



6.3.2013

Valtiovarainministeriö@vm.fi

Lausuntopyyntö 22.11.2012  
VM162:00/2011

## **Kuntarakennelakiluonnos**

### 1. Yleistä

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa otetaan huomioon alueiden erilaisuus, kuten kasvukeskusten erityispiirteet, harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristoisuus ja kielelliset olosuhteet. Muonion kunta on harvaan asuttu pitkien etäisyyksien kunta, jonka naapurikuntia Tunturi-Lapin seutukunnassa luonnehtivat samat piirteet.

Kuntarakennelain 4 §:n mukaiseksi palveluiden edellyttämäksi väestöpohjaksi on valittu 20 000 henkeä ja kuntien tulisi selvittää yhdistymistä alueen muiden kuntien kanssa alueella, jossa on palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palveluntuotantoon. Tunturi-Lapissa tämä tarkoittaisi, että Tunturi-Lapin 21 000 km<sup>2</sup>:n suurkunnan lisäksi tämän väestöpohjan saavuttamiseksi tulisi ottaa kumppaniksi vähintään yksi naapurikunnista – Inari, Sodankylä tai Pello.

On hyvin vaikea nähdä, millaisia säästöjä tällaisen suurkunnan perustamisesta tulisi tai miten palveluiden yhdenvertainen saatavuus turvattaisiin näin laajassa ja harvaan asutussa kunnassa. Kuntarakennelakiin tulee kirjata selkeästi, että maantieteelliset etäisyydet ja harva asutus ovat perusteita jättää kuntaliitos ja myös kuntaliitosselvitys tekemättä.

Kuntaudistuksella ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteella on keskinäisriippuvuus. Sosiaali- ja terveydenhuollon linjaukset ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisen linjaukset ovat vielä avoinna. Kuntien tehtävien arviointityö on vasta alussa, ja kuntalain kokonaisuudistusta koskevan esityksen on tarkoitus valmistua keväällä 2014. Kunnat joutuvat siis antamaan lausuntonsa kuntarakennelakiluonnoksesta ilman kokonaiskuvaa kuntauudistuksesta.

## 2. Selvitysvelvollisuutta ja -perusteita koskevista ehdotuksista

Ehdotetun lakiluonnoksen 4 b – 4 e §:issä säädetään selvitysvelvollisuudesta. Sen perusteina ovat väestöpohja (alle 20 000 asukasta), vähintään 50 alle yksivuotiaiden ikäluokka (palveluperuste), työpaikkaomavaraisuus (alle 80 %), pendelöinti keskuskuntaan suurkaupunkien työssäkäyntialueella vähintään 35 % ja muilla alueilla 25, yhdyskuntarakennepöeruste ja useat taloudelliset perusteet sekä ns. orpokuntaperuste.

Selvitysvelvollisuuden perusteet ovat monimutkaisia ja yksityiskohtaisia, lukuun ottamatta 4 f §:n säännöksiä, jotka ovat hyvin yleisellä tasolla. Tämän pykälän perusteet ovat Muonion ja muiden Lapin kuntien kannalta erittäin tärkeät. Ensisijaisesti kuntarakennelakiin tulee kirjata selkeästi, kuten tässä lausunnossa aiemmin perustellaan, että maantieteelliset etäisyydet ja harva asutus ovat perusteita jättää kuntaliitos ja myös kuntaliitos-selvitys tekemättä. Jos lakiin kuitenkin kirjattaisiin luonnoksen 4 f §:n sisältöisiä säännöksiä poikkeuksia koskevasta päätöksenteosta, on tärkeää, että se aikataulutetaan. On määrättävä, milloin selvitysvelvollisuuden poikkeusperusteita koskevat poikkeushakemus on jätettävä ja mihin mennessä ministeriön on annettava päätös asiasta. Lapin harvan asutuksen ja kuntakeskusten välisten pitkien etäisyyksien vuoksi olisi tärkeää määritellä tarkemmat periaatelinjaukset esimerkiksi paras-lain mukaisesti määrittelemällä kuntakeskusten välinen ohjeellinen etäisyys, joka ohjaisi harkintaa.

Kriteerinä kuntaliitokselle mainitaan myös kunnan taloudellinen tilanne. Muonion kunta on käynyt läpi kriisikuntamenettelyn. Tällöin on selvitetty myös se vaihtoehto, että kunta liittyisi naapurikuntiinsa. Sisäasiainministeriön kuntaosaston johdolla toteutetussa kriisikuntamenettelyssä todettiin, ettei kuntaliitoksella ole saavutettavissa tavoiteltuja hyötyjä kunnan taloustilanteen parantamiseksi.

Muonion kunta on toteuttanut ja tulee toteuttamaan toimenpiteitä, joilla se pyrkii vakauttamaan talouttaan. Osana kriisikuntamenettelyä kunnassa on jo viety esimerkiksi kouluverkon rakenne niin tiiviiksi kuin se on mahdollista. Kunnassa toimii enää yksi perusopetusta järjestävä yhtenäiskoulu. Pitkien etäisyyksien takia mahdollisella kuntaliitoksella ei voitaisi enää tiivistää kouluverkkoa esimerkiksi rikkomatta säädettyä perusopetuksen yhdenvertaisen saatavuuden määritelmää.

Lain 4 b §:n 4 momentti määrittelee selvityksen vähimmäisvaatimukset. Niiden mukaan selvitys ei sisällä yhteistoimintavaihtoehtoa. Perusteluissa kuitenkin todetaan, että samassa yhteydessä kunnat voivat tarvittaessa selvittää myös muita, uudistuksen tavoitteita tukevia täydentäviä hallinnon ja palvelujen järjestämisen tapoja. Jatkovalmistelussa näitä momentteja perusteluineen tulee täsmentää.

Selvityksen tekemisen osalta kunta vierastaa ajatusta selvitysten tekemisen itseisarvosta, jos selvityksiin osallistuvilla kunnilla ei ole selkeää tahtotilaa kuntarakenteen muuttamiseen ja jos on epävarmaa, tuottaako selvittäminen hyötyjä palvelujen turvaamiseksi ja kehittämiseksi. Myös naapurikunnat, Kittilä, Kolari ja Enontekiö, ovat ilmaisseet omissa lausunnoissaan, että ne eivät halua käynnistää kuntaliitosselvitystä. Voimavarat tuleekin kohdentaa niiden kuntien selvityksiin, jotka haluavat tehdä kuntaliitoksen.

Kunta tekee yhteistyötä naapurikuntiensa kanssa muun muassa maaseutuhallinnon järjestämisessä sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kunnat valmistelevat parhaillaan ympäristöterveydenhuollon yhteistyön käynnistämistä vuoden 2014 alusta. Vuonna 2013 käynnistyi kuuden Lapin kunnan yhteinen sosiaalipäivystys. Muonion kunta näkee yhteistyön tiivistämisen Tunturi-Lapin kuntien ja laajemminkin Lapin kuntien kesken tapauskohtaisesti sopiman yhteistyön palvelujen järjestämisessä kuntaliitoksia parempana vaihtoehtona pyrittäessä pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa linjattuihin kuntauudistuksen tavoitteisiin.

Kuntien välisen yhteistoiminnan edistämisen tulee perustua jatkossa yhä enemmän kuntien paikalliseen harkintaan. Ensihoidon uudistus on surullinen esimerkki valtion taholta tapahtuvan harkitsemattoman päätöksenteon seurauksista kuntatalouteen ja palvelujen tasoon. Esimerkiksi Muonion kunnassa ensihoidon kustannukset tuplaantuvat ja hoidon saatavuus heikenee ensihoidon järjestämisen siirtyessä sairaanhoitopiirille.

Kuntien on saatava keskittyä omien palveluidensa kehittämiseen ja turvaamiseen yhä haastavammaksi käyvässä toimintaympäristössä. Valtion on turvattava valtionosuusuudistuksessa erilaisille kunnille riittävät edellytykset palvelujen järjestämiseen. Kunnille ei saa säätää uusia velvoitteita. Kustannuksia lisäävä ensihoitouudistus on peruttava viipymättä.

### 3. Esityksen määräajoista ja menettelyistä

Kuntien lausuntojen antamisen jälkeen lakiesityksen valmisteluun ja päätöksentekoon on varattu riittämättömästi aikaa varsinkin, kun otetaan huomioon asian merkittävyys. Myös kunnille suunniteltu aikataulu ilmoittaa 30.11.2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisen yhdistymisselvityksen, on liian kireä. Aikatauluja määriteltäessä tulisi ottaa huomioon se, että kuntauudistuksen muut keskeiset hankkeet vaikuttavat erittäin paljon kuntien tuleviin ratkaisuihin, eikä kunnilla ole vielä vuonna 2013 päätöksentekoon tarvittavia keskeisiä tietoja käytössään.

#### 4. Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Lakiluonnoksen perusteluissa viitataan monissa kohdissa tavoitteeseen vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää, tuottaa ja kehittää peruspalveluja. Kunta yhtyy Lapin liiton lausunnossa esitettyihin näkemyksiin, että pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kuntauudistukselle asettamat tavoitteet merkitsisivät toteutuessaan kunnallisen itsehallintomme perustuslaissa määritellyn paikallisdemokratian luonteen olennaista muutosta. On arvioitava tarkoin, etteivät lait ole ristiriidassa perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevien säädösten kanssa.

Selvitysmenettelyä koskevan pykälän perusteluissa on edellytettävä, että selvitysmenettelyssä ei ole löydetty keinoja talouden tervehdyttämiseksi ja kuntaliitoskumppanit ovat sellaisia, että ne pystyvät kantamaan vastuun peruspalveluista eikä ratkaisuna ole vain palvelujen lakkauttaminen liitettävästä kunnasta. Samalla on kiinnitettävä vakavaa huomiota siihen, ettei kuntia tietoisesti ajeta kriisitilanteisiin kuntaliitosten aikaansaamiseksi esimerkiksi käyttämällä valtiosuuslainsäädäntöä vastoin sen perusajatusta.

#### 5. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennelinjauksista

Lausunnon antaminen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevista linjauksista on vaikeaa, koska yhteisiä linjauksia ei ole olemassa. Kuntauudistuksen kiinteä kytkeä sote-uudistukseen on purettava, jos halutaan toimiva sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä. Kuntatalouden kannalta on tärkeää, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen ei johda esimerkiksi uusien tilojen rakentamisen seurauksena lisäkustannuksiin, jotka tulevat kuntien maksettavaksi. Näin on käynyt ainakin ensihoidon uudistuksessa. Asukasluvultaan pienten kuntien, kuten Muonion, kannalta hyvin suuri kysymys on, miten niiden asukkaiden todellinen vaikutusvalta palvelujen järjestämiseen alueellaan turvataan siirrettäessä päätöksentekoa kauas omalta paikkakunnalta. Se ei edistä kuntarakennelain 2§ mainittu kuntajaon kehittämisen tavoitetta ”vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä”.

#### 6. Yhteenveto kunnan esityksistä

Kuntarakennelakiin tulee kirjata selkeästi, että maantieteelliset etäisyydet ja harva asutus ovat perusteita jättää kuntaliitos ja myös kuntaliitosselvitys tekemättä.

Jos lakiin kuitenkin kirjattaisiin luonnoksen 4 f §:n sisältöisiä säännöksiä poikkeuksia koskevasta päätöksenteosta, on määrättävä, milloin selvityselvöllisyyden poikkeusperusteita koskeva poikkeushakemus on jätettävä ja mihin mennessä ministeriön on annettava päätös asiasta. Lapin harvan asutuksen ja kuntakeskusten välisten pitkien etäisyyksien vuoksi olisi tärkeää määrittellä tarkemmat periaatelinjaukset esimerkiksi paras-lain mukaisesti määrittelemällä kuntakeskusten välinen ohjeellinen etäisyys, joka ohjaisi harkintaa. Jos kriisikuntamenettelyn yhteydessä on jo selvitetty, että kuntaliitoksella ei ole saavutettavissa kuntatalouden ja palvelujen järjestämisen kannalta tavoiteltuja hyötyjä, selvitysmenettelyä ei ole aiheellista uusida.

Selvitysmenettelyä koskevan pykälän perusteluissa on edellytettävä, että selvitysmenettelyssä ei ole löydetty keinoja talouden tervehdyttämiseksi ja kuntaliitoskumppanit ovat sellaisia, että ne pystyvät kantamaan vastuun peruspalveluista eikä ratkaisuna ole vain palvelujen lakkauttaminen liitettävästä kunnasta.

Lain 4 b §:n 4 momenttien perusteluja on täsmennettävä yhteistoimintavaihtoehdon osalta, jotta kunnat voivat tarvittaessa selvittää myös muita, uudistuksen tavoitteita tukevia, täydentäviä hallinnon ja palvelujen järjestämisen tapoja. Muonion kunta näkee yhteistyön tiivistämisen Tunturi-Lapin kuntien ja laajemminkin Lapin kuntien kesken tapauskohtaisesti sopiman yhteistyön palvelujen järjestämisessä kuntaliitoksia parempana vaihtoehtona pyrittäessä pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa linjattuihin kuntauudistuksen tavoitteisiin.

Valtion on turvattava valtiosuus uudistuksessa erilaisille kunnille riittävät edellytykset palvelujen järjestämiseen.

Kunnille ei saa säätää uusia velvoitteita.

Kustannuksia lisäävä ensihoitouudistus on peruttava viipymättä.

### **Muonion kunta**

Sakari Silén  
kunnanhallituksen  
puheenjohtaja

Sirpa Hartojoki  
kunnanjohtaja