

## Lausunto kunnallishallinnon rakenne – työryhmän selvityksestä sekä kuntauudistukseen liittyvistä muista uudistuksista

### OSA I. Kunnan lausunto kunnallishallinnon rakenne – työryhmän raportista

#### 1. Osio: Työryhmän analyysi kunta- ja palvelurakenteen kehittämistarpeista ja tavoitteista

##### **1.1 Miten arvioitte tarvetta uudistaa kunta- ja palvelurakennetta ja mitkä ovat kuntien näkökulmasta tärkeimmät syyt uudistuksen toteuttamiseen?**

Aivan ensimmäiseksi toteamme, että tehtäväkuorman ja rahoituksen välisen epäsuhdan vuoksi kunnallinen itsehallinto on viime vuosikymmeninä kaventunut ja tämä epäkohta tulisi ratkaista ennen kuin minkäänlaista kuntajakoa ryhdytään suunnittelemaan. **Kuntien tehtävät on saatava rahoitusperiaatteen mukaisesti vastaamaan niihin osoitettua rahoitusta.**

Samalla - ja ennen kaikkea - tulisi kirkastaa laajalla keskustelulla kunnan IDEA. Mitä ylipäätään ymmärrämme käsitteellä "kunta"? Mikä on kunnan ja kuntalaitoksen rooli tulevaisuuden yhteiskunnassa? **Suomen kuntalaitos ja sen perusajatus kaipaa kyllä uudistuksia, mutta niitä pitäisi suunnitella huomisen yhteiskuntaan, ei eilisen.**

**Kuntalaitoksen uudistamisen pitäisi pohjautua alhaalta, kansalaisista, lähtevään subsidiariteettiperiaatteeseen.** Tätä periaatetta valaiseva teksti löytyy liitettynä Osan II. 2. Osion kysymyksen 4. yhteydestä, vastauksena kysymykseen siitä, mitä muita näkökulmia olisi tässä uudistuspyrkimyksessä pitänyt ottaa huomioon.

Kuntarakennetyöryhmän tulevaisuuteen katsomisen kyky rajoittuu lähinnä huoleen kasvavan vanhusväestön heikentämästä huoltosuhteesta. Tämä huoli on toki aiheellinen yhtenä taloudellisen tarkastelun pohjaelementtinä, mutta työryhmän esityksen mukaiset keinot jättiläiskuntineen eivät kuitenkaan muodosta tilanteeseen minkäänlaista - edes taloudellista - ratkaisua.

Lisäksi toteamme, **ettei ole mahdollista laatia toimivaa kuntarakennetta tilanteessa, jossa sosiaali- ja varsinkin terveydenhuollon tulevaisuuden ratkaisut eivät ole selvillä.** Ensin olisi pitänyt suunnitella ja hyväksyä valtakunnallinen sote-kokonaisuuden ratkaisu ja vasta siltä pohjalta lähteä tarkastelemaan kuntarakennetta. Kuntien on lähes mahdotonta antaa lausuntoaan työryhmän esityksestä, koska kuntia koskevat oleelliset suunnitelmat puuttuvat täysin. Haluamme samalla kuitenkin korostaa, että **sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisratkaisulla tarkoitamme todellista yksikanavaiseen rahoitusmalliin tähtäävää kunnianhimoista terveydenhuollon uudistamista, emme hallinto-organisaatioiden näennäisjärjestelyä hieman nykyistä laajempien asukas pohjien kautta.**

## 2. Osio: Työryhmän tarkastelunäkökulmat sekä kuntaliitostarpeen arviointi

### **2.1 Miten arvioitte kuntanne osalta työryhmän kuntarakennetarkastelussa käyttämiä tarkastelunäkökulmia ja kriteereitä?**

- 2.1.1 Väestökehityksen ja väestörakenteen osalta?
- 2.1.2 Taloustarkastelunäkökulmien osalta?
- 2.1.3 Yhdyskuntarakennetarkastelun osalta?
- 2.1.4 Työssäkäynnin, saavutettavuuden ja asioinnin osalta?
- 2.1.5 Peruspalvelujen järjestämis- ja tuotantoedellytyksien osalta?
- 2.1.6 Elinkeinoitoimen kehittämisen osalta?
- 2.1.7 Toiminnallisen kokonaisuuden ja kokonaisarvioinnin osalta?

Tässä vastauskohdassa arvioimme vain näkökulmien määrää ja nimenomaan valittujen näkökulmien tarkoituksenmukaisuutta. Edempänä (2. Osio, kysymys 3.) arvioimme näkökulmien osalta sitä, miten oikeaan osuvaa on näkökulmien kautta tehty analyysi sekä Janakkalaa että yleisemmin koko kuntakenttää koskien.

Valitut tarkastelunäkökulmat olivat ymmärrettäviä ja hyväksyttäviä, mutta eivät riittäviä. Ks. Osio 2, kysymys 4 jäljempänä.

Myös näkökulmien keskinäistä painotusta voi hyvällä syyllä kritisoida. Esimerkiksi **työssäkäynnin, saavutettavuuden ja asioinnin osalta on helppoa todeta, että niille on annettu selvityksessä suhteettoman suuri painoarvo.** Palvelutuotannon ja siihen liittyvän toimintakulttuurin suhde kuntaan ja kuntarajoihin on tietenkin aivan eri suuruusluokan asia kuin esimerkiksi työssäkäyntimatkojen ja -suuntien suhde kuntarajoihin. Silti kunta ei myöskään ole pelkkä palvelutehdas.

### **2.2 Vastaako työryhmän tarkastelunäkökulmien analyysi käsitystänne kuntanne tilanteesta? (vastausvaihtoehdot: kyllä, ei)**

Väestökehityksen ja väestörakenteen osalta?

**Kyllä**

Taloustarkastelunäkökulmien osalta?

**Ei**

Yhdyskuntarakennetarkastelun osalta?

**Ei**

Työssäkäynnin, saavutettavuuden ja asioinnin osalta?

**Ei**

Peruspalvelujen järjestämis- ja tuotantoedellytyksien osalta?

**Ei**

Elinkeinoitoimen kehittämisen osalta?

**Ei**

Toiminnallisen kokonaisuuden ja kokonaisarvioinnin osalta?

**Ei**

### **2.3 Mikäli vastasitte edelliseen kysymyksen vaihtoehtoihin EI, niin mikä on oma analyysinne tilanteesta?**

#### **2.3.1 Väestökehitys ja väestörakenne**

Vastasimme tähän kohtaan "kyllä", koska sähköisestä vastauslomakkeesta puuttuu "ehkä" -vastausmahdollisuus.

Koko maan osalta väestökehitys muodostanee riittävällä tarkkuudella oikean kuvan tilanteesta. Kuitenkin **Helsinki-Hämeenlinna-Tampere -akselin osalta on keskeisen tärkeä väestökehitykseen (ja elinkeinoelämään) liittyvä aluerakenteellinen analyysi jäänyt selvityksessä tekemättä.**

HHT-akselin varteen on muodostunut valtakunnallinen aluerakenteen megastrukturi, jonka selkärankana toimivat 3-moottoritie ja päärata. **Tämän akselin varrella tai välittömässä vaikutuspiirissä asuu nykyään jo joka kolmas suomalainen, ja valtaosa Suomen bruttokansantuotteesta tuotetaan tällä alueella.**

**Akseli toimii pääkaupunkiseudun kasvupaineen purkajana ja siten kasvun mahdollistajana, vahvistaa pääradan ja moottoritien varren kuntia, ja suuntaa Tampereen kasvua etelään.**

HHT-akselin kasvu näyttää olevan itseään generoiva prosessi: sekä muuttoliike että syntyvyyden kasvu jatkuvat edelleen siitä huolimatta, että muuttoherkkä nuorten aikuisten sukupolvi pienenee jatkossa. **HHT-akselin kasvu ja keskittymiskehitys siis jatkuu.**

Suomessa aiemmin vallinnut selkeä keskuskaupunkien ja kehyskuntien täplittämä kehämäisistä alueista koostuva aluerakenteen kokonaisuus on pysyvästi muuttunut: **HHT-akselin varressa ja vaikutuspiirissä kehyskunnat ja keskuskaupungit ovatkin nyt sulautuneet kiinteämmäksi ja aiempaa laajemmaksi akselikokonaisuudeksi, jonka sisällä tapahtuu monenlaista toiminnallista liikettä, enimmäkseen juuri akselin suuntaista.**

HHT-akseli näkyy tavalla tai toisella käytännöllisesti katsoen kaikissa karttamuotoisissa (koko Suomi tai Etelä-Suomi) graafisissa kuvaajissa, joilla havainnollistetaan melkein mitä tahansa elinkeinoelämään tai väestökehitykseen liittyvää indikaattoria. **Tästä huolimatta sitä ei VM:n esityksessä ole tunnistettu yhdeksi kansallisen aluerakenteen määrääväksi elementiksi.**

**Janakkalan osalta esityksessä kuvattu väestökehitys vastaa todennäköisesti melko pitkälle oikeansuuntaista ennustetta.** Joitakin eroavaisuuksia kuitenkin nopeassakin tarkastuksessa esityksestä löysimme verrattuna Tilastokeskuksen tietoihin. Mm. vuoden 2010 huoltosuhteen osalta tilanteemme on hieman työryhmän esityksessä kuvattua parempi.

Väestökehitystä arvioitaessa on kuitenkin muistettava, että **aluerakenteellisen sijaintinsa vuoksi Janakkalaan kohdistuu tulevaisuudessakin kasvupaineita, mikä johtaa siihen, että kunta tarjoaa kaiken aikaa uusia asumisen mahdollisuuksia tuleville asukkaille.** Tämän uudistuotannon määrä vaihtelee

vuosittain eri syistä (kysyntä, talouden suhdanteet, tuotantokapasiteetti, maapolitiikka), mikä edelleen vaikuttaa kunnan kasvuvauhtiin. **Muuttoliikkeen merkitys Janakkalan väestökehityksen kannalta on suuri, ja tästä syystä väestöennuste saattaa toteutua selvityksen ennusteessa esitetystä selvästi poikkeavanakin.** Kuntaan muutto on jonkin verran painottunut lapsiperheisiin, mikä parantaa huoltosuhdetta, mutta luo paineita nuorten ikäluokkien palvelutuotantoon. Sisään muuttajien joukossa on varsinkin Tervakosken osalta runsaasti pääkaupunkiseudulta ja pääkaupungin kehyskunnista tulijoita.

**Janakkalan kasvuvauhti on ollut hallittua.** Kunnan sijainnin aikaansaama muuttoliike ja väestönkasvu tulee kuitenkin varmuudella jatkumaan, ja mikäli kasvuvauhti poikkeaa ennusteesta ylöspäin, tarkoittaa se suurella todennäköisyydellä hieman arvioitua parempaa huoltosuhdetta. **Janakkalan osalta sekä onnistunut maanhankinta että kohtuuhintaisten tonttien riittävä tarjonta ovat olleet avainasemassa väestörakenteen vahvistumisen kannalta. Tämän kehityksen vuoksi Janakkalalla on elinvoimaisuutensa ansiosta jatkossakin kyky kestää velkaantumista monia muita saman kokoluokan kuntia paremmin.**

**Janakkalan nykyinen ja ennustettu väestökehitys ja väestörakenne antavat kunnan elinvoimaisena säilymiselle hyvän pohjan.**

### 2.3.2 Taloustarkastelu

Taloustarkastelunäkökulma on VM:n esityksessä käsitelty liian suppeasti ja kategorisesti kaikkien kuntien osalta.

Suomen kuntatalouteen viitataan yhtenä kokonaisuutena, vaikka todellisuudessa Suomessa on kuntatalouden osalta tunnistettava karkeimmillaankin vähintään kaksi kokonaisuutta: syrjä-Suomen kuntatalous, jonka osalta oleellista on menopohjasta huolehtiminen ja niukkenevien resurssien vaaliminen, ja toisaalta kasvu-Suomen kuntatalous, jonka osalta oleellista on tulopohjan vahvistaminen, kilpailukyvyyn kasvattaminen, uusien asukkaiden hankkiminen ja elinkeinoelämän mahdollisuuksien tukeminen.

**Taloustarkastelussa ei ole lainkaan käsitelty kustannustehokkuusnäkökulmaa kuntien osalta.** Toisin sanoen julkisen talouden kannalta optimaalista kuntakokoa ei ole haluttu näyttää, vaan tarkastelunäkökulmat on valittu siten, että niiden kautta vahvistuisi hallitusohjelmaan kirjattu valmis tavoite.

Heti alkuun on myös todettava, että **julkisen talouden kestävyysvajetta ei esitetyn kaltaisten kuntaliitosten keinoin ratkaista, vaikka taustalla olisikin ajatus palveluverkon voimakkaasta keskittämisestä palveluiden saatavuuden ja tasapuolisuuden kustannuksella.**

**Kuntien menojen kasvu vuosina 1997–2010 johtuu suurelta osin kunnille määräytyistä uusista tehtävistä ja velvoitteista,** ja trenditarkastelu huomioi myös tulevaisuuteen samanlaisen kehityksen. Trendilaskelma menojen (toimintakate) osalta ei lainkaan huomioi sopeutusta (kustannustehokkuus, tuottavuus), jota

todellisuudessa kuitenkin tapahtuu koko ajan sekä palveluprosessien että palvelurakenteiden osalta

Tehdyissä painelaskelmissa muuttujina ovat kunnan tuloveroprosentti ja velan määrä. Tuloveroprosentti nousee enintään prosentin vuodessa, mutta ei laske. Muu tarvittava sopeutus kohdentuu velan määrään. Velan määrä heijastuu rahoituskuluihin. Vuosikatteen ja nettoinvestointien positiivinen erotus käytetään nettovelan lyhentämiseen. Verotasapainossa tasapainotetaan ensisijaisesti alijäämää ja velkatasapainossa rahoitustarvetta.

Kuntien talouden ennustaminen pitkällä tähtäyksellä on vaikeaa, kuten se on vaikeaa jo lyhyemmälläkin tähtäyksellä. Lähtötilanne ja perusolettamukset vaikuttavat tulevaisuuteen ratkaisevasti. Esimerkiksi juuri tällä hetkellä kuntien on erittäin vaikeaa ennakoida valtionosuuksien merkitystä osana kuntatalouksien tulopohjaa tilanteessa, jossa on valmisteilla mittavia valtion sopeutustoimia ja sumuiselta vaikuttava kuntarakennemuutos. Tilannetta ei helpota myöskään se, että samanaikaisesti kuntien verotulojen tulevan kehityksen suhteen vallitsee suuri epävarmuus.

Kuitenkin historian valossa nimenomaan kunnista on aina löytynyt kyky sopeuttaa taloutta tiukan paikan tullen. Viime vuosikymmenten aikaista kehitystä tarkasteltaessa huomataan, että kuntien menot ovat noususuhdanteiden aikana kasvaneet, mutta laskusuhdanteiden aikana sopeutuminen on ollut tehokasta. Valtiontalouden osalta tilanne on täysin erilainen. Valtio ei joustavaan sopeuttamiseen ole samalla tarkasteluajanjaksolla pystynyt, vaan valtion osalta julkisen talouden kestävyysvaje on kasvanut kaiken aikaa.

Kuntalaisen osalta tilanne on viime vuosina näyttäytynyt sen kaltaisena, että samalla kun valtion progressiivista tuloveroa on alennettu, on kuntaverot nousseet, osin huomattavastikin.

Kuntatalouden osalta on ymmärrettävä sen sidottu perusluonne. Viittaamme seuraavaan tekstiin:

"Ennen kaikkea tulisi havaita, että kunnallistalous on sidottua taloutta. Keskimääräisesti ja likimäärin noin 90 % siitä on erinäisin tavoin sidottua. Tätä ei kunnallistalouden tilaa koskevissa keskusteluissa yleensä tuoda esille. Kunnallistalouden sidonnaisuuden takia sen ongelmia ei voida ratkaista kuntakokoa suurentamalla."

(lähde: Kauko Heuru, hallintotieteiden tohtori, oikeustieteen lisensiaatti)

Valtion osalta painotamme tässä kohdassa erityisesti sitä, että **Suomen kuntatalouden tämänhetkinen ahdinko on suurelta osin valtion kunnille säilyttämän tehtävämäärän syytä. Valtionosuusjärjestelmän ja rahoitusperiaatteen osalta edellytämme, että valtio jatkossa ryhtyy rahoitusperiaatetta noudattamaan ja lopettaa sen loukkaamisen.** Kuntien tehtäväkenttä on jo laajennettu niin suureksi, ettei suuressa osassa maata kuntatalous sitä kestä, kuntarakenteesta riippumatta. Viittaamme seuraavaan tekstiin:

"Suomalaisessa hyvinvointivaltion mallissa valtionosuusjärjestelmän tehtävänä on ollut karsia yhdenvertaisuutta loukkaavia eroja kuntien väliltä. Valtionosuusjärjestelmän perustuslaillinen tausta on kuntien tehtäviä koskevassa rahoitusperiaatteessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntatason rahoitusvaikeuksia ei voida ainakaan jäännöksettä selittää pienillä kuntayksiköillä tai tehottomalla palvelutuotannolla. Valtionosuusjärjestelmässä on parin viime vuosikymmenen kuluessa tehty vakavia virheitä, jotka osaltaan ovat nykyisten vaikeuksien taustalla.

Valtionosuusjärjestelmä on kuntauudistuksen kolmas olennainen perustekijä, jonka rahoitusperiaate sitoo perustuslakiin. Rahoitusperiaate toteuttaa sekin kunnallista itsehallintoa. Jos kuntien on pakko nostaa kunnallista veroprosenttia valtion rahoituksen riittämättömyyden vuoksi, kunnalliseen itsehallintoon kuuluva itsenäinen vero-oikeus menettää itsenäisyytensä. Ja jos kuntien lakisääteiset, pakolliset tehtävät nielevät kunnallisveron tuotot, itsehallintoa toteuttavat vapaaehtoiset tehtävät käyvät mahdottomiksi.

Rahoitusperiaate, kuten perustuslaissa vahvistettu kunnallinen itsehallinto ylipäättäänkin, suojaa nykyisiä kuntia ja niiden asukkaita. Perustuslaki ei salli valtionosuusjärjestelmän käyttämistä peukaloruuvina, jota vääntämällä nykyisiä, itsehallinnon suojaamia kuntia pyrittäisiin taivuttamaan "vapaaehtoisiin" kuntaliitoksiin.

(lähde: Kaarlo Tuori, oikeustieteen tohtori, akatemiaprofessori, Helsingin yliopisto)

**Janakkalan osalta kuntaliitos ei parantaisi kunnan taloudellista tilannetta, koska naapurit eivät ole Janakkalaa paremmassa tilanteessa, ja Janakkalan tapa tuottaa palveluita on jo nyt erittäin kustannustehokas. Mikäli siis Janakkala liitettäisiin osaksi tehottomammin toimivaa kuntaa, tarkoittaisi se menorasituksen lisääntymistä entisestään.**

-

### *2.3.3 Yhdyskuntarakenne, työssäkäynti, saavutettavuus ja asiointi*

Selvityksessä ja kuntauudistukseen liittyvässä valmistelijoiden argumentoinnissa nimenomaan yhdyskuntarakenteen merkitystä korostetaan kuntauudistuksen perusteena varsinkin kaupunkiseutujen osalta. **Käsittelemme tässä yhdistettynä sekä yhdyskuntarakenteen että työssäkäynnin, saavutettavuuden ja asioinnin kokonaisuuksia, jotka limittyvät monella tapaa toisiinsa.**

Työryhmän esitys herättää ensinnäkin väistämättä seuraavan kysymyksen: **Mikä on Janakkalan kunnan osalta täsmälleen ottaen se yhdyskuntarakenteen ongelma, jota työryhmän esityksen mukaisesti pitäisi lähteä nimenomaan kuntaliitoksella ratkaisemaan? Tämä olisi välttämätöntä kuulla.** Koko esitystä vaivaa paitsi vaihtoehdottomuus, myös kyvyttömyys nostaa esiin ja tarkempaan analyysiin täsmällisesti määriteltyjä ongelmia. Sama pätee myös yhdyskuntarakennetta, työssäkäyntialueita, asiointia, asumista ja liikennettä

koskevaan esityksen yleiseen osaan ja Hämeenlinnan seudusta tehtyyn, tätä tematiikkaa koskevaan esityksen lopputulemaan.

**Jos ongelmia pystyttäisiin täsmällisemmin määrittelemään, voitaisiin niihin yksi kerrallaan syventyä ja sen jälkeen miettiä ratkaisuehdotuksia.** Onko työryhmän tarkoitus ollut esityksessään viitata siihen, että yhdyskuntarakenteen näkökulman osalta ongelma on epätasällisen laajasti ilmaistu "yhdyskuntarakenteen yleinen hajautuminen"? Ja edelleen: jos näin on, niin on todettava, että suoraa yhteyttä kuntarajojen siirtämisen ja yhdyskuntarakenteen tiivistymisen välillä on kovin vaikeaa osoittaa. **Työryhmän tarkastelu on yhdyskuntarakenteen osalta todella yleispiirteistä eikä esitys tarjoa vastauksia todellisiin kaupunkitutkimuksen ja yhdyskuntasuunnittelun ongelmiin.**

**Liikkuvuuden kasvu tekee keskustakeskeisen suunnittelun nykyään riittämättömäksi välineeksi yhdyskuntarakenteen kehittämiseen.** Tutkimusten mukaan liikennesuoritteista vain 1/3 on nykyään työmatkoja, loput 2/3 ovat erilaisia asiointiin ja vapaa-aikaan liittyviä matkoja. On todettu, että vapaa-aikaa vietetään enimmäkseen kaikkialla muualla kuin keskuskaupunkien keskustoissa. Esikaupunkien ongelmia ei voida ratkaista kantakaupunkikeskeisellä suunnittelulla. On myös muistettava, että kaupunkien ongelmat ovat keskenään uniikkeja.

**Tiiviiden kasvu ei siis todellakaan ole suoraan verrannollinen liikkuvuuden vähenemisen kanssa.** Liikenteen vähentämisen tavoitteessa ei sinänsä ole vikaa, mutta sen toteutumisen suhteen on syytä olla realistinen ja ottaa huomioon nykyinen yhdyskuntarakenteen verkostomainen hahmo ja liikkuva elämäntapamme.

**Liikkuvuuteen ilmiönä liittyy myös pitkään kasvanut pendelöivien määrä ja lisäksi pendelöintimatkojen kasvanut pituus. Tämä on osa yhteiskunnallista kehitystä, jonka suhteen ei kuntarajojen siirtelyllä ole minkäänlaista vaikutusta.**

Jostakin syystä kuntauudistuskeskustelussa on haluttu problematisoida keskuskaupunkien suhde naapureihinsa myös muuttoliikkeen osalta. **Kilpailu asukkaista on yllättäen haluttu nähdä haitallisena tekijänä, vaikka pikemminkin on selvää, että terve keskinäinen kilpailu nimenomaan kannustaa kuntia kehitystyöhön omalta osaltaan.**

**Esityksessä esiintyy väite, jonka mukaisesti valikoiva muuttoliike olisi seurausta keinotekoisista hallinnollisista (kunta)rajoista. Tämä ei pidä paikkaansa Janakkalan osalta sen paremmin sosiaalisen asumisen suhteen - Janakkala harjoittaa kiistatta vastuullista asuntopolitiikkaa - kuin hyvätuloisten muuttajienkaan suhteen.**

Mikäli esimerkiksi Hämeenlinna kokisi kaupungista muihin kuntiin suuntautuvan muuttoliikkeen haitalliseksi, tulisi sen analysoida syitä, jotka ovat johtaneet asukkaiden asuinpaikan valintaan. Sen jälkeen kaupungin tulisi kehittää omia asumisympäristöjään siten että, sen olisi tässä kilpailussa mahdollista pärjätä. **Rakenteen tiiviys on suositeltava tavoite, mutta se ei ole synonyymi rakenteen laadulle. Tiiviiden lisäksi tulee tarkastelussa ja suunnittelussa ottaa huomioon erilaisia laatua mittaavia, monipuolisuuden ja houkuttelevuuteen liittyviä tekijöitä.**

Tiivyyden avulla saavutetaan hyötyjä yhdyskuntataloudessa (infran tehokkaampi hyödyntäminen) ja tiiviin rakenteen voi katsoa olevan myös melko suorassa yhteydessä luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen tavoitteeseen (rakentamiselta säästyneen maa-alan määrä), mutta tiivyyden yhteys ilmastovaikutuksiin ei ole lainkaan yhtä suoraviivaista johtuen liikkuvuuden yleisestä kasvusta. **Myönteisiä ilmastovaikutuksia ja siis liikkuvuuden vähentämistä tavoiteltaessa huomiota täytyy kiinnittää erityisesti joukkoliikenteen tarjontaan.**

Nopeita ilmastovaikutuksia voitaisiin saada aikaan valtion satsauksilla joukkoliikenteeseen, tosin vaikutusten suhteen on metropolialueen ulkokehällä oltava realistinen: panokset eivät tuota tulosta samassa suhteessa kuin suurissa kasvukeskuksissa. Kuitenkin on todettava, että **valtion viimeaikaiset toimet joukkoliikenteen tuen jatkuvaksi ja voimakkaaksi vähentämiseksi ovat ristiriidassa yleisten ilmastopoliittisten tavoitteiden kanssa.**

**Työssäkäyntitarkastelusta toteamme, että jo itse työssäkäyntialuekäsitteeseenkin liittyy nykyisellään paljon tulkinnanvaraisuutta. Työssäkäynnin suunnat ovat kunkin kunnan osalta kiistattomia tilastofaktoja, mutta johtopäätös - eli tuo työssäkäyntialueen raja - onkin kaikkea muuta. Millä perusteella esimerkiksi Janakkalan kunnan laskettaisiin kuuluvan Hämeenlinnan työssäkäyntialueeseen, kun janakkalalaisten työssäkäynnistä 75 % suuntautuu jonnekin muualle kuin Hämeenlinnaan ja lähes 50 % itse asiassa omaan kotikuntaan Janakkalaan?**

**Yhtä paljon pendelöitsijöitä kuin Hämeenlinnaan (noin 1800 henkeä) suuntaa Janakkalasta päivittäin kaikkiin muihin HHT-akselin varren kuntiin, pääosin etelän suuntaan. Tämän ohella Hämeenlinnasta puolestaan pendelöi Janakkalaan päivittäin noin 1000 henkeä.**

Pendelöinnin määrä nyky-Suomessa näyttää edelleen kasvavan. Ammatillisen sektoroitumisen tuloksena yhä useampi meistä käy töissä yli kuntarajojen ja jopa yli maakuntarajojen. Työssäkäynnin suhteen omavaraisen kaupungin idea ei ole tänä päivänä muuta kuin viehättävä utopia.

Suuretkaan kaupungit eivät enää välttämättä pysty tarjoamaan työpaikkaa kahden aikuisen taloudessa molemmille työssäkävijöille, ja vaikka harva meistä haluaa tehdä pitkää työmatkaa, niin yhä useamman on jatkossakin pakko. Kuntarajoilla ei tämän kehityksen kanssa ole mitään tekemistä.

Lisääntyneen pendelöinnin ja muun liikkuvuuden myötä **Suomi ei aluerakenteellisessa mielessä enää ole aiempaan tapaan selkeiden, toisistaan riippumattomien kaupunkiseutujen määrittämä, vaan yhä vahvemmin alkaa kansallisen tason rakenteessa erottua sekä metropolialue että HHT-akseli kansallisina megastruktuureina. HHT-akseli toimii pääkaupunkiseudun kasvupaineen purkajana, mahdollistaa akselin varren kuntien kasvun ja suuntaa Tampereen kasvua voimakkaasti etelään. (ks. myös tämän vastauksen väestökehitystä käsittelevä kohta)**

**Janakkala sijaitsee maantieteellisesti Helsinki-Hämeenlinna-Tampere -akselin keskipisteessä ja sekä asiointi että pendelöinti suuntautuvat myös Janakkalasta koko ajan aiempaa enemmän etelään. HHT-akselin**



keskittymiskehitystä tarkasteltaessa näyttääkin todennäköiseltä, että **etelään suuntautuminen tulee Janakkalassa edelleen vahvistumaan. Toiminnallisessa mielessä Janakkala alkaa näyttäytyä eräänlaisena välikuntana kaupunkiseutujen välissä.**

Hämeenlinnan seudun osalta työryhmän raportti keskittyy pääosin alueen etäisyyksien kuvaamiseen ja pinta-alatietoihin. Lisäksi esityksessä halutaan korostaa Hämeenlinnan kaupungin keskeistä asemaa kuntarakenteessa vuonna 2009 tapahtuneesta muutoksesta huolimatta. **Janakkalan näkökulmasta yhdyskuntarakenteen tarkastelussa pitäisi alueen vahvuutena huomioida kahden keskustaajaman vetovoimaisuus.**

Asioiden suhteen Janakkalasta valuu ostovoimaa varsinkin erikoistavarakaupan osalta Hämeenlinnaan ja Riihimäelle. Tämän seikan ei pitäisi olla ainakaan naapurikaupunkien kannalta ongelma, tähän kasvattaa näiden kaupunkien yhteisöverotuottoja. Ostovoimaa valuu toki kauemmaksikin, mm. pääkaupunkiseudulle ja Tampereen seudulle. Erikoistavarakauppaa siirtyy kaiken aikaa myös verkkoon, mikä osaltaan monimutkaistaa kokonaiskuva. **Nykyaikana asiointi suuntautuu niin laajalle alueelle ja niin yksilöllisten tarpeiden mukaan, että asiointi ei voi olla kuntarajojen määrätymisperuste.**

**Yhteenvedona yhdyskuntarakenteen, työssäkäynnin, saavutettavuuden ja asioiden näkökulmista:**

**Janakkala ohjaa aktiivisesti omaa yhdyskuntarakenteen kehitystään laatimamme, valtuuston hyväksymän Maankäytön rakennemalli 2030:n avulla. Rakennemallin tavoitteet ovat päätaajamia tiivistäviä, rakennetta eheyttäviä ja olemassa olevia kyliä vahvistavia.** Janakkala on saanut rakennemallistaan erityistä kiitosta sekä naapurikunnilta että valtion aluehallinnolta. **Rakenteen kasvaminen yhteen kuntarajalla ei tarkoita sitä että kuntaraja pitäisi poistaa.** Rakenteen kasvaminen yhteen ei myöskään ole haitallista. Päinvastoin esimerkiksi Harvialassa nauhamainen rakenne mahdollistaa joukkoliikenteen luontevan kehittämisen edelleen ja helpottaa palveluiden saavutettavuutta.

**Janakkala on kautta vuosien resursoinut maankäytön suunnittelunsa oikein suhteessa kunnan kokoon ja pyrkinyt toimimaan yhdyskuntarakenteen suunnittelun suhteen sekä vastuuntuntoisesti että tavoitteellisesti.** Lisäksi **haluamme toimia aktiivisesti suunnittelu yhteistyön käynnistäjinä koko Helsinki-Hämeenlinna-Tampere -akselin laajuisesti.** Yhdyskuntarakenteen suunnittelu yhteistyö rajanaapureiden kanssa on sujunut erittäin hyvin lukuun ottamatta parhaillaan meneillään olevaa erimielisyyttä maakuntakaavaan liittyvästä yhteysvarausmerkinnästä. Yhteysvarauksen ja siihen liittyvien liikennejärjestelyiden ratkaisua selvitetään Hämeen liiton koordinoimana asiantuntijaselvityksenä. Tämä puolueeton, asiantuntijuuteen tukeutuva menettelytapa sopii Janakkalalle hyvin.

**Harvialan osalta Janakkalalla ja Hämeenlinnalla on yhteinen intressi raideliikenteen seisakkeen saamisessa.** Tämän tavoitteen vuoksi kumpikin osapuoli on valmis tiivistämään maankäyttöään rajan tuntumassa seisakkeen vaatiman asukasohjan saamiseksi. Kanta-Hämeessä ja Hämeenlinnan seudulla maakuntahallitus toimii hyvänä foorumina kuntien väliselle yhdyskuntarakenteen keskustelulle, vaikka maakuntakaavaa ei voikaan pitää rakennetta voimakkaasti

ohjaavana suunnitteluvälineenä. Tämän lisäksi tarvitaan aktiivista viranhaltijatason yhteistyötä.

Kaupunkien ja kaupunkiseutujen olosuhteet ovat Suomessa keskenään hyvinkin erilaisia, lähes uniikkeja. Kaupunkiseutuja ei voida niputtaa tarkastelussa yhteen ja kategorisesti määrätä kaikille samaa lääkettä. Kuntarajojen vaikutus yhdyskuntarakenteen kehittymiseen vaihtelee huomattavasti alueittain. Siinä missä toisaalla rakenne kehittyy luontevasti kuntarajoista riippumatta, voidaan toisaalla ajautua ristiriitoihin ja epätarkoituksenmukaisiin suunnitteluratkaisuihin. Lisäksi demokratian hengessä on todettava, että ei vaihtoehtottomuus, keskustelun puute tai yksimielisyys ole mikään tae sille, että tehdyt ratkaisut ovat yhdyskuntarakenteen toimivuuden kannalta oikeita. Kyllä keskustelua voi - ja pitääkin - käydä myös tämän alan suunnittelukysymyksissä. Eikä keskusta-alue ole siinä keskustelussa suinkaan aina oikeassa.

**Tiivistämistavoite ei Janakkalan osalta ole ristiriidassa nykyisten kuntarajojen kanssa, teemme jo nyt aktiivisesti työtä rakenteen tiiviiden eteen, eikä kuntarajojen poistamisella näin ollen olisi Janakkalan osalta erityistä yhdyskuntarakenteellista vaikutusta.**

**Janakkalan osalta ei ole olemassa mitään sellaista yhdyskuntasuunnitteluun liittyvää kysymystä, jota emme oman vastuullisen maapolitiikan, oman hyvätasoisen suunnittelun ja nykyisen kuntien välisen yhteistyön kautta pystyisi ratkaisemaan.**

Seuraavissa tekstiotteissa kuvataan vielä laajemmin yhdyskuntarakenteen ja kuntarakenteen suhdetta Janakkalan kaltaisessa kunnassa, tuoreisiin verkostokaupunkiteorioihin peilaten:

"Historiallinen kaupunkikeskusta koettiin aikoinaan kävellen. Nykyisenä moottoriteiden ja nopeiden ratojen aikana ihmisen liikkumisnopeus on tuohon lähtökohtaan nähden suunnilleen satakertaistunut. Tämän myötä ihmisen saavutettavissa olevan alueen pinta-ala on 10 000 -kertaistunut. Oikeastaan tämä ilmiö liikkumisnopeuden tuottamasta ei-linearisesta maa-alan kasvusta ei ole mitenkään uusi, vaan se tunnustettiin keskeisenä periaatteena jo puutarhakaupunkiaatteen alkuaikoina (Unwin 1912)

Liikkuvuus onkin viime vuosikymmeninä kasvanut huomasti. Siinä missä esi-isän elämämpiiri rajautui kotitilan tai -korttelin lähiympäristöön, voimme sinä tai minä helposti laajentaa omaa elämämpiiriämme kiinnostuksen tai tarpeen mukaan. Voimme käydä töissä yli kunta- tai maakuntarajojen, pistäytyä ohimennen Helsingissä oopperassa, asioida ostoskeskuksessa naapurikunnassa tai kuljettaa lasta harrastuksiin oman kaupungin toiseen kaupunginosaan vaikka joka ilta. Koko elämäntapamme on muuttunut ei-paikalliseksi. Eihän nyky-suomalainen enää tarkastele maailmaa pelkästään niiden ympäristöjen ja asioiden kautta, jotka sijaitsevat fyysisesti häntä lähellä, vaan niiden, jotka ovat ylipäänsä hänen saavutettavissaan. Toisin sanoen: nykyään harrastus- ja ostosmatkat suuntautuvat kiinnostaviin kohteisiin, eivät pelkästään niihin, jotka sijaitsevat lähinnä. Voidaan sanoa, että liikkuvuus määrittää

paitsi ihmisten tilankäyttöä, myös heidän maailmankuvaansa. (Joutsiniemi 2010)

Tällä on ollut vaikutuksensa myös meitä ympäröivään fyysiseen ympäristöön. Saavutettavuuden kannalta aika on tänä päivänä merkityksellisempää kuin etäisyys. Esimerkiksi työmatkaan käytettävän ajan pituus saattaa näytellä matkalaiselle paljon suurempaa roolia kuin kuljetut kilometrit tai itse reitti.

Myös palveluiden suhde saavutettavuuteen on muuttunut: palvelut ovat monessa tapauksessa karanneet yhä kauemmaksi käyttäjistään. Varsinkin kaupan palveluiden sijaintia on viime vuosikymmeninä ohjannut voimakas keskusliikkeiden suorittama rationalisointi. Kivijalkakaupat ovat vaihtuneet taajamien ulkopuolella sijaitsevien automarkettien etumyymälöiksi, ja moni asuinalue on jäänyt kokonaan ilman yksityisiä palveluita.

Viime vuosikymmeninä kaupungin rakennetta ovat muokanneet erityisen paljon uudet pääväylät. Niiden varteen ovat elinkeinoelämä ja asuminen pyrkineet hakeutumaan, suunnitellusti tai yhä useammin myös aivan suunnittelematta. Ihmisten henkilökohtaisen liikkuvuuden lisäksi siis myös fyysinen rakenne on kokenut suuria muutoksia. Vaikea sanoa, oliko kana lopulta ennen munaa, mutta joka tapauksessa ei-paikalliseen elämäntapaan liittyy ei-suunniteltu kaupunki. (Alppi & Ylä-Anttila 2007; Joutsiniemi 2010)

Perinteinen kaupunkisuunnittelu on tarkastellut kaupunkitilaa puhtaasti maankäyttöalueiden näkökulmasta (zoning), jolloin tila jaetaan eri käyttötarkoituksia kuvaaviin kartalla esitettyihin lämpäreisiin. Tällainen staattinen näkökulma on aiemmin palvellut tarkoitustaan, mutta nykyään se ei enää riitä edes tuottamaan ymmärrystä, puhumattakaan, että se riittäisi tuottamaan laadukasta suunnittelua. Perinteisen kaupunkisuunnittelujattelun rinnalle onkin viime vuosina noussut voimakkaasti aivan toisen tyyppinen, verkostorakenteen näkökulma. Siinä kaupunkirakenteen elementtejä - katuverkkoa, aluekokonaisuuksia ja sijainteja - tarkastellaan solmuina ja linkkeinä. Liike ja aika ovat tarkastelussa läsnä aiempien pinta-alojen ja etäisyyksien lisäksi.

Kaupunkirakenteen linkkejä pitkin liikkuu valtavasti tavaraa, ainetta, ihmisiä ja informaatiota. Solmukohtat ovat kompleksisissa vaikutussuhteissa toisiinsa, ja rakenne on kuin monimutkainen ameeba, joka elää ja hengittää. Ameeban toiset osat alkavat vahvistua erilaisten mekanismien kautta samalla, kun toiset hiipuvat ja lähes sammuvat. Kaikki se tavara, ihmiset ja informaatio haastaa ihmettelemään: Mistä se tulee? Minne se menee? Mitä tällainen verkostokaupunki on syönyt? (Alppi & Ylä-Anttila 2007; Joutsiniemi 2010)

Kunnilla ja kaupungeilla on omat sisäiset verkkonsa, mutta sen lisäksi ne ovat osa laajempaa verkostorakennetta. Näitä verkostoja voidaan tarkastella erilaisissa mittakaavoissa eli skaaloissa, ikään kuin erilaisilla lentokorkeuksilla lentäen. Oleellista on paitsi se, missä sijaitaan, myös se, mihin verkostoihin kuulutaan, ja toiminnallisessa mielessä vielä se,

kenen kumppaneita ollaan. Näkökulmat voivat siis suunnittelussa olla samanaikaisesti esimerkiksi paikallisia, seudullisia, yliseudullisia, kansallisia ja globaaleja. Tällainen multiskalaarisuus on verkostorakenteen ohella noussut viime aikoina esiin kaupunkitutkimuksen keskustelussa.

Uudenlainen tilanne vaatii uudenlaisia työkaluja. Kompleksisten verkostorakenteiden täydellinen ymmärtäminen on haastavaa. Muuttunut todellisuus haastaa myös koko nykyisen suunnittelu- ja hallintokulttuurimme. Voiko määräysten sävyttämä, ylhäältä ohjaava suunnittelujärjestelmämme ja sen näkyvimpänä ilmentymänä jähmeä kaavoitus, olla enää riittävä metodi ohjaamaan maankäyttöä ja tuottamaan hyvää asuin- ja elinympäristöä? Onko se tuottanut sitä tähänkään asti? Missä määrin ympäristö on muovautunut kaavojen tarkoittamaksi kokonaisuudeksi? Mikä osa kehityksestä on johtunut muista vaikuttimista? Ja mikä on "kokonaisuus"?

Toisin sanoen: kuka voisi väittää hallitsevansa edes jotenkin sitä mosaiikkia, joka koostuu vuosikymmenten aikana laadituista, usein melkoista väljyyttä sisältävistä ja kaiken aikaa päivittyvistä kaavoista? Toistaiseksi kaupunkisuunnittelua koskevaa keskustelua leimaa enemmän kysymysten kuin vastausten läsnäolo.

Perinteisten kaavojen rinnalla ovat alkaneet yleistyä erilaiset rakennemallit kaupunkisuunnittelun työkaluina. Tällainen rakennemallityötapo on vapaa työskentelymuoto, jota ei kangista lainsäädäntö. Rakennemalli myös skaalautuu välineenä mittakaavasta toiseen. Erilainen mallintaminen uusine digitaalisine mahdollisuuksineen on varmasti yksi osaratkaisu kaupunkisuunnittelun kehittämistä koskevaan tarpeeseen."

"Rakenne uudistuu suomalaisen väestönkasvun vauhdilla erittäin hitaasti. Koska koko Suomessa rakennuskanta kasvaa vuodessa vain alle prosentin, olemassa oleva rakenne dominoi pitkälti kehitystä. Keskittämisyökkimysten suhteen tämä asettaa omat haasteensa.

Muuttoliikkeen osalta tilanne näyttää kehittyvän siten, että muuttoalttiiden nuorten ikäluokkien pienentyessä nuorten muutto jossain määrin vähenee. Suurten ikäluokkien eläköitymisen seurauksena on ennustettu kasvavaa muuttohalukkuutta maaseudulle. Tästä ilmiöstä ei kuitenkaan vielä ole juuri näyttöä (Saari 2010, 5). Joka tapauksessa huomiota kannattaisi suunnata uuden rakenteen suunnittelusta ja yliooptimistisesta keskittämisyökkimyksestä olemassa olevan rakenteen kehittämiseen ja optimaaliseen käyttöön."

"Paljon puhuttua maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista voidaan toteuttaa varsin hyvin muutenkin kuin kuntarajoja muuttamalla. Kunnissa tarvitaan jatkossa ryhdikästä maapolitiikkaa, pitkäjänteistä maan hankintaa, notkeaa yhteistyötä verkostokumppaneiden kanssa ja oman aseman ja toimintaympäristön tiedostamista eri mittakaavoissa. Lisäksi tarvitaan osallistavaa ja mahdollistavaa toimintatapaa muiden maankäytön toimijoiden suuntaan.

Kaupunkitutkimuksen näkökulmasta kuntauudistuskeskustelun yhteydessä tarjotut ratkaisut eivät ole minkäänlaisia ratkaisuja todellisiin tutkimuksellisiin ongelmiin. Toisaalta väite siitä, että yhdyskuntarakenne olisi riittävän kattava tekijä määrittämään kuntarakenteen, on lähes mieletön. Yhdyskuntarakenne on vain eräs, ja lopulta melko ohut, taso kuntaa koskevassa kokonaistarkastelussa.

Yhdyskuntasuunnittelijataustastani huolimatta en menisi ikinä väittämään, että kunta monimutkaisena toiminnallisena kokonaisuutena voitaisiin lähtetä pelkäksi karttatarkasteluksi.

Toiminnallisessa mielessä kunta on sekä liikkuvien että hallinnollisten toimintojen verkosto, eivätkä nämä juurikaan liity toisiinsa. Kunta ei myöskään ole pelkkä palvelutehdas, vaikka palveluiden näkökulmasta hahmottuukin kunnasta jo hieman oikeampi kuva kuin vain kartalta tarkastellen.

Kunta on paljon muutakin. Kunta on asioiden päättämistä paikallistietoon nojaten, kunta on paikallista toimintakulttuuria, ja kunta on paikallista identiteettiä. Lopulta, ja ennen kaikkea, kunta on kuitenkin paikallisen kehittämistahdon- ja voiman kokoava taho. Paikallisuutta ja paikallistietoa ei voi seudullistaa. Sen ymmärtäminen on avain koko eurooppalaisen kuntakäsityksen ymmärtämiseen."

(lähde: Anna-Mari Ahonen, arkkitehti SAFA, kunnanjohtaja)

#### 2.3.4 Peruspalvelujen järjestämis- ja tuotantoedellytykset

Työryhmän esityksessä todetaan, että Janakkalan tyyppisten kasvu-Suomen kasvukuntien osalta pääpaino kuntauudistuksessa on yhdyskuntarakenteen kysymyksissä, ei palvelutuotannosta selviämisessä. **Olemme samaa mieltä sen suhteen, ettei 17 000 asukkaan kasvavalla kunnalla ole jatkossakaan pelkoa siitä, etteikö se olisi riittävän vahva järjestämään ja tuottamaan peruspalvelunsa itse.** Sen sijaan Janakkalan analyysissa on muilta osin huomautettavaa ja täsmennettävää.

Tässä yhteydessä on samalla myös todettava, että palveluiden turvaamisen näkökulmasta alueen muutkin kunnat ovat vahvoja ja suuria. Sekä Hämeenlinnan että Riihimäen seudut pystyvät nykyiselläkin rakenteella suoriutumaan peruspalveluidensa järjestämisestä. Palvelutuotannon tosiasialliset ongelmat sijaitsevat muissa osissa Suomea.

**Huolimatta siitä, että Janakkala selviytyy varsin hyvin peruspalveluidensa järjestämisestä jatkossakin, on kuitenkin Janakkalankin huolehdittava aiempaa tarkemmin oman palvelutuotantonsa kustannustehokkuudesta.** Vertailulukujen valossa asukaskohtainen kustannustasomme on hiukan maan keskiarvoa alhaisempi esimerkiksi perusterveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa, jotka sektoreina kattavat suuren osan kunnan menopohjasta.

**Laadukkaiden peruspalveluiden turvaaminen on sinänsä aivan oikea tavoite, mutta asiakirjasta ei löydy vakuuttavia perusteluja sille, että suurkunnat ilman muuta turvaisivat palvelutason ja sen säilymisen.** Se, miten suurkuntiin siirtyminen vaikuttaisi myönteisesti palvelujen kehittymiseen, jää muutaman perustelemattoman lausahduksen varaan. Sen sijaan useassa kohtaa esitystä ilmenee ajatus palveluverkon karsimismahdollisuudesta kuntaliitostilanteen jälkeen. Hieman ristiriitaista on se, että selvityksessä paheksutaan kuntien välistä kilpailua, mutta toisaalla halutaan palveluihin lisää kilpailua.

Työryhmän esityksessä mainitaan ylimalkaisesti Janakkalan ja Hattulan terveydenhuollon yhteistoiminta-alue, mutta ei kuvata nykytilannetta palveluiden saatavuuden, kustannustehokkuuden, palveluiden tuottamisen omavaraisuuden (kunnan oma tuotanto / ulkoistettu) ja tulevaisuuden näkymien suhteen. **Janakkalan ja Hattulan yhteistoiminta on sujunut erittäin hyvin, kahden tasaveroisen toisiaan kunnioittavan kumppanin kesken sekä kustannustason että laadun mittareilla mitattuna.**

Vertailun vuoksi on todettava, että **mikäli Janakkalassa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asukaskohtainen nettovuosikustannus olisi yhtä korkea kuin Hämeenlinnassa, tarvitsisimme joka vuosi noin 4,8 miljoonaa euroa lisää rahoitusta jo pelkästään sosiaali- ja terveydenhuoltoon.** Hämeenlinnassa ko. nettokustannus oli v. 2010 asukasta kohti 3 228 euroa ja Janakkalassa vastaavasti 2 942 euroa.

**Perusterveydenhuollossamme olemme panostaneet oma-aloitteisesti erilaiseen ennaltaehkäisevään toimintaan jo ennen kuin sitä edes tuoreessa terveydenhuoltolaissa edellytettiin.** Erikoissairaanhoidon kanssa on tehty jo vuosia hyvää yhteistyötä mm. siten, että **erikoislääkärit käyvät useilta erikoisaloilta konsultoimassa paikan päällä omassa terveyskeskuksessamme.** Samalla olemme kehittäneet voimakkaasti mm. merkittävää kansansairauksien hoitoa esim. mielenterveyden alueella, jossa avohoidollista työtä tehdään oman henkilökunnan ja oman psykiatrin johdolla. Ilman tätä ennaltaehkäisevää toimintaa perusterveydenhuoltomme kustannustaso olisi vielä alhaisempi, mutta toisaalta silloin erikoissairaanhoidomme kustannustaso erittäin todennäköisesti olisi korkeampi. Siirtoviivemaksuja Janakkala on joutunut maksamaan toimivien hoitoketjujen ansiosta vain vähän.

**Erikoissairaanhoido tulee mielestämme järjestää kuntien yhteistyönä vähintään nykyisen kokoisen maakunnan alueella kuntayhtymämuotoisena.** Tähän kokonaisuuteen voidaan liittää perusterveydenhuollon päivystyspalvelut, sosiaalipäivystys ja sairaankuljetus. Väestöpohjan osalta toteamme, että 100 000 asukkaan väestöpohja ei ole riittävä, **noin 200 000 asukkaan väestöpohja tarvitaan.** Tavoitteeksi kehittämisessä tulee asettaa terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain edellyttämä asiakaslähtöisyys, ei järjestelmäkeskeisyys.

**Kanta-Hämeen keskussairaala tulee säilyttää akuuttisairaalana, jossa on ympärivuorokautinen erikoissairaanhoidon päivystys.** Tämän edellytyksenä on Riihimäen ja Forssan seutujen säilyminen osana sairaanhoitopiirin kuntayhtymää. Janakkalan on syytä olla aktiivinen tämän yhteistyön edistämisessä.

Hyvät käytännöt tulisi ottaa laajasti käyttöön mm. terveydenhuollossa (esim. lääkäri -hoitaja -työparityöskentely ja Janakkalassa toimivaksi havaittu "Hyvä vastaanotto" -hanke, jonka avulla terveyskeskuksen jonot poistuivat). Lääkärien tulisi valita työpaikakseen joko julkisen tai yksityisen terveydenhuollon yksikkö, ei työskentelyä samanaikaisesti molemmissa.

On kuitenkin tiedostettava, että vaikka terveyskeskuksissa venyttäisiin äärimmäisiin suorituksiin, ei terveyskeskusten tasolla kuitenkaan voida ratkaista kansallisen tason ongelmia. Mielestämme **ennen nyt käynnistettyä pyrkimystä kuntarakenteen uudistamiseen, olisikin valtakunnallisesti pitänyt käynnistää kunnianhimoinen kokonaisuudistus ainakin terveydenhuollon, ehkä myös sosiaalitoimen osalta.**

Terveydenhuollon sektori kaipaa valtakunnallisesti paitsi perusteellista toiminnallista uudistamista, myös vakavaa eettistä heräämistä. **Nykyistä terveydenhuollon sektorin kehittämistarvetta ei voida kuitata pelkillä organisaatiolähtöisillä hallintomallien muutoksilla.** Tämän kokonaisuudistuksen vakavana **tavoitteena pitäisi sen sijaan olla terveydenhuollon yksikanavaisen rahoitusmallin luominen.** Suomalaista terveydenhuoltoa ei saa antaa ylikansallisten monopolien haltuun, kuten nyt on vääjäämättä käymässä, ellei riittävän perusteellista kokonaisuudistusta saada aikaan.

**Huoltosuhteen osalta Janakkala sijoittuu vuonna 2030 maan parhaaseen viidennekseen. Huoltosuhteen huononeminen on siitä huolimatta todellisuutta myös Janakkalalle, ja tämä on kunnassa tiedostettu.**

Janakkalassa onkin meneillään valtakunnallisten linjausten mukainen palvelurakennemuutos, jonka kautta siirrymme laitospainotteisesta vanhusten asumisesta kohti kevyempiä ja kodinomaisempia hoitomuotoja. Näin menetellen vastaamme sekä vanhusikäryhmien kasvun mukanaan tuomaan taloudelliseen haasteeseen että samalla kehitämme hoivapalveluidemme laatua inhimillisyyden näkökulmasta, ja lähemmäksi ikääntyneiden omia toiveita.

Janakkalassa on linjattu, että palvelutuotanto säilytetään toistaiseksi omissa käsissä ja yksityisen tuotannon rooli on vain täydentävä. On harhaluulo, että suuruuden ekonomia toimisi kuntakentässä siten, että suurimmat kunnat selviytyisivät esimerkiksi juuri mainitusta ikääntyneiden hoivan tuottamisesta muita paremmin. Siinä missä Janakkala pystyy vastaamaan tuotannostaan itse, on naapurikaupungissa Hämeenlinnassa puolet tehostetun palveluasumisen kapasiteetista valunut vuoden 2008 jälkeen yksityiseksi.

**Sosiaalitoimen** osalta viittaamme vuosittain julkaistavaan sosiaaliasiamiehen raporttiin, viimeisin vuodelta 2010. (Ks. Pikassos Oy: sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2010). Selvityksessä tarkastellaan asiakkaan aseman ja oikeuksien toteutumista Akaan, Hämeenlinnan ja Riihimäen kaupungeissa, sekä Hausjärven, Hattulan, Janakkalan, Lopen ja Urjalan kunnissa. Tämä **raportti antaa osaltaan vahvan viestin siitä, että asukas- ja asiakasnäkökulmasta katsoen Janakkalan ei missään nimessä kannata lähteä kuntaliitoksiin esitetyllä tavalla.**

**Opetus- ja kulttuuritoimen** palvelujen osalta itsenäinen Janakkalan kunta täyttää työryhmän raporttiin kirjatut edellytykset laadukkaiden ja yhdenvertaisten palveluiden järjestämiselle.

Janakkalassa on tällä hetkellä erinomaiset edellytykset järjestää lainsäädännön ja opetussuunnitelman valtakunnallisten perusteiden mukaista opetusta ja huolehtia opetuksen ja opetuksen tuen saatavuudesta. Janakkalan oppilas- ja opiskelijamäärät ovat riittävät laadukkaiden opetuspalveluiden järjestämiseen, rekrytoimaan tehtäviin kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilöstön, tarjoamaan vuosiluokkien 7-9 opetussuunnitelmiin sisältyvien valinnaisaineiden opetusta sekä huolehtimaan oppilashuolto-, erityisopetus- ja muista tukipalveluista.

Janakkalalainen oppilas saa vuosiluokkien 1-6 aikana 10 vuosiviikkotuntia enemmän opetusta kuin esimerkiksi hämeenlinnalainen oppilas. Laskennallisesti tämä tarkoittaa, että oppilas saa perusopetuksen aikana 77 kokonaista koulupäivää enemmän opetusta kuin Hämeenlinnassa. Kustannusvertailut osoittavat Janakkalan tarjoaman palvelun erittäin taloudelliseksi. Perusopetuksen oppilaskohtaiset kustannukset ovat Kanta-Hämeen muihin kuntiin nähden edullisimmat, vuonna 2010 Janakkalassa 6 048 euroa ja esimerkiksi Hämeenlinnassa 6 900 euroa. (OKM 2010).

Janakkalan kunnassa on kattava perusopetuksen oppilaitosverkko sekä lukio-opetusta kahdessa taajamassa. Kunta pitää tärkeänä lukiokoulutuksen säilyttämisen omana palvelunaan. Lukiokoulutuksen tarjonnan kokonaisvaltaista suunnittelua voidaan toteuttaa muutenkin kuin yhdistämällä oppilaitoksia tai siirtämällä ne koulutuskuntayhtymän alaisuuteen (vrt. Jyväskylä ja Hämeenlinna).

Janakkalan kunta on riittävä suuri ja taloudellisesti vahva järjestämään kattavat, laadukkaat ja yhdenvertaiset kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntatoimen palvelut. Sivistystoimen hallinto on riittävä huolehtimaan laadukkaiden palveluiden kehittämisestä ja tuottamisesta toisin kuin monessa pienessä kunnassa. Sivistystoimen palveluiden kehittämiseen ja laatuun panostetaan kunnassa paljon, mm. tekeillä on koko toimialaa koskeva palveluverkkoselvitys. Kaiken kaikkiaan Janakkalan kunnan koko on optimaalinen sivistystoimen palveluiden järjestämisen näkökulmasta tarkasteltuna.

-

### 2.3.5 Elinkeinotoimen kehittäminen

Yritysvaikutusten osalta kuntakoon kasvattamisella on suurta yleistä merkitystä. Jokainen kunta tekee vuosittain valtavan määrän hankintoja sekä aineiden ja tarvikkeiden että palveluiden osalta. Hankintakokonaisuuksien koon kasvattaminen tarkoittaa melko suoraviivaisesti myös sitä, että yhteistyökumppaneiksi valikoituvat aiempaa suuremmat yritykset. Mitä suurempiin hankintayksiköihin mennään, sitä todennäköisempää on, etteivät paikalliset pienet- ja keskikokoisetkaan yritykset enää pärjää kilpailussa suurempia kansallisia ja jopa ylikansallisia toimijoita vastaan.

Kuitenkin tiedämme, että juuri pk-sektorilla olisi Suomen suurin viennin potentiaali ja nimenomaan viennin kasvattaminen on se askel, jota tarvitaan kansantalouden ja sitä kautta hyvinvoinnin turvaamiseksi ja kehittämiseksi. Ylisuurten kuntayksiköiden synnyttäminen on tässä mielessä riski.



Kaupunkiseutujen laajuisia kuntia perustellaan kilpailukyvyyn kasvattamisella, mutta tällaisesta ilmiöstä on erittäin vaikeaa löytää todellista tutkimustietoa. Kuntaudistukseen liittyvässä asenteellisessa retoriikassa tuota ajatusta kyllä näkee ahkerasti käytetyn. Jotta retoriikalla olisi minkäänlaista todellisuus pohjaa, **tulisi tuo laaja käsite "kilpailukyvyyn kasvaminen" ensinnäkin purkaa osiin ja tarkastella sitten tämän ilmiön osia suhteessa nimenomaan hallinnon rakenteisiin.** Tärkeää on muistaa että kunta ja yritys toimivat aivan erilaisin talouden rakentein ja pelisäännöin. Viittaamme tämän kysymyksen vastauskohtaan, jossa käsitelimme talousnäkökulmaa.

Janakkala omistaa edelleen 19 % seudullisesta kehittämissyhtiöstä Kehittämiskeskus Oy Hämeestä yhdessä Hämeenlinnan ja Hattulan kanssa.

**Janakkalassa näemme, että seudullista yhteistyötä tarvitaan edelleen elinkeinotoimen osalta ja sen tiivistämisestä olisi hyvä joiltakin osin neuvotella. Lisäksi yliseudullisesti olisi tarpeen tiivistää yhteistyötä: Riihimäen ja Hämeenlinnan seutujen tulisi kaiken kaikkiaan toimia tiiviimmässä yhteistyössä elinkeinotoimen kehittämisen osalta.**

**Uusien yritysten seudulle hankkimisen suhteen menettelytavat kuntien välillä ovat viime aikoina olleet rakentavia. Janakkalan nykyinen kuntakoko on elinkeinotoimen kehittämisen kannalta riittävä, kunhan yhteistyötä tehdään aktiivisesti ja tiiviisti kaikkien alueen elinkeinotoimijoiden kanssa. Yritysmuutosten seurauksena Janakkala on tutkimuksissa saanut erityistä kiitosta.**

### *2.3.6 Toiminnallinen kokonaisuus ja kokonaisarviointi*

Emme pidä kokonaistarkastelun kautta muodostuvaa kuvaa Janakkalan osalta oikeellisenä aiemmin mainituista lukuisista näkökulma-kohtaisista virheellisyyksistä ja puutteista johtuen. Tarkastelu oli voimakkaasti keskuskaupunkikeskeinen ja lisäksi niin yleispiirteinen, että siihen on mahdotonta suhtautua todellisenä analyysinä.

Arvioimme kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksen perustelut kevyiksi ja johtopäätökset vääriksi Janakkalan osalta. Mikäli selvityksen perusteella esitetään kuntarakenteeseen muutoksia nyt kaavailulla tavalla, ennustamme muutosten epäonnistuvan.

Toteamme lopuksi, että valittujen näkökulmien pohjalta suoritetun tarkastelun olisi pitänyt olla objektiivista. Sekä työryhmän esitys että tämä kysely ovat kuitenkin selvästi asenteellisia ja osittain suorastaan tarkoitushakuisia.

**Lausuntonamme ilmoitamme, että emme hyväksy ajatusta Janakkalan liittämistä Hämeenlinnaan, emmekä myöskään Tervakosken taajaman liittämistä mihinkään muuhun kuntaan. Aiempina kuvattuihin näkökulma-kohtaisiin syihin viitaten kumpikaan menettely ei olisi tosiasiallisesti edes perusteltavissa asiaperustein.**

**2.4 Mitä edellä todettuja ja mahdollisia muita tarkastelunäkökulmia ja –kriteerejä kuntanne näkemyksen mukaan tulisi soveltaa tarkasteltaessa kuntaliitoksen tarvetta kuntanne ja alueenne osalta?**

**Ehdotuksessa ei pohdita esitettyjen suurkuntien muodostamisen ja lukuisien perinteisten kuntien hävittämisen vaikutusta yhdistys- tai yhteisö rakenteeseen tai toimenpiteen heijastumista kuntalaisidentiteettiin. Aito kansalaisnäkökulma puuttuu esityksestä käytännöllisesti katsoen kokonaan, vaikka sen olisi itsestään selvästi pitänyt olla mukana. Työryhmän tekemä esitys väheksyy kuntia, kuntalaisia ja kunnallista itsehallintoa.**

Lausunnon kohteena oleva hanke tuskin vastaisi myönteisesti kuntalaisen tarpeeseen vaikuttaa ja osallistua elinpiiriään koskeviin päätöksiin, vaikka jo raportin johdannossa näin edellytetään. Puhumattakaan, että se lisäisi heidän haluaan osallistua. **Joka tapauksessa hallinto etäännyisi oleellisesti kansalaisista tämänhetkiseen verrattuna.** Tarjoaako suurkunta todella työryhmän mielestä kuntalaisille parhaan mahdollisuuden asua ja elää yhteisössä, jossa arkeen luontevana osana kuuluu ja näkyy vuorovaikutus? Tarvitaanko Suomeen todella pelkkiä suurkuntia? Viedäänkö kansalaisilta jopa perustuslaillinen oikeus valinnanvapauteen ja yksilölliseen päätöksentekoon?

Kunnallisen itsehallinnon osalta viittaamme seuraavaan lainaukseen:

"Perustuslaki määrittelee kunnallisen itsehallinnon asukkaiden itsehallinnoksi. Kunnallinen kansanvalta on kunnallisen itsehallinnon olennainen ainesosa. Kansanvalta on yhteisten asioiden yhteistä hoitamista. Kansanvalta ei voi toimia, ellei asioita koeta yhteisiksi, ja tämä puolestaan vaatii samastumista yhteisöön, jonka asioista on kysymys: Euroopan unioniin, kansallisvaltio Suomeen, asuinkuntaan. Historiallisesti muodostuneet kuntarajat erottavat myös historiallisesti muodostuneita kuntainentiteettejä. Kuntarajojen uudelleen piirtäminen tuhoaa nämä kuntainentiteetit. Uusien kuntainentiteettien synty ja kunnallisen kansanvallan kulttuuristen edellytysten uudelleen rakentuminen kestää parhaassakin tapauksessa vuosikymmeniä.

Kuntainentiteettien pirstoutumisen ohella kunnalliselle kansanvallalle pystyttää esteitä päätöksentekijöiden ja kuntalaisten välisen etäisyyden kasvaminen. Kuntademokratia, jota kunnallinen itsehallinto vaatii, on lähidemokratiaa, jonka edellytyksiä kuntien yhteen liittäminen lähes määritelmän omaisesti kaventaa. Kehitys kulkisi päinvastaiseen suuntaan kuin perustuslain säännös kansanvaltaisista osallistumisoikeuksista osoittaa. Perustuslain perusoikeusluku asettaa julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon."

(lähde: Kaarlo Tuori, oikeustieteen tohtori, akatemiaprofessori, Helsingin yliopisto)

"Tyydymmekö edelleen suunnittelemaan massapalvelulaitosta teollisuusyhteiskuntaan, vaikka teollisuusyhteiskunta on ollut täyttä historiaa jo kymmeniä vuosia, eikä sen edustama suuruuden ekonomia edes toimi lääkkeenä

kuntatalouden tehostamiseen?" kysyy puolestaan dosentti Erkki Mennola. Kunnallisen itsehallinnon suhteesta kuntaliitoksiin viittaamme edelleen seuraaviin otteisiin:

"Kunnallinen itsehallinto on eurooppalaisuuden kulmakivi. Adam Smithin ja Max Weberin mielestä saamme kiittää itsellisiä kaupunkeja jopa siitä, että Euroopasta aikanaan tuli johtava maanosa. Kaupunkien Euroopassa kehitysvoimaksi muodostui jo keskiajalla porvaristo. Sen tavoitteena oli taloudellinen menestys. Muualla maailmassa pitivät valtaa sotapäälliköt ja uskonnolliset johtajat.

Kunnallisen itsehallintomme nykyinen malli on peräisin liberalismien vuosilta 1800-luvulta. Silloin kyse oli yksinvaltaisten hallitsijoiden vallan rajaamisesta perustuslailla. Kunnallisesta itsehallinnosta tuli osa perustuslaillista kansanvaltaa."

"Rajattunakin kunnallisesta itsehallinnosta tuli meillä mahtava kehitysvoima. Sen jälki näkyy kaikilla aloilla. Kansakoulut, kirjastot ja urheilukentät ovat kasvattaneet Suomen kansan. Kunnanlääkärit, terveyskeskukset, sairaalat ja vanhainkodit ovat antaneet terveyttä ja turvaa. Vedet, sähkö, kadut ja tontit ovat luoneet paikalliselle kehitykselle infrastruktuurin. Satamat, hallit ja torit ovat avanneet mahdollisuuksia elinkeinojen harjoittamiseen. Monet talouden toimijat paikallisista pankeista ja vakuutuslaitosten osuuskauppoihin saivat alkunsa kunnallisen aloitteellisuuden kautta. Kunta on aina ollut paikallisten pyrkimysten ja harrastusten tuki ja turva. Se on antanut ihmisille kotiseudun."

"Aina 1950-luvulle asti Suomessa perustettiin uusia kuntia. Lisäkin suunniteltiin. Muun muassa Tapiolan puutarhakaupungista piti tulla oma kuntansa, samoin asuntosäästäjien Vuosaaresta.

1960-luvulla kaikki muuttui. Siihen asti kunnallisen itsehallinnon johtavana ideana oli omavastuinen paikallisista asioista huolehtiminen. Nyt Suomen kunnista ryhdyttiin tekemään eduskunnan säätämien hyvinvointipalvelujen tuotantolaitoksia, joissa asiat hoitaa pääosin virkakunta."

"Niinpä 1960- ja 1970-luvun poliittisessa ilmapiirissä tehtiin uudistus toisensa jälkeen. Kaikesta määrättiin lailla - kansanterveydestä ja peruskoulusta teatteriin ja oikeusapuun. Kunnista tehtiin näiden lakien toimeenpanijoita. Kuntiin oli perustettava joukoittain uusia virkoja kunnanjohtajasta koulutoimenjohtajaan. Valtionosuuksilla ja suunnittelujärjestelmillä kunnat sidottiin tiukasti valtion keskushallinnon ohjaukseen. Ohjausta tehostettiin perustamalla valtionhallintoon uusia ministeriöitä, keskusvirastoja ja läänintason suunnittelu- ja valvontaviranomaisia.

Tämän kaiken seurauksena kuntien virkakunta ja talous moninkertaistuivat yhdessä vuosikymmenessä. Samalla kunnat irtaantuivat jäsenistöstään ja muuttuivat puolueiden ja ammattikuntien hallitsemiksi laitoksiksi."

"Napoleon määräsi Ranskan departementtijaon siten, että virkamies ehti käydä departementin missä tahansa kolkassa hevosella yhden päivän aikana. Samanhenkinen rationalismi on innoittanut myös nykyisiä hyvinvointivaltion rakentajia. Määrääväksi kriteeriksi on asetettu kunnan väkiluku. Yhteisillä intresseillä ja perinteillä ei ole merkitystä, kun kunnan jäsenistä on tehty pelkkiä palvelujen kuluttajia.

Suomestakin keksittiin 1960-luvulla Britannian ja Ruotsin malliin pienkuntaongelma, vaikka suomalaiset kunnat tosiasiasa olivat Euroopan suurimpia, etenkin alueeltaan. Kirkkoveneiden aikaan muovautunut Suomen maaseudun kuntajako voitiin toki helposti osoittaa vanhentuneeksi ja ennen teollistumista syntyneet kaupungit alueeltaan liian ahtaiksi. Uudistuksille oli sinänsä tarvetta, mutta varsin monista eri syistä ja erilaisiin suuntiin."

"Liitosten hyväksyminen selittyi sukupolvien vaihtumisella. Hokema "palvelukunnasta" on lyönyt lävitse opintotukien ja asumistukien saajaksi kasvaneissa sukupolvisissa. Kunnallisen itsehallinnon alkuperäisen omavastuisuuden ymmärtäjiä ja arvostajia on entistäkin vähemmän. Kunta ei ole enää "me" vaan "he", palveluja jakeleva henkilöstö siellä kunnan virastoissa ja laitoksissa."

"Aito kunnallinen itsehallinto tarvitsee oikeussuojan. Kuntaliitosmylläkkä on jo kävellyt Suomen perustuslain, kuntalain ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ylitse. Korkein hallinto-oikeus on hylännyt kaikki kuntaliitoksista tehdyt valitukset, viimeksi Sipoon liitoksessa. Kunnan alueella ja olemassaololla ei siis ole Suomessa lain suojaa. Tämä vie pohjan pitkäjänteiseltä työltä.

Suomen kunnat ovat nyt jo laitostuneita, ja henkilöstön määrä niissä on suuri. Silti tavoitellaan entistä suurempia yksiköitä. - - - Jos koko 14 kunnan Helsingin seutu yhdistettäisiin yhdeksi kunnaksi, tuloksena olisi 90 000 palkollisen mammuttilaitos. Siinä olisi kansanvaltaa ja lähidemokratiaa kerrakseen.

Kuntien laajeneminen monen taajaman ja tuhansien neliökilometrien marmuteiksi vie pohjan luottamustehtävien hoidolta. Yhä useammin asioista päättävät henkilöt, jotka eivät koskaan ole edes käyneet paikalla. Jo pelkkä kokousmatkailu muuttuu liitoskunnissa kokopäivätyöksi, matkojen pidetessä ja kokousten määrän lisääntyessä. Kunnan luottamustehtäviin joutavat enää kuntien omat palkolliset. Heidän yliedustustaan kuntien luottamuselimissä kritisoidaan jo nyt voimakkaasti.

Enimmäkseen liitokset passivoivat ihmisiä. Joitakin uusi rakenne voi kuitenkin myös aktivoida. Valtuustoihin on odotettavissa entistä enemmän nurkkakunta-aktivisteja ja ahtaisten etujen vartijoita, joita muut asiat eivät kiinnosta. Moni pätevä kunnallismies lyö joka tapauksessa liitoksen seurauksena hanskat tiskiinkin. Jatkamiseen ei innosta enää edes kotiseutuhenkki, koska sille ei ehkä enää ole kohdetta. Jokainen vetäytyjä on hukattu voimavara.

Mitä suurempi ja hajanaisempi kunta, sitä enemmän korostuu valtakunnallinen puoluepolitiikka. Valtuustoista tulee pienoiseduskuntia, joissa puhutaan tiedotusvälineille. Edustajat valikoituvat valtiolliseen politiikkaan pyrkivien joukosta. Kunnallispoliititkot tunnetaan enää lehdistä.

Pieni kunta ja paikallinen yrittäjä ovat hyvä aisapari. Kun pieni kunta liitetään suureen kuntaan, moni pieni yritys menettää markkinansa. Suurkunnan hankinnoissa tilalle astuvat kauppaketjut, kiinteistösijoittajat ja suuret rakennusliikkeet. Tätä taustaa vasten en voi ollenkaan ymmärtää yrittäjäjärjestöjen innokasta tukea kuntaliitoksille. Se on täysin vastoin niiden jäsenistön etua.

Karhunpalvelusta paikalliselle yritystoiminnalle täydentää se, että muutkin toiminnot siirtyvät toinen toisensa jälkeen kunnan hallinnon perässä pääkeskukseen. Syrjemällä huoneistot tyhjenevät, tiet rapistuvat, laajakaista ei leviä. Kymmenien tarpeettomien kunnantalojen ohella jää moni muukin investointi hukkaan.

Kun globalisaatio ja keskittyminen ahdistavat elämää, itsenäinen pienikin kunta voi puolustaa tiukoille joutuvan kulmakunnan asemaa. Sen kautta voidaan edes yrittää tehdä työtä kotiseudun hyväksi vaikeutuvissakin oloissa. Kuntaliitoksilla kaikelta vedetään pohja pois. Puolueissa ja ministeriöissä ei enää ymmärretä mistä kunnallisessa itsehallinnossa on kysymys."

"1800-luvun kunnallista itsehallintoa ei ehkä enää kannata haikailla takaisin. Se syntyi toisenlaiseen yhteiskuntaan. Pohdittakoon nyt mieluummin, miten nettiajan sirpaloituva väki saadaan taas paikalliseen yhteistyöhön ja kuinka sille annetaan valta ja vastuu kotiseutunsa yhteisistä asioista.

Vaarana on, että Suomessakin ajaudutaan toisaalla hyvin yksityiseen elämään, bisnespohjaiseen yhdyskuntarakentamiseen ja amerikkalaismallisiin aidattuihin ja vartioituihin asuntoalueisiin, toisaalla taas viranomaisten kaitsemiin lähiöslummeihin. Menetetään paljon, jos eurooppalainen kunnallisen itsehallinnon perintö hukataan. Britanniassa ja Tanskassa on tällä tiellä jo ehditty meitäkin pidemmälle, joten kysymys on koko Euroopan ongelmasta.

Tarvitaan siis uusi yhteinen idea ja malli eurooppalaiselle paikallisautonomialle. Avainasemassa on silloin EU-käsitehirviö "subsidiariteettiperiaate". Entiset systeemit määrättiin ylhäältä, desentralisaationa monarkian ja valtiojohtoisuuden hengessä. Nyt ne olisi luotava itse alhaalta päin, tämän ajan ihmisten tarpeista, federalismin periaatteella. EU on askaroinut liian kauan perustuslakinsa tapaisissa ylätasen asioissa. Uusi Eurooppa on rakennettava alhaalta päin."

(lähde: Erkki Mennola, hallintotieteen tohtori, oikeustieteen lisensiaatti, dosentti, Tampereen yliopisto ja Lappeenrannan teknillinen yliopisto)

Viittaamme myös seuraavaan dosentti Mennolan tekstiin, joka selventää tätä usein väärin tai puutteellisesti ymmärrettyä subsidiariteettiperiaatetta. Tämän periaatteen olisi pitänyt toimia laajamittaisen kuntien uudistamispyrkimyksen ohjenuorana ja sen tärkeimpänä näkökulmana osana kunnallista itsehallintoa. Voidaan kysyä onko julkisen talouden kestävyysvajeen perustavanlaatuisena syynä juuri mainitun subsidiariteettiperiaatteen tosiasiallinen puuttuminen nykyisestä suomalaisesta kuntalaitoksesta?

"Talouskriisien pyörteissä vapaan yhteiskunnan suuret periaatteet jäävät helposti päivänpolitiikan kädenväännön varjoon. Periaatteet unohdetaan juuri silloin kun niiden ohjausta ja tukea tarvittaisiin kaikkein eniten. Yhteiskunnan rakenteisiin tehdään lyhytnäköisesti äkkinäisiä mullistuksia. Monesti näin aiheutetaan peruuttamatonta tuhoa.

Näin on Suomessa taaskin käymässä. Kuntaudistuksen nimellä on meneillään kunnallisen itsehallinnon ja paikallisen identiteetin tuhoamisprosessi. Vuosisatojen kehityksen tuloksena muovautuneita yhteisöjä ja kansanvallan elementtejä turmellaan ylhäältä sanelluilla uudistuksilla, ymmärtämättömyydellä ja suurella kiireellä.

Subsidiariteettiperiaate on oiva ohje siitä, kuinka instituutiot pitää rakentaa ja tehtävät niiden kesken jakaa vapaassa yhteiskunnassa. Valta ja vastuu pitää porrastaa yksityisen ihmisen henkilökohtaisesta vapaudesta lähtien, hänen tarpeitaan, toiveitaan ja autonomiaansa kunnioittaen. Erityinen paino subsidiariteettiperiaatteella on paikallisen ja muun alueellisen itsehallinnon kehittämisessä."

Perustuslaillisesta monarkiasta valtiovaltaan

Nykyvuotoinen kunnallinen itsehallinto on 1800-luvun perustuslaillisuuden aatteen aikaansaannosta. Itsevaltioiden hallitsijoiden valtaa rajoitettiin ja kansalaisten itsenäisyyttä omissa paikallisissa asioissa vahvistettiin luomalla perustuslailla turvattu kunnallisen itsehallinnon järjestelmä. Oikeussuojan rakenneperiaatteina olivat vapaan yhteiskunnan kriteerit (Mennola 1997).

Vapaan yhteiskunnan mittareiksi kiteytyi tuolloin neljä peruseriaatetta. Oikeusvaltio edellyttää, että samat abstraktit oikeussäännökset sitovat jokaista yhteiskunnan jäsentä, niin johtajia kuin muitakin. Markkinatalous varmistaa sen, että jokaisella on oikeus harjoittaa vapaasti elinkeinoa ja yritystoimintaa. Demokratia takaa jokaiselle yhtäläiset poliittiset oikeudet yhteiskunnan päätöksenteossa. Ihmisoikeudet kuuluvat samanlaisina jokaiselle yksilönä, riippumatta kansallisuudesta, syntyperästä tai muusta erottavasta tekijästä."

"Klassiset vapaan yhteiskunnan kriteerit syntyivät filosofisina ohjeina sille, kuinka vapautta ja oikeutta voitiin vahvistaa monarkian oloissa. Ehdoton yksinvaltiutus rajattiin oikeussäännöin perustuslailliseksi monarkiaksi. Kansanvallan vahvistaminen paikallista ja maakunnallista itsehallintoa laajentamalla ei vaatinut monarkian kaatamista kokonaan.

Huomattava osa Euroopan maista on yhä perustuslaillisia monarkioita, muun muassa kaikki muut Pohjoismaat Islantia lukuun ottamatta.

Monarkian muodollisesta säilymisestä tai lakkaamisesta riippumatta entinen monarkistinen ajattelu jäi monesti kuitenkin elämään. Sen mukaan valta oli hallitsijalle alun perin annettu jostakin ylhäältä. Kansalaisten asemaa hallitsijaan nähden vahvistettiin nyt luovuttamalla ihmisille lisää päätösvaltaa omissa asioissaan kunnallisen itsehallinnon kautta. Se tapahtui kuitenkin yhä ylhäältä päin, hallitusvallan suorittamana desentralisaationa. Tämän päivän hyvinvointivaltio nojautuu edelleen tukevasti samaan, perimmältään monarkistiseen desentralisaatioajatteluun."

"Samasta historiallisesta ajatusperinteestä kumpuaa myös suomalaisille edelleenkin erityisen tyypillinen valtiokeskeinen käsitys Euroopan Unionista. Sen ajatellaan olevan valtioiden liitto, ei Euroopan laajuinen kansalaisyhteisö. Jäsenvaltioiden tulisi sen mukaan määrätä EU:n asioista, ei eurooppalaisten itsensä.

Merkillepantavaa on se, että kuninkaiden ja keisarien - valtiolle sittemmin siirtyneen - hallitusvallan perinnön ylimpinä lipunkantajina esiintyvät nyt nimenomaan tasavallat kuten Ranska ja Suomi. "Valtiovalta" on kirjattu edelleen käsitteenä Suomen perustuslakiin.

Klassiset vapaan yhteiskunnan periaatteet eivät siis olleet vielä tarkoitettuja romuttamaan valtiovallan johtavaa asemaa, ainoastaan asettamaan sille rajat. Sopivilla uskielisillä tulkinnoilla ne voitiin muuntaa suorastaan tukemaan valtiojohtoista politiikkaa.

Niinpä laista tehtiin vähitellen pelkkää lainsäädäntöä. Kansalaisten oikeussuojan sijasta laki on vain hallitsemisen apuväline. Nykyinen hyvinvointivaltio suoltaa vuosittain tuhansia lakeja, asetuksia ja muita säännöksiä, jotka määräilevät ihmisiä heidän jokapäiväisessä elämässään. Uudistuksia tehdään nimenomaan säätämällä yhä uusia lakeja. - - -"

"Oikeusvaltio, markkinatalous, demokratia ja ihmisoikeudet eivät siten näytä yksinään eivätkä yhdessäkään riittävän, jotta vapaa yhteiskunta pystyttäisiin erottamaan vähemmän vapaasta. Varsinkaan ne eivät turvaa kansalaisten vapautta ja autonomiaa paikallisella tasolla.

Subsidiariteettiperiaatteen syntyminen ja hämärtyminen

Viimeistään toinen maailmansota opetti huomaamaan, että vapaan yhteiskunnan klassiset periaatteet eivät riittäneet kansanvaltaisen yhteiskunnan suojaksi pakkohallintoa vastaan. Jo sotien aikana läntisessä Euroopassa käynnistyi kiihkeä pohdinta siitä, mitä uusia ominaisuuksia poliittinen järjestelmä tarvitsisi, jotta vapaa yhteiskunta varmasti säilyisi. Silloin kirjoitettiin tärkeitä kirjoja ja järjestettiin merkittäviä eurooppalaisia kokouksia. Tunnetuimpia tuloksia tästä prosessista ovat olleet Euroopan neuvoston ja Euroopan Yhteisön syntyminen (Pinder 1999).

Suomeen asti 1940-luvun Länsi-Euroopassa käyty kiihkeä poliittinen keskustelu ei kuitenkaan ulottunut. Suomi eli silloin sodan jälkeisiä vaaran vuosia. Länsi-Euroopan uusiin järjestöihin ei ollut asiaa. Kansainvälisiin kontakteihin ei yksityisten ihmistenkään tasolla juuri ollut tilaisuuksia. Niinpä Suomessa jäätin tietämättömiksi syvällisestä suurten periaatteiden pohdinnasta muualla Euroopassa. Tämä aukko suomalaisten sivistyksessä näkyy tänäkin päivänä.

Eurooppalaisen politiikan polttopisteeseen nousi silloin federalismi, joka oli jo osoittanut voimansa USA:n ja Sveitsin kehityksen mukana. "Euroopan Yhdysvallat" innoitti monia uuden Euroopan luonnostelijoita, joiden nimet ovat jääneet suomalaisille tuntemattomiksi. Tunnettuja ovat vain muutamat EU:n mukana merkkihenkilöiksi nousseet kuten Jean Monnet. Hyvin harva tietää sitä vastoin mitään esimerkiksi miehestä nimeltä Altiero Spinelli, vaikka juuri häntä voidaankin pitää yhdistyneen Euroopan varsinaisena pääideologina. Italialainen Spinelli joutui viettämään 1920-luvulta alkaen yhteensä lähes pari vuosikymmentä Mussolinin vankileireillä, jolloin hän kehitteli ja kirjasi Euroopan tulevaisuuteen suuresti vaikuttaneet federalistiset ideansa (Pinder 1998).

Federalismin periaatteen mukaan valtiolliset rakenteet perustuvat sopimukseen, ei ylhäältä tapahtuvaan saneluun. Federalismi ei kuitenkaan pysty yksinään turvaamaan vapaata yhteiskuntajärjestystä. Liittovaltion ulkokuorta ja sopimuksen näköistä menettelyä kun voidaan käyttää myös väärin. Esimerkiksi Neuvostoliitto oli muodollisesti liittovaltio, johon muun muassa Baltian maat venäläisen historiankirjoituksen mukaan itse liittyivät. Federalismin täydennykseksi tarvitaan sen johdosta myös autonomiaa, ihmisten ja heidän yhteisöjensä oikeudellisesti turvattua omaa valtaa päättää asioistaan.

Samoin on täysin ratkaisevaa, rakennetaanko yhteiskunnan instituutiot alhaalta, ihmisistä päin, vai määrätäänkö ne ylhäältä hierarkkisessa järjestyksessä. Subsidiariteettiperiaatteen tulee ohjata sitä, että rakentamisen suunta on aina alhaalta ylöspäin, yksityisestä yhteiseen.

Subsidiariteettiperiaatteella on muitakin juuria, mutta yksi tärkeimmistä on juuri sen kunnallisenäkökulma. Periaate kehittyi ja täsmentyi nimenomaan kunnallisen itsehallinnon tulevaisuutta ja merkitystä koskeneiden pohdiskelujen yhteydessä. Kunnallinen autonomia kuului 1940–50 -lukujen eurooppalaisen poliittisen keskustelun suurten aiheiden joukkoon.

Baselin yliopiston professori Adolf Gasser kirjoitti jo 1930-luvun lopulla - Hitlerin Saksassa välittömästi kielletyn - ensimmäisen version teoksesta, joka sitten vuonna 1946 ilmestyi sota-ajan kokemuksilla täydennettynä nimellä "Gemeindefreiheit als Rettung Europas". Tätä teosta voidaan pitää kunnalliseen itsehallintoon nojautuvan subsidiariteettiperiaatteen perusohjelmana, vaikka Gasser ei itse kyseistä nimitystä käyttänytkään.

Samassa hengessä perustettiin Euroopan neuvostoon vuonna 1957 kunnalliskongressi. Se ryhtyi heti työhön muun muassa kunnallisen



itsehallinnon peruskriteerit koko Euroopassa vahvistavan peruskirjan valmistamiseksi (Council of Europe 1977).

Subsidiariteettiperiaatteen tulkinta ajautui kuitenkin sittemmin väärille urille sen johdosta, että siitä tuli osa EU-lainsäädäntöä. Subsidiariteettiperiaatteesta sisällytettiin lausuma EU:n ja jäsenvaltioiden keskinäisen toimivallan määräytymisohjeeksi sekä Rooman sopimukseen (Art. 235) että Euroopan yhteismarkkinoita koskevaan lakiin (Art. 130). Sen myötä koko periaatteen vaikutus kutistui pelkästään EU:n ja sen jäsenvaltioiden keskinäisiä valtasuhteita koskevaksi jahkaamiseksi (Gretschmann 1991). Subsidiariteettiperiaatteen varsinainen, kansalaisyhteiskuntaan ulottuva sanoma unohtui.

Subsidiariteettiperiaate on jo nimityksenäkin konstikas ja moniselitteinen. Suoraan sanoen se on huono nimi tärkeälle käsitteelle. Varsinkin se on sopimaton lakitekstiin. Suomalaisen suuhun se istuu hankalasti. Suomessa tunnettiin tästä syystä erityistä tarvetta keksiä sanalle suomenkielinen vastine.

Tarjotut käännökset kuten "läheisyysperiaate" ja "toissijaisuusperiaate" ovat kuitenkin johdatelleet ajattelua meillä entisestäänkin väärään suuntaan. Näistä nimityksistä ei näet ollenkaan ilmene subsidiariteettiopin päätarkoitus, yhteiskunnan instituutioiden rakentamisen suunta alhaalta ylöspäin. Kun subsidiariteettiperiaatteen nojalla nyt saatetaan vaatia tehtäviä "siirrettäväksi alimmalle pätevälle portaalle", puhutaankin subsidiariteetin sijasta tosiasiasa decentralisaatiosta. Se taas on subsidiariteettiperiaatteen nimenomainen vastakohta, monarkiaan pohjautuva ajatusmalli.

Vaikea nimi, hämärtyneet sisältö ja nimikkeen kytkeytyminen muutenkin kapulakielisinä vieroksuttuihin EU-asioihin ovat tehneet subsidiariteettiperiaatteesta suorastaan vitsin. Sitä on jo käytetty EU:ta irvailevien sketsien yhteydessä yhtenä esimerkkinä hupaisasta EU-uuskielestä.

Koko käsitteelle pitäisi siis keksiä parempi nimi. Tai sitten voitaisiin siirtyä käsiteopillisen teoretisoinnin sijasta subsidiariteettiperiaatteen oikean sisällön soveltamiseen konkreettisissa yhteyksissä. Kannatan jälkimmäistä menettelylinjaa.

Kuntien ja maakuntien Eurooppa on silloin se aihepiiri, josta subsidiariteettiperiaatteen käytännön soveltaminen nimenomaan pitäisi aloittaa. Neuvottomuus paikallisten ja maakunnallisten yhteisöjen asemasta on polttava ongelma muuallakin kuin Suomessa. Subsidiariteettiperiaatteesta saadaan uudistuksia varten ratkaiseva johtoajatus.

Subsidiariteetti metropolissa?

Toistettakoon vielä kertaalleen subsidiariteettiperiaatteen perimmäinen sanoma.

Kun yhteiskunnan instituutioita rakennetaan ja kehitetään, yksityinen tulee aina ennen julkista ja pienempi ennen suurempaa. Jos yksityiset ihmiset ja perheet voivat selvitä omillaan, ulkopuolisten ei tule sekaantua asiaan. Kun tehtävistä voidaan selvitä vapaalla yhteistyöllä, yhdistysten, yhtiöiden ja muiden yksityisten yhteenliittymien avulla, niihin ei tule sekoittaa julkista valtaa. Jos ja kun julkisyhteisöjä ja julkista valtaa joka tapauksessa usein tarvitaan, lähempänä yksityistä ihmistä olevat yhteisöt ovat aina etusijalla, siis kunta ennen maakuntaa, maakunta ennen kansakuntaa, kansakunta ennen Eurooppaa."

"Subsidiariteettiperiaatteeseen yhdistyy myös yhteisvastuun ja solidaarisuuden periaate. Jos pienempi yhteisö ei selviä omin voimin, isomman velvollisuus on tulla sen avuksi. Juuri tämän ominaisuuden väärinkäytön pelko on johtanut epäluuloihin ja poliittisiin ristiriitoihin EU:n asemasta ja toimivallasta kiisteltäessä.

Tämäntapaisilta ongelmilta pelastaa tietysti vain se, että työnjaon periaatteet on kirjattu lakiin tarpeeksi selkeällä ja yksinkertaisella tavalla, joka vastaa myös yleistä oikeuskäsitystä. Sveitsin jo yli puolitoista vuosisataa palvellut valtiojärjestys on erinomainen esimerkki siitä, että sellainen on täysin mahdollista.

Sveitsi on ainoa Euroopan maa, jonka valtiolliset ja muut yhteiskunnalliset instituutiot kaikilta osiltaan perustuvat subsidiariteetin ja federalismin periaatteille. Kaikkialla muualla monarkistinen perintö on yhä vahvasti sisäänkirjoitettuna valtiojärjestykseen. Esimerkiksi Saksan Liittotasavalta on kyllä liittovaltio, mutta sen perustivat pakolla läntiset miehittäjävallat estämään jatkossa vallan keskittymisen yksiin käsiin. Ehkä lähempänä subsidiariteettiperiaatteen alhaalta kumpuavia ihanteita on Euroopassa viime vuosikymmeninä ollut se prosessi, jolla Espanja 1980-luvun alussa muuntui Francon diktatuurista tosiasialliseksi maakuntien liittovaltioksi.

Suomen nykyisen kunnallishallinnon juridiset periaatteet tuotiin meille 1800-luvun jälkipuoliskon Preussista. Näin ollen ei ole epäselvää, mille perinnölle meidän kunnallisajattelumme rakentuu. Sen peruseriaatteet ovat pysyneet entisellään vielä 2000-luvullakin. Subsidiariteettiajattelusta ei valtiollisen politiikan tasolla ole tietoakaan."

"Myös muualta maailmalta voidaan näyttää muutamia aika onnistuneita käytännön esimerkkejä suurkaupunkiseutujen järjestäytymisestä alhaalta ylöspäin. Suunnan kääntämisen esteet löytyvät siis pelkästään tiedon, ymmärryksen ja asenteiden puolelta. Juridiikka ja käytännön asiat eivät muodostu esteeksi, kunhan poliittinen ilmasto muuttuu ratkaisevasti.

Ajattelun kehittämisestä subsidiariteettiperiaatteen suuntaan ei kuitenkaan ole Suomessa vähäisiäkään merkkejä. Päinvastoin vallitseva politiikka uhkaa romuttaa koko tähänastisen kunnallisen itsehallintojärjestelmämme (Mennola 2008). Erytisen huolestuttavaa on talouselämän "kvartaalijohtajien" nykyinen täydellinen

ymmärtämättömyys sitä historiallista perintöä kohtaan, jonka tuloksena koko talousjärjestelmämme on voinut ylipäänsä syntyä ja kehittyä. Länsimaisen talouden loivat kaupunkien porvarit, subsidiariteettiperiaatteen ihanteita tosiasiasa seuraten.”

(lähde: Erkki Mennola, hallintotieteen tohtori, oikeustieteen lisensiaatti, dosentti, Tampereen yliopisto ja Lappeenrannan teknillinen yliopisto)

### **3 Osio: Kuntaliitoksen toteuttaminen kuntien oman selvityksen perusteella tai työryhmän esittämän erityisen kuntajakoselvityksen perusteella**

*Tässä osiossa esitetyt kysymykset liittyvät mahdollisen kuntaliitoksen tekemisen vaihtoehtoihin sekä aluerajauksiin.*

#### **3.1 Olisiko kuntanne valmis selvittämään yhdessä muiden kuntien kanssa kuntaliitoksen toteuttamista työryhmän esittämän erityisen kuntajakoselvityksen sijasta?**

KYLLÄ

EI

*Jos edelliseen kysymykseen vastataan KYLLÄ, aukeaa seuraava kysymys:*

#### **Mikä olisi se alue, jolla kuntanne näkemyksen mukaan voitaisiin sitä selvittää?**

*Työryhmä on esittänyt, että alueellisen kuntarakenneselvityksen pohjalta käynnistettäisiin kuntajakolaissa (1698/2009) 4. luvussa tarkoitettu ministeriön kustannuksella tehtävä erityinen kuntajakoselvitys kullakin ehdotetulla alueella.*

#### **3.2 Olisiko kuntanne valmis osallistumaan työryhmän esittämään ministeriön käynnistämään ja kustantamaan erityiseen kuntajakoselvitykseen?**

KYLLÄ

EI

*Jos edelliseen kysymykseen vastataan KYLLÄ, aukeaa seuraava kysymys:*

#### **Mikä olisi se alue, jolla kuntanne näkemyksen mukaan voitaisiin toteuttaa työryhmän esittämä erityinen kuntajakoselvitys?**

#### **3.3 Katsooko kuntanne, että osaliitokset olisivat alueellanne tarpeellisia?**

KYLLÄ

EI

*Jos edelliseen kysymykseen vastataan KYLLÄ, aukeaa seuraava kysymys:*

#### **Millä alueella ja millä tavoin osaliitokset olisivat alueellanne tarpeellisia?**

## **4. Osio: Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiskeinoista ja aikataulusta**

### **4.1 Työryhmä on esittänyt raporttinsa selvitysosassa (selvityksen osa I) kuntauudistuksen toteuttamistapoja. Mikä on kuntanne näkemys näistä toteuttamistavoista?**

- Kuntien itse käynnistämä selvitys

- Ministeriön käynnistämä kuntajakoselvitys
- Kuntaliitosten taloudellinen tukeminen
- Valtionosuusjärjestelmän muuttaminen uudistuksiin kannustavaksi
- Uudistuksen ohjaaminen muutoin kuntien rahoitusjärjestelmän muutoksilla (esim. veropohja)
- Uudistuksen toteuttaminen palvelujen järjestämistä koskevien kriteerien perusteella
- Uudistuksen toteuttaminen velvoittavalla lainsäädännöllä
- Muu, mikä?

**Tähän vastauksena viittaamme vastaukseemme I Osion 1. osan kysymyksessä 1. Lisäksi toteamme, ettemme hyväksy sen paremmin välittömiä kuin välillisiä pakkokeinoja kuntien yhteenliittämiseksi. Kuntaliitoksen täytyy aina perustua kunnan oman valtuuston tahdonilmaukseen.**

#### **4.2 Mistä ajankohdasta lukien kuntaliitokset voitaisiin toteuttaa alueellanne?**

- Vuoden 2013 alusta lukien
- Vuoden 2014 alusta lukien
- Vuoden 2015 alusta lukien
- Vuoden 2016 alusta lukien
- Vuoden 2017 alusta lukien

-

#### **4.3 Perustelunne aikataululle**

Liitokset eivät ole kuntamme osalta ajankohtaisia.

## **5. Osio: Muutostuki**

### **5.1 Millaiset valtion muutostuen keinot voisivat edistää uudistuksen toteuttamista omassa kunnassanne ja alueellanne?**

Liitokset eivät ole Janakkalan kunnan osalta tällä hetkellä tarkoituksenmukaisia, eikä valtion mahdollinen muutostuki näin ollen vaikuta asiaan.

## **6. Osio: Lisänäkemyksiä**

### **6.1 Jos haluatte esittää esitettyjen kysymyksiä ohella omia vaihtoehtoisia näkemyksiänne työryhmän selvitykseen, lisätkää se alla olevaan tilaan.**

Huomautuksia:

Työryhmän selvitys ei anna minkäänlaisia valmiuksia vastata kaikkiin tämän kyselyn kysymyksiin. Tämä koskee erityisesti osaa II. Prosessin osalta moitimme myös sitä, ettei työryhmän aineistosta tehtyä painettua julkaisua ole jaettu maan kaikille kunnanvaltuutetuille.

Huomautamme, että työryhmän työ nojautuu nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan, ei kovaan tieteelliseen pohjaan. Tämä asetelma on lähtökohtana lähes käsittämätön, ottaen huomioon nyt valmistellun uudistuksen laajat yhteiskunnalliset vaikutukset ja sen kauaskantoiset seuraukset.

On todennäköistä, että suurkuntien muodostaminen aiheuttaisi pidemmällä tähtäimellä monen nykyisen taajaman näivettymisen. Tämä näkökulma vaatisi selvästi lisäpohdintaa, ja jos tämä on tavoitteena, tulisi se avoimesti tunnustaa. Tähän suuntaan on 1990-luvulta lähtien myös julkinen valta - valtio ja kunnat - toiminut. Palveluita on keskitetty purkamalla pienten ja keskisuurtenkin taajamien palvelupisteitä. Työryhmän esityksessä tätä käytetään kehäpäätelmän omaisesti perusteena suurkunnille, kun todetaan, että asiointiliikenne on suuntautunut ns. keskuskuntiin.

#### **Lisänäkemyksiä Hämeenlinnaan liittyen:**

Työryhmän esityksessä Janakkalaa ehdotetaan yhdistettäväksi Hämeenlinnaan. Toteamme, että Janakkalan kuntalaisten edun kannalta sekä Hämeenlinnan hallintomalli että toimintakulttuuri ovat mahdottomia hyväksyä.

Kuntaliitos merkitsisi toiminnan tehostamisen nimissä toteutettavaa palveluverkon karsimista ja palvelutason huononemista ja etääntymistä asukkaista. Se merkitsisi myös asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien heikkenemistä oman asuinalueensa asioihin. Liitos ei myöskään olisi Janakkalalle taloudellisesti järkevä. Edellä mainittu käy ilmi myös työryhmän esityksestä, mm. oheisesta lainauksesta: "Hämeenlinnan talouden näkymät eivät ole maakunnassaan vahvimmat mutta kuntaliitoksien toteuttaminen ja niistä syntyvä toiminnan tehostamismahdollisuus mahdollistanevat sen, että maakunnan veturi pitää paikkansa."

Toiminnan tehostamisen luonnetta on avattu myös toisaalla raportissa: "Kuntakoon kasvattaminen ei kuitenkaan yksittäisenä toimena alenna yksikkökustannuksia ja paranna kuntatalouden vakautta, jos siihen ei liity kustannustehokkuutta parantavia palveluverkon ja toimintatapojen uudistuksia."

Työryhmän esityksestä puuttui lähes täysin jo toteutetuista kuntaliitoksista saatu tutkimustieto. Aivan tuoreitakin liitoksia on kuitenkin jo hiukan ehditty tutkia.

Vaasan yliopisto laati vuonna 2010 tuoreita (vuosina 2001–2009 tapahtuneita) kuntaliitoksia koskevan maanlaajuisen tarkastelun. Seuraavassa ote Hämeenlinnan monikuntaliitosta koskevasta analyysistä:

"Nykyisen Hämeenlinnan väkiluku on kasvanut liitosneuvotteluiden jälkeen vajaalla 2 000 hengellä lähes 67 000 asukkaaseen. Kuntaliitoksen lähtökohta oli alijäämäisten talouksien takia paljon ennakoitua huonompi ja kaupungin taloudellinen tilanne onkin vaikea. Velkamäärän ja toimintamenojen nopean kasvun takia palvelurakennetta on uudistettava. Vuonna 2009 alettiin suunnitella päivähoidon

tehostamista, kaksiopeettajaisten koulujen lakkauttamista, Hämeenkosken kunnan kanssa voimassa olleen yläkoulusopimuksen purkamista, Lammin lukion lakkauttamista, palvelupisteiden siirtämistä kirjastojen yhteyteen, järjestöavustusten leikkaamista, liikuntapalvelujen supistamista, laitoshoidon hajauttamista, terveysasemien ja hammashuollon toimipaikkojen vähentämistä, vanhainkotien sulkemista ja ateriapalvelujen keskittämistä.

Maaseudulla suurta kohua herättäneistä lakkautuspäätöksistä Hauhon vanhainkodin lopettaminen siirrettiin vuoteen 2012, mutta yksi Kalvolan ja kolme Lammin kyläkoulua päätettiin lakkauttaa vuosina 2011–2012 kaupunginhallituksen otettua päätösvallan itselleen. Myös palvelupisteiden ja kirjastojen yhdistäminen toteutui, mutta Lammin yläkoulu ja lukio jatkavat toimintaansa. Lammin terveyskeskuksen vuodeosaston jatko on selvityksen alaisena. Hämeenlinnan liitosalueiden aluetoimikuntien rooli on jäänyt erittäin vähäiseksi: niiden roolina on keskustella ajankohtaisista asioista. Toimikunnat jakavat avustuksia yksityisille ja paikallisille yhdistyksille, mutta jo nyt on keskusteltu aluetoimikuntien roolista, jos avustusten jako siirtyy kokonaisuudessaan muille toimielimille. Toimikunnat ovat lisäksi osoittaneet huolensa yhdistysten käyttämien kiinteistöjen myyntiin."

#### Lisäksi otteita saman raportin loppuyhteenvedosta:

"Suurten kaupunkien ympärille syntyneet monikuntaliitokset muodostuivat jokseenkin yhtenäisin kaavailuin alusta lähtien, sillä ainoastaan yksittäiset kunnat jäivät jo varhaisvaiheessa neuvottelujen ulkopuolelle. Toisaalta neuvotteluihin tuli myös uusia kuntia kesken neuvottelujen tai aivan niiden loppuvaiheessa tiukkojen äänestysten jälkeen. Vaikka muodollisesti suurkuntien syntyminen vaikutti kaavamaisen helpolta, oli mukana myös kuntalaisten vahvaa vastustusta. Se jäi pääosin vähälle huomiolle, sillä suuren ratkaisun tekemistä pidettiin yleisesti kuntien itsenäisyyttä parempana vaihtoehtona.

Yhdistymissopimusten yleisenä lähtökohtana oli palvelujen säilyminen ennallaan, mutta jo sopimuksissa linjattiin palvelujen järjestämistä uudessa kaupungissa itsenäisiin kuntiin verrattuna tehokkaammaksi. Sopimukseen kirjattiin selkeä tarve organisaatioiden muuttamiseen ja palvelujen tarjoamisen määrittelyt todettiin tavallisesti melko yleisellä tasolla. - - -

Suurten kaupunkien monikuntaliitoksilla tavoitellaan ennen kaikkea kansallisesti ja kansainvälisesti tärkeiden keskusten luomista. Liitossopimuksissa kuntien yhdistymisen arvioitiin kasvattavan kaupungin vetovoimaa ja vahvan kaupunkiseudun todettiin tarjoavan hyvät edellytykset asumiseen ja yrittämiseen koko kunnan alueella. Maaseutua ei Kokkolaa lukuun ottamatta nostettu kuitenkaan yhdistymissopimuksissa esiin. Myös liitoksen jälkeen maaseudun asema uudessa suurkunnassa on jäänyt epäselväksi. Yhdistymisen jälkeen laadituissa uusissa strategioissa maaseutu ei tule lainkaan esiin. Aukkaille luvataan sinänsä edelleen tasaveroiset palvelut, mutta uuden

kunnan alueellista laajuutta ja sen mukanaan tuomia erityispiirteitä ei tunnisteta. Dynaamisen suurkaupungin haasteet ovat kovin erilaisia maaseutukyliin verrattuna.

Vaikka asukkaille luvataan edelleen hyvinvointiedellytysten luomista ja lähipalvelujen järjestämistä, on todellisuus osoittautunut kovin toisenlaiseksi.

Kunnanosahallinto on jäänyt merkityksettömäksi eikä sillä ole ollut vaikutusta suunnitelmiin lakkauttaa palveluja ja toimipaikkoja. Liitoksen jälkeistä aikaa on hallinnut tuotannon tehostaminen ja palvelurakenteiden uudistus, johon kuntalaiset ovat suhtautuneet ymmärrettävän kielteisesti. Vaikka tämänsuuntaisista kaavailuista kerrottiin selkeästi liitossopimuksissa, on muutosvauhti ollut kuntalaisille yllätys. Poikkeuksena on lähinnä Kokkola, jonka talous on hyvässä kunnossa eikä suuriin muutoksiin ole ryhdytty."

"Kuntien yhdistymisen tavoitteena on liitossopimusten perusteella elinvoimainen kunta. Yhdistymisen valmistelussa keskitytään lähes yksinomaan tärkeimpien kuntapalvelujen järjestämisen turvaamiseen, mutta tehdyt päätökset ovat voimassa ainoastaan lyhyen siirtymäkauden ajan."

Lähde: (Kari Leinamo, FM, Vaasan yliopisto)

#### **Selvityksistä ja selvittämistarpeista:**

**Viittaamme taannoiseen vastauksemme PARAS-hankkeen yhteydessä ja ilmoitamme kantamamme olevamme edelleen valmis eri sektoreilla seudullistakin laajempiin selvityksiin ja kuntien palvelutoiminnan vertailuun. Nämä tarkastelut eivät saa estää nykyistä kehitystyötä. Henkilöstölle täytyy taata työrauha.**

**Jo ennestään laajaa kuntien välistä yhteistyötä voidaan syventää. Tämä edellyttää, että eri sektorien yhteistyöstä tehtävät selvitykset osoittavat yhteistyön syvenemisestä saatavan kunnan asukkaille selvää hyötyä laadukkaampina ja/tai kustannustehokkaampina palveluina.**

**OSA II Kunnan näkemyksiä muihin kuntauudistukseen liittyviin hankkeisiin****1. Osio: Kuntalain kokonaisuudistus*****1.1 Mitkä ovat kuntanne näkemyksen mukaan kuntalain tärkeimmät uudistustarpeet?***

Kuntalain uudistaminen on toimenpiteenä erittäin mittava, joten sen tarkoituksenmukaisuus tulee tarkkaan harkita. Mikäli kuntalakia uudistetaan, tulee itsestään selvänä toimenpiteenä ensiksi asettaa tähän työhön parlamentaarinen komitea. Valmistelu tulee toteuttaa vuorovaikutteisesti, sen täytyy pohjautua huolelliseen selvittämiseen ja tarkastelun täytyy sisältää vaihtoehtoja. Rahoitusperiaatteen osalta valtion tulee jatkossa kantaa oma vastuunsa peruspalveluiden rahoittajana.

***1.2 Miten kuntanne näkemyksen mukaan lähidemokratiaa voitaisiin vahvistaa uudistamalla kuntalain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevia säännöksiä?***

Oikeankokoisen kunnan, kuten Janakkalan, sisällä ei tarvita erillisiä alueellisia luottamuselimiä. Viitaten lausunnossamme jäljempänä referoituun Vaasan yliopiston selvitykseen, toteamme, että tavoitteeksi kunnissa yleisemminkin tulee asettaa ilmapiirin luominen sellaiseksi, että jokainen kuntalainen on omassa kunnassaan tasa-arvoisessa asemassa toisiin saman kunnan asukkaisiin nähden asuinpaikastaan riippumatta.

**2. Osio: Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen*****2.1 Mitkä ovat kuntanne näkemyksen mukaan kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän tärkeimmät uudistustarpeet?***

Mielestämme valtionosuusjärjestelmälle on edelleen olemassa selvä tarve, nykyisen kaltaisena. Tätä tarvetta eivät kuntaliitoksetkaan poistaisi.

**Kuntien rahoitusperiaatteen nykyiset ongelmat johtuvat lyhyesti sanottuna siitä, ettei valtio ole enää sitä noudattanut. Tähän olemme puuttuneet lausunnossamme useammassa kohdassa toisaalla. Järjestelmää ei tältä osin tarvitse muuttaa, riittää että sitä noudatetaan.**



### 3. Osio: Kuntien tehtävien arviointi

Valtiovarainministeriö on asettanut 23.11.2011 työryhmän, jonka tehtävänä on osana kuntauudistusta määrittää uusien kuntien tehtävät sekä arvioida mahdollisuudet vähentää kuntien nykyisiä tehtäviä ja velvoitteita. Työryhmä kartoittaa kuntien tehtävät kokonaisuutena ja niiden järjestämistä koskevat velvoitteet. Kartoitus käynnistetään keväällä 2012 ja sen perusteella laaditaan analyysi vuoden 2012 loppuun mennessä.

#### 3.1 Mitä seikkoja tulisi ottaa huomioon seuraavia asioita arvioitaessa:

- Kuntien tehtävien mahdollinen vähentäminen

Kunta- ja hallintoministeri on asettanut työryhmän selvittämään kuntien tehtävien mahdollista karsimista. Työryhmän tulee tehdä kokonaisarvio kuntien nykyisistä tehtävistä ja siitä, tulisiko kuntien tehtäviä vähentää ja muuttaa.

Työryhmän työskentelyn juuri vasta käynnistyttyä, esitti ministeri 13.12.2011 Kuntatalolla hyvin negatiivisen oman arvionsa siitä, millainen merkitys tuolla selvitystyöllä tulee olemaan kuntien tehtävien tarkastelussa. Ministerin ennakoarvion mukaan tehtäviä tuskin juurikaan karsitaan, mainitusta tarkastelusta huolimatta.

**Mielestämme perusteellinen tehtäväjaon tarkastelu tulee nyt tehdä ja se tulee ulottaa myös historiassa vuosikymmenten päähän:** tarkastelun lopputuloksen tulee sisältää havainnollisesti esitetty kuvaus siitä, miten kuntien ja valtion toiminnalliset roolit ja tehtäviin liittyvä rahoitus ovat kehittyneet vähintään vuodesta 1960 lukien.

Yksittäisten tehtävien ja tehtäväkokonaisuuksien lisäksi valtio ohjaa kuntien toimintaa valtavalla määrällä erilaista normistoa, joka täydentyy kaiken aikaa. Lähes viikoittain tulee voimaan jonkin sektoriministeriön jokin uusi kuntia sitova ohje, normi tai määräys, joka koskee esimerkiksi hoitoon pääsyn aikoja, henkilökunnan mitoitus, suunnitteluprosessin säätelyä tai arviointia, tai vaikkapa ryhmäkokoja. Näiden palvelutuotannon laatua ohjaavien määräysten täyttymistä valvotaan valtion aluehallinnon toimesta, ja samalla näillä sidotaan kuntien budjettivaltaa siinä missä kokonaisilla tehtävilläkin. Lisäksi kaiken aikaa on yleistynyt tapa, jolla sektoriministeriöt velvoittavat kunnat tuottamaan erilaisia selvityksiä, raportteja ja ohjelmia, joiden laatimiseen käytetty aika on pois muusta, tuottavasta työstä.

**Myös nämä edellä kuvatun kaltaiset normit, ohjeet ja määräykset on välttämätöntä sisällyttää kuntien tehtävien kartoitukseen, jotta valtion suorasta ohjausvaikutuksesta kuntiin saadaan edes lähestulkoon todenmukainen kuva.**

**Valtion rahoitus sen itsensä kunnille määräämiin tehtäviin ei vastaa tehtävien nykyistä rahoitustarvetta.** Tämän vuoksi kuntien itsehallinnollinen liikkumavara on kaventunut kaikenkokoisten kuntien keskuudessa. Tuo epäkohta vaatii kiireellistä oikaisua. Koska julkisen talouden osalta varsinkin valtiontalouden tila on tiukka, ei rahoitusperiaatteeseen sisältyvää epäkohtaa voida korjata kuntien rahoitusta kasvattamalla.

**Tästä syystä johtuen on välttämätöntä karsia kuntien tehtäviä.** Kysymys ei siis ole pelkästään tehtävien siirtelystä valtion ja kuntien välillä, vaan tehtävien

absoluuttisen määrän karsimisesta. Elämme hyvinvintivaltiossa, johon meillä ei ole enää varaa ja sen vuoksi joudumme kaiken aikaa valtiona syömään velaksi.

Näkemyksenämme esitämme tästä asiasta, että **perusteellinen valtion ja kuntien tehtäväjaon läpikäyminen, ja sen seurauksena kuntien tehtävien karsiminen, olisi pitänyt suorittaa ennen minkäänlaista pyrkimystä kuntarajojen siirtelemiseen. Lisäksi olisi pitänyt ratkaista ensin myös sote-sektorin kokonaisuus, joka kattaa kuntakentän menopohjasta noin 50 %. Kuntarakenteen rajullakaan remontoinnilla ei ole mahdollista saada aikaan miljardiluokan säästöjä. Kuntarakenteen rajulla muuttamisella saataisiin kyllä aikaan paljon vahinkoa - ja sen jälkeen säästöjä pitäisi yhtä kaikki lähteä etsimään tehtävien vähentämisen suunnasta.**

Kunta- ja hallintoministeri totesi Kuntatalolla 13.12.2011 myös, että kun tähän saakka kuntaliitosten alkuun panevana voimana on ollut heikompien kuntien liittäminen vahvempiin, niin nyt hallitus katsoo kuntarakenneuudistusta isojen kaupunkien näkökulmasta. Tätä voi pitää todella erikoisena lähtökohtana koko maan kattavalle kuntakentän uudistamiselle. Mielestämme **isojen kaupunkien sijaan olisi päivastoin pitänyt lähteä liikkeelle pienten kansalaisten ja heidän palveluidensa näkökulmasta.**

Kansalaisen näkökulmasta asiaa lähestyessä voitaisiin helpoimmin varmistua siitä, että väistämättömien palvelutasoon liittyvien leikkausten kohdentaminen ei kipeimmin koskisi niitä, jotka ovat jo valmiiksi heikoimmassa asemassa. Pienemmät paikallisyhteisöt ovat notkeampia sopeuttajia kuin suuremmat kokonaisuudet, ja pienemmässä yhteisössä myös yksilöitä on helpompaa motivoida toimimaan aktiivisena osana yhteisöä.

Yksilön on tulevaisuudessa väistämättä kannettava enemmän vastuuta itsestään ja lähimmäistään, ja sen vuoksi on samanaikaisesti tärkeää tarjota yksilölle myös erilaisia mahdollisuuksia ja kannustimia subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti. Kuntayhteisön koolla on tässä merkitystä. Kuntakoon suurentuessa päätöksenteko väistämättä etäännyy, ja silloin on todellisena uhkana myös se, että kuntalaisesta tuleekin vain kuluttaja. Tämä on todellinen riski sekä kansalaisyhteiskunnan että kansantalouden näkökulmasta katsottuna.

- *Valtion ja kuntien tehtävänjako*

**Kuntien ja valtion välisen tehtäväjaon nykyiset ongelmat johtuvat lähinnä rahoitusperiaatteen ongelmista, ja siis nimenomaan siitä, että valtio on jo pidempään tätä rahoitusperiaatetta loukannut. Tilanne tulee korjata viipymättä.**

Viittaamme seuraavaan tekstiin:

"Kuntien menotaloudesta valtaosa, joissakin tapauksissa jopa 90 prosenttia muodostuu lainsäätäjän asettamista lakisääteisistä tehtävistä, perusoikeuksien toteuttamisesta. Niiden sisältö, laajuus ja toteuttamistapa ovat niin yksityiskohtaisen ohjeistuksen alaisia, että säästöjen kaivamismahdollisuudet ovat minimaalisia. Valtiovarainministeriön kuntaosaston lakisääteinen velvollisuus on huolehtia siitä, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia

koskevan lainsäädännön valmistelussa. Sen on myös seurattava kuntien toimintaa ja taloutta, siis kannettava vastuuta kuntien selviytymisestä velvoitteistaan. Tämä velvollisuus on kirjattu selkeästi kuntalakiin.

Ministerin ja ministeriön ajattelu näyttää tällä hetkellä lähtevän siitä, että kunnilla yksin on vastuu peruspalveluiden rahoittamisesta. Sen ne joutuisivat tekemään yksinomaan kunnallisverotusta kiristämällä. Ajattelutapa on virheellinen eikä noudata perusoikeusuudistuksen yhteydessä edellytettyä. Jos jonkun kunnan veroprosentti alkaa nousta kipurajoille, se on seurausta valtiolle kuuluvan vastuun laiminlyönnistä. Vastuu peruspalveluista on nimittäin perustuslain mukaisesti yhteinen.

Parhailtaan on eduskunnan käsittelyssä valtiosuuslainsäädännön muutos, jonka seurauksena valtion rahoitusosuutta edelleen ollaan supistamassa. Kunnan peruspalvelujen valtiosuusprosenttia ehdotetaan alennettavaksi 2,70 prosenttiyksiköllä siten, että kuntien valtiosuusprosentti olisi 31,42, jolloin kuntien omarahoitusosuus on 68,58 prosenttia. Muutokset johtavat valtion peruspalveluja koskevan rahoitusosuuden vähenemiseen ja vastavuoroisesti käytännössä tarpeeseen kunnan omien verotulojen osoittamiseen tarkoitukseen.

Toinen vaihtoehto on, kuten hallituksen esityksessä (60/2011 vp) todetaan, että kunnat joutuvat sopeuttamaan toimintaansa vähenevien valtiosuuksien vuoksi, käytännössä siis supistamaan palveluja. Esitykseen ei kuitenkaan sisälly sellaisia kohtia, joissa osoitettaisiin rahoituksen supistumisen seurauksena lakisääteisten palvelujen vastaavaa supistamista tarkoittavia kohteita.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut sitä, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (esim. PeVL 50/2005 vp, s. 2/1). Tätä edellytetään myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleessa. Kyseinen periaate (rahoitusperiaate) edellyttää lakisääteisten velvoitteiden ja vastaavan rahoituksen välisen oikean suhteen vaatimusta.

Valtiosuuslainsäädännön muuttaminen yhä enemmän kuntien omarahoitusosuuden nostamisen suuntaan on siksi ristiriidassa edellä sanottujen perustelujen kanssa. Vähittäin tehtävät tämänsuuntaiset muutokset vääristävät valtion ja kuntien välistä vastuunjako peruspalveluista ja johtavat kunnan omien verotulojen yhä suurempaan sidonnaisuuteen. Tästä puolestaan seuraa kunnan yleisen toimialan merkityksen supistuminen, mikä on jo kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta uhkaava kehityssuunta.

Valtiosuuden kuvatun vähittäisen supistamisen vaikutus yhdessä joidenkin muiden toimien kanssa voi muodostua joillekin kunnille varsin tuntuvaksi. Tämän seikan suurin valtiosääntöoikeudellinen merkitys koskee kuntien mahdollisuutta hoitaa niille lain mukaan kuuluvia tehtäviä sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisessa. Kunnat voivat periaatteessa reagoida lainsäädännön muutoksiin kunnallisveron veroprosenttia korottamalla, mutta tähän turvautuminen ei ole sopuisuudessa perusoikeusuudistuksen tarkoituksen eikä myöskään

ennen pitkää kunnallisen itsehallinnon kanssa, on perustuslakivaliokunta linjannut. (PeVL 41/2002 vp s. 3)."

(lähde: Aimo Ryyänen, professori, kunnallisoikeus)

#### Valtion ja kuntien tehtäväjaosta viittaamme edelleen:

"Kuntaudistuksen kolme isoa kysymystä ovat kansanvalta, peruspalvelujen turvaaminen ja kuntien tehtävien rahoitus. Perustuslaki ei vaikuta vain kansanvaltaa vaan myös peruspalvelujen turvaamista ja kuntien tehtävien rahoitusta koskeviin arviointeihin. Suomen järjestelmässä perusoikeuksina turvatut sosiaali- ja terveystalvet samoin kuin ensi ja toisen asteen koulutus on tavallisessa lainsäädännössä annettu kuntien tehtäväksi. Valtio osallistuu kuitenkin kustannuksiin valtionosuusjärjestelmällä. Noudatettavana on niin sanottu rahoitus- tai kustannusvastaavuuden periaate, jonka eduskunnan perustuslakivaliokunta on johtanut kuntien itsehallinnosta. Kun valtio säätää kunnille uusia pakollisia tehtäviä, sen on samalla huolehdittava kuntien niitä varten tarvitsemasta rahoituksesta.

Kuntien rahoitusvaikeudet ja paineet nostaa kunnallista veroprosenttia, ovat enimmäkseen seurausta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä, jotka myös kaventavat mahdollisuuksia itsehallinnon ytimeen kuuluviin vapaaehtoiisiin tehtäviin. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävillä on taustansa perustuslain perusoikeussäännöksissä. Perustuslaki ei kuitenkaan lyö lukkoon tehtävänjakoa valtion, kuntien ja kuntien yläpuolisen aluehallinnon välillä."

"Perustuslaki edellyttää, että julkinen valta turvaa sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen. Perustuslaki ei kuitenkaan edellytä, että tähän pyritään kuntia yhteen liittämällä ja suurkuntamallilla. Sen sijaan perustuslaki edellyttää, että kuntien itsehallinto taataan asukkaiden itsehallintona ja että julkinen valta - mukaan luettuna kuntauudistuksen valmistelijat ja siitä päättävä eduskunta - edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Siksi perustuslaki edellyttää niin ikään, että perusoikeuksina taattujen palvelujen turvaamiselle etsitään muita vaihtoehtoja kuin suurkunnat ja pakkoliitokset.

Perustuslain takaama yhdenvertaisuus ulottaa vaikutuksensa myös sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien tarkoitamiin palveluihin. On eittämättä perustuslaillinen ongelma, jos palveluiden saatavuus ja taso vaihtelevat kovin paljon eri osissa maata. Mutta perustuslaki ei edellytä palvelujen sisällön yhdenmukaistamista. Yhdenvertaisuus ei ole ainoa peruspalvelujen tarjoamista ohjaava perustuslain periaate. Perustuslaki on vahvistanut myös kunnallisen itsehallinnon, joka sallii vaihtelun palvelujen sisällössä ja jopa edellyttää tätä. Perustuslain näkökulmasta kuntien välisiä eroja on arvioitava sekä yhdenvertaisuuden että kunnallisen itsehallinnon kannalta."

(lähde: Kaarlo Tuori, oikeustieteen tohtori, akatemiaprofessori, Helsingin yliopisto)

Huomautamme siis, että yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa yhdenvertaisuuteen erityisesti kunnan rajojen sisällä, mutta tarkastelun ulottuessa niiden yli, joudutaan huomioon ottamaan myös kunnallisen itsehallinnon näkökulman kautta tulevia tekijöitä mm. kuntien omiin talouden realiteetteihin liittyen. Kuntien omien talousarvioiden sitovuus velvoittaa kunnat huolehtimaan nimenomaan oman taloutensa kestävydestä ja sitä kautta määrittämään oman palvelutuotantonsa paikallisesti ottaen järkevimmällä tavalla. Tämä väistämättä aiheuttaa sen, että eri osissa maata palvelutuotannossa esiintyy eroavaisuuksia. Mikäli täydellinen yhteneväisyys kaikkien palveluiden suhteen haluttaisiin koko valtioon, pitäisi kaikkien palveluiden järjestäjänä olla valtio itse. Se taas ei voi olla mahdollista muutoin kuin ajatusleikin tasolla.

– Määriteltäessä uusien kuntien tehtäviä

#### 4. Osio: Lisänäkemyksiä

**4.1 Jos haluatte esittää esitettyjen kysymyksien lisäksi kuntauudistukseen liittyen muuta, lisätkää se alla olevaan tilaan.**

**Yleisesti tästä kuntauudistusprosessista:**

**Uudistuksen valmistelu ei ole kaikilta osin ollut hyväksyttävää, eikä se ole antanut kunnille mahdollisuuksia tulla tosiasiallisesti kuulluksi.**

Kuntauudistuksen tavoitteiden nojaamista lähes yksinomaan pelkkään hallitusohjelmaan ei voi pitää hyväksyttävänä lähtökohtana kokonaisuudistukselle, joka määrittää koko suomalaisen yhteiskunnan perustan. Nyt käynnistyneen uudistuspyrkimyksen tieteellinen pohja on heikko ja sen sijaan yhteys hallitusohjelmaan on vahva. Viittaamme seuraavaan tekstiin:

"Perustuslaillisista näkökohdista riippumattakin suunnitteilla oleva kuntauudistus on niin iso asia, että sitä ei tule runnoa läpi yksinomaan hallituksen ja sitä tukevan eduskuntaenemmistön voimin. Kuntauudistus vaatii laajaa valmistelupohjaa, perusteellista kansalaiskeskustelua ja mahdollisimman kattavaa poliittista yhteisymmärrystä. Asiallisesti ottaen kysymys on "perustuslakiuudistuksesta", kuntien "perustuslaista". Se ei ole enemmistöparlamentarismien asia. Kuntareformin on nautittava samankaltaista laajaa yhteiskunnallista legitimitettä eli hyväksyntää kuin valtiollista organisaatiota sääntelevän perustuslakiuudistuksenkin. Suomi siirtyi enemmistöparlamentarismiin pari vuosikymmentä sitten, kun eduskunnan päätöksenteon määräenemmistövaatimuksia kumottiin. Asioiden valmistelukulttuuri muuttui.

Laajapohjaisista ja usein parlamentaarista komiteoista luovuttiin, siirryttiin käyttämään toimikuntia ja työryhmiä, joissa oppositiolla ei ole

edustajia, tai yksittäisiä selvityshenkilöitä. Uudistuspolitiikka ymmärrettiin enemmistöhallituksen asiaksi, eikä parlamentaarisella valmistelulla varmistettua opposition tukea enää katsottu tarvittavan.

Enemmistöparlamentarismi on hallitus hallitukselta nostanut hallitusohjelman painoarvoa. Poliittinen keskustelu on ohjelman hyväksymisen jälkeen muuttunut valitettavan usein kiistelyksi siitä, onko jokin asia hallitusohjelmassa vai ei, tai miten jotain hallitusohjelman kohtaa tulisi tulkita. Deliberatiivisen eli keskustelevan demokratian irvikuva on, että politiikan päiväjärjestys ja sisältö lyödään neljäksi vuodeksi eteenpäin lukkoon suljetuin ovin, julkisuudelta salassa käytävissä hallitusneuvotteluissa. Onpa hallitusohjelma saatettu nostaa normatiiviselta arvoltaan perustuslain yläpuolelle: hallitus perusteli taannoin hallitusohjelmaan vedoten toimettomuuttaan kuntien kantokykyluokituksen uudistamisessa, jota perustuslakivaliokunta oli valtiosääntöoikeudellisin syin edellyttänyt.

Kuntauudistuksessa kärjistyvät yleiset ongelmat, jotka liittyvät parlamentaarisen valmistelun sivuuttamiseen ja hallitusohjelman epäterveeseen asemaan suomalaisessa politiikassa. Vaikka uudistuksen tarve myönnetään yleisesti ja vaikka sillä on kiire, on silti aikalisän paikka. Valmistelu on saatettava parlamentaariselle pohjalle ja se on avattava laajalle yhteiskunnalliselle keskustelulle. Vain näin uudistus voi saada sen hyväksynnän, jota sen merkitys edellyttää ja jota ilman sitä seuraa kunnallisen kansanvallan perustuksia nakertava katkeruus. On tunnustettava, että enemmistöparlamentarismilla on rajansa ja että hallitusohjelma on vain ohjelma, jolla ei ole lain voimaa.”

(lähde: Kaarlo Tuori, oikeustieteen tohtori, akatemiaprofessori, Helsingin yliopisto)

-

#### Lopuksi:

**Kuntalaisten asiat ja tarpeet tulevat parhaiten hoidetuiksi itsenäisessä Janakkalassa. Pakko on menneisyyden toimintatapa ja valtiojohtoinen myllerrys sopimatonta. Kuntauudistusta tulee tehdä palvelut edellä, huolenamme on nyt esitetyn kuntauudistuksen vaikutukset palveluverkkoon.**

**Yhteistyötä ja yhdessä tekemistä tarvitsemme. Me janakkalalaiset olemme valmistautuneet pärjäämään. Haluamme olla metropolialueen paras asuinkunta, elinkeinoelämän toimijoille kiinnostava kumppani ja yritysten hyvä sijaintipaikka. Sijaintimme valtakunnan pääväylillä onkin ainutlaatuinen. Meistä itsestämme on kiinni, pystymmekö vahvuutemme hyväksemme käyttämään.**

**Janakkalan taajamat ja maaseutu ovat täynnä elämää. Meillä on paras tieto siitä, miten tuota elävyyttä ja viihtyisyyttä voimaksi kasvatetaan. Työntekijöillämme ja kuntalaisten valitsemilla luottamushenkilöillä on taitoa ja ymmärrystä toimia kuntalaisten parhaaksi. Janakkalan kokoisessa kunnassa kuunnellaan ihmistä.**

**Me janakkalalaiset uskomme tulevaisuuteen. Vakaus ja ennustettavuus ovat työmme perusta. Meillä on näyttöä pitkäjänteisen työn tuomasta menestyksestä. Yhdessä tekeminen on meille tärkeää. Monissa asioissa muutkin ovat hyviä, joissakin jopa parempia kuin me. Haluamme lisätä yhteistyötä naapureiden kanssa silloin, kun se on kuntalaisille hyväksi. Olemme avoimia ja rehtejä aikeissamme ja mielellämme mukana kaikessa kansalaisten hyvään tähtäävässä toiminnassa. Janakkala muodostaa riittävän vahvan toiminnallisen kokonaisuuden kaikilla niillä kriteereillä, joita työryhmä on tarkastellut.**

---