

Valtiovarainministeriö  
PL 28  
000230 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntö VM162:00/2011

## Lausunto kuntarakennelaista

### *Kuntaliiton kuntarakennetta koskevat aiemmat kannanotot*

Kuntaliitto totesi kuntarakennetta koskevassa kannanotossaan 20.4.2011, että vuosina 2013-2016 tarvitaan kokoava rakenneuudistus. Edelleen liitto katsoi, että uudistuksen lähtökohtana on alueelliset erot huomioon ottava vahvan peruskunnan malli ja että kunnilla tulee olla kuntauudistusprosessissa keskeinen rooli.

Liitto totesi, että vahva peruskunta on erityisesti kaupunkiseuduille soveltuva uudistusmalli, mutta muualla maassa tarvitaan myös kuntien yhteistyön syventämistä ja vahvistamista.

Myös liiton kannanotossa 16.8.2012 korostetaan, että Kuntaliiton tavoitteena ovat vahvat, toimintakykyiset kunnat. Kuntaliitosten tulee perustua kuntien omaan harkintaan. Maan hallituksen päätös kuntauudistusta ohjaavista kriteereistä näyttää suuntaa uudistukselle.

Elokuun 2012 kannanotossa korostetaan aiempaa painokkaammin kuntien yhteistyön merkitystä:

”On ilmeistä, että esimerkiksi toisen asteen koulutus sekä sosiaali- ja terveydenhuolto vaativat tulevaisuudessakin kuntien yhteistoimintaa. Samoin maankäyttöä, liikennettä ja asumista koskevassa päätöksenteossa tarvitaan vahvojen kuntien ohella toimivat rakenteet muuallakin kuin metropolialueella.

Myös kuntarajat ylittävät palvelut sekä palvelujen turvaaminen ruotsinkielisillä alueilla vaativat räätälöidyt ratkaisunsa, joiden valmistelussa voidaan hyödyntää jo tehtyjä selvityksiä.”

.....

”Selvityksen kohteena tulee olla kuntien yhdistymisen ohella myös kuntien yhteistyö. Näin vältetään monilta erillisselvityksiltä ja turvataan kuntien vapaaehtoinen osallistuminen selvityksiin.”

Aiempien kannanottojensa mukaisesti liitto pitää tärkeänä, että kuntauudistuksessa ja sitä ohjaavassa kuntarakennelaissa painotetaan vahvojen peruskuntien muodostamisen ohella



- valtion ja kuntien välistä vuorovaikutusta ja prosessin kuntalähtöisyyttä,
- alueiden erilaisuuden huomioonottamista sekä
- kuntien välisen yhteistoiminnan välttämättömyyttä.

### ***Kuntauudistus prosessina***

Kuntajakolakiin, joka olisi uudelta nimeltään kuntarakennelaki, ehdotetaan lisättäväksi määräaikainen 1a luku, jossa *kuntauudistuksen tavoitteeksi* määritellään vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta ja tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Vahvat peruskunnat muodostuvat työssäkäyntialueista, pystyvät luomaan edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle sekä kykenevät tehokkaasti huolehtimaan yhdyskuntarakenteen kehittämisestä ja estämään yhdyskuntarakenteen hajautumista.

Hallitusohjelman mukaan *hallitus toteuttaa kuntauudistuksen*. Kuntarakennelaissa *kunnat veloitetaan selvittämään kuntien yhdistymistä*, mutta *kunnat päättävät* itse siitä, yhdistyväkö ne vai eivät. Ainoastaan ns. kriisikuntien yhdistäminen vastoin kuntien tahtoa tulee mahdolliseksi.

Hallitusohjelman kuntauudistusta edistäviä välineitä kuntarakennelaissa ovat

- selvittämisvelvollisuus laissa säädettyjen kriteerien mukaisesti lain säätämässä aikataulussa
- yhdistymisavustuksen rajaaminen koskemaan pääsääntöisesti vain kriteerit täyttäviä yhdistymiä.
- yhdistymisavustusten ja valtionosuuskompensaation menettäminen, jos esityksiä yhdistymisestä ei tehdä ennen 1.4.2014.

Näiden suoranaisesti rakennelaissa säädettyjen keinojen ohella kuntien arvioon kuntien yhdistymistarpeesta vaikuttavat mm. valtionosuusjärjestelmän kehittäminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen.

Se, että kunnat päättävät itse mahdollisesta yhdistymisestään merkitsee sitä, että kuntauudistus on viime kädessä kuntalähtöinen. Tämän tulisi näkyä myös parempana vuorovaikutuksena valtion ja kuntien kesken koko hankkeessa. Rakennelain tehtävänä on asettaa tavoitteet uudistukselle ja antaa kunnille lainsäädännöllinen pohja suunnitella omaa tulevaisuuttaan. Nyt kuntauudistusprosessia rasittavat liian monet epävarmuustekijät.

Kuntaliiton keskeisenä tavoitteena kunta- ja palvelurakennemuutuksessa on se, että kunnilla on jatkossakin järjestämis- ja rahoitusvastuu hyvinvointiyhteiskunnan peruspalveluista. Tärkeää ei ole vain yksittäisten palveluiden väestöpohja tai muut toimintaedellytykset, vaan kuntien kyky kokonaisvaltaisesti huolehtia haavoittuvassa asemassa olevista kuntalaisista. Tämä edellyttää sekä vahvempia kuntia että selkeitä kuntien yhteistoimintaan perustuvia palvelurakenteita.

Liitto korostaa demokratian merkitystä kunta- ja palvelurakenteita ja kuntalakeja uudistettaessa. Kysymys on sekä edustuksellisen demokratian toimintaedellytysten vahvistamisesta että suoran ja käyttäjälähtöisen demokratian monipuolistamisesta. Erityisesti palveluihin liittyvän valinnanvapauden lisääntyessä on kehitettävä käyttäjälähtöisiä toimintamalleja, jotka vastaavat myös lähidemokratian kasvaviin tarpeisiin.

Liitto pitää tärkeänä, että kunta- ja palvelurakenneuudistus etenee ja että hankkeen lopputuloksena ovat nykyistä selkeämmät hallinnon rakenteet. Rakenteiden uudistamisen ja kuntien toiminnan tehostamisen tärkeyttä korostaa kuntatalouden kiristyminen.

Valtion linjauksissa on sovitettava yhteen kuntarakenne- ja sote-linjaukset, eri toimijoiden ja hallinnon tasojen määrää on vähennettävä ja toimijoiden vastuusuhteita selkeytettävä. Lähtökohtana uudistamiselle tulee olla kuntien oma tarve ja toteutus kuntalähtöisesti.

### ***Kuntaliiton kannanotot luonnoksesta kuntarakennelaiksi***

Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole arvioitu ehdotettujen säännösten vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnin tulee koskea erityisesti selvitysmenettelyn avulla aikaansaatavaa kuntarakennemuutosta.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tällainen vaikutusten arviointi tehdään, koska ehdotettu selvitysmenettely sitoo merkittävästi kunnallishallinnon resursseja ajankohtana, jolloin kunnat ovat taloudellisesti ja toiminnallisesti mittavien haasteiden edessä. Vaikutusten arviointi on syytä tehdä heti sen jälkeen kun kuntien lausunnot kuntarakennelaista ovat käytettävissä. Arvioinnin tulisi koskea sitä, onko esitetyillä keinoilla mahdollista päästä kuntauudistuksella asetettuihin tavoitteisiin. Samoin tulisi arvioida, millä tavoin ehdotettua prosessia tulisi muuttaa, jotta sen avulla saataisiin aikaan sen suuntaisia rakenteellisia uudistuksia, jotka ovat hallituksenkin tavoitteena.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin selvitysmenettelyn piirteisiin, jotka tulisi ottaa arvioinnin kohteeksi:

#### **1. Selvitysalueet ja selvitysvelvollisuus**

Laissa ehdotettujen kriteerien perusteella selvitysalueista muodostuu huomattavan laajoja.

Kun selvitykseen osallistuvat kunnat määräytyvät laissa säädettyjen kriteerien mukaisesti, selvitysten onnistumisen kannalta tärkeä kuntien keskinäinen tunnusteluvaihe menettää merkityksensä. Näin selvitysalueen kuntajoukkoon tulee mukaan väkisinkin sellaisia kuntia, joilla on vakiintunut kielteinen kanta liitokseen. Tällainen selvitysprosessi johtaa helposti vain mekaaniseen selvitykseen ja kielteiseen lopputulokseen.

#### **2. Aikataulut**

Hallituksen linjausten ja rakennelain odottelu on johtanut siihen, että tällä hetkellä ei juurikaan ole vireillä uusien kuntaliitosten tunnustelukeskusteluja. Näyttää myös siltä, että ennen rakennelain voimaantuloa kuntaliitosten valmistelut eivät käynnisty. Tämä aiheuttaa sen, että kuntien yhdistymisten valmisteluille varattu aika on auttamattomasti liian lyhyt.

Kokemukset 2000-luvun monikuntajakoselvityksistä antavat näyttöä siitä, että selvitys- ja päätöksentekovaihe vaatii 9-12 kuukauden ajan ja yhdistymisen toimeenpanon hyvä valmistelu edellyttää noin 12 kuukauden aikaa. Esimerkkejä on siitä, että nopeammallakin aikataululla liitoksia on saatu syntymään, silloin kun neuvottelukumppaneilla on ollut selkeä tahto saada liitoksia aikaan.

Kun kyse on yhteen laskien lähes kahden vuoden kokonaisajasta, pitää vuoteen 2015 tähtäävien kuntajakoselvitysten olla käynnissä. Mikäli näin ei ole, kuntien esitykset kuntaliitoksista tulee kuitenkin tehdä 2014 loppuun mennessä. Vuoden 2013 elokuun jälkeen tuo aikaikkuna sulkeutuu kuntaliitosten osalta, joten yhdistymiset tulee toteuttaa viimeistään vuoteen 2017 mennessä. Tämä on kuntakentän kannalta luontevin ajankohta myös siksi, että silloin alkaa uusi valtuustokausi.

Kunnat näkevät laajasti rakenteiden uudistamisen tarpeen. Kunnat ovat kuitenkin joutuneet ja joutuvat yhä odottamaan valtion linjauksia kuntauudistuksesta ja sote-uudistuksesta.

Liitto pitää tärkeänä, että kunta- ja palvelurakenneuudistus etenee ilman aiheetonta viivyttelyä. Kuntajakoselvitysten aikataulun realistisuus on kuitenkin arvioitava siinä vaiheessa kun kunta- ja palvelurakenneuudistuksen linjaukset ovat riittävästi täsmentyneet. Kunnilla tulee olla riittävä aika rakennejärjestelyjen valmisteluun ja toimeenpanoon. Vuonna 2015 toteutumassa olevia liitoksia koskeva esitys tulee tehdä 1.4.2014 mennessä.

Kuntien oikeus saada avustusta yhdistymiseen sekä valtionosuuskompensaatio tulee sovittaa tämän aikataulun mukaiseksi.

### 3. Epävarmuus

Kuntien varauksellinen suhtautuminen on selitettävissä myös sillä, että uudistamiseen liittyviä epävarmuustekijöitä on liikaa. Monet kunnat ovat ponnistelleet kovasti saadakseen Paras-lain vaatimukset täytetyiksi. Hallituskauden alussa ilmoitettiin, että Paras-laki voidaan unohtaa. Sittemmin valtioneuvosto on ryhtynyt toimenpiteisiin eräitä sellaisia kuntia kohtaan, jotka eivät täytä Paras-lain vaatimuksia.

Valtion linjauksissa esiintyneet epäyhteneväisyydet ovat tuoneet epävarmuutta kuntakentälle. Lisäksi tätä epävarmuutta on lisännyt se, että valtiovarainministeriö on valmistellut kuntauudistusta, sektoriministeriöt palvelurakenteiden uudistuksia ja näiden välillä on ollut ristiriitaisia pyrkimyksiä. Kuten Paras-hankkeen muutosprosessi ja muutoksen vaikutuksia selvittäneen arviointitutkimusohjelman (ARTTU) tutkimustulokset osoittavat, kokonaisuudessaan sekava tilanne lisää uudistusväsymystä niin kuntapäätäjien, johdon kuin henkilöstön keskuudessa.

Kokemukset kuntajakoselvityksistä osoittavat, että mitä enemmän on epävarmaa tietoa valtiovallan tulevasta toiminnasta (esim. valtionosuuksien määräytymisestä), sitä suurempi todennäköisyys on sille, että tietopohja koetaan riittämättömäksi rakenteellisten muutosten tekemiselle. Tällä hetkellä avoimia kysymyksiä näyttää olevan liikaa - erityisesti sote-linjauksissa.

### **Vahvat peruskunnat ja kuntien yhteistoiminta**

Kuntaliitto totesi linjauksessaan 16.8.2012, että lausuntokierrokselle on varattava riittävän pitkä aika ja lausuntokierroksella kunnilla tulee olla tieto, miten sosiaali- ja terveydenhuolto on tarkoitus organisoida. Kuntien on voitava ottaa kantaa kokonaisuuteen riittävien tietojen pohjalta. Tältä osin lausuntokierros ei ole Kuntaliiton vaatimusten eikä myöskään hallituksen aiempien ilmoitusten mukainen. Se, millä tavoin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tullaan tulevaisuudessa järjestämään, on kunnille keskeisen tärkeää tietoa myös kuntien yhdistymisratkaisuja tehtäessä. Jo keväällä 2012 arvioitiin, että edes 70 suurkunnan malli ei riitä sote-ratkaisun pohjaksi. Päädyttiin siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet vaativat erillisen selvityksen. Kuntien yhteistoiminta tulee jatkossakin olemaan merkittävä osa kuntien toimintaa.

Liiton hallitus totesi kannanotossaan 16.8.2012: "On ilmeistä, että esimerkiksi toisen asteen koulutus sekä sosiaali- ja terveydenhuolto vaativat tulevaisuudessakin kuntien yhteistoimintaa. Samoin maankäyttöä, liikennettä ja asumista koskevassa päätöksenteossa tarvitaan vahvojen kuntien ohella toimivat rakenteet muuallakin kuin metropolialueella. Myös kuntarajat ylittävät palvelut sekä palvelujen turvaaminen ruotsinkielisillä alueilla vaativat räätälöidyt ratkaisunsa, joiden valmistelussa voidaan hyödyntää jo tehtyjä selvityksiä. "

Tämän vuoksi on tärkeää, että kuntarakenneselvityksissä kuntien yhteistoiminnan tulisi olla osana selvityksen kokonaisuutta. Näin voitaisiin myös integroida kuntarakenneuudistus ja sote-rakenneuudistus paremmin toisiinsa.

Siinä vaiheessa kun kunnat ryhtyvät selvitysmenettelyyn, niillä tulee olla selkeä käsitys siitä, mitä vaatimuksia soten järjestämiselle vahvana peruskuntana tai vaihtoehtoisesti sote-alueena asetetaan. Muutoinkin kuntien yhteistoiminnan arviointi kuntien yhdistymisen ohella ja kuntien oman toiminnan täydentäjänä tulee ottaa selkeämmin osaksi selvitysmenettelyä.

Liitto edellyttää, että kunnat voivat ennen selvitysmenettelyn käynnistymistä arvioida vielä sote-rakenteita ja niiden vaikutuksia kunnan tulevaisuuteen. E erityisen tärkeää on selvittää kuntien vastuu sote-palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että silloinkin kun palvelujen järjestämisvastuu on siirretty sote-alueelle, valtionosuudet maksetaan kunnille ja kunnat ovat kokonaisvastuussa omien asukkaidensa sote-palvelujen rahoittamisesta.

Liitto pitää tärkeänä myös sitä, että sote-uudistuksen yhteydessä selvitetään palvelujen järjestämisvastuun rinnalla myös palvelujen tuottamista.

Myös kuntarajat ylittävät palvelut sekä palvelujen turvaaminen ruotsinkielisillä ja saamenkielisillä alueilla vaativat räätälöidyt ratkaisunsa, joiden valmistelussa voidaan hyödyntää jo tehtyjä selvityksiä.

### **Luottamus**

Mittava kuntauudistus voidaan toteuttaa koko maan laajuisena vain sillä tavoin, että valtiolla on selkeä käsitys uudistuksen tavoitteista ja keinoista. Kuntauudistus vaatii myös sen, että valtiolla on yhteisesti hyväksytyt keinot saada kunnat tekemään tavoitteiden mukaisia päätöksiä.

Kuntarakennelain valmistelun edetessä on käynyt selväksi, että kuntauudistus toteutetaan kuntien omilla päätöksillä. Valtio ohjaa kuntajakoselvitysmenettelyä, mutta viime kädessä kunnat ratkaisevat itse, millaisia liitoksia ne ovat halukkaita tehdä.

Keskeinen tekijä tämän prosessin onnistumisessa ja toimivien fuusioiden aikaansaamisessa on kuntien luottamus toisiinsa ja toisaalta valtion ja kunnallishallinnon keskinäinen luottamus. Luottamus on voimavara, epäluottamus syö voimavaroja ja kehittämispotentiaalin hyödyntämistä. Edellä on tuotu esiin näkökulmia, joilla voitaisiin rakentaa pohjaa luottamukselle. Myös kunnat näkevät laajalti, että uudistuksia tarvitaan. Uudistuksen onnistunut toteuttaminen asettaa vaatimuksia kunta-valtio -suhteen kehittämiseksi luottamukseen perustuvaksi.

SUOMEN KUNTALIITTO



Rakel Hiltunen  
hallituksen puheenjohtaja



Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma  
toimitusjohtaja