



Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto

LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

Ohessa Lohjan kaupunginvaltuuston kokouksessaan 13.3.2013 antama lausunto koskien kuntarakenneluonnosta.

Yleistä

Lohjan seudulla on tehty viime vuosien aikana kolme kuntaliitosta, joissa osallisena on ollut viisi kuntaa. Lisäksi yksi pitkälle valmisteltu kuntaliitos kariutui yhden naapurikunnan kanssa. Lohjan kaupungista on näin muodostunut noin 47.500 asukkaan ja vajaan 1000 maaneliökilometrin suuruinen kunta, joka täyttää Paras-lainsäädännössä ja nyt ehdotettavassa rakennelaissa määritellyt vahvan peruskunnan kriteerit. Lohjan kaupungin näkökulmasta lakiesityksen tavoite vahvoista peruskunnista, joilla on omassa hoidossaan pääosa suomalaisen kunnan laajasta tehtäväkentästä, on sinänsä tavoittelemisen arvoinen.

Monista kuntaliitoksista johtuu, että Lohjalle on kertynyt osaamista ja näkemystä siitä, millainen prosessi kuntaliitos on. Lohjan näkemyksen mukaan kuntaliitoksiin tulee ryhtyä vain, jos näköpiirissä on selkeä parannus alueen kilpailukykyyn ja asukkaiden olosuhteisiin ja jos syntyy ratkaisu, joka kantaa vuosikymmeniä.

Lohjan suhtautuu periaatteessa myönteisesti sekä kuntaliitosvaihtoehtojen että metropoliratkaisujen selvittämiseen myös jatkossa. 1.1.2013 muodostuneen uuden Lohjan rakentaminen on kuitenkin vasta alkanut ja sekin vaatii oman työrauhansa. Lohja katsookin, että päätösvalta kuntaliitosselvityksiin ryhtymisestä pitää säilyttää Lohjalla itsellään, koska Lohja täyttää myös uuden rakennelakiluonnoksen mukaiset vahvan peruskunnan kriteerit.

Jos Suomessa yleisesti edettäisiin kohti vielä nykyistä Lohjaa (noin 50.000 asukasta) suurempia kuntayksiköitä, voitaisiin hyvin perustein harkita Lohjan nykyisen sairaanhoitoalueen mukaista, ennen kaikkea Vihdin ja Lohjan varaan rakentuvaa suurkuntaa. Tämä voisi olla yksi tulevaisuusmalli, vaikka se ei liene realistinen nyt esitettyjen uudistusaikataulujen puitteissa.

Yhtäaikaisesti ja kiireisesti tehtävät useat kunnallishallinnon uudistukset hämärtävät käsitystä siitä, mitä seurauksia kaikkien kunnallisan alan lakien uudistamisella lopulta saadaan aikaan. Lohjaakin koskevia hankkeita ovat erityisesti kuntarakennelaki, sote-uudistus, valtionosuusuudistus ja metropoli-ratkaisu. Osa uudistuksista on valmistelusta saatujen tietojen mukaan ristiriidassa keskenään. Kuntarakennelakia ei ole syytä viedä eteenpäin ennen kuin myös muiden uudistusten keskeiset linjaukset ovat tiedossa, ja rakennelain rinnalla lainsäätäjän - ja kuntien - arvioitavana.

Kuntaliitoksen valmistelua koskevat säädökset

Kokemuspohjaisesti on Lohjalla havaittu kuntaliitoksien valmistelun yhteydessä mm. seuraavia seikkoja, jotka on syytä huomioida lainvalmistelussa:

Yhdistymishallituksen ja kunnanhallitusten välinen työnjako tulee määritellä riittävän selkeästi ristiriitojen ja tulkintojen välttämiseksi.

Lohjan tuoreessa kuntaliitoksessa toimittiin nykyisin mukaisesti niin, että vanhat kunnat toimivat täysimääräisesti loppuun asti. Yhdistymishallitus käsitteli ennen kaikkea uutta kuntaa koskevia järjestelyjä, ja otti kantaa vanhojen kuntien päätösehdotuksiin vain, jos oli ennakoitavissa ristiriitoja suhteessa kuntajakolakiin, yhdistymissopimukseen tai hyväksytyihin talousarvioihin. Kaiken kaikkiaan menettely on kuitenkin raskas sekä valmistelijoille että päättäjille. Yhtenä suoraviivaisena ratkaisuna voisi pohtia myös vaihtoehtoa, jossa vanhat kunnanhallitukset lakkautettaisiin heti valtioneuvoston kuntaliitospäätöksen yhteydessä. Tämän jälkeen kaikki vanhojenkin kuntien asiat käsiteltäisiin yhdistymishallituksessa ja vanhojen valtuustojen päätettäväksi menisi asioita vain yhdistymishallituksen kautta.

Lohjan kokemusten perusteella valtioneuvoston kuntaliitospäätöksen ja itse kuntaliitoksen välinen aika, vähimmillään kuusi kuukautta, on liian lyhyt. Siinä ajassa - kun loma-aika vielä on välissä - ehditään hädin tuskin hoitaa tekninen kuntaliitos valmiiksi uutta valtuustoa varten, joka aloittaa jo marraskuussa kuntavaalien jälkeen. Esimerkiksi 10 kuukautta voisi olla hyvä minimiaika.

Edelleen valtuustojen kuntaliitospäätöksen ja valtioneuvoston kuntaliitospäätöksen välillä tulisi olla riittävä aikaväli, jotta valtioneuvostolla olisi tiedossa, onko valtuustojen päätöksistä valitettu.

Valitusoikeus yhdistymishallituksen päätöksistä tulee määritellä selkeästi. Yhdistymishallituksen päätösten tulee olla valituskelpoisia samalla tavalla kuin kunnanhallituksen päätökset siltä osin, kun päätös on lopullinen ja pannaan heti täytäntöön.

Toisaalta voitaisiin kuntarakennelain perusteluissa todeta, mitkä asiat ovat puolestaan sellaisia, että yhdistymishallitus vain valmistelee ne uuden kunnan valtuuston päätettäväksi. Tällaisia olisivat ainakin johtosäännöt, talousarvio, uuden kunnan luottamuselin- ja viranhaltijaorganisaatiot, esimiesvalinnat sekä henkilöstön siirrot.

Yhdistymissopimuksen sisältöön ehdotetaan tarkennuksia ja lisäyksiä. Jos lähdetään määrittelemään entistä tarkemmin yhdistymissopimuksen sisältöä, se johtaa luultavasti siihen, että sopimuksista tulee aiempaankin enemmän kustannuksia lisääviä ja joustamattomia. Tämä koskee niin lähipalvelujen määrittelyä kuin yhdistymisavustusten käyttötarkoituksen sitomista liian tarkkaan. Tähän suuntaan ei tulisi kannustaa, kun päinvastoin kuntauudistuksella halutaan pyrkiä tehostamiseen ja järkevään taloudenpitoon.

Kunnanosalitoksen käynnistäminen on tehty liian helpoksi. Olisi hyvä asettaa hieman korkeampi kynnyksesi esimerkiksi niin, että selvitystyötä ei aloiteta, ellei asialla ole laajempaa kannatusta asukkaiden parissa. Asukkaiden mielipide voitaisiin kartoittaa jollain soveltuvalla tavalla aluetta luovuttavan kunnan toimesta.

Lohjan seudun liitoksissa tuli esiin tilanne, jossa oltiin sopimassa kuntaliitoksesta (Nummi-Pusula) samaan ajankohtaan, johon oli jo yksi valtioneuvoston vahvistama kuntaliitos (Karjalohja). Karjalohjan kunnan puhevalta tässä tilanteessa jäi epäselväksi, koska sitä koskeva erillislaki kaatui eduskunnan käsittelyssä. Asia kannattanee pohtia nyt uudelleen vastaisuuden varalle. Karjalohjan osalta sovellettiin yhteisymmärryksessä valtionvarainministeriön kanssa menettelyä, jossa Karjalohjan kunnanvaltuusto antoi lausuntonsa uudesta liitoksesta, ja tämä lausunto saatettiin valtioneuvoston tietoon ennen valtioneuvoston yhdistymispäätöstä.

Lohjan seudun liitosvaiheissa tuli esiin myös tilanne, jossa samaan aikaan oli muodollisesti voimassa ja toiminnassa yhdistymissopimus ja yhdistymishallitus mainittujen kuntien ja Siuntion kunnan kesken, mutta toisaalta oli de facto tiedossa, että Siuntio tulisi vetäytymään hankkeesta. Tässä tilanteessa Lohja ja Nummi-Pusula kävivät rinnakkaiset yhdistymisneuvottelut, joiden tulos vahvistettiin uudeksi yhdistymissopimukseksi samoissa valtuustojen kokouksissa, joissa valtuustot totesivat Siuntion kunnan jäävän pois liitoksesta. Menettely tehtiin yhteisymmärryksessä valtiovarainministeriön kanssa. Menettelyllä voisi olla yleistä kiinnostavuutta ja se voitaisiin mainita lain perusteluissa.

Vastaukset valtiovarainministeriön lausuntokysymyksiin

1) Velvollisuus ryhtyä kuntaliitosselvityksiin

Lohja täyttää vahvan peruskunnan kriteerit. Tämän vuoksi Lohjan kaupunki ei pidä tarpeellisena, että sen olisi ryhdyttävä kuntaliitosselvityksiin vain siksi, että joku naapurikunta joutuu sitä esittämään. Lohjan tulee itse voida päättää siitä, ryhtyykö se kuntaliitosselvityksiin.

Asukaslukukriteerin osalta on ensinnäkin todettava, että tällä hetkellä rakennelakiesityksen ja sote-linjausten asukasluokurajat eivät ole keskenään johdonmukaisia. Lisäksi Suomi on niin monimuotoinen maa, että kunnan asukasluku sinänsä ei ole riittävä peruste kuntaliitoksiin. Tilanne on erilainen eri puolilla maata ja erilaisilla talousalueilla. Enemmänkin kysymys on maankäytön, elinkeinojen, palvelujen ja alueidentiteetin kokonaisuudesta ja kunkin seudun kuntien yhteistyökyyvystä, jota kuitenkin tarvitaan, olivatpa kunnat minkä kokoisia tahansa.

Erityisesti Uudellamaalla työpaikkaomavaraisuus ei ole hyvä kriteeri kuntaliitosperusteeksi, koska selvitysten mukaan alueella on vain yksi Helsinki-vetoinen työpaikka-alue, joka sisältää pienempiä seutukeskuksia. Maksimaalistenkin kuntaliitosten jälkeen Uudellamaalla tapahtuu suunnilleen saman kertaluokan pendelöintiä kuin nyt.

Tässä yhteydessä kannattaa viitata myös siihen, että valtiosuusuuudistuksen yhdeksi valtiosuusuuksien myöntämiskriteeriksi ollaan ehdottamassa kuntien työpaikkaomavaraisuutta. Lohjan työpaikkaomavaraisuusaste on korkea, naapurikuntien hyvin matala. Jos Lohja tekisi kuntaliitoksia naapurikuntien kanssa, sen työpaikkaomavaraisuusaste laskisi ja valtiosuusuuudet heikkenisivät siirtymäajan jälkeen. Voi kysyä, tulisiko Lohjan siis välttää kuntaliitoksia?

Nykyinen 14 kunnan Helsingin yhteistyöalue (HSYK) on aikanaan sattumanvaraisesti syntynyt kuntaryhmä, jota ei Lohjan kaupungin

käsityksen mukaan ole syytä käyttää tulevien vuosikymmenten aluejakojen kriteerinä. Metropoliasiasta on kannanotto vielä jäljempänä.

Kunnan huono taloustilanne on asiallinen peruste selvittää kuntaliitosta. On kuitenkin nähtävä, ja tästä on jo olemassa esimerkkejä, että usean heikon talouden kunnan yhdistämisellä saadaan aikaan vain yksi suurempi heikon talouden kunta.

2) Määräajat ja menettelytavat

Esitetty aikataulu on tiukka. Aika lausuntokierroksesta hallituksen esityksen antamiseen tulee olla sellainen, että lausunnot voidaan analysoida ja niistä käydä julkista keskustelua. Lohjan kokemusten perusteella ei ole todennäköistä, että kunnat, joilla ei ole edes esiselvityksiä tai yhteistä tahtotilaa takanaan, voisivat lain säätämisen jälkeen muutamassa kuukaudessa tehdä päätöksiä vuosikymmeniä vaikuttavista liitoshankkeista. Sama ajan puute koskee lopullisen yhdistymissopimuksen laadintaa 1.4.2014 mennessä. Realistisempaa olisi luopua tavoittelemasta laajaa kuntaliitosmäärää vuonna 2015 ja sen sijaan tähdätä vuoteen 2017. Tämä antaisi aikaa myös valmisteltavana olevien muiden kunta-alan uudistusten rauhalliseen hahmottamiseen.

3) Valtioneuvoston toimivalta

Lohja puoltaa esitystä siitä, että valtioneuvolla olisi erityistä toimivaltaa määrätä heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien liitoksista selvitysmenettelyjen jälkeen.

4) Yhdistymisavustuksen ehdot

Edellä jo todettiin, että yhdistymisavustusten käyttö tulisi suunnata muodostuvan kunnan yleisen rahoituspohjan vahvistamiseen. Muusta sopiminen vain lisää yhdistymisen kustannuksia.

Ehdotuksessa rajataan pienten kuntien liitokset yhdistymisavustuksen ulkopuolelle. Tätä voisi vielä harkita, koska pientenkin kuntien liitokset ovat askeleita oikeaan suuntaan. Yhdistymisavustus voisi toimia kannustimina kaikissa kuntaliitoksissa.

5) Sote-ratkaisu

Kuten edellä todettiin, tilanne päällekkäisten uudistusten osalta on epäselvä. Nyt tulisi pian yhdenmukaistaa ristiriitaisena ja toisistaan erillään kulkevat kuntauudistus ja sote-uudistus.

Parhailaan odotetaan hallituksen asettamien sote-selvityshenkilöiden ehdotuksia. Niistä kaupunki antaa erikseen lausuntonsa.

Yleisinä periaatteina sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen Lohjan kaupunki linjaa, että kaiken uudistustyön kriteerinä tulee olla asukkaiden saamien palvelujen laadun paraneminen sekä tehokkuuden ja tuloksellisuuden lisääminen. Jos ja kun muutoksia tehdään, ne tulee suunnitella kestävästi pitäen silmällä useamman vuosikymmenen vaikutuksia. Ns. vahvan peruskunnan ideaan kuuluu, että keskeiset peruspalvelut päätetään, resurssoidaan ja hallinnoidaan samassa kuntayksikössä. Näin ollen Lohjankin tavoitteena on säilyttää myös sosiaali- ja terveydenhuollon keskeiset peruspalvelut kaupungin organisaatiossa. Toisaalta Lohjalle on tärkeätä säilyttää Lohjan sairaalan nykyiset erikoissairaanhoidon palvelut. Sen turvaa parhaiten Lohjan

sairaalan säilyminen nykyisen kokoisen sairaanhoitoalueen erikoissairaanhoidon palveluyksikkönä. Lohjan ja Vihdin välinen yhteistyö on tässä tärkeää. Lisäksi Lohjan kaupunki kannattaa edelleen vahvan yhteistyösidoskseen säilyttämistä HUS-konserniin ja HYKS:in klinikoihin - hallinnollisesta järjestämistavasta riippumatta.

Metropoliratkaisu

Parhaillaan odotetaan metropoliselvityshenkilöiden ehdotuksia. Lohjan kaupunki tulee antamaan niistä erikseen lausuntonsa. Tässä vaiheessa Lohja linjaa kantansa metropolivaihtoehtoihin seuraavasti:

Lohjan kaupungin mielestä kysymystä metropolialueen rajaamisesta tulee lähestyä Uudenmaan uudessa maakuntakaavassa määriteltyjen seutukeskusten kautta. Maakuntakaavassa seutukeskukset (Porvoo, Hyvinkää, Lohja ja Raasepori) muodostavat Helsingistä säteittäin lähtevien kasvukäytävien luonnolliset päätepisteet. Pääkaupunkiseudun ja kaikkien Uudenmaan seutukeskusten liikenteen ja maankäytön kehittäminen kuuluu samaan metropolipolitiikkaan. Tämä on sitä ilmeisempää, mitä pidemmällä aikavälillä metropoliratkaisua arvioidaan. Jos sen sijaan tavoitellaan vain pääkaupunkiseudun ydinkaupunkien metropolihallintoa, joka huolehtisi myös merkittävästä osasta kuntien peruspalveluja, ei Lohja kuulu tähän kokoonpanoon, mutta eivät myöskään muut seutukeskukset ja niiden vieressä olevat maalaiskunnat (Vihti, Nurmijärvi, Mäntsälä, Pornainen). Lohjan kannalta on erityisen epäkäytännöllistä ja perustelematonta vetää metropolialueen raja Lohjan ja Vihdin väliin. Myös pääkaupunkiseudulta katsottuina Lohja, Vihti ja Karkkila muodostavat melko yhtenäisen Länsi-Uudenmaan pendelöintialueen, jonka jakaminen kahtia keinotekoisella metropolikriteerillä ei ole alueen kannalta perusteltua.

Kielilain muutokset

Ehdotetut kielilain muutokset edistävät toisaalta asukkaiden kielellisten oikeuksien toteutumista liitostilanteissa, toisaalta tuovat eräisiin käytännön kysymyksiin tarvittavaa joustavuutta. Esimerkiksi katu- ja tiekilpien muuttaminen kaksikieliseksi jäisi kunnan oman harkinnan varaan uuden kunnan aikaisemmalla yksikielisellä alueella. On ilmeistä, että tämä ehdotus on heijastumaa Lohjan seudun liitoksissa käydystä keskustelusta.

Kun nyt uusi Lohja on vapaaehtoisesti päättänyt pysyä kaksikielisenä kuntana, olisi kohtuullista, että uusissa säädöksissä ehdotettua joustoa voitaisiin soveltaa myös Lohjan 1.1.2013 toteutuneeseen kuntaliitokseen. Lohjan kaupunki ehdottaakin, että lain voimaatulosäännöksiin lisätään maininta, jossa 1.1.2013 toteutetut kuntaliitokset luetaan ko. lain siirtymäsäännösten piiriin. Onhan näin tuore liitoskunta käytännössä sekä yleisesti kuntaliitossopimuksen osalta että erityisesti aiemmin suomenkielisten alueiden kaksikielisen kyltityksen osalta vasta aloittamassa liitoksen käytännön toteutusta. (Eero Soinio, Simo Juva)

LOHJAN KAUPUNGINHALLITUS



Simo Juva
Kaupunginjohtaja



Hanna-Maria Grandell
Hallintojohtaja