

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto

SAATE

Ohessa Hattulan kunnan lausunto valtionvarainministeriölle sekä pöytäkirjan ote valtuuston kokouksesta 27.2.2013 § 22

Hattulassa 5.3.2013



Liisa Jenu
Toimistos sihteeri

22§ Lausunto kuntalakiuudistuksesta

HAL: 3/2013
Khall. 18.2.2013

(Valmistelija: hallintojohtaja Harri Toivonen, puh. 03 6731 217)

Valtiovarainministeriö on 22.11.2012 toimittanut seuraavan lausuntopyynnön kuntarakennelakiluonnoksesta:

”Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Osana kuntauudistusta hallitus käynnisti syksyllä 2011 hallitusohjelman mukaisen koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Kunnallishallinnon rakenne-työryhmän selvitys Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne (valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012 ja 5b/2012) valmistui helmikuussa 2012.

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2012 kuntarakennelakia valmistelevalle työryhmälle, jonka tehtävänä oli seurata ja arvioida kunta- ja palvelurakenneselvityksestä saatavaa palautetta ja sen pohjalta laatia yhteenveto alue- ja kuulemiskierroksesta sekä tehdä uudistuksen vaikutusarviointi ja laatia tarkennettu esitys uudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavoista. Lisäksi työryhmän tuli valmistella luonnos hallituksen esityksestä kuntauudistusta ohjaavaksi rakennelaiksi.

Hallitus linjasi kuntauudistuksen etenemistä iltakoulussaan 5.6.2012 sekä antoi seuraavana päivänä tiedonannon eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä (VNT 2/2012 vp). Hallitus antoi linjauksissaan määrittelemiensä tarkastelunäkökulmien perusteella tarkempien uudistuksen kriteerien valmistelun rakennelakia valmistelevalle työryhmälle tehtäväksi. Työryhmän valmistelemat tarkemmat kriteerit vahvistettiin hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä 27.6.2012.

Nyt kyseessä oleva kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu hallituksen linjausten pohjalta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolakia, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaiksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötyöryhmä on linjannut palvelurakenneselvityksen jatkoon 15.11.2012. Näitä linjauksia koskeva muistio on tämän lausuntopyynnön liitteenä 4.

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa oheisesta luonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityspöytäkirjoista (ml. poikkeuspöytäkirjoista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
- esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;
- valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;
- yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;
- sosiaali- ja terveydenhuollontehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 7.3.2013 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi .”

Lausuntopyyntö kuntarakenneluonnoksesta liitteinen on kokonaisuudessaan kokousasiapapereissa.

Lisätietoja uudistuksesta osoitteesta: www.kuntaudistus.fi

Päätösehdotus (kj):

Päätösehdotus annetaan kokouksessa.

Lausuntoluonnos on **LIITTEENÄ nro 4**.

Kunnanhallitus päättää ehdottaa valtuustolle, että se hyväksyy liitteenä nro 4 olevan lausunnon valtiovarainministeriölle kuntarakennelaki-
luonnoksesta.

Päätös:

Kunnanhallitus hyväksyi yksimielisesti päätösehdotuksen.

Valtuusto 27.2.2013

Lausuntoluonnos on **LIITTEENÄ nro 1**.

Päätösehdotus (kh):

Kunnanhallitus ehdottaa valtuustolle, että se hyväksyy liitteenä nro 1 olevan lausunnon valtiovarainministeriölle kuntarakennelakiluonnoksesta.

Päätös:

Valtuusto hyväksyi päätösehdotuksen yksimielisesti.

Otteen oikeaksi todistaa
Hattulassa 5.3.2013



Harri Toivonen
Hallintojohtaja

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto

Hattulan kunnan lausunto valtiovarainministeriölle kuntarakenneluonnoksesta

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuntarakenneluonnoksesta 7.3.2013 mennessä. Lausuntopyyynnön mukaan kunnilta halutaan yleinen mielipide luonnoksesta sekä lisäksi vastauksia viidestä erilliskysymyksestä.

Hattulan kunta lausuu yleisesti seuraavaa:

Nykyisen hallitusohjelman mukainen kuntauudistus on lähtenyt liikkeelle julkistalouden kestävyysvajeen johdosta. Nyt lausunnolla oleva rakennelakiluonnos on osa tätä uudistuskokonaisuutta. Hattulan kunta haluaa ilmoittaa kantanaan, että kokonaisuudistuksen tärkein osa on rahoitusjärjestelmän uudistaminen. Kuntajakolain muuttaminen kuntarakennelaiksi ei itsellään pureudu julkishallinnon kestävyysvaje -ongelmaan, mihin uudistuksella alun perin on tähdätty. Sen sijaan keskeistä olisi uudistaa rahoituksen perusteet niin, että kuntien (koosta riippumatta) olisi yksinkertaista ennakoida tulopohjansa. Kun tulopohja on ennakoitavissa, voidaan toiminnot kunnissa myös sopeuttaa taloudellisiin raameihin paremmin.

Kuntauudistuksen kokonaisuuden näkökulmasta on toivottavaa, että uudistus porrastetaan selkeästi eri vaiheisiin. Rahoitusjärjestelmän muutosten jälkeen on luonnollista tarkastella palveluiden järjestämisvastuita sekä – tapaa. Vasta edellä mainittujen vaiheiden jälkeen tulisi tarkastella kuntajakoa.

Lainsäädännöllisessä mielessä koemme luonnoksessa epäkohtana sen, että vaikka se on laadittu hallituksen esityksen muotoon, siitä puuttuu esityksen suhdetta perustuslakiin arvioiva tärkeä jakso. Hallituksen esityksen muotoon laaditusta luonnoksesta puuttuu myös vaikuttavuusarviointi säädösehdotuksen taloudellisista vaikutuksista, vaikutuksista viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi.

Lisäksi erilliskysymyksiin vastaamme seuraavaa:

1. Selvitysvelvollisuus ja selvityisperusteet

Hattulan kunta toteaa, että pakkoselvitysmenettelyä tulee välttää. Luonnokseen sisältyy ajatus koko maan laajuudesta selvitystyömenettelystä, mikä aiheuttaa kuntakentälle paljon ylimääräistä työtä sekä resurssien haaskausta. Selvitysten on perustuttava kuntien omaehtoiseen haluun tarkastella liitosten tarpeellisuutta.

Annetut selvityspäruusteet ovat käytännössä näennäispausteita. Yksinkertaisempaa olisi ollut todeta, että kaikki Suomen kunnat joutuvat osallistumaan selvitykseen. Jo nykyinen kuntajakolaki antaa mahdollisuuden määrätä alueelle selvitysmiehen, joten Hattulan kunta ei näe tarpeellisena selvitysvollisuuden tai sen pausteiden luettelointia.

Hattulan kunnalle on selvityspäruusteilla osoitettu kumppaneiksi Janakkalan kunta sekä Hämeenlinnan kaupunki. Tällä alueella Hattulan kunta tekee yhteistyötä jo laaja-alaisesti. Pausterveydenhuollon osalta Janakkalan kunnalla ja Hattulalla on yhteistoiminta-alue, minkä kautta haluamme jatkossakin toteuttaa pausterveydenhuollon toiminnot.

Hattulan kunta suhtautuu myönteisesti yhteistoimintaan. Lisääntynyt ja aito seudullinen yhteistyö on Hattulan kunnan mukaan toivottavaa.

2. Esityksen sisältämät määrääajat ja menettelyt

Annettu aikataulu on liian kireä. Kunnilla ei ole kuntarakennelaista lausuttaessa tietoa kuntauudistuksen tärkeimmistä osioista: valtiosuusjärjestelmän uudistuksesta, kuntien ja valtion välisen tehtäväjalon uudistamisesta eikä kuntalain kokonaisuudistuksesta.

Mikäli pyritään aitoon ja pausteelliseen kuntajakoselvitykseen, kuntien esitykset eivät ole annettavissa 1.4.2014 mennessä.

3. Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajalon muuttamisesta

Hallituksen esityksen muotoon laaditusta luonnoksesta puuttui esityksen suhdetta paustuslakiin arvioiva keskeinen jakso. Valtiovarainministeriö pyysi lausuntoa luonnoksesta myös muun muassa oikeusministeriöltä, joka tulee lausunnossaan ottamaan kantaa erityisesti tähän kysymykseen. Tässä vaiheessa tyydymme siten viittaamaan paustuslain 122.2 §:n merkitykseen asiassa.

Paustuslain 122.2 §:n mukaan kuntajalon pausteista säädetään lailla. Mikäli kuntajalosta päätettäisiin valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön toimesta, olisi se ristiriidassa mainitun paustuslain säännöksen kanssa. Paustuslain säännöksen mukaan kuntajalon pausteista tulee siis säätää nimenomaan lailla.

Tietyissä tapauksissa toimivalta voidaan lailla antaa valtioneuvostolle tai ministeriölle, mutta tapauksen tulee olla kaikkien osapuolten kannalta selvä ja riidaton. Myöskään koko kuntakenttää koskevaa kuntajalon muutosta koskevaa toimivaltaa ei voida lailla luovuttaa em. toimielimille, vaan tällöinkin asiasta tulee erikseen säätää lailla.

On huomattava, että tuleva kuntarakennelaki ei saa sisältää perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Perustuslaki asettaa tärkeitä rajoituksia uudistukselle, josta voitaisiin säätää yksinkertaisella eduskuntaenemmistöllä.

Kantamme on, että kuntajaon kaltaisessa perustavaa laatua olevassa kysymyksessä toimivaltaa ei voida antaa poliittiselle, neljän vuoden välein vaihtuvalle toimielimelle, kuten valtioneuvostolle.

Kuntaliitosten tulee perustua kuntien omaan harkintaan ja kuntien valtuustojen päätöksiin. Valtioneuvoston toimivaltaa ei pidä laajentaa nykyisestä.

4. Yhdistymisavustuksien ehdot

Lakiluonnoksen 59 §:ssä säädetään yhdistymisavustusten rahoituksesta. Hallituksen esityksen mukaan vuosina 2012–2015 ehdotetun yhdistymisavustuksia koskevan 41 §:n perusteella ja ennen vuotta 2014 voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä voimassa olevan kuntajakolain 41 §:n perusteella maksettavat yhdistymisavustukset laskettaisiin yhteen ja jos maksettu määrä ylittäisi 200 miljoonaa euroa, vähennettäisiin kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaista valtionosuutta ylitystä vastaavalla osuudella.

Vastaavasti vuosina 2016–2019 maksettujen yhdistymisavustusten määrän ylittäessä 200 miljoonaa euroa, ylitystä vastaava osuus vähennettäisiin kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Lakiluonnoksesta puuttuvat kokonaan konkreettiset arviolaskelmat yhdistymisavustusten kustannuksista. Näin ei voi olla. Eduskunnan oikeusasiamies on jo aiemmin puuttunut siihen, että hallituksen esityksissä ei ole kustannuksia laskettu riittävän tarkasti tai kustannuksia on vakavasti aliarvioitu (ks. esim. EOA 1044/4/02, EOA 959/2004 s. 12, EOA 192/2003, s. 11, EOA 1721/2003 s. 11).

Hyvään hallintoon ja lainsäädäntöön kuuluu arvioida niin kunnille kuin valtiollekin aiheutuvat kustannukset riittävällä tarkkuudella. Näin ei ole nyt toimittu. Hallitus on varaamassa yhdistymisavustuksille erityisrahoitusta neljän vuoden jaksolle maksimissaan yhteensä 200 miljoonaa euroa. Ylimenevä osa on tarkoitus ottaa kuntien yleisestä valtionosuudesta.

Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että muut kunnat kuin liitoskunnat joutuisivat yhdistymisavustusten maksajiksi menetetyn valtionosuuden muodossa. Tätä ei voi millään muotoa pitää kuntien yhdenvertaisena ja tasapuolisena kohteluna, lakisääteiset velvollisuudet ovat kuitenkin kaikille kunnille samat. Vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa, kuntien verotulokasvun hiipuessa ja menojen kasvaessa, koko kuntakenttä on joutunut taloudellisesti yhä ahtaammalle.

Lakisäätöiden tehtävien taakka on kunnilla ennallaan, mutta niiden järjestämiseen tarkoitettuja valtionosuuksia on jo rajusti leikattu. Kuntien taloudellisen kantokyvyn näkökulmasta lakiluonnoksessa esitetty yhdistymisavustusten rahoitusmalli ei ole hyväksyttävissä. Käytännössä se leikkaisi valtionosuuksia yhä lisää.

5. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti

Kuntarakenneuudistuksen ja sote-palvelurakenneuudistuksen kytkeminen toisiinsa on ollut valitettavaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen keskiössä tulisi olla monikanavaisen rahoitusjärjestelmän purkaminen sekä tavoitteena kustannustehokkaiden palvelujen järjestäminen.

Kuntien antaessa tätä lausuntoa, on sote-uudistuksen tiimoilta kentällä selvityshenkilöitä. Kyseisen selvityksen tekemiseen on annettu aivan liian rajoitetusti aikaa, eikä siinä aikataulussa ole pienempiä, mutta sote-palveluiltaan valtakuntamme tehokkaimpia kuntia ehditty kuulemaan. Kuulemistilaisuuksissa ei ratkaisuesityksiä ole esitetty vaan uudistuksen kriteereitä. Koska aikataulu on puristettu minimiin, on ymmärrettävää, että kaikkia osapuolia ei pystytä kuulemaan perusteellisesti. Huomionarvoista olisi kuitenkin ollut tarkastella niitä kuntia, jotka tuottavat tällä hetkellä sote-palvelunsa valtakunnallisesti tarkasteltuna kustannustehokkaasti ja etsiä tätä kautta ratkaisumallia.

Hattulan kunta toteaa, ettei tässä vaiheessa näe tarpeellisenä uudistaa nykyistä sote-palvelumalliaan. Mikäli uudistusta jatketaan, tulee siinä olla julkistaloudellista hyötyä tuovat ratkaisuesitykset tarjolla.

YHTEENVETO TÄRKEIMMISTÄ LAUSUMISTA:

- Rahoitusjärjestelmän muutokset ensin valmiiksi
- Aikataulu liian tiukka
- Ristiriita perustuslakiin selvitettävä
- SOTE-uudistuksen keskeneräisyys

Hattulassa 1.3.2013



Heidi Rämö
Kunnanjohtaja



Harri Toivonen
Hallintojohtaja