

# SAUVON KUNNAN LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA JA SOTELINJAUKSISTA

**Valtiovarainministeriö pyytää Sauvon kunnan lausuntoa seuraavista asioista:**

**1. Kuntarakennelakiluonnoksesta**

**2. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmän palvelurakennemuutoksen linjauksista.**

**Lausuntoa pyydetään kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:**

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

## **1.1 YLEISTÄ LUONNOKSESTA**

**Sauvon kunnan lausunto:**

Kuntarakennelakiluonnoksessa ei ole otettu riittävästi huomioon kevään 2012 lausuntokierroksella kuntien antamia kommentteja ja siksi kuntarakennelakia ei tule säätää esitetyssä muodossa.

Kuntarakennelakissa tulee olla selvitys siitä, miten valtiovallan toimesta turvataan kunnille taloudelliset edellytykset palveluiden tuottamiseksi.

## **1.2 SELVITYSVELVOLLISUUDESTA, SELVITYSPENNOISTA JA SELVITYSVELVOLLISUUDEN SISÄLLÖSTÄ**

Kuntarakennemuutoksen toteuttamiseksi kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista kolmesta selvityspennoista osoittaa selvitystarvetta:

1. palveluiden edellyttämä väestöpohja
2. työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne
3. kunnan taloudellinen tilanne

Kunta ei kuitenkaan voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se täyttäisi selvityspenusteita, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

Lisäksi jos kunta olisi jäämässä muiden kuntien muodostaman selvitysalueen ulkopuolelle, sillä olisi mahdollisuus valita naapurikunnista selvityskumppanikseen sellainen kunta, jonka kanssa se muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden, ja kyseisten kuntien olisi selvitettävä kuntien yhdistymistä yhdessä.

### **1.2.1 PALVELUIDEN EDELLYTTÄMÄ VÄESTÖPOHJA**

Kunnan, jossa on alle 20 000 asukasta, tulee yhdessä alueen muiden kuntien kanssa selvittää yhdistymistä alueella, jossa on

1. palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon
2. erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon matalan kynnyksen palvelujen ja lähipalvelujen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta sekä
3. perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan koko vähintään noin 50.

#### **Sauvon kunnan lausunto :**

Palvelujen laadukas tuottaminen erityisesti lähipalvelujen osalta ei ole suoraan verrannollinen kuntakokoon.

### **1.2.2 TYÖPAIKKAOMAVARAISUUS, TYÖSSÄKÄYNTI JA YHDYSKUNTARAKENNE**

4 d § Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne.

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos se täyttää seuraavista vaihtoehtoisista selvityspenusteista valitsemansa perusteen:

1. kunnan työssäkävyn väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhde on alle 80 prosenttia (työpaikkaomavaraisuusaste)
2. kunnan työssäkävyn väestöstä Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion työssäkäyntialueella sijaitsevassa kunnassa vähintään 35 prosenttia ja muilla työssäkäyntialueilla sijaitsevissa kunnissa vähintään 25 prosenttia käy työssä työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella (pendelöintiaste).

Kunnalla on kuitenkin selvitysvollisuus, jos kunnan tai siihen rajoittuvan kunnan yhtenäinen keskustajama ulottuu kunnan rajan yli tai keskustajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuu kunnan rajan yli, taikka toisen kunnan keskustajaman kasvupaine

kohdistuu merkittävästi kunnan alueella sijaitsevaan lähitaajamaan.  
(yhdyskuntarakenneperuste)

Työssäkäyntiperusteiden tai yhdyskuntarakenneperusteiden perusteella yhtenäisen alueen muodostavien kuntien tulee selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä.

### **Sauvon lausunto:**

Kuntaliitokset eivät vähennä työssäkäyntiliikennettä, koska kuntaliitoksen jälkeenkin asuinalueet ja työpaikat sijaitsevat entisillä paikoillaan.

Pitkällä aikavälillä muutokset työssäkäyntiliikenteessä voivat olla mahdollisia, mutta kehitys on riippuvainen tulevista maankäytön ratkaisuista. Keväällä 2012 valmistuneessa ja hyväksytyssä Turun seudun rakennemallissa on muodostettu seudun yhteinen näkemys siitä, miten maankäyttöä, asumista ja liikennettä sovitetaan yhteen Turun kaupunkiseudulla vuoteen 2035 mennessä.

Työssäkäynnin osalta suurten kaupunkien väliin jäävien maaseutumaisten Sauvon kaltaisten kuntien erityisominaisuutena on työssäkäynnin suuntautuminen keskuskaupungin ohella merkittävästi moneen eri suuntaan ja useamman kunnan alueelle. Tätä ominaisuutta lakiluonnos ei riittävästi tunnista.

Kuntarakenne ja kuntarajat eivät luo myöskään itsessään työpaikkoja. Olennaista on, miten kunta onnistuu houkuttelemaan uusia yrityksiä alueelleen tonttitarjonnallaan ja ylipäättään yritysmध्येisellä toimintatavallaan niin päätöksenteossa kuin asiakaspalvelussa. Kuntaudistus ei saa johtaa elinvoimaa luovien yritysten toimintaedellytysten heikkenemiseen.

### **1.2.3. KUNNAN TALOUDELLINEN TILANNE**

Kuntarakennelaki - lakiluonnos 15.11.2012. Perustelut sivu 40:

*Edellä mainitun asetuksen 2 §:n mukaan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien kunnan talouden tunnuslukujen raja-arvot alittuvat, kun kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään -1000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään - 500 euroa. Raja-arvot alittuvat myös kun kunnan tilinpäätösten mukaan kunnan taloudessa täyttyvät neljä seuraavista edellytyksistä:*

- 1) Kunnan vuosikate on negatiivinen ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta,*
- 2) Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti,*
- 3) Asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla,*
- 4) Kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää,*
- 5) Kunnan omavaraisuusaste (kuinka suuri on oman pääoman osuus koko pääomasta) on alle 50 prosenttia sekä*
- 6) Kunnan suhteellinen velkaantuminen (kuinka paljon kunnan käyttötulosta tarvitaan vieraan pääoman takaisinmaksuun) on vähintään 50 prosenttia.*

## **Sauvon kunnan lausunto :**

Tämän kriteerin tulisi olla yhteneväinen valtioneuvoston asetuksen (205/2011) kanssa, jossa kaikkien edellä mainittujen kuuden raja-arvon täyttymistä edellytetään samanaikaisesti.

### **1.2.4. POIKKEAMINEN**

Edellä tarkoitettujen selvitysperusteiden osoittamasta selvitysalueesta voidaan poiketa, jos kunnalla on edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta eikä poikkeaminen estä toiminnallisten kokonaisuuksien muodostumista alueella, seuraavilla perusteilla:

1. selvitysperusteista poikkeava alue on 2 §:ssä säädetty kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus.
2. toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei erityisen harvan asutuksen vuoksi muutoin ole mahdollista
3. poikkeaminen on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai
4. poikkeaminen on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

## **Sauvon kunnan lausunto:**

–

### **1.3. ESITYKSEN SISÄLTÄMISTÄ MÄÄRÄAJOISTA JA MENETTELYISTÄ**

Kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys 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.

Edellä 2 momentissa tarkoitettun ilmoituksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtionvarainministeriön asetuksella.

Yhdistymisselvityksen tavoitteena on 6 §:ssä tarkoitettu esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Selvityksen tulee aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja

haitoista. Muita kuin yksikielisiä kunta sekä saamelaiden kotiseutualueeseen kuuluvia kuntia koskevassa selvityksessä on arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista.

#### **Sauvon kunnan lausunto :**

Lakiluonnoksessa määritelty aika yhdistymisselvityksen laadintaan ja mahdolliselle yhdistymisesitykselle varsinkin suurilla kaupunkiseuduilla on liian lyhyt. Käytännössä neljän kuukauden selvitysaika on täysin riittämätön kun otetaan huomioon selvitystyön laajuus ja moniulotteisuus.

Yhdistymisselvityksessä tulisi tarkastella taloudellisen tarkastelun lisäksi yhdistymisen vaikutuksia kuntalaisten nykyisin saamaan palvelutasoon ja siinä tapahtuvaan muutokseen.

Pakollisen kuntaliitosselvityksen ohella pitäisi samassa yhteydessä olla mahdollisuus tehdä selvitys erilaisista hallinto- ja yhteistyömalleista kuten kotikunta-maakuntamallista erityisesti niillä alueilla, joissa kunnat eivät ole valmiita kuntaliitoksiin.

### **1.4 VALTION TOIMIVALLASTA PÄÄTTÄÄ KUNTAJAON MUUTTAMISESTA**

Esityksessä ei laajennettaisi valtioneuvoston toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä kuntien valtuustojen sitä vastustaessa.

Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuisi pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Ainoa poikkeus tästä olisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn kytketty valtioneuvoston toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä.

Valtioneuvosto voisi hylätä kuntien esityksen yhdistymisestä, jos yhdistyminen olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

#### **Sauvon kunnan lausunto:**

Valtion toimivaltaa päättää kuntajaosta ei tule lisätä nykyisestä.

### **1.5 YHDISTYMISAVUSTUKSIEN EHDOSTA JA MÄÄRÄSTÄ**

#### **Sauvon kunnan lausunto:**

Yhdistymisavustuksen määrän tulee olla selkeästi esitettyä suurempi. Yhdistymisavustusten suorittamiseen tulee osoittaa oma erillinen määrärahasa valtion tulo- ja menoarvioon eikä rahoittaa niitä kuntapalveluiden muuta rahoitusta leikkaamalla.

## **SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON TEHTÄVIEN TURVAAMISESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON PALVELURAKENNETTA KOSKEVIEN LINJAUSTEN MUKAISESTI**

Kuntarakennelakiuudistuksen kunnille osoitetussa lausuntopyyntöissä pyydetään lausumaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmä on linjannut palvelurakennemuutoksen jatkoa 15.11.2012. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmä tarkensi 13.12.2012 linjauksia, joiden pohjalta selvityshenkilöryhmä tekee työtään sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiseksi.

### **Sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelurakenteen uudistamisen periaatteet**

Hallituksen tavoitteena on, että vahvat peruskunnat tai sote-alueet pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta. Rakenteellisesti Suomeen halutaan synnyttää sosiaali- ja terveyspalveluihin kaksitasoinen palvelurakenne.

Päävastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta on jatkossa perustasolla. Sitä tukee pääosin koordinaation keinoin erityisvastuutaso. Perustason toimijat tekevät erityisvastuualueittain keskinäistä yhteistyötä sekä yhteistyötä erityisvastuualueen kanssa.

Uudistuksessa kaikkien kunnallisten toimijoiden tehtävät ja palvelujärjestelmän ohjaus määritellään nykytilaan verrattuna uudestaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa.

*Perustason palvelut.* Perustason palveluiden järjestämis- ja rahoitusvastuu on kunnilla. Laajat perustason palvelut järjestetään lähtökohtaisesti 50 000-100 000 asukkaan väestöpohjalla.

Jos kunnan väestö on vähintään noin 20 000 asukasta ja sillä on muutenkin riittävä kantokyky, kunnalla on mahdollisuus järjestää joitakin peruspalveluja itse. Tällöin muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus on turvattava yhteistyössä muiden kuntien kanssa kuulumalla sote-alueeseen.

Jos kunnan väestö on alle 20 000, sen tulee kuulua sote-alueeseen eikä sillä ole itsenäistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta. Sote-alue voidaan järjestää vastuukuntamallin tai kuntayhtymämallin mukaisesti.

Peruspalveluiden vahvistamisessa halutaan lisätä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatiota sekä myös sosiaalipalveluiden ja terveyspalveluiden integraatiota. Integraatiotavoitteen toteuttamiseksi on mm. esitetty, että perustason erikoissairaanhoito siirtyisi sairaanhoitopiireiltä perustason ts. kuntien järjestämisvastuulle.

*Erityistason palvelut.* Erityistason palveluiden järjestäminen toteutetaan viiden erityisvastuualueen kautta. Erityisvastuualueen tehtäviin kuuluu alueellinen sosiaali- ja terveyspalveluiden koordinointi ja ohjaus. Erityisvastuualueet ovat kuntien ja sote-alueiden omistamia oikeushenkilöitä, joilla on lakiin perustuvat tehtävät ja niiden edellyttämä päätösvalta. Sote-ervalla voisi olla seuraavia lakiin perustuvia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä:

Viranomaistehtävät, kuten ensihoitokeskus, oikeuspsykiatria ja sote-valmiusasiat, tutkimus ja opetus sekä strateginen kehittäminen valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamiseksi, lakiin perustuva velvoite sopia kansallisesti määritellyistä vaativan erityistason palveluista ja varmistaa niiden saatavuus, lakiin perustuva velvoite sopia keskitettävistä tukitoiminnoista ja varmistaa niiden saatavuus.

## **Sauvon kunnan arvio sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelurakennemuutoksen vaikutuksista**

Tavoitteena tulee aidosti olla nykyisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittäminen asiakkaiden kannalta nykyistäkin toimivammiksi siten, että kaikissa olosuhteissa turvataan myös toimivat lähipalvelut vähintäänkin nykytasolla.

Erityisen tärkeää on tarkastella nyt ylikorostetunkin paljon keskiössä olevan järjestämisvastuun lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisia prosesseja sekä uudistuksen taloudellisia vaikutuksia.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelurakennemuutuksesta tällä hetkellä käytössä olevan varsin ristiriitaisen tiedon perusteella ei ole mahdollista ottaa kantaa tarkemmin palvelurakennemuutoksen vaikutuksista.