

Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

7/07/071/2013

Kh § 49

Valtiovarainministeriö pyytää kunnalta lausuntoa 7.3.2013 mennessä kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti ja erityisesti seuraavista kysymyksistä:

- 1) Selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
- 2) Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;
- 3) Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;
- 4) Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;
- 5) Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

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 5 b/2012 valmistui helmikuussa 2012.

Valtiovarainministeriö asetti 2/2012 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 vahvistetaan hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä 27.6.2012.

Nyt kyseessä oleva kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu hallituksen linjausten pohjalta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolakiä 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.

Liitteet tiedoksi

- 1) Kuntarakennelakiluonnos perusteluineen, 2) Kuntauudistuksen eteneminen -kaavio, 3) Muistio muista kuntauudistuksen hankkeista ja 4) Muistio sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen linjauksista.

Palv.ohjr. 9.1.2013 § 3 ote

Sosiaali- ja terveystieteiden ministerityöryhmä on linjannut palvelurakennemuutoksen jatkoa 15.11.2012.

Kunnissa kuntajaon muuttamista koskevassa päätöksenteossa tulisi arvioida nykyistä enemmän muutoksen vaikutuksia alueen näkökulmasta. Tavoitteena on palvelujen järjestämisen ja tuottamisen toiminnallisten ja taloudellisten edellytysten parantaminen.

Virolahden kunnanhallitus
Virolahden kunnanvaltuusto

§ 49
§ 23

18.02.2013
04.03.2013

Lähtökohtana on, että kunnat pystyvät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä.

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista kolmesta selvityspäätöksestä osoittaa selvitystarvetta:

- I palveluiden edellyttämä väestöpohja;
- II työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne;
- III kunnan taloudellinen tilanne.

Palveluiden edellyttämää väestöpohjaa koskevan selvityspäätöksen mukaan alle 20 000 asukkaan kunnan tulisi selvittää yhdessä alueen muiden kuntien kanssa yhdistymistä alueella, jossa on palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittää omaan palvelutuotantoon.

Selvitysalueella tulisi olla 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 tulisi olla alueella vähintään noin 50 lasta.

Hallitusohjelman mukaan vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen.

Kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityspäätöksen tarkoituksena on vahvistaa kunnan taloudellista kantokykyä vastata palveluiden järjestämisestä, rahoituksesta ja tuottamisesta.

Suomen alueiden erilaisuuden huomioon ottamiseksi laissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta poiketa perusteiden osoittamasta selvitysalueesta. Poikkeaminen ei kuitenkaan olisi automaattista, vaan sen edellytyksiä arvioitaisiin suhteessa alueen kokonaisuuteen ja toisaalta kunnan itsenäisiin edellytyksiin järjestää palveluja asukkaalleen.

Laissa edellytettäisiin, että kunnat tekevät yhdistymiselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymiselvitykset 1. päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Kuntien velvollisuutena on ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30. päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää laissa edellytettyä kuntien yhdistymistä.

Ehdotus

1. Palveluohjaustyöryhmässä käsitellään kuntarakennelakiuudistusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevia linjauseksiteitä Kaakon kaksikon lähipalvelujen turvaamiseksi
2. Asian käsittelyä jatketaan valtuuston tehtyä luottamushenkilövalinnat.

Päätös

Uusi palveluohjaustyöryhmä käsittelee asiaa kokouksessaan 11.2.2013.

Palv.ohjr. 11.2.2013 § ote

Palveluohjaustyöryhmä päätti esittää kunnanhallituksille annettavassa lausunnossa otettavaksi huomioon seuraavaa:

1. Selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

- Selvitysvelvollisuus on aiheellinen.
- Valtion on vastattava kustannuksista kaikissa tapauksissa.
- Selvityksessä on otettava huomioon vaihtoehtoina eri rakenne- ja yhteistyömallit.

2. Esityksen sisältämisestä määräajoista ja menettelyistä

- Määräajat eivät tule toteutumaan. Valmistelu-aika on liian lyhyt.
- Menettelytavoista todettakoon, että asioiden käsittelyjärjestys ei ole oikea, koska sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevat linjaukset olisi tullut saattaa valmiiksi jo ennen lausunnon pyytämistä kuntarakennelakiluonnoksesta.
- Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ja Valtiovarainministeriön asettaman kuntien tehtävien arviointityöryhmän työ koskien mm. valtion ja kuntien tehtäväjako ovat kesken.

3. Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

- Ei huomautettavaa.

4. Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

- Ei huomautettavaa.

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

- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevat linjaukset eivät ole vielä tiedossa, joten asiaan ei voi ottaa kantaa.
- Tarkoituksenmukaista olisi erottaa kuntalakiuudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen prosessit toisistaan.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutuksessa tulee painottaa alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamista.

Valmistelija: kunnanjohtaja Osmo Havuaho, puh. 050 389 2100.

Kunnanjohtajan ehdotus

Virolahden kunnanhallitus esittää valtuustolle, että se antaa kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavan lausunnon:

Kuntarakennemuutoksen tavoitteet

"Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta

desta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä, rahoituksesta ja riittävästä omasta palvelutuotannosta." (Kuntarakennelakiluonnoksen 2 §).

Kuntarakennelakiluonnoksessa esitettyjen tavoitteiden saavuttamisen katsannosta Etelä-Kymenlaaksossa perusongelma on alueen kuntatalouksien huono tilanne. Yhdistelläänpä alueen kuntia millä tavalla tahansa, niin siten ei saada syntymään uudistuksen tavoitteena olevaa vahvaa peruskuntaa. Jotta uudistuksen tärkeimpään ja sinänsä kannatettavaan tavoitteeseen eli vahvoihin peruskuntiin pohjautuvaan elinvoimaiseen kuntarakenteeseen voitaisiin eteläisessä Kymenlaaksossa päästä, edellyttää se että alueen kuntataloudet yleensä ja vetureina toimivien kaupunkien taloudet erityisesti pystytään tervehdyttämään ennen rakenneratkaisujen tekemistä. Lakiluonnoksessa esitetty uudistuksen toinen keskeinen tavoite on pyrkiä eheään ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivaan kuntarakenteeseen. Kohti tätä tavoitetta voidaan edetä kuitenkin hyvin jo nykyrakenteen pohjalta alueellisen maankäytön suunnittelun keinoin ilman, että lähidemokratian toimivuus vaarantuu tai että sen turvaamiseen tarvitaan uutta byrokratiaa.

Selvitysvelvollisuus, selvitysperusteet ja selvitysvelvollisuuden sisältö

Selvitysvelvollisuuden suhteen Virolahden kunnalla ei sinänsä ole huomautettavaa. Kunnan näkemyksen mukaan eteläistä Kymenlaaksoa koskevassa selvityksessä/selvityksissä on kuitenkin otettava huomioon kaikki eri rakenne- ja yhteistyömallit. Samoin kunta katsoo, että valtion on vastattava kaikista selvitysten kustannuksista on sitten kysymys kuntarakennselvityksestä tai erityisestä kuntajakoselvityksestä.

Lakiluonnoksessa esitetyistä selvitysperusteista väestöpohjaperuste on epälooginen suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevista linjauksista tihkuneisiin väestöpohjavaatimuksiin. Virolahden kunnan näkemyksen mukaan taloudelliset tosiseikat eivät puolla tiukkaa väestöpohjavaatimusta. Esimerkiksi eteläisessä Kymenlaaksossa palvelutuotannon yksikkökustannukset ovat useimmassa tapauksissa alhaisimmat nimenomaan alueen pienimmissä kunnissa.

Väestöpohjaperusteiden heikkous on myös se, että historiatieto ja takavuosisien kehityksen tarkastelu ennustaa esimerkiksi Virolahden tapauksessa tulevaisuutta varsin huonosti. Vaalimalla käynnistyneet ja käynnistymässä olevat, satoja uusia pysyviä työpaikkoja mukanaan tuovat hankkeet nimitäin merkitsevät sitä, että pitkään jatkunut miinusmerkinen väestökehitys kääntyy Virolahdella varmuudella lähivuosina plusmerkkiseksi. Sama historiatietoihin perustuvan trenditarkastelun heikkous liittyy myös talousperusteeseen, joka ei erottele lainkaan esimerkiksi "kasvukivuista" ja taantuvasta elinvoimasta kärsiviä kuntia toisistaan.

Valituista selvitysperusteista kunnan työpaikkaomavaraisuus puolestaan korreloi parhaiten alueen elinvoimanäkymien kanssa. Työssäkäyntialue on Virolahden kunnan näkemyksen mukaan myös relevantti selvitysperuste, mutta esitetyt työssäkäyntialueiden määritelmät ovat esimerkiksi ympäristönäkökulmasta ylisuuria.

Mikäli esitetyissä selvityspereusteissa kuitenkin pitäydytään, niin niiden erilaiset painoarvot tulee Virolahden kunnan näkemyksen mukaan ottaa huomioon. Väestöpohjaperusteiden painoarvo voisi olla esimerkiksi 20%, työpaikkaomavaraisuusperusteiden 35%, työssäkäyntiperusteiden 25% ja talousperusteiden 20%, jolloin selvitysvelvollisuus realisoituisi kun vähintään 50% selvityspereustekriteereistä täytyisi.

Yhdistymisselvityksen sisältö on lakiluonnoksessa määritelty varsin laajaksi ja seikkaperäiseksi. Ison ja kauaskantoisen uudistuksen kohdalla tämä on luonnollisesti perusteltua, mutta lakiluonnokseen kirjatussa uudistuksen aikataulussa tätä ei otettu lainkaan huomioon.

Määräajat ja menettelyt

Kuntarakennelain on tarkoitus tulla voimaan kesällä 2013. Lain mukaan kuntien on ilmoitettava 30.11.2013 mennessä valtiovarainministeriölle mikä kunnan tai kuntien kanssa ne selvittävät yhdistymistä. Yhdistymisselvitys ja ja kuntien yhteinen yhdistymisesitys tulisi lakiluonnoksen mukaan toimittaa valtiovarainministeriölle 1.4.2014 mennessä.

Luonnoksessa esitetty aikataulu on Virolahden kunnan näkemyksen mukaan asian käsittelyyn vaadittavat kuulemis- ja päätöksentekomenettelyt huomioon ottaen aivan liian kireä. Luonnoksessa yhdistymisselvitystä laati-ville kunnille annetaan käytännössä vain muutama kuukausi aikaa laatia laajat ja seikkaperäiset suunnitelmat valmiiksi yhdistymistä varten. Huomiotta jää se, että selvitykset joudutaan kunnissa tekemään muun virkatyön ohessa ja että niiden tekeminen edellyttää eri tasoilla monipuolista ja laajaa vuoropuhelua niin kuntien sisällä kuin niiden välilläkin.

Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta

Lakiluonnoksessa esitetään, että päätösvalta selvitysalueesta poikkeamiseen ja erityisen kuntajakoselvityksen määrittämiseen olisi valtiovarainministeriöllä. Luonnoksen mukaan valtioneuvosto voisi päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muutoksesta valtuustojen ollessa asiasta eri mieltä.

Virolahden kunnalla ei ole huomautettavaa nykyisen kuntajakolain määrittämään valtioneuvoston toimivaltaan eikä kuntarakennelakiuonnoksen esityksiin em. toimivallasta.

Yhdistymisavustuksen ehdot ja määrät

Kuntarakennelakiuonnoksen mukaan yhdistymisavustus muodostuu yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta ja lisäosasta. Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksettaisiin fuusiotilanteessa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien liitoskuntien asukasluvun perusteella. Tämän lisäosan suuruus olisi 150 euroa/asukas.

Virolahden kunnalla ei ole huomautettavaa kuntarakennelakiuonnoksessa esitetyistä yhdistymisavustuksen ehdoista ja määristä.

Virolahden kunnanhallitus
Virolahden kunnanvaltuusto

§ 49
§ 23

18.02.2013
04.03.2013

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

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevat linjaukset eivät ole vielä tiedossa, joten tässä vaiheessa on mahdotonta arvioida sitä miten ne vaikuttavat kuntarakennemuutoksen tarkoituksenmukaiseen toteuttamiseen. Virolahden kunnan näkemyksen mukaan ensin tulisi olla selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutuksesta, mikä jälkeen voitaisiin arvioida sitä, millainen kuntarakenne olisi toimivin ja taloudellisin jäljelle jäävien palvelujen tuottamisen kannalta.

Mikäli uudistuksissa ei voida edetä edellä esitetyllä tavalla, tulisi Virolahden kunnan mielestä harkita kuntarakennelakiuudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen prosessien erottamista toisistaan. Lisäksi Virolahden kunta korostaa sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutuksessa tulee painottaa alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamista ja turvata Kymenlaakson keskussairaalan toimintaedellytykset.

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Kv § 23

Ehdotus

Virolahden kunnanvaltuusto päättää antaa Valtiovarainministeriölle kuntarakennelakiluonnoksesta kunnanhallituksen esityksen mukaisen lausunnon.


Päätös

Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Otteen oikeaksi todistaa

Virolahdella 7.3.2013

virallisesti



Osmo Havuaho
pöytäkirjanpitäjä

Jakelu

Valtiovarainministeriö