

PIETARSAAREN KAUPUNGIN LAUSUNTO

Yleistä:

Kuntarakennemuutoksen tarkoituksena on hallitusohjelman mukaisesti turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut lähtökohtaisesti koko maassa, vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää ja tuottaa ennalta ehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.

Kuntarakennemuutoksen tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä hallita markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastata vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä. Vahvat peruskunnat muodostuisivat luonnollisista työssäkäyntialueista, pystyisivät luomaan edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle sekä kykenisivät tehokkaasti huolehtimaan yhdyskuntarakenteen kehittämisestä ja estämään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostumista.

Pietarsaaren kaupunki pitää näitä edellä mainittuja kuntarakennemuutoksen tavoitteita tärkeinä. Kunnan on oltava sen kokoinen, että se pystyy sekä antamaan palveluita että kehittämään elinvoimaisuutta aktiivilla elinkeinopolitiikalla omalla alueellaan. Tulevaisuuden kuntajaon perustan tulee muodostua toimivista työmarkkina- ja työssäkäyntialueista. Erityisesti kuntapalveluissa tulee vastaisuudessa olemaan yhä suurempi entistä erikoistuneempien osaamisalojen tarve, mikä puolestaan merkitsee nykyisen kuntakentän kuntaa huomattavasti suuremman kunnan kriittistä vähimmäismassaa. Palvelujen rahoituksen ja järjestämisen on oltava samoissa, demokraattisesti valituissa, käsissä. Tällöin vähenee yhteistyöjärjestelyjen ja epäsuoralla demokratialla valittujen toimielinten tarve. Tämä edellyttää toisaalta kuntien rahoitusjärjestelmien valvontaa ja toisaalta demokraattisen päätöksenteon mallien vahvistamista.

Meneillään oleva kuntauudistus on kokonaisuus, jonka elementtejä ovat kuntarakennelaki, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain uudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselaki ja kuntien tehtävien arviointi. Pietarsaaren kaupunki katsoo, että näiden edellä mainittujen elementtien tulee olla selkeitä ja sisällöltään mahdollisimman pitkälle sitovia, jotta kuntauudistus voisi saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Erityisesti kuntarakennelain ja kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistustyössä on muistettava se, että lopputuloksen on oltava sisällöltään sellainen, että se voi johtaa vahvojen peruskuntien muodostamiseen.

Yksityiskohtaiset kannanotot:

Selvitysvelvollisuus, selvitysperusteet (ml. poikkeusperusteet) ja selvitysvelvollisuuden sisältö:

Pietarsaaren kaupungin työpaikkaomavaraisuusaste on 130 %, mikä on 6. suurin koko Suomessa eli selvitystarvetta tämän perusteen johdosta ei Pietarsaarella ole. Lakiluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yhdyskuntarakennetta koskeva selvitys on kuitenkin tehtävä, vaikka kunta ei täyttäisi työpaikkaomavaraisuus- tai työssäkäyntiperusteita, jos yhdyskuntarakennepöytäkirja osoittaisi selvityksen tarvetta. Tällainen peruste täyttyy lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Pietarsaaren ja Pedersören välillä sillä perusteella, että kunnassa keskustaajama tai siihen kytkeytyvä lähitaajama ylittää kunnan rajan. Lisäksi kasvupaineen perusteella yhdyskuntarakennepöytäkirja täyttyy Pietarsaaren ja Luodon osalta.

Yleisesti ottaen Pietarsaaren kaupunki katsoo, että kuntarakennemuutoksen lopputuloksen kannalta on tärkeää, että lakiluonnoksessa on asetettu kunnille velvollisuus tehdä yhdistymisselvitys, mikäli yksikin kolmesta perusteesta täyttyy. Selvitysvelvollisuuden perusteena olevat kriteerit ovat kuitenkin vaikeita ja tulkinnanvaraisia. Erityisesti lakiluonnoksen pykälä selvitysalueesta poikkeamisesta on sisällöltään erittäin vaikea. On tärkeää, että tulevaisuuden kuntarakenne muodostaa toimivan kokonaisuuden lakiluonnoksessa esitettyjen kriteerien mukaisesti. Tästä syystä mahdollisuus poiketa selvitysalueesta tulisi olla mahdollista vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Toimimattomia selvitysalueita ei tulisi sallia. Selvitysvelvollisuusperusteet jo itsessään antavat kunnille mahdollisuuksia valita yhdistymisselvityskumppani itsenäisesti. Kunnille on annettu lakiluonnoksessa aito mahdollisuus vaikuttaa kuntaliitosselvitysalueiden määrittelyyn itse.

On tietenkin otettava huomioon se tosiasia, että lakiluonnoksen ehtojen perusteella selvitysvelvollisuus koskee käytännössä kaikkia kuntia. Todennäköisesti selvityksiä tullaan tekemään kuntien kesken, jotka vastusta kuntaliitoksia. Tällä varmasti on vaikutuksia itse selvitystyöhön ja selvitystyön lopputulokseen. Pietarsaaren mielestä jo itse selvitysten tekeminen on tärkeää, sillä selvitystyö johtaa väistämättä ainakin tiiviimpään yhteistyöhön kuntien välillä. Täten Pietarsaari kannattaa lakiluonnoksen sisältämää "selvityspakkoa". Kannatettavaa lakiluonnoksessa koskien pykälää selvitysalueesta poikkeamisesta on myös se, että yksikään kunta ei voi tehdä tällaista päätöstä itse, vaan siihen vaaditaan ministeriön päätös.

Selvitysvelvollisuuden sisällöstä säädetään myös lakiluonnoksessa. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yhdistymisselvityksen tavoitteena on valmistella esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus. Selvitysvelvollisuuden sisältö on hyvin laaja ja prosessi tulee olemaan työläs. Pääsääntöisesti Pietarsaari suhtautuu selvitysvelvollisuuden sisältöön positiivisesti, mutta huomauttaa että näin laajan selvityksen tekeminen vie aikaa ja tuottaa myös kustannuksia. Valtion tuki kunnille selvitystyössä olisi ensiarvoisen tärkeää. Lisäksi lakiluonnoksen mukaan muita kuin

yksikielisiä kuntia koskevassa selvityksessä on arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista. Tämä säännös on pakottava ja tärkeä säilyttää lakiehdotuksessa, koska Pietarsaaren osalta selvitysvelvollisuuden sisällössä on otettava huomioon mahdollisen yhdistymisen vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Esityksen sisältämät määräajat ja menettelyt:

Lakiehdotuksen mukaan kuntien on ilmoitettava valtiovarainministeriölle 30.11.2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää kuntien yhdistymistä. Kuntien tulee tehdä yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys 1.4.2014 mennessä.

Aikataulullisesti Pietarsaaren kaupunki katsoo, että lakiehdotuksessa esitetyt määräajat ovat tiukkoja. Lakiehdotus on vasta lausuntovaiheessa eikä sen tarkasta voimaantulosta ole vielä tietoa. Ilmoittamisvelvollisuus ministeriölle 30.11.2013 mennessä on kohtuullinen ehto. Näin laajan selvityksen tekeminen mahdollisesti useamman kuin kahden kunnan kesken 1.4.2014 mennessä on aikataulullisesti erittäin haastavaa. Jo nyt on nähtävissä, että selvitystyö kunnissa lähtee käytännössä liikkeelle vasta syksyllä 2013. Kuten aiemmin lausunnossa on jo todettu, tulisi valtion tukea kuntia selvitystyössä.

Lisäksi lakiehdotusta määräaikojen osalta tulisi muuttaa joustavammaksi, koska olisi hyvin tärkeää, että selvityksiä tehtäessä myös uuden kuntalain, valtiosuuslain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lain keskeinen sisältö olisi tiedossa.

Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muutoksista:

Pietarsaari pitää tärkeänä, että perustuslain turvaamat kuntien itsehallinto ja kuntien itsemääräämisoikeus on otettu lakiluonnoksessa huomioon. Lakiluonnoksen mukaan tarkoitus on ensisijaisesti kaikissa tilanteissa, että valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä vain yhdistyvien kuntien yhteisestä esityksestä.

Uusi kuntajakorakennelaki ei muuta nykyistä kuntajakolakia, vaan pikemminkin nyt tähän lakiluonnokseen sisältyvä poikkeus on lievempi kuin nykyisin voimassa oleva säännös, koska uusi kuntajakorakennelain säännös koskisi vain ns. kriisikuntia. Lakiluonnoksen perustelujen mukaan päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuisi pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Ainoa poikkeus tästä olisi erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn kytketty valtioneuvoston toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä. Tämä mahdollisuus vaikuttaa teoreettiselta, ja tarkoituksena onkin, että säännöstä sovellettaisiin vain, mikäli ministeriön kuntajakoselvitys osoittaa, ettei kyseinen kunta pysty tarjoamaan asukkailleen peruspalveluja ilman yhdistymistä.

Yhdistymisavustusten ehdot ja määrät:

Lakiluonnoksen mukaan kunnille voidaan maksaa avustusta yhdistymiselvitysten kustannuksiin. Koska selvitysvelvollisuuden tarkoituksena on edistää kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisen kuntarakenteen muodostumista, ei avustusta lähtökohtaisesti maksettaisi selvityspereusteiden vastaisille selvityksille.

Yhdistymisavustukset vastaisivat tasoltaan vuoden 2012 ja 2013 alussa voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä maksettavia avustuksia. Tällä hetkellä voimassa olevasta laista poiketen kaikille kuntien yhdistymisille ei välttämättä myönnettäisi yhdistymisavustuksia. Yhdistymisavustusten saamiseksi edellytettäisiin, että kuntien yhdistyminen on kuntarakenneuudistuksen keskeisten tavoitteiden mukainen. Siten kuntien yhdistymisen tulisi lähtökohtaisesti koskea vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjaa sekä työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenneperusteen täyttävää aluetta tai vähintään aluetta johon sisältyy työssäkäyntialueen keskuskunta.

Yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksenä on lisäksi, että kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017 ja kunnat ovat tehneet yhdistymisesityksen 1.4.2014 mennessä. Yhdistymisavustus koostuu perusosasta ja lisäosasta. Avustus maksetaan kolmen ensimmäisen vuoden aikana. Yhdistymisavustuksen perusosan määrä riippuu siitä kuinka monta kuntaa yhdistymiseen osallistuu, ja miten suureksi uusi kunta muodostuu. Avustuksen määrä on 2-10 miljoonaa euroa. Pietarsaaren seudun osalta enimmäismäärä voi siten olla 3-4,5 miljoonaa euroa.

Lakiluonnoksessa ehtona on, että avustusta maksetaan ainoastaan mikäli kunnat tekevät yhdistymiselvityksen ja yhdistymisesityksen ennen 1.4.2014. Kuten jo lausunnossa on aiemmin otettu kantaa, ei tämä aikataulu ole realistinen. Lakiluonnosta tulisi muuttaa aikataulujen osalta esimerkiksi siten, että yhdistymiselvitysten ja samalla yhdistymisesityksen tulisi olla valmiita viimeistään 31.12.2014.

Sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen turvaaminen:

Palvelujen saatavuus ja laatu voidaan taata vain siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaavalla kunnalla tai sote-alueella on riittävä kantokyky. Kantokyykyyn vaikuttavia tekijöitä ovat järjestäjän taloudellinen kestävyys ja vakaus, riittävä osaaminen, henkilöstön saatavuus ja riittävyys, infrastruktuuri ja riittävä väestöpohja. Sosiaali- ja terveystoimittisen ministerityöryhmän kannanoton (13.12.12) ja Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän loppuraportin (11.1.2013) näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen riittävän väestöpohjan tulisi olla vähintään 50.000 - 100.000.

Kunnille olisi säädettävä lakisääteinen velvoite kuulua sosiaali- ja terveydenhuoltoalueeseen, ellei kunta ole tarpeeksi vahva järjestämään yksin kaikkia väestönsä tarvitsemia palveluja. Myös sellaisella kunnalla, jonka kantokyky täyttää nämä vaatimukset, on oltava velvollisuus kuulua sote-alueeseen, jos muut saman alueen kunnat eivät ole yksinään kantokyyvyltään riittävän vahvoja.

Hallituksen linjausten mukaisesti perustettaisiin viisi erityisvastuualuetta (erva). Näiden tehtävänä on koordinoida sosiaali- ja terveydenhuoltoa alueellaan, sopia kansallisesti määritellyistä vaativan erityistason palveluista ja varmistaa näiden palveluiden saatavuus. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi ensihoitokeskukset, ympärivuorokautinen erikoissairaanhoidon päivystys ja jotkut erityisryhmien sosiaalipalvelut.

Pietarsaaren kaupunki katsoo, että tässä vaiheessa SOTE-uudistukseen on vaikea ottaa kantaa. Uudistus ei ole edennyt aikataulun mukaisesti, ja mitään varsinaista ehdotusta ei ole tehty hallituksen taholta lukuun ottamatta ministerityöryhmän kannanottoa sekä työryhmän raporttia, joka sekään ei ollut yksimielinen. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta on erittäin tärkeää, että PARAS-uudistuksessa luodut yhteistyöalueet säilyvät eikä niitä uudessa uudistuksessa tulla muuttamaan.

Kielilakiin tehtävät muutokset:

Lakiluonnoksen mukaan lähtökohtana tulee olla, että kuntien kielellisen aseman muutosta tulee välttää. Yhdistymistä ei voida pitää mahdollisena, jos perustuslaissa säädettyjä kielellisiä oikeuksia ei voida turvata. Kuntien yhdistymisen ei eduskunnan perustuslakivaliokunnan linjausten mukaan pidä vaikuttaa kunnan kielelliseen asemaan eikä sen pidä heikentää kunnan asukkaiden mahdollisuuksia tulla toimeen omalla äidinkielellään.

Kielilakiin ehdotetaan lisättäväksi pykälä, että kuntaliitostilanteessa mahdollistetaan sen ottaminen huomioon, että kuntaliitokseen osallistuvan vanhan kaksikielisen kunnan kielellinen asema ei muuttuisi uutta kuntaa muodostettaessa.

Pietarsaarelle ehdotetut muutokset tarkoittavat käytännössä sitä, että mikäli Pietarsaaren kaupunki osallistuisi kuntaliitokseen, pysyisi tuleva uusi kunta kaksikielisenä. Pietarsaarella ei ole mitään huomauttamista kielilakiin kaavailtuja muutoksia vastaan, vaan pitää niitä tärkeinä ja katsoo niiden tukevan perustuslakivaliokunnan kannanottoa siitä, kunnan asukkailla on oltava yhtäläiset mahdollisuudet tulla toimeen omalla äidinkielellään.