

**36 § Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta**

HOL 31/2013

**Kunnanhallitus 18.2.2013**

Valtiovarainministeriö lähetti kuntiin 22.11.2012 lausunnolle kuntarakennelakiluonnoksen.

**Lausuntopyyntö**

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 valmistelevan työryhmän, 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 valmistelevan työryhmän 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, selvitysperusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin.

Lausuntopyynnön liitteenä 1 on kuntarakennelakiluonnos perusteluineen (esityslistan **liitteenä**).

Lausuntopyynnön liitteenä 2 on kaavio kuntauudistuksen etenemisestä (esityslistan **liitteenä**).

Lausuntopyynnön liitteenä 3 on kuvaus kuntauudistuksen muiden hankkeiden etenemisestä (esityslistan **liitteenä**).

Lausuntopyynnön liitteenä 4 on sosiaali- ja terveystieteiden ministerityöryhmän linjaukset palvelurakennemuutoksen jatkosta 15.11.2012 (esityslistan **liitteenä**).

**Kuntauudistuksen muiden hankkeiden eteneminen (lausuntopyynnön liite 3)**

Kuntauudistus on kokonaisuus, jonka keskeisiä elementtejä ovat kuntarakennelaki, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, metropoliratkaisu ja kuntien tehtävien arviointi. Näiden kaikkien tulee tukea toisiaan ja varmistaa tulevaisuuden kannalta riittävän vahvat ja elinvoimaiset kunnat. Uudistus valmistellaan aikataulullisesti siten, että kokonaisuuden pääpiirteet ovat tiedossa rakennelain astuessa voimaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamista on tarkasteltu erikseen liitteessä.

*Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus*

Hallitusohjelman mukaan valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakennemuutostusta. Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään ja järjestelmän kannustavuutta parannetaan.

Valtionosuusperusteiden uudistamisessa tarkastellaan mm. perusteiden läpinäkyvyyttä, lukumäärää, päällekkäisyyksiä, korvaustarpeita, ajanmukaisuutta ja soveltuvuutta kuntarakenteen ja palvelutarpeiden muutoksessa.

Arno Miettinen on nimetty valtionosuusuudistuksen selvitysmieheksi maaliskuun loppuun 2014 saakka. Lisäksi uudistuksen valmistelua varten on asetettu tukiryhmä sekä asiantuntija- ja laskentaryhmä, joissa on edustus eri ministeriöistä ja Suomen Kuntaliitosta. Lisäksi tukiryhmässä on jäseniä erikokoisista kunnista.

Tavoitteena on uudistaa kuntien valtionosuusjärjestelmä hallitusohjelmassa linjatulla tavalla siten, että hallituksen esitys voidaan käsitellä eduskunnassa kevälistuntokaudella 2014 ja uusi lainsäädäntö tulee voimaan 1.1.2015. Valtionosuusuudistuksen alustavat peruslinjaukset julkistettiin VM:n sivustolla 12.2.2013:

[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20130212Selvit/234553Valtionosuusuudistus\\_uudistu1757218329.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20130212Selvit/234553Valtionosuusuudistus_uudistu1757218329.pdf)

Peruslinjauksissa on mainittu mm. että kuntien panostukset infrastruktuuriin ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittämiseen otetaan huomioon korvaamalla nykyinen taajamarakennelissä uudella kriteerillä, työpaikkaomavaraisuudella.

#### *Kuntalain kokonaisuudistus*

Hallitusohjelman mukaan kuntarakenneuudistus muodostaa perustan kuntalain kokonaisuudistukselle. Kuntalain kokonaisuudistusta varten asetettiin 3.7.2012 parlamentaarinen seurantar ryhmä, työvaliokunta sekä valmistelujaostot. Valmistelujaostot eli asiantuntijaryhmät koostuvat eri ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton edustajista. Jaostoja on neljä: toimielimet ja johtaminen, demokratia, kunnan talous sekä kunnat ja markkinat. Jaostojen työtä ohjaa työvaliokunta.

Tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon muun muassa uusista kuntahallinnon rakenteista sekä kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä aiheutuvat muutostarpeet. Kuntalain tulee edelleen olla kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta. Uudistuksen yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota lähidemokratian kehittämiseen.

Hallituksen esityksen kuntalain kokonaisuudistuksesta on tarkoitus valmistua keväällä 2014 ja lain tulla voimaan vuoden 2015 alusta lukien.

#### *Metropoliratkaisu*

Metropolialueella tarvitaan sekä kuntarakenteen muutoksia että jonkin tyyppistä metropolihallintoa. Hallitus selvittää erilaiset vaihtoehdot metropoliratkaisuksi alueen yhteisen suunnittelun ja ohjauksen tueksi erityisesti maankäyttö-, asumisen- ja liikenteen kysymyksissä. Lisäksi selvitetään erilaiset vaihtoehdot kilpailukyvn vahvistamiseksi ja segregation ehkäisemiseksi.

Työ on käynnistetty heinäkuussa 2012 esiselvityksellä, jossa kartoitetaan yhdessä alueen kuntien kanssa metropolialueen tulevat kuntajakoselvitysalueet sekä vaihtoehtoiset mallit metropolihallinnoksi. Esiselvitystä tekemään on nimetty elokuun lopussa kuusi selvittäjää. Selvityshenkilöiden tehtävänä on tehdä ehdotukset niistä kuntajakoselvitysalueista, joilla metropolialueen kuntien tulisi toteuttaa keskinäiset liitosselvitykset.

Metropoliselvitys on annettu lausuntopyynnön lähettämisen jälkeen, 11.1.2013. Se löytyy osoitteesta:

[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20130110Valtio/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20130110Valtio/name.jsp)

[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20130110Valtio/Metropoliraportti110113.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20130110Valtio/Metropoliraportti110113.pdf)

#### *Kuntien tehtävien arviointi*

Hallitusohjelmaan pohjautuen valtiovarainministeriö on asettanut kuntien tehtävien arviointityöryhmän, jonka työ päättyy 30.5.2014. Työryhmän työ liittyy kuntauudistukseen, johon liittyen työryhmä tekee ehdotukset uudistuksella luotujen uusien kuntien tehtävistä. Mahdolliset tehtävämuutokset valtion ja kuntien välillä tehdään uudistuksen edetessä. Tehtävämuutokset toteutetaan hallitusohjelmaan pohjautuen kustannusneutraalisti valtion ja kuntien välillä.

Työryhmä kartoittaa kokonaisuutena kuntien nykyiset lakisääteiset tehtävät ja niiden hoitoa koskevat velvoitteet. Tätä varten on selvityshenkilöksi nimetty ylijohtaja Silja Hiironniemi. Kaikki ministeriöt ja Suomen Kuntaliitto ovat vastanneet tehtäväkartoitusta koskevaan kyselyyn.

Kuntien tehtävien kartoitus selvitys on annettu lausuntopyynnön lähettämisen jälkeen, 17.1.2013. Se löytyy osoitteesta:

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/20130117Kuntie/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20130117Kuntie/name.jsp)

Hallitus on sopinut kehysneuvottelussa 22.3.2012, että mahdollisuudet kuntien velvoitteiden vähentämiseen ja normien joustavoittamiseen selvitetään. Tehtäväkartoitusta hyödyntäen työryhmä tekee ehdotuksen ministeriökohtaisista tavoitteista tehtävien ja niiden hoitoa koskevien velvoitteiden vähentämisestä ja kuntien ohjauksen yhdenmukaistamisesta ja johdonmukaistamisesta. Tavoitteena on, että työryhmä valmistelee ehdotukset vuoden 2013 alussa.

#### Lausunto kuntarakennelain luonnoksesta

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

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

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 7.3.2013 mennessä sähköpostitse osoitteeseen [valtiovarainministerio@vm.fi](mailto:valtiovarainministerio@vm.fi).

Esitys: K u n n a n j o h t a j a: Esitys valtuustolle:

Hyväksytään **liitteen** mukainen lausunto koskien kuntarakennelaki luonnosta.

Päätös: K u n n a n h a l l i t u s: Esitys hyväksyttiin.

täytäntöönpano  
muutoksenhakukielto  
-----

#### Valtuusto 4.3.2013

Esitys: Valtuusto hyväksyy **liitteen** mukaisen lausunnon koskien kuntarakennelaki luonnosta.

Päätös: V a l t u u s t o: Esitys hyväksyttiin.

täytäntöönpano  
ote: valtiovarainministeriö

Pöytäkirjanotteen oikeaksi todistaa  
Hollola 6.3.2013

Erja Koivu  
toimistosihteri

## LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

### **Yleistä**

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Tehtäviä säädettäessä on huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Tähän liittyy myös Euroopan itsehallinnon peruskirjan 9.2 artikla ”paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa”.

Lainsäädännön kautta asetettujen ongelmien (tehtävien ylikuorma) hoitaminen velvoittamalla kuntia kuntaliitoksiin on lähtökohdiltaan virheellinen ja väärä, koska liitokset eivät ratkaise nykyisten tai tulevien kuntien talouden epätasapainon perusongelmaa. Kuntarakennelain tavoitteeksi asetettu kansalaisten yhdenvertaisten palvelujen turvaaminen tulee toteuttaa ensisijaisesti vähentämällä kuntien tehtävävelvoitteita tai lisäämällä valtion rahoitusta siten, että velvoitteet ja kuntien kyky selviytyä niistä ovat tasapainossa.

Tulevaisuuden haasteet ja tehdyt ennusteet huomioon ottaen näyttää todennäköiselle, että kunnilla ei ole tosiasiallisia edellytyksiä suoriutua palveluvelvoitteistaan ilman poikkeuksellisen rajuja veronkorotuksia. Tieteellistä tai edes empiiristä näyttöä siitä, että kuntaliitokset ratkaisisivat kuntatalouden ongelmat, ei ole esitetty. Suomen talouden kasvun hidastuminen suhteessa ikääntymisestä johtuvaan palvelukysynnän lisääntymiseen tulee luomaan kunnille taloudellisesti kestävämmän tilanteen riippumatta kuntarakenteesta.

### **Selvitysvelvollisuudesta**

Kuntien tulee itse voida määrittää selvitystarve ja selvitysalueet itsehallinnolliseen oikeuteensa perustuen.

Kunnallisen itsehallinnon aseman heikentämiseen liittyvien kirjausten tulee perustua ennalta tieteellisin tutkimuksin todennettaviin vahvoin perusteisiin ja hyvinvointiyhteiskunnan keskeisten lähtökohtien turvaamisen todellisiin vaikutuksiin. Esitys ei nojaa hyvän hallintotavan mukaiseen asiantuntija-arviointiin eikä uudistuksen taloudellisia kustannuksia ja arvioita ole esitetty.

Selvitysvelvollisuuden osalta tulee määritellä poikkeusmenettelymahdollisuus sellaisissa kunnissa tai sellaisilla alueilla, joissa ollaan samaa kysymystä tai vastaavaa aluejakoselvitystä selvitetty viimeisen neljän vuoden aikana lain voimaan tulosta etenkään, jos asiasta on järjestetty kansanäänestys tällöin ja sen lopputulos on ollut selkeä. Näin esimerkiksi Hollolassa syksyllä 2010; kuntaliitosta vastustavien määrä 83,15 %.

Ilman tätä kirjausta päädytään byrokraattisiin, aikaa ja rahaa vieviin prosesseihin, joiden lopputulos on jo ennalta nähtävissä. Tällainen menettely, missä huomio on vain prosessissa, ei sen vaikuttavuudessa, ei kunnioita hyvän hallinnon periaatteita.

### **Selvityspenusteista**

Selvityspäruusteet eivät ole asianmukaisia eivätkä relevantteja suhteessa olemassa oleviin kuntien haasteisiin ja ratkaisujen etsintään.

Kuntien selvitysvollisuuden sen enempää kuin selvityspäruusteiden osalta ei ole tuotu esiin mitään sellaista selkeää perustetta, miten nämä tekijät parantaisivat tai edistäisivät lakiluonnokseen esitettyjen tavoitteiden saavuttamista tai ratkaisisivat nyt käsillä olevia kuntatalouden ongelmia, hyvinvointiyhteiskunnan peruspäruvelujen säilyvyyttä.

- Kuntien kustannukset syntyvät lähes yksinomaan lakiin perustuvista palveluvelvoitteista, joiden osalta päruvelujen tarpeeseen tai kuntalaisten oikeuksiin niiden osalta ei vaikuteta kuntarajoja siirtämällä.
- Empiiristä tai tutkimuksellista näyttöä siitä, että suurissa kunnissa olisi saavutettu ne edut, joita suurempiin kuntakokoihin tähtäävä lainsäädäntö antaa ymmärtää saavutettavan liitoksin, ei ole.
- Suurempien kuntien ja laajempien vastuuorganisaatioiden luominen ei ole vastaus sinänsä, koska tieteellisin tutkimuksin on todettu, että kuntien optimikoko ei ole voitu määritellä; optimikoko vaihtelee eri palveluissa
- työpaikkaomavaraisuus tai työssäkäynti ovat asukkaiden valintoja, eivät perusteita kuntaliitoksille. Olennaista on se, miten elinkeinopolitiikkaa edistetään ja hoidetaan yhteistyössä alueilla sekä kannetaan yhteistä vastuuta työpaikkojen kehityksestä ja työllisyydestä.
- Yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitys on asukkaiden valinnan seurausta, ei peruste kuntaliitoksille. Kuntaliitoksen jälkeen samat alueet ovat maaseutumaisia, samat taajama-alueita. Haja-asutuskehitykseen voidaan puuttua maapoliittisella ohjelmalla. Tätä vahvemmat toimenpiteet edellyttävät maanomistajien yhdenvertaiseen asemaan puuttumista ja ovat perustuslaillisia kysymyksiä.

Pelkkiin mielikuviin pohjaava, poikkeuksellisen laaja uudistus on omiaan murentamaan päätöksentekojärjestelmän uskottavuutta.

### **Selvitysvollisuuden sisällöstä**

Kuntaliitosselvityksen olennaisin kysymys on se, miten liitos parantaisi nykyisten erillisten kuntien asemaa suhteessa taloudellisiin ja muihin keskeisiin haasteisiin sekä miten liitos vaikuttaisi kuntalaisten palveluihin eli palveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Olennaista on pohtia myös liitoksen hyötyjä ja haittoja kuntalaisten näkökulmasta.

### **Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä**

Asetetut määräajat eivät vastaa asianmukaisen valmistelun ja perehtymisen edellyttämiä määräaikoja.

Kuntajakoselvityksen tekemiseen määriteltyä neljän kuukauden aikaa (ilmoitettava 30.11.2013 selvityskunta/kunnat ja yhdistymisselvitys valmiina 1.4.2014) ei voida miltään osin pitää hallintolain mukaisena hyvän hallinnon tai kuntien ja kuntalaisten oikeusturvan mukaisena menettelynä.

### **Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta**

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joilla on itsehallinto.

Kuntarakennelakiesitys puuttuu kuntien itsehallinnolliseen oikeuteen siinä määrin, että laki

on hyväksyttävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Myös valtioneuvoston toimivallasta kuntajaon osalta tulee päättää perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

### **Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä**

Yhdistymisavustuksia ei voida sitoa määräaikojen noudattamiseen, koska määräajat jo lähtökohdiltaan ovat hallintolain ja hyvän hallinnon vastaisia.

Yhdistymisavustusten sitominen tiettyjen määräaikojen noudattamiseen on epäoikeudenmukaista, koska määräajat eivät anna riittävästi aikaa löytää yhteiseen tahtotilaan perustuvia ratkaisuja ja pakon alla tehnyt ratkaisut eivät ole kestäviä eivätkä edesauta toimivien rakenteellisten kokonaisuuksien rakentamista ja alueen asukkaiden palveluiden yhdenvertaisuuden turvaamista.

Yhdistymisavustusten sitominen tiettyihin kriteereihin ei edistä yhdenvertaisuutta, vaan kaikissa mahdollisesti toteutuviissa kuntaliitoksissa tulee kunnilla olla yhdenvertaiset mahdollisuudet saada yhdistymisavustusta.

### **Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali –ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti**

- Talouden tasapaino edellyttää lakisääteisten tehtäväkuorman vähentämistä, monikanavaisen rahoitusjärjestelmän purkamista sekä erikoisen kalliin hoidon edelleen kallistumisen hillintää eli teknologian ja lääketieteen ratkaisujen kilpajuoksun katkaisemista. Kun resursseista 85 %:a kuluu 15 %:den hoitoprosesseihin, ei tätä ongelmaa ratkaista perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatiolla. Kysymys on sen rajan piirtämisestä terveydenhuollolle, mikä ei ole sairaanhoitoa; valtakunnallisista linjauksista, vaikuttavuuden arvioinnista ja kansalaisten omasta vastuun kannosta terveyden edistämässä
- Koko väestön tasavertaiset mahdollisuudet saada tarvetta vastaavat sosiaali- ja terveysterveystoimet ei poistu kuntia yhdistämällä ja vastuuorganisaatioiden kokoa kasvattamalla, koska tälläkin hetkellä suurten kaupunkien sisällä on olemassa vastaavia eroja.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta esitetyt rakennemallit ovat omiaan entisestään pirstomaan ja sekavoittamaan sosiaali- ja terveystoimen toimintakenttää, jolloin riskinä on kustannusten kasvu niiden hallinnan sijaan