



LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta (jäljempänä EK) lausuntoa luonnoksesta kuntarakennelaiksi. Esityksessä ehdotetaan nykyistä kuntajakolakia muutettavaksi, ja samalla myös lain nimike muutettaisiin. Laissa säädettäisiin muun muassa kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista ja niistä poikkeamisesta. Kuntien yhdistymisen selvittelyn velvoitteen laukaisevat tekijät liittyisivät ensinnäkin palveluiden edellyttämään väestöpohjaan, toiseksi työpaikkaomavaraisuuteen, työssäkäyntiin ja yhdyskuntarakenteeseen sekä kolmanneksi kunnan taloudelliseen tilanteeseen. Kuntarakennelaki pyritään saattamaan voimaan kesällä 2013.

Lakiehdotus on osa käynnissä olevaa kuntauudistusta, johon liittyy useita muitakin merkittäviä hankkeita, kuten kuntien valtiosuusjärjestelmän uudistus sekä kuntalain kokonaisuudistus. Nämä uudet lait pyritään saattamaan voimaan vuoden 2015 alusta lukien.

Kuntauudistukseen vahvasti kytkeytyvä hanke on myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistus, jonka pohjalta on tavoitteena saada vuoden 2015 aikana voimaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki.

EK lausuu kuntarakennelakiluonnoksen johdosta seuraavaa.

Yleisiä näkökohtia

Lakiehdotuksen tavoitteet liittyvät kuntarakenteen lisäksi vahvasti kuntien palvelurakenteeseen ja sen osalta kysymyksiin kuntien palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta sekä palveluiden laadusta ja asiakaslähtöisyydestä.

Tässä yhteydessä ei voida sivuuttaa yritysten merkittävää roolia haasteisiin vastaamisessa. Yritykset tarjoavat kunnille työpaikkoja, verotuloja ja hyvinvointia sekä vaihtoehtoja palvelujen tuottamiseen kuntalaisille. Verotulojen avulla voidaan kehittää kuntaa ja sen palveluja, mikä houkuttelee kuntaan uusia yrityksiä ja asukkaita. Vireä elinkeinotoiminta kirvoittaa kuntaan positiivisen nousukierteen. Selvää on, että vain taloudellisesti elinvoimainen kunta voi taata asukkailleen laadukkaat ja tasapuoliset palvelut.

Selvää on myös se, että vallitseva tilanne vaatii ripeitä korjaavia toimenpiteitä. Suomi on kohta EU:n ikääntynein maa ja huoltosuhde heikkenee kaiken aikaa. Monessa kunnassa talous on jo nyt erittäin kiireällä eikä veroprosenteissa olisi enää juurikaan nostovaraa. Samaan aikaan puolet kuntien työntekijöistä on jäämässä eläkkeelle ensi vuosikymmenen loppuun mennessä.

Nykyinen kuntarakenne on monin paikoin johtanut siihen, että maankäyttö, asuminen ja liikenne eivät muodosta alueen kokonaisedun kannalta järkevää ja tehokasta kokonaisuutta. Tietyssä määrin pitää myös paikkansa väite, että kehyskunnat hyötyvät keskuskuntiensa kustannuksella.

Kuntarajojen siirtely ja kuntien yhdistymiset eivät yksinään ratkaise yhtäkään käsillä olevaa haastetta, mutta ne ovat useimmissa tapauksissa välttämätön ensiaskel, kun toimintatapoja kunnissa käydään uudistamaan syvällisesti. Tehtävien kuntaliitosten on oltava ripeitä, jotta yhdistyvissä kunnissa ei ryhdytä liitosta odoteltaessa kokonaisedun kannalta arveluttaviin viime hetken investointeihin ja muihin ratkaisuihin. Olisi myös suotavaa välttää tilanteet, joissa yhdistymiseen kielteisesti suhtautuvat kunnat taivutellaan mukaan liitokseen alueen kokonaisedun kannalta epätarkoituksenmukaisilla ratkaisuilla.

EK yhtyy ehdotuksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että työssäkäyntialueet muodostavat luontevan lähtökohdan pohdittaessa järkevää kuntakokoa. Poikkeuksiakin voi perustellusti olla, mutta pääsääntöisesti tulevaisuuden kuntien ei tulisi olla ainakaan pienempiä kuin työssäkäyntialueiden.

Samalla EK toivoo, etteivät kuntaliitokset merkittävästi vähennä kuntien tervettä, muun muassa elinkeinopolitiikan keinoin tapahtuvaa kilpailua yritysten ja kuntalaisten saamiseksi alueelleen.

Alueen kehittämisen kannalta on tärkeää, että kunnalla ja sen alueella toimivilla yrityksillä on aktiivista yhteydenpitoa ja toimiva jatkuva keskusteluyhteys. Lisäksi kunnan tulee ottaa kaikessa päätöksenteossa huomioon ratkaisujen yritysvaikutukset. EK:n käsityksen mukaan kaikissa nykyisissä kunnissa ei ole riittäviä valmiuksia arvioida ja ymmärtää päätösten vaikutuksia yritysten toimintaedellytyksiin alueella.

Kuntien etsittävä parhaat palveluiden tuottamisen tavat

Kuntarakenneuudistuksen yhdeksi tavoitteeksi lausutaan yksityiskohdainten perustelujen lisäksi aina lainkohdassa (ehdotettu 4 a §) saakka, että kunnat pystyisivät pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden tuottamisesta. Kirjaus on hämmentävä.

Jos lähdetään siitä, että kuntalaisille taataan jatkossakin nykyisen tasoiset palvelut, ilman että velkaantumista jatkettaisiin hallitsematto-

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

6.3.2013

EK-2013-83

masti tai veroprosenttia nostettaisiin yli sietorajan, on pakko saada vähillä varoilla jatkossa enemmän. Toisin sanoen, on aktiivisesti ja ennakkoluulottomasti etsittävä kussakin tilanteessa parhaat ja tehokkaimmat tavat tuottaa palveluja kuntalaisille.

Yhdessä tilanteessa paras tuottaja voi olla yritys, toisessa kunta itse ja kolmannessa vaikkapa kolmannen sektorin järjestö. Lakiin nyt tehty kirjaus sen sijaan vaikuttaa lähtevän siitä perustelemattomasta oletuksesta, että kunnan oma palvelutuotanto olisi aina ja kaikissa tilanteissa paras ja tavoiteltavin tapa tuottaa kuntapalveluja. Näin ei tietenkään ole, eikä tätä erikoista kirjausta ole edes yritetty perustella lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Kuntalaisten edun mukaista palvelujen loppukäyttäjinä ja veronmaksajina ei taatusti ole se, jos kuntarakennelaisissa betonoidaan useista mahdollisista palvelutuotannon tavoista yksi sellaiseksi, johon kaikissa kunnissa tulee pyrkiä. Kunnan tulisi luonnollisesti itse voida harkita tällaiset kuntalaisille tuottamiensa palvelujen käytännön järjestelyihin liittyvät kysymykset huomioiden paikalliset olot, tarpeet, vaihtoehdot ja tarjonta.

Monipuolinen palvelutuotanto kunnassa hyödyttää palveluja käyttävää kuntalaista. Se on keino varmistaa, että kuntalaiset saavat laadukkaan ja ajantasaisen palvelun kustannustehokkaasti. Ehdotuksesta ilmenevä perustelematon pyrkimys oman palvelutuotannon ensisijaisuuteen saattaisi johtaa jopa palveluiden heikkenemiseen.

EK edellyttääkin, että ehdotetusta 4 a §:stä poistetaan edellä mainitut kuntien oman palvelutuotannon ensisijaisuutta korostavat tavoitteet, samoin kuin erikoinen kirjaus tavoitteesta vahvistaa kuntien kykyä hallita markkinoita. Tavoitteena todettaisiin siten 4 a §:ssä vain vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne.

EK pitää yritysten roolia merkittävänä haettaessa tuloksellisimpia tapoja tuottaa julkisia palveluja. Kunnan tulee keskittyä perinteisiin ydintoimintoihinsa kuten palvelujen järjestämiseen sekä toimintaympäristön ja infrastruktuurin kehittämiseen. Palvelujen tuottamisen kunta sen sijaan voi antaa muullekin toimijalle, ja näin sen tuleeikin tehdä, jos verovarojen vastuullinen käyttö ja palvelun loppukäyttäjien edut sitä vaativat.

Kunnan oman palvelutuotannon harjoittamisessa on aina myös riski siitä, että kilpailu alueella ja toimialalla vääristyy. Näin käy väistämättä, jos kunnan yksiköt tarjoavat palveluita kunnan itsensä lisäksi myös markkinoille. Kunnan yksiköillä on aina, organisaatiomuodosta riippumatta, tosiasiallisia kilpailuetuja puolellaan yksityisiin nähden. Nämä epäreilut kilpailuedut kustannetaan luonnollisesti viime kädessä julkisin varoin, jolloin kilpailussa ei pärjää enää etevin vaan eniten tuettu toimija.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

6.3.2013

EK-2013-83

Oman organisaation ulkopuolisen palvelutuotannon tarjoamien mahdollisuuksien täysimääräinen hyödyntäminen edellyttäisi lisäksi sitä, että kunnat laatisivat palveluistaan kattavan palvelustrategian, jossa ne kartoittaisivat kokonaisuutena tulevan palveluiden tarpeensa sekä kertoisivat ennakoiden, mitä palveluita ne tulevat tuottamaan itse ja mikä hankitaan oman organisaation ulkopuolelta. Näin kunta varmistaisi, että sillä on halutessaan riittävästi vaihtoehtoja palvelutuotantoon. Samalla kunta antaisi yrityksille vahvan viestin siitä, että kuntaan kannattaa sijoittua ja investoida.

Kuntarakennelakiin, tai vaihtoehtoisesti kuntalakiin tulisikin selkeästi kirjata kuntien velvoite laatia palvelustrategia niin, että kunnilta myös käytännössä edellytettäisiin tuottamisvaihtoehtojen pohtimista.

Palvelualoite käyttöön myös suomalaisissa kunnissa

Tiukassa taloustilanteessa on tärkeämpää kuin koskaan etsiä tehokkaimmat tavat tuottaa kuntapalveluja, ja sallia vallitsevien käytäntöjen kyseenalaistaminen silloin kun niissä on parantamisen varaa.

Suomessakin tulisi ensi tilassa ottaa käyttöön Ruotsissa käytössä oleva palvelualoittemalli. Mallissa yritys, järjestö tai muu relevantti taho voisi tehdä kunnalle palvelualoitteen, mikäli se katsoisi pystyvänsä tuottamaan jonkin kunnan tuottaman palvelun nykyistä edullisemmin, laadukkaammin tai järkevämmällä tavalla. Parhaassa tapauksessa aloite johtaisi kyseisen palvelutuotannon avaamiselle kilpailulle ja sitä kautta uusiin parempiin tapoihin tuottaa kyseistä palvelua.

Veronmaksajien ja palvelun loppukäyttäjien näkökulmasta aloitemallin myötä voitaisiin saada edullisempaa palvelua tai käyttäjän näkökulmasta parempaa palvelua -parhaassa tapauksessa molempia.

Palvelualoittemallin käyttökelpoisuus edellyttäisi luonnollisesti sitä, että kunta on tietoinen oman palvelutuotantonsa sisällöstä ja kustannuksista. Nämä ovat toisaalta tärkeitä päämääriä riippumatta siitä, ottaako kunta käyttöön palvelualoittemallia. Kuntien on kehitettävä kustannuslaskentaansa ja kustannusten läpinäkyvyyttä. Olisi myös suotavaa, että tiedostettuaan palvelutuotantonsa kustannukset kunta myös kertoisi ne avoimesti kuntalaisille.

Kuntalaisten valinnanvapautta tulisi lisätä

Väestön ikääntyessä ja palvelutarpeiden kasvaessa on nähtävissä, että kuntalaisten vaatimukset kuntaa kohtaan lisääntyvät. Kuntalaiset haluavat vaikuttaa siihen, millaista palvelua he saavat vastineeksi verovaroilleen, ja miltä tuottajalta he sitä saavat.

Kuntalaisten eli loppukäyttäjääsiakkaiden valinnanvapautta tulisikin lisätä. Useimmiten asiakas itse tietää parhaiten tarpeensa, ja asiakkaal-

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

6.3.2013

EK-2013-83

le voi säilyttää osan palvelun etsimiskustannuksista. Suomalaisissa kunnissa tulisikin ottaa entistä laajemmin käyttöön palvelusetelijärjestelmän kaltaisia palvelutuotannon järjestämisen tapoja.

Kunta pystyy halutessaan täysin kontrolloimaan sitä, mikä on palvelusetelin arvo, ketkä kuntalaiset voivat käyttää seteliä, millaista palvelua sillä voi saada, mitkä palveluntuottajat järjestelmään kelpuutetaan ja voiko kuntalainen maksaa halutessaan itse ylimääräisiä suorituksia setelin arvon päälle. Kunnan näkökulmasta palvelusetelijärjestelmä onkin yksi uusi vaihtoehtoinen tapa tuottaa julkisia palveluja kustannusten kasvamatta.

Kuntalaisen näkökulmasta palvelusetelijärjestelmä tuo paljon lisää vaihtoehtoja. Kuntalainen saa halutessaan kieltäytyä palvelusetelistä, mutta hän voi toisaalta päättää hyödyntää seteliä ja sitä kautta huomattavan suurta vaihtoehtojen kirjoa. Palveluseteliä vaikkapa yrityksen palveluihin käyttävä kuntalainen luonnollisesti nopeuttaa myös niiden kuntalaisten palveluun pääsyä, jotka kieltäytyvät setelistä ja hyödyntävät kunnan omaa palvelutuotantoa.

Palvelusetelijärjestelmä on edullinen myös yrityksille, koska järjestelmään pääsy on huomattavasti helpompaa kuin pääsy julkisiin hankintoihin tarjouskilpailujen kautta. Järjestelmä on edullinen esimerkiksi kunnan alueen omille pk-yrityksille.

Muutoinkin EK katsoo, että kuntien tulisi ottaa selkeämmin tilaajan rooli palvelutuotannossa. Palvelun tuottaminen pitäisi erottaa palvelun järjestämis- ja rahoitusvastuusta. Julkisen rahoituksen tulisi seurata palveluja käyttävää kuntalaista, jolloin tämä voisi kilpailuttaa yksityisten lisäksi myös julkisia tuottajia keskenään.

Yhdistyvien kuntien hankinnoissa turvattava pk-yritysten osallistumismahdollisuus

Kuntaliitosten myötä Suomeen syntyy entistä suurempia kuntia, ja sitä kautta myös julkiset hankinnat ja niihin liittyvät tarjouskilpailut ovat vaarassa kasvaa nykyistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Mikäli hankintakokonaisuuksista tulee kovin suuria, pk-yritysten mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin heikkenevät. Tarjoajien lukumäärän, kilpailun ja vaihtoehtojen väheneminen olisi luonnollisesti myös ostavan viranomaisen eli kunnan näkökulmasta haitallinen seuraus kuntaliitoksista.

Kuntien tulisi huolehtia kilpailuolosuhteiden ylläpitämisestä kilpailuttamalla hankinnat mahdollisuuksien mukaan yhden suuren kokonaisuuden sijaan useampana pienenä kilpailutuksena sekä sallimalla osatarkistusten ja vaihtoehtojen tarjousten tekeminen. Toimivan kilpailun avulla kunta saa enemmän tarjouksia, ja sitä kautta se voi hankkia tarvitsemansa tavarat ja palvelut edullisemmalla hinnalla ja paremmalla laadulla. Samalla se luo edellytyksiä vireälle elinkeinotoiminnalle alueellaan.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

6.3.2013

EK-2013-83

Toimivasta infrastruktuurista on huolehdittava

Kuntarakenteista riippumatta on tärkeää, että kunta luo alueelleen hyvän toimintaympäristön. Niin kuntalaisille kuin yrityksille on taattava toimivat liikenneyhteydet ja sujuva julkinen liikenne. Yritysten sijoittuminen ja logistiset tarpeet on huomioitava kaavoituksessa. Kuntalaisille on taattava riittävästi kohtuuhintaisia asuntoja.

Silloin kun nykyiset kuntarajat keinotekoisesti katkaisevat toimivan infrastruktuurin ja liikenneyhteydet, tilanteeseen on syytä puuttua. Esitetty kuntaliitosten selvitysvelvollisuuden kytkeytyminen muiden seikkojen ohella toimivaan yhdyskuntarakenteeseen lienee siis perusteltu.

Liian pitkällä irtisanomissuojalla ei saa vesittää kuntaliitoksen hyötyjä

Nykyisen kuntajakolain tapaan esityksessä kuntarakennelaiksi ehdotetaan kaikkien kuntaliitoksessa mukana olevien kuntien työntekijöille kuntaliitoksesta alkavaa viiden vuoden mittaista irtisanomissuojaa.

Vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa ja kuntien haasteellisen toimintaympäristön valossa ehdotettua irtisanomissuojaa voi pitää kohtuuttoman pitkänä. Tällainen huomattavan pitkä irtisanomissuoja liitostilanteissa saattaa kokonaan estää saavuttamasta niitä tehokkuushyötyjä, joita liitoksella tavoitellaan ja voitaisiin muuten saavuttaa.

EK esittääkin irtisanomissuojan lyhentämistä ehdotetusta viidestä vuodesta kohtuullisena pidettävään kahteen vuoteen.

Kuntatyöntekijöiden asemaa palvelutuotantoa koskevassa päätöksenteossa pohdittava

EK pitää eräiltä osin ongelmallisena kehityskulkuna sitä, että jo lähes neljännes kuntien valtuutetuista on kuntatyöntekijöitä.

Kunnanvaltuusto päättää kaikista tärkeistä kuntaan ja julkisten varojen käyttöön liittyvistä asioista kunnan alueella. Kunnanvaltuusto ratkaisee viime kädessä myös erilaiset kunnan palvelujen tuotannon tapoihin liittyvät kysymykset. Käytännössä valtuutettujen päätettäväksi tulee tilanteita, joissa on ratkaistava, tuottaako tiettyä palvelua jatkossa kunnan oma yksikkö, vai kunnan organisaation ulkopuolinen yksikkö. Jos valtuutettu on itse työsuhteessa kyseiseen kunnan yksikköön, hänen voi olla vaikea tehdä punnintaa yhtäältä kuntalaisten ja veronmaksajien edun välillä, ja toisaalta omien henkilökohtaisten, omaan työsuhteeseen liittyvien etujensa välillä. Jääviysongelmiin ajautuminen voi olla toisinaan väistämätöntä.

Kuntatyöntekijöiden oikeutta pyrkiä ja päästä erilaisiin kunnallisiin luottamustoimiin ei voitane yleisesti rajoittaa. Selvää kuitenkin lienee, että heidän yliedustuksensa kunnanvaltuustoissa on omiaan johtamaan ti-

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Jukka Lehtonen

6.3.2013

EK-2013-83

lanteisiin, joissa päätöksentekijöillä on yleisen edun lisäksi omaan etuun liittyviä intressejä käsiteltävässä asiassa. EK esittääkin pohdittavaksi, olisiko kuntatyöntekijöiden oikeutta osallistua kunnalliseen päätöksentekoon syytä jollain tavalla rajoittaa, ainakin kuvatun kaltaisten, kuntapalveluiden tuottamista koskevien päätöksentekotilainten kohdalla.

Yhteenvetoa

Ehdotus uudeksi kuntarakenneliksi on oikeansuuntainen. Tulevaisuuden kuntien kuntarajojen tulisi pääsääntöisesti noudatella luontaisten työssäkäyntialueiden rajoja. Tämä tarkoittaa väistämättä kuntien lukumäärän vähenemistä nykyisestä, mutta tämä ei saa olla uudistuksen itseisarvo.

Kuntarakenneuudistus luo pohjan palvelurakenteiden ja toimintatapojen uudistamiselle, mutta sellaisenaan uusi kuntakartta ei tietenkään ratkaise kuntien moninaisia käsillä olevia haasteita.

Kuntien on tervehdytettävä taloutensa ja tehtävä alueestaan houkutteleva asukkaille ja yrityksille. Kuntapalveluiden osalta kunnan tulee ottaa aktiivisen järjestäjän rooli, ja palvelutuotannossa on hyödynnettävä monipuolista palvelutarjontaa sekä kilpailumahdollisuuksia. On etsittävä parhaat ja tulokselliset toimintatavat ideologioihin katsomatta. Kuntalaista palvelujen loppukäyttäjänä on kuultava, ja hänelle tulee antaa valinnanvapautta.

Siihen, millaisia ovat tulevaisuuden kunnat, vaikuttavat voimakkaasti myös muut käsillä olevat sääntelyuudistukset. Kuntalain kokonaisuudistuksessa pohditaan muun muassa kuntien talouteen sekä kuntien ja markkinoiden suhteeseen liittyviä tärkeitä kysymyksiä. Myös valtionosuusjärjestelmän uudistus vaikuttaa tulevaisuuden kuntapalveluihin. Ottaen huomioon kuinka suuren osan kuntien menoista sosiaali- ja terveydenhuolto muodostaa, väheksyä ei voi myöskään tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain merkitystä.

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto
Lainsäädäntö ja hallinto



Hannu Rautiainen
johtaja