



11.2.2013

Valtiovarainministeriölle

Viitaten 22.11.2012 päivättyyn lausuntopyyntöönne (VM162:00/2011) kuntarakennelaki-luonnoksesta Lapin liitto esittää kunnioittaen seuraavaa:

1. Yleisiä huomioita

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kuntauudistukselle asettamat tavoitteet merkitsisivät toteutuessaan kunnallisen itsehallintomme perustuslaissa määritellyn paikallisdemokratian luonteen olennaista muutosta. Siksi uudistuksen suunnittelua ja toteuttamista koskevalle lainsäädännölle on asetettava korkeat laatuvaatimukset. Samalla on tarkoin arvioitava, etteivät lait ole ristiriidassa perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevien säädösten kanssa.

Perustellusti voi kysyä, täyttääkö nykyisin voimassa olevan kuntajakolain muuttaminen kuntarakennelaksi lisäämällä siihen määräaikainen, vuoden 2016 loppuun voimassaoleva 1 a luku sekä tekemällä eräitä muita muutoksia, edellä asetetut vaatimukset. Lakiluonnos perusteluineen, huomioiden uudistuksen suuri yhteiskunnallinen merkitys, on sisällöllisestikin vielä keskeneräinen eikä täytä hyvälle lainvalmistelulle annettuja ohjeita. Uudistuksen laajemmat perustelut ja kansainväliset vertailut puuttuvat kokonaan lakiesityksen yleisestä osasta.

Hallitus on päätöksissään aivan oikein todennut, että kuntauudistuksella ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteella on keskinäisriippuvuus. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon linjaukset ovat vielä avoinna, niin lausunnot joudutaan antamaan ilman kokonaiskuvaa eikä kuuleminen tapahdu aiemmin luvutulla tavalla. Kuntien kannalta ongelma on myös lausunnonantoajan pituus, koska uudet valtuustot ja niiden mukana suuri joukko uusia valtuutettuja ovat aloittaneet toimintansa vasta tammikuun aikana. Näin ollen todellinen lausuntoaika on vajaa kaksi kuukautta.

2. Selvitysvelvollisuutta ja –perusteita koskevista ehdotuksista

Ehdotetun lakiluonnoksen 4 b – 4 e pykälissä säädetään selvitysvelvollisuudesta. Sen perusteina ovat väestöpohja (alle 20 000 asukasta), vähintään 50 alle yksivuotiaiden ikäluokka (palveluperuste), työpaikkaomavaraisuus (alle 80 prosenttia), pendelöinti keskuskuntaan suurkaupunkien työsäkäyntialueella vähintään 35 prosenttia ja muilla alueilla 25, yhdyskuntarakenneperuste ja useat taloudelliset perusteet sekä ns. orpokuntaperuste. Lakiesityksen perusteluissa on lueteltu kunnat, joita kukin peruste koskee.

Lakiesityksestä ja sen perusteluista ilmenee, että selvitysvelvollisuuden perusteet ovat monimutkaisia ja yksityiskohtaisia, koska on ensin päätetty, että kaikki kunnat tulevat selvitysvelvollisiksi virkamiestyöryhmän 66 -70 kunnan ns. kuntakartan mukaan ja sen jälkeen on kirjoitettu perusteet

yksi yhteen kuntakartan kanssa. Kunnille ei ole jätetty harkintavaltaa eikä valinnan mahdollisuuksia. Toisin sanoen kyse on pakkoselvitysmenettelystä, vaikka se on tehty lukuisten perusteiden

varaan. Hyvän lainvalmistelun mukaista olisi määritellä selkeät linjaukset ja periaatteet perusteluineen eikä kirjoittaa säännöksiä erikseen kutakin yksittäistapausta varten.

Selvitysvelvollisuuden poikkeusperusteita koskevat 4 f §:n säännökset ovat taas niin yleisellä tasolla, että se jättää poikkeamisen täysin valtiovaraministeriön vapaan harkinnan varaan. **Lapin liitto korostaa, että tämän pykälän perusteet ovat Lapin kannalta erittäin tärkeät. Poikkeuksia koskevan päätöksenteon osalta on tärkeää, että se aikataulutettaisiin. On määrättävä, milloin poikkeushakemus on jätettävä ja mihin mennessä ministeriön on annettava päätös asiasta. Ilman tätä mahdollisen selvityksen aloittaminen viivästyy ja vaikeuttaa muun aikataulun noudattamista, joka puolestaan voi johtaa yhdistymisavustuksen menettämiseen.**

Lapin harvan asutuksen ja kuntakeskusten välisten pitkien etäisyyksien vuoksi olisi tärkeää määritellä tarkemmat periaatelinjaukset esimerkiksi paraslain mukaisesti määrittelemällä kuntakeskusten välinen ohjeellinen etäisyys, joka ohjaisi harkintaa. Lisäksi toteamme, että Utsjoki on ainut maamme kunta, jossa sovelletaan saamen kielilain 16 §:n tiukempaa määrystä (yli 1/3 asukkaista saamenkielisiä). Sen mukaan myös saamen kieltä on aina käytettävä pöytäkirjoissa ja muissa asiakirjoissa, joilla on yleistä merkitystä. Toivomme, että tämä otettaisiin huomioon poikkeusharkinnassa, jos kunta niin tahtoo. Kiinnitämme huomiota myös siihen, että rakennelakiin liittyvä kielilain muutos ei koske saamen kieltä vaan suomen ja ruotsin kielen asemaa.

Selvitysvelvollisuuden sisällöstä laki ja sen perustelut eivät ole täysin yhteneviä. Lain 4 b §:n 4 mom. 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 tulee täsmentää, tarkoittaako tämä syvenevän yhteistyön vaihtoehtoa vai mitä.

Selvityksen tekeminen on voimavaroja vaativa tehtävä. Jos, kuten hallitus on linjannut, kuntien pakkoliitoksia ei tehdä lakiluonnoksen 18 §:n 3 momentin mukaisia tapauksia lukuun ottamatta, olisi harkittava, onko alueen liitosselvityksen tekeminen tarpeen, jos esimerkiksi yli puolet kohteena olevista kunnista vastustaa vai riittäisikö halukkaiden kuntien keskinäinen selvitys ja siihen liittyvä palvelurakenneselvitys. Kysymyksen on voimavarojen oikeasta kohdentamisesta.

3. Esityksen määräajoista ja menettelyistä

Lakiesityksen valmistumiselle ja kunnille annetut määräajat eivät toteudu käytännössä ainakaan, jos noudatetaan normaaleja lainsäädäntö- ja päätöksenteko-menettelyjä kuten näin merkittävässä uudistuksessa on välttämätöntä.

Kuulemiskierros päättyy 7.3. Lausuntojen analysointi ja siitä aiheutuvien lakiesityksen muutostarpeiden valmistelu ja käsittely vievät vähintään touko-kesäkuun vaihteeseen. Eduskuntakäsittely perustuslakivaliokunnan lausuntoineen vie ainakin syksyyn. Näin ollen kuntien velvollisuus ilmoittaa 30.11.2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisen yhdistymisselvityksen, on liian kireä. Aikaisintaan se voisi olla 31.1.2014 tai viisi kuukautta lain voimaantulon jälkeen.

Edellä olevasta seuraa, että 4 i §:n erityisestä kuntajakoselvityksestä päättämisen määräaika tulee siirtää ainakin 1.8.2014 saakka.

Tässä mainittujen määräaikojen ohella viittaamme myös edellä 2. kohdan esitykseemme määräaikojen säätämisestä poikkeusmenettelylle.

4. Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Lakiesityksen 18 §:n 3 momentti antaa valtioneuvostolle oikeuden pakkoliitokseen kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi. Tässä asetelmassa ovat vastakkain kaksi perustuslain säännöstä: oikeus kunnalliseen itsehallintoon ja jokaisen oikeus peruspalveluihin asuinpaikasta ja varallisuudesta riippumatta.

Koska valtio on viime kädessä vastuussa myös kunnan tarjoamista peruspalveluista, niin niissä tapauksissa, jossa kansalaisen oikeus peruspalveluihin on yksittäisessä tapauksessa todella vaarassa, on valtiolla oltava oikeus turvata se liitoksellakin, jos se on todellinen ratkaisu asiaan eikä palvelujen saavutettavuus muutu asukkaille kohtuuttomaksi.

Pykälän perusteluissa onkin 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. Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Yhdistymisavustuksen saannin ehdot on säädetty äärimmäisen tiukoiksi. Toisin sanoen yhdistymisen on oltava lakiesityksen mukaisen alueen eli kuntakartan mukainen tai muutetulle alueelle on saatu poikkeuslupa. Uuden yhdistyneen kunnan asukasluku tulisi pääsääntöisesti olla vähintään 20 000 asukasta. Muissa poikkeustapauksissa avustus olisi harkinnanvarainen. Lisäksi kuntaliitosesitys on tehtävä 1.4.2014 (esitämme edellä muutettavaksi 1.8.2014) mennessä, jotta se olisi avustuskelpoinen.

Lapin liitto ei pidä näitä ehtoja järkevinä eikä oikeudenmukaisina. Esimerkiksi Lapin harvaanasutuilla alueilla ei ole mitenkään saatavissa järkeviä yli 20 000 asukkaan kuntia, vaikka kunnat niitä haluaisivatkin. Jos kunnilla ei ole etukäteen tietoa yhdistymisavustuksesta ja sen määrästä vaikeuttaa se oleellisesti yhdistymisiä. Kun aikataulu on muutoinkin ylikireä, niin avustusten sitominen kokonaan yhteen päivämäärään on uhkarohkeaa, sillä jos esimerkiksi kunnista riippumattomista syistä aikataulut eivät pidäkään, niin koko rakennelma romahtaa.

Edellä olevista syistä, yhdistymisavustusta tulisi aina myöntää, jos valtioneuvosto hyväksyy liitoksen. Siksi yhdistymisavustus pitäisi porrastaa siten, että avustusta saisivat kaikki liitokset, jotka tulevat voimaan vuoden 2017 alkuun mennessä, jolloin määräaikaiset säännökset kumoutuvat. On aika erikoista, että avustuksen vuoksi vuoden 2017 alusta tuleva kuntaliitos pitäisi päätää 1.4.2014 mennessä. Sama määräaika koskee myös valtiosuuslainsäädännön korvausta,

vaikka tuolla välillä ilmeisesti uudistetaan koko valtionosuusjärjestelmä. Väliajasta muodostuisi aivan kohtuuttoman pitkä epävarmuuden kausi.

Yhdistymisavustuksen taso ei ole erityisen houkutteleva kuntaliitoksiin. Jos uudistus toteutuisi hallituksen toiveiden ja suunnitelmien mukaan, niin taso ei ole niin merkityksellinen, koska lakiesityksen 59 §:n nojalla todella merkittävä osa yhdistymisavustuksista tulisi ilmeisesti kuntien itsensä maksettavaksi.

Mainitun säännöksen 200 miljoonan euron ylittävä kuntien maksettavaksi tuleva summa vv. 2012 - 2015 sekä 2016 - 2019 on kopioitu sovellus paraslaista. Siinä ei ole kuitenkaan huomioitu, että paraslain tarkoituksena ei ollut ensisijaisesti kuntaliitokset eikä sitä ollut sidottu tiukasti yhteen mää-
räaikaan, joka toteutuessaan aiheuttaisi voimakkaan menohuipun.

Lainsäädäntöohjeiden mukaan lain taloudelliset seuraukset on arvioitava mahdollisimman tarkoin. Rakennelakiesityksen osalta taloudelliset laskelmat puuttuvat kokonaan, mikä on vakava puute. Olettaen, että ensi vaalikauden alussa tapahtuisi 100 kuntaliitosta keskimääräisen avustuksen ollessa 4,5 miljoonaa euroa, olisi avustussumma 450 miljoonaa euroa, josta kunnat itse maksaisivat 250 ja valtio 200 miljoonaa euroa. Tätä ei voi pitää kohtuullisena. Esitämme jatkovalmistelussa tehtävää lain taloudellisten vaikutusten arviointia.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että kuntaliitosselvitykseen voi saada avustusta 40 a §:n nojalla. Toisaalta erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset maksetaan valtion varoista. Tämä voi pahimmillaan johtaa siihen, että kunnat, jotka eivät aio liittyä eivätkä siten kärsi yhdistymisavustuksen menetyksestä, tietoisesti odottavat erityisen kuntajakoselvityksen määrittämistä kustannussyistä.

6. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevista linjauksista

Lausunnon antaminen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti on vaikeaa, koska yhteisiä linjauksia ei ole olemassa ja kaikki yritykset niiden luomiseen ovat päätyneet vahvoihin erimielisyyksiin asiantuntijoiden kanssa. Jo nyt on kuitenkin tunnistettavissa eräitä kipupisteitä, jotka on ratkaistava.

Hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettu kaksiportainen järjestelmä: uusi laaja perustaso, jota tukee erityisvastuutaho, on käytännössä mahdoton vahvojen peruskuntien pohjalta. Jo kuntarakennelakiesityksen perusteluissa todetaan, että tavoitteena olevan 20 000 kunnan väestöpohja on riittämätön laajalle perustasolle.

Sosiaali- ja terveysministeriön äskettäin erimielisenä valmistuneen työryhmän esitys vähintään 50 000 asukkaan sote-alueista ei myöskään ratkaise ongelmaa, sillä lausuntopyyntöön muistion mukaan sekä perustason sosiaali- ja terveystalouksista että valtaosasta erikoissairaanhoidon palveluja päätetään samassa organisaatiossa. Tosiasia kuitenkin on, että näin muodostetut sote-alueetkaan eivät pysty vastaamaan valtaosasta erikoissairaanhoidon palveluja.

Vahvojen peruskuntien muodostamat vähintään 50 000 asukkaan sotealueet eivät voi olla pääsääntö kuten muistiossa todetaan ja yhteistyö poikkeus, sillä hallituksenkin kuntakartan 66 - 70 kunnasta kaksi kolmasosaa on alle 50 000 asukasta.

Kuntauudistuksen kiinteä kytkentä sote- uudistukseen on purettava, jos halutaan toimiva sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä. Jos maahamme perustetaan merkittävästi enemmän sote-alueita kuin nykyisiä sairaanhoitopiirejä, syntyy kilpavarustelu ja uusien tilojen rakentaminen, joka ei ole kenenkään edun mukainen.

Toisen ongelman muodostaa hallitusohjelman linjaus sairaanhoitopiirien lakkauttamisesta, joka synnyttää ongelman niiden omistamien kiinteistöjen ja muun omaisuuden jakamisesta ja tulevasta omistajasta. Pahimmassa tapauksessa alueelle rakennetaan uusia kiinteistöjä ja keskuskunnalla on omistuksessaan puoliksi tyhjä sairaala.

Seuraava ongelma on, mikä on yliopistollisten keskussairaaloiden omistus ja kohtalo. Jos erityisvastuualueista muodostetaan juridinen henkilö, jolla ei ole omaa toimintaa, niin kuka tuottaa erityisen vaativat palvelut.

Tässä tilanteessa on odotettava erityisvastuualueille asetettujen selvityshenkilöiden ehdotuksia. Lapin osalta lienee kuitenkin selkein ja yksinkertaisin ratkaisu, että kummastakin nykyisestä sairaanhoitopiiristä muodostetaan oma sote-alueensa. Samantyyppinen ratkaisu sopinee moneen muuhunkin maakuntaan.

Lapin liitto toivoo, että edellä esitetyt näkökohdat otetaan huomioon jatkovalmistelussa.

Lapin liitto


Hannes Manninen
Hallituksen puheenjohtaja


Raimo Holster
Va. maakuntajohtaja