

36 § VIMPELIN KUNNAN LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

Kunnanhallitus 18.02.2013 § 64

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Osana kuntauudistusta hallitus käynnisti syksyllä 2011 hallitusohjelman mukaisen koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne (valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012 ja 5b/2012) valmistui helmikuussa 2012.

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2012 kuntarakennelakia valmistelevan työryhmän, jonka tehtävänä oli seurata ja arvioida kunta- ja palvelurakenneselvityksestä saatavaa palautetta ja sen pohjalta laatia yhteenveto alue- ja kuulemiskierroksesta sekä tehdä uudistuksen vaikutusarviointi ja laatia tarkennettu esitys uudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavoista. Lisäksi työryhmän tuli valmistella luonnos hallituksen esityksestä kuntauudistusta ohjaavaksi rakennelaksi.

Hallitus linjasi kuntauudistuksen etenemistä iltakoulussaan 5.6.2012 sekä antoi seuraavana päivänä tiedonannon eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä (VNT 2/2012 vp). Hallitus antoi linjauksissaan määrittelemisensä tarkastelunäkökulmien perusteella tarkempien uudistuksen kriteerien valmistelun rakennelakia valmistelevan työryhmän tehtäväksi. Työryhmän valmistelemat tarkemmat kriteerit vahvistettiin hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä 27.6.2012.

Nyt kyseessä oleva kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu hallituksen linjausten pohjalta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolokia, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin.

Sosiaali- ja terveystieteellinen ministerityöryhmä on linjannut palvelurakennemuudistuksen jatkoa 15.11.2012.

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa oheisesta luonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- a. selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista (ml. poikkeuspeneusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
- b. esityksen sisältämistä määrääjoista ja menettelyistä;
- c. valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;
- d. yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;
- e. sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 7.3.2013 mennessä sähköpostitse osoitteeseen [valtiovarainministerio\(at\)vm.fi](mailto:valtiovarainministerio(at)vm.fi).

Valmistelija: kunnanjohtaja Juhani Laasanen puh. 044 465 9300,
sähköposti: juhani.laasanen(at)vimpeli.fi

Liite 1, Vimpelin kunnan lausunto kuntarakenneluonnoksesta.

Kj

Kunnanhallitus esittää valtuustolle, että se antaa liitteenä olevan lausunnon kuntarakenneluonnoksesta.

Khall

Hyväksyttiin.

Valtuusto 04.03.2013, liite 1

Liitteenä Vimpelin kunnan lausunto kuntarakenneluonnoksesta.

Valt

Hyväksyttiin.

Otteen oikeaksi todistaa
Vimpeli 05.03.2013

Aune Berabacka

Hallintosihteeri/keskusarkistonhoitaja

Vimpelin kunnan lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti

Vimpelin kunta toteaa, että ehdotettua lakiluonnosta on selkeästi pidettävä keinona suurkuntien muodostamiseen tähtäävässä kuntauudistuksessa, kuten hallituksen 5.6.2012 antamassa tiedonannossa todetaan: *Kuntalakia, valtionosuuslakia ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä ohjaavia lakeja uudistetaan siitä lähtökohdasta, että ne osaltaan tukisivat kuntarakenteiden uudistamista.* Kuntauudistus keskittyy siten hallintoon ja kuntien lukumäärän vähentämiseen. Vuoden 2012 keväällä järjestetyllä kuntien lausuntokierroksella yli puolet kunnista ei kannattanut kuntaliitoksia. Kaksi kolmasosaa kunnista vastusti lainsäädännön käyttämistä kuntarakenteiden ohjauvälineenä. Tästä huolimatta lakiesitys lähtee siitä, että kaikki kunnat veloitettaisiin kuntaliitosselvitykseen. Lakiluonnos on kuntien määrän vähentämiseen tähtäävä ylhäältä ohjattu uudistus, joka synnyttää vastakkainasettelua keskuskaupunkien ja kehyskuntien sekä keskuspaikkakuntien ja maaseutukuntien välille. Uudistus on vastakkainen kuntalähtöiselle uudistamiselle, mikä tulisi olla uudistuksen lähtökohta. Keskushallinto pyrkii käyttämään saneluvaltaa pidättämällä oikeuden hylätä kuntien yksimielisesti hyväksymät selvitysalueet ja kuntaliitosesitykset. Uudistus tähtää kustannussäästöjen aikaansaamiseen kuntapalveluista kuntarajat poistamalla. Tutkimukset osoittavat yksiselitteisesti, ettei kuntakoon kasvattaminen tuo lisää tehokkuutta, taloudellisuutta eikä tuottavuutta. Yksioikoinen tavoite säästöjen aikaansaamiseksi merkitsee sitä, että maaseudun pienten kuntien palveluvarustusta tullaan karsimaan radikaalisti, jolloin palvelut siirtyvät alueiden keskuskuntiin ja niiden saatavuus heikkenee. Tämä johtaa väistämättä kansalaisten eriarvoisuuden kasvuun

Vimpelin kunta toteaa, että lausuntoa pyydetään nyt vain kuntarakennelakiluonnoksesta, joka on vain osa kuntapalveluihin vaikuttavista ja vireillä olevista uudistuksista. Muita uudistuksia ovat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän uudistus, valtionosuusjärjestelmän uudistus, kuntajakolain uudistus, kuntalain kokonaisuudistus sekä kuntien ja valtion välistä tehtäväjako koskeva uudistus. Kunnille olisi välttämättä tullut antaa riittävästi tietoa kaikista kuntiin ja kuntapalveluihin kohdistuvista käynnissä olevista uudistuksista. Sote-järjestelmän uudistamista koskevat linjaukset ovat edelleen epäselvät ja kunnissa on syvä epätietoisuus, millainen järjestelmä maahan on tulossa. Kunnille ei myöskään ole annettu juurikaan tietoja valtionosuusuudistuksesta, kuntien ja valtion välisestä tehtäväjaosta eikä kuntalain kokonaisuudistuksesta. Tiedonpuute näistä vaikeuttaa oleellisesti lausunnon antamista kuntarakennelakiluonnoksesta.

Kun kuntarakennelaista on annettava lausunto erikseen, tämä johtaa siihen, ettei kunnissa ole mahdollisuutta ottaa kantaa kokonaisuuteen. Tilanne aiheuttaa kuntakentällä aiheellista epätietoisuutta ja laajaa tyytymättömyyttä. Kunnat eivät halua muodostaa uudistuksessa tavoitteena olevia jättikuntia, joilla ei ole tutkimuksiin perustuvaa näyttöä kuntien talouden ja ihmisten tarvitsemia palvelujen pelastamiseksi. Kokonaisuuteen liittyvä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja rahoituksen uudistaminen olisi tärkein ja kiireellisin asia. Keskushallinnon linjaukset sekä sairaanhoitopiirien lakkauttamisesta että uusien Sote-alueiden asukas pohjasta ovat horjuneet ja vaihtuneet eri yhteyksissä, jotka vaikeuttavat kuntien kannanottoa. Tuore Sote-työryhmän loppuraportti on ristiriitainen ja erimielinen.

Vimpelin kunta katsoo, ettei kuntaliitosratkaisun tekeminen ole mahdollista irrallisena tulevasta Sote-uudistuksesta.

Kuntarakennelakiluonnoksen tavoitteena on "pakottaa" kunnat kuntaliitoksiin, sillä lakiluonnos ei tunne yhteistoiminta-alueen muodossa tapahtuvaa kunnallishallintoa. Vimpelin kunta, Alajärven kaupunki ja Soinin kunta perustivat vuonna 2008 kunnallisten palvelujen tuottamista ja järjestämistä varten Paras-puitelain mukaisen yhteistoiminta-alueen, jonka nimi on Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue. Yhteistoiminta käynnistyi vuoden 2009 alussa. Yhteistoiminta-alue tuottaa ja järjestää alueemme **kaikki** kunnalliset peruspalvelut. Alajärvi vastaa sosiaali- ja terveystalvveluista, opetus-, kirjasto- ja kulttuuripalveluista sekä maaseutupalveluista. Soini vastaa teknisistä palveluista sekä nuoriso- ja liikuntapalveluista. Vimpeli vastaa rakennusvalvonta- ja ympäristönsuojelupalveluista. Palvelujen tuottajina toimii 6 yhteislautakuntaa, joiden alaisena ovat kaikki palveluja tuottavat yksiköt.

Vimpelin kunta pitää välttämättömänä lakiluonnoksen muuttamista niin, että se mahdollistaa itsenäisten kuntien yhteistoimintamuotoisen kunnallishallinnon. Vimpelin kunta haluaa itsenäisenä kuntana järjestää ja tuottaa palvelut Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen välityksellä myös jatkossa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva kannanotto on jäljempänä.

Vimpelin kunnan lausunto selvitysvelvollisuudesta ja selvityspenusteista

Vimpelin kunta toteaa, että kuntarakennuudistuksen tavoitteena on luoda maahan niin sanotut vahvat peruskunnat, jotka muodostuisivat luonnollisista työssäkäyntialueista. Sosiaali- ja terveyspoliittisen ministerivaliokunnan 15.11.2012 julkaisemasta 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksesta on myöhemmin siirrytty 50 000–100 000 asukkaan väestöpohjaan. Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tuottamista ja järjestämistä koskevissa viimeisissä linjauksissa edellytetään juuri edellä mainittua väestöpohjaa, mikä merkitsee, ettei monien nykyisten työssäkäyntialueiden kuntien yhteenlaskettu väestöpohja yllä mainittuun kokoluokkaan. Tavoite edellyttää suurkuntien aikaansaamista kuntaliitoksilla.

Vimpelin kunta toteaa yleisesti selvitysvelvollisuuden ja selvityspenusteiden osalta, että niiden tavoitteena on velvoittaa kaikki kunnat kuntaliitosselvityksiin ilman muita vaihtoehtoja. Vimpelin kunta katsoo ensinnäkin, ettei täsmällisesti määritellylle 20 000 asukkaan kunnan väestöpohjalle ole perusteita, mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu ollaan antamassa 50 000–100 000 asukkaan sote-alueille. Kun Sote-palvelut eivät todennäköisesti uudistuksen jälkeen ole enää yksittäisten kuntien vastuulla, kuntien muiden palvelujen tuottamiseksi tai järjestämiseksi mainitulle väestöpohjavaatimukselle ei tällöin ole perusteita. Kunnat voivat aivan hyvin vastata näistä palveluista yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen toiminnan käynnistyminen perustui Paras-puitelain mukaisen 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttämisen osalta valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön yhteispäätökseen 27.6.2008/VM007:02/2008. Vimpelin kunta katsoo, että itsenäisten kuntien muodostama Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue on väestöpohjaltaan riittävä vastaamaan kuntapalvelujen (kannanotto Sote-palveluista jäljempänä) järjestämisestä/tuottamisesta myös jatkossa. Yhteistoiminta-alueen kuntien yhteenlaskettu alle yksivuotiaiden ikäluokka on tällä hetkellä noin 150 lasta, mikä täyttää perusopetuksen järjestämiseksi asetetun kriteerin.

Valtiovarainministeriön julkaiseman Elinvoimainen kunta ja palvelurakenne -raportin mukaan Vimpelin kunnan työpaikkaomavaraisuus oli 85,1 % ja pendelöintiaste 32,5 %. Tilastokeskuksen työssäkäyntiluokituksen mukaan Järvi-Pohjanmaan kunnat, Alajärven kaupunki sekä Soinin että Vimpelin kunnat kuuluvat samaan Alajärven työssäkäyntialueeseen. Mainitut kriteerit eivät muodosta mitään erityistä perustetta kuntaliitokselle ottaen huomioon Järvi-Pohjanmaan kuntien nykyisen yhteistoiminnan.

Kunnan talouskriteerit perustuvat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63a §:ään. Valtio on monin eri toimenpitein (valtionosuusleikkaukset, vajaat indeksitarkistukset, verotulotasauksen laskentapohjan muutos) siirtänyt valtiontalouden tasapainottamisen hoitotaakkaa kuntien vastattavaksi, jota kunnat eivät voi siirtää veromaksajien vastattavaksi. Samaan aikaan valtio on merkittävästi lisännyt kuntien tehtäviä ilman täysimääräistä kustannuskompensaatiota kunnille. Vaikutukset ovat näkyneet selkeästi myös Vimpelin kunnan tulopohjan ja kunnan taloudellisen aseman heikentymisenä. Maamme kuntien väliset erot olosuhteissa ja palvelujen tuottamisessa eri puolilla maata eroavat merkittävästi toisistaan. Voimassa olevilla kuntien tulopohjan ja palvelukustannusten (matemaattisilla) tasausjärjestelmillä ei voi tasoittaa kuntien taloudellisen asemaan syntyviä eroja niin, että kyseiset erot jäisivät pienemmiksi kuin edellä mainitut talouskriteerit edellyttävät. Talouskriteerien taustalla on yksiselitteisesti tavoite ajaa kunnat kuntaliitoksiin, joiden oletetaan/toivotaan johtavan taloudeltaan vahvoin suurkuntiin. Tieteellisissä tutkimuksissa ei ole osoitettu, että kuntakoko ratkaisee kunnan toiminnan taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden. Vimpelin kunta ei tule hyväksymään kriteerien perusteella mahdollisesti edellytettävää pakkokuntaliitosta, vaan edellyttää, että kunta voi jatkaa Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen kautta muotoutunutta kuntayhteistyötä alueen muiden kuntien kanssa. (Mahdollinen kuntaliitoskysymys tulee kaikissa tapauksissa ratkaista vapaaehtoisuuden pohjalta).

Vimpelin kunnan lausunto poikkeusperusteista

Vimpelin kunta osallistui Alajärven kaupungin ja Soinin kuntien kanssa Paraslainsäädännön mukaiseen selvitystyöhön, mikä johti Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen perustamiseen ja toiminnan käynnistämiseen vuoden 2009 alussa. Yhteistoiminta-alueen toiminnassa käynnistyi vuoden 2013 alussa 5. toimintavuosi. Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen toiminnan jatkaminen ei edellytä tässä tilanteessa nimenomaista selvitystyötä. Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue on sinänsä selvitysperusteen mukainen alue, joka on kuntarakennelakiluonnoksen 2 §:ssä säädetyt kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä toiminnallinen kokonaisuus.

Vimpelin kunnan lausunto määräajoista ja menettelyistä

Vimpelin kunta toteaa, että kuntarakennelakiluonnosta koskeva lausuntoaika on kohtuuttoman lyhyt. Kunnilla ei ole lausunnon antamiseen riittäviä tietoja, koska selkeitä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä keskiasteen koulutuksen kansallisia rakenneuudistuksen linjauksia ei ole kuntien käytössä. Terveydenhuollon viidelle erityisvastuualueelle (erva-alueet) nimettyjen selvityshenkilöiden toimiaika päättyy kuluvan vuoden helmikuun lopussa, joten kunnat eivät ehdi saada käyttöönsä ryhmän esityksiä annetun lausunnonantoajan puitteissa. Myös kuntajakoselvitysalueista selvitystä tekevät selvityshenkilöt jättävät loppuraporttinsa helmikuun lopussa. Kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa pohtivan työryhmän määräaika kestää toukokuun lopulle vuonna 2014. Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta ei ole tietoa. Lisäksi kuntalain kokonaisuudistuskin on vielä alkutekijöissään. Mainituista seikoista johtuu, ettei kunnilla ole käytössään riittävästi tietoa kyetäkseen muodostamaan perustellut kantansa kuntarakennelakiluonnokseen.

Uudet valtuustot ovat vasta äskettäin järjestäytyneet ja kuntarakennelakia koskevien lausuntojen tulee olla ministeriössä viimeistään 7.3.2013. Uusien kunnanhallitusten ja -valtuustojen jäsenten mahdollisuudet perehtyä annetussa aikataulussa näin laajaan uudistuskokonaisuuteen ovat täysin riittämättömät. Pidemmällä lausuntoajalla varmistettaisiin se, että kunnilla olisi käytössään riittävät tiedot, ja että kunnat voisivat myös rauhassa valmistella keskenään lausuntojensa linjauksia. Tästä syystä kunnille varatun määräaika on välttämättä pidennettävä. Avoinna olevien lukusten kysymysten johdosta myöskään aikataulu kuntarakennelain voimaan tulosta vuoden 2013 toukokuun alkuun mennessä ei toteudu. Aikaisin realistinen lain voimaantuloaikataulu olisi vuoden 2013 syksyllä.

Vimpelin kunnan lausunto valtioneuvosto toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Vimpelin kunta korostaa, että kaikissa tilanteissa ainoa hyväksyttävä vaihtoehto mahdolliseen kuntaliitokseen on vapaaehtoisuus eli aloite ja toteutus tulee olla kunkin kunnan päätösvallassa. Mikäli kuntaliitosselvityksiin lähdetään vastoin kuntien omaa tahtoa, on epätodennäköistä, että ne tuottaisivat hallituksen haluaman tuloksen. Pakkokeinoista säädettäessä ei ole lainkaan otettu huomioon odotettavissa olevia negatiivisia seurausvaikutuksia, jotka pakkoliitoksista aiheutuvat. Pakkoliitoskuntien yhteistyön toimivuus tulee mitä todennäköisimmin jäämään heikoksi ja yhteistyön puutteet heijastuvat väistämättä kuntalaisten palveluihin.

Vimpelin kunnan lausunto kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta

Vimpelin kunta toteaa, että riippumatta sekä kuntarakenneluudistuksesta että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien uudelleen organisoinnin muodosta valtiovallan on tuettava merkittäväällä tavalla muutosprosessia. Monien kuntien kaikki taloudelliset resurssit kohdentuvat tällä hetkellä lakisääteisten palvelujen tuottamiseen tai järjestämiseen eivätkä ne riitä muutosprosessien toteuttamisen kustannuksiin. Taloudellisen tuen tulee kohdentua sekä selvitysvaiheen kustannuksiin että toteutusvaiheeseen liittyviin kunnan talouspohjaa heikentävien ja palvelujen kustannuserojä lisäviiden vaikutusten kompensointiin.

Vimpelin kunnan lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta

Vimpelin kunnan sosiaali- ja terveystalvelut tuotetaan ja järjestetään tällä hetkellä Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen välityksellä yhdessä Alajärven kaupungin ja Soinin kunnan kanssa. Vimpelin kunta toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen jatkossa vaatii selvästi nykyistä suuremman väestöpohjan. Sekä poliittisesti että toiminnallisesti tarkoituksenmukaisin ratkaisu on muodostaa koko Etelä-Pohjanmaan maakunnan kattava Sote-alue, jolle annetaan alueen kaikkien kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät. Mainitun Sote-alueen vastuulle tulevat sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät määritellään täsmällisemmin edellä mainitussa Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin laatimassa selvityksessä. Sosiaali- ja terveystalvelujen edellyttämää nykyistä laajempaa väestöpohjaa puoltavat vaatimus yhdenvertaisten Sote-palvelujen saamisesta kaikille kuntalaisille, taloudelliset tekijät sekä henkilöstön, erityisesti lääkärikunnan, saatavuustekijät.