



Kunnanvaltuusto

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Pihtiputaan kunnan lausunto 4.3.2013 kuntarakennelakiluonnoksesta asiakohdittain 15.11.2012 ASIAKOHDITTAIN

(tekstissä kursivoidut osuudet ovat kunnan lausuntoa, muut osiot asian esittelyä)

Lausuntonaan kuntarakennelakiluonnoksen johdosta Pihtiputaan kunta esittää seuraavaa;

Selvitysvelvollisuudesta

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnalla olisi lakiluonnoksen mukaan velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista kolmesta selvityspenstestä 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 selvityspenstetä, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

Palveluiden edellyttämää väestöpohjaa koskevan selvityspensteen 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 riittävään omaan palvelutuotantoon. Selvitysalueella tulisi olla erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon, matalan kynnyksen palvelujen ja lähipalvelujen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta.

Pihtiputaan kunnan mukaan pienemminkin asukasluvun selvitysalueiden tulee olla mahdollisia silloin, kun selvitysalueella on pitkät kuntien väliset etäisyydet ja asutus on harvaa.

Lakiluonnoksen 4 c §:n 3 kohdan mukaan perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan tulisi olla alueella vähintään noin 50 lasta. *Tutkimuksellinen tieto ei anna suoraa tukea nimenomaan 50 lapsen ikäluokan kriteerille, ja asiaa tuleekin tarkastella paremman tutkimustiedon näkökulmasta.*

Lakiluonnoksen perustelujen mukaan ” työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne kuvaavat asukkaiden arjen näkökulmasta alueita, joilla kuntarajojen merkitys on vähäinen, sekä kuntien keskinäistä riippuvuutta ja osaltaan kuntien työmarkkinadynamiikkaa ja kuulumista samaan talousalueeseen.

Käyntiosoite:
Keskustie 9, Pihtipudas

Puhelin: (014) 459 6800
Fax: (014) 459 6801

Email: pihtiputaan.kunta(at)pihtipudas.fi tai
etunimi.sukunimi(at)pihtipudas.fi
www.pihtipudas.fi

Postiosoite:
PI 36
44801 PIHTIPUDAS

Näillä alueilla kuntien kehittäminen on elinkeinorakenteen näkökulmasta voimakkaasti sidoksissa yhteen.”

Työssäkäyntialueiden ja kuntalaisen luontaiseen elinpiiriin vetoaminen edustaa ajastaan jälkeen jäänyttä näkökulmaa. Asian laita oli toisin hevoscärryjen aikakaudella. Nykyiseen moderniin paikallisen itsehallinnon näkemykseen kuuluu kuntaidentiteetin (yhteisöllisyyden) vahvistaminen ja paikallisten elinkeinojen kehittäminen.

Lakiluonnoksen 4 d §:n x kohdan mukaan työpaikkaomavaraisuusperuste täytyisi, mikäli kunnan työpaikkaomavaraisuus on alle 80 prosentin.

Viitaten edellisiin lainkohtiin, tutkimukset eivät anna tukea juuri 80 % työpaikkaomavaraisuudelle. Suurempi tutkimustiedon hyväksikäyttö olisi ollut kriteerin määrittelyssä tarpeen.

Työpaikkaomavaraisuudelle luoteenomaista on erittäin suuri vaihtelu maaseutumaisten kuntien ja kaupunkikeskusten välillä.

Kunnan talouden osalta maaseudun kunnat ovat usein voimakkaasti riippuvaisia valtionosuuksista. Vaikka uudistuksen lähtökohtana on elinvoimaisten kuntien hakeminen, ei harvan asutuksen ja väestön pienen tulotason sekä lakisääteisen palveluiden järjestämisvelvollisuuden muodostamaa vaikeaa yhtälöä voida jatkossakaan ratkaista ilman oikeudenmukaista valtionosuusjärjestelmää. Pelkkä kuntarajojen siirtely ei varmista laajojen ja tulopohjaltaan heikkojen maaseutualueiden peruspalveluiden rahoitusta.

Uudistusta valmisteltaessa on luvattu kuulla kuntia.

Kevään 2012 kuntien ensimmäisellä lausuntokierroksella yli puolet kunnista ei kannattanut kuntaliitoksia. Hallituksen kaavailemien suurkuntien kannatus oli tätäkin huomattavasti vähäisempi. Kaksi kolmasosaa kunnista vastusti lainsäädännön käyttämistä kuntarakenteiden ohjausvälineenä. Tästä huolimatta lakiluonnos lähtee mallista, jolla käytännössä kaikki kunnat veloitetaan kuntaliitosselvitykseen.

Maaseutualueiden kunnat kouluttavat työvoimaa kaupunkien ja eteläisen Suomen tarpeisiin. Näin myös kaupunkiseudut hyötyvät maaseutualueille maksetuista valtionosuuksista. Maaseudun kunnat ovat ennestään voimakkaan rakennemuutoksen kohteena. Uudistus ei saa johtaa tilanteeseen, jossa muuttoliike voimistuu ennestään. Pihtiputaan kunta kiinnittää huomiota siihen, että kuntarakennelakiluonnoksesta ei selviä, mistä säästöt kuntien yhdistämisessä syntyvät. Mikäli palveluita aiotaan voimakkaasti keskittää, se lisää omalta osaltaan liikkumistarvetta ja kasvattaa hiilijalanjälkeä. Pihtiputaan kunta ei näe alueella tarvetta kuntaliitoksiin.

Selvityksperusteista (ml. poikkeusperusteista)

Lakiluonnoksen 4 f §:n mukaan ”selvityksperusteiden osoittamasta selvitysalueesta voidaan poiketa, jos kunnalla on edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta, eikä poikkeaminen estä toiminnallisten kokonaisuuksien muodostumista alueella”. Lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa 4 f §:ää on selvennetty siten, että ”erityisen harvaa asutusta arvioitaisiin kunnan valtionosuuden perusteena käytettävien syrjäisyyskertoimien perusteella siten, että poikkeamisperuste koskisi vain syrjäisyysluvultaan kahteen korkeimpaan luokkaan kuuluvia kuntia”.

Tämä muodostaa esim. pohjoisen Keski-Suomen kohdalla osaltaan tarvetta tarkentaa lakiluonnosta mm. sen vuoksi, että toiminnallisten kokonaisuuksien osalta jo olemassa olevat ja totut yhteistyösuunnat koostuvat syrjäisyysluvuiltaan erilaisista kunnista.

Luontevien alueiden muodostaminen tai jo toimivien alueiden toiminnan jatkaminen tulee olla mahdollista siitä huolimatta, että taustalla toimivilla kunnilla onkin erilaiset syrjäisyysluvut. Lakiluonnoksen säännösten mukaan esim. pohjoisen Keski-Suomen kuntien mahdollisuus hakea poikkeamisperustetta selvitysalueesta on lakiluonnoksen ja sen perustelujen mukaan hyvin epäselvä, vaikka osa alueen kunnista on lain yksityiskohtaisissa perusteissa erikseen mainittukin.

Pihtiputaan kunta toteaa, että se on jo aikaisemmin hakenut poikkeusta paras -lain mukaisista väkilukuvaateista yhteistoiminta-alueella yhdessä Viitasaaren ja Kinnulan kuntien kanssa. Yhteistoimintasopimus perustuu kuntien itsenäisyyteen.

Selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Lakiluonnoksen mukaan yhdistymisselvityksen tavoitteena on esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus. Selvityksen tulee aina sisältää vähintään seuraavat asiat (vaikka kunnat eivät päätyisi tekemään yhdistymisestä):

- suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella.
- selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan
- selvitys taloudellisesta tilanteesta
- arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta
- yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista
- arvio kielellisten oikeuksien toteutumisesta

Asukaslukuvaatimusten edellyttämät laajat selvitysalueet johtavat siihen, että onnistuneiden kuntaliitosten edellyttämä tunnusteluvaihe jää pois ja muodostettavissa selvitysalueissa on mukana kuntia, joilla on periaatteellisesti kielteinen suhtautuminen liitokseen. Tämä pidentää selvittämisen aikataulua ja vaikeuttaa myönteisen lopputuloksen aikaansaamista. Lähtökohtaisesti kuntaliitokseen haluttoman ja tehtävistään sekä taloudestaan huolehtivan kunnan mekaaninen selvitysvelvollisuus on vähämerkityksellistä työtä, joka on pois alueen elinvoiman kehittämisestä.

Kuntaliitto on todennut 16.8.2012; että ”Selvityksen kohteena tulee olla kuntien yhdistymisen ohella myös kuntien yhteistyö. Näin välttyään monilta erillisselvityksiltä ja turvataan kuntien vapaaehtoinen osallistuminen selvityksiin.” Yhteistyövaihtoehdon selvittäminen esim. soten ja toisen asteen koulutuksen osalta on perusteltua. Näiltä osin Pihtiputaan kunta yhtyy Kuntaliiton näkemykseen. Uudistusten on oltava aidosti kuntalähtöisiä ja perustuttava ennen kaikkea kunnan oma-aloitteisuuteen ja vapaaehtoisuuteen.

Lakiesityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä

Rakennelain lisäksi vireillä on samanaikaisesti monta muuta kuntakenttää koskevaa uudistusta, joiden lopullinen sisältö ei ole tiedossa. Tästä syystä kuntien on miltei mahdotonta muodostaa kantaansa pelkkään kuntarakenteeseen. Kokonaisuudessaan voi sanoa, että uudistuksen aikataulu vaikuttaa epärealistiselta. Erityisen suuri ongelma on se, että sote -uudistus sekä kuntien tehtävien

tarkastelu ja päivittäminen, valtionosuusuudistus sekä kuntalain uudistaminen ovat vielä toistaiseksi pahasti alkutekijöissään.

Lakiluonnoksen mukaan kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys 1. päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Määräaikaa voi pitää jo itsessään varsin alimitoitettuna, jotta riittävän monipuoliset ja tasapainoiset selvitykset voitaisiin saada aikaan.

Kunnan tulee ilmoittaa ministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisesti kuntien yhdistymistä. Mahdollista poikkeamisperustetta on haettava niin ikään marraskuun loppuun mennessä.

Käytännössä poikkeamisen hakeminen ja sen käsittely johtanee siihen, että aikaa varsinaisen selvityksen tekemiseen on vielä normaaliakin menettelyä vähemmän.

Tavoiteaikataulun mukaan rakennelain on tarkoitus tulla voimaan kesällä 2013. Pihtiputaan kunta suhtautuu epäillen siihen, antaako tavoiteaikataulu edes lainvalmistelijoille riittävän mahdollisuuden kuntien antamien lausuntojen analysointiin.

Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Rakennelakiluonnoksen 18 §:n mukaan VN voi päättää kuntien yhdistymisestä näiden yhteisestä esityksestä. Hakemus voidaan hylätä, jos se on ilmeisesti vastoin kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Kriisikuntien osalta lakiluonnos näyttäisi antavan mahdollisuuden kunnan yhdistämisestä toiseen kuntaan myös vastoin ao. kuntien tahtoa (asukkaiden palveluiden turvaaminen).

Kuntien itsehallintoon kuuluu, että kuntaliitosten tulee pohjautua kaikissa tilanteissa kuntien omaan harkintaan. Pihtiputaan kunta muistuttaa siitä, että kunnallinen itsehallinto nauttii perustuslain suojaa.

Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Lakiluonnoksen mukaan yhdistymisavustukset olisivat tasoltaan vastaavia kuin vuoden 2013 alussa voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Tuen määräytymisperusteita muutettaisiin kuitenkin vastaamaan kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisten kuntien muodostamista siten, että tuen suuruus olisi nykyistä enemmän kytköksissä yhdistyvien kuntien lukumäärään ja uuden kunnan asukasmäärään. Yhdistymisavustus olisi kuntien yhdistymistä kohden 3 - 10 miljoonaa euroa. Enimmäismäärä yhdistymisavustusta maksettaisiin kuntien yhdistymisiin, joissa on osallisena yli 6 kuntaa ja joiden asukasmäärä on vähintään 80 000 asukasta.

Luonnoksen pykälän 5 momentissa ohjattaisiin yhdistymisavustusten käyttöä. Sen mukaan yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistyvien kuntien tulisi lain 8 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaisesti sopia yhdistyssopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustukset käytetään edellä mainittuihin tarkoituksiin.

Organisaatioita yhdistettäessä on tyypillistä, että ainakin alkuvaiheessa muutos kasvattaa menoja. Muutaman vuoden aikaviiveellä ajateltuna yhdistymisavustusten suuruus ei kuntatalouden kokonaisuudessa ole kovin merkittävä, eikä avustus sinänsä erityisesti kannusta uudistuksiin. Tuen käytön rajaaminen vähentää omalta osaltaan yhdistymisavustuksen kannustavuutta.

Pihtiputaan kunta pitää tärkeänä sitä, että yhdistymisavustuksia maksetaan kuntien yhdistyessä myös silloin, kun muodostettavan kunnan asukasluku jää alle 20 000 asukkaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Sote –uudistuksen tavoitteena on ollut tukea kuntarakenteen uudistamista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus näyttäytyy kunnista katsoen kuitenkin tällä hetkellä ainoastaan sekavana kokonaisuutena.

Jotta kuntien lausunnoilla olisi todellista merkitystä, tulisi kunnille antaa riittävästi tietoa kaikista kuntiin ja kuntapalveluihin kohdistuvista käynnissä olevista uudistuksista. Tätä kunnat edellyttivät jo viime kevään ensimmäisellä lausuntokierroksella. Samaan asiaan on kiinnittänyt huomiota mm. oikeuskansleri.

Erva-alueiden lopulliset sote-linjaukset selvityshenkilöiden raporttien yhteenvedosta piti saada helmikuun loppuun mennessä, selvityshenkilöille on kuitenkin annettu jatkoaikaa, joten näissä kuntien rakennelakilausunnoissa niitä ei voi ottaa huomioon. Rakennelakia koskevan lausuntopyynnön ajoituksessa on epäonnistuttu.

Sote –uudistuksessa esillä olleiden asiakirjojen mukaan kunnilla säilyy mahdollisuus järjestää joitakin peruspalveluja itse, jos kunnassa vähintään noin 20 000 asukasta.

Tämä asukaslukukriteeri ei ainakaan pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen pohjoisessa Keski-Suomessa vaikuta toimivalta. Asukaslukuvaade ei myöskään mahdollista alueella asukkaiden luontaisen asiointiin pohjautuvien sote-alueiden tai kuntarakenteiden vahvistamista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhtenä keskeisenä lähtökohtana on ollut kaksiportainen järjestelmä: Lähtökohtana on uusi laaja perustaso, jota tukee erityisvastuutaso. Peruslinjauksen mukaan järjestämis- ja rahoitusvastuu on ensisijaisesti kunnilla ja vaihtoehtoisesti kysymykseen voi tulla sote –alue. Linjaus sote –palveluiden kaksiportaisuudesta on sinänsä ongelmallinen, eikä suoraan istu ainakaan kaikkien alueiden tarpeisiin.

Sote –uudistuksessa laajan perustason, joka sisältää myös erityispalveluja, palvelutarpeeseen vastaaminen edellyttää

- 1.) vähintään noin 50 000 –100 000 väestöpohjaa sekä
- 2.) muiden kantokykytekijöiden ja
- 3.) erityispiirteiden huomioon ottamista.

Laaja perustaso näyttää uudistuksen tässä vaiheessa pitävän sisällään kutakuinkin ne erikoissairaanhoidon tehtävät, jotka nykyisin kuuluvat sairaanhoitopiireille. Linjaus näyttää mahdollistavan esimerkiksi Keski-Suomessa nykyisen maakuntapohjaisen erikoissairaanhoidon tehtävien hajauttamisen mahdollisesti asukaslukuvaateen pohjalta rakennettaville kunnille tai muodostettaville sote- alueille. Tätä Pihtiputaan kunta ei pidä kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisena ratkaisuna.

Edellä mainitut vähintään noin 20 000 asukkaan ja vähintään noin 50 000-100 000 asukkaan väestöpohjat näyttäytyvät ainakin Keski-Suomen osalta ristiriitaiselta ja hämmentävältä. Pihtiputaan kunta pitää nykyistä sairaanhoitopiirin n. 270 000 asukkaan toiminta-alueetta sopivan kokoisena järjestämispohjana ainakin nykyisen erikoissairaanhoidon osalta.

Kinnulan, Pihtiputaan ja Viitasaaren kunnat muodostavat noin 13 000 asukkaan toimivan kokonaisuuden. Pienen asukasluvun yhteistoiminta-alueeseen ollaan päädytty, koska etäisyydet alueella ovat erittäin pitkät. Kokemukset yhteistoiminta-alueesta ovat myönteisiä. Alue pohjautuu asukkaiden luontaiseen asiointiin ja työssäkäyntiin. Tällä tavalla voidaan turvata lähipalvelut alueella.

Pihtiputaan kunta esittää kantanaan, että oman alueen osalta paras vaihtoehto on, että Kinnulan, Pihtiputaan ja Viitasaaren sosiaali- ja terveydenhuollon nykyinen yhteistoimintasopimus ja palvelutuotanto jatkuvat nykyisellään. Pihtiputaan kunta uudistaa tässä yhteydessä Kinnulan, Pihtiputaan ja Viitasaaren 15.08.2011 tekemän yhteistoiminta-alueemme hyväksymispyynnön.

Erikoissairaanhoidon palvelut on jatkossakin tarkoituksenmukaisinta hankkia nykyiseltä Keski-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymältä. Mikäli uudistus johtaa siihen, että nykyinen sairaanhoitopiiri lakkaa, tulee samalle alueelle muodostaa vapaaehtoinen uusi erikoissairaanhoidon kuntayhtymä. ERVA-tason palvelut on tarkoituksenmukaisinta turvata kuulumalla KYS-ERVA -alueeseen.

PIHTIPUTAAN KUNNANHALLITUS

Ari Kinnunen
kunnanjohtaja

Mauri Jouppi
kunnansihteeri