiksi, kuntarakenteen laajasta uudistamisesta tehdään pykälän säännösten perusteella itsetarkoitus. Selvitysvelvollisuuden perusteet ovat monimutkaisia. 4 b §:n 4. kohdassa on määritelty selvityksen sisältöä. Siihen tulisi lisätä vaihtoehtona myös kuntien yhteistoiminta.

4 c §: Palveluiden edellyttämä väestöpohja. Erilaisia alueita tulee käsitellä eri tavoin eli pykälässä tulee olla eri kriteerit eri alueille. Esimerkiksi 20 000 asukkaan väestöpohja ei sovellu esim. Lapin pitkien välimatkojen kunnille. Samoin harvaan asuttujen alueiden kunnille ei sovellu 50 lapsen ikäluokkakoko.

4 e §: Kunnan taloudellista tilaa koskevat määräykset tiukkenevat lakiehdotuksessa huomattavasti voimassa olevasta säännöksestä. Käytännössä tämä johtaa kuntien pakottamiseen entistä nopeammin selvitysmenettelyyn. Lakiehdotuksen 4 e kohdat 2 ja 3 tulee poistaa.

Kunnan taloudellisen tilanteen kriteeriä tulee täydentää niin, että kunnan taloustilanteen arvioimisessa otetaan huomioon myös kunnasta täysin riippumattomat syyt, jotka ovat vaikuttaneet kunnan vaikeaan taloudelliseen asemaan joutumisen. Esimerkiksi kiinteistöveron irrottaminen verotulojen tasauslaskennasta tai joku muu valtiovallan ratkaisu, esim. luonnonsuojelualueiden lakisääteisen metsäverokompensaation vesittäminen tai suojelualueiden perustaminen, joka on vienyt kunnalta verotuloja.

4 f §: Selvitysvelvollisuudesta poikkeaminen. Pykälässä on haluttu huomioida Suomen erilaisten alueiden olemassaolo (mm. harva asutus). Jos toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei ole erityisen harvan asutuksen vuoksi mahdollista, voidaan selvitysalueesta poiketa. Kuitenkin pykälässä poikkeusperustetta koskevat säännökset ovat liian yleisellä tasolla jättäen liiaksi vapaata harkintavaltaa valtiovarainministeriölle.

Savukosken kunta täyttää kaikki harvan asutuksen kriteerit. Savukoski on myös Lapissa ainoa valta- tai kantatieverkon ulkopuolella oleva kuntakeskus kuten Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne –raportissa (5a 2012) todetaan. Pykälää tulee muuttaa niin, ettei yhdistymisselvitykseen tarvitse lähteä lainkaan erityisen harvan asutuksen vuoksi, koska yhdistämisellä ei saavuteta kuntarakennelainsäädännön tarkoittamaa toiminnallista ja elinvoimaista yhtenäisen työssäkäynti- ja asiointialueen kuntaa.

4 g §: Valtiovarainministeriölle tulee ilmoittaa 30.11.2013 mennessä, minkä kunnan kanssa kunta selvittää yhdistymistä ja 1.4. 2014 mennessä tulee tehdä yhdistämisselvitys ja siihen mahdollisesti liittyvä yhdistymisesitys. Aikataulu 30.11.2013 kuntaliitoksen selvityskumppanin ilmoittamiseen on täysin mahdoton, koska kuntarakennelain sisältökin selviää vasta ensi syksynä. Kuntarakennelain valmistelu vaatii vielä lisää aikaa ja kunnissa tarvitaan myös riittävästi aikaa asian kunnolliseen valmisteluun ja päätöksentekoon. Selvitystyön tulee voida tarkoittaa myös kuntien välistä yhteistyötä.

4 i §:ssä mainitun erityisen kuntajakoselvityksen määrittämisen määräaika tulee lykätä kauemmas.

4 h §: Päätöksenteko ja mahdollisuus selvitysalueesta poikkeamiseen on tehty erittäin tiukaksi ja vaikeaksi. Pykälästä puuttuu määräys siitä, mihin mennessä poikkeusta on anottava. Poikkeushakemuksen jättämiselle tulee määrätä riittävän pituinen määräaika.

11 § Vireillepano siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan. Tässä esitetään kunnan osajaon vireillepano-oikeutta myös ministeriölle. Tätä muutosta ei tule tehdä, sillä kuntien itsehallintoa tulee kunnioittaa ja yhdistymisen tulee perustua kuntien omaan päätökseen ja vapaaehtoisuuteen.

18 § 3 mom.: Valtioneuvoston toimivalta. Lakiesityksen kohta antaa valtioneuvostolle oikeuden käyttää pakkoliitosta kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaan kuntaan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta. Pykälän muotoilu antaa valtioneuvostolle liikaa valtaa kunnan itsemääräämisoikeuden ohi ja on näin ollen perustuslain vastainen. Säännöstä tulee muuttaa niin, ettei pakkoliitosta voi tehdä kahden tai useamman kunnan kesken, mikäli yksi kunta on ns. kriisikunta.

9 luku Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Yhdistymisavustuksen saanti on epävarmaa (40 a § 3 mom), koska sen maksu perustuu ministeriön harkintaan. On tärkeää, että yhdistymistä suunnittelevilla kunnilla on etukäteen varma tieto yhdistymisavustuksen saannista ja määrästä. Kuntien tulee saada aina ja kaikissa tilanteissa yhdistymisavustusta kuntaliitoksissa. Avustuksen saannin sitominen 1. huhtikuuta 2014 yhdistymisesitykseen on liian kireä. Lakiesityksen avustuksen saantia koskevat kohta on kuntien kiristystä, koska kuntaliitoksesta pitäisi avustuksen saannin vuoksi päättää 1.4.2014 mennessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevista linjauksista

SOTE-palvelurakennemuutoksen lähtökohdaksi on, että kunnat yhdessä voivat muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuollon alueita. Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon on tarkoitus yhdistyä ja lisäksi on tarkoitus vahvistaa sosiaali- ja terveystalouden integraatioita. Tavoitteena on voida hallita nykyistä paremmin etenkin nopeasti kasvaneita erikoissairaanhoidon kustannuksia. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon perustettaisiin viisi erityisvastuualuetta. Niiden rooli ja tehtävät ovat vielä tarkemmin määrittelemättä.

Kunnan väestöpohjan pitäisi olla vähintään 20 000 asukasta, mutta alueelliset eroavaisuudet on tarkoitus ottaa huomioon. Hallitus on asettanut selvityshenkilöitä miettimään eri alueille sopivia ratkaisumalleja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen. Tarkempi rakenne on tarkoitus määritellä sen jälkeen, kun kuntarakenteen keskinäiset ratkaisut ovat selvillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain on tarkoitus tulla voimaan viimeistään vuonna 2015.

Savukosken kunnan on vaikea tässä tilanteessa ottaa tarkemmin kantaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen, koska ei ole vielä varmuutta, millaiseen järjestelmään tällä alueella ollaan menossa sosiaali- ja terveystalouden uudelleen järjestämisessä. SOTE-selvityksen määräaika päättyy vasta helmikuun lopussa. Suurin huolenaihe liittyy nykyisen palvelutason säilyttämiseen, jos palveluja kootaan isompiin yksikköihin. Kunta edellyttää, että vähintään nykyisentasoiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on saatava jatkossakin lähipalveluna kansalaisten yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon vuoksi.

Savukosken mukaan tulee ensin ratkaista ja selvittää perusteellisesti toimiva sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleen järjestely, koska kustannukset ja kuntien talousvaikeudet tällä hetkellä pitkälti aiheutuvat nimenomaan näistä palveluista. Vasta sen jälkeen tulee selvittää kuntauudistuksen sisältöä.

Lopuksi

Lausunnon antaminen on Savukosken kunnalle vaikeaa johtuen epätietoisuudesta, joka liittyy kuntarakennelakiin kiinteästi liittyvien muiden lakien keskeneräisyydestä. Näitä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen, kuntalain kokonaisuudistus ja kuntien tehtävien uudelleen arviointi. Näissä kaikissa on kyse yhteiskunnallisesti merkittävästä lakikokonaisuudesta ja niitä tulee tarkastella yhtä aikaa eikä erikseen, koska ne linkittyvät vahvasti toisiinsa. Vaikka pakkoliitosta kuntauudistuksen taustalla ei enää mainita, on valtionosuusjärjestelmää muuttamalla helppo vaikuttaa siihen, että varsinkin harvaan asuttujen alueiden kunnat pakotetaan palvelujensa purkamiseen ja sitä kautta yhdistymiseen. Tästä suuntauksesta onkin jo yhtenä esimerkkinä kiinteistöveron irrottaminen verotulotasauksen laskennasta. Verrattaessa kuntien välisiä eroja tuottaa tasavertaisia palveluja, on kaikki kunnan tulot otettava huomioon.

Lakiesityksestä puuttuu kokonaan arvio lain toteutuksen taloudellisista vaikutuksista, mikä kuuluu olennaisena osana lakien hyvään valmisteluun. Samoin on perusteellisesti selvitettävä, ettei kuntarakennelakiluonnos ole perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevien säännösten vastainen. Paikallishallinto on Suomessa demokratian kulmakivi ja siinä on myös pienillä maaseutukunnilla tärkeä merkitys.

Lakiuudistuksia ei saa toteuttaa käyttämällä painostuskeinona valtionosuusjärjestelmää niin, että valtionosuuksilla aletaan kiristää kuntia liitoksiin. Valtionosuusjärjestelmän tarkoitus on turvata tasavertaiset palvelut koko maassa, ja valtio on perustuslain mukaan kuntien ohella yhtä lailla vastuusta yhdenvertaisista peruspalveluista koko maassa.

SAVUKOSKEN KUNTA



Reijo Kilpelä
kunnanvaltuuston puheenjohtaja



Mauri Aarrevaara
kunnanjohtaja