

Dno: KHALL / 7/2012

§ 43 LAUSUNTOPYYNTÖ KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

KH 18.2.2013 § 85

Valtiovarainministeriö on esittänyt 22.11.2012 seuraavan lausuntopyynnön:

”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 tarkoituksenmukaista kunta- ja palvelurakenteesta. Kunnallishallinnon rakenne-työryhmän 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 rakennelajiksi.

Hallitus linjasi kuntauudistuksen etenemistä iltakoulussaan 5.6.2012 sekä antoi seuraavana päivänä tiedonannon eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä (VNT 2/2012 vp). Hallitus antoi linjauksissaan määrittelemiensä 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 kuntajakolakia, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelajiksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministerityöryhmä on linjannut palvelurakennemuutoksen jatkoa 15.11.2012. Näitä linjauksia koskeva muistio on tämän lausuntopyynnön liitteenä 4.

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

- selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista (m. poikkeuspäätöksistä) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
- esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;

E H

T.Y-P

- valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;
- yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;
- sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 7.3.2013 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi

Lisätietoja kuntauudistushankkeesta on saatavissa osoitteesta www.kuntauudistus.fi.

Ähtärin kaupungissa järjestetään valtuustoseminaari kuntarakennelakiluonnoksesta 14.2.2013 klo 18.00. Em. syystä ei ole esityslistan lähetysvaiheessa tehdä päätösesitystä.

Päätösesitys (kja):

Kaupunginhallitus päättää esittää kaupunginvaltuustolle, että Ähtärin kaupunki antaisi kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavan lausunnon:

Yleisesti

Kuntarakennelakiluonnoksen uskottavuutta murentaa omalta osaltaan siinä kunnalle asetettu ”riittävän väestöpohjan” raja-arvo: vähintään noin 20 000 asukasta. Tämän raja-arvon oikeutusta ei ole voitu osoittaa millään tutkimuksellisella tiedolla.

Jäykistävän asukaslukuajattelun sijasta olisi ollut huomattavasti perustellumpaa lähestyä asiaa kuntalaisten lähipalvelujen saavutettavuuden ja näin saadun inhimillisen hyödyn näkökulmasta. Samoin olisi tullut asiaa lähestyä Suomen Perustuslain edellyttämästä kansalaisten yhdenvertaisuudesta lain edessä

(6 §) ja siitä, että koko maa säilytetään asuttuna. Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perustuslain 121.1-2 § kuuluvat seuraavasti: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.”

Kuntarakennelakiluonnos muine samanaikaisine rinnakkaislainsäädännön uudistamisineen (valtiosuusuudistus, kuntalakiuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistus jne) oikeuttavat kysymään: jääkö kunnille oikeasti vaihtoehtoa? Annetaanko kunnille oikeasti mahdollisuus ratkaista asia omista lähtökohdistaan?

Lakiluonnokseen sisältyy henkilöstön asemaa koskeva 29 §:n kielto irtisanoa henkilöstöä kuntajakomuutosten tapahtuessa taloudellisilla ja tuotannollisilla irtisanomisperusteilla viiden vuoden ajan kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Määräys on sinänsä ymmärrettävä ja henkilöstön kannalta inhimillinen, mutta on ristiriidassa kuntien toiminnalle uudessa kaavailussa lainsäädännössä asetetuille taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteille.

E.H

T.Y-P

Samoin on kysyttävä, mikä on perusta lakiluonnoksessa kaavailuille yhdistymisavustuksille mikäli suunniteltu kuntajaon muutos jo sinällään aikaansaa merkittäviä toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä?

Perustuslain 17.2 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös velvoittaa myös kuntia niiden hoidettavissa tehtävissä. Eo. määräykset huomioidenkin voi todeta, että muiden kuin kielellisten vähemmistöjen edut olisi tullut ottaa vastaavasti huomioon lakiluonnoksessa. Esimerkkeinä tällaisista kansalaisryhmistä voisi mainita ikääntyneet ja vaikeiden liikkumisyhteyksien takana asuvat sekä yleisesti taajamien ulkopuolella asuvat.

Erityisesti

a) Selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä:

Kuntajakorakennelakiluonnoksessa esitetään malli, jossa tarve liitosselvityksiin ja mahdollisiin kuntaliitoksiin synnyttäisiin ulkoisesti. Tähän saakka vallinnut käytäntö jolla selvitystarpeen perusteet ja syyt on harkittu paikallisesti, syrjäytyy.

Lakiluonnokseen sisältyvät selvityksen tavoiteasettelut viittaavat liian voimakkaasti kuntaliitoksiin. Perustellumpaa olisi ollut, että siinä tuotaisiin esiin myös muita syvemmän kuntayhteistyön ja aluetaloudellisen ajattelun mahdollisuuksia joita on olemassa. Asetettu 20 000 asukkaan väestömäärätavoite tulee ennalta-asettamaan kuntia eriarvoiseen asemaan maantieteellisen sijainnin ja muiden lakiluonnoksessa esiintuotujen kriteerien osalta.

Lakiluonnoksessa asetetut kriteerit käytännössä velvoittavat lähes kaikki kunnat osallistumaan esitettyihin selvityksiin. Käytännössä selvitysalueesta poikkeaminen (4 f §) on mahdollista lähinnä vain kielellisin perustein sekä Pohjois-Suomen harvaan asutuilla ja saaristoalueilla. Haluttaessa olisi varmaan ollut mahdollista löytää muitakin poikkeamisen kriteereitä.

Kuntalakiluonnoksen 4 c §:ssä mainitulle ”palveluiden edellyttämälle väestömäärälle” 20 000 asukkaalle ei löydy perusteita. Esimerkiksi maamme pohjoisosissa on kuntia joiden talous täyttää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan tunnusmerkit vaikka niiden asukasmäärät on juuri lakiluonnoksessa mainittu 20 000 asukasta. Samalla alueella on toisaalta huomattavasti pienempiä kuntia joiden taloudellinen tila on erittäin hyvä ja palveluiden taso korkea.

EH

T.y-D

Kuntien tulevan toiminnan organisointitarpeen ja palvelunäkökulman painottamiseksi olisi perustellumpaa edetä siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksesta aikaansaadaan ensin ratkaisu jonka jälkeen ratkaistaisiin kuntarakenteen mahdollisesti vaatimat uudelleenjärjestelyt.

Kuntatalouden ja kansantalouden kannalta merkittävää olisi toisaalta ollut jos kuntarakennemuutos olisi käynnistetty suurista kunnista ja metropoliratkaisusta. Kuntatalouden ongelmat eivät ole vain väestömäärältään pienten kuntien ongelma. Merkittäviä taloudellisia ongelmia on mm. Vantaan kaupungilla jonka osuus kuntien yhteisestä velkamäärästä on 8 % ja toisaalta ministeri Henna Virkkusen pitämän puheen mukaisesti kuntien tilikauden tulos oli vuonna 2012 ensimmäistä kertaa uuden kirjanpitoikäntönnön aikana eli vuoden 1996 jälkeen negatiivinen. Tätä eivät voi pelkästään asukasluvultaan pienet kunnat aikaansaada. Tämän vuoden alusta lukien Suomessa on 320 kuntaa joista 264 :ssa (n. 83 %) on alle 20 000 asukasta. Tilastokeskuksen marraskuun 2012 tilaston mukaan 13:sta velkaisimmasta kunnasta asukasta kohden konsernin lainakanta huomioiden seitsemän (n. 54 %) kunnan asukasluku yli 20.000.

b) Esityksen sisältämistä määräraajoista ja menettelyistä:

Lakiluonnoksesta on pyydetty kuntien lausuntoja 7.3.2013 mennessä. Uusi valtuustokausi on juuri alkanut ja uudet kunnalliset toimielimet ovat juuri aloittaneet työnsä. Kuntien näkökulmasta on olennaisen tärkeää, että lausunnon antavat uudet luottamushenkilöt, josta syystä perehtymisaika lakiluonnokseen ja sen vaikutuksiin jää liian lyhyeksi.

Kuntarakennelain voimaansaattaminen lakiluonnoksessa mainitusti 1.5.2013 asettaa hyvin kyseenalaiseksi sen kuinka lain valmistelussa voidaan ottaa riittävän analyttisesti huomioon varsin runsaan lausuntoisällön joka mm. kunnista annetaan.

Lakiluonnoksen 4 g §:n mukaan kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymiselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä. Kunnan tulee ilmoittaa ministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisesti kuntien yhdistymistä. Tällaisten selvitysten laatimiselle ja sen tulosten arvioimiselle varattu aika on erittäin tiukka mm. ajanjaksoon sisältyvän joulunajan huomioiden.

c) Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta:

Lakiluonnokseen ei ole tältä osin huomautettavaa.

E H T.Y-P

d) Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä:

Yhdistymisavustuksia voidaan lähtökohtaisesti pitää turhina mikäli näillä uudistuksilla saavutetaan sille asetetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Mikäli yhdistymisavustuksia tullaan maksamaan niiden kohdentamista laki-luonnoksessa mainittuihin kohteisiin (välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen jne) sitä voidaan pitää oikeasuuntaisena.

e) Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti:

Sosiaali- ja terveydenhuollon kaksitasoisen palvelurakenteen toteuttamismallin osalta jää avoimeksi lähipalvelujen organisointi ja hallintomalli jossa estetään demokratiavajeen syntyminen. Kuinka varmistetaan kansalaisten yhdenvertaisuus ja kuinka malli sopeutuu paikallisiin tarpeisiin ja olosuhteisiin?

Linjauksissa mainittua asukaslukua 50 000 – 100 000 pitävät useat asiantuntijat riittämättömänä erikoissairaanhoidon tehtävien hoitamiseen, joten tämänkin väestömäärän perustetta on vaikea hahmottaa.

Sosiaalitoimen rooli linjauksissa edellyttää merkittävästi lisäpanostusta jatkovalmistelussa. Nykyisellään ei ole osoitettu perusteita sille tehostuuko tuotanto ja paraneeko palvelujen laatu sijoittamalla ne yhteiseen organisaatioon terveydenhuollon kanssa.

Sosiaalitoimen toiminnan osalta merkittävä parannusmahdollisuus olisi sosiaalityöntekijöiden pätevyysvaatimusten väljennys. Työntekijäpula eräissä ammateissa ja koko maassa ei siis pelkästään johdu palvelurakenteen ongelmista vaan niitä on ratkottavissa esim. koulutuspolitiikan keinoin. Kaiken kaikkiaan ovat linjaukset tässä vaiheessa varsin yleisluonteisia ja kannanotto niihin siksi on vaiheessa vaikeaa. Jatkovalmistelussa on paljon avoimia kysymyksiä aina hankkeen oikeutuksesta ja perusteista sen organisointiin.

Päätös:

Hyväksyttiin.

Päätös:

Hyväksyttiin.

E.H. T.Y-P