



Valtiovarainministeriö
PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö 22.11.2012, VM162:00/2011

TAIVASSALON KUNNAN LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

Valtiovarainministeriö pyytää viiteasiakirjallaan Taivassalon kunnan lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan viiteasiakirjassa mainituista kysymyksistä. Taivassalon kunnanvaltuusto on kokouksessaan 4.3.2013 antanut seuraavan lausunnon:

Yleistä

Kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu toteuttamaan hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta kuntarakennemuutoksesta. Kuntarakennelakiluonnos on kuitenkin laki kuntien yhdistymisselvitysvelvoitteesta. Lain keskeinen sisältö on velvoittaa kunnat tekemään yhdistymisselvityksen kriteerien osoittamalle alueelle myös ei-vapaaehtoiselta pohjalta.

Lakiluonnos määrittää yhdistymisselvityksen kriteerit ja sisällön sellaiseksi, että työ ohjaa alueita kuntaliitoksiin Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne -selvityksessä esitetyllä tavalla. Laki ei mahdollista muiden hallinnollisten mallien tarkastelua kuin kuntaliitoksiin muodostettavan suuremman peruskunnan.

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö on yleisellä tasolla.

Lausuntopyynnön yhteydessä ei ole esitetty sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseksi riittäviä linjauksia. Myös 2.asteen koulutuksen järjestäminen olisi liitettävä mukaan uudistukseen. Näiltä osin Taivassalon kunnanvaltuusto pidättää itsellään oikeuden lausua näistä asioista erikseen. Erittäin hyvänä asiana kunta katsoo sen, että kunnilta on pyydetty lausuntoa lakiluonnoksesta.

Taivassalon kunta on antanut lausunnon Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne -raportista keväällä 2012. Taivassalon kunnan näkemys ei ole näiltä osin muuttunut.

Luonnoksen tarkoituksena näyttää olevan pakottaa kunnat tekemään selvityk-

siä, joihin ne eivät perustellusti usko eivätkä näe niiden johtavan asukkaidensa palvelujen paranemiseen tai edes taloudellisiin säästöihin. Selvityskriteerit on tarkoituksenmukaisesti valittu.

Kunnilla ei ole pyydettyssä määräraajassa lausuntoja antaessaan tietoa valtion- osuusjärjestelmän muutoksesta, kuntien tehtävien uudistamisesta, kuntalain kokonaisuudistuksesta, eikä tosiasiallisesti myöskään sosiaali- ja terveystalouden uudistamisesta. Kun kuntarakennelaista joudutaan lausumaan erikseen, ei kunnilla tosiasiallisesti ole mahdollisuutta eikä riittävää tietoa lausua siitä kokonaisuudesta, jota lakimuutos koskee.

Taivassalon kunta katsoo, ettei liitosselvityksiin velvoittava lainsäädäntö ole tarkoituksenmukainen.

Vahvalle peruskunnalle ei ole määritelty objektiivisia perusteita, eikä kokoa.

Kuntarakennelakia ei tulisi säätää esitettyssä muodossaan.

Selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Selvityspenusteet ovat työpaikkaomavaraisuuden ja työssäkäyntimäärityksen osalta sikses selkeitä. Kuitenkin niihin liittyvien numeeristen mittarien asettaminen on tulkinnanvaraista, eikä täysin objektiivista penusteita ole mahdollista asettaa.

Lakiluonnoksen selvityspenusteet eivät sinänsä kuvaa kunnan elinvoimaa tai kykyä järjestää palveluja.

Selvitysvelvollisuudesta on lakiluonnoksessa tehty pakottava, koska lähes kaikkien kuntien kriteerit täyttyvät tai ainakin niiden kriteerit täyttyvät naapurikunnan kanssa yhdessä. Kunnille ei ole jätetty riittävästi harkintavaltaa eikä valinnan mahdollisuutta. Selvitysvelvollisuus voi johtaa kunnan kannalta selvitykseen, jota kunta ei halua tai se on epätarkoituksenmukainen.

Selvityspenusteet ovat lähtökohtaisesti tarkoitushakuisia, koska tavoitteena ovat vain kuntaliitokset. Esimerkiksi palveluiden edellyttämät väestöpohjavaatimukset ovat ristiriitaisia, koska vaaditaan perusopetukseen 50 oppilaan ikäluokkia eli n. 5000 asukkaan väestöpohjaa ja toisaalta vaaditaan 20 000 asukkaan väestöpohjaa esim. sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, joka sekin todetaan liian alhaiseksi. Selvityspenusteissa tulisi ottaa huomioon myös palveluyhteistyöhön tähtäävä selvitysvelvollisuus.

Sinänsä nyt esitetty valinnaisuudenvapaus on erheellinen niiden kuntien osalta, jotka jäävät toisen vaihtoehdon ulkopuolelle, ts. ei ole mistä valita. Vaihtoehdoisen lainsäädännön laatiminen on oikeusopillisesti mielenkiintoista. Säädökset ovat oikeudellisesti velvoittavia, sillä ne on sellaisiksi vankasti hyväksytty eikä niiden velvoittavuutta aseteta demokraattisessa yhteiskunnassa kyseenalaisiksi. Velvoittavuudella on eräitä rajoituksia, mutta on poikkeuksellista, että lain kohde voi itse valita mitä momenttia haluaa itseensä sovellettavan. Osissa 4 d § 1 mom 2 k:ssa esitetyn määrityksen ulkopuolelle jäävistä alueista saattaa syntyä selvitysalueita, jotka eivät vastaa valtioneuvoston tiedonantoa (VNT 2/2011 vp).

Selvitysvelvollisuuden sisällöstä säädetään 8 §:ssä. Selvitysvelvollisuus on laaja. Hallinto- ja kuntaministeri Virkkunen on mm. 11.12.2012 pitämässään esityksessään todennut mm., että selvitysvelvollisuus sisältää mm. arvion taloudellisesta tilanteesta, yksityiskohtaisen arvion kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista ja selvityksen yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan. Kuitenkaan näitä ei esitetä säädettäväksi em. pykälässä. Nämä tulisi ko. koh-

taan lisätä sekä lisätä arvio uuden kunnan taloudellisesta huoltosuhteesta, jotta jo päätöksentekohetkellä olisi riittävä selvyys muodostettavan uuden elinvoimaisen vahvan peruskunnan riittävästä kantokyvystä.

Kuntarakennelakiluonnoksessa korostetaan hyvin vahvasti etujen ja haittojen arvioinnin merkitystä, erityisesti suhteessa tulevaan kehitykseen. Tämä on lähikohtaisesti hyvä tavoite, mutta niillä tulee olla merkitystä myös päätöstä tehdessä, jottei synny luonnollisista toiminnallis-taloudellisista alueista poikkeavia kokonaisuuksia.

Suomenkielisen saariston erityisoloja ei ole ollenkaan otettu huomioon. Saaristo-olojen huomioon ottaminen on harvan asutuksen ja kansalaisten kielellisten oikeuksien veroinen tekijä harkittaessa selvitysvelvollisuuden kriteereitä ja niitä poikkeamisen perusteita. Saaristaisuus tulee lisätä selvitysalueesta poikkeamisen perusteeksi.

Todennäköistä kuitenkin on, että maassa tehdään lukuisia selvityksiä, jotka eivät mittavan selvitystyön jälkeen johda mihinkään.

Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä

Lakiluonnokseen sisällytetyt määräajat ovat tiukkoja. Kunnilta edellytetään päätöksentekoa kuntien yhdistymisestä 31.3.2014 mennessä. Kokousaikatauluista johtuen valtuustot tekevät päätöksensä viikolla 13/2014, jota ennen viimeistään 17.3.2014 hallitukset ovat tehneet ehdotuksensa valtuustolle. Tätä ennen on toteutettava lain mukainen kuukauden kuulemisaika, ja varattava aikaa mahdollisesti annettuihin muistutuksiin vastaamiseksi ja mahdolliseen sopimuksen tarkistamiseen tehtyjen muistutusten johdosta. Käytännössä kuntien yhdistymisesitys on nähtävillä tammikuun lopusta 2014 helmikuun loppuun saakka. Yhdistymisesitys on käsiteltävä kunnanhallituksissa tammikuun 2014 puolessa välissä. Mikäli kunnat eivät aloita yhdistymisneuvotteluja ennen 30.11.2013, on neuvotteluille varattu aika liian lyhyt. Olisi toivottavaa, että ilmoitukset tehtäisiin hyvissä ajoin ennen lakiluonnoksessa esitettyä takarajaa. Päättämällä jo tässä prosessin vaiheessa yhteiseen selvitysalueeseen mukaan tulevat kunnat, voidaan varsinaiseen selvitystyöhön paneutua ajankäytöllisesti paremmin ja varmistaa siten selvityksen lopputuloksen laatu sekä riittävän laaja demokraattinen ja osallistava valmisteluprosessi. Tältä osin 4 g §:ssä säädettyä määräaika tulisi aikaistaa.

Kuntarakennelakiluonnoksen mukaan 30.11.2013 mennessä kunnan tulisi ilmoittaa, keiden kanssa se selvityksen tekee ja 1.4.2014 mennessä selvityksen tulisi olla valmis. On selvää, että tuossa ajassa kattavan selvityksen tekeminen on täysi mahdottomuus. Vaatimus siitä, että selvitystä lähdetäisiin tekemään jo nyt vapaaehtoiselta pohjalta, on joiltain osin kyseenalainen. Tähänastiset selvitykset ja raportit ovat edustaneet enemmänkin hallitusohjelman tavoitteita perustelevia näkemyksiä kuin tasapuolista asioiden tarkastelua. Taivassalon kunta voi osallistua vapaaehtoisesti sellaisiin elinkelpoisen vahvan peruskunnan muodostamista tavoitteleviin selvityksiin, joissa lopputulos ei ole ennalta kirjoitettu ja joissa tasapuolisesti arvioidaan erilaisia vaihtoehtoja.

Selvitysprosessin käynnistäminen on melko muodollinen ja kankea prosessi. Tätä tulisi selvästi nopeuttaa. Itse neuvotteluihin aikaa kuluu niin kauan kuin niihin kuluu. Sen sijaan monin paikoin voi olla niin, että nyt asetetut ajat eivät tule riittämään. Tämä on syytä muistaa prosessien aikatauluja suunniteltaessa.

Selvitysalueista poikkeamiseksi tulisi määrittää kriteeri, että mikäli riittävä määrä kuntalaisia vastustaa kuntaliitosselvityksen tekemistä, ei selvitystä määrätä toimeenpantavaksi. Jos kuntalaiset laajasti vastustavat kuntaliitosta, ei selvityksen tekemiseksi ole legitimizeettiiä. Päätösvalta yhdistymisestä on kuitenkin kunnanvaltuustoilla.

Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksenteossa tulisi soveltaa samoja kriteerejä sekä kriisikuntiin että muihinkin. Kuntien asukkaiden itsehallinnon ei tulisi riippua siitä, missä taloudellisessa tilanteessa kunnat ovat. Toisin sanoen asukkaiden perustlailliset oikeudet ovat voimassa siitä huolimatta, miten kunta on asiansa hoidanut, jolloin myöskään heikko taloudellinen tilanne ei saisi olla perustelut sille, että menettely on toinen kuin muiden kuntien osalta.

Valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntajaosta ei tule lisätä.

Kunta- ja palvelurakennemuutokset tulee toteuttaa paikallisista aloitteista ja paikallisilla päätöksillä, ottaen huomioon kuntien vahvan vakkasuomalaisen identiteetin.

Yhdistymisavustuksen ehdoista ja määrästä

Yhdistymisavustusta tulisi maksaa myös myöhemmässä vaiheessa, mikäli yhdistymisprosessi alkaa kuntarakennelaissa edellytetyn yhdistymis selvityksen seurauksena. Yhdistymisavustusten määrä on varsin suhteellinen käsite, kun yhdistymisprosessin aikana näillä näkymin toteutuvan valtiosuus uudistuksen vaikutuksia kuntien talouteen ei vielä tunneta. Kuntaliitos ei missään kohtaa saa vähentää valtiosuuskompensaatiota ei saa kytkeä päätöksentekoon 1.4.2014 mennessä.

Yhdistymisavustuksen määrää ja valtiosuuskompensaatiota ei saa kytkeä päätöksentekoon 1.4.2014 mennessä.

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

Taivassalon kunta pitää sosiaali- ja terveysperuspalveluiden, erikoissairaanhoidon sekä erityisen vaativan hoidon palveluiden rajapintojen tarkastelua erittäin tarpeellisena. Jo tällä hetkellä voidaan havaita, että asiakkaita ohjautuu epätarpeellisesti kustannuksia lisääviin hoitomuotoihin ja sairaanhoitopiiriin on vaikea muun muassa suuren kokonsa vuoksi optimoida omia toimintojaan. Kuntien perusterveydenhuoltoa voitaisiin vahvistaa erityisesti kalliita hoitomuotoja ennaltaehkäisevissä palveluissa, jos kustannuksia voitaisiin vastaavasti vähentää erityissairaanhoidossa. Olemassa olevat perusterveydenhuollon palvelut ovat toimivat.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos on välttämätön, jotta saavutetaan vahvempi integraatio perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon sekä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välillä.

Kuntauudistusta ja sote-palvelurakennemuutusta ei voi erottaa toisistaan, koska se johtaisi erityyppisiin rakenteisiin. Tämän vuoksi uudistukset tulisi toteuttaa kuntarakennemuutos edellä tai ne tulisi toteuttaa ainakin samanaikaisesti. Molempien uudistusten perusteet tulee olla tiedossa ennen päätöksentekoa.

Kaksitasoinen hallintorakenne on tavoitteena oikea. Palvelurakennetta uudistettaessa tulee erikseen huomioida erä-tehtävien ja yliopistollisten sairaaloiden kytkeminen uudistukseen siten, ettei muodosteta uusia hallintorakenteita eikä kuntayhtymiä, jotka eivät riittävällä tavalla kytkeydy suoraan kuntademokratiin. Myös nykyisin voimassa olevaa lainsäädäntöä on välttämätöntä muuttaa, jotta sairaanhoitopiirien kuntayhtymien kuntien omistajaohjaus toteutuisi nykyistä paremmin.

Taivassalon kunta katsoo, että vapaaehtoisuuteen ja yhteistyöhön perustuvan uudistuksen toteuttamistapa tulisi olla ensisijainen lähtökohta.

Tässä vaiheessa esitetyt seikat ja linjaukset sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä eivät ole riittäviä. Näiltä osin Taivassalon kunta varaa itsellään oikeuden erilliseen lausuntoon.

TAIVASSALON KUNNANHALLITUS

Kunnanjohtaja



Vesa Rantala

Peruspalvelujohtaja



Marika Polso