

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2012 vp

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä kesäkuuta 2012 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston tiedonannon eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä (VNT 2/2012 vp).

Lausunto

Hallintovaliokunta on 12 päivänä kesäkuuta 2012 pyytänyt asiasta sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan lausunnon (StVL 14/2012 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen
- ylijohtaja, osastopäällikkö Päivi Laajala ja hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- johtaja Kirsi Kangaspunta, opetus- ja kulttuuriministeriö

- hallitusneuvos Päivi Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- pääsihteeri Markus Österlund ja hallintoasiain asiantuntija Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- apulaisjohtaja Reijo Vuorento ja johtava lakimies Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto
- professori Arto Haveri
- professori Olli Mäenpää
- professori Aimo Ryyänen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- selvitysmies Arno Miettinen, valtiovarainministeriö
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Palkansaajajärjestö Pardia ry
- Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- professori Pentti Meklin
- professori Krister Ståhlberg.

VALTIONEUVOSTON TIEDONANTO

Jyrki Kataisen hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena on turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa. Tä-

män varmistamiseksi hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne.

Uudistuksen tärkein tavoite on julkisten palveluiden turvaaminen myös tulevaisuudessa kaikkialla Suomessa. Hallituksen mielestä kun-

tapohjainen järjestelmä on paras tae palveluiden kustannustehokkaaseen järjestämiseen sekä palveluiden säilymiseen lähellä kuntalaisia. Tiedonanto sisältää kuntien lausuntoja, kuntajaon kehittämistavoitteita, kuntien väestöpohjakriteerejä, työssäkäynnin ja yhdyskuntarakenteen kri-

teerejä, kuntien talouskriteerejä, poikkeuskriteerejä, valtion muutostuen kannusteita, muita kuntauudistuksen elementtejä, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta, kuntien kuulemista ja uudistuksen aikataulua käsittelevät osiot.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuntauudistuksen taustasta

Suomalaisessa yhteiskunnassa kunnilla on keskeinen rooli väestön peruspalvelujen järjestämisessä. Hyvinvointipalveluiden turvaamiseksi ja kuntien toimintakyvyn vahvistamiseksi on sekä 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä että sitä edeltäneinä vuosikymmeninä toimeenpantu erityisiä uudistushankkeita.

Vuosina 1961—1982 toteutettu ns. suuri kuntauudistus on johtanut yhteensä 87 kunnan yhdistymiseen. Merkittävimpänä syynä pääosin meneillään olevan vuosituhannen ensimmäisellä vuosikymmenellä toteutetun kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistämiseen on ollut kuntien taloudellisten voimavarojen ja lakisäästeisten velvoitteiden välinen epäsuhde. Hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota asiaan käsitellessään valtioneuvoston selontekoa vuoden 1995 kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan (HaVM 11/2000 vp — VNS 3/1999 vp).

Hallintovaliokunta on palannut kysymykseen kuntien taloudellisesta tilasta pyytämällä sisäasiainministeriöltä vuoden 2004 lopulla perustuslain 47 §:n 2 momentin nojalla kirjallisen selvityksen siitä, mitkä ovat kuntakentän — mukaan lukien yksittäisen kunnan — mahdollisuudet selviytyä asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan. Ministeriön selvityksen johdosta hallintovaliokunta on antanut valtioneuvostolle osoitetun lausuntonsa, jossa valiokunta pitää esittämänsä selvityspyynnön ja sisäasiainministeriön selvityksen merkittävimpänä vaikutuksena sitä, että hallitus on päätenyt käynnistämään kunta- ja palvelurakennemuutoksen (HaVL

28/2006 vp — MINS 1/2004 vp). Kuntien määrä onkin 2000-luvulla vähentynyt sadalla. Yhdistymiset ovat erityisesti vähentäneet kaikkein pienimpien kuntien määrää, ja alle 2 000 asukkaan kuntien määrä on lähes puolittunut vuosina 2008—2010. Kunta- ja palvelurakennemuutistus on pohjautunut suuren kuntauudistuksen tapaan kuntaliitosten ja kuntien välisen yhteistyön tasavertaiseen tukemiseen pääpainon ja myös velvoitteiden kohdistuessa pienten kuntien liitoksiin ja yhteistoiminta-alueisiin. Myönteisestä kehityksestä huolimatta Suomen kuntarakenne on edelleen pirstaleinen ja maassamme on liikaa resursseiltaan heikkoja kuntia. Uudistustyötä onkin välttämätöntä jatkaa.

Palveluiden turvaaminen kaikkialla Suomessa

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena on turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa. Edelleen tavoitteena on luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämis toiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle. Hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena on myös vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.

Hallituksen kuntapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi toteutetaan koko maan laajuinen kuntauudistus, joka perustuu vahvoihin peruskuntiin pohjautuvaan elinvoimaiseen kuntarakenteeseen. Valiokunta korostaa, että uudistuksen tärkein tavoite on julkisten palveluiden turvaaminen kaikkialla Suomessa. Hallituksen tavoin valiokunnan mielestä kuntapohjainen järjestelmä on paras tae palveluiden kustannustehokkaaseen järjestämiseen ja palveluiden säilyttämiseen lähellä kuntalaisia.

Kuntauudistuksen valmisteluun liittyen hallitus on asettanut kunnallishallinnon virkamies-työryhmän, joka on selvitystyössään analysoinut kuntien nykyisiä ja tulevaisuuden haasteita tarkastelemalla muun muassa palvelutarpeita, kuntataloutta, alue- ja yhdyskuntarakennetta, työssäkäyntiä ja asiointia, palveluiden järjestämistä sekä alueiden erityispiirteitä. Työryhmän helmikuussa 2012 jättämästä selvityksestä on kuultu kuntia laajan alue- ja kuulemiskierroksen aikana. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksen ja kuntien siitä antamien lausuntojen perusteella hallitus on tarkentanut kuntauudistuksen aikataulua ja muita uudistukseen kuuluvia seikkoja.

Kuntauudistuksen lainsäädännöllinen kokonaisuus

Valtioneuvoston tiedonannosta ilmenee, että uudistuksen keskeiset elementit muodostuvat kuntarakennetta ohjaavasta rakennelaista, kuntien valtiosuusjärjestelmästä, kuntalain kokonaisuudistuksesta, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista ja metropoliratkaisusta. Valiokunta tähdentää, että lainsäädäntö- ja toimenpidekokonaisuuden tulee tukea toisiaan ja varmistaa tulevaisuuden haasteisiin vastaamaan kykenevät riittävän vahvat ja elinvoimaiset kunnat.

Rakennelain osalta hallitus on täsmentänyt aikataulua siten, että rakenneuudistusta ohjaava hallinnon- ja aluekehittämisen ministerityöryhmä vahvistaa kesäkuun 2012 loppuun mennessä kuntauudistusta ohjaavan rakennelain valmistelun pohjaksi kriteerit, jotka sisällytetään osaksi rakennelakia. Rakennelakia valmisteleva työryhmä valmistele hallituksen antaman raamituksen pohjalta tarkemman ehdotuksen vahvan peruskunnan kriteereistä siten, että lakiluonnoksesta voidaan järjestää syksyllä 2012 kunnille lausuntokierros, jolloin kunnilla on mahdollisuus antaa palautetta myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevasta uudistushankkeesta.

Rakennelaki on tarkoitus valmistella niin, että se eduskuntakäsittelyn jälkeen tulee voimaan viimeistään 1.5.2013. Esitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeksi valmistellaan ku-

luvan vuoden loppuun mennessä. Kuntalain ja kuntien valtiosuuslainsäädännön uudistamisen valmistelu on juuri käynnistymässä, ja tältä osin lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alusta. Tiedonannosta ilmenee, että uudistus valmistellaan aikataulullisesti siten, että kokonaisuuden pääpiirteet ovat tiedossa ensi keväänä rakennelain tullessa voimaan.

Kuntalähtöinen kuntauudistus

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä sitä tiedonannosta ilmenevää seikkaa, että kuntauudistus valmistellaan ja toimeenpannaan kuntalähtöisesti. Tiedonannossa todetaan, että uudistus toteutetaan tiiviissä yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa kuntien kanssa. Valiokunta tähdentää kuntien roolin merkitystä jo lainsäädännön valmisteluvaiheessa.

Rakenteelliset ratkaisut tarjoavat muodostuville uusille kunnille vahvan kehittämispotentiaalin, jonka onnistunut hyödyntäminen edellyttää kuntien toimenpiteitä muun muassa palvelujen ja palvelurakenteiden käytännön uudistamistyössä. Kunnat myös käynnistävät rakennelainsäädännön ja muiden kokonaisuuteen kuuluvien lainvalmisteluhankkeiden pohjalta omat selvityksensä ja toteuttavat tarvittavat toimenpiteensä selvitysten jälkeen sekä muodostavat uudet kunnat.

Valiokunta tähdentää kuntauudistuksen lähtökohtana olevan, ettei kunnille lisätä uusia velvoitteita ja että olemassa olevia normeja pyritään joustavoittamaan. Tämänkin vuoksi on tarpeen kartoittaa valtiovarainministeriön asettaman työryhmän toimesta kokonaisuutena kuntien tehtävät ja niiden hoitoa koskevat velvoitteet. Valiokunta korostaa, että suomalaisten peruspalvelut järjestetään vastaisuudessakin kuntapohjaisella mallilla.

Kuntajaon kehittäminen välttämätöntä

Valiokunta tähdentää tiedonantoon viitaten, että yhdenvertaisten julkisten palvelujen varmistamiseksi koko maassa on vahvistettava kuntia. Voimassa olevan kuntajakolain (1698/2009) mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on jo nykyisin 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. Valiokunta katsoo sääntelyn merkitsevän, että kunnalla on myös oltava kyky toimia eheän ja vahvan palveluorganisaation vastuorganisaationa.

Keskeiset kuntarakenteen muutospaineet liittyvät väestökehitykseen ja väestörakenteen muutokseen, kuntien talouskehitykseen ja palvelujen järjestämisedellytyksiin sekä tarpeeseen eheyttää yhdyskuntarakennetta. Joidenkin kuntien taloudellinen tila on jo nyt heikentynyt, ja näiden kuntien kyky huolehtia peruspalvelujen järjestämisestä on vaarantunut. Tulevaisuudessa talousvaikeudet koskevat koko kuntakenttää, ellei toteuteta ripeitä ja tehokkaita kehittämistoimia. Talouden haasteet tulevat edellyttämään kunnilta kovaa sopeuttamista kuntarakenteiden kehittämisen lisäksi.

Valiokunta painottaa, ettei kuntaliitos ole sinänsä tavoite, vaan keino vastata kuntakentän haasteisiin ja asukkaiden tarpeisiin. Kuntauudistuksen avulla voidaan luoda edellytykset palvelujen kehittämiselle ja kuntien elinvoiman vahvistamiselle sekä vahvistaa kuntatalouden vakautta ja ennustettavuutta. Ennen kaikkea kysymys on siitä, että kansalaisten peruspalvelut kyetään turvaamaan koko maassa.

Kuntien yhdistymiset mahdollistavat tuottavuuden parantamisen ja menojen kasvun hillinnän. Sillä luodaan myös edellytykset kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiselle ja vahvistetaan alue- ja paikallistalouden kehittämismahdollisuuksia. Tavoitteena on myös alueen vetovoimaisuuden ja elinkeinon toimintamahdollisuuksien parantaminen. Kuntien yhdistyessä hallinto keventyy, päällekkäisyyksiä voidaan pidemmällä aikavälillä purkaa ja henkilöstöresursseja kohdentaa uudelleen. Suuremmat yksiköt pystyvät etenkin taloustilanteiden vaihdellessa paremmin varautumaan satunnaisvaihteluihin ja talouden suhdanteisiin. Kuntaliitosten myötä myös palvelujen kustannusten erot ja pal-

velujen tarpeeseen vaikuttavat väestön ominaisuudet tasoittuvat, ja tämä luo edellytyksiä valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistamiselle.

Toimintaympäristön muutokset edellyttävät kunta- ja palvelurakenteiden ja palveluprosessien uudistamista. Ilman merkittäviä ja nopeita uudistuksia joudutaan todennäköisesti purkamaan ainakin osia kuntaperusteisesta palvelujärjestelmästä ja samalla ehkä myös osia suomalaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta.

Hallituksen lähtökohtana tulevan kuntarakenteen muodostamiselle on alueen kokonaisedun huomioon ottaminen. Tiedonannon mukaan uusien kuntien tulee täyttää kuntajakolain yleiset kuntajaon kehittämisen tavoitteet siten, että liitoksen edellytyksiä katsotaan koko alueen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa sitä, että alueiden tulee olla elinvoimaisia, alueellisesti eheitä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivia. Nämä kriteerit määrittyvät ottamalla huomioon alueen kuntien työssäkäynti, asiointi ja alueellinen sekä yhdyskuntarakenteellinen eheys. Alueen kokonaisedun huomioon ottaminen merkitsee valiokunnan mielestä myös sitä, ettei kaikkein heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia jätetä yksin.

Vahva peruskunta pystyy kantamaan paitsi palveluiden järjestämisvastuun myös vastuun kunnan omasta palvelutuotannosta. Kysymys ei ole vain palveluiden saavutettavuudesta, vaan yhä enemmän niiden saatavuudesta, laadusta ja vaikuttavuudesta. Tiedonannossa todetaan, että vahva ja itsenäinen kunta kykenee hallitsemaan markkinoita palvelujen tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.

Vahva kunta on toiminnallisesti eheä, ja se vastaa laajasta palvelukokonaisuudesta. Valiokunta yhtyy tiedonannosta ilmenevään kantaan siitä, että kunnan on kyettävä järjestämään ja tuottamaan myös hyvinvointipalveluita tukevia, hyvinvointia edistäviä ja ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, jotka toimivat integroituna osana kunnan yleistä palvelukenttää. Näitä palveluja ovat muun muassa sivistys-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut.

Kuntarakenteen muodostamiselle asetetaan tiedonannon mukaan alueen kokonaisedun huomioon ottamisen lisäksi kuntien väestöpohjakriteerit, työssäkäynnin ja yhdyskuntarakenteen kriteerit sekä kuntien talouskriteerit. Hallituksen tavoitteena on kuntarakenne, jossa kunta pääosin itse pystyy vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tehokkaasta kehittämisestä.

Työssäkäyntikriteerien osalta valiokunta toteaa, että ne kuvaavat mm. asukkaiden näkökulmasta jo nykyisin sellaisia alueita, joilla kuntarajojen merkitys on vähäinen, sekä kuntien keskinäistä riippuvuutta ja kuulumista samaan talousalueeseen. Yhdyskuntarakennekriteerit kuvaavat esimerkiksi alueita, joiden osalta yhdyskuntarakenteen eheyttäminen sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen vaativat päätöksenteon kokoamista nykyistä laajemmalle alueelle. Valiokunnan käsityksen mukaan työssäkäynnin ja yhdyskuntarakenteen kriteereillä on merkitystä erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla, joilla keskuskaupungin ja kehyskuntien kesken ei ole ainakaan vielä muodostunut riittävää yhteistä tahtoa selvittää yhdistymisen etuja ja haittoja. Päätöksenteon kokoaminen tällaisella yhtä kuntaa laajemmalla alueella vahvistaa koko alueen elinvoimaa ja kilpailukykyä sekä vähentää alueen sisäistä osuoptimointia ja sisäistä kilpailua. Tilanne on erittäin haastava suurilla kaupunkiseuduilla. Siksi valtion on vaurauduttava tukemaan suurten kaupunkiseutujen rakenneuudistusta muun muassa erillisillä kasvua ja kehitystä tukevilla sopimuksilla. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että segregaatiokehityksen ehkäiseminen ei koske vain metropolialuetta, vaan myös suuria kaupunkiseutuja.

Kuntien taloutta koskevat kriteerit kuvaavat kuntien talouden tilaa ja liikkumavaraa. Valiokunta korostaa, että niillä on suuri merkitys peruspalvelujen turvaamisessa. Tiedonannon mukaan talouskriteerit perustuvat kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta (1704/2009) annetun lain 63 a §:ään, joka velvoittaa valtiovarainministeriön käynnistämään arviointimenettelyn sellaisille kunnille, joiden rahoituksen riittä-

vyyttä ja vakavaraisuutta kuvaavat tunnusluvut ovat kahtena vuotena peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädetyt raja-arvot (205/2011).

Arviointimenettelyssä kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Arviointimenettelyn käynnistäminen tarkoittaa jo sinänsä, että kunnan taloudellinen tilanne on erittäin heikko. Tasapainottaminen vaatii vähintäänkin pitkäaikaista tiukkaa talouskuria ja tarkoittaa, että sopeuttamisvaraa tällaisella kunnalla ei tulevaisuudessakaan ole paljon jäljellä.

Kuntaliitosselvitykseen osallistumisen tarvetta osoittaa tiedonannon mukaan se, että kunta täyttää kolme mainitun lainkohdan kriteereistä: 1) vuosikate 2) lainamäärä, omaisuus, suhteellinen velka 3) kertynyt alijäämä 4) tuloveroprosentti.

Samalla kun rakennelakia valmisteleva työryhmä valmistelee hallituksen linjausten pohjalta tarkemman ehdotuksen vahvan peruskunnan kriteereistä, se valmistelee myös ehdotukset tarvittavista poikkeusperusteista ja menettelytavoista poikkeusten suhteen. Maamme eri alueiden erilaisuudesta johtuen valiokunta pitää perusteltuna säätää rakennelaisissa tarpeellisista poikkeuskriteereistä ja niihin liittyvistä menettelytavoista. Valiokunnan mielestä poikkeuskriteerejä valmisteltaessa on syytä tarkastella ainakin alueellisia erityispiirteitä, kuten harvaa asutusta, pitkiä etäisyyksiä, saaristoisuutta, kasvukeskusten erityispiirteitä ja kielellisten oikeuksien turvaamista.

Muutostukea tarvitaan

Koko kuntakenttää koskeva laaja-alainen kunta-uudistus on erittäin vaativa prosessi. Tämän vuoksi on välttämätöntä tukea uudistusta sen eri vaiheissa. Tiedonannossa on kuvattu yleispiirteisesti muutostuen taloudellisia ja muita osatekijöitä. Valiokunta pitää tärkeänä myös muutostuen sisällön osalta käynnistää tarkempi suunnittelu- ja valmistelutyö tuen vaikuttavuuden varmistamiseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan

tältäkin osin on paikallaan hyödyntää kuntien näkemyksiä.

Tiedonannosta ilmenee, että kuntia tuetaan kuntauudistuksen selvitysvaiheessa, valmisteluvaiheessa ja toteutusvaiheessa. Selvitysvaihetta varten kunnilla on mahdollisuus hakea valtiovarainministeriöltä avustusta selvityksen kustannuksiin. Yhdistymisavustuksia suunnataan kunnille sekä kuntaliitosten valmistelu- että toteutustehtäviin. Valiokunta toteaa tyydytyksellä, että yhdistymisavustusten suuruus tulisi tiedonannon mukaan olemaan samalla tasolla vuoden 2013 yhdistymisavustusten kanssa. Tarkennuksena olisi se seikka, että yhdistymisavustusten suuruus olisi nykyistä enemmän kytköksissä yhdistyvien kuntien määrään ja uuden kunnan asukaslukuun.

Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) on tullut voimaan viime vuoden syyskuun alussa. Tämän uuden lain tarkoituksena on parantaa koko julkisessa hallinnossa tietojärjestelmien yhteen toimivuutta. Tietojärjestelmien yhteen toimimattomuus on merkittävä valtion ja kuntien menoja lisäävä, tehokkuutta ja palvelun laatua heikentävä seikka. Kyseisen lain säätämiseen liittyvässä hallintovaliokunnan mietinnössä todetaan, että kuntien tietohallinnon toimintamallit vaihtelevat suuresti johtuen muun muassa kuntien erilaisista tavoista organisoida toimintaansa (HaVM 34/2010 vp — HE 246/2010 vp). Kuntien tietojärjestelmien yhteensovittaminen on tärkeä yhdistymiseen liittyvä osa-alue. Tietojärjestelmien yhteen toimivuuden parantaminen osaltaan mahdollistaa myös toiminnan tehostumisen. Tiedonannossa mainittuun kuntien avuksi käynnistettävään tietohallintoon liittyvään muutostukiohjelmaan tulee valiokunnan mielestä panostaa vahvasti.

Valiokunta yhtyy tiedonannossa ilmaistuun näkemykseen siitä, että lähipalvelujen turvaaminen kiristyvän kuntatalouden oloissa tulee olemaan kuntien keskeisenä haasteena tulevina vuosina. Kuntaliitosten yhteydessä huoli lähipalveluista korostuu aivan erityisesti, minkä vuoksi voimakas muutostuki myös lähipalvelujen turvaamiseksi ja kehittämiseksi on välttämätöntä.

Muita kuntauudistuksen elementtejä

Kuntalakia, valtionosuuslakia ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä ohjaavaa lainsäädäntöä on tarkoitus uudistaa siitä lähtökohdasta, että ne osaltaan tukisivat kuntarakenteiden uudistamista.

Kunnallisen itsehallinnon ja demokratian kannalta vahvoihin peruskuntiin perustuvat rakennemuutokset mahdollistavat yhteistoimintajärjestelyjen vähentämisen, ja tätä kautta ne vahvistavat kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuutta. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksestä ilmenee tarkoituksen olevan, että uudet kunnat pohjautuvat pääsääntöisesti yhtenäisiin asiointi- ja työssäkäyntialueisiin. Kyseessä on siten hallinnollisten rajojen sopeutus jo tapahtuneeseen kehitykseen, millä turvataan asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet koko sen laajemman toiminnallisen alueen päätöksentekoon, jolla he nyt asioivat ja käyvät työssä.

Kuntauudistuksen keskeisiin tavoitteisiin kuuluu demokratian ja kuntalaisten osallistumisen vahvistaminen. Tämä on välttämätöntä, jottei kuntien asukasmäärän ja pinta-alan kasvaminen johda päätöksenteon etäntymiseen siten, että se heikentää asukkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa uudessa kunnassa. Valiokunta painottaa erityisesti lähidemokratian kehittämisen tärkeyttä käynnistyvän kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Parhaillaan on meneillään valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön asettama selvitystyö lähidemokratian eri muotojen kartoittamiseksi ja lähidemokratian vahvistamiseksi. Tiedonannon mukaan huomioon ottaen muotoutuva uusi kuntarakenne arvioidaan ja mahdollistetaan esimerkiksi kunnan osahallintoratkaisut. Kuntalain valmistelun yhteydessä osallistumisen ja vaikuttamisen mallit sekä mahdolliset edustuksellisen demokratian kehittämistoimenpiteet hahmottuvat tarkemmin.

Uudistuksen olennaisiin elementteihin sisältyvät lisäksi kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän muutokset. Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on kuntien järjestämien peruspalvelujen turvaaminen, minkä vuoksi järjestelmää ei voida rajoituksetta käyttää muiden yhteiskunnallisten päämäärien edistämiseen. Valiokunnan käsityksen mukaan valtionosuusjärjestelmää voidaan kuitenkin osana rakenneuudistusta yksinkertaistaa ja selkeyttää sekä paran-

taa järjestelmän kannustavuutta, kun kuntien valtionosuuksien perusteina olevissa olosuhde-tekijöissä tapahtuu yhdenmukaistumista. Samalla on mahdollista kehittää järjestelmää niin, että voidaan poistaa kuntaliitosten esteitä. Kaikkiaan nykyinen valtionosuusjärjestelmä on vanhentunut ja varsin monimutkainen.

Helsingin seudun kuntaliitoksiin tähtäviä selvityksiä on tehty lukuisia. Myös seutuhallintoratkaisuja ja yhteistyörakenteiden uudistamista on selvitetty useita kertoja. Valtioneuvosto on lisäksi antanut eduskunnalle syksyllä 2010 selonteon metropolipolitiikasta (HaVM 35/2010 vp — VNS 9/2010 vp).

Selvitykset ovat osoittaneet tarpeen kunta- ja yhteistyörakenteiden toimivuuden kriittiselle tarkastelulle, mutta keinoista ei ole päästy riittävään yksimielisyyteen. Tiedonannosta ilmenee, että metropolialueella tarvitaan sekä kuntarakennemuutoksia että jonkin tyyppistä metropolihallintoa. Valiokunta pitää tarpeellisena, että hallitus selvittää erilaiset vaihtoehdot metropoliratkaisuksi alueen yhteisen suunnittelun ja ohjauksen tueksi erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksissä sekä kilpailukyvyä vahvistamiseksi ja segregaaation ehkäisemiseksi. Tiedonannon perusteella työ käynnistetään esiselvityksellä, jossa kartoitetaan tulevat kuntajakoselvitysalueet ja erilaiset vaihtoehdot metropoliratkaisuksi yhdessä alueen kuntien kanssa.

Valiokunta pitää tärkeänä tiedonannon kannanottoa siitä, että kuntien henkilöstön asema muutosprosesseissa turvataan nykyainsäädännön tasoisena ja varmistetaan henkilöstön osallisuus uudistuksen onnistumiseksi. Hyvä henkilöstöpolitiikka ja kuntien henkilöstön osaaminen ja ammattitaito ovat uudistuksen onnistuneessa toimeenpanossa tärkeitä elementtejä.

Perustuslain 122 §:n 1 momenttiin viitaten valiokunta painottaa, että hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin hallinnollisiin jaotuksiin, joilla turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Valiokunnan mielestä kuntauudistuksen jatkovalmistelussa tulee ottaa myös huomioon voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuva saamelaiden oikeus ylläpitää ja kehittää

omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä käyttää saamenkieltä viranomaisissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne

Tiedonannon tavoin hallintovaliokunta toteaa, ettei nykyisellä kunta- ja palvelurakenteella kyetä turvaamaan yhdenvertaisia sosiaali- ja terveyspalveluja koko maassa. Väestön ikäntyminen ja kuntien taloustilanteen eriytyminen tulevat sen sijaan vastaisuudessa kasvattamaan kuntakohtaisia eroja entisestään. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa todetaan, että järjestelmä on pirstaloitunut eivätkä hoito- ja palveluketjut toimi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteesta on valmisteilla oma jatkoselvityksensä, jonka lähtökohtana on palvelurakenteen uudistaminen pääsääntöisesti vahvojen peruskuntien perustalle. Tiedonannon mukaan poikkeuksena muodostettavien sosiaali- ja terveydenhuollon alueiden määrä riippuu tulevasta kuntarakenteesta.

Valtioneuvoston tiedonannossa todetaan selkeästi, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu säilytetään kunnilla. Valiokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon tavoin valtioneuvoston linjauksiin siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään väestömäärältään ja kantokyvyltään riittävän vahvoissa peruskunnissa tai sosiaali- ja terveydenhuollon alueilla. Nämä vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluista sekä valtaosasta erikoissairaanhoidtoa ja sosiaalihuollon erityispalveluja. Muun muassa työnjako-, koordinaatio-, suunnittelu- ja viranomaistehtäviä varten on viisi erityisvastuu- aluetta (erva). Perusterveydenhuollon ja erityisvastuualueiden rooli ja tehtävät tarkennetaan jatkotyössä niin, että kuntien asema palvelujen järjestäjänä vahvistuu ja nykyiset hyvät käytännöt otetaan huomioon.

Palvelurakennemuutuksella kuntien mahdollisuudet hallita nopeasti kasvaneita ja kasvavia terveydenhuollon kustannuksia paranevat, kun jatkossa sekä perustason sosiaali- ja terveyspalveluista että valtaosasta erikoissairaanhoidon palveluja päätetään samassa organisaatiossa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää lausunnossaan

HaVM 13/2012 vp — VNT 2/2012 vp

tärkeänä painopisteen siirtämistä ennalta estäviin toimenpiteisiin ja entistä varhaisempaan puuttumiseen, mitä osaltaan edistää perus- ja erityispalvelujen toimiminen saman johdon alla. Sosiaali- ja terveystieteiden rakennemuutoksen toteuttaminen kuntamuutoksen yhteydessä on omiaan edistämään myös hallinnonalat ylittävää yhteistyötä esimerkiksi liikunta- ja kulttuuritoimen kanssa.

Palvelurakenteen uudistaminen on tärkeää muun muassa ammattitaitoisen henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi. Suuremmat yksiköt mahdollistavat henkilöstön työtehtävien tarkoituksenmukaisen järjestämisen ja tarvittavan moniammatillisen tuen. Lähipalvelujen rakenteellisella kehittämisellä ja esimerkiksi liikkuvilla palveluilla voidaan entistä paremmin tavoittaa myös väestökeskusten ulkopuolella asuvat ihmiset. Uudistuksessa on määriteltävä lähipalvelut ja varmistettava niiden saatavuus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon eheyden tiivistämisen lisäksi on tarpeen vähentää raja-aitoja perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä. Perusterveydenhuoltoa vahvistavassa uudistuksessa on samalla turvattava erikoissairaanhoidon säilyminen korkeatasoisena. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta pitää lausunnossaan tärkeänä, että uudistuksen jatkovalmistelussa otetaan alueelliset erityispiirteet, kuten kielelliset olosuhteet, pitkät etäisyydet ja saaristoisuus, ja toimiviksi havaitut ratkaisut huomioon.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
jäsen. Heikki Autto /kok (osittain)
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd

Yhteenveto

Valtioneuvoston tiedonanto kuntamuutoksen etenemisestä sisältää peruslinjauksen ja -kuvauksen uudistuksen perusteista, tavoitteista, keinoista, toteuttamisesta ja aikataulusta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston tiedonannossa lausuttuun ja katsoo, että kuntamuutosta tulee jatkaa tiedonannon pohjalta.

Valiokunta pitää kuntamuutosta välttämättömänä, jotta väestön peruspalvelut kyetään turvaamaan kaikkialla Suomessa myös tulevaisuudessa. Tämä edellyttää valiokunnan käsityksen mukaan uudistuksen toteuttamista asianmukaisen valmistelun pohjalta mahdollisimman ripeästi. Tiedonannon perusteella tähän on varauduttu siten, että ensi vuosi on kuntajakoselvitysten ja kuntien yhdistymispäätösten tekemisen aikaa. Vuosi 2014 tulee olemaan uusien kuntien valmistelun aikaa ja vuodet 2015—2017 uusien kuntien toteuttamisen aikaa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että eduskunta saatuaan valtioneuvoston tiedonannon kuntamuutoksen etenemisestä päättää, että valtioneuvosto nauttii eduskunnan luottamusta.

Markus Lohi /kesk
Pirkko Mattila /ps
Outi Mäkelä /kok
Tapani Mäkinen /kok
Osmo Soininvaara /vihr
Ulla-Maj Wideroos /r
vjäs. Anne Holmlund /kok
Antti Rantakangas /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Kuntien lausuntopalautteena tiedonantoon kirjattu kunta- ja palvelurakenteen uudistamisen tarve on perusteltu vain osin. Kunnista vähemmistö on ilmoittanut kannattavansa kuntauudistusta, mutta millaista kuntauudistusta, ei selviä tiedonannosta. Kunnat joutuvat edelleen arvioimaan tulevaisuuttaan sängen vähäisin tiedoin, ja uudistuksessa on epäselvänä kunta-valtiosuhde monin osin. Suurimpana ongelmana on tehtävien määrittämättömyys ja sosiaali- ja terveydenhuollon samanaikainen uudistus. Lakisäästeisten velvoitteiden lisääntyminen vaikuttaa tiedonannonkin perusteella varsin todennäköiseltä.

Vahva peruskunta on käsitteenä vielä jäsenymätön eikä tarjoa riittävästi tietoa kuntapäätäjille, kun he valtuustoissa tarkastelevat tulevaisuuttaan liitosten suhteen. Kunnilla ei ollut myöskään lausuntohetkellä käytettävissä tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon linjauksista. Vahvan peruskunnan määrittely on ongelmallinen pidettäessä työssäkäyntialuetta kunnan pohjana. Mikäli kunnan halkaisijaksi tulee noin 160 kilometriä, se on maantieteellisesti laaja ja se lisää reuna-alueitten demokratiavajetta.

Peruspalveluiden säilyminen kunnissa ei saa olla matemaattisesti määritelty kunta- tai selvitysalueen rajojen puolesta, vaan on pohdittava niitä menestystekijöitä, joilla suomalainen yhteiskunta on säilyttänyt kilpailukykinsä. Esimerkiksi koulutus on tuottanut suomalaisia menestyjiä ja osajia. Koulutus on peruspalvelu, joka kuntien tehtävänä ei saa jäädä rapautumaan uudistuksen myötä. Viime vuosina toteutettu

pienien koulujen valtionosuuden leikkaus on johtanut väistämättä muun muassa lähikouluperiaatteen muuttumiseen.

Tiedonanto ei riitä korvaamaan parlamentaarista valmistelua. Nyt tieto oppositiopuolueille on tullut annettuna. Kuitenkin perustuslakimme sanoo, että kunnallinen itsehallinto on kansanvallan perusta, jolloin valmistelunkin tulisi olla vahvasti sillä pohjalla. Mikäli kuntien tehtävien määrittelyä ei tehdä parlamentaarisesti, se jää niin muodoin vajavaiseksi. Kunnallisen itsehallinnon pohjana oleva kuntatalous määritellään tässä prosessissa osin jälkikäteen, koska valtionosuusjärjestelmää koskevat ratkaisut eivät vielä ole selvillä.

Kuntauudistus on perussuomalaisten mielestä siis tiedoksianto, eikä korvaa parlamentaarista menettelyä ja valmistelua. Muutosjohtaminen vaatii suurta sitoutumista, joka on nyt epävarmaa. Kuntia on kuultava yksilöllisemmin, mitä tähän asti on tehty. Tiedonannossa todetaan lisäksi, että "lakeja lähdetään uudistamaan siitä lähtökohdasta, että ne osaltaan tukisivat kuntarakenteiden uudistamista". Tällöin nousee esiin kysymys siitä, onko kyseessä lakiuudistuksen muotoon puettu puolueideologia.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta saatuaan valtioneuvoston tiedonannon kuntauudistuksesta päättää, että valtioneuvosto ei nauti eduskunnan luottamusta.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2012

Pirkko Mattila /ps
Reijo Hongisto /ps

VASTALAUSE 2

*Perustelut**Tiedonanto pelkkä poliittinen operaatio*

Kuntatiedonannon antamisen ajankohtaa voidaan pitää vääränä ja poliittisesti tarkoitushakuisena. Se annettiin, vaikka kuntarakenneuudistuksen jatkon kannalta olennaiset asiat, kuten rakennelain sisältö, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistus, valtionosuusuudistus, kuntalain kokonaisuudistus sekä kuntien tehtävistä päättäminen, ovat vielä auki. Tiedonannossa uutta tietoa ovat vain uudistuksen aikataulun pidennys, lupaukset muutostuesta ja kuntien toinen kuulemiskierros, jotka kaikki ovat enemmän pakon sanelemia kuin osoittavat muutosta hallituksen pakkolinjaan. Muutoin tiedonannossa keskitytään vain toistamaan hallitusohjelman poliittisluonteisia kirjauksia.

Asiantuntijoiden lausuntoja ei noteerattu lainkaan

Kuntatiedonanto lähetettiin poikkeuksellisesti hallintovaliokuntaan mietintöä varten. Aikaa mietinnön laatimiselle annettiin vain muutama työpäivä. Tänä aikana hallintovaliokunnassa oli kuultavina lukuisia kunnallisanalan professoreita sekä perustuslain asiantuntijoita, jotka jättivät myös kirjalliset lausuntonsa, joihin viitataan tuonnempana.

Hallituspuolueista koostuvan valiokunnan enemmistön päätöksellä mietinnössä keskitytään vain toistamaan hallitusohjelman ja kuntatiedonannon kirjauksia. Siinä ei oteta lainkaan huomioon valiokunnassa kuultavina olleiden asiantuntijoiden esiin nostamia suurkuntamallin puutteellisia perusteita ja niihin liittyviä lukuisia riskejä sekä perustuslailla suojattuun kunnalliseen itsehallintoon liittyviä kysymyksiä. Asiantuntijoiden mukaan tiedonanto aiheuttaa enemmän lisäkysymyksiä kuin antaa vastauksia.

Edellä olevin perustein keskustan valiokuntaryhmä katsoo, että hallituksen kuntatiedonanto valiokuntakäsittelyineen oli vain poliittista teat-

teria. Eduskuntaa käytettiin kumileimasimena sen arvovaltaa kyseenalaistavalla tavalla. Hallituksen tarkoituksena oli vain saada eduskunnan hyväksyntä jatkaa kuntakentällä suurta vastarintaa aiheuttanutta suurkuntahanketta sekä oikoa omia rakoilevia rivejään. Tiedonantoprosessi ja valiokunnan enemmistön haluttomuus ottaa huomioon asiantuntijoiden perusteltu kritiikki osoittavat, että hallituksen tärkein päämäärä on runoa harvan asutuksen Suomeen Euroopan suurimmat kunnat keinoista ja seurauksista piittaamatta.

Tiedonantoa koskevalla mietinnöllä ei sitovia vaikutuksia

Keskustan valiokuntaryhmä yhtyy valiokunnassa kuultavina olleiden asiantuntijoiden näkemykseen siitä, että tiedonanto jättää suurimman osan keskeisistä kysymyksistä auki. Muutaman päivän eduskuntakäsittely ei riitä täyttämään sellaisen laajapohjaisen parlamentaarisen valmistelun tarvetta, joka takaisi uudistuksen edellyttämän hyväksynnän ja yhteisymmärryksen. Asiantuntijoiden mukaan tiedonannon käsittelyn päättävällä mietinnöllä ei ole oikeudellista merkitystä muutoin kuin hallitukselle osoitettavassa luottamusksymyksessä.

Kuntia ei kuunneltu lausuntokierroksella

Tiedonannon tavoitin mietinnössä toistetaan virheellinen johtopäätös, että keväällä hätäisesti toteutetulla kuntien lausuntokierroksella olisi ollut vaikutusta uudistuksen jatkolinjauksiin. Yli puolet kunnista ei katsonut kuntajakoselvityksiä tarpeelliseksi. Vajaa neljännes kunnista hyväksyi lausuntokierroksella olleen karttapohjaesityksen mukaiset suuralueet. Yhdelläkään selvitysalueella ei kunnilla ollut yhtenäistä näkemystä.

Käytännössä hallitus ei kuunnellut kuntia lainkaan. Se ei ole luopunut tavoitteestaan muodostaa suurkuntia. Tiedonannossa ilmaistaankin suoraan, että kuntauudistus ei olisi lähtemässä

liikkeelle pelkästään kuntien omin toimin, minä vuoksi tarvitaan valtion toimenpiteitä. Käytännössä se merkitsee kuntanäkemyksen ohittamista.

Lausunnoissaan kunnat ilmaisivat laajasti tarpeensa uudistaa, mutta niiden kanta lausunnon kohteena olevaan virkamiesvalmistelussa tehtyyn karttaphajaesitykseen oli pääosin jyrkän kielteinen. Valtaosa kunnista katsoi, ettei suurkuntien hyötyjä ole näytetty toteen. Huolta kannettiin erityisesti lähipalveluiden etäännyttämisestä ja paikallisten vaikuttamismahdollisuuksien kaventumisesta. Samaa mieltä ovat olleet valiokunnassa kuultavina olleet asiantuntijat.

Lausunnoissaan kunnat katsoivat olevan tarvetta kehittää erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita, kuntien välistä yhteistyötä, tietojärjestelmiä, palveluprosesseja sekä kuntien tehtävien ja valtiiovallan niihin osoittaman rahoituksen tasapainoa. Kunnat varsin yksimielisesti katsoivat myös, ettei kuntia tule ohjata liitoksiin lainsäädännöllä. Hankkeen juoksutustapaa — rakennepäätös ennen muita uudistuksia — pidettiin outona.

Keskustan valiokuntaryhmä katsoo, ettei hallitus ole kuunnellut kuntien perusteltuja näkemyksiä uudistusvaihtoehdoista eikä se ole juurikaan ottanut huomioon kuntien antamaa muuta palautetta. Siksi ensimmäistä lausuntokierrosta voidaan pitää lumekuulemisena. Kunnilta saatava palaute tulee ottaa vakavasti syksyllä järjestettävällä toisella lausuntokierroksella.

Hankkeen perustuslaillinen kokonaisarviointi tekemättä

Perustuslakiasiantuntijoiden valiokunnalle antamien lausuntojen nojalla tiedonannossa on nähtävillä monia ongelmallisia kohtia perustuslailla turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ne liittyvät esimerkiksi sellaisiin kysymyksiin, kuinka vahvasti hallitus voi ohjata kuntia uusiin kuntarakenteisiin ja miten paikalliset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat turvatut suurkunnissa. Myös valtiosuusjärjestelmän uudistamiseen liittyy vahvoja perustuslaillisia sidoksia, joihin palataan tuonnempana.

Keskustan valiokuntaryhmän mielestä uudistuksen kokonaisvaltainen arviointi perustuslain näkökulmasta on välttämätöntä. Ensimmäinen tilaisuus siihen tarjoutuu kuitenkin vasta ensi keväänä, jolloin hallituksella on tarkoitus antaa esitys kuntarakenteisiin ohjaavasta rakennelaisista. Pidämme välttämättömänä, että perustuslaillista arviota suoritetaan kokonaisuutena eikä niin, että se rajoitetaan koskemaan uudistukseen liittyviä yksittäisiä lakiesityksiä.

Suurkuntien hyötyjä ei näytetty toteen

Valiokunnan mietinnössä toistetaan hallituksen kuntapolitiikan tavoitteet ja yhdytään tiedonannon näkemykseen, että niiden saavuttamiseksi on toteutettava koko maata koskeva kuntauudistus, joka perustuu vahvoista peruskunnista muodostuvaan elinvoimaiseen kuntarakenteeseen ja että kuntapohjainen järjestelmä on paras palvelujen kustannustehokkaaseen järjestämiseen ja palvelujen säilyttämiseen lähellä kuntalaisia.

Valiokunnan kuulemisissa asiantuntijat toivat esiin lukuisia tutkimuksia, joiden mukaan suurin työssäkäyntialueisiin perustuva kuntarakenne näyttäisi ainakin Etelä-Suomessa olevan ristiriidassa hallituksen tehokkuustavoitteen kanssa. Siellä pienet ja keskisuurina pidettävät kunnat ovat kaikkein tehokkaimpia. Asiantuntijat pitivät yllättävänä, että suurkuntahankkeessa erityisesti suurten kaupunkien kokoa halutaan kasvattaa edelleen, vaikka ne eivät ole tehokkuustilastojen kärjessä.

Valiokuntakuulemisissa todettiin myös, että kuntakoon suurentaminen ei väistämättä vähennä kustannuksia tai turvaa palveluja muutoin kuin luomalla edellytyksiä palvelujen keskittämiseksi.

Kuntakoon huomattavalla kasvattamisella katsottiin olevan myös muita kielteisiä vaikutuksia. Se muuttaisi kuntia kohti palvelukuntamallia heikentäen kuntien roolia lähidemokratian ja osallistumisen yhteisönä, jolloin vähenevät myös kansalaisten mahdollisuudet ottaa itse vastuuta lähiympäristöstään. Se rikkoisi monia toimivia hyviä käytäntöjä ja rapauttaisi omaehtoisesta paikallisen kehittämisen perustaa. Kaava- ja kuntaliitokset voisivat myös heikentää

joitakin nyt kohtuullisen vahvoina pidettäviä seutukaupunkeja, jos niiden talous heikentyy ja strateginen päätöksentekokyky halvaantuu.

Keskustan valiokuntaryhmä korostaa, että kuntaliitoksia tarvitaan, mutta niiden tulee perustua vapaaehtoisuuteen. Hallitus ei ole tehnyt suurkuntiin tähtävään kuntapolitiikkansa tueksi minkäänlaisia vaikuttavuusarviointeja. Hyötyjä on perusteltu vain mielikuvilla ja nokkelalla retoriikalla, joilla ei ole ollut juurikaan todellisuus pohjaa. Valiokunnassa kuultavina olleiden asiantuntijoiden mukaan joitakin ongelmia voi poistua, mutta samalla tulee tilalle nippu uusia.

Asiantuntijoiden esiin nostama vaihtoehto suurkunnille — kaksitasoinen kuntamalli

Asiantuntijalausuntojen perusteella riittävän suuri kunta erilaisiin tehtäviin on erikokoinen. Esimerkiksi lasten päivähoiton voi tehokkaasti järjestää muutaman tuhannen asukkaan kunta, peruskoulun tai perusterveydenhuollon jonkin verran suurempi kunta, mutta vaativan erikoissairaanhoidon järjestämisessä koon pitää mielellään olla jo satojatuhansia. Asukasmäärän ohessa riittävän suuren kunnan määrittelyyn vaikuttaa väestörakenne ja kunnan alueellinen rakenne.

Hallituksen suurkuntalinjalle mentäessä jouduttaisiin valitsemaan yksi kuntakoko: joihinkin tehtäviin se olisi liian pieni, mutta toisiin tarpeettoman tai jopa haittaavan suuri. Kuntakoko ei ole perusteltua lähtenä määrittelemään pienimmän tai suurimman tekijän mukaan. Suurta kokoa edellyttäviin tehtäviin tarvitaan kuntien välistä yhteistyötä.

Asiantuntijoiden mukaan vaihtoehto suurkuntamallille olisi kuntien tehtävien eriyttäminen kaupunkiseuduilla ja maaseudulla tai/ja kahden itsehallintotason malli, jossa mittakaavaeduista hyötyvät tehtävät hoidettaisiin nykyisiä kuntia laajemmissa kokonaisuuksissa. Tällöin peruskunta voisi toteuttaa sille paremmin sopivaa roolia paikallisena itsehallintoyhteisönä, jossa kansalaiset voivat päättää lähellä olevista asioista ja toteuttaa omaehtoisia kehittämissyöntejiään.

Kaksitasoinen malli edistäisi myös kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa tehokkaammin heille tärkeisiin kysymyksiin. Pääkaupunkiseudun lisäksi ns. metropolihallinnon malli voisi olla kuntaliitoksia tarkoituksenmukaisempi toimintamalli myös eräillä muilla suurilla kaupunkiseuduilla.

Keskustan valiokuntaryhmä katsoo, että esimerkki kaksitasoisesta kuntamallista on keskustan jo vuosia esillä pitämä ns. maakuntamalli, jolle voitaisiin siirtää laajaa järjestämispohjaa vaativia palveluja, kuten mm. sosiaali- ja terveydenhuolto mukaan luettuna peruserikoissairaanhoido. Se mahdollistaisi kuntien yläpuolisten hallintorakenteiden, hallituksen termeillä ns. hallintohimmeleiden, purkamisen ilman, että kuntarakenne tarvitsisi nyt kaavailun kaltaista mullistusta. Se olisi kansanvallan, taloudellisten toimintaedellytysten ja alueellisen elinvoiman kannalta paras ratkaisu.

Peruskunta ei pysty vastaamaan kaikesta — yhteistyötä tarvitaan jatkossakin

Hallituksen keskeinen tavoite on ollut selkeyttää ja yksinkertaistaa kunnallishallintoa, jolloin kuntien välisestä yhteistyöstä pyritään eroon. Lääkkeeksi siihenkin hallitus tarjoaa suurkuntia.

Asiantuntijakuulemisten perusteella hallituksen tiedonannossa hahmoteltu vahvojen peruskuntien malli ei kykenisi välttämään peruskuntien yläpuolisia hallintorakenteita, ns. "hallintohimmeleitä" eikä näin täyttämään hallinnon yksinkertaistamisen tavoitetta.

Tiedonannosta ilmenee, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa ei kyettäisi organisoimaan yksin vahvojen peruskuntien varaan, vaan tarvittaisiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon alueita, jotka hallinnollisesti ilmeisesti perustuisivat joko vastuukuntiin tai kuntayhtymiin.

Keskustan valiokuntaryhmä muistuttaa, että vaikka virkamiestyöryhmän kaavailema kartta-pohja toteutuisi sellaisenaan, olisi 2/3 kunnista edelleenkin asukasluvultaan alle 50 000. Tarve kuntien väliselle yhteistyölle on sosiaali- ja terveyspalveluja huomattavasti laajempi.

Rakennelakiin kaavailut kriteerit keinotekoisia

Tiedonannossa linjataan tulevan rakennelain kriteerit: kuntien väestöpohja, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne sekä kuntien talous. Lisäksi kuntarakenteen muodostamisen lähtökohdaksi on tiedonannossa otettu alueen kokonaisedun huomioon ottamisen vaatimus. Kriteereiden sisältö täsmentyy tuonnempana.

Valiokunnassa käytyjen asiantuntijakuulemisten perusteella kriteerit ovat osittain epäjohdonmukaisia ja irrallisia. Toki suurempi väestöpohja voi vähentää pienen kunnan haavoittavuutta äkillisille muutoksille, mutta pääsääntöisesti kuntien optimikokoa ei voida määritellä. Kuten aiemmin on todettu, kunnan liian suuri koko voi helposti aiheuttaa palvelutuotannossa tehottomuutta lisäten kustannuksia. Myös asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien kannalta suuri kuntakoko on ongelmallinen.

Toinen kriteeri, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenne, on vain yksi kunnan asukkaiden elämiseen ja kehittämiseen liittyvä tekijä. Huomattavaa joukkoa kunnan asukkaista, esimerkiksi paikallisia yrittäjiä, perheenäitejä pienine lapsineen ja eläkeläisiä, ei kriteeri koske mitenkään. Asiantuntijakuulemisten perusteella yhdyskuntarakenteen kehittämiskriteeri koskee käytännössä suurten kaupunkiseutujen maankäyttöä, asumista ja liikennettä, joiden kehittäminen ei vaadi kuntaliitoksia ja jotka voidaan hoitaa kuntien välisellä yhteistyöllä tai maakuntakaavoitus- ja aluekehitystoiminnan kautta.

Yhdyskuntarakennekriteeriin läheisesti liittyvä ns. alueellisen kokonaisedun vaatimus on kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallinen. Kunta on alueyksikkö, jonka toimintavastuu kohdistuu ensisijaisesti sen omalle alueelle ja asukkaisiin. Kuntaa laajemman alueen kokonaisedun huomioonottamiseksi sen sijaan on luotu ensisijaisesti lakisääteinen maakunnan liittoon kuulumisvelvollisuus, jolloin yhdyskuntarakenteen kehittämiskeinoina ovat ennen muuta maakuntakaavoitus ja aluekehitystoiminta.

Kuntien talouden käyttäminen kuntarakenteisiin ohjauksikriteerinä ei ole mustavalkoinen asia. Siihen vaikuttavat monet tekijät, eivätkä vähi-

ten hallituksen päätösten vaikutukset kuntien talouteen ja toimintaedellytyksiin. Esimerkiksi nykyinen hallitus on leikannut kuntien rahoitusta keskimäärin noin kahden kunnallisveroprosentin verran, mutta samalla se on aikeissa lisätä kuntien velvoitteita. Kuntien viimeisimmän peruspalveluohjelman mukaan kuntatalouden vuosikate on vahvasti negatiivinen kuluvan hallituskauden lopussa.

Taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden kuntien osalta käytössä on jo Paras-hankkeen aikana säädetty ns. kriisikuntamenettely, joiden tulokset ovat olleet erinomaisia. Menettelyn kautta kunnat ovat ulkopuolisten asiantuntijoiden avulla onnistuneet tervehdyttämään taloutensa tai hakeutuneet vapaaehtoiseen kuntaliitokseen.

Keskustan valiokuntaryhmän mielestä hallituksen tiedonannossaan kaavailemat kriteerit ovat suurelta osin keinotekoisia, ja niiden ensisijaisena tavoitteena on velvoittaa kunnat liitokseen vastoin niiden tahtoa.

Suurkuntahanke perustuu pakkoon, ei kuntalähtöisyyteen

Tiedonannossa, kuten myös valiokunnan mietinnössä, käytetään puheena olevasta suurkuntahankeesta nimitystä "kuntalähtöinen uudistus". Väite on perusteeton.

Mietinnössä linjataan, todennäköisesti puolihuolimattomasti, että "kuntaliitos ei sinänsä ole tavoite, vaan keino vastata kuntakentän haasteisiin ja asukkaiden tarpeisiin". Voidaan kysyä, miksi kuntien välinen yhteistyö ei kuulu hallituksen työkalupakkiin, tai miksi hallitus ei ota huomioon asiantuntijoiden varoituksia mm. lähipalvelujen etääntymisestä ja kunnallisen demokratian rapautumisesta. Tiedonannossa annetaan selvästi ymmärtää, että uudistusten päämääränä on kuntien ohjaaminen liitokseen.

Tiedonannossa linjataan, että kaikkien kuntien on tehtävä tulevan rakennelain edellyttämät kuntajakoselvitykset ja niihin liittyvät päätökset määräaikaan mennessä. Kuntiin, jotka eivät täytä rakennelain kriteereitä eivätkä ole tehneet tarvittavia kuntaliitospäätöksiä, varaudutaan asettamaan valtion erityisselvittäjät.

Keskustan valiokuntaryhmä ei hyväksy kuntajakoselvittäjän asettamista vastoin kuntien tahtoa. Se perustuisi rakennelaisissa säädettyihin keinotekoisiiin kriteereihin, ei kuntien omaan harkintaan ja päätöksiin. Kuntien selkeän enemmistön torjuva suhtautuminen suurkuntiin on käynyt selville aiemmin keväällä käydyllä lausuntokierroksella. Kunnilla tulee olla vapaaehtoisten kuntaliitosten rinnalla mahdollisuus myös keskinäiseen yhteistyöhön.

Kuntien rahoitusta ei pidä käyttää peukaloruuvina

Tiedonannon perusteella uusiin kuntarakenteisiin ohjaamisen välineenä ollaan käyttämässä mm. valtionosuusjärjestelmän uudistamista.

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvitä erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Valtion rahoitus kohdistuu erityisesti lakisääteisten kuntapalvelujen rahoitukseen.

Asiantuntijalausuntojen perusteella muiden tavoitteiden, kuten kuntarakennemuutoksen, kytkemistä kuntien rahoitusjärjestelmään voidaan pitää jopa harkintavallan väärinkäyttönä. Järjestelmällä toteutetaan osaltaan etenkin perustuslaissa julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita turvata sivistykselliset oikeudet sekä riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Kuntatiedonannossa ilmaistaan tavoite, jonka mukaan kunnalla pitää olla taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Kuluneen vuoden aikana käytyjen keskustelujen perusteella tällä tarkoitettaneen sitä, että kunnan oman, pääosin kunnallisveroin kerättävän osuuden pitäisi riittää lakisääteistenkin palvelujen rahoittamiseen.

Valiokunnalle lähetettyjen asiantuntijalausuntojen perusteella tällainen tavoite on kuitenkin väärä valtion ja kunnan välisen vastuunjaon kannalta. Sanottu tavoite yhdessä jo toteutettujen valtionosuuksien leikkausten kanssa johtaa kuntien omarahoitusosuuden nostamiseen. Se taas on ristiriidassa edellä sanottujen perustus-

lain perusoikeussäännöksissä säädettyjen valtion vastuuta koskevien seikkojen kanssa.

Tämänsuuntaiset muutokset vääristävät valtion ja kuntien välistä vastuunjakoa peruspalveluista ja johtavat kunnan omien verotulojen yhä suurempaan sidonnaisuuteen. Tästä puolestaan seuraa kunnan yleisen toimialan merkityksen supistuminen, mikä on jo kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta uhkaava kehityssuunta. Perustuslain tulkinnan mukaan yksittäisellä kunnallakin on tietty oikeus riittäviin taloudellisiin voimavaroihin suhteessa sille osoitettuihin velvoitteisiin.

Keskustan valiokuntaryhmä katsoo, että valtionosuusjärjestelmän uudistuksen ytimessä on pidettävä kuntapalvelujen rahoitus sekä mm. alueelliset olosuhdetekijät (esim. pitkät etäisyydet, harva asutus, sairastavuus ja kielelliset oikeudet). Myös kuntien keskinäisiä tuloeroja taasoittava verotulojen taseusjärjestelmä on välttämätön, ja sen vaikuttavuutta on voimistettava. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa ei itsetarkoituksena saa olla sen selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen. Kuntien rahoitusjärjestelmää ei missään tapauksessa tule käyttää suurkuntiin ohjaamisen välineenä heikentämällä kuntien rahoitusta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuslinjaukset pahasti levällään

Tiedonantoon sisällytetty osuus sosiaali- ja terveyspalvelujen linjausten osalta on kiireellä tehty raakile. Myös tältä osin linjauksiksi tarkoitetut esitykset aikaansaavat enemmän kysymyksiä kuin antavat vastauksia. Tiedonanto ei riittävällä tavalla vastaa ikääntymisen tuomiin paineisiin, terveyserojen vähentämiseen ja rahoitukseen liittyviin ongelmiin.

Asiantuntijakuulemisen perusteella sellainen ajatus, että perusterveydenhuoltomme tarvitsemat lisäresurssit voitaisiin varmistaa siirtämällä valtaosa erikoissairaanhoidosta peruskuntiin tai sote-alueille, on kuntatalouden näkökulmasta perusteeton. Se johtaisi kuntien menojen kasvuun, tarpeettomaan kilpailuun työvoimasta ja resursseista, kasvavaan alueelliseen eriarvoisu-

teen sekä lisääntyvään yksityisten palvelujen käyttöön myös erikoissairaanhoidossa.

Keskustan valiokuntaryhmä kiirehtii sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja rahoituksen uudistamista. Se tulee toteuttaa ihmisten ja heidän palvelutarpeidensa, ei kuntarakenteiden ehdoilla. Keskustan malli sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseksi on esitelty sosiaali- ja terveysvaliokunnan antaman lausunnon eriävissä mielipiteessä.

Johtopäätöksiä

Tiedonantoa koskevalla mietinnöllä ei voi olla sitovia vaikutuksia. Asiantuntijoiden lausunton mukaan kuntatiedonanto ei antanut vastauksia auki oleviin olennaisiin kysymyksiin, joilla on vaikutuksia mm. hankkeen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta. Käsittelyaika valiokunnassa oli lyhyt, vain muutama päivä, jonka puitteissa ei ollut mahdollisuutta tiedonannon perusteelliseen käsittelyyn. Mietinnössä ei ole nostettu lainkaan esiin asiantuntijoiden nostamia kriittisiä arvioita. Siksi tiedonannolle ja sitä koskevalle mietinnölle ei tule antaa oikeudellisesti sitovia vaikutuksia muutoin kuin hallitukselle osoitettavassa luottamusksymyksessä.

Suurkuntahankkeella ei ole yleistä hyväksyntää. Kuntauudistus on erityisen merkittävä reformi, joka vaatii huolellista, kaikki vaikuttavat osatekijät ja vaihtoehdot huomioon ottavaa sekä mahdollisimman laajan keskustelun ja hyväksynnän takaavaa valmistelua. Normaalisti yhteiskunnallisesti kauaskantoiset ja merkittävät hankkeet on valmisteltu laajapohjaisessa parlamentaarisessa yhteistyössä. Nyt uudistus perustuu hallitusohjelman kirjauksiin sekä virkamiesvalmisteluun.

Se on tehnyt hanketta koskevan avoimen keskustelun mahdolltomaksi vastuuministereiden piiloutuessa virkamiesten selän taakse. Suurkuntahankkeelta puuttuukin laaja hyväksyntä ja eri osapuolten sitouttaminen. Luottamus valtiokuntasuhteessa on murentunut, mikä on halvauttanut uudistustyöt kunnissa.

Suurkuntalinjassa on mittakaavavirhe. Tiedonannossa tuodaan voimakkaasti esiin kuntien pienuus pohtimatta lainkaan suurkuntien muka-

naan tuomia taloudellisia ja toiminnallisia lieveilmiöitä sekä sitä, miten suuret kunnat voidaan kannustaa osallistumaan uudistustyöhön. Hallituksen keskeyttämä kunta- ja palvelurakennuudistus osoitti, että pienissä kunnissa on valmiutta kuntaliitoksiin ja omatoimiseen kehittämiseen. Eniten kehittämispotentiaalia on suurilla kaupunkiseuduilla, joiden merkitys kuntatalouden kannalta on ratkaiseva. Esimerkiksi Helsingin kaupungin menot ovat yhtä suuret kuin 230 pienimmän kunnan. Tiedonannosta ei käy ilmi, millä tavoin hallitus pystyy käynnistämään kuntarakennuudistukset suurilla kaupunkiseuduilla.

Suurkuntalinjalta puuttuu faktaperusteet. Lähtiessään toteuttamaan suurkuntauudistusta hallitus lupasi, että sillä voidaan hoitaa kuntatalouden velkaantuminen ja julkisen talouden kestävyysvaje sekä turvata lähipalvelut ja kunnallinen demokratia sekä selkeyttää hallintoa. Asiantuntijoiden mukaan hanke ei tuo säästöjä, vaan se keskittää lähipalvelut sekä kunnallisen päätöksenteon.

Kunnat haluavat uudistaa, jos niille annetaan mahdollisuus. Kuntien lausuntokierros osoitti, että kunnissa on valmiutta uudistaa kunta- ja palvelurakenteita. Hallitus toimi vastuuttomasti keskeyttäessään noin vuosi sitten käynnissä olleen kunta- ja palvelurakennuudistuksen. Se pysäytti kunnissa käynnissä olleet uudistustyöt.

Tarvitaan monipuolisia uudistusvaihtoehtoja. Kuntien lausuntokierros osoitti myös, että kunnat tarvitsevat vaihtoehtoisia tapoja uudistaa. Koska yksikään kunta ei voi olla riittävän suuri järjestääkseen palvelut itsenäisesti, tarvitaan kuntien välistä yhteistyötä ja sen kehittämistä jatkossakin. Kaksiportainen kuntamalli, sisältäen mahdollisuuden ns. maakuntamalliin, on nostettava uudistusvaihtoehdoksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on kiireellisin. Kiireellisimmät uudistustarpeet koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja rahoitusta. Jumiutumalla kuntarakenteisiin hallitus vaarantaa ihmisten terveyspalvelut.

Hallitus ei voi välttyä pakkoliitoksilta. Tiedonannossaan hallitus on asettanut suurkuntauudistukselleen takarajaksi vuoden 2017. Millä

keinoilla se vie hankkeensa loppuun erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla, joissa kehyskunnat vastustavat liitosta keskuskaupunkiin? Hallituksen linja johtaa laajamittaisiin pakkoliitoksiin.

Kuntauudistus on linjattava uudelleen parlamentaarillisella valmistelulla. Hallituksen suurkuntauudistuslinjalla ei ole yleistä hyväksyntää. Siksi se on linjattava uudelleen parlamentaarillisella valmistelupohjalla kuntien asukkaita, kuntapäätäjiä ja asiantuntijoita aidosti kuullen. Kunnille on annettava mahdollisuus uudistaa paikallisista tarpeista lähtien olosuhteet huomioiden. Vaihtoehtoisia uudistustapoja tarvitaan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta katsoo, että hallitus on asumisen ja palvelut keskittävällä kuntopolitiikallaan vaarantamassa kuntien talouden, asukkaiden tarvitsemat hyvinvointipalvelut ja niiden saavutettavuuden sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, sekä

että eduskunta toteaa, ettei valtioneuvosto nauti eduskunnan luottamusta.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2012

Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk

Markus Lohi /kesk
Antti Rantakangas /kesk