

06.03.2013

Valtiovarainministeriölle
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite: Lausuntopyyntönne kuntarakennelakiluonnoksesta 22.11.2012
VM162:00/2011

Asia: **Kauhavan kaupunginvaltuuston 4.3.2013 antama lausunto
kuntarakennelakiluonnoksesta**

Kauhavan kaupunki esittää lausuntonaan kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavaa:

Yleisesti

Kuntauudistuksen päämääränä pitää olla laadukkaiden ja yhdenvertaisten palvelujen turvaaminen koko maassa, kuntien edellytysten vahvistaminen palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa, edellytysten luominen kuntien elinvoimaisuudelle ja talouden vahvistamiselle sekä kunnallisen itsehallinnon ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen.

Lakiluonnos on keskeinen väline suurentuvien kuntien muodostamiseen tähtäävässä kuntauudistuksessa, jossa päähuomio suuntautuu hallinnollisesti kuntien lukumäärän vähentämiseen. Uudistuksen ensimmäisellä lausuntokierroksella keväällä 2012 kaksi kolmasosaa kunnista vastusti lainsäädännön käyttämistä kuntarakenteiden ohjausvälineenä. Lakiesitys velvoittaa kuitenkin käytännössä kaikki kunnat niiden toimintaolosuhteista riippumatta kuntaliitosselvitykseen. Ottamalla yhteistyön kehittäminen mukaan kuntauudistuksen keinovalikoimaan liitosten rinnalle vältytään monilta erillisselvityksiltä ja turvataan se, että kunnat osallistuvat vapaaehtoisesti selvityksiin. Näin varmistetaan samalla myös kuntarakenneuudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen tuloksekkaampi yhteistyö. Kuntarakenneuudistus on tehtävä aidosti kuntia kuunnellen ja alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen. Aikataulu lausunnon antamiselle on epärealistinen.

Lakiluonnos ei myöskään täytä kuntalähtöisen uudistamisen periaatteita, aseta tarpeeksi painoarvoa kuntayhteistyön mahdollisuudelle eikä luo riittäviä edellytyksiä kunnallisen palvelujärjestelmän liiallisten palveluvelvoitteiden ja niukkojen resurssien kroonisen epäsuhdan ratkaisemiselle.



06.03.2013

Kauhavan kaupungin näkemyksen mukaan kuntien määrän miettimisen, kuntakoon suurentamisen ja kuntien rajojen tarkastelun sijasta valtiovallan tulisi miettiä uusia toteuttamistapoja erityisesti sosiaali- ja terveystaloukselle. Sote-palveluiden järjestämistä varten kuntien, sairaanhoitopiirien, erä-alueiden ja valtion välillä tulisi tarkastella ennakkoluulottomasti. Sote-palveluiden osalta tulisi selvittää yksityisen ja kolmannen sektorin laajempi mukaan tulo palveluiden tuottajana. Tärkein keino kuntatalouden tervehdyttämisessä olisi kuntapalveluiden normituksen väljentäminen ja osittainen purkaminen sekä kansalaisten omavastuun ja yhteisöllisen huolenpidon vahvistaminen.

Kauhavan kaupunki ei usko työssäkäyntialueen kokoisten kuntien ja yleisen kuntakoon suurentamisen parantavan kuntien taloudellista kantokykyä. Kuntien lakisääteisten noin 550 tehtävän määrä ja sisältö tulee arvioida uudelleen. Tärkeää on varmistaa kuntien tehtävien ja tulojen tasapaino. Kuntien tehtävät tulee mitoittaa uudelleen ja julkisen sektorin tuottavuuteen huomiota kiinnittäen.

Kuntien talousongelmien keskeisin syy on valtion vetäytyminen hyvinvointipalvelujen rahoitusvastuustaan. Vuosien 1993-2011 sekä tiedossa olevat leikkaukset vuosille 2012-2016 ovat merkinneet ja tulevat merkitsemään yhteensä 1,5 miljardin euron valtionosuussupistuksia. Valtiolla on vastuu lainsäädännöllä kunnille annettujen tehtävien ja velvoitteiden tasapainosta myös suhteessa kansantalouden kestävyYTEEN.

Jotta kuntien lausunnoilla olisi merkitystä, tulisi kunnille antaa riittävästi tietoa kaikista kuntiin ja kuntapalveluihin kohdistuvista käynnissä olevista uudistuksista. Tätä kunnat edellyttivät keväällä 2012 ensimmäisellä lausuntokierroksella. Asiaan kiinnitti huomiota myös oikeuskansleri.

Lakiluonnos olisi tarvinnut ehdottomasti rinnalleen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamisesta tarkemmat linjaukset. Kunnille ei ole myöskään annettu riittävästi tietoja kuntapalvelujen valtionosuusjärjestelmän ja tehtävien sekä kuntalain kokonaisuudistuksesta. Liitoskuntien asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet ja lähipalvelujen turvaaminen suurentuvissa kunnissa on edelleen avoin kysymys. Nämä puutteet vaikeuttavat lausunnon antamista kuntarakennelain luonnoksesta. Kunnissa ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa selkeään kokonaisuuteen.

Kuntarakenneuudistuksen lähtökohtiin ja edellytyksiin vaikuttavat ratkaisevasti suunnitellun sote-uudistuksen linjaukset, jotka ovat kuitenkin jääneet valitettavan epäselviksi ja keskeneräisiksi siitä huolimatta, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja rahoituksen uudistaminen on kokonaisuudessa selvästi tärkein ja kiireellisin asia. Joulukuussa 2012 hallituksen tekemien sote-jatkolinjausten perusteella alle 20 000 asukkaan kunnat eivät voisi enää tehdä sote-yhteistyötä valitsemiensa naapurikuntien kanssa. Yhteistyö korvattaisiin uusilla sote-alueilla. 20 000-50 000 asukkaan kaupungit ja kunnat voisivat järjestää enää vain joitakin kantokykyään vastaavia sote-palveluja. Ne menettäisivät merkittävästi sote-toimivaltaansa. 50 000-100 000 asukkaan kaupunkien tulevaa roolia sote-palvelujen järjestämisessä ei ole linjattu.

Tutkimustulokset ja kenttäkokemukset eivät tue ajatusta kuntakoon ja palvelutuotannon tuloksellisuuden yhteydestä. Väestömäärältään suurissa kunnissa voi olla paljon pieniä palveluyksiköitä, kun taas pienissä kunnissa palveluyksikkö rakenne voi olla hyvinkin keskitetty. Uudella kuntaliitoskunnalla on perustoimintaansa edelleen samat velvollisuudet ja voimavarat kuin ennen yhdistymistä.



06.03.2013

Pitkien etäisyyksien Suomessa kuntauudistukselle on vaikea löytää pitäviä perusteluja palvelujen näkökulmasta. Kuntien tuottavuuden parantamisen ja uusien innovaatioiden keskeisimpiä esteitä ovat normit, normien kaltaiset suositukset, laajat subjektiiviset oikeudet ja palvelujen tuottamiselle asetetut aikarajat sekä kuntien ja valtion välisen työnjaon epätarkoituksenmukaisuus.

Kuntakoon kasvun aiheuttaman demokratiavajeen torjumiseksi esitetään kunnan-osavaltuusto- ja aluelautakuntajärjestelmää, mikä ei vaikuta nykyjärjestelmään verrattuna mielekkäältä kehityssuunnalta.

Kuntauudistusta ja siihen sisältyviä vapaaehtoiselta pohjalta lähteviä kuntajaon muutoksia tarvitaan, mutta ne ovat riittämättömiä, mikäli tarkastelun ulkopuolelle jätetään julkinen sääntely, valtion valtaoikeudet, markkinoiden tarjoamat mahdollisuudet, kansallisen elinkeinopolitiikan uudistaminen ja kohtuuttomista tuloeroista johtuva kansalaisten eriarvioisuuden poistaminen. Uudistuksessa on turvattava myös vahva ja kansanvaltainen maakuntahallinto.

Erityisesti:

a) Selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista (ml. poikkeuspäätöksistä) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä:

Lakiluonnokseen kirjattu selvitysvelvoite syrjäyttää paikallishallinnon mahdollisuuden itse arvioida selvitystarpeen perusteita ja syitä, jolloin selvitysvelvollisuus ulkopuolelta ohjattuna ei tuota aitoa ja motivoitunutta selvityshalua. Kunnilla tulisi olla mahdollisimman laajat mahdollisuudet määrittää itse tarkoituksenmukaiset selvitysalueet ja valita itse selvityshenkilöt selvitystehtäviin.

Vain kuntaliitosmahdollisuutta koskeva selvitysvelvollisuus on yksipuolinen toimintamalli. Se ei täytä kuntalähtöisen uudistuksen periaatteita. Kuntaliitos ja kuntien välinen yhteistyö tulisivat olla tasavertaisia uudistamisvaihtoehtoja. Kunnan tulisi voida harkita, mitä vaihtoehtoja se käyttää. Kuntaliitosselvityksiä varten lakiluonnokseen kirjattua 20 000 asukkaan rajaa on markkinoitu kunnan minimikokona. Kuntaliiton sekä valtiovarainministeriön kuntaosaston tulkinnan mukaan asukasohjauksen voidaan täyttää myös kuntien välisellä yhteistyöllä.

Vahvan ja elinvoimaisen kunnan yhtenäisten kriteerien laatisemiseksi ongelman muodostaa kuntien erilaistuminen ja se, että optimaalista kuntakokoa ei tutkimustenkaan mukaan ole olemassa. Selvitysvelvollisuutta koskeville kriteereille ei myöskään ole olemassa tutkimuksellista pohjaa.

Arvioinnin pohjana selvityspennoista selkein on kunnan taloudellinen tilanne raja-arvoineen. Tällöin on muistettava, että julkisen hallinnon jakamattomaksi tarkoitettua hyvinvointivastuussa myös valtion on täytettävä oma taloudellinen vastuunsa. Yhdyskuntarakennetarkastelussa on painotettava yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja alueellisen eheyden näkökulma. Sellaisten kuntien yhdistäminen, jossa keskus- ja taajamat sijaitsevat etäällä toisistaan, ei edistä kumpaakaan em. tavoitteista.



06.03.2013

Työpaikkaomavaraisuuden aste osoittaa, miten voimakkaasti kunta on riippuvainen tai riippumaton muiden kuntien onnistumisista elinkeinopolitiikassa. Ratkaisevaa on alueellisen yhteistyön tuloksellisuus elinvoiman parantamisen kannalta.

Lakiluonnos on oikeaanosuva jättäessään taloudellista kriisikuntatapausta lukuunottamatta kuntien lopulliseen päätösvaltaan kuntaliitosharkinnan selvitys- ja erityisselvitysvelvoitteen perusteella. Kuntaudistuksen tulee pohjautua vapaaehtoisuuteen.

b) Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä:

Kuntaliitosten ja muiden rakenteellisten uudistusten aikataulua on syytä harkita uudelleen. Tavoitteeksi tulee asettaa uudistusten toteutus vuoden 2017 alusta lukien. Vuoden 2015 alusta toteutettaville uudistuksille ei ole enää kunnolla valmisteluaikaa. Vuoden 2017 alusta vaihtuu myös kuntavaalikausi, mikä osaltaan puoltaa uudistusten ajoittamista tuohon ajankohtaan.

Kuntarakennelakiluonnosta koskeva lausuntoaika on liian lyhyt. Kunnilla ei ole lausunnon antamiseen riittäviä tietoja, koska selkeitä sosiaali- ja terveydenhuollon ja keskiasteen koulutuksen kansallisia rakenneuudistuksen linjauksia ei ole kuntien käytössä. Terveydenhuollon viidelle erityisvastuualueelle nimettyjen selvityshenkilöiden toimiaika päättyy 28.2.2013, joten kunnat eivät saa kunnolla käyttöönsä heidän esityksiään lausunnonantajan puitteissa. Lisäksi kuntien ja valtion välistä tehtävänkajoa pohtivan työryhmän määräaika kestää 30.5.2014 asti. Kuntalain kokonaisuudistuskin on vielä täsmentymättä.

Kuntarakennelain eduskuntakäsittely perustuslakivaliokunnan lausuntoineen kestää ainakin syksyyn 2013. Näin ollen kuntien velvollisuus ilmoittaa 30.11.2013 mennessä, minkä kuntien kanssa ne toteuttavat yhdistymisselvityksen, on liian kireä. Sopiva takaraja yhdistymisselvityksestä ilmoittamiselle olisi 31.1.2014 ja siitä päättämislle 1.8.2014.

c) Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Kauhavan kaupunki korostaa, että kuntarakenneluudistuksen tulee aina pohjautua kuntien vapaaehtoisuuteen. Kuntajaon muutoksiin kuntien vastustaessa ei pidä mennä. Ainut poikkeus on taloudellinen kriisikuntatapaus. Kuntien talouden kriisiytymiseen ei saa vaikuttaa valtionosuuksien vähentämisellä.

d) Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Yhdistymisavustuksen käyttöä välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen voidaan pitää oikeasuuntaisena. Kuntarakennelaisissa tulee olla mahdollisimman kannustavat ja korkeat yhdistymisavustukset. Yhdistymisavustuksia on maksettava kuntajaon muutoksissa myös 2014 jälkeen.

Yhdistymisavustusten täytyy olla ainakin niin suuria, että niillä voidaan kattaa liittyvien kuntien alijäämät. Tämä ainakin siinä tilanteessa, jossa kuntaliitos on tapahtunut valtioneuvoston tekemänä "pakkoliitoksena" ns. kriisikuntamenettelyssä. Ei voi olla oikeudenmukaista, että hyvin asiansa hoitaneen kunnan talouden pohja mure-



06.03.2013

nee kuntajaon muutoksen takia. Valtionosuusjärjestelmän muutoksilla kuntia ei saa ajaa taloudelliseen kriisiin kuntien määrän vähentämiseksi pakkoliitoksin.

Lakiluonnoksen perusteella yhdistymisavustusten saamista sekä liitostilanteessa valtionosuusmenetysten kompensatiota ollaan kytkemässä tiukkoihin määräaikoihin, kuntarakenne-ehdotuksen mukaisen kartan noudattamiseen tai vaihtoehtoisesti valtioneuvoston poikkeuspäätökseen kriteereistä. Yhdistymisavustuskriteerien kiristäminen tekee uudistuksesta valtiovetoisen ja jäykän. Yhdistymisavustusten nykytason pysyminen vähentää niiden vaikuttavuutta suurentuvien kuntien muodostamisen kannustimena. Valtionosuusmenetysten määräaikainen kompensatio kuntaliitostilanteissa on pysyttävä. Yhdistymisselvitysten ja avustusten rahoitusta ei saa toteuttaa supistamalla kuntien muun toiminnan valtionrahoitusta.

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

Voimakkaasti kasvanut kuntalaisten elintapa- ja elintapavalinnoista aiheutuva sairauksien hoito ohjaa erittäin painokkaasti kuntarakenteen uudistamista. Hyvinvoinnin edistämisen tulee painottua siten, että aiempaan paremmin mahdollistuu ihmisten kyky itsenäiseen ja täysipainoiseen elämään. Kuntalaisten omaa vastuuta omasta ja läheistensä hyvinvoinnista on korostettava, koska 85 % alle 65-vuotiaiden kuolinsyistä kuuluu ryhmään elintapaongelmien perusteella estettävät kuolinsyyt.

Kuntarakennelain kylkeen liitetyt linjaukset sote-palvelujen rakenteista ja turvaamisesta ovat kuntalaisten arjen palvelujen sujuvuuden näkökulmasta epäselviä ja toisaalta koko kuntauudistusta liian voimakkaasti ohjaavia. Erikokoisten kuntien ja sote-alueiden tehtävät, tehtävänjako, hallinto ja suhde erityisvastuualueisiin jäävät selkiintymättä. Samoin erityisvastuualueiden tehtävät, rahoitus ja hallinto. Korostusti terveydenhuollon ja sosiaalitoimen ehdoilla tapahtuva kuntakoon kasvattaminen synnyttää pysyvän vinoutuman lähidemokraattiseen päätöksentekojärjestelmään ja palvelurakenteeseen.

Sote-uudistuksessa on kustannustehokkaasti ja palvelujen sujuvuus turvaten varmistettava kuntalaisten arjelle välttämättömien lähipalvelujen saatavuus sekä erikoissairaanhoidon palvelujen perustason joustava niveltyminen perusterveydenhuoltoon. Maakunnallisesti kooten voitaisiin hoitaa raskaammat, ammatillisesti vaativimmat ja eriytyneet sote-palvelut, joita ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa alueellisissa sosiaali- ja terveystieteissä.

Kunnioitavasti

KAUHAVAN KAUPUNKI


Harri Mattila
kaupunginjohtaja


Liisa Salo
hallintojohtaja