

Kaupunginvaltuusto

04.03.2013

2

Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

454/114/2007

KV

Hallitusohjelmaan kirjatun kuntauudistuksen tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Osana tätä hallitus on käynnistänyt koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksemukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. KV antoi 11.4.2012 § 20 lausuntonsa Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvityksestä Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne.

Valtiovarainministeriön asettama (2/2012) kuntarakennelakia valmisteleva työryhmä, jonka tehtävänä oli mm. seurata ja arvioida kunta- ja palvelurakenneselvityksestä annettavaa palautetta ja laatia tarkennettu esitys uudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavoista on valmistellut luonnoksen hallituksen esityksestä kuntauudistusta ohjaavaksi rakennelaksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolakia, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityisperusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan kiellain muuttamista eräiltä osin.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt kuntien lausunnot kuntarakennelakiluonnoksesta 7.3.2013 mennessä. Erityisesti pyydetään lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityisperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä,
- esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä,
- valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta ja
- yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä.

Kuntarakennelakiluonnosta koskeva lausuntopyyntö liitteineen ja lakiluonnos perusteluineen jaetaan **oheismateriaalina**. Lausuntopyyntö liitteineen on myös luettavissa valtiovarainministeriön sivuilta osoitteesta [www.kuntauudistus.fi](http://www.kuntauudistus.fi).

Lausuntopyynnön liitteenä on myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötyöryhmän palvelurakennemuutoksen jatkoa koskevat linjaukset (muistio 15.11.2012), joista kuntia myös pyydetään lausumaan. Palvelurakennetyöryhmän loppuraportti annettiin 11.1. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut uudistuksen valmistelua tukemaan selvityshenkilötyöryhmän, jonka tehtävänä on selvittää alueellisesti parhaita sosiaali- ja terveydenhuollon ratkaisuja em. linjauksiin perustuen erityisesti perus- ja erikoistason palveluiden integraation kannalta. HYKSin erityisvastuualueella toimiva työryhmä kuuli kaupungin näkemyksiä 18.2. järjestetyssä kuulemistilaisuudessa. Kuulemisten ja poliittisten linjausten pohjalta selvityshenkilöt laativat helmikuun loppuun mennessä ehdotuksensa palvelurakenteeksi.

Ehdotukset ja suositus metropolialueen kuntarakenteeksi ja metropolihallinnoksi annetaan 28.2. VM:lle, jonka jälkeen esityksistä pyydetään kuntien lausunnot. Tämän alustavista ehdotuksista selvityshenkilöt kuulivat val-

Kaupunginvaltuusto

04.03.2013

tuuston näkemyksiä 4.2.2013.

Nyt käsiteltävänä oleva lausuntopyyntö koskee hallituksen kuntauudistukseen liittyvää ehdotusta kuntarakennelaiksi, jossa nykyistä kuntajakolokia ja samalla lain nimikettä esitetään muutettavaksi sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaiksi. Kuntarakennelakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti voimassa oleva 1 a luku, johon sisällytetään säännökset kuntarakennemuutoksen toteuttamisesta. Nämä säännökset olisivat voimassa vuoden 2016 loppuun asti. Luvun keskeinen sisältö liittyy kuntarakenteen uudistamisen perusteisiin, selvitysmenettelyyn ja uudistuksen aikatauluun.

Kun siis kuntarakennelain valmistelun rinnalla on vireillä toisaalta erillinen metropoliselvitys ja toisaalta sosiaali- ja terveydenhuolto-organisaation uudistaminen, ja kun näiden valmistelu vielä on kesken, tuntuu olevan monessa suhteessa ennenaikaista lausua mitään lopullisempaa uudistuksen yksityiskohdista ja erityisesti sen toteutuksesta metropolialueella. Mahdollisuudet kokonaisnäkömyksen muodostamiseen syntyvät myöhemmin. Näistä syistä kaupungin lausunto käsittelee kuntarakennelakiehdotuksen yleisiä perusteita ja niiden suhdetta kaupungin rakennemuutoksia koskeviin tavoitteisiin.

KH:

KV päättää antaa valtiovaraministeriölle seuraavan lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta:

*Uudistuksen tavoitteista ja selvitysperusteista*

Kuntajaon kehittämisen tavoitteita lakiehdotuksessa voidaan yleisesti ottaen pitää kannatettavina. Kaupunkiseutujen vahvistaminen ja kuntarakenteen kehittäminen siten, että kunnat pystyvät laajasti vastaamaan peruspalvelujen järjestämisestä on oikea tavoite. Kunnallista itsehallintoa voidaan vahvistaa peruskuntapohjaisessa palvelurakenteessa. Laissa säädettävä selvitysvelvollisuus johtaa siihen, että koko maan tasolla aikaansaadaan systemaattinen, asetettuja tavoitteita edistävä kuntarakennetarjonta.

Selvityskriteereitä voi pitää ideaalisen kuntarakenteen kriteereinä. Tällaisilla yleisillä perusteilla tulee kuitenkin olla riittävä tapauskohtainen jousto, erityisesti kun nykyään jo lähtökohtaisesti tunnustetaan, että hallinnolliset ratkaisut voivat poiketa maan eri osissa ja erilaisissa olosuhteissa. Tästä syystä lakiesityksen 4 f §:n perusteet, joilla selvitysalueista voidaan poiketa, tulee säätää riittävän joustaviksi ja harkintaa salliviksi sekä myös metropolialuetta koskeviksi.

Osallisuus päätöksentekoon ja niiden ihmisten itsemääräämisoikeus, joita asia koskee on kunnallisen itsehallinnon kulmakivi. Mikäli kuntajaon kehittämisen tavoitteena on vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä, eli vahvistaa paikallista demokratiaa ja kuntalaisten osallistumista tulee suurkuntien perustamisen yhteydessä perustaa kunnanosavaltuustoja tai vastaavia sisäisiä rakenteita, joille annetaan oikeata päätösvaltaa ja mm. omaa budjettivaltaa. Tämä kuitenkin kasvattaa hallinnon sisäistä byrokratiaa ja kustannuksia selkeyttämättä ja yksinkertaistamatta hallintoa ja poistamatta yhteistyön ja yhteistoimintarakenteiden tarvetta. Taloudelliset tehokkuuslaskelmat tukevat merkittävästi pienempiä yksiköitä. Tätä tosiasiasta vasten on vaikea ymmärtää perustelua, jolla hallitus kuntauudistuk-

Kaupunginvaltuusto

04.03.2013

nessa haluaa vähentää yhteistoiminnan tarvetta.

Kun lakiluonnoksessa asetetaan kunnalle (selvitysalueelle) palveluperusteeksi 20 000 asukkaan minimiraja, on syytä ottaa huomioon, että tuo raja on melko sattumanvaraisesti asetettu. Sen ensimmäisenä lähtökohtana on ollut riittävän kuntakoon luominen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä varten. Nyt kuitenkin tämä perustelu on kyseenalaistettu. Tässä tilanteessa on voitava joustaa 20 000 asukkaan rajasta. Kauniainen katsoo täyttävänsä luonnoksen 4 f §:n 1 kohdassa tarkoitetun ehdon selvitysalueesta poikkeamiseksi, ellei metropoliselvityksen perusteella päädytä koko pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen kattavaan selvitysalueeseen, johon Kauniainen tietenkin kiistatta kuuluu. Pelkkä Kauniaisten eliminoiminen ei kaupungin näkemyksen mukaan palvele mitään järjellisiä tavoitteita - ei Kauniaisille eikä kenellekään muullekaan.

#### *Määräajoista ja menettelystä*

Lakiluonnoksen säännökset selvitysmenettelystä ja selvitysten ajoittamisesta tuntuvat tarkoituksenmukaisilta - hallituksen päättämien linjausten mukaisesti. Kun kuntauudistus jo on huomattavasti pitkittynyt, on erittäin toivottavaa, että valtakunnalliset perusratkaisut saadaan päätökseen ja koko uudistus toimeenpanovaiheeseen mahdollisimman pian.

#### *Valtioneuvoston toimivallasta*

Valtioneuvoston päätösvallan muuttaminen luonnoksen 18 §:n mukaisesti on perusteltua. Kunnallisen itsehallinnon perustuslaissa suojattu asema huomioon ottaen on perusteltua, että kuntajaon muutoksista säädetään lailla sellaisissa tapauksissa, joissa se ei perustu kuntien hakemukseen. Tämän ei tarvitse estää tai vaikeuttaa tarkoituksenmukaisen kuntajaon tai kuntarakennemuutoksen toteuttamista, mutta takaa sen, että kuntarakennemuutokset on eduskunnan enemmistön vallassa.

Se, että kunnan jäsen voi saattaa vireille kuntajakoasian, ei ole tarkoituksenmukaista. On voitava vaatia, että vireillepano-oikeudelle asetetaan tietyn asukasosuuden minimivaatimus, joka voisi olla sama kuin kunnallisen kansanäänestyksen alulle panemiselle on säädetty.

#### *Yhdistymisavustus*

On perusteltua edistää kuntarakennemuutoksia sillä, että niiden esteeksi ei muodostu niistä aiheutuvat taloudelliset rasitukset. Tämä voidaan estää kohtuullisilla yhdistymisavustuksilla.

#### *Kielilakiin ehdotetut muutokset*

Kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi esitetään kielilakiin muutoksia ja täsmennyksiä mitä sinänsä on pidettävä hyvänä asiana. Lakimuutokset eivät yksin riitä estämään sitä tosiasiaa, että esim. Kauniaisissa pienen kunnan yhdistäminen itseään valtavan paljon suurempaan kuntaan todellisuudessa johtaa merkittäviin muutoksiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa verrattuna olemassa olevaan tilanteeseen. Aikaisemmat esimerkit julkisen hallinnon uudistushankkeissa osoittaa, että käytännössä ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutuminen, eli väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan heikentyvät olennaisesti. Kauniaisten osalta uuden kunnan kielellisen vähemmistön asema jää huomattavasti heikommaksi kuin mikä sen asema on nykyisin. On väestöä harhaan johtavaa esittää, että kielilakiin lisät-

Kaupunginvaltuusto

04.03.2013

tävät säännökset todellisuudessa riittäisivät estämään kuntaliitoksen kielteiset vaikutukset Kauniaisten ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

*Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta*

Kuntarakenneuudistusta ja sen eri osakokonaisuuksia valmistellaan rinnakkain, mutta eri valmistelukokonaisuuksille on määritelty tavoitteita, jotka monessa suhteessa ovat yhteen sovittamattomia. Lausuntopyyntöaineistossa olevassa muistiossa "Kuntauudistuksen muiden hankkeiden eteneminen" todetaan, että tarvittavien sosiaali- ja terveydenhuoltoalueiden (sote-alueiden) määrä ja tarkempi rakenne määritellään sen jälkeen, kun kuntarakenteen keskeiset ratkaisut ovat selvillä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa olisi tarpeellista organisoida valmistelu ensisijaisesti normaalina ja perinteisenä ministeriön johtamana lainvalmisteluhankkeena. Tämä takaa sen, että linjausfraseologian sijasta valmistelu saa riittävän analyttisen ja eksaktin perustan. Valmistelutyön uudelleenorganisoinnille on myös hyvät ajalliset perusteet. Edellä todettu, lausuntopyynnön liitteessä 3 lausuttu periaate, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rakenteet määritellään sen jälkeen, kun kuntarakenteen keskeiset ratkaisut ovat selvillä, on oikea lähestymistapa.

Siinäkin tapauksessa, että sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet pohjautuvat suurin piirtein nykyiselle kuntarakenteelle, olisi sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän uudistamiselle eduksi, että se tehdään nykyistä vakaammassa tilanteessa. Kuntien välisellä hyvin toimivalla yhteistyöllä tulee jatkossakin olemaan sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän kannalta keskeinen merkitys, mutta vallitsevassa tilanteessa kuntien välisessä yhteistyössä on niin paljon jännitteitä ja epävarmuustekijöitä, että hyvään sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöhön on monin paikoin mahdoton päästä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelulinjauksissa on se puute, että puhutaan kaksitasoisesta palvelujärjestelmästä ilman mitään takeita siitä, että sen "alla" oleva kuntarakenne olisi mitenkään kaksijakoinen (peruskunnat perustasolla ja erikseen organisoitu erityisvastuualue). Jos nimittäin sanotaan, että "perustaso" erityispalveluineen edellyttää vähintään 50 000 - 100 000 asukkaan väestöpohjaa, ja huomattava osa kunnista kuitenkin on tätä pienempiä, rakenne väistämättä muodostuu kolmitai jopa neliportaiseksi - ja entistä sekavammaksi. Kun järjestämis- ja rahoitusvastuu halutaan määritellä "kunnille", jouduttaisiin väistämättä hankalaan tilanteeseen, jossa kunta vastaa jostakin, josta se ei kuitenkaan käytännössä voi vastata. Ajatellulta kaksiportaiselta rakennelmalta putoaa pohja pois, jos sen lähtökohtana olevia erikoissairaanhoidon palveluihin kykeneviä vahvoja peruskuntia ei toteuteta.

Eräs keskeinen sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioon liittyvä (väitetty) ongelma on siinä, että terveyskeskukset usein ovat liian pieniä, ja niiden palvelutarjonta on suppea. Erikoissairaanhoidon palvelut ovat liiaksi keskittyneet sairaanhoitopiireille (keskus- ja "alue"-sairaaloille). Ongelman ratkaisu tuottaa kuitenkin vaikeuksia. Syrjäisemmillä seuduilla on, jos lähipalveluja halutaan turvata, miltei väistämätöntä, että palvelutarjonta perus

---

Kaupunginvaltuusto

04.03.2013

---

palveluissa on suppea ja erikoistuneemmat palvelut on haettava taajamista tai kaupungeista. Kuntarakenne- tai sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksilla tätä tosiasiaa ei voi muuttaa.

Palvelurakennemuutoksen lainsäädäntö on perusteltua tehdä vasta sen jälkeen kun tiedetään miten kuntarakennemuutos - ja Helsingin seudun osalta myös metropolihallinto - uudistetaan.