

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä huhtikuuta 2013 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta (HE 31/2013 vp).

Eduskunta on 29 päivänä toukokuuta 2013 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä (HE 53/2013 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta, sivistysvaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnon (PeVL 20/2013 vp, SiVL 11/2013 vp,

StVL 10/2013 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja, osastopäällikkö Päivi Laajala, hallitusneuvos Auli Valli-Lintu ja lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö
- kunta- ja sotekoordinaatioryhmän puheenjohtaja, Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtaja, kansanedustaja Petteri Orpo
- kunta- ja sotekoordinaatioryhmän varapuheenjohtaja, Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän puheenjohtaja, kansanedustaja Jouni Backman
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Merja Leinonen ja johtaja Jari Rajanen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitusneuvos Pekka Järvinen ja hallitusneuvos Päivi Salo, sosiaali- ja terveysministeriö

- maakuntajohtaja Pentti Malinen, Kainuun liitto
 - maakuntajohtaja Mika Riipi, Lapin liitto
 - kuntakehityspäällikkö Päivi Lintumäki, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
 - maakuntajohtaja Matti Viialainen, Etelä-Savon maakuntaliitto
 - maakuntajohtaja Olav Jern, Pohjanmaan liitto
 - pääsihteeri Markus Österlund ja hallintoasiain asiantuntija Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
 - johtaja, rahoitussuunnittelu Allan Paldanius, Keva
 - osastajohtaja Markku Pekurinen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
 - toimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma ja johtava lakimies Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
 - johtaja Hannu Leskinen ja johtajaylilääkäri Jorma Penttinen, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri
 - johtaja Göran Honga, Vaasan sairaanhoitopiiri
 - konsernilakimies Atte Malmström ja kaupunginsihteeri Anja Vallittu, Helsingin kaupunki
 - kehitysjohtaja, vs. kunnanjohtaja Jarmo Kivineva, Kangasalan kunta
 - kaupunginjohtaja Lauri Lamminmäki, Kouvolan kaupunki
 - kunnanjohtaja Ari Ranta-aho, Muuramen kunta
 - talousjohtaja Jukka Weisell, Oulun kaupunki
 - kansliapäällikkö Oskari Auvinen, Pirkkalan kunta
 - kunnanjohtaja Arto Oikarinen, Ruskon kunta
 - sosiaali- ja terveystoimen toimialajohtaja Kai Saarimaa, Salon kaupunki
 - johtava ylilääkäri Tiina Perä, Seinäjoen terveyskeskus
 - kunnanjohtaja Tanja Matikainen, Sulkavan kunta
 - kunnansihteeri Tuula Hyttinen, Tuusulan kunta
 - kunnanvaltuuston puheenjohtaja Aulis Nordberg ja kunnanjohtaja Vuokko Tieva-Niittyvuopio, Utsjoen kunta
 - vt. talousjohtaja Jan Finne, Vaasan kaupunki
 - kaupunginjohtaja Kari Nenonen, Vantaan kaupunki
 - työmarkkina-asiamies Juha Isoniemi, Julkisen ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty ry
 - johtaja, kehittämisyksikkö Jussi Salo, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, edustaan Toimihenkilöiden Neuvottelujärjestö TNJ ry:tä
 - järjestöpäällikkö Simo Kekki, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
 - lakiasianpäällikkö Mika Hämäläinen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
 - kehittämisäällikkö Kirsi Markkanen, Tehy ry
 - neuvottelujohtaja Jukka Kauppala, Tekniikka ja Terveys KTN ry
 - professori Arto Haveri
 - professori Hannu Katajamäki
 - professori Olli Mäenpää
 - professori Aimo Ryynänen
 - professori Jari Stenvall
 - professori Kaarlo Tuori
 - tutkija Ritva Pihlaja
 - tutkija Siv Sandberg
 - yliopistonlehtori Lotta-Maria Sinervo.
- Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
- maa- ja metsätalousministeriö
 - työ- ja elinkeinoministeriö
 - ympäristöministeriö
 - Kansaneläkelaitos
 - Valvira, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
 - Itä-Suomen aluehallintovirasto
 - Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
 - Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
 - Kangasalan kunta
 - Kolarin kunta
 - Lieksan kaupunki
 - kunnanjohtaja Matias Hilden, Puumalan kunta
 - Sotkamon kunta
 - saamelaiskäräjät
 - SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
 - johtaja Riitta Särkelä, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
 - professori Mikael Hidén
 - professori Juha Kinnunen

— OTK, yhteiskuntatieteiden maisteri Aulis Pöyhönen.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys HE 31/2013 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntajakolakeja ja kielilakeja. Muutokset liittyvät kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseen. Kuntajakolain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelajiksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspäätösten ja niiden poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä täydennettäisiin kuntarakenneuudistuksen keskeisten tavoitteiden mukaisesti. Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on erityisesti vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Tarkoituksena on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelutuotannosta pääosin itse sekä kykyä hyödyntää markkinoita.

Kunnan tulisi selvittää yhdessä muiden kuntien kanssa yhdistymistä, jos yksikin seuraavista laissa säädetyistä selvityspäätösten osoittaa selvityksen tarvetta: 1) palveluiden edellyttämä väestöpohja; 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne; tai 3) kunnan taloudellinen tilanne. Lisäksi kunnan tulisi osallistua yhdistymisselvitykseen, jollei alueella muutoin olisi saavutettavissa selvityspäätösten täyttävää, laissa edellytettyä toiminnallista kokonaisuutta.

Kunnat voisivat hakea poikkeusta selvityspäätösten osoittamasta selvitysalueesta. Laissa säädettäisiin poikkeusperusteista ja -menettelyistä.

Kuntien tulisi tehdä yhdistymisselvitykset ja niihin perustuvat mahdolliset yhdistymispäätökset viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014. Valtiovarainministeriö voisi määrätä erityisen kun-

tajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei olisi siihen mennessä tehnyt laissa edellytettyä yhdistymisselvitystä tai -esitystä.

Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuisi pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Valtioneuvosto voisi hylätä kuntien esityksen, jos esitetty yhdistyminen ei ilmeisesti täyttäisi kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Valtioneuvosto voisi päättää kuntien yhdistymisestä valtuuston vastustuksesta huolimatta tilanteessa, jossa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä asukkaiden palvelujen turvaaminen edellyttää kuntajaon muutosta.

Kuntien henkilöstön asema turvattaisiin vuosina 2014–2017 voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa nykyisen tasoisena säätämällä siirtyvän henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojasta.

Kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että vuosina 2014–2017 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä kunnille maksettaisiin yhdistymisavustuksia ja korvattaisiin mahdolliset valtionosuuden menetykset. Lisäksi kunnat saisivat avustusta laissa edellytettyjen yhdistymisselvitysten tekemisestä aiheutuviin kustannuksiin.

Kielilakeja muutettaisiin siten, ettei kuntien yhdistyminen heikentäisi kunnan asukkaiden kielellisiä oikeuksia. Muutokset koskevat kunnan kielellisen jaotuksen määräytymistä, pöytäkirjakieltä, kilpien ja paikannimien merkitsemistä ja viranomaisten kirjeenvaihtokieltä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013. Kuntarakennelain kuntarakenneuudistuksen toteuttamista sekä kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevat säännökset olisivat voimassa vuoden 2019 loppuun ja henkilöstön irtisanomissuojaa koskevat säännökset vuoden 2021 loppuun.

Hallituksen esitys HE 53/2013 vp

Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi eduskunnalle 4 päivänä huhtikuuta 2013 annettua hallituksen esitystä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta (HE 31/2013 vp).

Esitystä esitetään täydennettäväksi perusteissa kuvattujen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien hallituksen linjauksien vuoksi sekä tältä osin vaikutusarvioinnin osalta. Lisäksi esitetään täydennettäväksi perustuslakiarviointia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuntauudistuksen taustasta ja lähtökohdista

Kunnilla on maassamme keskeinen rooli väestön peruspalvelujen järjestäjinä. Tällä hetkellä Suomessa on 320 kuntaa. Hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi ja kuntien toimintakyvyn vahvistamiseksi on sekä 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä että sitä edeltävinä vuosikymmeninä toimeenpantu erityisiä uudistushankkeita.

Niin sanottu suuri kuntauudistus, joka on toteutettu vuosina 1961—1982, on johtanut yhteensä 87 kunnan yhdistymiseen. Pääosin meillä olevan vuosituhannen ensimmäisellä vuosikymmenellä toteutetun kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistämisen syynä on ollut kuntien taloudellisten voimavarojen ja lakisääteisten velvoitteiden välinen epäsuhde (HaVM 11/2000 vp — VNS 3/1999 vp). Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäasiainministeriöltä vuoden 2004 lopulla perustuslain 47 §:n 2 momentin nojalla kirjallisen selvityksen siitä, mitkä ovat kuntakentän — mukaan lukien yksittäisen kunnan — mahdollisuudet selviytyä asianmukaisesti tehtävistään. Ministeriön selvityksestä hallintovaliokunta on antanut valtioneuvostolle osoitetun lausuntonsa, jossa valiokunta pitää esittämänsä selvityspyynnön ja sisäasiainministeriön selvityksen merkittävimpana vaikutuksena sitä, että hallitus on päättänyt käynnistää kunta- ja palvelurakennemuutoksen (HaVL 28/2006 vp — MINS 1/2004 vp). Kuntien määrä onkin 2000-luvulla vähentynyt yli 100:lla tähän mennessä. Yhdistymiset ovat eri-

tyisesti vähentäneet kaikkein pienimpien kuntien määrää. Tapahtuneesta kehityksestä huolimatta maamme kuntarakenne on edelleen pirstaleinen ja maassamme on liikaa resursseiltaan heikkoja kuntia (HaVM 13/2012 vp — VNT 2/2012 vp). Uudistustyötä onkin välttämätöntä jatkaa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisesta työssäkäyntialueesta ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen. Kuntaudistuksen tärkein tavoite on julkisten palvelujen turvaaminen myös tulevaisuudessa kaikkialla Suomessa.

Kuntaudistus koostuu kuntarakenneuudistuksen ohella kuntalain kokonaisuudistuksesta, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevasta lainsäädännöstä, valtioneuvostonuudistuksesta, metropolialueen hallintoratkaisusta sekä kuntien tehtävien arvioinnista. Lisäksi kuntarakenneuudistus merkitsee muutoksia paikallis- ja aluehallinnon järjestämistä koskeviin lakeihin ja voi merkitä eri toimialojen sektorilainsäädännön uudistamistarvetta. Valiokunta toteaa, että kuntauudistuksen kokonaisuudessa on kysymys erittäin laajasta lainsäädäntövalmistelusta, jota ei voida tehdä yhdellä kertaa ja joka on välttämätöntä jaksottaa.

Kuntalain kokonaisuudistus on käynnistetty heinäkuussa 2012. Uudistuksen tueksi on asetettu parlamentaarinen seurantaryhmä sekä neljä valmistelujaostoa eli asiantuntijaryhmää: johtaminen ja toimielimet, demokratia, kunnan talous sekä kunnat ja markkinat. Valiokunta katsoo, että uudistuksen yhteydessä on välttämätöntä kiinnittää erityistä huomiota lähidemokratian kehittämiseen. Saadun selvityksen perusteella Suomesta on löydetty yli 60 lähidemokratian toimintamallia, joista pääosa on tosin päätöksenteosta irrallaan olevia keskustelufoorumeita. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa toimivana lähidemokratiaelimenä on pidetty Yläkemiöjen aluelautakuntaa Rovaniemellä. Valiokunta korostaa, että kuntalain uudistamisen yhteydessä tulisi arvioida, miten asukkaiden vaikuttamista ja osallistumista ja siten demokratian edistämistä parhaiten edesautetaan.

Valtionosuusuudistusta varten asetettu selvityshenkilö on puolestaan esittänyt alustavia ehdotuksiaan järjestelmän uudistamisesta. Selvityshenkilö tekee esityksensä valtionosuusperusteiden uudistamistarpeista vuoden 2013 loppuun mennessä. Järjestelmää on tarkoitus yksinkertaistaa sekä selkeyttää ja parantaa sen kannustavuutta. Valiokunta painottaa, että valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tarkoituksena ei ole toimia kuntarakenneuudistuksen vauhdittajana, vaan järjestelmä on uudistettava kuntarakenneuudistuksesta riippumatta. Kuntalain ja valtionosuusjärjestelmän uudistamista tarkoittavat hallituksen esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2014 ja lakien tulla voimaan vuoden 2015 alusta.

Kuntauudistus ja kuntarakenneuudistus nivoutuvat tavoitteiltaan tiiviisti toisiinsa. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan kuntajakolain (1698/2009) nimikkeen muuttamista kuntarakennelaiksi, jotta nimike vastaisi paremmin lain sisältöä. Lakiehdotus sisältää sekä pysyväisluonteisiksi tarkoitettuja toistaiseksi voimassa olevia säännöksiä että määräaikaisia vuosien 2014—2017 alusta voimaan tuleviin kuntien yhdistymisiin liittyviä säännöksiä. Määräaikaiset säännökset koskevat muun muassa kuntien velvollisuutta selvittää

kuntien yhdistymistä, selvityspäätteitä ja niistä poikkeamista sekä yhdistymisselvityksille asetettavaa määräaikaa. Kielilain muutosehdotukset liittyvät kielellisten oikeuksien turvaamiseen kuntien rakenneuudistuksessa.

Asiantuntijakuulemisessa on valiokunnan huomiota kiinnitetty kuntien kuulemiseen kuntarakenneuudistuksen valmistelussa. Hallintovaliokunta painottaa, että uudistuksen valmistelussa on aidosti kuultu kuntia ja kuulemiset ovat myös tosiasiallisesti vaikuttaneet hallituksen esityksen sisältöön. Kuntia on kuultu sekä niin sanotun kunnallishallinnon rakennetyöryhmän esityksistä että luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Kuntien lausunnot ovat vaikuttaneet käsiteltävänä olevan lainsäädännön sisältöön useammassa kohdassa, esimerkiksi ehdotetun kuntarakennelain tavoitteisiin ja perustuslain reunaehtojen huomioon ottamiseen. Valiokunta viittaa kuntien kuulemisen osalta lisäksi hallintovaliokunnan mietintöön, jota koskee valtioneuvoston tiedonanto kuntauudistuksen etenemisestä (HaVM 13/2012 vp — VNT 2/2012 vp), ja käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä asian valmistelua kuvaavaan perusteluosioon.

Kuntauudistuksen tavoitteet ja tarve

Valiokunta toteaa, että käsiteltävänä olevan hallituksen esitysten tavoitteena on toteuttaa koko maan laajuinen kuntauudistus, jolla luodaan mahdollisimman vahvat ja elinvoimaiset kunnat kaikkialle Suomeen. Kuntauudistuksen tavoitteena on voimassa olevan kuntajakolain mukaisen kuntajaon kehittämisen tavoitteiden lisäksi erityisesti vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Tarkoitus on edellä mainitun lisäksi vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelutuotannosta pääosin itse sekä hyödyntää markkinoita.

Kun kuntien edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä vahvistuvat kuntauudistuksessa, tämä mahdollistaa myös palveluja koskevan päätöksenteon kokoamisen kunnanvaltuustoille lukuisten eri hallinnonaloille kuuluvien yhteistoimintaorganisaatioiden sijasta. Kuntien toimintaympäristön muutokset, kuten taloustilan-

teen heikkeneminen, ovat tosiasiassa johtaneet siihen, että paikallisen päätöksenteon liikkumavara on monin paikoin hyvin pieni eikä esimerkiksi kunnan yleiseen toimialaan kuuluviin tehtäviin ole käytettävissä riittävästi resursseja. Kuntarakennemuutoksen tavoitteena on nimenomaan kannustaa kuntia luomaan vahvempia kokonaisuuksia, joissa myös itsehallinnon edellytykset vahvistuvat.

Valiokunta korostaa, että tavoitteena on toteuttaa uudistus kuntalähtöisesti. Kuntien tehtävänä on selvittää kuntien yhdistymistä laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti. Valiokunta tähdentää, että selvitystyö perustuu kuntien asiantuntemukseen paikallisista oloista. Tarkoitus on, että selvitystyössä tuodaan yksityiskohteisesti esille kuntien yhdistymisen edut ja haitat kunnissa tapahtuvan päätöksenteon pohjaksi. Valiokunta toteaa tässä kohdin, että olosuhteet maassamme ja sen eri osissa vaihtelevat paljon. Maassamme on esimerkiksi alle 20 000 asukkaan kuntia, joissa kunnan talous on kunnossa. On myös asukasluvultaan mainitun kokoisia kuntia, joiden taloudellinen tilanne on heikko. Vastaavaa vaihtelua on eri kuntaryhmien sisällä. Kuntien erilaistumiskehitys vaihtelee myös kunnittain ja erilaistumiskehitys koskee sekä maaseutumaisia kuntia että kaupunkikuntia. Kuntauudistuksen yksi keskeinen lähtökohta on pyrkimys puuttua suurten kaupunkiseutujen kehitykseen. Suurilla kaupunkiseuduilla asuu puolet suomalaisista. Valiokunnan näkemyksen mukaan kuntauudistuksen suurimmat hyödyt saavutetaan, mikäli näillä alueilla aikaansaadaan ratkaisuja, joiden avulla kaupunkiseutujen sisäistä eriarvoistumista vähennetään ja maankäytön ohjaus saadaan yhteisen päätöksenteon piiriin. Lisäksi kuntauudistuksen keskeisiin tavoitteisiin kuuluu myös torjua kasvukeskusten sisäistä sopeutumista sekä vastata maankäytön lisäksi liikkumiseen ja asumiseen liittyviin haasteisiin.

Valiokunta toteaa, että kuntarakenteen muutospaineet liittyvät keskeisesti väestökehitykseen ja väestörakenteen muutokseen, kuntien talouskehitykseen, palvelujen järjestämisen edellytyksiin sekä tarpeeseen eheyttää yhdyskuntarakenteita.

Väestökehitys ja väestörakenteen muuttuminen vaikeuttavat ratkaisevalla tavalla kuntien mahdollisuuksia vastata peruspalvelujen järjestämisestä. Etenkin ikääntyvän väestön määrän voimakas kasvu asettaa kovia haasteita sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen järjestämiselle ja rahoittamiselle. Kuntien henkilöstön voimakas eläköityminen ja työikäisen väestön pieneneminen vaikuttavat myös omalta osaltaan palvelujen järjestämisedellytyksiin. Eläkepoistuma vaikeuttaa varsinkin terveydenhuollossa kuntien mahdollisuuksia rekrytoida riittävästi osaavaa henkilöstöä. Koko maan tasolla syntyneiden määrä kasvaa, mutta kehitys eriytyy alueellisesti voimakkaasti. Perusopetusikäisten määrä supistuu suuressa osassa maakuntia, ja haja-asutusalueilla korostuu tarve turvata riittävät koulutuspalvelut.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että noin puolet arvioidusta julkisten menojen kasvupaineesta kohdistuu kuntiin. Työikäisen väestön pieneneminen vaikuttaa Suomen talouskehitykseen heikentäen pidemmällä aikavälillä kasvuedellytyksiä ja samalla rahoituspohjaa. Ikäidon naisten menojen kasvu on johtamassa kestävämmään ja hallitsemattomaan velkaantumiskehitykseen, ellei menoja saada sopeutettua tuloihin. Tämän vuoksi tarvitaan talouskasvua ja talouden kestävyyttä vahvistavia rakenteellisia uudistuksia. Valiokunta korostaa, että kuntasektorilla tarvitaan rakenteellisten muutosten lisäksi erityisesti tuottavuuden parantamista.

Kuntien taloudellisen tilanteen yleinen heikkeneminen ja kuntien välisten taloudellisten erojen kasvu heikentävät entisestään kuntien edellytyksiä vastata asukkaiden peruspalveluista. Joidenkin kuntien taloudellinen tila on jo nyt huonontunut niin, että niiden kyky huolehtia palvelujen järjestämisestä on vaarantunut. Palveluiden saatavuus ja laatu saattavat vaihdella jo tällä hetkellä myös kuntien sisällä. Tulevaisuudessa talousvaikeuksien arvioidaan koskevan koko kuntakenttää. Alueellisen eriytymiskehityksen pahentuessa kansalaisten yhdenvertaisuus saada palveluja jatkaa heikkenemistään. Vähintään kolmanneksen kunnista arvioidaan olevan vuonna 2020 suurissa taloudellisissa vaikeuksissa.

Kuntiin kohdistuvat toimintaympäristön merkittävät muutostekijät edellyttävät hallintovaliokunnan mielestä tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslaissa tarkoitettujen sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Ensiarvoisen tärkeää on kiinnittää huomiota maan eri osissa asuvien ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta tarpeellisia palveluja.

Kuntarakenteen kehittäminen

Voimassa olevan kuntajakolain mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Hallintovaliokunta toteaa, että nykyiset kuntajaon kehittämisen tavoitteet vastaavat pitkälti myös kuntauudistuksen tavoitteita. Valiokunta pitää lisäksi tärkeinä hallituksen esitykseen sisältyviä hallitusohjelmaan pohjautuvan kuntajaon kehittämisen uusia nimenomaisia tavoitteita asukkaiden itsehallinnon vahvistamisesta ja kunnan edellytyksistä vastata riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Selvitysvelvollisuus ja selvityspenusteet

Hallintovaliokunta katsoo, että ehdotetun kuntarakennelain keskeisin velvoite ja sisältö on laissa kunnille säädettävä kuntaliitoksen selvitysvelvollisuus. Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnalla on lakiehdotuksen perusteella velvollisuus selvittää kuntajaon edellytykset täyttävää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista selvityspenusteista osoittaa selvitystarvetta: 1) palvelujen edellyttämä väestöpohja; 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne tai 3) kunnan taloudellinen tilanne. Valiokunta tähdentää, ettei kunta kuitenkaan voi jättäytyä selvitysmenettelyn ulkopuolelle, vaikka sen kohdalla mikään selvityspenuste ei täytyisi, jos alueella ei ole muutoin saavutetta-

vissa kuntajaon kehittämisen tavoitteet täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että kunta, joka on jäämässä yhdistämisselvityksen ulkopuolelle, voi valita naapurikunnista selvityskumppanikseen sellaisen kunnan, jonka kanssa se muodostaa kunnalta edellytettävän toiminnallisen kokonaisuuden. Valiokunta pitää muutoinkin ehdotettuun kuntarakennelakiin viitaten tärkeänä ehkäistä, ettei selvitysmenettelyn ulkopuolelle jää kuntia esimerkiksi sen vuoksi, etteivät muut kunnat halua niitä mukaan niiden heikon taloudellisen tilanteen vuoksi.

Valiokunta korostaa, että yhdistymisselvityksen tulee pohjautua riittävän laajaan valmisteluun ja sen tulee tuoda esille kuntien päätöksenteon pohjaksi sekä kuntien yhdistymisestä saavutettavat edut että sen haitat. Selvitysmenettelyn lähtökohtana on, että selvitysalue täyttää kuntajaon muuttamisen edellytykset. Yhdistymisselvityksen tavoitteena on esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus. Käytännössä selvitysvelvollisuuden voidaan arvioida koskevan valtaosaa Suomen kunnista. Valiokunta näkee kuntien selvitysvelvollisuuden tärkeänä askeleena kuntauudistuksen toteuttamisessa.

Palveluiden edellyttämä väestöpohja

Uudistuksen tavoitteena on sellainen kuntarakenne, jossa kunta pääosin pystyy itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja niiden vaatimasta kehittämistyöstä. Tämän vuoksi valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvää velvoitetta, että alle 20 000 asukkaan kunnan on selvitettävä yhdessä muiden kuntien kanssa yhdistymistä alueella, jolla on palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon.

Selvitysalueella tulee olla lakiehdotuksen mukaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta. Laadukkaan ja yhdenvertaisen perusopetuksen järjestämiseksi selvitysalueella tulee alle yksivuotiaiden ikäluokan koon olla vähintään noin 50 lasta.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että hyvin pienelle väestöpohjalle ja hyvin pienissä yksiköissä tuotettujen palvelujen yksikkökustannukset ovat tutkimusnäytön perusteella yleensä korkeita. Toiminnan laadun ja tehokkuuden vaihtelu on suurinta pienissä yksiköissä, ja ne ovat haavoittuvaisia myös henkilöstön saatavuuden ja henkilöstön sijaistamisen näkökulmasta. Väestön ikääntyminen ja muuttoliike aiheuttavat eniten ongelmia ja epävakautta juuri pienimmille ja taloudellisesti heikommille kunnille.

Valiokunta painottaa, että väestöpohjaa koskevan selvityspäätöksen tarkoituksena on vahvistaa ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostumista. Tärkeää on, että kunnilla on taloudelliset, toiminnalliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat mahdollisuudet vastata oikeutettuihin ja yhdenvertaisuuden vaatimukset täyttäviin palvelutarpeisiin. Väestöpohjaa koskevalla selvityspäätöksellä pyritään myös varmistamaan edellytykset toiminnan kehittämiseksi ja koko alueen elinvoimalle. Vahva kunta pystyy luomaan riittävät edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle.

Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

Hallitusohjelman mukaan vahva peruskunta muodostuu luonnollisesta työssäkäyntialueesta ja voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen. Työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne kuvaavat asukkaiden arjen näkökulmasta alueita, joilla kuntarajojen merkitys on vähäinen. Ne kuvaavat myös kuntien keskinäistä riippuvuutta ja osaltaan kuntien työmarkkinyhtymistä ja kuulumista samaan talousalueeseen. Valiokunta tähdentää, että näillä alueilla kuntien kehittäminen on elinkeinorakenteen näkökulmasta voimakkaasti sidoksissa toisiinsa.

Työpaikkaomavaraisuus. Valiokunta pitää perusteltuna, että kunnan tulee selvittää kuntaliitosta, jos kunnan työssä käyvistä väestöstä alle 80 prosentilla on työpaikka kunnan alueella. Työpaikkaomavaraisuudella tarkoitetaan kunnan työssä käyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhdetta. Tilastokeskuksen vuo-

den 2009 tietoihin nojautuen työpaikkaomavaraisuutta koskeva peruste täyttyy hallituksen esityksen mukaan 114 kunnassa. Valiokunta toteaa edellä palveluiden edellyttämän väestöpohjan osalta lausutun lisäksi, että myös vahva työpaikkaomavaraisuusaste kuvaa kunnan elinvoimaisuutta, kilpailukykyä ja kykyä vastata alueensa elinkeinotoiminnan kehittämisestä.

Työssäkäynti. Hallituksen esityksen mukaisesti valiokunta katsoo, että kunnalla on velvollisuus selvittää yhdistymistä, jos työssäkäynti kunnan ulkopuolella on laajamittaista Tilastokeskuksen työssäkäyntialueiden pendelöintiprosenttien perusteella. Työssäkäyntialueiden laajuus vaihtelee ja niihin vaikuttavat muun muassa keskuskunnan koko ja vetovoima alueella.

Suurilla työssäkäyntialueilla sijaitsevilla kunnissa selvitystarvetta osoittaa se, että kunnasta pendelöinti Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejaon osoittamaan keskuskuntaan on vähintään 35 prosenttia. Suuriksi työssäkäyntialueiksi katsotaan hallituksen esityksessä Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion työssäkäyntialueet. Muilla työssäkäyntialueilla selvitystarvetta osoittaa se, että kunnasta pendelöinti Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejaon osoittamaan keskuskuntaan on vähintään 25 prosenttia.

Yhdyskuntarakenne. Kunnalla on velvollisuus kuntarakennelakiehdotuksen perusteella selvittää yhdistymistä, jos sen tai siihen rajoittuvan kunnan yhtenäinen keskustaajama ulottuu kunnan rajan yli tai keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuu kunnan rajan yli. Selvitysvelvollisuus koskee myös kuntaa, jos toisen kunnan keskustaajaman kasvupaine kohdistuu merkittävästi kunnan alueella sijaitsevaan lähitaajamaan.

Valiokunta toteaa, että yhdyskuntarakennepäätösten täyttyä ensinnäkin, jos alueen yhdyskuntarakenne muodostuu useamman kunnan alueelle ulottuvasta keskustaajamasta. Päätösten täyttymistä osoittaa toiseksi, jos keskustaajamaan rakenteellisesti taikka toiminnallisesti kytkeytyvä lähitaajama ylittää kuntarajan. Kolmanneksi pe-

ruste täyttyy, jos keskustaajaman kasvupaine kohdistuu merkittävästi toisessa kunnassa sijaitsevaan lähitaajamaan. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa yhteinen taajamavyöhyke katkeaa esimerkiksi kunnan rajalla olevan maantieteellisen tai luontoarvoihin liittyvän esteen vuoksi, mutta väestönkasvusta, liikenneyhteyksistä, työpaikkojen sijainnista tai muista syistä aiheutuva alueen rakentamistarve kohdistuu merkittävässä määrin toisen kunnan alueella olevaan lähitaajamaan tai sen läheisyyteen.

Yhdyskuntarakenne käsittää asunto-, työpaikka-, asiointi- ja virkistysalueiden ja niitä yhdistävän liikenteen ja teknisen huollon järjestelmien muodostaman fyysis-toiminnallisen kokonaisuuden. Yhdyskuntarakennetarkastelu perustuu Suomen ympäristökeskuksen taajamaluokitteluun.

Valiokunta painottaa yhteiskuntarakennepolitiikan merkitystä. Se kokoa samaan selvitykseen aluetta, jolla maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteisen päätöksenteon tarve on suuri muun muassa kuntien välisen osatuntemuksen vähentämiseksi sekä koko alueen kilpailukykyyn ja elinvoiman vahvistamiseksi. Hallituksen esityksestä ilmenee, että parhaiten tämä onnistuisi kehittämällä kuntarakennetta siten, että kaupunkiseudun keskeinen taajamarakenne kasvupainealueineen kuuluisi hallinnollisesti yhteen kuntaan.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että yhdyskuntarakennepolitiikan tai työssäkäyntiperusteen perusteella yhtenäisen alueen muodostavien kuntien tulee selvittää yhdistymistä yhdessä.

Kunnan taloudellinen tilanne

Aiemmin lausuttua täydentäen valiokunta toteaa, että myös kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityspolitiikan tarkoituksena on vahvistaa kunnan taloudellista kantokykyä vastata palvelujen järjestämisestä, rahoituksesta ja tuottamisesta. Lakiehdotukseen sisältyy kuntaan kohdistuva velvoite selvittää kuntien yhdistymistä, jos kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut

täyttävät niin sanotun kriisikunnan kriteerit tai kunta täyttää kriisiytyvän talouden kriteerit.

Valiokunta muistuttaa, että kuntien talouden tilalla ja liikkumavaralla on keskeinen merkitys muun muassa peruspalveluiden turvaamisen näkökulmasta. Velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä on ensinnäkin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevilla kunnilla, joiden rahoituksen riittävyyttä ja vakavaraisuutta osoittavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin — viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä — alittaneet kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:n perusteella annetulla valtioneuvoston asetuksella (205/2011) säädetty raja-arvot (kriisikunnat).

Lisäksi talousperuste täyttyy myös niissä kunnissa, joissa talous on kriisiytymässä ja tunnusluvut lähestyvät edellä mainitun asetuksen raja-arvoja. Tällöin otetaan huomioon raja-arvot kolmena vuonna peräkkäin ja perusteiden täyttymistä arvioidaan kolmen viimeisen hyväksytyn tilinpäätöksen perusteella. Kuntaliitoksen selvitystarvetta osoittaa, jos kunnan taloudessa kunkin kolmena vuotena neljä kuudesta raja-arvosta alittuu.

Talousperuste täyttyy lakiehdotuksen mukaan myös silloin, kun kunnassa on kertynyt taaseen alijäämää vähintään 500 euroa asukasta kohti viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja alijäämää on kertynyt kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä. Tällaisen kunnan todennäköisyys joutua seuraavien vuosien tilinpäätösten perusteella arviointimenettelyyn on hallituksen esityksen mukaan kasvanut.

Helsingin metropolialue

Valiokunta korostaa, että Helsingin metropolialueella haasteet alueen yhdyskuntarakenteen yhtenäiselle suunnittelulle sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiselle ovat kaikkein suurimmat. Maamme kansallisen kilpailukykyyn ja kasvupotentiaalin kannalta kunta- ja palvelurakennetarkastuksen merkitys on ensiarvoisen tärkeää metropolialueella.

Helsingin metropolialueeksi luetaan hallituksen esityksessä seudun vapaaehtoisien yhteis-

työn piirissä olevat 14 kuntaa. Työssäkäyntialueena metropolialue ulottuu tätäkin laajemmalle. Alueen erityinen merkitys muihin kaupunkiseutuihimme verrattuna perustuu ennen kaikkea sen suureen merkitykseen maamme kansantaloudelle. Helsingin metropolialueella asuu neljännes Suomen väestöstä, ja sen osuus kansantuotteesta on kolmasosa ja tutkimus- ja kehittämismenoista noin 40 prosenttia. Metropolialue poikkeaa myös suuren kokonsa, kansainvälistymisasteensa ja vaikutusalueensa laajuuden vuoksi muista kaupunkiseuduistamme, ja se on erityinen maantieteellinen ja toiminnallinen kokonaisuus.

Helsingin seutu on metropolina pieni, mutta se kilpailee alueiden välisessä kilpailussa kansainvälisistä investoinneista ja yrityksistä ensisijaisesti muiden metropoliseutujen kanssa. Väestön keskittyminen seudulle yhä voimakkaammin tulevaisuudessa aiheuttaa entisestään yhdyskuntarakenteen hajaantumista ja liikenteen lisääntymistä. Asuminen alueella on kalliimpaa ja ahtaampaa muuhun maahan verrattuna, ja samoin uhka syrjäytymisen alueellisesta keskittymisestä on muuta maata suurempi.

Helsingin seudulla kuntien välinen yhteistyö on ollut laaja-alaista ja useita toimialoja kattavaa. Seudulla hoidetaan osin laajoja tehtäväkokonaisuuksia suuremmissa kuntaryhmissä, mutta tehtäviä on pyritty erilaisin yhteistyöjärjestelyin kokoamaan myös ylikunnallisiksi kokonaisuuksiksi. Yhteistyö on joillakin toimialoilla lakisääteistä, mutta paljolti se on perustunut vapaaehtoisuuteen.

Kuntarakennelakiehdotuksesta ilmenee, että edellä mainittuja työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevia selvityspäätteitä ei ole tarkoitus soveltaa metropolialueella. Näiden päätteiden sijaan Helsingin metropolialueen 14 kunnan tulee säädettävän lain nojalla selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustajaman ja sen kasvupaineen vuoksi. Koska edellä mainittu yksin voisi johtaa liian suurten selvitysalueiden muodostamiseen, tulee metropolialueella syntyvien selvitysalueiden muodostaa lisäksi toiminnalli-

nen kokonaisuus ja niiden on oltava perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta. Lakiehdotuksen mukaan selvitysalueisiin voi kuulua myös metropolialueen ulkopuolisia kuntia, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi.

Valiokunta pitää perusteltuna, ettei metropolialueen kuntiin sovelleta edellä mainittuja työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevia poikkeamisperusteita, koska alueen kuntien selvityspäätteet ovat jo lähtökohtaisesti joustavia ja alueen erityispiirteet huomioon ottavia.

Metropolialueen osalta hallitus on kirjannut kesäkuussa 2012 tiedonannossaan (VNT 2/2012 vp) eduskunnalle, että alueella tarvitaan sekä kuntarakenteen muutoksia että jonkintyyppistä metropolihallintoa. Valmistelu on käynnistetty esiselvityksellä, jossa on kartoitettu yhdessä alueen kuntien kanssa metropolialueen tulevia kuntajakoselvitysalueita sekä vaihtoehtoisia malleja metropolihallinnoksi. Selvittäjien esityksistä pyydyistä kuntien lausunnoista on valmistunut yhteenveto 31.5.2013. Valiokunnan saaman tiedon mukaan hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä on tarkoitus linjata metropolialueen jatkovalmistelua kesäkuussa 2013.

Selvitysalueesta poikkeaminen

Maamme alueiden erilaisuudesta johtuen valiokunta pitää tarpeellisena, että laissa säädetään myös mahdollisuudesta poiketa selvityspäätteiden osoittamasta selvitysalueesta, vaikka selvityspäätteellisyydestä sinänsä ei voida poiketa. Poikkeamisen menettelyn tarkoituksena on tukea kunnissa tehtävää selvitystyötä ja kuntien yhdistymisen valmistelua. Poikkeus voidaan myöntää palveluperusteen lisäksi työssäkäyntiperusteen ja yhdyskuntarakennepäätteiden mukaisesta alueesta.

Selvityspäätteiden osoittamasta selvitysalueesta poikkeaminen edellyttää, että tällöin muodostuu kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen kokonaisuus. Selvityspäätteiden osoittamasta alueesta voidaan poiketa myös,

jos toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei erityisen harvan asutuksen vuoksi muutoin ole mahdollista. Selvitysalueesta ei voida edellä mainituilla perusteilla kuitenkaan poiketa, jos poikkeaminen estäisi muita kuntia muodostamasta toiminnallista kokonaisuutta. Lisäksi poikkeaminen selvitysalueesta on mahdollista suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi sekä saamelaisien kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Valiokunta tähdentää, että poikkeaminen ei kuitenkaan ole automaattista, vaan valtiovarainministeriö voisi myöntää oikeuden poiketa selvitysalueesta vain, jos kunnalla on riittävät edellytykset vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta.

Selvitysalueesta poikkeamisesta päättää valtiovarainministeriö kunnan tai kuntien yhteisestä hakemuksesta tai ministeriön omasta aloitteesta. Valiokunta pitää perusteltuna, että ministeriö voi käyttää aloiteoikeuttaan ainoastaan tilanteissa, joissa kuntien poikkeushakemukset poikkeavat toisistaan tai vain osa alueen kunnista on hakenut poikkeusta. Poikkeuksen hakemiselle lakiehdotuksessa ei ole asetettu erillistä määräaikaa, mikä merkitsee sitä, että kunnat voivat hakea poikkeusta tarkoituksenmukaiseksi katsomassaan vaiheessa selvitystyötä.

Täsmennyksenä on syytä mainita, että haettaessa poikkeusta työssäkäynti- tai yhdyskuntarakenneperusteen osoittamasta selvitysalueesta, valtiovarainministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen, jossa voidaan selvittää vaihtoehtoisia aluekokonaisuuksia.

Uudistuksen aikataulusta

Säädettävänä olevassa kuntarakennelaissa kunnalle asetetaan velvollisuus ilmoittaa viimeistään 30 päivänä marraskuuta 2013, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää laissa säädettyllä tavalla kuntien yhdistymistä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ilmoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen tarkoitus liittyy ennen kaikkea hallituksen linjaukseen, jonka mukaan hallitus arvioi kuntarakenneuudistuksen

etenemistä vuoden 2013 lopussa, sekä kokonais kuvan saamiseen kuntien ratkaisusta, kun ministeriössä tehdään poikkeuspäätöksiä selvitysalueiden koosta. Määräajalla pyritään myös siihen, että kunnat ryhtyisivät neuvottelemaan selvitysalueista ja selvityksen tekemisestä heti lain tultua voimaan. Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan saadun selvityksen mukaan tarkoita, että kuntien ilmoitusten ja lopullisten selvitysten tulisi välttämättä koskea samaa aluetta, joten kunta voisi halutessaan myös muuttaa tekemäänsä päätöstä ilmoituksen tekemisen jälkeen. Kuntien ilmoitusten johdosta valtiovarainministeriössä ei ole tarkoitus tehdä mitään velvoittavaa päätöstä.

Selvitysvelvollisuuden piirissä olevien kuntien tulee tehdä hallituksen esityksen mukaan yhdistymisselvitys viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014. Jos kunnat päättävät selvityksen perusteella esittää kuntien yhdistymistä, tulee yhdistymisesitys toimittaa valtiovarainministeriölle myös viimeistään mainittuna päivänä. Lakiehdotus antaa valtiovarainministeriölle tarvittaessa valtuudet määrätä erityinen kuntajakoselvitys toimitettavaksi alueella, jos kunta ei ole tehnyt laissa edellytettyä kuntien yhdistymisesitystä viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että erityisen tärkeää eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan kannalta olisi ollut lakiehdotusten asiallisen kytkennän vuoksi saada käsitellä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotusta yhdessä kuntarakennelakiehdotuksen kanssa. Tältä osin perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ei voida pitää riittävänä täydentävässä hallituksen esityksessä HE 53/2013 vp esiin tuotuja yleisluonteisia linjauksia. Asioiden käsittelemiselle eri aikaan eduskunnassa ei kuitenkaan ole suoranaisia valtiosääntöisiä esteitä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kokonaisten kuntien yhdistymiseen liittyvät päätökset kuuluvat perustuslakivaliokunnan mielestä kunnallisen itsehallinnon ydinalueelle. Kunnilla on yhdistymisselvityksiä ja mahdollisia yhdistymisesityksiä tehdessään oltava riittävät tiedot ainakin keskeisistä päätöksentekoon vaikuttavista seikoista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kustannusten osuus kuntien menoista on hallituksen esityksen mukaan keskimäärin 46 prosenttia. Siten on selvää, että sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitukseen ja järjestämiseen liittyvät ratkaisut ovat ainakin osalle kunnista keskeisessä asemassa niiden selvittäessä mahdollisia kuntaliitoksia. Tältä kannalta täydentävässä hallituksen esityksessä esitetyt linjaukset eivät perustuslakivaliokunnan mielestä anna kunnille riittävää tietoa päätöksenteon pohjaksi etenkin, kun siinä esitettyjen mallien perustuslainmukaisuus voidaan arvioida vasta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain käsittelyn yhteydessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotus on tarkoitus saattaa eduskunnan käsiteltäväksi keväällä 2014. Siten vaikuttaa selvältä, että kuntien olisi jätettävä selvityksensä ja esityksensä hyvin pikaisesti mainitun lain tultua hyväksytyksi tai mahdollisesti ennen sen hyväksymistä. Perustuslakivaliokunta katsoo lausunossaan, ettei perustuslainvoimaisesti suojatun kuntien itsehallinnon kannalta ole hyväksyttävää velvoittaa kuntaa tekemään ratkaisuaan tämänkaltaisessa asetelmassa epävarmaan tietoon perustuen. Yhtä lailla ongelmallinen olisi se tilanne, että kunnille jäisi hyvin lyhyt aika päätösten tekemiseen täsmällisen ja lopullisen tiedon saatuaan. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että kunnille annetaan lainsäädäntöratkaisujen tultua hyväksytyiksi riittävästi aikaa tehdä yhdistymisselvitykset ja mahdolliset yhdistymisesitykset. Tämä aika ei perustuslakivaliokunnan mielestä voi olla ainakaan kuutta kuukautta lyhyempi. Lisäksi olisi syytä säätää mahdollisuudesta jatkaa tätä aikaa hakemuksesta määräajaksi, jos selvitys on laaja tai muuten erityisen vaativa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallintovaliokunta ehdottaa kuntien yhdistymisselvityksen ja mahdollisen yhdistymisesityksen tekemisen määräajan pidentämistä jäljempänä tarkemmin ilmenevällä tavalla.

Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuntien yhdistämistä koskevan valtioneuvoston päätöksenteon edellytyksenä on, että asianomaisten kuntien valtuustot esittävät yhdistymistä. Kuntien esitys yhdistymisestä voidaan hylätä vain, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon kehittämisen tavoitteita tai kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Ainoan poikkeuksen muodostaa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn — niin sanottuun kriisikuntamenettelyyn — kytketty valtioneuvoston toimivalta päättää yhdistymisestä valtuuston sitä vastustaessa kuntajakoselvittäjän ehdotuksen kunnallisessa kansanäänestyksessä saaman enemmistön kannatuksen perusteella.

Valiokunta toteaa, ettei hallituksen esityksessä laajenneta valtioneuvoston toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä valtuustojen sitä vastustaessa. Näin ollen myös vastaisuudessa päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuu lähtökohtaisesti kuntien yhteiseen esitykseen.

Hallitusohjelmaan viitaten valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyä tehostetaan säätämällä valtioneuvostolle mahdollisuus ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin, jos kunnan kyky peruspalvelujen järjestämiseen on vaarantunut eivätkä kuntalaiset saa tarvitsemiaan palveluja.

Lakiehdotuksen mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva kuntajaon muutos tulee myös kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 63 a §:ssä tarkoitetun arviointiryhmän ehdotuksesta. Muutoksen valmisteleminen edellyttää toimitettavaksi erityinen kuntajakoselvitys, johon osallistuu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan lisäksi alueen muita kuntia. Kuntajakoselvittäjän tekemä ehdotus kunnille voi koskea 1) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistämistä olemassa olevaan kuntaan 2) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan

jakamista kahden tai useamman kunnan kesken tai 3) useamman kuin kahden kunnan yhdistymistä. Lisäksi ehdotukseen voi tarvittaessa sisällyttää kunnan osan tai osien siirtäminen toiseen kuntaan.

Jos kaikki kunnat hyväksyvät kuntajakoselvittäjän ehdotuksen kuntien yhdistymisestä, ne tekevät siitä esityksen valtiovarainministeriölle. Muutoin esityksen tekee kuntajakoselvittäjä. Valtioneuvosto voi hallituksen esityksen mukaan päättää kuntien yhdistymisestä, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Lisäksi edellytetään, että kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Valtioneuvostolla on tällaisessa tilanteessa lopullinen harkintavalta siitä, toteutetaanko kuntajakoselvittäjän esittämä kuntien yhdistyminen. Valtioneuvoston päätöksenteko on edellä mainituissa tilanteissa poikkeuksellisesti mahdollista ilman kuntien valtuustojen yhteistä esitystä kuntien yhdistymisestä. Tämän vuoksi myös muutoksenhakusäännöksiä on tarpeen muuttaa siten, että näissä tilanteissa kunnilla on muutoksenhakuoikeus valtioneuvoston kuntajaon muutosta koskevasta päätöksestä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että sääntely koskee erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa ja sen kanssa yhdistettäviä kuntia. Tällaisessa tilanteessa on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan otettava erityisesti huomioon, että niin sanotun kriisikunnan osalta tarkoituksena on turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Pakkoliitoksen taustalla olevat intressit ovat perustuslakivaliokunnan mielestä tässä mielessä niin painavia, että ne oikeuttavat näinkin merkittävään kajoamiseen kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslakivaliokunta korostaa kuitenkin tässä yhteydessä niiden yhdistämisen kohteena olevien kuntien asemaa, jotka ovat vastustaneet liitosta. Tältä osin on tärkeää, että hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei pidä johtaa kunnan tahdonvastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena

perusteltu. Lisäksi selvityksessä on pyrittävä aikaansaamaan sellainen kuntajaon muutos, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että pakkoliitosmahdollisuuden kynnystä selvennetään myös edellyttämällä muutoksen välttämättömyyttä. Välttämättömyyskriteeri rajaa myös sitä, kuinka monta kuntaa yhdistäminen voi koskea. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallintovaliokunta ehdottaa jäljempänä kuntarakennelakiehdotuksen 18 §:n 3 momentin muuttamista.

Kunnanosalitokset

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että kuntarakennemuutoksen tavoitteiden mukaisen toiminnallisesti ehjien kokonaisuuksien muodostamiseksi kokonaisten kuntien yhdistymisen ohella tulee edistää myös kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Kunnanosalitokset voivat olla perusteltuja erityisesti kunnan osan suuntautuessa toiminnallisesti muusta kunnasta poikkeavasti tai alueen näkökulmasta esimerkiksi yhdyskuntarakenteen tasapainoisen kehittämisen kannalta.

Valiokunta toteaa, että kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevia edellytyksiä ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutettaviksi. Kunnan osan siirtäminen toiseen kuntaan edellyttää siten edelleen pääsääntöisesti kyseisten kuntien valtuustojen hyväksyntää. Muutos voidaan tehdä voimassa olevaa kuntajakolakiä ja siinä säädettyjä edellytyksiä vastaavasti myös kunnanvaltuuston vastustuksesta huolimatta.

Esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi tehdä voimassa olevan lain mukaan muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä tai kunnan jäsen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi valtiovarainministeriön suora esitysoikeus kunnanosan siirtämisestä toiseen kuntaan ilman erityisen kuntajakoselvityksen toimittamista. Ministeriön suora esitysoikeus on käytännössä osoittautunut tarpeelliseksi kuntien ja kunnan asukkaiden tekemien esitysten käsittelyvaiheessa ministeriössä. Tällöin on kyse lähinnä siirrettäväksi esitetyn alueen rajausta koskevien

teknisluonteisten muutosten tekemisestä joustavasti.

Kuntien yhdistymissopimus

Voimassa olevaa kuntien yhdistymissopimusta koskevaan sääntelyyn ehdotetaan hallituksen esityksessä lisättäväksi velvoite sopia: 1) lähipalvelujen periaatteista, 2) asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamiskeinoista ja 3) periaatteista, joiden mukaan kuntien yhdistymisavustus käytetään laissa säädettyihin tarkoituksiin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kunnat voivat sopia aivan uusista alueelleen sopimista tavoista edistää asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia ja lähidemokratiaa. Kuntalain kokonaisuudistuksessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumiseen ja kehittää vaihtoehtoisia keinoja edistää niitä. Valiokunta korostaa myös säädettävään lakiin sisältyvää kaksikielisiä kuntia koskevaa velvoitetta sopia yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan uuden kunnan palvelut ja hallinto järjestetään suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.

Kielelliset oikeudet ja saamelaisten asema

Kuntarakennemuutoksessa on mahdollista, että nykyisiä yksikielisiä ja kaksikielisiä kuntia yhdistyy toisiinsa. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei kuntien yhdistymisen pitä vaikuttaa kunnan kielelliseen asemaan eikä sen pitä heikentää kunnan asukkaiden mahdollisuuksia tulla toimeen omalla äidinkielellään (PeVL 10/1998 vp). Lisäksi kuntajakoa muutettaessa on otettava huomioon ne vaatimukset, jotka johtuvat perustuslain 122 ja 17 §:stä, kun sovelletaan kuntajakolain 4 §:n 4 momenttia kielellisten oikeuksien turvaamisesta (PeVL 33/2009 vp).

Kielellisiin oikeuksiin vaikuttavat perustuslakivaliokunnan kannanotoista ilmenevät periaatteet tulevat konkreettisesti sovellettaviksi yhdistyvien kuntien neuvottelujen jälkeen syntyvässä kuntaliitosesityksessä tai mahdollisessa erityi-

sessä kuntajakoselvityksessä ja valtioneuvoston päätöksessä kuntajaon muuttamisesta.

Kuntarakennelakiehdotus sisältää säännöksen, joka merkitsee sitä, että muutoksen vaikutukset kielellisiin oikeuksiin on arvioitava kuntajaon muutosta selvitettäessä ja siitä päätettäessä. Lisäksi yhdistymissopimuksessa, kuten edellä on todettu, on kirjattava periaatteet siitä, kuinka kielelliset oikeudet turvataan sellaisissa kunnissa, jotka tulevat kaksikielisiksi.

Valiokunta pitää perusteltuna, että kielilakiin (423/2013) sisällytetään hallituksen esittämällä tavalla säännökset, jotka mahdollistavat kuntien yhdistymisen ilman, että liitos vaikuttaa kielteisesti kunnan kielelliseen asemaan tai että uuden kunnan kielellisen vähemmistön asema jää heikommaksi kuin mikä sen asema oli vanhassa kunnassa. Sanottu merkitsee muun muassa sitä, että mahdollistetaan yksikielisen ja kaksikielisen kunnan liittyminen uudeksi kaksikieliseksi kunnaksi, joka muutoin pitäisi määrätä yksikieliseksi sen takia, että laissa säädetyt raja-arvot (8 prosenttia tai 3 000 asukasta) alittuvat.

Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä kielilakiin tehtävää täsmennystä siitä, että valtio on velvolinen lähettämään kirjelmänsä kaksikielisel kunnalle kummallakin kielellä. Kirjelmät on jo tällä hetkellä lähetettävä yksikielisille kunnille kyseessä olevan kunnan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Järjestely tukisi kaksikielisiä kuntia kielilain mukaisten velvoitteiden toteuttamisessa kunnan vähemmistökielisiin luottamushenkilöihin ja asukkaisiin nähden. Lisäksi laissa korostetaan tarvetta laatia myös muiden kaksikielisten kuntien kunnallisten luottamuselinten kuin valtuuston kokouskutsut ja pöytäkirjat kunnan molemmilla kielillä. Näin toimitaan jo useissa kaksikielisissä kunnissa.

Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota saamelaisten asemaan. Kuntajakolain mukaan kuntajakoa muutettaessa tulee ottaa huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet sekä saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella. Valiokunta toteaa tältä osin, että saamelaisten kotiseutu-

alueen kunnat ovat kuntaliitostilanteessa erityistapauksia, koska alueen määrittelyyn on kytketty saamelaisten kielelliset oikeudet ja kulttuuri-itsehallinnon kannalta merkittävät oikeudet. Tämän vuoksi ennen alueen mahdollisten kuntaliitosten toteuttamista tulee lainsäädäntöä muuttaa ja tarkastella tässä yhteydessä tarkemmin liitoksen vaikutuksia saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaan itsehallintoon. Saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta katsoo, että saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevat oikeudet voidaan ottaa huomioon kuntaliitostapauksissa erityislainsäädännön valmistelun yhteydessä, eikä oikeuksien turvaaminen edellytä tässä vaiheessa muutoksia kuntarakennelakiin.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan PeVL 20/2013 vp, että ehdotettu sääntelykokonaisuus turvaa valiokunnan mielestä kaiken kaikkiaan varsin hyvin kielellisten oikeuksien toteutumisen kuntajaon muuttuessa. Tärkeää on myös perustuslakivaliokunnan mukaan, etteivät kuntajaon mahdolliset muutokset heikennä saamelaisille nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia taikka kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä.

Henkilöstön asema

Hallituksen esityksen mukaan kuntarakennemuutoksen vaikutuksia henkilöstön kokonaisu määrään tai henkilörakenteeseen ei ole mahdollista arvioida ennakoon. Uudistus tulee joka tapauksessa merkitsemään suuria organisatorisia ja palvelujen järjestämistapaa koskevia muutoksia kuntien yhdistyessä ja kuntien aiemmin muodostamien yhteistyöjärjestelyjen purkautuessa. Nämä muutokset vaikuttavat olennaisesti henkilöstön sijoittumiseen. Hallituksen esityksen tavoin hallintovaliokunta toteaa, että henkilöstön määrän kehitykseen vaikuttavat myös muun muassa henkilöstön eläköityminen ja työurien jatkaminen, irtisanomiskielto, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistus, lainsäädännölliset muutokset sekä kuntien toimintojen ulkoistamiskehitys.

Vastaisuudessa työmarkkinoille tulevien ikäluokkien koko pienenee. Samalla kunnallisten palvelujen tarve kasvaa. On selvää, ettei julki-

nen sektori voi palkata työvoiman vähentyessä yhtä paljon työntekijöitä kuin nykyään. Uhkana on myös työvoimapula erityisesti syrjäisimmillä alueilla ja ammattitaitoisesta työvoimasta.

Valiokunta katsoo, että kuntarakennemuutuksessa syntyvissä suuremmissa kuntaorganisaatioissa on paremmat mahdollisuudet rekrytoida ammattitaitoista työvoimaa sekä kehittää henkilöstön laaja-alaisempaa ammatillista osaamista ja työuralla etenemistä. Rakenteiden uudistaminen mahdollistaa myös työvoiman käytön suunnittelun laajemmissa kokonaisuuksissa. Työnantajayksikköjen koon suurentuessa helpottuu lisäksi ammattimaisen henkilöstöjohton ja henkilöstöhallinnon saaminen kuntaorganisaatioihin. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös henkilöstön johtaminen tukee entistä paremmin kuntien palvelutuotannon kehittämistä ja tulokSELLISTA toimintaa. Valiokunta painottaa, että kuntarakennemuudistus edellyttää valmiuksien lisäämistä muutosjohtamiseen ja yleisemminkin kuntaorganisaatioiden muutoskyvykkyyteen.

Hallintovaliokunta korostaa, että esityksessä turvataan kuntien henkilöstön asema muutosprosessissa. Kuntajaon muutos, joka johtaa kunta-työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Henkilöstön tehtävät ja työn tekopaikka saattavat kuitenkin muuttua. Palvelusuhteen ehdot voivat myös muuttua uuden tehtävän tai viran myötä työ- tai virkaehtosopimuksen ja niihin liittyvän uuden tehtävän vaatimustason perusteella.

Valiokunta pitää perusteltuna, että kuntarakennelakiehdotukseen sisältyvät myös säännökset kuntien yhdistymisselvitysten valmisteluista kuntien henkilöstön kanssa ja henkilöstön osallistumisesta kuntajaon muutosta koskevan esityksen valmisteluun.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistus (Sote-uudistus)

Kuntarakennelakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 31/2013 vp on kuvattu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskevan erikseen annettavan lakiehdotuksen kehittämislinjauksia. Esityksessä on kuvattu tältä osin hallitusohjelman

linjaukset uudistuksen lähtökohdiksi sekä hallituksen 21 päivänä maaliskuuta 2013 valtion talouden kehysten hyväksymisen yhteydessä tehdyt linjaukset sosiaali- ja palvelurakennemuutoksen etenemisestä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelu on päätetty aloittaa välittömästi, ja sen on tarkoitus tulla aiemman tiedon mukaan voimaan vuoden 2015 alussa.

Hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien linjausten täydentämiseksi pääministeri Jyrki Katainen on asettanut 20 päivänä huhtikuuta 2013 kunta- ja sote-koordinaatioryhmän, jonka puheenjohtajana on toiminut Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtaja Petteri Orpo ja varapuheenjohtajana Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän puheenjohtaja Jouni Backman. Täydentävässä hallituksen esityksessä HE 53/2013 vp kuvataan hallituksen linjauksia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toteuttamisesta mainitun työryhmän esityksen pohjalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut 8 päivänä huhtikuuta 2013 sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän. Valmisteluryhmän tehtävänä on valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon laiksi 31 päivään joulukuuta 2013 mennessä.

Hallintovaliokunta katsoo sosiaali- ja terveysvaliokunnan tavoin, että esitetty kuntarakennemuutos on välttämätön erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaamiseksi. Väestön ikärakenteen muutos ja huoltosuhteen heikkeneminen, maan sisäinen muuttoliike sekä kuntatalouden huolestuttava tila uhkaavat vakavasti kuntaperusteista palvelujärjestelmää.

Täydentävässä hallituksen esityksessä kunat jaetaan väestömäärän perusteella kolmeen ryhmään. Pienimmillä, alle 20 000 asukkaan kunnilla ei olisi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuuta. Sen sijaan keskipikoinen kunta voisi järjestää perustason sosiaali- ja terveyspalvelut ja toimia toiminnallisen kokonaisuuden vastuukuntana muodostaen perustason alueen. Maakunnan keskustaajama voisi järjestäisi kaikki laajan perus- ja erityistason so-

siaali- ja terveyspalvelut ja toimisi sote-alueen vastuukuntana. Lisäksi vähintään noin 50 000 asukkaan kunta voisi järjestää laajan perustason sosiaali- ja terveyspalvelut, jos sillä on laissa määritettävä riittävä kantokyky. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoitus kuitenkin on tehdyissä linjauksissa, että 20 000—50 000 asukkaan kunnille tulee perustason terveyspalvelujen järjestämisvastuu vain niissä tapauksissa, joissa kunta ei kuulu maakunnan keskustaajaman kanssa samaan työssäkäyntialueeseen. Tämä on perusteltua, jotta vältetään päällekkäisten sote-organisaatioiden muodostuminen samalle alueelle. Hallituksen sote-linjausten osalta hallintovaliokunta viittaa lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon.

Perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut lausunnossaan täydentävään hallituksen esitykseen sisältyviä sote-linjauksia perustuslain näkökulmasta, koska sote-järjestämisalakiehdotusta ei ole vielä olemassa ja koska täydentävään hallituksen esitykseen sisältyvät linjaukset ovat varsin alustavia ja yleispiirteisiä.

Hallintovaliokunta toteaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan tavoin, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevia säännöksiä jatkovalmistelussa on täsmennettävä muun muassa perustason alueiden muodostamisperusteita sekä tarvittavien rahoitusratkaisujen ja omaisuusjärjestelyjen toteuttamistapaa. Myös perusteluissa mainittua vastuukuntamallia on mahdollista arvioida lopullisesti vasta sitä koskevan lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä.

Opetus-, kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalvelut

Sivistysvaliokunta on tarkastellut lausunnossaan SiVL 11/2013 vp kuntauudistusta ja siihen liittyvää kuntarakennemuutosta toimialansa kannalta. Lausunnosta ilmenee muun muassa viimeaikaisen kehityksen heikentäneen saadun selvityksen mukaan eri kunnissa asuvien yhdenvertaisuutta ja vaarantaneen perustuslailla turvattujen sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumista. Jotta edellytykset laadukkaille ja yhdenvertaisille palveluille voidaan turvata koko maan alueella, on taloudellisesti ja osaamis-

taan vahvempien kuntayksiköiden tavoittelu perusteltua. Kuntien määrien vähentyminen antaa paremmat mahdollisuudet myös koulutuksen kehittämistoiminnan kokoamiseen nykyistä laajempiin, kansallisen koulutuspolitiikan kannalta vaikuttaviin toimiin.

Sivistysvaliokunnan saamassa selvityksessä on esitetty, että pienempien kuntien resurssit organisoida esimerkiksi opetussuunnitelmien laadintaa ja kehittämistä, opetuksen laadun jatkuvaa kehittämistä sekä oppilashuollon palveluita ja opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömiä tukipalveluja ovat haasteelliset. Merkittävä osa kunnista on selvityksen mukaan jo pitkään aliresursoinut perusopetuslain (628/1998) edellyttämän oppilashuollon toimeenpanemiseksi tarvittavaa henkilöstöä. Myös välttämättömien tukipalvelujen sekä tehostetun ja erityisen tuen järjestäminen edellyttävät osaltaan, että kunnan väestöpohjassa alle 1-vuotiaiden ikäluokan koko olisi vähintään noin 50 lasta. Sivistysvaliokunta korostaa, että kuntarakenteen uudistaminen ei saa johtaa koulujen eriytymiseen.

Sivistysvaliokunta käsittelee lausunnossaan tarkemmin esi- ja perusopetusta, toisen asteen koulutusta sekä kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalveluja. Hallintovaliokunta viittaa eri näkökohtien osalta sivistysvaliokunnan lausunnossa tarkemmin esitettyyn.

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Valiokunta pitää tarpeellisena, että kunnat saavat kuntarakenneuudistuksessa yhdistymisselvitysten tekemiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin avustusta valtiolta. Lisäksi on tärkeää kannustaa kuntia tekemään tarvittavat kuntarakenteen muutokset suuntaamalla kunnille yhdistymisavustusta ja korvaamalla mahdolliset yhdistymisestä johtuvat valtionosuuden menetykset.

Tämän vuoksi on perusteltua, että kunnilla on kuntarakennelakiehdotuksen mukaan mahdollisuus hakea avustusta kuntajakoselvityksen kustannuksiin valtiovarainministeriöltä. Avustusta voidaan maksaa myös uuden kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos selvityksessä on mukana talousperusteen täyttävä

kunta. Valtioneuvoston määräämän erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset maksetaan nykyiseen tapaan valtion varoista.

Kuntien yhdistymisavustusten maksamista jatketaan kuntarakenneuudistukseen liittyvissä vuosien 2014—2017 alusta voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Alle 20 000 asukkaan uudelle kunnalle yhdistymisavustusta on mahdollista saada ainoastaan, jos valtiovarainministeriö on myöntänyt poikkeuksen selvitysalueelle. Yhdistymisavustusta ei ole myöskään tarkoitus maksaa selkeästi selvityksperusteiden vastaisissa kuntien yhdistymisissä. Työssäkäynti- tai yhdyskuntarakenneperusteiden vastaisesti ilman keskuskuntaa muodostetulle kunnalle yhdistymisavustusta voidaan myöntää vain, jos kuntien yhdistymisesitys perustuu erityiseen kuntajakoselvitykseen. Yhdistymisavustuksen saaminen edellyttää hallituksen esityksen mukaan kuntien tekevän yhdistymisesityksen viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014.

Hallituksen esityksestä selviää, että yhdistymisavustukset ovat tasoltaan vastaavia kuin vuoden 2013 alussa voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä. Tuen suuruus on kuitenkin nykyistä enemmän kytköksissä yhdistyvien kuntien lukumäärään ja uuden kunnan asukasmäärään. Yhdistymisavustus on kuntien yhdistymistä kohden 2—10 miljoonaa euroa. Enimmäismäärä avustusta maksetaan kuntien yhdistymisiin, joissa on osallisena yli 6 kuntaa ja joiden asukasmäärä on vähintään 80 000 asukasta.

Kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityksperusteen täyttävä kunta tai kuntia, maksetaan yhdistymisavustuksen lisäosaa, jonka suuruus on 150 euroa talousperusteen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistämistä kohden. Tarkoitus on helpottaa kunnan taloudellista asemaa tilanteessa, jossa uuteen kuntaan yhdistyy yksi tai useampi talousvaikeuksissa oleva kunta.

Yhdistymisavustukset tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai kunnan talouden vahvistamiseen. Kuntien tu-

lee päättää yhdistymissopimuksissa niistä periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustus käytetään mainittuihin tarkoituksiin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että valtionosuuksien menetysten korvaamista jatketaan vuosina 2014—2019. Uudelle kunnalle maksetaan kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina aina vuoden 2019 loppuun saakka korvausta valtionosuuksien vähenemisestä. Korvauksen saamisen edellytyksenä on yhdistymispäätöksen tekeminen viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014. Lisäksi yhdistymisen on tultava voimaan viimeistään vuoden 2017 alusta. Korvaus kestää siten yhdistymisen voimaantulovuodesta riippuen 3—6 vuotta ja kannustaa osaltaan yhdistymisen mahdollisimman nopeaan toteuttamiseen.

Kuntakoko ja kuntarakenne

Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, ettei säännöksen väljästä muotoilusta voida johtaa kovin tiukkoja puitteita kuntakoolle tai kuntarakenteelle yleisemmin. Tästä on osoituksena jo se, että sekä kuntien asukasmäärä että pinta-ala ovat vaihdelleet ja vaihtelevat edelleen runsaastikin. Perustuslain säännöksen taustalla on perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin käsitys siitä, että kunta on paikallishallinnon perusyksikkö, jonka toiminta ja hallinto perustuvat paikalliseksi miellettyyn yhteisöön ja paikallistason demokratiaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee edelleen, että perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostaa yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden. Jälkimmäisen säännöksen perusteella itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Kokonaisuudesta seuraa väistämättä, että kuntien on tarkoitettu olevan yleisesti ottaen maakuntia pienempiä hallintoyksiköjä. Tämä asettaa tietynlaiset rajat sille, millaiseksi kuntarakenne voidaan Suomessa tavallisen lain säännösin muodostaa. Esimerkiksi perustuslain 122 §:n 2 momentin, jonka mukaan kuntajaon

perusteista säädetään lailla, ei voida tässä kokonaisuudessa katsoa antavan lainsäätäjällekään perustetta täysin vapaasti muuttaa kuntarakennetta tai kasvattaa kuntakokoa.

Kuntarakenneuudistuksen vaikutuksista

Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on merkittävä muutos nykyiseen kuntajakoon ja kuntakokoon. Koko kuntauudistuksen tavoitteena on kestävä ja vakaa kuntatalous, joka turvaa rahoituksellisen liikkumavaran vanhenevan väestön kasvaviin palvelutarpeisiin horjuttamatta kunnan rahoituksellista vakautta myöskään talouden suhdannevaihteluissa. Resursseiltaan vahvoilla ja vakailta kunnilla on toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ikärakenteen vanhentuessa voimakkaasti tulevana vuosina. Kuntarakenneuudistuksella tavoitellaan myös kuntien tuloksellisuuden parantamista kuntasektorin kestävyysvaajeen tasapainottamiseksi.

Valiokunnan mielestä on ymmärrettävää, ettei uudistuksen vaikutuksia ole vielä tässä vaiheessa mahdollista tarkasti arvioida. Vaikutusten arviointia vaikeuttaa muun muassa se, ettei muodostuva uusi kuntarakenne ole vielä tiedossa, koska se määrittyy kuntien selvitysten ja yhdistymistä koskevien päätösten perusteella.

Hallituksen esityksessä arvioidaan valiokunnan mielestä joka tapauksessa monipuolisesti ja eri näkökohdat huomioon ottaen esityksen vaikutuksia suhteessa lakiehdotukseen sisältyvien selvityspereusteiden mukaiseen kuntarakenteeseen. Vaikutuksia arvioidaan sekä tavoitellun kuntarakenteen että uusien, vahvojen peruskuntien toiminnan näkökulmista. Lisäksi esityksen perusteluissa arvioidaan yhdistymisselvitysten vaikutuksia. Valiokunta viittaa lisäksi esityksen perustelujen vaikutusten arviointia koskevassa osiossa lausuttuun.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, koska hallintovaliokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan 1. lakiehdotuksen 4 h §:stä,

4 j §:stä, 42 §:stä ja 44 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset.

Hallintovaliokunnan ehdottamat muutokset kuntarakennelakiin

4 g §. Selvitysalueesta poikkeaminen. Lakiehdotuksen 4 g §:ssä säädetään mahdollisuudesta poiketa selvityspeniteiden osoittamasta selvitysalueesta. Hallituksen esityksen mukaisessa muodossa säännöksen sisältö jää epäselväksi, kun kaikissa tilanteissa kunnalla tulee olla riittävät edellytykset vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Tämä ilmeisesti vaikeuttaisi mahdollisuuksia poiketa selvitysalueesta, kun siihen muutoin olisivat asianmukaiset perusteet. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että vaatimus vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta koskee kunnan sijasta selvitysalueita.

4 h §. Selvitysten määräaika ja seuranta. Hallituksen esityksen 4 h §:n 1 momentin mukaan kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014. Jos kunnat päättävät selvityksen perusteella esittää kuntien yhdistymistä, tulee tätä koskeva 6 §:ssä tarkoitettu kuntien yhteinen yhdistymisesitys toimittaa valtiovarainministeriölle myös viimeistään mainittuna päivänä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, kuten edellä on jo todettu, että kunnilla on yhdistymisselvityksiä ja mahdollisia yhdistymisesityksiä tehdessään oltava riittävät tiedot ainakin keskeisistä päätöksentekoon vaikuttavista seikoista. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kustannusten osuus kuntien menoista on hallituksen esityksen mukaan keskimäärin 46 prosenttia. Siten on selvää, että sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitukseen ja järjestämiseen liittyvät ratkaisut ovat ainakin osalle kunnissa keskeisessä asemassa niiden selvittäessä mahdollisia kuntaliitoksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotus on tarkoitus saattaa eduskunnan käsiteltäväksi keväällä 2014. Siten vaikuttaa selvältä, että kuntien olisi jätettävä selvityksensä ja esityksensä hyvin pikaisesti maini-

tun lain tultua hyväksytyksi tai mahdollisesti jopa ennen sen hyväksymistä.

Kuntien perustuslainvoimaisesti suojatun itsehallinnon kannalta ei ole hyväksyttävää velvoittaa kuntaa tekemään ratkaisuaan tämän kaltaisessa asetelmassa epävarmaan tietoon perustuen. Yhtä lailla ongelmallinen olisi se tilanne, että kunnille jäisi hyvin lyhyt aika päätösten tekemiseen täsmällisen ja lopullisen tiedon saatuaan. Tämän vuoksi on perustuslakivaliokunnan mielestä välttämätöntä, että kunnille annetaan lainsäädäntöratkaisujen tultua hyväksytyiksi riittävästi aikaa tehdä yhdistymisselvitykset ja mahdolliset yhdistymisesitykset. Tämä aika ei perustuslakivaliokunnan mielestä voi olla kuutta kuukautta lyhyempi. Lisäksi olisi syytä säätää mahdollisuudesta jatkaa tätä aikaa hakemukselta määrääjäksi, jos selvitys on laaja tai muuten erityisen vaativa.

Koska lainsäädäntöratkaisujen ajankohta on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lainsäädännön osalta edelleen avoin, on kunnille asetettavasta yhdistymisselvityksen ja mahdollisen yhdistymisesityksen tekemisen määräajasta ja etenkin sen päättymisestä säätäminen välttämätöntä pidättää vielä erikseen laila tehtäväksi ja siten perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi sekä eduskunnan lopullisesti hyväksyttäväksi. Tällaisen muutoksen tekeminen 1. lakiehdotukseen on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vastaava muutos on tehtävä myös niiden lakiehdotuksen muiden säännösten osalta, jotka ovat yhteydessä hallituksen esityksen 4 h §:n 1 momentin määräaikaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallintovaliokunta ehdottaa kuntarakennelakiehdotuksen 4 h §:n muuttamista siten, että hallituksen esitykseen sisältyvä 1 momentti siirtyy muutettuna 4 h §:n 3 momentiksi seuraavasti: "Kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys viimeistään *6 kuukauden kuluttua tämän momentin voimaantulosta*." Lisäksi valiokunta viittaa jäljempänä voimaantulosäännöksen kohdalla lausuttuun.

Määräajan jatkamisesta hakemuksesta, jos selvitys on laaja tai muuten erityisen vaativa, valiokunta ehdottaa säädettäväksi 4 §:n uudessa 4 momentissa.

4 j §. Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen. Pykälän mukaan valtiovarainministeriö voi, sen ohella mitä 4 luvussa säädetään, tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta 4 §:ssä säädetty edellytykset täyttävällä alueella, jos kunta ei ole viimeistään 1 heinäkuuta 2014 tehnyt tämän lain 6 §:ssä tarkoitettua kuntien yhdistymisesitystä.

Edellä kuntarakennelakiehdotuksen 4 h §:n kohdalla lausuttuun viitaten hallintovaliokunta ehdottaa 4 j §:n muuttamista kuulumaan seuraavasti: "Ministeriö voi, sen ohella mitä 4 i §:n 2 momentissa ja 4 luvussa säädetään, tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta 4 §:ssä säädetty edellytykset täyttävällä alueella, jos kunta ei ole viimeistään *kuuden kuukauden kuluttua tämän pykälän voimaantulosta* tehnyt kuntien yhdistymisesitystä." Voimaantulosäännöksessä säädetään tämän pykälän voimaantulosta.

8 §. Yhdistymissopimus. Valiokunta ehdottaa jäljempänä hallituksen esitykseen sisältyvän 42 §:n jakamista kahteen osaan säätämällä 42 §:n 3—7 momentista uusi 42 a §. Tästä syystä hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 11 kohtaan tehtäväksi teknisluonteisen tarkistuksen.

18 §. Päätöksenteon edellytykset kuntien yhdistyessä. Kuntarakennelakiehdotuksen 18 §:n 3 momenttiin ehdotetaan hallituksen esityksessä lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädetään valtioneuvoston toimivallasta päättää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntien yhdistymisestä myös kyseisten kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta. Valtioneuvosto voisi päättää kuntien yhdistymisestä ilman kuntien yhteistä esitystä ja kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja jos

4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että tällaisessa tilanteessa on otettava erityisesti huomioon, että niin sanotun kriisikunnan osalta tarkoituksena on turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Pakkoliitoksen taustalla olevat intressit ovat perustuslakivaliokunnan mielestä tässä tapauksessa niin painavia, että ne oikeuttavat näinkin merkittävään kajoamiseen kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslakivaliokunta korostaa kuitenkin niiden yhdistämisen kohteena olevien muiden kuntien asemaa, jotka ovat vastustaneet liitosta. Tätä osin on tärkeää, että hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti pelkästään arviointimenetelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täytymisen ei pidä johtaa kunnan tahdonvastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena perusteltu. Lisäksi selvityksessä on pyrittävä saamaan aikaan sellainen kuntajaon muutos, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta ehdottaa, että pakkoliitosmahdollisuuden kynnystä selvennetään edellyttämällä 18 §:n 3 momentissa muutoksen välttämättömyyttä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Valiokunta tähdentää, että kriisikunnan kohdalla tulee harkita perusteellisesti, onko kuntajaon muuttaminen vastoin valtuuston tahtoa välttämätöntä kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvien oikeuksien turvaamiseksi viimeisenä käytettävissä olevana ratkaisuna.

41 §. Yhdistymisselvityksen kustannukset. Kuntarakennelakiehdotuksen 41 §:n 1 momentista ilmenee, että kunnalle voidaan maksaa avustusta yhdistymisselvityksen kustannuksiin. Pykälän 2 momentin nojalla puolestaan voidaan maksaa avustusta uuden kunnan talouden tervehtytämiskeinojen selvittämiseen.

Valiokunta ehdottaa 41 §:n 1 ja 2 momentin muotoilemista tavalla, joka ei jätä ministeriölle harkintavaltaa avustuksen maksamisessa säännöksissä tarkoitettujen kriteerien täytyessä.

42 §. *Yhdistymisavustus.* Yhdistymisavustuksen maksamiseen ja edellytyksiin ehdotetaan hallituksen esityksessä tehtäväksi kuntarakennemuutoksen tavoitteista johtuvia muutoksia. Pykälän 1 momentissa yhdistymisavustuksen saamiselle asetettaisiin ehtoja. Pykälän 2 momentin yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017 ja kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen 1 päivänä heinäkuuta 2014.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja edellä 4 h §:n kohdalla lausuttuun viitaten hallintovaliokunta ehdottaa 42 §:n 2 momentin muuttamista siten, että yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksenä oleva yhdistymisesitys tulee tehdä viimeistään 4 h §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuna ajankohtana.

Lisäksi valiokunta ehdottaa uudessa 3 momentissa, että vuosina 2014 ja 2015 voimaan tulevilla kuntien yhdistymisissä yhdistymisavustuksen maksamiseksi edellytetään, että kuntien yhdistymisesitys on tehty 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuun määräaikaan mennessä. Lain 5 §:n 3 momentissa säädetään, että valtiovarainministeriö määrää ajankohdan, johon mennessä esitys seuraavan vuoden alusta voimaan tulevaisuuteen aiotusta kuntien yhdistymisestä on toimitettava ministeriölle.

42 a §. *Yhdistymisavustuksen maksaminen ja käyttäminen (Uusi).* Hallintovaliokunta ehdottaa, että hallituksen esitykseen sisältyvästä 42 §:n 3—7 momentista muodostetaan teknisin tarkistuksin uusi 42 a §.

44 §. *Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen.* Kuntien yhdistymisestä mahdollisesti aiheutuvan valtionosuuksien vähentymisen korvaamista on tarkoitus jatkaa vuosina 2014—2017 voimaan tulevilla kuntien yhdistymisissä. Kuntarakennelakiehdotuksen 44 §:n 1 momentin mukaan, jos mainittuina vuosina voimaan tuleva kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, valtiovarainministeriö myöntää uudelle kunnalle vä-

hennyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina aina vuoden 2019 loppuun saakka valtionosuuksien vähenemisen korvausta. Korvauksen saamisen edellytyksenä on, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014.

Valiokunta ehdottaa 44 §:n 1 momentin loppuun tehtäväksi vuosina 2014 ja 2015 voimaan tulevien kuntien yhdistymisten osalta 42 §:n 3 momenttia vastaavasti viittauksen lain 5 §:n 3 momenttiin.

Vuosina 2016 ja 2017 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä 1 momentissa tarkoitetun korvauksen saamisen edellytyksenä on hallintovaliokunnan ehdottaman 44 §:n uuden 2 momentin nojalla, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen viimeistään 4 h §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuna ajankohtana.

Voimaantulosäännös. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee olevan välttämätöntä, että kunnille annetaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöratkaisujen tultua hyväksytyiksi riittävästi aikaa tehdä yhdistymisselvitykset ja mahdolliset yhdistymisesitykset. Koska näiden ratkaisujen ajankohta on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lainsäädännön osalta edelleen avoin, on kunnille asetettavissa määräajoista ja etenkin niiden voimaantulosta säättäminen välttämätöntä pidättää vielä erikseen lailla tehtäväksi ja siten eduskunnan lopullisesti hyväksyttäväksi. Hallintovaliokunta ehdottaa tämän vuoksi voimaantulosäännökseen otettavaksi uuden 5 momentin, jonka mukaan kuntarakennelain 4 h §:n 3 ja 4 momentin, 4 j §:n, 42 §:n 2 momentin ja 44 §:n 2 momentin voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

Viimeisimmän tiedon mukaan sosiaali ja terveydenhuollon järjestämisalakia koskeva hallituksen esitys voitaisiin antaa eduskunnalle aikaisintaan maaliskuussa 2014. Jos eduskunta käsittelee esityksen vuoden 2014 kevätistuntokauden kuluessa, voisi laki tulla voimaan 1.7.2014. Jotta kunnille jäisi vähintään kuusi kuukautta aikaa ottaa huomioon lain lopullinen sisältö, tulisi kuntarakennelain mukaisen selvitysvelvollisuu-

den ja mahdollisen yhdistymisesityksen tekemisen määräajaksi säätää 31.12.2014. Kuten edellä on todettu, on säännösten voimaantulosta mainituilta osin tarpeen säätää lailla erikseen, jolloin määräaika tulee tarkasti säänneltyä.

Yhteenveto

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa 2. ja 3. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomina ja 1. la-

kiehdotuksen hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin muutosehdotuksin ja kannanotoin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2. ja 3. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntajakolain (1698/2009) nimike, 2 §, 4 §:n 1 ja 4 momentti, 8 §:n 1 momentin 8 ja 9 kohta sekä 3 momentti, 11 §:n 1 momentti, 18 §:n 1 momentti ja 53 §:n 2 momentti sekä
lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 1 a luku, 8 §:n 1 momenttiin uusi 10 kohta ja väliaikaisesti uusi 11 kohta, 8 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti, muutettu 3 momentti ja nykyinen 4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi, 15 §:ään uusi 3 momentti, lakiin uusi 16 a §, 18 §:ään uusi 3 momentti, 29 §:ään siitä lailla / kumotun 2 momentin tilalle väliaikaisesti uusi 2 momentti, lakiin siitä lailla / kumotun 9 luvun tilalle väliaikaisesti uusi 9 luku ja lakiin siitä lailla / kumotun 59 §:n tilalle väliaikaisesti uusi 59 § seuraavasti:

Kuntarakennelaki

2 ja 4 §
(Kuten HE)

1 a luku

Kuntarakenneuudistuksen toteuttaminen

4 a—4 f §
(Kuten HE)

4 g §

Selvitysalueesta poikkeaminen

Edellä 4 c §:ssä ja 4 d §:n 3 momentissa säädettyjen selvityspäätösten osoittamasta selvitysalueesta voidaan poiketa, jos *selvitysalueella* on riittävät edellytykset vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta, ja:
(1—4 kohta kuten HE)

(2 ja 3 mom. kuten HE)

4 h §

Selvitysten määräaika ja seuranta

(1 mom. kuten HE:n 2 mom.)

Edellä 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella. (2 mom. HE:n 3 mom.)

Kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys viimeistään kuuden kuukauden kuluttua tämän momentin voimaantulosta. (3 mom. HE:n 1 mom.)

Ministeriö voi kunnan hakemuksesta pidentää 3 momentissa tarkoitettua määräaika yhdistymisselvityksen laajuuden tai muun erityisen vaativuuden perusteella. Ministeriön päätöksestä voi hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. (Uusi 4 mom.)

4 i §
(Kuten HE)

4 j §

Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen

Ministeriö voi, sen ohella, mitä 4 i §:n 2 momentissa ja 4 luvussa säädetään, tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta 4 §:ssä säädetty edellytykset täyttävällä alueella, jos kunta ei ole viimeistään kuuden kuukauden kuluttua tämän pykälän voimaantulosta tehnyt kuntien yhdistymisesitystä.

4 k §
(Kuten HE)

8 §

Yhdistymissopimus

Kunnat tekevät kuntien yhdistymisestä yhdistymissopimuksen, jossa on sovittava ainakin:

— — — — —
(8—10 kohta kuten HE)

11) periaatteista, joiden mukaan 42 a §:ssä tarkoitettu yhdistymisavustus käytetään mainitun pykälän 3 momentissa säädettyyn tarkoitukseen.

(2 ja 4 mom. kuten HE)

11, 15 ja 16 a §
(Kuten HE)

18 §

Päätöksenteon edellytykset kuntien yhdistyessä

(1 mom. kuten HE)

— — — — —
Valtioneuvosto voi päättää 16 a §:ssä tarkoitettua kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täytyvät.

29 §
(Kuten HE)

9 luku

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

41 §

Yhdistymisselvityksen kustannukset

Kunnalle maksetaan avustusta 4 c—4 e §:ssä säädettyjen selvityspereusteiden osoittamalla sel-

vitysalueella tai 4 i §:n 1 momentissa tarkoitetun ministeriön päätöksen perusteella niistä poikkeavalla alueella toteutettavan yhdistymiselvityksen kustannuksiin.

Kunnalle maksetaan avustusta uuden kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos yhdistymiselvitykseen osallistuu 4 f §:ssä tarkoitetun talousperusteen täyttävä kunta.

(3 ja 4 mom. kuten HE)

42 §

Yhdistymisavustus

(1 mom. kuten HE)

Lisäksi edellytyksenä yhdistymisavustuksen maksamiselle on, että kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017 ja kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymiselvityksen viimeistään 4 h §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuna ajankohtana.

Vuosina 2014—2015 voimaan tulevilla kuntien yhdistymisissä yhdistymisavustuksen maksamiseksi edellytetään, että kuntien yhdistymiselvitys on tehty 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuun määräaikaan mennessä. (Uusi 3 mom.)

(HE:n 3—7 mom. poist.)

42 a § (Uusi)

Yhdistymisavustuksen maksaminen ja käyttäminen

Yhdistymisavustus muodostuu yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta sekä lisäosasta.

Yhdistymisavustus maksetaan kolmen vuoden aikana. Avustuksesta maksetaan 40 prosenttia vuonna, jona muutos tulee voimaan, ja 30 prosenttia molempina seuraavina kahtena vuotena.

Yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistymisavustuksen viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä kunnan tulee toi-

mittaa ministeriölle tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys yhdistymisavustuksen käytöstä. Yhdistymisavustuksen takaisinperintään sovelletaan valtionavustuslakia.

Jos yhdistymisavustuksen maksukauden aikana kuntajakoa muutetaan siten, että kunnat olisivat oikeutettuja uuteen avustukseen, avustus lasketaan sen mukaan kuin aiemmin toteutettu muutos olisi toteutettu yhtä aikaa viimeksi toteutetun muutoksen kanssa. Aiemmin toteutetun muutoksen perusteella maksetun avustuksen ja uudelleen lasketun avustuksen erotus maksetaan viimeksi toteutetun kuntajaon muutoksen voimaantulovuotena ja sitä seuraavana kahtena vuotena siten kuin 2 momentissa säädetään.

Ministeriö maksaa yhdistymisavustuksen vuosittain kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Jos avustusta saa useampi kuin yksi kunta, avustus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvän asukasmäärän mukaisessa suhteessa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euro-määrästä, joka kunnalle olisi maksettu yhdistymisavustuksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.

43 § (Kuten HE)

44 §

Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen

Jos vuosina 2014—2017 voimaan tuleva kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, ministeriö myöntää uudelle kunnalle vähennyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina vuoden 2019 loppuun saakka valtionosuuksien vähenemisen korvausta. Vuosina 2014—2015 voimaan tulevilla kuntien yhdistymisissä korvauksen maksamiseksi

edellytetään, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun kuntien yhdistymisesityksen 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuun määräaikaan mennessä.

Vuosina 2016—2017 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä 1 momentissa tarkoitetun korvauksen saamisen edellytyksenä on, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen viimeistään 4 h §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuna ajankohtana. (Uusi 2 mom.).

(3—5 mom. kuten HE:n 2—4 mom.)

53 ja 59 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös

(1—4 mom. kuten HE)

Tämän lain 4 h §:n 3 ja 4 momentin, 4 j §:n, 42 §:n 2 momentin ja 44 §:n 2 momentin voimaantulosta säädetään kuitenkin erikseen laila. (Uusi 5 mom.)

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
Jussi Halla-aho /ps
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk

Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Outi Mäkelä /kok
Tapani Mäkinen /kok
Osmo Soininvaara /vihr (osittain)
Ulla-Maj Wideroos /rkp
vjäs. Kari Tolvanen /kok
Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esitys kuntauudistukseksi jatkaa Kataisen hallitukselle tuttua ylimielisyyden linjaa, jossa sellaiset asiat kuin perustuslaki ja hyvä hallintokulttuuri ovat vain sanoja; tärkeintä on lopputulos keinoista välittämättä.

Vaikka monet maamme johtavista laintuntijoista, kuten professorit Jyrki Tala, Asko Uoti, Anssi Keinänen ja Kaarlo Tuori, epäilevät julkisesti koko kuntauudistuksen perustuslainmukaisuutta, jatkaa hallitus jääräpäisesti valitsemallaan linjalla. Linja ei muutu, vaikka jopa hallituspuolueiden sisällä on epäilty perustuslain saavan Kataisen hallitukselta kylmää kyytiä.

Sote-uudistuksessa unohtuu ihminen

Kuntarakenteeseen läheisesti kytkeytyvä sote-puoli on ollut koko uudistuksessa lapsipuolen asemassa. Vaikka hallitus pelastaakseen kasvonsa perusti hallituspuolueiden eduskuntaryhmistä kootun sote-työryhmän selvittämään syntyneitä sotkia viime hetkellä, jäi moni käytännön asia käytännössä edelleen auki.

Sote-uudistuksessa ei voi olla kyse pelkästä hallinnosta ja siitä, miten monta asukasta kunnassa pitää olla, ennen kuin kunta voi järjestää jotain palvelua. Kyse on mielestämme tarkoituksenmukaisuudesta. Kunnissa on eroja, ja tämä pitää myös kunta- ja sote-uudistuksessa huomioida. Pieni kunta voi vallan mainiosti kyetä järjestämään sote-palvelunsa paremmin kuin suuri pakkoliitoksissa syntynyt kunta.

Jos hallitus oikeasti haluaa parantaa maamme perusterveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden saatavuutta ja laatua, se tiedostaa tämän faktan. Jos hallitus kuuntelee kuntia ja noudattaa perustuslakia ja hyvää hallintoa, uudistus voi onnistua. Nyt ei siltä näytä.

Elinkeinoelämän piristämisen keinot kateissa

Hallituksen esityksen yhtenä tavoitteena on edistää kuntien elinkeinopolitiikkaa. Esityksessä ei kuitenkaan kerrota konkreettisia, pitkälle pohdittuja keinoja kuntien elinkeinoelämän piristämiseksi.

Voidaan hyvin kysyä, millä tavalla tämä hallituksen esitys parantaa kuntien elinkeinoelämää ja sen edellytyksiä, kun keinot eivät ole nähtävillä. Onko hallitus suunnittelemassa aitoa, perustavanlaatuista remonttia yrittäjyyden edellytysten ja uusien työpaikkojen edistämiseksi? Vai olisiko niin, että elinkeinoelämän piristämällä tarkoitetaan pelkästään kunnallisten palveluiden yksityistämistä ja sitä kautta kenties syntyviä uusia yrityksiä? Tosin todennäköisempää on, että uusien kunnallista elinkeinoelämää piristävien yritysten sijaan saamme maahan kahden tai kolmen suuren sote-toimijan hallitsemat markkinat, jotka kuorivat kermat päältä väkiriikkailla alueilla ja jättävät reuna-alueiden ihmisten sote-palvelut yhteiskunnan vastuulle.

Kunnissa joudutaan tekemään päätöksiä sammutetuilla lyhdyillä

Kuntien eräänä perustehtävänä on toimia asukkailleen hyvinvointia tuovina ja ylläpitävinä tahoina. Tämän tehtävän onnistumisessa tärkeänä elementtinä on vahva perustuslailla turvattu kunnallinen itsehallinto. Tätä oikeutta ollaan nyt muuttamassa tavalla, jonka lopputuloksesta ei kenelläkään valtionhallinnossa tunnu olevan tarkkaa käsitystä.

Asiantuntijakuulemisissa on tullut hyvin esille, että kuntapäättäjät joutuvat tekemään päätöksiä ja antamaan lausuntojaan laajan epätietoisuuden varassa. Heillä ei ole tarkkaa käsitystä hallituksen esityksen vaikutuksista oman kuntansa asemaan ja itsehallintoon, palveluiden järjestämisvelvollisuuksiin taikka rahoitukseen, vain muutamia ongelmakohtia mainitaksemme.

Toisaalta hallitus ei tunnu itsekään tietävän, miten sote-palveluiden rahoitusmallit toimivat tulevaisuudessa. Asia on mitä tärkein toimivien palveluiden turvaamiseksi, emmekä me voi hyväksyä tällaista menettelyä, jossa rahoitusta mietitään vasta jälkikäteen.

Pahimmassa tapauksessa kunnat joutuvat antamaan lausuntoja ja tekemään mahdollisia ehdotuksia alueensa sote-ratkaisuista tilanteesta, jossa sote-uudistukseen liittyvää lakiesitystä ei ole tai sen mahdollisesti kiireessä arvioidut vaikutukset ovat pelkästään mielipiteenvaraisia vaikutuksia, vailla todellisuutta. Kunnille tulee mielestämme antaa vähintään 12 kuukauden mittainen määräaika selvitysmenettelyn tekemiseen.

Lakiesitysten vaikutukset lähidemokratialle ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin on jätetty täysin puutteellisesti arvioituiksi. On syytä ihmetellä perustuslain 121 pykälän merkitystä hallitukselle, kun näinkin tärkeän pykälän rooli ja merkitys koko uudistuksessa tuntuu jääneen pahasti arvioimatta.

Kielelliset oikeudet; toisilla on, toisilla ei

Utsjoen kunta on tuonut omissa lausunnoissaan esille hallituksen esityksen synnyttämät perustuslakitason ongelmat saamelaiden kielellisille ja kulttuurisille oikeuksille tilanteesta, jossa enemmistöltään saamenkielinen Utsjoki liittyisi yhteen muiden pohjoisen Lapin kuntien kanssa. Pidämme tätä kehitystä uhkana jo muutenkin olemassaolostaan kamppailevalle saamen kielelle emmekä voi sitä hyväksyä. Ainut kestävä ratkaisu kuntaliitostilanteesta olisi laajentaa saamelaisten kotiseutualuetta.

Toinen ongelmallinen tilanne on syntymässä Kotkan seudulle, jonne kaavaillusta suurkunnasta ollaan tekemässä keinoitekoisesti kaksikielistä vain, koska Pyhtään kuntaa ollaan liittämässä tähän kokonaisuuteen. Tilanne on ongel-

mallinen, koska uudessa kunnassa ruotsinkielisen väestön osuus olisi vain 1,3 prosentin luokkaa eli reilusti alle kriteerien, joiden perusteella kunta normaalisti on kaksikielinen.

Tässä asetelmassa paljastuu yhteiskuntamme rakenteissa piilevä kieli- ja kulttuurirasismi, joka on jatkunut tässä maassa vuosisatoja ja näkyy nykyisessäkin hallituksessa. Ei ole oikein, että etelässä yksi kieliryhmä nauttii prosenttikokoisenakin erityissuojelua poikkeuslakien turvin, kun toinen kieliryhmä, joka on vieläpä enemmistökieli kyseisessä kunnassa ja merkittävä kieli koko alueella, uhkaa menettää perustuslailla turvatus asemansa kuntaliitoksessa.

Parlamentarismin puute vie katastrofiin

Pidämme vakavana asiana sitä, ettei näin merkittävässä asiassa ole noudatettu parlamentarismien periaatetta. Hallitus on muuttamassa kansalaistemme jokapäiväiseen elämään voimakkaasti vaikuttavaa hallintorakennetta. Tällöin olisi vähintäänkin kohtuullista, että myös eduskunnan oppositio puolueet, jotka sentään edustavat 1/3:aa koko maan väestöstä, pääsisivät osallistumaan näin merkittävään asiaan. Tällöin voitaisiin välttää ne väistämättömät virheet, jotka syntyvät, kun vain osa maan parhaista asiantuntijuutta omaavista voimista on käytössä.

Paitsi että kuntauudistuksessa kolkutellaan perustuslain ja epäilemättä monen muunkin lain rajoja, tätä ns. uudistusta on vaivannut myös huono hallinto. Hallituksen esityksien perusteluissa monet kohdat ovat epämääräisiä ja lähinnä mielipiteeseen verrattavissa olevia. Esityksistä puuttuvat myös hyvän lainvalmistelun edellyttämät vaihtoehdot ja niiden arvioinnit.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2013

Pirkko Mattila /ps
Jussi Halla-aho /ps
Reijo Hongisto /ps

VASTALAUSE 2

Perustelut

Hallituksen kuntauudistus voidaan tiivistää kolmeen tavoitteeseen: 1. kaikki valta keskuskautungeille, 2. kaikki kehyskunnat koosta riippumatta tulee liittää keskuskaupunkeihin ja 3. yhdelläkään alle 20 000 asukkaan kunnilla ei tule olla olemassa olon oikeutusta.

Vastalauseen tiivistelmä

1) Hallituksen kuntauudistusta ohjaavalla lakiesityksellä ei päästä kuntauudistukselle asetettuihin tavoitteisiin turvata kuntien talous, ihmisten tarvitsemat palvelut ja kunnallinen demokratia. Perustuslaillisten ongelmien vuoksi lain toimeenpano viivästyy huomattavasti. Epäonnistuneesta kuntauudistuksesta johtuvaa sotkua ei pidä jättää seuraavan hallituksen siivotavaksi. Lakiesitys on tarpeeton, ja se tulee hylätä.

2) Lakiesityksen käsittely hallintovaliokunnassa ei ole ollut sen arvovallan mukaista. Valiokunnan hallituspuolueista koostuva enemmistö ei ole sallinut edes pohtia asiantuntijoiden, kuntien ja muiden sidosryhmien kriittisiä lausuntoja, eikä niitä ole huomioitu mietinnössä juuri lainkaan. Hallituksen lakiesityksen käsittelylle antama aika oli kohtuuttoman lyhyt.

3) Hallituksen kuntauudistus pohjautuu ideologialle keskittää asuminen, palvelut ja päätöksenteko. Toteutuessaan se aiheuttaisi peruuttamatonta vahinkoa kunnalliselle itsehallinnolle. Virkamiesvalta kasvaa samalla kun kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia heikennetään. Kunnan koko ja maantieteellinen sijainti asettavat kunnat perusteettomasti eriarvoiseen asemaan.

4) Kuntauudistus on huonosti johdettu uudistus, joka on valmisteltu suppeassa sisäpiirissä ilman parlamentaarista valmistelua. Se on murentanut luottamuksen kunta—valtio-suhteessa ja aiheuttanut jännitteitä keskuskaupunkien sekä niitä ympäröivien kehys- ja maaseutukuntien välille. Kunnille on järjestetty kaksi lau-

suntokierrosta, mutta kuulemisilla ei ole ollut mitään vaikutuksia hallituksen tekemiin jatkolinjauksiin sekä lakiesityksen sisältöön. Kuntien selvän enemmistön vaihtoehtoiset uudistamisnäkemykset, mm. kuntayhteistyön tarve, on jätetty kokonaan huomiotta uudistuksen jatkovalmistelussa. Mielestämme mietintö antaa täysin väärän kuvan kuntien kuulemisen vaikutuksista uudistuksen sisältöön ja etenemiseen.

5) Kunnallisen itsehallinnon kannalta on ongelmallista, ettei kunnille ole lakiesityksessä annettu muuta selvitysvaihtoehtoa kuin kuntaliitos, ei kuntien yhteistyön tiivistämistä.

6) Kuntaliitosselvityksiin velvoittavat selvityskriteerit ovat keinotekoisia, eivätkä ne perustu tieteellisiin tutkimuksiin. Niiden tarkoitus on pelkästään velvoittaa jokainen kunta Suomessa kuntaliitosselvityksiin. Annetut määräajat ovat edelleenkin liian lyhyitä, jotta kunnilla olisi mahdollisuus huolellisesti tehdä kuntaliitosselvitys, käydä keskinäisiä neuvotteluja ja päättää yhdistymisesityksestä. Valiokunta ei edes suositunut pohtimaan kunnille riittävien määräaikojen merkitystä.

7) Kuntauudistus ei ole kuntalähtöinen, vaan ylhäältä alaspäin saneltu. Lakiesityksessä kuntien pakkoliitosten ja vapaaehtoisten kuntaliitosten raja on hämärtynyt. Se sisältää pakkoliitoksiin verrattavissa olevia painostavia elementtejä: velvollisuuden tehdä kuntajakoselvitys annettujen kriteereiden mukaisena määräajassa, velvollisuuden ilmoittaa selvitysalue määräaikaan mennessä, velvollisuuden tehdä kuntajakoselvityksen päätteeksi yhdistymisesitys ja päätös määräajan puitteissa, selvitys- ja yhdistymisavustuksen kytkeminen laissa määrättyjen selvityskriteereiden noudattamiseen sekä toimivalta määrätä erityinen kuntajakoselvitys, mikäli kunta ei ole määräaikaan mennessä tehnyt selvityskriteereiden mukaista kuntaliitosselvitystä ja päätöstä.

8) Uudistuksia on viety eteenpäin eritahtisina. Kuntauudistus sisältää kuntarakenteiden,

valtionosuusjärjestelmän, kuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja rahoituksen sekä kuntien tehtävien uudistukset. Edellä mainittuja uudistuksia valmistellaan tavoitteella ohjata kuntia liitoksiin. Pääkaupunkiseudun metropolialueella kuntauudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen jatkolinjaukset ovat kokonaan tekemättä. Kunnilla ei ole mahdollisuutta muodostaa käsitystä, millainen selvituskriteereiden nojalla perustettava uusi kunta on.

9) Lakiesitys ei sisällä asianmukaisia arvioita kuntarakennemuutosten vaikutuksista: mitä uudistus merkitsee mm. kuntien taloudelle, lähipalvelujen saatavuudelle, lähidemokratialle, kunnalliselle itsehallinnolle ja kunnalliselle eläkejärjestelmälle. Hallituksella olisi ollut halutessaan aikaa teettää etukäteisarviointitutkimuksia sekä hyödyntää kuntauudistuksista jo tehtyjä tieteellisiä tutkimuksia.

10) Ihmisten tarvitsemien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen uudistamista käytetään ohjauskeinona kuntaliitoksiin. Kansalaisten sosiaaliset perusoikeudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, on alistettu hallituksen ideologisen keskittämispolitiikan välineeksi. Vastuukuntamalli ei ole järkevä hallintomalli edes vastuukunnalle. Vastuukuntamallin perustuslainmukaisuuden arvio voidaan tehdä vasta, kun sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta on annettu eduskunnalle lakiesitys.

11) Kuntien henkilöstön asema on epäselvä. Viiden vuoden työsuhteturva luvataan vain kuntaliitostilanteissa. Hallitus ei ole linjannut, koskeeko työsuhteturva myös kuntayhtymissä, kuntien liikelaitoksissa ja kunnallisissa osakeyhtiöissä työskenteleviä työntekijöitä.

12) Keskusta pitää uudistuksia välttämättöminä. Uudistuksen lähtökohtana tulee olla ihmisten tarvitsemien palvelujen sekä vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen yhdenvertaisesti koko maassa. Kuntauudistus tulee kuitenkin toteuttaa siten, että se kunnioittaa perustuslain 121.4 §:n mahdollisuutta muodostaa kuntia suurempien alueiden itsehallinto.

Hyvä lainvalmisteilu ja lakien säätäminen vaatii riittävää tietopohjaa, vaihtoehtoisten ratkaisui-

jen punnintaa, lakipykälien täsmällistä muotoilua, perustelujen asianmukaisuutta ja lakiesityksen vaikutusten arviointia. Jokaisen ihmisen arkeen vaikuttavassa ja vaikutuksiltaan kauaskantoisessa kuntauudistuksessa hyvän lainvalmistelun merkitys korostuu. Erityisen tärkeää se on nyt käynnissä olevassa uudistuksessa, joka koskee kaikkia kuntia ja jossa ainoa uudistamistapa on suurkuntaliitokset ja jossa kuntien oma harkintavalta mm. päättää kuntaliitoskumppaneistaan ja aikatauluista on tiukasti rajoitettu.

Valitettavasti hallituspuolueiden edustajista muodostuvan hallintovaliokunnan enemmistön päätöksellä valiokunnassa ei ollut mahdollista käsitellä lakiesitystä sekä siihen kytketyistä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta annettuja linjauksia sillä huolellisuudella ja vakavuudella, jota kaikkiin kansalaisiin vaikuttava kuntauudistus olisi vaatinut. Käytännössä valiokunnassa kuultujen maan johtavien kunnallishallinnon asiantuntijoiden, oikeusoppineiden ja kuntien antamille lausunnoille ei valiokunnan enemmistö antanut juuri mitään arvoa. Mietinnössä ilmaistut valiokunnan kannanotot ovat leikekirjan omaisia kokoelmia hallitusohjelman kirjauksista, lakiesityksen yleisperusteluista sekä hallituspuolueita edustavien ministereiden eduskuntapuheista vailla analyttistä pohdintaa ja arviointia. Mietintö on kokonaisuudessaan poliittinen julistus, joka kuvaa yleisemminkin valiokunnan enemmistön asennetta käsitellä hallituksen kuntauudistukseen ja kuntapolitiikkaan liittyviä vaikeita kysymyksiä.

Vastalauseessamme pyrimme tuomaan julki valiokunnan kuulemisissa esiin nostettuja ja mietinnössä vaiettuja asiantuntija-arvioita, jotka olivat hyvin yhdensuuntaisia. Omat näkemyksemme perustuvat tehtyihin tutkimuksiin sekä kunnilta saamaamme palautteeseen.

Esitys rapauttaa kunnallista itsehallintoa

Kunnallinen itsehallinto on kunnan asukkaiden hallintoa. Sillä turvataan, että jokaisella on mahdollisuus vaikuttaa asuinympäristönsä asioihin. Kunnallinen itsehallinto on kansanvaltaisen yhteiskuntajärjestyksemme kulmakivi. Se on vuo-

sikymmenten aikana osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi erilaisista kriiseistä selviämisessä. Siksi on kummallista, kuinka suurta epäluottamusta ja vähättelyä kokoomusjohtoinen hallitus osoittaa kunnallista itsehallintoa kohtaan. Kunnallisten luottamushenkilöiden määrän roimaa vähentämistä hallitus pitää jopa kannatettavana, vaikka se merkitsee vallan keskittymistä yhä harvemmille, virkamiesvallan kasvua sekä alueellisten vaikuttamismahdollisuuksien kaantumista.

Lakiesitys keskittyy kuntien lukumäärän raajuun vähentämiseen. Ehdotuksen sisältämien selvitysvelvoitteiden seurauksena kuntakoko muuttuisi aivan olennaisesti. Peruskysymys on, onko syntyvissä uusissa, usein maakunnankin kokoisissa kunnissa edellytyksiä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutumiseen siten, että kunnan asukkailla on tosiasialliset vaikuttamisen mahdollisuudet ja myös edellytykset siihen.

Lakiesityksen toteutuminen johtaisi siihen, että kunnallinen itsehallinto rapautuisi ja virkamieshallinto vahvistuisi. Tällainen kehitys merkitsee olennaista muutosta kunnan ja kunnan asukkaan välisessä suhteessa. Lakiesityksessä ei ole juurikaan pohdittu osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja, vaan asia on jätetty kuntalain kokonaisuudistuksessa ratkaistavaksi.

Asiantuntijoiden tavoin keskusta katsoo, ettei suurkuntaudistuksessa kyse ole vain yksittäisiin kuntiin kohdistuvista toimenpiteistä. Kyse on laajassa merkityksessä koko kuntajärjestelmän ja kunnallisen itsehallinnon olemassaolosta ja tulevaisuudesta. Asiantuntijat korostivat, että kunnallishallinnon tulee jatkossakin perustua asukkaiden paikalliseen itsehallintoon. Paikallisuudesta ei voida puhua enää siinä vaiheessa, jos hallituksen piirittämän kuntakartan perusteella kunnan alueellinen koko esim. Keski-Pohjanmaalla, Etelä-Karjalassa ja Kainuussa kattaa koko maakunnan alueen. Asiantuntijat lausuiivat hallintovaliokunnalle hyvin yksimielisesti, että kuntakoon liiallinen suurentaminen tuo mukanaan merkittäviä ongelmia niin palvelujen saatavuuden, alueiden elinvoiman kuin asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksienkin kannalta. Hallituksen suurkuntafi-

losofia on toteutuessaan tuhoisa kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kuntaudistus ja kuntaliitokset

Jotta kuntauudistuksessa onnistuttaisiin, on ensin kartoitettava tulevaisuuden haasteet. Sen jälkeen voidaan miettiä ja punnita keinoja, joilla haasteisiin voidaan vastata, koskevatpa ne kuntaliitoksia, kuntien yhteistyötä tai palveluprosessien uudistamista. Uudistustarpeet ja tehokkaat uudistuskeinot vaihtelevat eri puolilla Suomea. Kuntaliitokset ovat parhaimmillaankin vain yksi osaväline uudistaa.

On selvää, että samanlainen uudistusmalli, joka ehkä toimii tiiviin asutuksen kaupunkiseuduilla, ei toimi harvan asutuksen alueilla ja päinvastoin. Siksi uudistamiskeinoin tarvitaan riittävästi joustomahdollisuuksia. Paras asiantuntemus siitä, mitä uudistaa ja miten, on kunnissa. Jos kunnat haluavat tehdä keskenään kuntaliitoksia tai syventää keskinäistä yhteistyötä, miksi hallituksen pitää rajoittaa niitä? Kunnilla pitää jatkossakin olla oikeus valita kuntaliitoksen sekä kuntien välisen syvän yhteistyön väliltä.

Valiokunnissa kuultujen asiantuntijoiden mukaan kuntakoon suurentaminen ei väistämättä vähennä kustannuksia tai turvaa palveluja. Varmaa on, että suurkunnat luovat edellytyksiä palvelujen keskittämiseksi ja muuttavat kuntia kohti palvelukuntamallia heikentäen kuntien roolia lähidemokratian ja osallistumisen yhteisöinä. Kuntalaisista tulisi aktiivisten toimijoiden sijasta passiivisia palvelun käyttäjiä. Se lisäisi kuntien kustannuksia.

Hallitus pyrkii muokkaamaan kuntarakenteita painostamisella, sanelemalla ja ohjaamalla. Lakiesitys sisältää ohjauskeinoja, jotka ovat luonteeltaan pakkoliitosten kaltaisia ja joilla pyritään väsyttämään sellaiset kunnat, joilla on omia lakiesityksestä poikkeavia suunnitelmia uudistaa. Silloin rikotaan monia kunnissa jo toiminnassa olevia hyviä käytäntöjä sekä rapautetaan omaehtoisen paikallisen kehittämisen perustaa. Suurkuntaliitosten myötä taajamien ja maaseudun ohella vaarana on myös seutukaupunkien heikkeneminen.

Tutkimusten mukaan kuntarakenne ei ole yleispätevä lääke ratkaista näkyvissä olevia ongelmia tilanteessa, jossa kuntien tehtävien ja toimintaedellytysten epäsuhta jatkuvasti kasvaa. Hallituksen teettämän, tammikuussa 2013 julkaistun tutkimuksen mukaan kunnilla on jo 535 lakisääteistä tehtävää. Kuluvan vuoden aikana tehtäväkuorma on lisääntynyt noin 30 uudella velvoitteella samalla, kun hallitus on tehnyt uusia päätöksiä kuntarahojen leikkauksista. Tehtävien toteuttamistapoihin liittyvä yksityiskohtainen sääntely on kaventanut kuntien liikkumavaraa toteuttaa lakisääteisiä tehtäviä. Kuntien tehtäviä selvittänyt selvityshenkilö kysyykin aiheellisesti, olisiko parempi säädellä vain tavoitteista jättämällä toteuttamistapa kuntien omaan harkintaan.

Hallituksen markkinoima iskulause "vahva peruskunta" ei huomioi kunnallista itsehallintoa. Kuntien lukumäärän vähentäminen ei vähennä kuntien tehtäviä eikä poista kuntien välisen yhteistyön tarvetta. Miksi hallitus kieltää kuntien välisen yhteistyön harvan asutuksen Suomessa? Kuntayhteistyön tuottamista hyödyistä on tehty tuoreita tutkimuksia Kuntaliiton ARTTU-tutkimusohjelman puitteissa. Tulokset ovat olleet myönteisiä.

Kuntaliitokset eivät ole mekaniikkaa. Niitä pohdittaessa olennaista on miettiä, mihin ongelmiin kuntakoon suurentamisella pystytään vastaamaan. Niidenkin tarjoamat mahdollisuudet ovat rajallisia. Hallitus on vastuuttomasti tuonut esiin vain kuntaliitosten hyötyjä.

Tehtyjen tutkimusten mukaan kuntakoolle ei voida asettaa alarajaa, kuten hallitus nyt on tekemässä pyrkiessään lakkauttamaan alle 20 000 asukkaan kunnat. Paremmalla syyllä kuntakoolle voitaisiin asettaa ainakin maantieteellisen koon, ja miksei myös asukasmäärän perusteella yläraja, jos huomioon otetaan kunnallisen demokratian toimivuus, palvelujen saavutettavuus sekä palvelutoiminnan tehokkuus ja hallittavuus. Tilastojen mukaan toiminnallinen tehokkuus sekä äänestämisasiivisuus on heikkoa suurimmissa kunnissa. Kuntien näkökulmasta uudistamisessa pitäisi olla kyse siitä, millä toimenpiteillä koulutetut palvelutyöntekijät ja rahat

riittävät tulevaisuudessa. Tässä keskiössä on julkisen sektorin sosiaali- ja terveydenhuolto. Kuntalaisten näkökulmasta tärkeimpiä ovat laadukkaat ja saavutettavissa olevat lähipalvelut. Siksi uudistuksia tehtäessä pitäisi avoimesti ja ennakoluulottomasti miettiä, miten samalla rahalla tai jopa vähemmällä saadaan aikaan enemmän palvelusuorituksia tai muodostuvatko kuntalaisten asiointimatkat kohtuuttoman pitkiksi. Kuntien talouden kannalta kohtalonkysymys on palvelutuotannon tehostaminen. Tulevaisuudessa ei mikään raha eivätkä minkäänlaiset uudistukset riitä, mikäli kuntien toimintamenojen kasvua ei onnistuta hillitsemään. Myös valtiovallan tulee kantaa perustuslaista johdettua vastuuta lakisääteisten kuntapalvelujen rahoituksesta sekä kuntien toimintakyvyn edistämisestä. Rahoitusvastuun periaate sekä kriisitietoisuus ovat hämärtyneet nykyiseltä kokoomusjohtoiselta hallitukselta. Kuluvalle vaalikaudella kuntapalvelujen rahoituksesta on leikattu historiallisen suuria summia ja kuntien välisiä rahanjakoperusteita on muutettu verotulopohjaltaan vahvoja kuntia suosien samalla, kun hallitus on määrännyt kunnille uusia velvoitteita. Onnistuneita kuntaliitoksia ei saada aikaan sillä, että pääministeri Jyrki Kataisen hallitus niitä toivoo ja omilla päätöksillään niihin hiljaisuudessa painostaa ja pakottaa. Kokenut kuntajakoselvittäjä, filosofian tohtori Arto Koski on määritellyt kuntaliitoksen onnistumisen perusedellytykset: 1. kunnat ovat samaa toiminnallista aluetta, 2. uudessa kunnassa etäisyydet eivät ole kohtuuttoman pitkät, 3. uudessa kunnassa on luontainen keskuspaikka, 4. mikään kunnista ei ole joutunut taloudelliseen umpikujaan ja 5. johtavat virka- ja luottamushenkilöt kykenevät työskentelemään keskenään. Avainasia onnistuneelle kuntaliitokselle, jota hallitus ei ole lainkaan huomionut, on kuntien keskinäinen luottamus. Edellinen kunta- ja palvelurakennemuutoksen, Paras-hankkeen, yhteydessä esiin nostettua ns. strategisen kuntaliitoksen merkitystä ei voida vähätellä. Toisin sanoen kuntien kannattaa hyvissä ajoin luoda yhteinen strateginen päämäärä, jonka toteuttamiseksi uusi kunta ponnistelee. Mielestämme hallituksen lanseeraama ns. tehokas yhdistyminen,

joka tähtää vain mahdollisimman nopeaan liitokseen, on yksistään riittämätön.

Käynnissä olevat uudistukset ovat eritahtisia ja sekavia

Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa tällä vaalikaudella koko maata kattavan, vahvoihin ja elinvoimaisiin kuntiin perustuvan kuntauudistuksen. Alkuperäisten aikataulusuunnitelmien mukaan kuntauudistus olisi toteutettu vuoden 2015 alkuun mennessä, johon mennessä olisivat voimassa myös valtiosuusuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja rahoituksen uudistus, kuntalain kokonaisuudistus sekä kuntien ja valtion tehtäväjaon uudistus. Kehysriihessään maaliskuussa 2013 hallitus muutti tehtäväjaon uudistusta vuosille 2014—2017 ulottuvaksi toimintaohjelmaksi, jolla on tarkoitus vähentää kuntien lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen liittyvää normiohjausta. Yhden miljardin euron säästötavoite on epärealistinen, ja sen toteuttaminen jää seuraavalle hallituskaudelle. Kuntaministeri Virkkusen mukaan normiohjauksen väljentäminen aloitettaisiin kokeiluna sellaisissa kunnissa, jotka tekevät kuntaliitoksia (HS 17.6.2013). Näin toteutettuna kokeilu painostaisi kuntia kuntaliitoksiin.

Kuntauudistuksen aikataulut alkoivat pettää jo alkuvaiheessa. Vuoden 2011 lopulla oli tarkoitus julkistaa Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenneselvitys kuntakarttoineen, mutta se myöhästyi kuudella viikolla. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus käynnistettiin maaliskuussa 2012, jolloin asetettiin ensimmäinen työryhmä. Valtiosuusuudistus, metropolialueen kuntauudistus sekä kuntalain kokonaisuudistus käynnistettiin vasta kesällä 2012. Kuntaliitoksiin ohjaava, nyt käsittelyssä oleva lakiesitys oli määrä antaa eduskunnalle jo syksyllä 2012.

Hallitus antoi 5.6.2012 eduskunnalle kuntatiedonannon (VNT 2/2012 vp). Eduskuntakäsittelyn yhteydessä annettiin ymmärtää, että nyt puheena olevan kuntarakennelakiesityksen yhteydessä annetaan samaan aikaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskeva lakiesitys. Tiedonannossa (s. 6) todetaan: "Kuntauu-

distus on kokonaisuus, jonka keskeisiä elementtejä ovat kuntarakennelaki, kuntien valtiosuus- 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 ensi keväänä rakennelain astuessa voimaan." Hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 13/2012 vp) esittelypuheenvuorossa hallintovaliokunnan varapuheenjohtaja Feldt-Ranta totesi, että "jatkoahan seuraa, kun kuntarakennelakia, sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä syksyllä ja talvela tuodaan eduskunnan käsittelyyn". Kuntaministeri Virkkunen yhtyi näkemykseen: "Hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva lainsäädäntö sovitaan yhteen kuntarakenneluudistuksen kanssa niin sisällöllisesti kuin aikataulullisestikin, ja sen johdosta näitä prosesseja nyt rinnakkain viedään, koska se on kuntien kannalta erittäin tärkeä tieto myös, se arvio siitä, miten ne tulevaisuudessa järjestävät koko alueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, ja näitä viedään yhtä jalkaa eteenpäin." Nyt tiedämme, että kuntauudistusta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksia ollaan säätämässä hyvin eritahtisina, mihin valtioneuvoston oikeuskansleri on puuttunut. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiesitystä ollaan antamassa eduskunnalle saadun tiedon mukaan aikaisintaan huhtikuussa 2014, jonka yhteydessä on mahdollista käsitellä kuntaliitoksiin ohjaavan mm. vastuukuntamallin perustuslainmukaisuus.

Edellä olevan perusteella voidaan jo kysyä, mihin hallituksella on enää kiire varsinkin, kun muiden uudistusten valmistelu kangertelee pahasti.

Vielä hallitusohjelmassaan hallitus korosti kuntauudistuksen tärkeyttä pääkaupunkiseudun metropolialueella sen kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamiseksi. Hallitus moitti keskeyttämänsä edellistä kunta- ja palvelurakenneluudistusta siitä, että sen aikana suurilla kaupunkiseu-

duilla ei ollut tapahtunut riittävästi kuntaliitoksia. Suurten kaupunkien kehyskuntia hallituspuolueet leimasivat hyvin yksioikoisesti kermankuorijoiksi ja loiskunniksi. Vaalikausi on ohittanut jo puolivälin, mutta metropolialueen kuntauudistus on yhä pahasti keskeneräinen. Hallitus ei ole onnistunut tekemään sinne jatkolinjauksia kuntarakenneuudistuksesta eikä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta. Kehyskuntien liittämisestä keskuskaupunkeihin hallituspuolueet eivät enää puhu juuri mitään. Puheiden painopiste on nyt siirtynyt pienten kuntien pelastusoperaatioksi. Kuntatalouden näkökulmasta hallituksella on paha mittakaavavirhe. Noin 220 pienimmän kunnan toimintamenot ovat yhtä suuret kuin Helsingin kaupungin.

Hallituksen olisi pitänyt ymmärtää, että jo räjällisten valmisteluresurssien takia hallitusohjelmassa asetettu aikataulutavoite on mahdoton. Kova kiire on näkynyt merkityksettöminä kuntien kuulemiskierroksina, laadultaan heikkona lainvalmistelutyönä sekä muita uudistuksia koskevien lakiesitysten viivästymisenä. Tästä huolimatta hallitus on velvoittamassa kuntia liitosselvityksiin, tekemään yhdistymisesityksen ja tekemään siitä päätöksen, vaikka kaikkia edellä mainittuja uudistuksia koskevat lakiesitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle vasta aikaisintaan keväällä 2014.

Edellä kuvattu prosessi osoittaa, kuinka ylimielisesti hallitus suhtautuu kuntiin ja kuntauudistukseen. Vaikka kunnat aloittaisivat liitosselvityksen, on liitosselvittäjällä ja kunnilla mahdotonta luoda kokonaiskuvaa siitä, miten esim. uusi valtionosuusjärjestelmä kohtelee uutta kuntaa, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tullaan järjestämään, millainen kuntien johtamisjärjestelmä on tulevaisuudessa ja mitkä ovat kuntien tehtävät. Kuntaliitoksista on tullut hallitukselle itseisarvo ja arvovaltakysymys, vaikka tärkeintä olisi turvata kuntien asukkaiden tarvitsemat palvelut, alueiden elinvoima sekä kunnallinen demokratia.

Hallitus on toiminnallaan murentanut luottamuksen

Keskusta pitää kuntien tavoin kunta- ja palvelurakenteisiin kohdistuvia uudistuksia välttämättöminä. Niitä on voitava toteuttaa alueiden erityispiirteet ja kuntalaisten palvelutarpeet huomioiden miettimällä tehokkaampia ja toimivampia palveluprosesseja. Hallinnolliset rakenteet ovat tässä seurausta, ei pääasia. Kunnallishallinnon osuus kuntien toimintamenoista on vain noin kolmen prosenttiyksikön luokkaa.

Hallituksen kuntauudistukselle asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ovat oikeita. Tässä hallitus ei ole keksinyt pyörää uudelleen. Kukapa vastustaisi elinvoimaisia kuntia, joiden verotulopohja on vahva ja joissa palvelut ovat laadukkaita ja demokratia toimii. Jo kuntien perustehtäviin kuuluu aktiivinen kehittäminen, oli pa valtakunnallisia uudistuksia tai ei.

Kokonaan toinen asia on, mihin hallituksen suurkuntiin tähtäävä yksipuolinen uudistuslinja tosiasiaa johtaa. Asiantuntijalausuntojen perusteella kuntaliitoksiin sisältyy kehittämismahdollisuuksia, mutta myös huomattavia riskejä. Toisin kuin mietinnössä annetaan ymmärtää, ei voida yleistää, että nyt valittu yksipuolinen uudistusmalli, suurkunnat, toimisivat missään päin puhumattakaan siitä, että ne toimisivat joka puolella Suomea. Jokainen kuntaliitos on aina oma tarinansa, jossa riskit ja mahdollisuudet pitää punnita tarkkaan ja huolellisesti.

Lakiesityksestä kuntien aiemmin antamat sekä nyt valiokunnalle toimitetut asiantuntijalausunnat osoittavat, että luottamus hallituksen kykyyn saada aikaan onnistunut ja tasapainoinen kuntauudistus on hyvin heikko. Vallitsevaa tilannetta voidaan kiteyttää erään kunnanjohtajan sanoin seuraavasti: "Kunnallisen itsehallinnon puolustajia yritetään leimata kapinallisiksi, kuntalahtareita uudistajiksi." Lause kertoo hyvin siitä, että uudistuksissa kyse on muustakin kuin kunnan rajapyykin sijainnista.

Kuntiin ja kunnalliseen itsehallintoon on syytä suhtautua vakavasti. Kunnat ovat ihmisten yhteisöjä, kansalaisten vaikuttamiskanavia ja kansanvaltaisen yhteiskuntajärjestyksemme kulmakiviä. Ne vastaavat asukkaidensa tarvitsemien

palveluiden järjestämisestä sekä edistävät alueidensa elinvoimaa. Perustuslaista johdetun periaatteen mukaan valtiovallan tulee tukea kuntien toimintakykyä suoriutua lakisääteisistä tehtävistään.

Käynnissä olevan, jopa maakunnan kokoisiin suurkuntiin tähtäävän kuntauudistuksen luonne vaikuttaa väistämättä, eikä mitenkään myönteisesti, kunnalliseen itsehallintoon, lähipalvelujen saatavuuteen, alueiden elinvoimaan, sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin. Palveluja tarvitsevien asukkaiden lisäksi muutosten keskiössä ovat kunta-alan naisvaltaiset työntekijät, mikä tekee kuntauudistuksesta myös tasa-arvokysymyksen. Valiokuntakuulemisten perusteella seuraukset eivät ole myönteisiä, vaan kuntalaisia ja kuntien työntekijöitä voimakkaasti eriarvoistavia.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen paikalla ajama vaihtoehdoton, suurkuntiin tähtäävä ja kuntien välisen yhteistyön torjuva uudistuslinja on ajamassa koko kuntakentän sekasortoon. Kuntiin kohdistuvien käynnissä olevien uudistusten, jopa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen, ensisijaisena tarkoituksena on patistaa kuntia liitoksiin viemällä niiltä päätösvaltaa. Kannustimien sijasta voidaan puhua kepistä. Hallitus painostaa kuntia liitoksiin monin tavoin ilman, että se pystyy kertomaan niille, millaisia vaikutuksia valtionosuusuudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä kuntien tehtävien uudelleenarviointi tuovat mukanaan. Sekavan, yksinomaan kuntien lukumäärän vähentämiseen keskittyvän uudistuslinjan seurauksena ihmisten tarvitsemat palvelut ja kuntien taloudet ovat vakavassa vaarassa.

Hallitus on epäonnistumassa täydellisesti kuntapolitiikassaan, jos mittareiksi otetaan kuntien toimintakyvystä huolehtiminen, kuntien omaehtoisen uudistamistyön tukeminen sekä kunnallisen itsehallinnon turvaaminen. Toiminnallaan hallitus on keskeyttänyt kunnissa käynnissä olleet uudistamistyöt saamatta tilalle mitään kelvollista. Kunnat on määrätty purkamaan edellisen kunta- ja palvelurakennemuutoksen,

Paras-hankkeen, aikana tehdyt kehittämistyöt, koskivatpa ne kuntaliitoksia tai kuntien välistä yhteistyötä.

Uudistusten jarruttamisen lisäksi hallitus on leikannut kuntapalvelujen rahoitukseen tarkoitettuja valtionosuuksia ennätyssummia, syventänyt kuntien välisiä eroja muuttamalla valtionosuuksien jakoperusteita sekä lisännyt kunnille vuosittain uusia ja entistä raskaampia palveluvelvoitteita. Hallitusohjelmaan kirjattua kuntien ja valtion tehtävänjaon arviointia on tähän asti toteutettu yksisuuntaisesti: valtio on siirtänyt omia velvoitteitaan, kuten pitkäaikaistyöttömien työllistämisen, kuntien vastuulle. Hallituksen harjoittama kuntapolitiikka on ajanut monet kunnat vaikeaan taloudelliseen asemaan, mikä ei liene sattumaa, koska hallitus on tarjonnut lääkkeksi kuntaliitoksia.

Hallituksen kuntauudistus on valtiojohtoista pakottamista

Kuntauudistuksen sekä siihen kytkettyä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelua ei voida pitää hyvän hallintotavan mukaisena. Nyt toteutettava uudistuslinja on muutaman hallituspuolueen kansanedustajan yksityisajattelun tulosta vailla tieteellistä tai kokemuspäristä pohjaa suurkuntauudistuksen todellisista hyödyistä. Linjaustensa perusteluissa hallitus on käyttänyt enemmän mainostoimistojen kuin kunnallishallinnon ja kunnallistalouden asiantuntijoiden asiantuntemusta. Yhtä nuiva suhtautuminen asiaan oli myös lakiesityksen käsittelissä hallintovaliokunnassa.

Suomessa suuria ja kauaskantoisia uudistuksia on totuttu linjaamaan parlamentaarisen valmistelun pohjalta asiantuntijoita ja sidosryhmiä aidosti kuulemalla. Voidaan puhua hyvin toimineesta poliittisesta perinteestä, jonka pääministeri Jyrki Kataisen johtama hallitus rikkoi.

Parlamentaarista valmistelua puoltavat monet syyt. Laajoihin ja kauaskantoisiin uudistuksiin voidaan saavuttaa yli vaalikausien ulottuva laajapohjainen poliittinen sitoutuminen. Laajalla osallistumisella on mahdollista saada uudistukselle kattava ja laadukas sisältö sekä saada ai-

kaan toteuttamiskelpoinen uudistus, joka huomioi mm. alueelliset olosuhde-erot sekä kansalaisten erityistarpeet. Näin meneteltiin mm. edellisessä kunta- ja palvelurakennemuutistuksessa, jonka aikana saadut tulokset ovat kiistattomia, vaikka hallitus on kaikissa yhteyksissä pyrkinyt vähättelemään niitä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus katkaisi parlamentaarisen valmistelun perinteen. Ennen vaaleja sekä kokoomuksen että sosialidemokraattien antamat lupaukset kuntalain kokonaisuudistuksen parlamentaarisesta valmistelusta rikkottiin surutta, todennäköisesti valtapoliittisin syin. Jos komitea olisi asetettu, olisi kuntalain, joka on kunnallishallinnon "perustuslaki", uudistaminen jo miltei valmis, joka antaa tukevan pohjan muille uudistushankkeille sekä kunnille tehdä uudistuksia.

Nyt käynnissä oleva, ensisijaisesti kuntien lukumäärän vähentämiseen keskittyvä suurkunta-uudistus linjattiin hallitusohjelmaneuvotteluissa kuuden hallituspuolueen toimesta ilman, että edes asiantuntijoita olisi vaivauduttu kuulemaan. Näin hallituspuolueet kylvivät omalla vallantäyteisyydellään ja ylimielisyydellään siemenet uudistusten valmistelua jo varsin pian kohdanneille vaikeuksille. Keskusta on toistuvasti tarjonnut hallitukselle yhteistyön kättä ja ehdottanut kuntauudistuksen uudelleenvalmistelua parlamentaarisesti, jotta kuntauudistus saataisiin nostettua takaisin raiteille, uudistuskeinoihin saataisiin monipuolisuutta sekä kunnat sitoutettua toteuttamiskelpoiseen ja alueelliset olosuhteet huomioiviin uudistuksiin. Kuntien sitouttaminen on välttämätöntä, koska varsinainen uudistustyö tapahtuu aina kunnissa. Hallitus on toistuvasti torjunut pääministerin johdolla yhteistyötarjouksemme.

Kuntauudistusta on vaivannut johtajuuden puute. Hallituksen iltakoulupäätösten mukaan kuntauudistuksia pitäisi johtaa pääministeri Jyrki Katainen. Käytännössä uudistuksia ei ole johdettu kukaan, vaikka kokonaisvastuu ministeriöiden sektorirajat ylittävissä uudistuksissa kuuluu aina pääministerille. Julkisuudessa kuntauudistusta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta kohdanneita yllättäviä käännteitä ja

ongelmia ovat joutuneet selittämään ensisijaisesti ministeriöiden virkamiehet. Hallituksen vastuuministereille tärkeintä näyttää olleen myönteisen julkisuuskuvan vaaliminen, jonka johdosta vaikeilla hetkillä vastuuta on kartettu.

Hallituksessa päätösten tekeminen varsinkin kuntauudistukseen kytketyssä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa on ollut vaikeaa. Uudet työryhmät ovat seuranneet toisiaan ilman tuloksia. Leimallista työlle on ollut liian pitkälle viety poliittinen ohjaus. Kesken työryhmyöskentelyn hallitus on irrottanut asiakokonaisuudesta keskeisiä yksityiskohtia päätettäväkseen, kuten esim. sairaanhoitopiirien lakkauttaminen sekä uusien sote-alueiden asukasohjaukselliset ja hallintomallit. Asiantuntijat eivät ole onnistuneet kehittämään linjauksista hallitukselle kelpaavia esityksiä. Tuorein esimerkki yli-politisoituneesta ohjauksesta nähtiin maaliskuussa 2013, kun hallitus hylkäsi asettamiensa alueellisten asiantuntijoiden yksimieliset esitykset sosiaali- ja terveydenhuollon uusiksi järjestämisalueiksi, koska se ei ohjannut riittävän voimakkaasti kuntarakenteiden uudistamista.

Olennaisena kuntarakenne- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten menettelytapongelmana voidaan pitää myös hallituksen kova-korvaisuutta kuntakentän suuntaan. Kuntauudistuksesta kunnille on tähän mennessä järjestetty kaksi lausuntokierrosta, mutta vain muutamaa, ensisijaisesti kokoomusjohtoista keskustaupunkia on kuunneltu. Maaliskuussa 2013 päättyneellä lausuntokierroksella usea kunta ihmetteli, miksi työläitä ja aikaa vieviä lausuntokierroksia ylipäätään järjestetään, kun hallitus ei anna kuntien lausunnoille mitään arvoa.

Menettelytavoista hallintovaliokunnalle antamassaan vastineessa valtiovarainministeriön kuntaosasto puolustaa kuntauudistuksessa noudatettua menettelyä mm. toteamalla, että "uudistuksen valmistelussa on kuultu kuntia ja kunta-kuulemiset ovat vaikuttaneet uudistuksen toteuttamiseen ja esityksen sisältöön" ja että lausuntojen perusteella uudistusta olisi muutettu "kuntalähtöiseksi". Valiokunnassa kuullut asiantuntijat eivät yhtyneet valtiovarainministeriön kunta-

osaston näkemykseen menettelytapojen asianmukaisuudesta.

Keskustan valiokuntaryhmän mielestä selkeä näyttö kuntien mielipiteiden sivuuttamisesta on, että valtioneuvoston oikeuskansleri on tähän mennessä joutunut jo kahteen otteeseen puuttumaan kuntauudistuksessa noudatettuihin valmistelumenettelyihin vastatessaan kuntien kanteluihin. Ensimmäinen, 4.6.2012 annettu ratkaisu, koski asianmukaisen kuulemisen järjestämistä, jonka seurauksena hallituksen piti järjestää nyt käsittelyssä olevasta kuntajakolain muutosesityksestä erillinen kuulemiskierros riittävän pitkällä kuulemisajalla. Toinen kuulemiskierros ei sisältynyt hallituksen iltakoulussa 1.2.2012 päättämään aikataulusuunnitelmaan, vaan ensimmäisen kerran se nousi esiin valtiovarainministeriön kuntaosaston oikeuskanslerille lähettämässä vastineessa toukokuussa 2012. Toinen oikeuskanslerin 10.4.2013 antama ratkaisu liittyi siihen, että kunnilla on oltava riittävän tarkat ja varmat tiedot sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen päälinjauksista siinä vaiheessa, kun kuntauudistusta ohjaava rakennelaki astuu voimaan.

Mietintöön kirjattu väite kuntauudistuksen "kuntalähtöisyydestä" on totuuden vastainen. Jos uudistus olisi kuntalähtöinen, miksi hallitus piirretti valtiovarainministeriön kuntaosastolla 70 selvitysalueen kartan, jonka perusteella on laadittu puheena olevaan lakiesitykseen selvitys- ja yhdistymisesitysvelvollisuutta määrittävät kriteerit? Miksi kunnat eivät saa valita kuntaliitoskumppaneitaan vapaasti, vaan ne pitää hyväksyttää valtiovarainministeriön kuntaosastolla lakiin kirjatun määräajan kuluessa ennen kuntaliitosselvityksen aloittamista? Miksi lakiesityksen pykäläperusteluissa suurten kaupunkiseutujen kehyskunnat on osoitettu kunnat nimeltä mainiten keskustaajungin suuntaan? Miksi selvitys- ja yhdistymisavustusten saaminen on kytketty kuntarakennelaisissa kirjattujen selvityskriteereiden ja määräaikaisten noudattamiseen? Miksi kuntien välinen yhteistyö ei ole tasavertaisena uudistustyökaluna tässä kuntauudistuksessa, kuten on ollut tähän asti, ja mitä kuntien selvä enemmistö on vaatinut tässäkin kuntauudis-

tuksessa? Miksi 20 000—50 000 asukkaan kehyskuntien oikeus järjestää perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja on kytketty erityiseen kuntajakoselvitykseen, kun muualla järjestämisoikeus on automaattinen? Miksi kuntia uhataan erityisellä kuntajakoselvityksellä, jos ne eivät alistu tekemään kuntaliitoksia lakiesitykseen kirjattujen selvityskriteereiden mukaisina? Tai miksi hallitus kiirehtii kuntaliitoksia, vaikka kaikki muut kuntien talouteen, kuntien tehtäviin, kunta palvelujen rahoitukseen sekä kuntien johtamiseen vaikuttavat uudistukset ovat kesken?

Lausunnoissa kuntien suhtautuminen hallituksen kuntauudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen linjauksiin on ollut erittäin selkeä ja johdonmukainen. Keväällä 2012 toteutetulla ensimmäisellä lausuntokierroksella 320 kunnasta vain 89 kuntaa hyväksyi kuntakarttaan piirretyt selvitysalueet, yhdelläkään selvitysalueella ei ollut yksimielisyyttä kuntaliitosselvityksen laajuudesta, 161 kunnan mielestä kuntaliitos ei ole lääke tulevaisuuden haasteisiin ja peräti 221 kuntaa katsoi, ettei kuntauudistusta tule ohjata lainsäädännöllä. Maaliskuussa 2013 päättyneellä toisella lausuntokierroksella 304 kunnasta 209 ei hyväksynyt lakiin kirjattuja selvityspakkokriteerejä ja vain 21 kuntaa kannatti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta vahvan peruskunnan pohjalta tai vastuukuntamallilla. Jopa 240 kunnan mielestä sosiaali- ja terveydenhuolto tulisi hoitaa kuntien välisellä yhteistyöllä nykyisiin sairaanhoitopiireihin pohjautuen tai keskustan esittämän vaihtoehdon, kotikunta-maakuntamallin, mukaisesti.

Hallitus ei ole ottanut huomioon mitään edellä olevasta, vaan kuntauudistusta runnetaan läpi hallitusohjelmassa paalutetuilla periaatteilla kuntien enemmistön mielipiteistä ja perusteluista uudistamisvaihtoehdoista piittaamatta. Kuntien enemmistön näkemyksiä hallitus ei ole huomionnut jatkovalmistelussa lainkaan. Hallituksen ylimielisten menettelytapojen ja kova-korvaisuuden vuoksi luottamus kunta—valti-suhteessa on murentunut, mikä antaa uudistuksen toteuttamiselle, jos sellaiseen koskaan pääs-

tään, mahdollisimman huonot onnistumisen lähtökohdat.

Edellä olevan perusteella voidaan todeta, että uudistusprosessi ei ole kuntalähtöinen, vaan hyvin vahvasti ylhäältä alaspäin ohjattu ja saneltu. Vaikka esitys ei sisällä hallitukselle toimivaltaa kuntien pakkoliitoksiin muiden kuin kriisikuntien kohdalla, on esitys vahvasti kuntia painostava ja pakottava, mikä näkyy selkeästi pakkona tehdä kuntaliitosselvitys laissa annettujen kriteereiden perusteella sekä pakkona laatia kuntaliitosesitys. Hallitus pyrkii sanelemaan kuntaliitosselvitysten lopputuloksen myönteiseksi. Pääministeri- ja kuntaministeripuolue kokoomuksen 7.3.2013 antama lausunto kuntarakennelakiesityksestä antaa kuntaliitosselvittäjille selkeän ohjeen: "Selvitystyö on tehtävä siten, että kuntalaiset näkevät vahvan peruskunnan edut jo varhaisessa vaiheessa."

Mietintöön kirjattu lause, jossa "hallintovaliokunta painottaa, että uudistuksen valmistelussa on aidosti kuultu kuntia ja kuulemiset ovat myös tosiasiallisesti vaikuttaneet hallituksen esityksen sisältöön", on edellä mainituin perustein selvästi totuuden vastainen. Lukuista pyynnöstämme huolimatta hallituspuolueita edustavat valiokunnan jäsenet eivät ole kyenneet täsmentämään väitettään esimerkeillä.

Hallituksen uudistuslinja perustuu keskittämisen ideologialle

Uudistuksissa ja uudistajissa on merkittäviä eroja. Se voidaan todeta vertailemalla edellistä kunta- ja palvelurakenneuudistusta nyt käynnissä olevaan suurkuntauudistukseen. Erot johtuvat erilaisesta kuntakäsityksestä.

Nykyisille kuudelle hallituspuolueelle kunnat ovat ensisijaisesti valtionhallinnon jatkeita ja palvelujen "järjestämistehtäviä". Keskustan ja kuntien enemmistön mielestä kunnat ovat ihmisten yhteisöjä, joiden kautta asukkaat voivat vaikuttaa elinympäristönsä asioihin. Kunnallinen itsehallinto on asukkaiden itsehallintoa ja on siksi kansavaltamme kulmakivi. Palvelutehtävien ohella kunnilla on merkittävä rooli myös alueensa elinvoiman edistäjänä. Elinvoimaa an-

tavat aktiiviset ihmiset ja vireä elinkeinotoiminta, eivät kuntarakenteet, kuten hallitus väittää.

Vielä edellisessä keskustan johdolla toteutetussa kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa, ns. Paras-hankkeessa, kuntaliitokset, kuntien välinen yhteistyö sekä palvelurakenteiden uudistaminen olivat tasavertaisia vaihtoehtoja rakenteellisille uudistuksille. Valinnan eri uudistamisvaihtoehtojen väliltä tekivät kunnat itse omista kehittämistarpeistaan. Kunnille ei asetettu asukaspohjavaatimuksia. Paras-hanke olikin luonteeltaan kunnallishallinnon laajamittainen kehittämisohjelma, joka huomioi alueelliset erot, kuten harvan asutuksen, saaristoisuuden ja kielelliset oikeudet.

Nyt käynnissä oleva suurkuntiin tähtäävä kuntauudistus on hyvin vahvasti valtiojohtoinen hanke, jossa kunnat on alistettu hallituksen päätösten toimeenpanijoiksi ilman uudistamisvaihtoehtoja. Lakiesityksessä kaikille kunnille asetettu selvitysvelvollisuus ei ole neutraali, vaan selvitysten pitää johtaa yhdistymisesitykseen. Tiukat selvityspäätökset ovat hallituksen ja valtiovarainministeriön kuntaosaston valvonnassa.

Hallitus valjasti 5.6.2012 eduskunnalle antamassaan kuntatiedonannossa kaikki kuntiin kohdistuvat uudistukset kuntarakenneuudistuksen välineeksi. Tällä hallitus ylipolitisoi kuntauudistuksen. Tavoitteena eivät ole paremmat palvelut tai vahva kuntatalous, vaan poliittisen vallan ja omaisuuden uusjako.

Hallitus väittää, että Suomessa olisi liikaa kuntia. Eurooppalaisittain verrattuna Suomessa on vähän kuntia ja niiden keskikoko on jo nyt keskimääräistä suurempi. Esimerkiksi Ranskassa on yli 36 000 kuntaa. Euroopassa kuntien keskikoko on 5 400 asukasta, kun Suomessa kuntien keskikoko on tähän verrattuna noin kolminkertainen. Ns. vahvan peruskunnan mallia ilman kuntien yhteistyötä ei ole käytössä EU-alueella eikä muuallakaan.

Nyt puheena olevalla esityksellä hallitus pyrkii lakkauttamaan kaikki alle 20 000 asukkaan kunnat sekä suurten keskustaupunkien kehyskunnat. Hallitus lähtee olettamasta, että tyhjentämällä taajamat ja maaseutu sekä keskittämällä asumiset, työpaikat ja päätöksenteko maakun-

tien keskustaupunkeihin palvelut, kunnallinen demokratia sekä kuntien talous olisivat pelastetut. Valiokunnassa kuullut asiantuntijat tyrmäsivät tällaisen näkemyksen.

Hallituksen kuntauudistus on ideologinen keskittämishanke. Pääministeri Jyrki Katainen toi sen julki selväsanaisesti syyskuussa 2012 kokoomuksen puoluevaltuustolle: "Puhuminen koko maan pitämisestä asuttuna on vanhahtavaa." Hallituspuolueet yhdistävä keskittämisen ideologia ei ulottuisi vain kuntien lukumäärään, vaan se vaikuttaa voimakkaasti myös kunt—valtio -suhteeseen, kuntien tehtäviin, kuntien itsehallintoon, palvelujen saatavuuteen ja rahoitukseen, yhteiskuntarakenteisiin ja aluehallintoon. Valiokunnan kuulemat kunnallishallinnon asiantuntijat pitävät hallituspuolueiden suppeassa sisäpiirissä linjaamaa kuntauudistusta monella tavalla poikkeuksellisenä, ei lainkaan edistyskellisenä. Suurkuntafilosofia on paluuta aikaan, jolloin vain kuntaliitos nähtiin uudistusvälineeksi. Kunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksissa on kaikuja vanhanaikaisesta palvelutieteen ajattelusta, jolloin palveluja kehitettiin tuotantolähtöisesti. Tämän päivän palveluajattelussa uudistamisen perusta on kuitenkin asiakkaissa.

Asiantuntijoiden mielestä hallitus on, kytke-mällä kuntauudistukseen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ns. vastuukuntamallilla, luomassa Suomeen "kuntarälssin". Sen seurauksena kunnilla, tarkemmin sanoen kuntien asukkailla, on erilainen määrä päätösvaltaa ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tällä hallitus kyseenalaistaa surutta perustuslain, Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan ja sosiaalisten oikeuksien peruskirjan, jotka kieltävät asettamasta kansalaisia keskenään eriarvoiseen asemaan ja heikentämään sosiaalisten oikeuksien tai kunnallisen itsehallinnon suojaa.

Valiokunnassa asiantuntijoiden näkemyksen mukaan kuntauudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus eivät uudistusehdotusten osalta perustu tutkittuun tietoon, vaan ne ovat luonteeltaan poliittisia ja uskomuksiin perustuvia. Hallitus on asiaperusteiden sijaan keskittynyt kuntien pelotteluun sekä suurkuntafiloso-

fiansa markkinointiin poliittisen retoriikan keinoin, jonka tarkoituksena on ollut herättää myönteisiä mielikuvia suurkuntiin tähtäävästä uudistuksesta. Kukapa haluaisi vastustaa sitä, että kunnat ovat niin vahvoja, että voivat huolehtia kansalaisten palveluista, tai että kunnallishallinto kokonaisuudessaan on elinvoimainen? Jopa kuntaministeri Virkkunen on väittänyt, että kuntauudistuksen myötä kunnat kykenisivät omilla tuloillaan rahoittamaan palvelut. Todellisuudessa kuntapalvelujen rahoitukseen tarkoitettu valtionosuusjärjestelmän lakkauttaminen merkitsisi kuntien talouteen noin viidenneksen lovea, minkä seurauksena kunnallinen ansiotulo-vero-prosentti (kunnallisvero) Suomessa nousisi rajusti. Niin ikään asiantuntijat totesivat valiokunnalle, ettei organisaatio- ja johtamiskirjallisuudessa edes ole olemassa kiistattomia malleja ylivertaisista organisointitavoista. Kuntaliitokset antavat vasta kehittämismahdollisuuksia, mutta se ei anna takeita paremmista ja tehokkaasti tuotetuista palveluista. Hallituksen ajamassa mittakaavassa kuntaliitoksiin sisältyy huomattavia riskejä. Se vie perustan hallituksen ajamalle vaihtoehdottomalta ns. vahvan peruskunnan mallilta ilman yhteistyövaihtoehtoa.

Asiantuntijat olivat hyvin yksimielisiä siitä, ettei kuntatalouden perusongelma aiheudu kuntien lukumäärästä, vaan valtion kunnille asettamien velvoitteiden ja resurssien epätasapainosta. Hallituksen tarjoama yksipuolinen lääke — suurkuntamalli — on omiaan aiheuttamaan uusia, hyvin monimutkaisia ongelmia.

Lakiesityksestä puuttuvat asialliset vaikuttavuusarvioinnit

Lakiesityksessä suurkuntamallin ongelmia ja riskejä ei ole tuotu riittävästi esille varsinkin kuntatalouden ja kuntalaisten näkökulmasta. Esimerkiksi kuinka monta kuntaa Suomeen jää uudistuksen jälkeen ja mitä se merkitsee mm. kuntataloudelle sekä asukkaiden tarvitsemille lähipalveluille? Miten käy kunnallisen itsehallinnon ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien? Kuinka paljon maksaa asutuksen ja palvelujen keskittäminen ja kuka sen maksaa? Miten

käy taajamissa, maaseudulla ja kauempanakin asuvien ihmisten asuntojen ja muiden kiinteistöjen arvolle? Asiat, joita hallitus ei ole halunnut arvioida, eivät ole vähäpätöisiä.

Mietinnön lopussa valiokunnan enemmistö toteaa lyhyesti ymmärtävänsä, "ettei uudistuksen vaikutuksia ole vielä tässä vaiheessa mahdollista tarkasti arvioida". Tämä on erikoista, koska Suomessa on tehty jo vuosikymmeniä laadukasta ja kattavaa kunnallishallinnon ja -talouden tutkimustyötä. Lakiesityksen yleisperusteluihin kirjatut vaikuttavuusarviointit ovat ylimalkaisia ja suurelta osin suoraa kopiointia hallitusohjelman tekstistä vailla tutkimuspohjaista näyttöä niiden totuudenmukaisuudesta. Harvoissa kohdissa, joissa tutkimuksiin on viitattu, on kerrottu vain sopivin osin puolitotuuksia, kuten on tehty mm. asukkaiden kiinnittymisestä kotikuntaansa.

Hallituksella olisi halutessaan ollut hyvin aikaa teettää etukäteisarviointitutkimus, jopa useita sellaisia, suurkuntauudistuksen kokonaisvaikutuksista. Hallitus olisi omatoimisesti voinut hyödyntää myös jo tehtyjä tutkimuksia aiemmista kuntaliitoksista (esim. Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin (Antti Moisio ja Roope Uusitalo, Kuntaosaston julkaisut 4/2003, Sisäasiainministeriö), Kuntaliitoksen jälkeen: kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta (Kari Leinamo, Vaasan yliopisto 2004) sekä Kuntaliiton Paras-hanketta koskevat ARTTU-tutkimusohjelman julkaisut). Niissä on vedetty mm. sellaisia johtopäätöksiä, että vapaaehtoisuus ja keskinäinen luottamus ovat kuntauudistuksissa onnistumisen edellytyksiä sekä ns. rutiiniliitokset sekä pakkoliitokset ovat nostaneet kunnan toimintamenoja pysyvästi verrokki-kuntia korkeammalle tasolle. Vaikuttavuusarviointien sijasta hallitus teetätti useita tutkimuksia siitä, että kuntien taloudet ovat kiristymässä ja huoltosuhde on heikkenemässä. Nämä ovat olleet kuntien tiedossa muutenkin.

Jo tehtyjen tutkimusten johtopäätökset eivät tue hallituksen vaihtoehdonta kuntauudistuslinjaa, jolloin hallitus mieluummin välttää keskustelemasta aiheesta tai se esittää omia tuulesta temmattuja arvioita. Hyvänä esimerkkinä vas-

tuuttomien mielikuvien luomisesta on kokoomuksen eduskuntavaalikampanjan yhteydessä keväällä 2011 esittämä väite, että kuntauudistus tuo neljän miljardin euron säästöt. Kokoomusjohtoisen hallituksen tähän asti tekemät päätökset kiristävät kuntataloutta yli miljardilla eurola. Ero puheiden ja tekojen välillä on valtava.

Kuntauudistuksen talousvaikutusten puutteelliseen arviointiin on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan valtiovarainvaliokunta, joka tuoreessa valtionalouden kehysseurantaan koskevassa mietinnössään (VaVM 9/2013 vp) ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa, jonka mukaan "Eduskunta edellyttää, että kunta- ja sosiaali- ja terveystalouden uudistuksessa arvioidaan kaikille kansalaisille ulottuvien palveluiden ohella erittäin huolellisesti uudistuksen taloudelliset vaikutukset analyttisesti kaikkien toimenpiteiden osalta. Uudistuksessa tavoite on kestävyysvajeen supistaminen ja uudistusta on arvioitava myös siitä lähtökohdasta."

Puuttuvien talousvaikutusten lisäksi lakiesityksen yleisperusteluihin on kirjattu väittämiä, joista haluamme oikoa muutamia keskeisimpiä.

Lakiesityksen mukaan, johon mietinnössäkkin on yhdytty, kuntaliitoksilla voitaisiin vaikuttaa väestökehitykseen, väestörakenteeseen, kuntien talouskehitykseen, palvelujen järjestämisen edellytyksiin sekä tarpeeseen eheyttää yhdyskuntarakennetta. Todellisuudessa vaikuttamismahdollisuudet niihin ovat hyvin rajalliset, mikä käy ilmi esimerkiksi Kunnallissalan kehittämissäätiön toukokuussa 2012 teettämästä tutkimuksesta 70 suurkunnan vaikutuksista kuntien elinvoimaan: "Elinvoiman kysymykset ovat eri alueilla erilaisia. Kaupunkiseuduilla näyttäisi riittävän elinvoimaa. Kaikki ehdotetut kuntajakoselvitysalueet eivät välttämättä olisi elinvoimaisia, koska elinvoimaisia kuntia ei synny heikon väestökehityksen ja työpaikkakehityksen kuntia yhdistelemällä. Kuntaliitokset eivät välttämättä ole vastaus vaan lisäksi saatetaan tarvita muita toimenpiteitä tai palvelurakenteita, jotta peruspalvelut voidaan turvata. Jos uudistuksen perustelut ja muutostarpeet eri alueilla ovat erilaisia, voisivatko myös ratkaisut olla erilaisia?"

Paikkansa pitämättömiä ovat myös lakiesitykseen ja mietintöön kirjatut väitteet hallinnon kevenemisestä ja selkeytymisestä. Missään kuntamallissa ei päästä eroon väliportaan hallinnosta, hallituksen termeillä ns. "hallintohimmeleistä". Niitä pystytetään suurkunnissakin, mutta vain eri paikkoihin. Siellä kuntayhtymät korvaantuisivat ns. vastuukunnilla yhteislautakuntineen, kuntien sisäisillä kunnallisilla liikelaitoksilla ja kunnallisilla osakeyhtiöillä, jolloin nykyistä merkittävämpi määrä asioita siirtyy kuntien valtuustojen suoran päätösvallan ulottumattomiin. Hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon linjaukset saivat aikaan enimmillään jopa viisi hallinnollista tasoa nykyisten kolmen sijasta. Kuntakoon suureneminen luo tarvetta myös erilliseen kunnanosahallintoon. Hallituksen suurkuntauudistus on tuomassa mukanaan uudenlaisia ja hyvin monimutkaisia hallinnollisia tasoja, joiden "pyörittämiseen" tarvitaan paljon hallintohenkilökuntaa. Uudistuksen seuraukset olisivat sen tavoitteiden vastaisia.

Mietinnössä pyritään, jopa epätoivoisesti, todistamaan kuntaliitoksen hyötyjä tuomalla esiin vain myönteisiä asioita ymmärtämättä, että samanlainen uudistussapluuna ei sovi alue- ja väestörakenteeltaan moni-ilmeiseen harvan asutuksen Suomeen. Valiokunnassa asiantuntijat toivat vahvasti esille, että raskaille ja aikaa vieville rakenneuudistamiselle on oltava vaihtoehtoja. Jos halutaan aidosti ja todellisesti kehittää kuntapalveluita, tämä tapahtuisi tehokkaimmin avaamalla kunnille mahdollisuuksia uudistaa vapaasti mm. sallimalla kuntien yhteistyö tasavertaisena uudistamisvaihtoehtona, purkamalla normisääntelyä sekä kehittämällä palveluprosesseja ja uudistamalla työkäytäntöjä.

Selkeänä ja vakavana puutteena keskustan valiokuntaryhmä pitää sitä, että hallituksen suurkuntamallin tuomat haasteet kunnalliseen demokratiaan ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin kuitataan lakiesityksessä lyhyesti kunnan sisäisenä sopimusasiana ja että niihin paneudutaan kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Huomautamme perustuslain 14 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle asetetusta velvoitteesta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yh-

teiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Keskustan näkemykset perustuslaillisiin kysymyksiin

Keskustan näkemykset kuntauudistusta koskeviin perustuslaillisiin kysymyksiin on esitelty perustuslakivaliokunnan lausuntoon liitettyssä eriävässä mielipiteessä numero 3 (PeVL 20/2013 vp). Näkemykset perustuvat asiantuntijoiden perustuslakivaliokunnalle antamiin lausuntoihin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus seka-sortoisessa tilassa

Hallitus heräsi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen hyvin myöhään, vasta helmikuussa 2012. Työtä on leimannut hallituksen sisäinen riitely sekä ministereiden kinastelu asiantuntijoiden kanssa, liian vahva poliittinen ohjaus sekä epätarkoituksenmukainen kytkentä kuntauudistukseen, jossa sosiaali- ja terveydenhuoltoa käytetään kuntaliitoksiin ohjaamisen, tai paremminkin pakottamisen, välineenä.

Hallitus on kohta puolitoista vuotta yrittänyt ratkaista vain järjestämisvastuukysymyksiä, asukaspohjia ja uusien sote-alueiden hallintomallia. Hallitukselta puuttuu kykyä ja rohkeutta luoda kokonaiskuva sosiaali- ja terveydenhuollon tulevaisuudesta. Mm. sote-rahoituksen uudistus on edelleenkin kokonaan auki. Muutoksia ollaan tekemässä pala palalta arvioimatta niiden kokonaisvaikutuksia. Samalla siirretään todellisten ongelmien ratkaisemista tulevaisuuteen.

Jyrki Kataisen hallituksen esityksessä poliittinen tarkoituksenmukaisuus on haudannut alleen ihmisten peruspalvelujen turvaamisen välttämättömyyden. Sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta lakiesitys ei edistä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen aitoa vahvistumista, selkeytymistä ja tehostumista. Monin paikoin kehityskulku on päinvastainen. Esimerkiksi terveydenhuoltomme toimivin osa, sairaanhoitopiirit, on päätetty lakkauttaa ilman kuvaa tulevaisuudesta. Hallituksen keskeyttämän edellisen kunta- ja palvelurakenneuudistuk-

sen aikana perustetut yhteistoiminta-alueet, myös hyvin toimivat, on määrätty purettaviksi. Tilalle tarjotaan sekavia ja tulkinnanvaraisia linjauksia.

Hallituksen 5.6.2012 kuntauudistuksesta antaman tiedonannon (VNT 2/2012 vp) mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen on pakkoalistettu kuntauudistukselle. Toisin kuin mietinnössä väitetään, ovat lakiesityksen täydennykseen kirjatut täsmennykset kaikkea muuta kuin selkeät. Valiokunnalle kuntien antamislausunnoissa esiintyi hyvin erilaisia tulkintoja erityisesti järjestämisvastuusta sekä uusien sote-alueiden hallintomallista.

Kokonaisuudessaan hallituksen esittämät linjaukset sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseksi ovat pahasti keskeneräiset. Valmistelun poukkoilevuudelle on ollut tunnusomaista annettujen aikataulujen pettäminen useita kertoja. Työryhmistä ei ole ollut pulaa.

Hallitus lähtee olettamasta, että kuntarakenteen muutokset ratkaisisivat julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen ongelmat. Lukuisten valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan näin ei tule tapahtumaan. Lakiesityksen seurauksena kuntien välinen yhdenvertaisuus romutetaan. Kuntarakenneuudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon ratkaisujen lujittunut keskinäinen yhteys näkyvät tehdyissä esityksissä moniselkoisina kuvioina. Hankkeet on liimattu toisiinsa pykälätasolla, mutta varsinainen asia eli kuinka sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut pitäisi tulevaisuudessa järjestää, yritetään selittää lakiesityksen yleisperusteluissa jopa kahteen kertaan. Hallituksen hapuilu ja tehtyjen linjausten sekavuus ja monitulkintaisuus ovat tästä osoitukseksi.

Ongelmakohdaksi nousee erityisesti se, että asukasluvultaan samankokoisten kuntien erilainen kohtelu on riippuvaista niiden maantieteellisestä sijainnista. Hallituksen esityksen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen keskeisin osa eli vastuukuntamalli on esityksessä määritelty sekavasti. Lopputulos on monimutkainen ja hajanainen. Samalla sosiaali- ja terveydenhuollon alueellakin samanlaiset palvelut voivat olla erilaisilla järjestämisvastuilla.

Erityinen huoli uudistuksessa kohdistuu sosiaalihuollon palvelujen tulevaisuuteen ja aitoon integraatioon terveydenhuollon kanssa. Sosiaalihuolto on saanut niin hallituksen valmistelussa kuin julkisessa keskustelussakin aivan liian pienen huomion.

Vaikka hallituksen linjaukset sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä lopulta saatiinkin poliittisesti valmiiksi, on malli yhä varsin epäselvä ja sisältää monia kysymyksiä. Aikataulua sen toteuttamiseksi ei voida pitää realistisena.

Hallitus ilmoitti tavoitteekseen purkaa ja selkiyttää hallintoa ja saada siten aikaan laajemmat vastuun hartiat. Mitä todellisuudessa on tulossa? Leveämpien hartioiden sijaan rakennetaan uusia hallinnon portaita, joita on tulossa laskeutuvien riippuen kolmesta viiteen. Hallinnon lisääntyessä lieenee väistämätöntä, että myös byrokratian määrä kasvaa entisestään. Vastuukuntamallin määrittelyn sekavuus, tulkinnanvaraisuus sekä täsmentymättömyys ovat osaltaan vaikeuttamassa arviointia.

Lakiesityksen seurauksena epätietoisuus kuntakentässä jatkuu. Täysin välttämätön kehitystyö on hallituksen venkoilun vuoksi monissa maakunnissa ja seuduilla täysin jäissä. Kustannuksia valmistelun monopolisuudesta ja kuntakentän tyhjäkäynnistä voi vain arvailla. Kalleimman hinnan maksavat palveluja tarvitsevat ihmiset. Huomio kiinnittyy myös siihen, että asukasluvultaan merkittävän metropolialueen ratkaisu puuttuu kokonaan.

Huolestuttavinta myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa on hallituksen välinpitämättömyys kuntien näkemyksiä kohtaan. Lainvalmistelun yhteydessä kuntia on tähän asti kuultu jo kahdesti. Missä tuo kuuleminen näkyy? On vastoin totuutta väittää kuntakentän olevan nyt tehtyjen esitysten takana. Käytännössä valtion ja kuntien välinen luottamus on kokenut kovan kolauksen. Kuka toteuttaa tämän uudistuksen?

Hallitus ansaitsee vahvan kritiikin siitä, että monien asiantuntijoiden näkemykset suomalaisen sosiaali- ja terveyshuollon tulevaisuudesta on valmistelussa sivuutettu. Hallituksen linjauk-

set ovat pienen poliittisen eliitin ja sen esikuntien muokkaamia. Virkamiehille ja asiantuntijoille on jäämässä vain perustelujen kirjoittaminen. Lain aikaansaaminen nykylinjausten pohjalta on vähintäänkin haasteellista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa henkilöstön asema jää arvailujen varaan. Valmistelun hajanaisuus on jo nyt rapauttamassa osaa sosiaali- ja terveydenhuollostamme siksi, että ammattihenkilöt hakeutuvat varmempiin työpaikkoihin.

Avoimena olevia kysymyksiä on edelleen paljon. Edellä esitettyjen lisäksi on lupa odottaa vastauksia myös seuraaviin kysymyksiin:

1) Mitkä ovat uusien sote-alueiden tehtävät tilanteessa, jossa näyttäisi tulevan hyvinkin erilaisia sote-alueita?

2) Mitkä ovat perustason alueiden muodos- tamisperusteet?

3) Mitkä ovat renkikuntien todelliset vaikutusmahdollisuudet kuntalaistensa palveluihin? Jääkö ainoaksi tehtäväksi maksaa laskut?

4) Miten aiotaan estää erikoissairaanhoidon sirpaloituminen?

5) Miten integraatiot käytännössä toteutetaan?

6) Miten toteutetaan lakkautettavien sairaanhoitopiirien omaisuuden jako ja eläkevas- tuujärjestelyt?

7) Millaisen roolin erityisvastuu-alueet (er- va) jatkossa saavat?

8) Miten palvelut järjestetään metropoli- alueella?

9) Minkälainen on sote-henkilöstön asema uudistuksessa?

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskes- koksen professori Jussi Huttunen tiivistä kes- keisen tavoitteen toteuttamisen eli kaikkien ih- misten tarpeita vastaavan, laadukkaan ja yhden- vertaisen kohtelun takaavan tulevaisuuden so- siaali- ja terveydenhuollon järjestelmän edelly- tykset seuraavasti:

- 1) Demokraattinen kontrolli
- 2) Toimiva yhteys palvelutuotantoon ja on- gelmien ehkäisyyn tähtäävän toiminnan välillä
- 3) Sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatio

4) Yksitasoinen palvelutuottaja silloin, kun se on mahdollista

5) Riittävän suuret väestöpohjat

6) Palvelutuottajien yhteistyö ja työnjako

7) Erilaiset tuotantotavat mahdollistava toi- mintatapa

8) Yksikanavainen, taloudellisuuteen ja vai- kuttavuuteen kannustava rahoitusjärjestelmä

Hallituksen lakiesitykseen kirjaamat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen linjaukset eivät anna riittävää vastausta yhteenkään edellä mai- nittuun asiaan.

Tekevätkö oppilasasuntolat paluuta?

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen lisäk- si kuntauudistukseen on kytketty myös esi- ja perusopetus asettamalla yhdeksi kunnan elinkel- poisuuden vaatimukseksi vähintään 50 lapsen vuotuinen syntyvyys. Sivistystoimen merkitys huomioiden on erikoista, kuinka vähälle pohdin- nalle kyseinen kunnan järjestämisvastuulle kuu- luva toimiala on jätetty käynnissä olevassa kun- tauudistuksessa. Hallitus lähtee perusajatukses- ta, että kuntien sivistystoimeen liittyvät haasteet olisi ratkaistu kuntaliitoksilla.

Esi- ja perusopetuksen osalta vaikuttavuusar- viot, varsinkin oppilaan näkökulma, puuttuvat kokonaan: esimerkiksi millaisia vaikutuksia kuntauudistuksella on peruskoulu- ja lukioverk- koon ja tätä kautta mahdollisuuksiin saada kou- lutusta, koulumatkojen pituuteen sekä luokkako- koon tai millä perusteella oppilaan opetus voisi kuntauudistuksen myötä parantua? Etäisyyksien muodostuessa kohtuuttomiksi jo peruskouluikäi- sillä oppivelvollisuuden suorittaminen kotoa kä- sin voi olla kohtuuttoman vaikeaa. Poissuljettua ei ole, että menneiltä vuosikymmeniltä tuttuja oppilasasuntoloita tarvittaisiin jatkossa.

Hallituksen olisi pitänyt liittää kuntaraken- lakiesitykseen vähintäänkin linjaukset toisen as- teen koulutuksen ja rahoituksen uudistamiseksi. Tätä luvattiin vielä vaalikauden alussa, mutta asia on jäänyt hallitukselta kokonaan hoitamatta.

Sivistystoimen palvelujen järjestämiseen vai- kuttaa olennaisesti myös käynnissä oleva kun- tien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen.

Selvitysmiehen helmikuussa 2013 laatimien jatkolinjausten mukaan, jotka hallitus hyväksyi toukokuussa, uudistuksessa määritellään uudelleen mm. ikäryhmittäiset laskentaperusteet, nuorten yhteiskuntatakuun rahoitus sekä koulutuksen järjestämisen kustannusten jako. Kuntien kannalta on luonnollisesti tärkeintä, miten uusi valtionosuusjärjestelmä kuntia kohtelee.

Henkilöstön asema epäselvä

Keskustan valiokuntaryhmän mielestä henkilöstön asemaa, heidän yhdenvertaista kohteluaan sekä kuntauudistuksen vaikutuksia kunnalliseen eläkejärjestelmään ei ole pohdittu riittävän huolellisesti. Lakiesityksen mukaan kuntauudistuksen vaikutuksia henkilöstön määrään tai henkilörakenteeseen ei ole mahdollista arvioida ennakoon, mihin myös valiokunnan enemmistö yhtyi mietinnössään. Tärkeä kysymys on sivuutettu varsin kevein perustein.

Lakiesitys on kuntien henkilöstön osalta hyvin epäselvä ja puutteellinen. Viiden vuoden työsuhdeturva koskee vain kuntaliitostilanteita. Sen sijaan kuntayhtymien henkilöstön asema kuntauudistuksessa on jätetty avoimeksi. Niin ikään sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta annetut päälinjaukset (HE 53/2013 vp) vaikeavat kokonaan henkilöstön asemasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa, jossa työntekijöitä työskentelee kunnissa, kuntayhtymissä sekä yksityisellä ja kolmannella sektorilla.

Kuntaliiton mukaan kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa on lähes joka viides työllinen, yhteensä 422 000 henkilöä. Kuntien ja kuntayhtymien menoista yli puolet on henkilöstömenoja. Yli 80 prosenttia kunnallisesta henkilöstöstä työskentelee terveydenhuollossa, sosiaalitoimissa tai sivistystoimissa. Heistä lähes neljä viidesosaa on naisia. Kuntauudistus on siksi myös tasa-arvokysymys.

Valiokunnassa kuullut järjestöt mm. vaativat, että henkilöstön asemaa ja yhteistoiminnan toteuttamista koskevia periaatteita pitää noudattaa myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä metropolihallintoa koskevien uudistusten yhteydessä. Kuntien pinta-alan kasvu lisää henkilöstön vi-

rantoitusmatkoja ja useissa työpisteissä työskentelyä, jotka vaikuttavat merkittävästi työntekijöiden työaikaan sekä työajan käyttöön ja sen laskentatapaan. Järjestöt esittivät myös, että henkilöstöasioita selvittämään ja pohtimaan tulee perustaa oma työryhmänsä. Kuntaliitokset aiheuttavat palkkaharmonisoinnin tarvetta, mikäli eroja palkkauksessa esiintyy yhdistyvien kuntien välillä. Järjestöjen mukaan kuntarakennelaisissa tulisi säätää velvollisuudesta toteuttaa palkkaharmonisointi viipymättä, kuitenkin viimeistään kahden vuoden kuluessa kuntaliitoksesta. Palkkaharmonisointi edellyttää riittävää resursointia.

Keskustan valiokuntaryhmän mielestä kuntarakenneuudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistusten yhteydessä olisi ollut välttämätöntä tehdä kokonaisvaltainen kuntatyön ja kuntatyöntekijöiden aseman ja tulevaisuuden arviointia. Tämä on tärkeää paitsi kunnallisten työntekijöiden ja palvelutuotannon niin myös kunnallisen eläkejärjestelmän kannalta. Kuntaeläkkeiden rahoitus on riippuvainen vaakuutettujen määrästä. Palvelutuotannon laajamittainen yksityistämiskehitys johtaa kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituspohjan heikkeneemiseen. Tätä valiokunta ei ole mietinnössään pohtinut lainkaan.

Lakitekstin yksityiskohtainen tarkastelu

Selvityskriteerit. Lakiesityksen kirjatut selvityspe-
rusteet ovat lähtökohtaisesti tarkoitushakuisia. Niiden tavoitteena ovat vain kuntaliitokset hallituksen haluamassa muodossa. Asukaslu-
kuun, työpaikkaomavaraisuuteen, kunnan taloudelliseen tilanteeseen yms. liittyvät selvityspe-
rusteet kuvaavat vain kunnan tämänhetkistä tilannetta. Mikäli selvityselvöllisyydestä säädetään näillä perusteilla, selvityskriteereiden olisi tullut sisältää myös kuntien välisen yhteistyön selvittämismahdollisuus. Tähän mahdollisuu-
teen viitataan lakiesityksen yleisperusteluissa, joissa on avattu poikkeusperusteita selvitys-
alueesta, muttei selvityselvöllisyydestä. Kuntarakenteen muuttaminen ei muuta ihmisten liik-
kumista, vaan jopa lisää sitä esimerkiksi kuntien

henkilöstön osalta. Kuntaliitosten jälkeenkin asuinalueet ja työpaikat sijaitsevat entisillä paikoillaan. Työpaikkaomavaraisuus ja pendelöinti kuvaavat vain tilastollisesti työmatkaliikennettä. Nämä voivat muuttua jopa hyvin lyhyellä aikavälillä, koska työpaikat globaalissa maailmassa siirtyvät maanosasta toiseen varsin nopeasti.

Palveluperuste. Toteutuessaan kuntauudistukseen kytketty sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus saisi aikaan "kuntarälssin". Kuntien asema varsinkin päätöksenteon näkökulmasta on kytketty niiden rooliin sosiaali- ja terveydenhuollon uusilla järjestämisalueilla. Toisista kunnista tehdään pelkkiä maksajia, kun samaan aikaan toisille tarjotaan vahvaa roolia päätöksenteossa. Myös kunnan maantieteelliselle sijainnille annetaan suuri merkitys. Esimerkiksi kaupunkiseuduilla yli 20 000 asukkaan kehyskuntien oikeus järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja on epäselvä. Poikkeuksen muotoilu (edellyttää erityistä kuntajakoselvitystä) on epäselvä ja vaatisi tarkennusta.

Aikataulu. Kuntaliitosselvitysalueista ilmoittamisen määräajaksi on lakiesityksessä asetettu 30.11.2013. Kuntien tulee tehdä yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys viimeistään kuuden kuukauden kuluessa lakiesityksen 4 b §:n voimaantulosta, josta säädetään myöhemmin erikseen, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki on hyväksytty eduskunnassa. Perustuslakivaliokunta asetti aikataululle vain minimin sillä ajatuksella, että substanssivaliokuntana hallintovaliokunta harkitsee perusteellisesti, mikä on riittävä selvitysaika kuntien näkökulmasta. Hallintovaliokunnan arvovallan kannalta on kyseenalaista, ettei valiokunnan enemmistö suostunut äänestyksen jälkeen kuulemaan asiantuntijoita kunnille riittävästä selvitysaikasta. Käsityksemme mukaan aikataulu on kuntien kannalta liian kireä. Kunnilla pitää olla tieto kaikista kuntiin kohdistuvista uudistuksista ennen kuin ne voivat arvioida tarpeensa kuntaliitoksille sekä niiden laajuuden. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, sitten kun sen lopullinen sisältö on selvillä, voi

vaikuttaa selvitysalueiden laajuuteen. Siksi kunnilla on edellytykset käynnistää kuntaliitosneuvottelut sekä aloittaa kuntaliitosselvityksen tekeminen aikaisintaan vasta sitten, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki on hyväksytty. Aiemmin tehtyjen kuntaliitosten yhteydessä varsinaiset liitosneuvottelut ovat kestäneet ainakin vuoden, koska on haluttu laatia kattava liitoselvitys ja käydä molempien kuntien palvelurakenne perusteellisesti läpi sekä jo selvitysvaiheessa käydä läpi kuntien palvelutuotannon päällekkäisyydet ja hakea niihin ratkaisut liitoksen jälkeiseen aikaan. Myös Kuntaliitto on katsonut, että kunnille on varattava selvitysaikaa ainakin 9—12 kuukautta. Liian kireälle aikataululle ei ole perusteita senkään vuoksi, koska hallitus on antanut kunnille aikaa toimeenpanna kuntaliitoksia vuoden 2017 alkuun saakka. Hallintovaliokunnassa keskusta ajoi 12 kuukauden selvitysaikaa, joka hävisi äänestyksessä.

Erityinen kuntajakoselvitys. Hallituksella ei ole muita painostuskeinoja saada kunnat noudattamaan selvitysvelvollisuutta ja asetettuja selvityskriteerejä kuin käynnistää erityinen kuntajakoselvitys. Kuntauudistuksen lopputulos riippuikin kuntien suopeudesta. Erityinen kuntajakoselvitys voi olla kunnille edullisempi vaihtoehto. Silloin selvityskustannukset maksetaan valtion varoista, mutta päätösvalta liitoksesta säilyy kunnilla. Mikäli kunta on tehnyt lakiehdotuksessa edellytetyn yhdistymisselvityksen määräajassa, mutta se ei johda yhdistymisesitykseen vaan esimerkiksi kuntien välisen yhteistyön lisäämiseen, ei ole tarkoituksenmukaista eikä resurssien käytön kannalta järkevää, että ministeriö voisi määrätä kunnan tekemään uuden yhdistymisselvityksen.

Yhdistymisavustukset. Kuntien enemmistö pitää käyttötarkoituksiltaan tiukasti rajattuja yhdistymisavustuksia vaatimattomina. Ne eivät kannusta kuntaliitoksiin. Yhdistymisavustusten saaminen on kytketty selvityskriteereiden ja asetettujen määräaikojen noudattamiseen. Kuntauudistukseen liittyvien avustusten erillisrahoitus on rajoitettu, minkä jälkeen avustuksia makse-

taan yleiseltä valtionosuusmomentilta. Tämä on vastoin kuntapalvelujen rahoitukseen tarkoitettujen valtionosuuksien käyttöperusteita. Erillisrahoituksen ylittävältä osalta kunnat vastaisivat kollektiivisesti kuntauudistukseen liittyvistä kuluista. Vaikka käytäntö on sama kuin edellisessä uudistuksessa, poikkeaa käynnissä oleva kuntauudistus siinä, että kunnille ei ole annettu muita uudistusvaihtoehtoja ja että kuntaliitokseen on kytketty velvoittavia elementtejä.

Poikkeusperusteet. Lakiesitykseen kirjatut poikkeusperusteet koskevat vain selvityskriteerejä, eivät selvitysvelvollisuutta. Esimerkiksi saaristoisuuden, harvan asutuksen ja kielellisten oikeuksien vuoksi kuntaliitosten selvittämismahdollisuuden sijasta järkevämpää olisi selvittää kuntien välisen yhteistyön tehostamista. Niin ikään puutteena voidaan pitää sitä, ettei poikkeushakemusmenettelyä ole aikataulutettu lainkaan. Päätösvaltaa poikkeuksen myöntämisestä käyttää valtiovarainministeriön kuntaosasto, mikä kuntauudistuksen laajuus ja vaikuttavuus sekä poikkeusperusteiden epämääräisyys huomioiden on toimivaltakäsymyksenä ongelmallinen.

Talouskriisikuntien pakkoliitokset. Hallitus käyttää viime vaalikaudella vakinaistettua kriisikuntamenettelyä pakkoliitosten välineenä, vaikka menettelyn perustarkoitus oli auttaa kriisiytyneen talouden kuntia selviytymään ongelmistaan. Sen puitteissa tapahtui myös kuntaliitoksia. Pakkoliitosten kytkeminen kriisikuntamenettelyyn ei ole järkevää, koska silloin tällaisilla kunnilla ei ole enää kannustinta yrittää omin toimenpitein selviytyä ahdingosta. Lakiesityksessä ei ole pohdittu lainkaan sitä, millainen kunta pakkoliitoksen jälkeen uudesta kunnasta muodostuu, kun vastaanottava kunta velvoitetaan ottamaan vastaan kriisikunta velkoineen, ja millaista erillistukea uusi kunta tarvitsee. On mahdollista, että pakkoliitoksen jälkeen uudesta kunnasta tulee uusi kriisikunta. Lakiesityksessä varattu yhden miljoonan euron erillisrahoitus on liian vähän.

Lakiesitys sisältää myös pakkoliitoksen omaisia muita elementtejä, jolla kuntia painostetaan tekemään kuntaliitoksia vastoin tahtoa lakiesityksen selvityskriteereiden mukaisesti. Tällaisia ovat selvitysalueiden ilmoittamisvelvollisuus määräajassa, velvollisuus tehdä kuntaliitos selvityksen päätteeksi yhdistymisesitys ja päätös määräajassa, selvitys- ja yhdistymisavustusten kytkeminen selvityskriteereiden ja määrääjien noudattamiseen sekä toimivalta käynnistää erityinen kuntajakoselvitys.

Vallaton vastuukuntamalli

Lakiesityksen täydennyksessä (HE 53/2013 vp) avattu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ns. vastuukuntamallilla on hyvin ongelmallinen niin vastuukunnan kuin siihen liittymään velvoitettujen kuntienkin näkökulmasta.

Hallituksen linjausten mukaan sosiaali- ja terveyspalvelut (sote) järjestettäisiin tulevaisuudessa tukeutuen pääsääntöisesti ns. vastuukuntamalliin (isäntäkuntamalli). Vastuu- eli isäntäkunta vastaisi tällöin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä muiden kuntien puolesta.

Vastuukuntamallissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioita käsiteltäisiin yhteislautakunnassa, jonka suhde isäntäkunnan päätöksentekoon on jäänyt valmistelussa hyvin epäselväksi. Kuntien päätösvaltaa valita eri hallintomallien väliltä on rajattu. Perustason sosiaali- ja terveyspalvelut järjestettäisiin vain vastuukuntamallilla. Laajan tason sosiaali- ja terveydenhuollossa on tietyin edellytyksin mahdollista valita myös kuntayhtymämalli.

Linjausten perusteella perustason sote-alueella jokainen kunta saisi edustuksen yhteistoimintaelimeen. Sen sijaan laajan tason sote-alueella (vastaa nykyistä sairaanhoitopiiriä) edustajat valittaisiin perustason sote-alueelta. Tällöin edustaja olisi todennäköisesti vastuukunnasta.

Verrattuna nykyiseen sairaanhoitopiirijärjestelmään, jokaisesta kunnasta ei olisi enää edustusta laajan tason sote-alueella. Lisäksi hallitus pyrkii vesittämään pienempien kuntien vaikutusvaltaa esittämällä ns. äänileikkurin poistamista, joka on taannut, että yksikään kunta ei saa

yksinmääräämisvaltaa päätöksenteossa. Vallitseva perustuslain tulkinta lähtee siitä, että jokaisesta kunnasta on oltava edustus ja että yhdelle kunnalle ei tule antaa mahdollisuutta käyttää yksimääräämisvaltaa (PeVL 37/2006 vp). Vielä edellisen kunta- ja palvelurakennemuutoksen aikana muodostettuihin sote-yhteistoimintalueisiin ero on siinä, että kaikilla kunnilla oli mahdollista osallistua päätöksentekoon ja niillä oli mahdollista valita myös kuntayhtymämalli isäntäkuntamallin ohella.

Hallituksen linjauksissa vastuukuntia olisivat pääasiassa maakuntien keskuskaupungit. Alle 20 000 asukkaan kunnille jäisi siinä vain maksajan rooli. Vastuukuntamalli on ongelmallinen myös vastuukunnan näkökulmasta. Sote-vastuukunta velvoitettaisiin ottamaan palkkalistoilleen jopa useita tuhansia työntekijöitä lakautettavista sairaanhoitopiiristä, lunastamaan itselleen sen omaisuusmassa sekä järjestämään sote-alueen toiminnasta erillinen kirjanpito. Vastuukuntamallissa yhteislautakunta käyttäisi päätösvaltaa, mutta koska se ei ole juridinen oikeushenkilö, kaikista sen päätöksistä vastuun kantaisi vastuukunta mm. henkilöstöpolitiikan ja hankintojen osalta.

Hallituksen linjausten perusteella vastuukuntakin olisi "vallaton", koska edes vastuukunnan kunnanhallituksella ja valtuustolla ei olisi suoraan päätösvaltaa sosiaali- ja terveydenhuollon asioihin, vaan sitä käyttäisi vastuukunnan yhteistoimintaelin, jota ei valittaisi vaaleilla. Yhteistoimintaelin päättäisi mm. sote-talousarvios- ta ja -suunnitelmasta, investoinneista ja hankinnoista. Se käyttäisi myös puhevaltaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä asioissa ja valitsisi edustajan ns. laajan tason sote-alueella. Valtuustot voisivat asettaa vain toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita sekä hyväksyä yhteistoimintaelimen esittämät sote-investoinnit.

Hyvällä syyllä voidaan kysyä, miksi jokin kunta ryhtyisi tai se voitaisiin velvoittaa "vallattomaksi vastuukunnaksi", suostuisi tai määrätäisiin ottamaan vastaan näin raskaita velvoitteita, kun päätösvaltaa on ulkoistettu yhteistoimintaelimelle?

Helsingin metropolialue

Helsingin seudun metropolialueen merkitys niin kuntatalouden kokonaiskuvan kuin moni-muotoisten haasteidenkin kannalta on poikkeuksellisen suuri. Varsinkin asumisen kalleus, asuinalueiden eriytyminen paremmin ja heikommin toimeentuleviin sekä joukkoliikenne kaipaavat ratkaisuja. Myös maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät paineet kohdistuvat kaikkein voimakkaimmin pääkaupunkiseutuun. Siksi on valitettavaa, kuinka hitaasti hallitus on edistänyt kunta- ja palvelurakennemuutoksia siellä. Eri- laisia selvityksiä niin tämän uudistuksen yhteydessä kuin aiemminkin on tehty. Näyttää siltä, ettei hallituksella ole rohkeutta tehdä päätöksiä, koska pääkaupunkiseutu on useimmille hallitus- puolueille valtakunnallisen kannatuksen ydin- aluetta.

Keskusta korostaa metropolialueen ytimen tarkastelun tärkeyttä. Metropolialueesta ei käsitteenä pidä tehdä liian laajaa. Ehdotettu 14 kunnan alue on ilmeeltään liian monimuotoinen sisältäen tiivistä yhdyskuntarakennetta sekä harvemmin asuttua maaseutua. Käsitteenä metropolialue olisi luontevinta rajata koskemaan metropolialueen ydintä, pääkaupunkiseudun neljää kaupunkia, Helsingiä, Espoota, Vantaata ja Kauniaista. Esitetyn kaltainen 14 kunnan metropolialue omine hallintoineen pilkkoi Uudenmaan liiton kolmeen osaan. Itäinen ja läntinen Uusimaa jäisivät alueellisessa edunvalvonnassa toisarvoiseen asemaan. Tätä Keskusta ei pidä hyvänä kehityksenä. Tärkeintä on löytää ratkaisu siihen, miten Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten yhteiset ongelmat ratkaistaan.

Keskusta yhtyy selvityshenkilöiden 5.3.2013 loppuraportissaan esittämään näkemykseen siitä, että Helsingin seudulla tarvitaan nykyiset kuntarajat ylittäviä ratkaisuja alueen keskeisiin ongelmiin. Tärkeimpiä ovat raportissa esiin nostetut maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä kansainväliseen kilpailukykyyn ja segregaatioon ehkäisemiseen liittyvät tehtävät. Selvityshenkilöt eivät kuitenkaan ole kyenneet tekemään toteuttamiskelpoisia ehdotuksia siitä, miten nämä yhteiset tehtävät tulisi hoitaa. On myönteistä, että selvityshenkilötkin nostavat useissa kohdin

esiin kaikkiin heidän esittämiinsä malleihin liittyvät ongelmat demokratian ja kansalaisten osallistumisen näkökulmasta. He eivät kuitenkaan esitä riittäviä ratkaisuja näiden ongelmien ratkaisemiseksi.

Demokratian ja osallistumismahdollisuuksien kannalta kaikki ehdotetut ratkaisut merkitsevät heikennystä nykytilanteeseen. Päätösvalta etääntyy sitä kauemmas kansalaisista, mitä suuremmiksi hallintoyksiköt muodostuvat.

Keskustan mielestä jatkossa tulisikin selvittää vielä aivan uudenlaista ratkaisua pääkaupunkiseudulle, kotikunta-metropolimallia. Helsinki, Espoo ja Vantaa jaettaisiin pienemmiksi kotikunniksi Brysselin ja Tukholman tapaan tavoitteena toimiva hallinto, sujuvat palvelut ja lähidemokratian toteutuminen. Tämän lisäksi muodostettaisiin erillinen vaaleilla valittu hallinto joko tälle suppeammalle metropolialueelle tai mahdollisesti koko Uudenmaan liiton alueelle.

Johtopäätöksiä

Yhteenvetona voidaan todeta, että hallituksen kuntauudistus on valmisteltu hyvin hätäisesti. Hallituksen itselleen asettama ylikireä aikataulu on estänyt mm. huolellisen vaikuttavuusarvioinnin tekemisen ja lakiesityksen perusteellisen käsittelyn eduskunnassa. Kuntauudistuksen hyödyllisyyttä yritetään perustella väitteillä, joille ei löydy tieteellistä eikä kokemuseräistä pohjaa.

Kuntauudistusta ohjaava lakiesitys on pakko-laki. Raja kuntalähtöisen vapaaehtoisuuteen perustuvan kuntaliitoksen ja pakkoliitoksen välillä on hämartynt. Pakottamisen välineinä hallitus käyttää kaikkiin kuntiin ulottuvaa selvitysvelvollisuutta, velvollisuutta ilmoittaa selvitysalue valtiovarainministeriön kuntaosastolle annettujen selvityskriteereiden mukaisina määräajassa, velvollisuutta laatia yhdistymisesitys sekä tehdä päätös määräajan puitteissa, selvitys- sekä yhdistymisavustusten kytkeminen selvityskriteereiden ja määräaikaan noudattamiseen sekä toimivalta käynnistää erityinen kuntajakoselvitys selvitysalueilla, joissa selvityksiä tai päätöksiä ei ole tehty määräaikaan mennessä.

Kuntiin kohdistuvia uudistuksia ei hallitus ole nähnyt kokonaisuutena. Kuntarakenteita, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, kuntien rahoitusjärjestelmää, kuntalakia ja kuntien tehtäviä uudistetaan eritahtisina, jolloin kunnissa on täysin mahdotonta tehdä kuntarakennelakiesitykseen kirjattujen aikataulujen puitteissa kokonaisarviota siitä, millainen kunta niin taloudellisesti kuin toiminnallisestikin uudesta kunnasta tulee kuntaliitoksen jälkeen.

Hallitus asetti vaalikauden alussa tavoitteeksi vahvat ja elinvoimaiset peruskunnat. Hallitus on omalla kuntapolitiikallaan murentanut tavoitteessa onnistumisen. Kuntien rahoitusta on leikattu ennätyssummia samalla, kun hallitus on lisännyt kuntien velvoitteita tuntuvasti siirtämällä myös valtion vastuulla olevia tehtäviä kuntien hoidettaviksi. Minkäänlaiset kunta- ja palvelurakenteet eivät kestä kokoomusjohtoisen hallituksen harjoittamaa kuntapolitiikkaa.

Mihin valtiojohtoista suurkuntiin tähtäävää kuntauudistusta ja kuntarakennelakia enää tarvitaan? Hallitus on jo epäonnistunut toteuttamaan koko maan kattavan kuntauudistuksen. Vaalikauden alussa hallituksen tähtäimessä olivat kuntaliitokset erityisesti pääkaupunkiseudun metropolialueella sekä maakunnissa keskuskäytävien ympärillä. Jo nyt on selvää, ettei kuntaliitoksia tule tapahtumaan lähellekään siinä mitataavassa, muodossa ja aikataulussa kuin hallitus on toivonut. Hallitukselta puuttuvat keinot kuntakarttansa toteuttamiseksi.

Esimerkiksi Helsingin metropolialueella kehyskunnat välttävät liitosselvityksiä Helsingin ja Vantaan kanssa muodostamalla omia ja selvityskriteereistä poikkeavia selvitysalueita. Siksi varsinkin metropolialueen ytimeen liittyviin maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvät haasteet eivät ratkea kuntaliitoksilla, vaan tarvitaan ylikunnallista metropolihallintoa, missä muodossa ja laajuudessa sitä tullaankaan tekemään.

Maakunnissa keskuskäytävien kehyskuntien osalta ainoa piiska hallituksella ohjata kuntaliitoksiin on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ns. vastuukuntamallilla, jonka perustuslainmukaisuus on hyvin kyseenalainen ja joka

voidaan ratkaista vasta myöhemmin, jos hallitus saa aikaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiesityksen. Pienten maaseutukuntien kohdalla historia on osoittanut, että siellä on aina ollut valmiutta tehdä tarvittavia päätöksiä, myös kuntaliitoksia.

Hallituksen kuntauudistus on aiheuttanut epäluottamusta kuntien välillä sekä kunta—valtio-suhteessa. Se yhdistettynä ideologiseen ja perusteiltaan kestävämpään suurkuntafilosofiaan, kuntaräksin muodostamiseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon pirstaloivaan sote-uudistukseen ei anna uudistukselle mitään onnistumisen mahdollisuuksia. Hallituksen kuntauudistuksesta on tullut tulppa järkeville kunta- ja palvelurakenteiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisille.

Toteuttamiskelpoinen vaihtoehto: kotikunta-maakuntamalli

Se mitä kiireesti tarvitaan, on kokonaisvaltainen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja rahoituksen uudistus. Suurkuntiin tähtäävä kuntauudistus ja siihen kytketty vastuukuntamalli ovat esteinä sosiaali- ja terveydenhuollon järkevälle uudistukselle. Tilanne on kestävä. Vieläkään ei ole myöhäistä valmistella uudistusta parlamentaarisesti siten, että se on toteuttamiskelpoinen nopeallakin aikataululla.

Keskusta on valmis uudistustyöhön kotikunta-maakuntamallin pohjalta. Se on yhteistyön malli. Se on demokraattinen malli. Se on palveluturvaava malli niin keskusta-alueilla kuin myös pienissä kunnissa. Kuntayhtymä on aidon yhteistyön pohja. Malli huomioi lähipalvelujen saatavuuden. Ihmisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuudet on mahdollista turvata kaikilla alueilla.

Kotikunta-maakuntamalli on selkeä ja hallintoa purkava. Siinä hallinto toteutetaan kolmella tasolla ja samalla yhdistetään sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistyö tiiviimmäksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueet rakennetaan pääsääntöisesti nykyisten sairaanhoitopiirien pohjalta. Perustason ja erityistason tiivis yhteistyö

mahdollistuu. Työnjako tehdään niin maakuntien sisällä kuin välilläkin. Osana uudistusta säädetään lähipalvelulaki. Toimintoja on kehitettävä, ja esim. tietotekniikan satojen miljoonien eurojen säästöt ovat mahdollisia maakunnallisten ratkaisujen kautta. Alueiden erityispiirteet on huomioitava.

Keskustan mallissa hallinto- ja rahoitusuudistukset tehdään samanaikaisesti. Tulevassa rahoitusratkaisussa raha seuraa ihmistä. Nykyisen monikanavarahoituksen sijaan rahoitus kannustaa sekä ihmisiä että toimijoita.

Keskusta on valmis työhön, jossa nykyisen sairausvakuutuskorvausjärjestelmän osalta nykyisiin kuntien euroihin lisätään sairausvakuutuskorvauksista ainakin lääkäripalkkioiden, laboratorio- ja röntgenpalveluiden ja ainakin osamattojen korvauksista. Monikanavaisuudesta on päästävä selkeämpään ratkaisuun, jossa osana muutosta raha seuraa asiakasta sekä järjestäjä ja tuottaja erotetaan toisistaan.

Myös valtiovallan on kannettava aitoa vastuuta

Keskeinen asia on miettiä toimenpiteitä, joilla valtiovallan toimesta kuntapalvelujen tuottavuutta voidaan edistää. Se vaatii mm. tehtävien toteuttamista koskevaa sääntelyn purkua ja tietojärjestelmien hyödyntämistä. Tarpeisiin nähden niukat resurssit on kohdennettava oikein. Ennalta ehkäisevän työn merkitystä tässä ei voida aliarvioida.

Kunnallisen palvelujärjestelmän kestävyys kannalta valtiovallan tulisi hyväksyä tosiasiassa, niin tämä hallitus kuin tulevatkin. Käytävissä olevaan rahoitukseen ja työvoiman saatavuuteen nähden kuntien tehtäväkuorma alkaa jo olla liian suuri. Kunnat eivät tarvitse enää lisävelvoitteita.

Välttämätön asia on edistää kansanterveys-työtä, jolla kansalaiset saadaan ottamaan enemmän vastuuta itsestään, läheisistään ja ympäristöstään. Terveellisillä elämäntavoilla ja ennalta ehkäisevällä sosiaalityöllä on tässä suuri merkitys.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 1.—3. lakiehdotus hylätään (vastalauseen hylkäysehdotus)

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2013

Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Markus Lohi /kesk