



18.2.2013

Valtiovarainministeriö

valtiovarainministerio@vm.fi

Viite: Lausuntopyyntö kuntarakennelakiluonnoksesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Etelä-Pohjanmaan liitolta lausuntoa luonnoksesta kuntarakennelaiksi. Etelä-Pohjanmaan maakuntahallitus on käsitellyt lakiluonnosta kokouksessaan 18.2.2013 ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Kuntauudistuksesta yleisesti

Kuntauudistuksen tavoitteet kuntien palveluiden kehittämisestä ja turvaamisesta ovat tärkeitä ja kannatettavia. Ikärakenteen ja huoltosuhteen muutokset sekä väestön muuttoliike keskuksiin edellyttävät kuntien vastuiden ja koko palvelujärjestelmän tarkistamista, jotta jokaisen suomalaisen palveluista pystyttäisiin huolehtimaan kestäväällä ja tasapuolisella tavalla. Uudistuksen toteuttamistapa ei kuitenkaan kunnioita kuntien itsemääräämisoikeutta. Kuntiin liittyy monia muitakin asioita kuin palveluiden tuottaminen, kuten identiteetti ja mahdollisuus vaikuttaa oman lähiseutunsa asioihin. Nämä näkökulmat on otettava huomioon kuntarakenteita muutettaessa.

Etelä-Pohjanmaa poikkeaa monella tapaa muista Suomen maakunnista. Maakunta on selkeästi yksikielinen, ja asutus- ja elinkeinorakenne on hajautunut ja monikeskuksinen. Maakuntakeskus Seinäjokeen on 2000-luvulla liittynyt kolme kuntaa, mutta nykyiselläänkään se ei muodosta kuin noin 30 prosenttia maakunnan väkiluvusta. Etelä-Pohjanmaalla on useita vahvoja ja selkeitä seudullisia keskuksia, joiden vaikutuspiirissä on myös vahvaa yritystoimintaa. Seinäjoki on koko 2000-luvun ollut on yksi Suomen nopeimmin kasvavista kaupunkikeskuksista (väestönlisäys noin 1,5 %/v). Samalla lähes kaikki valtion palvelut ja suuri osa julkisista palveluista ovat keskittyneet Seinäjoelle. Näiden muutosten seurauksena pendelöinti Seinäjoelle on lisääntynyt koko maakunnan alueelta.

Eteläpohjalaisessa kuntakentässä on tapahtunut monia liitoksia 2000-luvulla. Kymmenessä vuodessa maakunnan kuntien määrä on pudonnut kolmanneksella: 27 kunnasta 18:aan. Viimeksi vuoden 2013 alussa yhdistyivät Alavuden kaupunki ja Töysän kunta. Kuntarakenne on siis muuttunut muuhun maahan verrattuna selkeästi rivakampaa tahtia.

Aiemmissa kuntauudistusta koskevissa lausunnoissaan Etelä-Pohjanmaan maakuntahallitus on painottanut mm. seuraavia asioita:

- 1) Kuntien yhdistymiset on toteutettava vapaaehtoisesti, kuntien omien päätösten pohjalta. Kuntaliitoksiin tulee jatkossakin olla tarjolla kannustava rahoitusta eli "porkkanarahoja".



18.2.2013

- 2) Kuntaliitosten tulee parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia oman kotiseutunsa asioihin. Lähidemokratiasta huolehtiminen on kuntauudistuksen elinehto.
- 3) Kuntarakenteen uudistamiselle on annettava riittävästi aikaa. Uudet kunnat voivat aloittaa toimintansa seuraavan valtuustokauden eli vuoden 2017 alussa.
- 4) Kuntien näkemyksiä uudistusprosessissa on aidosti kuultava. Jotta ehdotuksiin voitaisiin aidosti ottaa kantaa, uudistukseen keskeisesti liittyvistä asioista, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismalleista ja kuntien tehtäviä ja rahoitusta koskevista malleista, on oltava selkeät linjaukset.
- 5) Kunnat ovat hyvin erilaisia, kun vertaillaan väestö- ja ikärakennetta, etäisyyksiä, tulopohjaa, elinkeinorakennetta jne. Tämä edellyttää räätälöityjä ratkaisuja eri puolilla Suomea. Taloudellisesti eri asemassa olevien kuntien liittäminen toisiinsa voi heikentää vakavasti uuden syntyvän kunnan taloutta.

Selvitysvelvollisuus ja -perusteet

Lakiluonnoksen mukaan kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin kolmesta selvitysperusteesta täyttyy (palveluiden edellyttämä väestöpohja / työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne / kunnan taloudellinen tilanne). Ongelmallista on, että esimerkiksi väestöpohjaa (20 000 asukasta) ja työpaikkaomavaraisuutta / työssäkäyntiä koskevat perusteet eivät perustu tutkimustietoon, vaan ne vaikuttavat tulleen valituiksi kriteereiksi pikemminkin sillä perusteella, että ne sopivat virkamiestyöryhmän vuosi sitten esittämään noin 70 kunnan kuntakarttaan.

Lakiluonnoksen toteutuessa esitetystä muodosta kaikkien eteläpohjalaiskuntien olisi osallistuttava selvityksiin, joten tässä mielessä kyse on pakkoselvitysmenettelystä. Laissa säädettäisiin myös yhdistymisselvityksen tavoitteesta ja vähimmäissisällöstä. Käytännössä kunnille ei jätettäisi harkintavaltaa eikä valinnan mahdollisuuksia. Selvitysvelvollisuuden poikkeusperusteita koskevat (4 f §) säännökset ovat niin yleisellä tasolla, että virkamiestyöryhmän kuntakartoista poikkeaminen jäisi täysin valtiovarainministeriön harkintaan. Lisäksi poikkeushakemusten jättö- ja käsittelyajoille ministeriössä ei lakiluonnoksessa ole esitetty minkäänlaista aikataulutusta tai enimmäispituuksia.

Osa kunnista on selkeästi ilmaissut haluttomuutensa pakolla tehtäviin selvityksiin. Viime vuosina tapahtuneet kuntaliitokset ovat osoittaneet, että kuntien yhdistyminen vaatii onnistuakseen molemminpuolista luottamusta ja tahtoa. Nykytilanteessa on vaarana "nimellisselvitysten" tekeminen ja kuntien ajautuminen entistä vahvemmin omiin puolustusasemiinsa.

Etelä-Pohjanmaan maakuntahallitus yhtyy Kuntaliiton hallituksen 16.8.2012 yksimielisesti antamaan lausuntoon, jossa korostetaan, että *selvityksen kohteena tulee olla kuntien yhdistymisen ohella myös kuntien yhteistyö*. Tällöin välttyttäisiin monilta



18.2.2013

erillisselvityksiltä ja turvattaisiin kuntien vapaaehtoinen osallistuminen selvityksiin. Lisäksi tulisi harkita, onko alueen yhdistymisselvityksen tekeminen ylipäättään välttämätöntä ja järkevää, jos yli puolet kohteena olevista kunnista sitä vastustaa. Tällöin toimivampi vaihtoehto voisi olla halukkaiden kuntien keskinäinen yhteistyötä ja palvelurakenteita koskeva selvitys.

Määräajat ja menettelyt

Valtiovarainministeriö tähdentää kuntauudistuksen olevan kokonaisuus, johon sisältyy usean eri lain uudistaminen sekä kuntien tehtävien arviointi. Uudistus luvataan valmistella aikataulullisesti siten, että kokonaisuuden pääpiirteet ovat tiedossa rakennelain astuessa voimaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että jo tämän kevään aikana on tehtävä linjaukset kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistuksesta, kuntalain kokonaisuudistuksesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaita. Kuntarakennelakiluonnokseen sisältyvät sote-palvelurakennetta koskevat peruslinjaukset eivät juurikaan auta arvioimaan, miten sote-huollon järjestäminen ja lakiluonnoksen tavoittelema kuntarakenne voitaisiin sovittaa yhteen. Kaikkiaan aikataulu vaikuttaa varsin kireältä, ja onkin todennäköistä, että kunnat joutuvat tekemään yhdistymisselvityksiään puutteellisin tiedoin. Tämä vaikeuttaa olennaisesti niin selvitysten tekoa kuin sopimukseen pääsemistäkin.

Etelä-Pohjanmaan maakuntahallituksen mielestä kuntien yhdistymisselvityksille on ehdottomasti annettava enemmän aikaa kuin 1.4.2014 asti. Kuntien yhdistyminen on usein vuosien neuvotteluprosessi. On vaikea kuvitella päästävän yhteisymmärryksen muutaman kuukauden neuvotteluissa – etenkin, jos selvitykseen ryhtyvät kunnat ovat erimielisiä koko prosessin tarpeellisuudesta. Realistista olisi antaa neuvotteluaikaa vähintään vuoden 2015 loppuun asti ja samalla edellyttää uusien kuntien aloittavan toimintansa vasta seuraavan kunnallisvaalikauden eli vuoden 2017 alusta.

Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta

Kuntarakennelakiluonnoksen mukaan valtioneuvosto ei jatkossakaan voisi pakottaa kuntia yhdistymään, mikäli kuntien valtuustot sitä vastustavat. Poikkeuksen muodostaisivat erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat. On hyvä, että valtioneuvoston toimivaltaa ei laajenneta kuntien pakkoyhdistymisessä. On kuitenkin erityisen tarkkaan varottava sitä, ettei valtionosuusjärjestelmää muuttamalla tai velvoitteita lisäämällä kuntia ajeta sellaiseen taloudelliseen asemaan, joka antaisi valtioneuvostolle mahdollisuuden käyttää jatkossa yhä useamman kunnan kohdalla em. poikkeusmenettelyä.

Yhdistymisavustuksien ehdot ja määrä

Lakiluonnoksessa esitetään kunnille tarjottavaksi tukea yhdistymisselvitysten tekemiseen. Lisäksi kunnilla olisi mahdollisuus saada yhdistymisavustusta ja sen lisäosaa



18.2.2013

sekä korvausta yhdistymisestä johtuvista valtionosuuksien menetyksistä vuosina 2014–2019. Valitettavasti yhdistämisavustuksen saannin ehdot vaikuttavat erittäin tiukoilta.

Etelä-Pohjanmaan maakuntahallitus kannattaa taloudellisten kannustimien käyttöä kuntien yhdistämiseksi. Lakiesityksen mukaan avustukset kuitenkin riippuisivat merkittävästi syntyvän uuden kunnan koosta. Lisäksi päätökset yhdistymisestä olisi tehtävä viimeistään 1.4.2014 mennessä. Käytännössä näin tiukka aikataulu johtaisi pakkoon tehdä yhdistymispäätökset vajavaisten selvitysten pohjalta tai monen yhdistymistä mahdollisena pitävän kunnan jäämistä kokonaan ilman valtiolta saatavaa taloudellista tukea. Maakuntahallitus tähdentää, että kuntien yhdistymisiin on varattava riittävästi selvitysaikaa ja kannustimia, mikäli halutaan saada aikaan onnistuneita ja toimivia kuntaliitoksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaaminen

Kuntarakennemuutos ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne ovat vahvasti kytköksissä toisiinsa. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteista ei ole vielä riittävän selkeitä linjauksia. Kunnat joutuvat aiemmin luvatussa poiketen kuitenkin antamaan lausuntonsa kuntarakennelaista ilman, että uudistuksen kokonaiskuva olisi täsmentynyt. Tämä vaikeuttaa kuntien kannanottoa ja hämärtää koko kuntarakennemuutoksen tavoitteita. Etelä-Pohjanmaan maakuntahallitus pitää erittäin tärkeänä erikoissairaanhoidon ja hyvin toimivan keskussairaalan säilymistä maakunnallisena. Siksi sairaanhoitopiirejä ei olekaan syytä purkaa ennen kuin on saatu varmuus siitä, syntykö kuntarakennemuutuksessa tavoiteltuja riittävän vahvoja peruskuntia.

Lopuksi Etelä-Pohjanmaan maakuntahallitus toistaa jo aiemmin esittämänsä kannan siitä, että kuntauudistuksen yhteydessä olisi tärkeää tarkasteltava myös alueellisen hallinnon uudistamista sekä vaihtoehtoisia ratkaisumallia niille alueille, joilla suurkuntien synnyttäminen ei onnistu. Kuntapohjaiselle väliportaanhallinnolle voitaisiin siirtää osa valtion aluehallinnon (AVIt ja ELYt) poliittista harkintaa vaativista tehtävistä ja näin vahvistaa sen mahdollisuuksia alueensa kehittämiseen. Tällöin peruskunnat voisivat edelleen huolehtia lähipalveluista ja lähidemokratiasta. Kaksitasoisessa kuntamallissa myös luottamushenkilöt voitaisiin valita suorilla vaaleilla, mikä poistaisi ongelmat "hallintohimmeleiden" päätösvallan karkaamisesta poliittisten päättäjien käsistä.

ETELÄ-POHJANMAAN LIITTO

Tapio Liinamaa
Maakuntahallituksen pj.

Asko Peltola
Maakuntajohtaja