

Kunnanhallitus 11.2.2013 § 51
Valtuusto 18.2.2013 § 20

§ 20

LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Osana kuntauudistusta hallitus käynnisti syksyllä 2011 hallitusohjelman mukaisen koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta 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 rakennelaksi.

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 kuntarakennelaksi. Lakiin lisättiin 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. Linjauksia koskeva muistio on lausuntopyyntöön liitteenä 4.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
- esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;
- valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;
- yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä
- sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Lausunto tulee toimittaa valtiovarainministeriölle viimeistään 7.3.2013 mennessä. Hämeenkosken kunnan tulevaisuustyöryhmä on valmistellut lausuntoa 31.1.2013 ja sitä on käsitelty valtuustoseminaarissa 4.2.2013.

Valmistelija: kunnanjohtaja

Päätösehdotus (kj):

Kunnanhallitus esittää valtuustolle, että se antaa valtiovarainministeriölle liitteenä nro 2 olevan lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta.

Asiasta käydyn keskustelun pohjalta tehtiin muutoksia kuntarakennelaki-
luonnoslausuntoon.

Päätös: Kunnanhallitus päätti esittää valtuustolle, että se antaa valtiovarainministeriölle liitteenä nro 2 olevan korjatun lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta.

Valtuusto 18.2.2013 § 20

Ehdotus: Valtuusto antaa valtiovarainministeriölle liitteenä nro 1 olevan lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta.

Päätös: Keskustelun kuluessa valtuutettu Tiina Kiljunen esitti keskustan valtuustoryhmän nimissä, että lausuntoon lisätään ensimmäisen sivun toiseksi viimeisen kappaleen loppuun lause ” Kriteeri kokonaisuudessaan on tarpeeton”.

Julistettuaan keskustelun päättyneeksi puheenjohtaja totesi, että on tehty kunnanhallituksen esityksestä poikkeava esitys, joten on suoritettava äänestys. Puheenjohtajan esittämänä hyväksyttiin toimitettavaksi nimenhuutoäänestys, jonka mukaan kunnanhallituksen esitystä kannattavat äänestävät JAA ja Tiina Kiljusen ja keskustan valtuustoryhmän tekemää esitystä kannattavat äänestävät EI.

Suoritettua äänestyksessä annettiin 3 JAA ääntä ja 17 EI ääntä. Äänestyslista liitteenä nro 4.

Puheenjohtaja totesi päätökseksi tulleen Tiina Kiljusen ja keskustan valtuustoryhmän esityksen.

Valtuuston valtiovarainministeriölle annettava lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta kokouksessa päätetyin lisäyksin on liitteenä nro 1.

Hämeenkosken kunta

Tulevaisuustyöryhmä 31.1.2013
Valtuustoseminaari 4.2.2013

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM 162:00/2011

LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

1. YLEISTÄ KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

Kuntarakennelakiluonnos noudattelee pitkälti edeltäjänsä kuntajakolain sisältöä. Uudessa kuntarakennelaissa on huomioitu niitä asioita, joita on jo toteutuneissa kuntaliitoksissa havaittu ongelmiksi. Lakiluonnos on ohjaa riittävällä tarkkuudella kuntaliitoksen tai kunnan osaliitoksen valmistelua, päätöksentekoa ja toteutusta. Se turvaa henkilöstön aseman sekä mahdollistaa kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Lakiluonnoksessa on selkeät määräykset liittyvien kuntien toimivallasta sekä uuden kunnan asemasta ennen virallisen kuntaliitoksen voimaantuloa. Laki mahdollistaa riittävästi kuntien yhdistymisen taloudellisen tuen. Lakiluonnos mahdollistaa teoriassa onnistuneen kuntajaon muutoksen.

2. ERITYISESTI

Selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Esitettyjen selvityspenusteiden mukaan kaikkien kuntien tulee olla jossain selvitysalueessa mukana. Kunta ei voi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se täyttäisi selvityspenusteita, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

Hämeenkosken kunnan tulee olla mukana selvityksessä palveluiden edellyttämän väestöpohjan penusteella. Kunnan väkiluku oli 2130 vuoden 2011 lopussa. Vuoden 2030 väestöennusteen mukaan kunnassa on asukkaita 2.215.

Kunnan tulee tämän selvityspenusteen mukaan selvittää yhdistymistä sellaisella selvitysalueella, jossa on erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon, matalan kynnyksen palvelujen ja lähipalvelujen kannalta vähintään noin 20.000 asukasta. Perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan tulee olla vähintään noin 50 lasta. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän vuonna 2012 valmistuneen selvityksen mukaan Hämeenkosken kunnassa 0 – 1-vuotiaiden keskiarvo vuosina 2008 – 2010 oli 16 lasta. Kriteeri kokonaisuudessaan on tarpeeton.

Toinen selvityspenuste, jonka mukaan kunnan tulee selvittää yhdistymistä, on työpaikkaomavaraisuus. Työpaikkaomavaraisuuskriteeri täyttyy, mikäli kunnan työpaikkaomavaraisuus on alle 80 %. Rakennetyöryhmän selvityksen mukaan Hämeenkosken työpaikkaomavaraisuus on 59,8 %. Työpaikkaomavaraisuuskriteeri selvityspenusteena on tarpeeton. Kriteeri on myös asetettu tarkoitushakuisesti niin korkealle, että moni kunta saadaan siten mukaan selvitysvelvolliseksi.

Muiden selvityskriteereiden osalta Hämeenkosken kunnan selvityspäruusteet eivät täyty. Kunnan taloudellisen tilanteen arvioinnissa käytetyt kriteerit ovat kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksen jälkeen heikentyneet ja kunnan veroprosenttia on korotettu arvioinnissa käytetyn vuoden 2010 veroprosentin jälkeen. Kunta on velkaantunut vuosina 2011 – 2012 toteutettujen mittavien investointien johdosta. Selvityspäruusteiden mukaan kunta ei täytä kuitenkaan vielä myöskään kriisiytyvän kunnan selvityskriteereitä.

Kuntien taloudellisen tilanteen arvioinnissa tulee huomioida myös se, etteivät kunnat omilla päätöksillään ja toimenpiteillään voi yksin vaikuttaa kunnan verotulokertymään. Valtio päättää verotukseen kohdistuvista vähennyksistä ja jako-osuuksista, jotka vaikuttavat kuntien todelliseen veroasteeseen. Hämeenkosken kunnan veroprosentti oli viime vuonna 21,50 %, tästä kunnalle tuleva todellinen kertymä tuli 14,15 %:n mukaan. Valtio vaikuttaa vahvasti kuntien taloudelliseen tilanteeseen myös valtionosuuksien määrän sekä kunnille annettujen tehtävien muodossa.

Selvitysalueesta poikkeaminen on mahdollista tietyin edellytyksin. Päijät-Hämeen osalta tilanteen tekee haasteelliseksi se, että alueella on selvitetty kuntaliitosta vuonna 2010 päättyneessä Uusi Kunta-hankkeessa, jossa selvitettiin lähes saman alueen mahdollista kuntaliitosta, kuin mihin kunnallishallinnon rakennetyöryhmän esitys päättyi vuonna 2012 Päijät-Hämeen selvitysalueiden osalta. Useat lakiluonnoksen kriteerit ja perustelut ohjaavat selvitysalueita vähintään vuonna 2012 ensisijaiseksi esitettyyn selvitysaluevaihtoehtoon, jossa olisivat mukana Lahti, Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Nastola, Orimattila ja Padasjoki.

Selvitysalueesta poikkeaminen edellyttää valtiovarainministeriön lupaa. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepäruusteen osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa ainoastaan ministeriön määräämän erityisen kuntajakoselvityksen päruusteella.

Hämeenkosken valtuuston antamassa lausunnossa 2.4.2012, kunta näki mahdollisena selvitysalueena Oiva-kunnat eli Asikkalan, Hollolan, Hämeenkosken, Kärkölä ja Padasjoen. Päruusteena oli se, että tällä alueella on toimiva yhteinen sosiaali- ja päruusterveydenhuolto. Uusi Kunta-hankkeen aikana vuonna 2010 toteutettu mielipidekysely tuki myös tämän alueen mahdollista kuntaliitosta. Toisena vaihtoehtona kuntalaiset näkivät mahdollisena myös Hollolan, Hämeenkosken ja Kärkölä kuntaliitoksen.

Kuntalakiluonnoksessa ja sen päruusteluissa tehdään lähes mahdottomaksi edellä mainittujen vaihtoehtoisten selvitysten tekeminen, mikäli valtiovarainministeriö tulkitsee tiukasti kuntarakennelain sisältöä ja tavoitteita. Tämä tulkinta saattaa aiheuttaa myös sen, ettei kunta saa selvitykseen valtionrahoitusta eikä myöskään liitoksen mukanaan tuomia taloudellisia tukia kuten yhdistymisavustusta ja valtionosuuksien kompensatiota. Mikäli laintavoitteita ja kriteereitä tulkitaan tiukasti, voi päätös kuntien yhdistymisesitykseenkin olla hylkäävä.

Selvitysvelvollisuuden sisältö on lain päruustelujen mukaan kattava ja riittävä, mutta vaatisi erillisen selvittäjän. Selvityksen kustannuksiin tulee ehdottomasti saada valtionrahoitus.

Määräajat ja menettelyt

Kuntien tulee esityksen mukaan ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30.11. 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää laissa edellytetysti kuntien yhdistymistä. Kuntien tulee lisäksi tehdä yhdistymisselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymisesitykset 1.4.2014 mennessä.

Tämä aikataulu tarkoittaa käytännössä sitä, että kaikki esitykseen liittyvät asiakirjat tulee olla valmiina vuoden 2013 loppuun mennessä, jotta ehditään järjestää kuntalaisille kuulemistilaisuudet ja mahdollisuus osallistua prosessiin. Yhdistymisesitys vaatii selvityksessä mukana olevien kuntien valtuustojen päätökset. Mikäli yksikin kunta hylkää esityksen, tulee asiakirjat käsitellä uudelleen, jotta esitys voidaan määräaikaan mennessä jättää.

Yhdistymisselvitysten laatimiseen jää liian lyhyt aika, että ne ehdittäisiin huolella valmistella ja kunnissa lain edellyttämällä tavalla käsitellä. Kunnan muidenkin asioiden hoito vie oman aikansa eikä tämä selvitys ja siitä tehtävät päätökset ole kuntien ainoa tehtävä.

Esitetty aikataulu saattaa uudet valtuutetut heti valtuustokauden alussa hankalaan tilanteeseen. Useissa kunnissa valtuustojen vaihtuvuus on ollut suurta. Valtuutetut eivät ehdi perehtyä kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvään asiakokonaisuuteen niin perusteellisesti, että heillä on valmiudet päättää esitetyllä aikataululla kuntien tulevaisuuden kannalta merkittävimmistä asioista.

Kuntarakennelakiluonnoksen § 22 mukaan päätös kuntajaon muuttamisesta on tehtävä ennen muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppua. Mikäli kuntaliitosten edellytetään tulevan voimaan 1.1.2017 voidaan kohtuudella pidentää yhdistymisesityksen tekemistä ainakin vuodella eteenpäin eli 1.4.2015 mennessä.

Kunnille asetetaan selvitysvelvollisuus, mutta ei kuitenkaan ole pakkoa tehdä esitystä kuntajaon muutoksesta. Tässä vaiheessa tulee vapaammin sallia vaihtoehtoisten selvitysten tekeminen Päijät-Hämeessä, jossa Uusi kunta-hankkeen selvitysten perusteella ei yksikään, kunta Lahtea lukuun ottamatta, hyväksynyt esitettyä kuntaliitosta. Kuntien valtuustoilla on päätösvalta joko hyväksyä tai hylätä yhdistymisesitys, mikäli sellainen päätetään huhtikuuhun 2014 jättää. Mikäli muuta kuntaliitosta ei tulla hyväksymään kuin, mihin kuntarakennelakiluonnoksen ja sen yksityiskohtaiset perustelut ohjaavat, on vaarana käydä niin, ettei alueelle synny mitään vapaaehtoisia kuntaliitoksia.

Kaikki kuntarakennelakiluonnokseen sisältyvät aikatauluja koskevat esitykset on määritelty liian kireiksi. Niiden puitteissa ei saada kunnissa aikaan hyvin valmisteltuja, kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottavia, perusteltuja kannanottoja, saati ehditä neuvottelemaan naapurikuntien kanssa. Kuntien valtuustojen ja kuntalaisten mielipiteet omassa asiassaan ovat kaikkein merkityksellisimpiä, kun ajatellaan elämää rakennemuutosten jälkeen

Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Esitetty toimivalta on perusteltu.

Hankalaksi voi muodostua tilanne, jossa valtioneuvosto hylkää kuntien esityksen yhdistymisestä, jos yhdistyminen olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Tämä voi aiheuttaa sen, ettei tällä kuntauudistuksella saada kuntien määrää vähenemään hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Kunnilla on kuitenkin päätösvalta yhdistymisten osalta esityksessä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta.

Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Yhdistymisavustuksen saamisen ehtona on, että kunnat tekevät yhdistymisesityksen 1.4.2014 mennessä. Kuten aiemmin lausunnossa on todettu, tätä määräaika on mahdotonta noudattaa, mikäli selvitykset laaditaan sisällöltään lain vaatimalla tasolla ja käsitellään lain edellyttämällä tavalla. Edellä mainittu määräaika ei voi olla ehtona yhdistymisavustuksen saamiselle, vaan määräaika tulee pidentää. Yhdistymisiä ei ole aikataulullisesti mahdollista tai järkevää toteuttaa ennen 1.1.2017.

Muilta osin yhdistymisavustuksen ehdot ja määrät ovat perusteltuja. Valtionosuuksien kompensoiminen toimii yhdistymispäätöksiin kannustavana tekijänä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti

Uudistuksen tavoitteet ovat hyviä ja perusteltuja. Uudistuksen toteutus on epäselvä eikä uudistuksen vaikutuksia ole riittävästi arvioitu. Kuntarakenteen ja sote-uudistuksen yhteensovittaminen tuntuu tässä vaiheessa olevan vielä vaikea hahmottaa. Nykyinen 20.000 asukkaan väestöpohja ei riitä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon saamiseksi samaan organisaatioon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on niin keskeneräinen, ettei siihen voi tässä vaiheessa ottaa lausunnossa laajemmin kantaa. Asian hahmottamista vaikeuttaa lisäksi muiden kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyvien hankkeiden keskeneräisyys. Yksi olennainen asiaan vaikuttava tekijä on kuntien tehtävien määrittely. Erva-alueiden rooli ja tehtävät ovat vielä määrittelemättä. Päijät-Häme on jättänyt hakemuksen maakunnan kuulumisesta Helsingin-Uudenmaan (HUS:n) erityisvastuualueeseen Tampereen (Taysin) erityisvastuualueen sijaan. Uudistukseen liittyy paljon isoja keskeneräisiä asioita, jotka vaativat vielä selvittämistä ja päätöksiä. Uudistusta ei pidä tehdä hätiköidysti ja sen toteuttamiseen tulee varata riittävästi aikaa.