



Pohjois-Karjalan MAAKUNTALIITTO

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausunto
Seppo Tiainen/HS

1 (7)
194/04/00/2012

18.2.2013

Lausuntopyyntönnö 22.11.2012 dnro VM 162:00/2011

Kuntarakennelakiluonnos

Yleisesti kuntarakennelain luonnoksesta

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto näkee tärkeänä uudistaa palvelurakenteita edessä olevien väestörakenteeseen liittyvien haasteiden takia. Pohjois-Karjalan kunnissa väestön ikärakenne on jo nyt selvästi koko maata vanhusvoittoisempi ja monissa kunnissa väestörakenne on jo huoltosuhteeltaan sellainen, minkä useat maamme kunnista saavuttavat 10–15 vuoden päästä. Ikääntyminen ja siihen liittyvä osaaminen on yksi niistä Pohjois-Karjalan maakunnan vahvuuksista, mihin liittyvää tietotaitoa on hyödynnettävissä laajemminkin.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto ei halua ottaa kantaa kuntarakenteeseen ja kuntien lukumäärään. Maakunnan lähihistoriassa on tapahtunut kaikkiaan kuusi vapaaehtoista kuntaliitosta, jotka kaikki ovat sujuneet ilman suurempia ongelmia. Kuntien määrä on moneen muuhun maakuntaan nähden vähentynyt vapaaehtoista tietä hyvin. Vielä vuoden 2004 lopussa kuntia oli 19, nyt Kiteen ja Kesälahden kuntaliitoksen myötä 13. Oletettavaa on, että kuntien määrä tulee myös jatkossa vähenemään vapaaehtoisesti.

Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että valtioneuvostoa ei oikeuteta pakkoliitoksiin vastoin valtuustojen tahtoa kuin erityisin kuntataloudellisin perustein. Pääpaino tulee olla palveluiden rakenteissa ja siinä, miten ne tulevaisuudessa järjestetään. Myös kuntien välistä yhteistyötä tulee yhä enemmän kannustaa ja selvittää kuntaliitostarkastelujen rinnalla. Tehtävien selvitysten pohjalta ei voi olla kyse jyrkästä kyllä/ei-ratkaisusta kuntaliitokseen, vaan yhteistyön syventämisen on oltava myös järkevänä ja kustannuksia säästävänä vaihtoehtona, jos kunnat eivät pääse ratkaisuun kuntaliitoksesta. Tämä tulee huomioida käynnistettäessä yhdistymisselvityksiä.

Kielteistä olisi kuntien painostaminen liitoksiin mm. valtiosuusia asteittain vähentämällä. Tämä keino olisi ainakin perustuslain hengen vastaista ja kohdistuisi epätasa-arvoisesti itse kuntalaisiin. Näin vaarantuisi alueellinen tasa-arvo riippuen siitä, missä kunnassa kansalainen asuu. Esimerkiksi uuteen valtiosuusjärjestelmään esitetty työpaikkaomavaraisuus kuvaa huonosti olosuhde- ja väestötekijöistä johtuvia eroja palveluiden järjestämisessä



Pohjois-Karjalan MAAKUNTALIITTO

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausunto
Seppo Tiainen/HS

2 (7)
194/04/00/2012

18.2.2013

kuntien kesken. Samoin tulee välttää muitakin keinotekoisia velvoitteita tai rajoja. Kannustaminen sekä mahdollisimman laaja-alainen ja osallistuva valmistelu kunta- ja palvelurakennemuutoksessa johtaa parhaaseen lopputulokseen.

Lausuntopyynnössä pyydettyihin erityiskysymyksiin Pohjois-Karjalan maakuntaliitto lausuu seuraavaa:

1 Selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Pohjois-Karjalan osalta asetetut kriteerit kunnan osallistumisesta yhdistymisselvitykseen tarkoittavat käytännössä sitä, että kaikki 13 kuntaa ovat velvoitettuja selvittämään kuntaliitoksia. Joensuun kaupungin osalta kriteerit eivät ainoana kuntana täyty, mutta kaupunki on kuitenkin osana lakiluonnoksessa mainittua seudun työssäkäyntialuetta. Maakuntaliitto pitää hyvänä, että kuntien mahdollisten yhdistymisten etuja ja haittoja tarkastellaan mahdollisimman objektiivisesti monesta näkökulmasta. Näin saadaan vastauksia kuntien päättäjille siitä, mikä on kunkin kunnan ratkaisu tulevaisuuden palvelujen turvaamiseksi.

Yhdistymisselvitystä osoittavissa kriteereissä on asukaslukua, työssäkäyntiä ja työpaikkaomavaraisuutta, yhdyskuntarakennetta sekä kuntataloutta osoittavia tekijöitä. Näistä erityisesti kuntatalouden kriteerit on nähtävä erittäin hyvänä ja onnistuneena mittarina sille, pystyykö vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta tarjoamaan kuntalaisille palveluja kohtuullisella kunnallisverotuksen tasolla. Hyvää kuntataloutta on tärkeää painottaa yhtenä vahvan kunnan kriteerinä, mihin myös kunta voi omilla päätöksillään vaikuttaa. Kuntatalouskriteerien kirjaaminen sinänsä on hyvä asia, mutta asetettuja arvoja tulee selventää ja avata niin, että kuntien päättäjillä olisi parempi kuva oman kunnan tilanteesta.

Esitetyistä kuntatalouskriteereistä veroprosentti on se, mitä tulee muuttaa huomioiden heikon veropohjan kunnat. Yksittäisen kunnan 0,5 %-yksikköä koko maan painotettua tuloveroprosenttia korkeampi taso ei ole riittävän suuri kriisiytymistä osoittava mittari vahvan veropohjan omaaviin kuntiin nähden. Pohjois-Karjalassa tämän kriteerin täyttää peräti yhdeksän kolmestatoista kunnasta. Oikeampi raja olisi 1,5 %-yksikköä korkeampi. Vaikka veroprosenttia kuvaava kriteeri ei yksinään merkitse vielä kuntatalouden



Pohjois-Karjalan MAAKUNTALIITTO

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausunto
Seppo Tiainen/HS

3 (7)
194/04/00/2012

18.2.2013

kriisiytymistä, niin kaikkien talouden kriteerien tulee kuitenkin olla suhteessa samalla tasolla. Nyt esitetyistä tuloveroprosentti ei sitä ole.

Kaikkiaan talouskriteerit vastaavat hyvin siihen keskusteluun, mitä kuntarakenneuudistuksessa käydään julkisen talouden kestävyysvajeesta. Jos hyvään taloudenpitoon kannustavat kriteerit ylittyvät, voisi valtioneuvosto lakiluonnoksen mukaan jopa päättää kunnan yhdistämisestä vastoin valtuuston kantaa.

Selvennystä sen sijaan tarvitaan siihen, millä perusteella kunta voi jäädä pois edellytysten osoittamasta selvitysalueesta. Yhtenä kriteerinä on esitetty selvitysalueesta poikkeamiselle mm. harvaa asutusta. Kuitenkin tämä harva asutus oltaisiin määrittelemässä valtionosuusjärjestelmästä tutulla syrjäisyyskertoimella.

Syrjäisyyskertoimen määrittelyä pidetään yleisesti varsin epäonnistuneena ja se tultaneen tästä syystä vaihtamaan uudessa valtionosuusjärjestelmässä. Poikkeamisille onkin syytä tarkemmin harkita selvät ja kuntien välisen tasa-arvon takaavat kriteerit. Esimerkiksi pitkät etäisyydet Paras-puitelain mukaisesti olisi täsmällisempi kriteeri poikkeamiselle kuin linnuntie-etäisyyden huomioiva ”syrjäisyyskriteeri”. Pohjois-Karjalassa ehdotetun kriteerin mukaan esimerkiksi pussin perällä oleva Rääkkylän kunta ei ole syrjäinen, koska sen keskuksesta on liian lyhyt matka Saimaan vesistöön kuuluvan Pyhäselän yli Joensuun tiheään asutulle keskustan ruutukaava-alueelle.

2 Esityksen sisältämät määräajat ja menettely

Asetetut kokonaisuikataulut kuntauudistukselle vuoden 2017 alkuun mennessä ovat luonnoksessa riittävät, mutta sen sijaan aikataulut prosessin sisällä ovat osin erittäin kireitä ja epäjohdonmukaisia. Kaikkein kriittisemmin tulee suhtautua siihen, että kuntien pitäisi joulukuun alun 2013 ja maaliskuun lopun 2014 välillä neljässä kuukaudessa toteuttaa selvitykset yhdistymisestä ja jos tulokset antavat päättäjien mielestä ainesta yhdistymisiin, niin myös laatia liitossopimus.

Jos kunnat eivät ole tehneet yhdistymisesitystä 1.4.2014 mennessä, niin ne jäävät vaille merkittäviä liitosrahoja. Liitoksissa tapahtuu usein valtionosuuksien menetyksiä ja ne jäisivät tuon aikarajan myötä kunnilta saamatta.



Pohjois-Karjalan MAAKUNTALIITTO

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausunto
Seppo Tiainen/HS

4 (7)
194/04/00/2012

18.2.2013

Samoin ns. porkkanarahat 2–10 milj. euroa liitoksesta riippuen ovat sidoksissa 1.4.2014 takarajaan. Kunnilla tulee myös olla tiedossa uuden valtionosuusjärjestelmän laskennat riittävän ajoissa ennen ratkaisujen tekemistä.

Kun itse lakiluonnoksessakin korostetaan, että kuntaliitosselvitysten tulee olla laaja-alaisia ja monesta näkökulmasta (mm. lähidemokratian toteuttaminen) liitoksia tarkasteleva, perusteellinen työ, niin aikataulu on kireä.

Esitettyä takarajaa kuntien ilmoitukselle liitoksesta tulee siirtää, niin että turvataan kunnan selvitys sekä liitosten tukirahojen saaminen. Kyse on niin merkittävästä uudistuksesta, että sitä ei ole syytä pilata perusteettomalla kiireellä.

Tämän lisäksi ratkaisuna voisi olla, että kuntien ilmoitusta siitä, minkä kuntien kanssa haluavat selvityksen tehdä, voitaisiin hieman aikaistaa. Nythän esitetty takaraja sille on 30.11.2013. Varmasti näitä selvityskuvioita on mietitty kuntakentällä jo pidemmän aikaa ennenkin.

3 Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta

Kuntauudistuksessa tulee lähteä voimassaolevasta perustuslaista, missä kuntien itsehallinnollinen asema on turvattu. Tarkemminhan itsehallinnosta säädetään kuntalaissa.

Lakiluonnoksessa ei laajennettaisi valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntien yhdistämisestä valtuustojen sitä vastustaessa. Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuisi pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Esityksen mukaan ainoastaan erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan osalta valtioneuvosto voisi päättää liitoksesta asukkaiden palvelujen turvaamiseksi.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto kannattaa lakiluonnoksen esityksiä tältä osin eli ainoastaan kunnan talouden perusteella valtioneuvosto voisi tehdä liitospäätöksen vastoin kunnanvaltuuston tahtoa.



Pohjois-Karjalan MAAKUNTALIITTO

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausunto
Seppo Tiainen/HS

5 (7)
194/04/00/2012

18.2.2013

4 Yhdistymisavustusten ehdot ja määrät

Lakiluonnoksessa on esitetty kaikkiaan kolmenlaista avustusta kuntien yhdistymisiin: 1) yhdistymisavustuksen perusosa, 2) lisäosa, jos liitos koskee vaikeassa taloustilanteessa olevaa kuntaa ja 3) jos kuntaliitos vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlasketuihin valtionosuuksiin, niin 3–6 vuodelle myönnetään vähenemisestä korvausta.

Sinänsä ”porkkanarahoja” on pidettävä kannatettavina ja niillä varmasti on tärkeä merkitys erityisesti liitoksen alkuvuosina palvelujärjestelmän kehittämisessä. Kohtuutonta olisi myös se, jos valtionosuudet laskisivat. Sillä olisi kielteinen vaikutus vapaaehtoiisiin kuntaliitoksiin.

Edellä on jo mainittu aikatarajasta, mihin mennessä kuntien tulee tehdä ilmoitus liitoksesta, mikäli ne haluavat avustuksia. Tämä takaraja 1.4.2014 koskee kaikkia avustusmuotoja ja on ehdottomasti liian tiukka aikarajoitus.

On turhaa kohtuuttomasti kiirehtiä tärkeiden ratkaisujen tekemisiä. Jos kunnat päättäisivät liitoksesta tuon aikarajan jälkeenkin, tulee myös siinä tapauksessa saada avustusta. Tukea voitaisiin porrastaa niin, että myös myöhemmin päätettävät ja viimeistään vuoden 2017 alussa toteutuvat kuntaliitokset saisivat tukea. Tiukka takaraja saattaa jopa vaikeuttaa lain tavoitetta kuntarakenteen suhteen.

Yhdistymisavustuksen perusosaa voitaisiin kohdistaa eri tavalla kuin esitetyssä. Nyt tuki painottuisi usean kunnan ja asukasluvultaan suurien yksiköiden tukemiseen. Pohjois-Karjalan nykyisen kuntarakenteen näkökulmasta tukea pitäisi nimenomaan painottaa kuntamäärältään ja asukasluvultaan pienempiin liitoksiin. Suuret liitokset eivät ole pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen alueilla kovin realistisia. Esitetyt perusteet tukisivat selvemmin eteläisen ja läntisen Suomen kuntaliitoksia.

Pohjois-Karjalan maakuntaliiton mielestä yhdistämisavustusten ehtoja ja määrää tulee tarkastella eri tavalla kuin lakiluonnoksessa on esitetty.



Pohjois-Karjalan MAAKUNTALIITTO

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausunto
Seppo Tiainen/HS

6 (7)
194/04/00/2012

18.2.2013

5 Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto korostaa, että koko kunta- ja palvelurakennemuutoksessa keskeisintä on se, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tulevaisuudessa järjestetään. Tavoitteena tulee olla tasaverstaisten ja ennaltaehkäisevien palvelujen saaminen koko maassa kohtuullisella kunnallisverotuksen tasolla.

Uudistuksen kannalta tärkeää olisi, että sekä kuntarakenteen että palvelurakenteen eteneminen tapahtuisi samaan tahtiin. Nyt kunnat joutuvat ottamaan kuntarakennelakiin kantaa tietämättä tarkemmasta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismallista.

Kannatettavaa on perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatio siten, että perusterveydenhuoltoa vahvistetaan. Näin voidaan jatkossa paremmin vastata jatkuvaan terveydenhuollon menokasvuun. Perusterveydenhuoltoa ja ennakoivaa työtä kehittämällä voidaan päästä siihen, että koko terveydenhuollon menot kasvavat vain yleisen kustannuskehityksen mukaan. Terveydenhuollossa tulee myös huomioida kiinteä yhteys sosiaalipalveluihin. Mahdollinen ja toivottava erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhdistäminen tulee toteuttaa mallilla, mistä toivottavasti päästään ratkaisuun Pohjois-Karjalassa. Vahvistuvan perusterveydenhuollon palveluverkko tulee säilyttää tarpeeksi kattavana.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu tulee kokonaisuudessaan säilyttää kunnilla ja myös tätä vastaavat valtionosuudet tulee ohjata vain peruskunnille eikä esimerkiksi kaavailuille sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualueille, jotka olisivat laajoja kuntayhtymiä. Tämä vastuualue olisi Itä-Suomessa peräti viiden sairaanhoitopiirin muodostama, pinta-alallisesti ja asukasmäärältään suuri alue.

Kaavailulle erityisvastuualueelle ei myöskään saa siirtää nykyisiä erikoissairaanhoidon palveluja, vaan ne tulee säilyttää erittäin kustannustehokkaassa ja palveluiltaan laadukkaassa Pohjois-Karjalan keskussairaalassa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tuoreen tutkimusten mukaan Pohjois-Karjalan erikoissairaanhoidon oli vuonna 2011 koko maan kustannustehokkainta ja tuottavinta. Hyvää käytäntöä ei saa vaarantaa.



Pohjois-Karjalan
MAAKUNTALIITTO

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausunto
Seppo Tiainen/HS

7 (7)
194/04/00/2012

18.2.2013

Erikoissairaanhoidossa tulee säilyttää nykyinen 13 kunnan ja lähes 170 000 asukkaan toiminta-alue, missä on yksi ja sijainniltaan keskeinen erikoissairaanhoidon palveluja tuottava yksikkö Joensuussa. Toiminta-alue koostuu Pohjois-Karjalan maakunnan lisäksi Heinäveden kunnasta, joka kuuluu Etelä-Savon maakuntaan.

Palvelurakennemuutoksessa ei pidä liian tiukasti sitoutua tarkkoihin vähimmäisväestöpohjiin vaan huomioida esimerkiksi pitkät etäisyydet ja muut alueelliset erityispiirteet. Pohjois-Karjalan maakuntaliiton mukaan on em. viitaten täydet edellytykset sille, että maakunta pystyy järjestämään myös tulevaisuudessa laadukkaat ja kustannustehokkaat erikoissairaanhoidon palvelut.

POHJOIS-KARJALAN MAAKUNTALIITTO
Maakuntahallitus

Pentti Hyttinen
maakuntajohtaja

Jari Aho
hallinto- ja talousjohtaja