

Asia: SAARIJÄRVEN KAUPUNGIN LAUSUNTO VALTIOVARAINMINISTERIÖN KAUPUNGILLE TOIMITTAMAAN LAUSUNTOPYYNTÖÖN VM 162:00/2011

Taustaa:

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 22.11.2012 kirjatulla kirjeellään Saarijärven kaupungilta lausuntoa kirjeen liitteenä olevasta kuntarakennelakiluonnoksesta viimeistään 7.3.2013 mennessä. Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä lausumaan erityisesti seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityspерusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
- esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;
- valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;
- yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;
- sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Saarijärven kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 6.2.2013 § 39 asettaa työryhmän valmistelemaan kaupungin lausuntoa kaupunginhallituksen kokoukseen 18.2.2013.

Kaupungin lausunto:

1. Kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti:

Nykyistä kuntajakolakia (125/2009) on tarkoitus muuttaa sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelakiksi. Kaupunki toteaa, että esitetystä kuntarakennelakiluonnoksesta puuttuu yleisesti lainvalmisteluun ja hallituksen esitykseen sisältyviä osioita, kuten ko. alueen kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden vastaava lainsäädäntö. Lakiluonnoksesta puuttuu myös arvio esityksen vaikutuksista valtion talouteen, viranomaisten toimintaan sekä sen yhteiskunnalliset ja ympäristövaikutukset. Tämän lainvalmistelun kanssa samanaikaisesti on käynnissä ainakin kolme muuta kuntakenttään laajasti vaikuttavaa hanketta (valtionosuuslainsäädännön uudistaminen, kuntalain kokonaisuudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys). Lainvalmistelun puutteista ja suurten uudistusten samanaikaisuudesta johtuen nyt lausuttavana olevan kuntarakennelain merkitys kaupungin kykyyn vastata sille tulevaisuudessa osoitetuista palvelutehtävistä jää hämäräksi.

Saarijärven kaupungin kannalta olisikin ollut toivottavaa, että erityisesti Sosiaali- ja terveystoimen uudistamiseen liittyvät hankkeet olisi saatettu ensisijaisesti maaliin. Kaupunki käyttää valtaosan resursseistaan sosiaali- ja terveystoimen järjestämiseen. Tähän kaupunki viittasi myös viimevuotisessa lausunnossaan kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitykseen. Kun nyt kuitenkin on päätetty mennä kuntarakennekysymys edellä, näyttää siltä, että käsillä oleva kuntakenttään vaikuttava uudistusten sarja ei lähtökohtaisesti keskitykään

kuntalaisten palveluiden turvaamiseen ja tuotannolliseen ja taloudelliseen kehittämiseen, vaan pikemminkin uusien kuntajaotusten aikaansaamiseen.

Saarijärven kaupungin kannalta kuntarakennelakiin kirjoitettu tavoite elinvoimaisesta, alueellisesti eheästä ja toimivasta yhdyskuntarakenteesta on sinänsä kannatettava. Saarijärven kaupunki näkee suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kannalta hyvänä kuntarakennelakiluonnoksen tavoitteena olevan kuntapalveluiden eriarvoistumisen kohtuullistamisen.

Valtion omat toimet julkisten palveluiden vähentämiseksi seudullamme eivät kuitenkaan tue yhteistä elinvoimaisuuden lisäämisen tavoitetta. Valtion julkiset palvelut ovat monilta osin etäännyneet maakunnan laidoilta kohti kasvu- ja osaamiskeskuksia.

Lopuksi, Saarijärven kaupunki arvostaa valtion johdonmukaista linjaa kuntien kuulemisesta lakiluonnoksen johdosta. Toivottavaa on, että kuulemisella on lakiluonnoksen jatkokäsittelyssä myös painoarvoa ja todellista vaikutusta kuntia koskevien lainsäädäntöhankkeiden osalta.

2. Selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;

Kuntarakennelain 1a luvussa säädetään kuntarakenneuudistuksen toteuttamisesta määräaikaisesti voimassa olevin säännöksin. Selvitysvelvollisuus on asetettu kriteerien perusteella lähes kaikille kunnille. Voidaan puhua uuden kuntajaon pakkoselvittämisestä, jonka pohjalta valtuustot voivat vapaaehtoisesti päättää, hyväksyvätkö ne uuden kuntajaon vai ei.

Saarijärven kaupunki on aiemminkin selvittänyt uusia kuntajaotuksia. Pylkönmäen kunta yhdistyi vuoden 2009 alusta Saarijärveen. Tämän jälkeen uutta kuntajakoa seudulla selvitettiin vuonna 2010. Tuolloin selvitys ei tuottanut uutta kuntajakoa. Uuden kuntarakennelain sisältämä selvitysvelvollisuus kokoaa jälleen kerran kuntia selvitystyöhön. Nyt tehtävä kuntajakoselvitysprosessi on varsin haasteellinen, jos selvitysprosessiin osallistuu kuntia, jotka eivät lähtökohtaisesti halua selvitystä tehdä. Selvityksiin käytetty aika ja voimavarat on pois muulta kuntapalveluiden ja elinvoiman kehittämiseltä.

Kriteerien mukainen selvitysvelvollisuus koskee kuntia, joiden väestöpohja on alle 20 000 asukasta, työpaikkaomavaraisuus alle 80 % ja kuntia, joiden tulee selvittää kuntajakoa taloudellisella perusteella. Saarijärven kaupunkia selvitysvelvollisuus koskee 20 000 asukkaan väestörajan vuoksi. Kunnan minimikokona mainitulle 20 000 asukkaan koolle on vaikea löytää tutkimuksiin pohjautuvia perusteita. 20 000 asukkaan kuntakokonaisuudet eivät kaupungin kasvityksen mukaan välttämättä edusta kuntapalveluiden tuottamisessa taloudellisesti ja toiminnallisesti optimaalisinta yksikköä. Mainittu asukas pohjavaatimus tulisikin voida täyttää myös kuntien välisellä yhteistyöllä.

Voimassa olevan kuntalain (365/1995) 2 § mukaan kunta voikin jo nykyisellään järjestää palvelunsa itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Mikäli

sosiaali- ja terveystalvetut sekä erikoissairaanhoidon saumaton järjestäminen hoidettaisiin laajemmissa yksiköissä entistä tuottavammin, voitaisiin käsityksemme mukaan muut kuntalaisten lähitalvetut tuottaa aivan hyvin kohtuukoosten itsehallinnollisten kuntien toimesta.

Kuntarakennelain 4 b 4 momentin mukaan yhdistymisselvityksen tavoitteena on 6 §:ssä tarkoitettu esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Selvityksen tulee aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palveluiden järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Kaupungin mielestä edellä mainittu yhdistymisselvitys on laaja ja antaa aiempaa monipuolisemman kuvan valtuustoille mahdollisen uuden kuntajaon tekemistä varten. Kaupunki pitää myös kuntarakennelain 4 f pykälään varattua mahdollisuutta selvitysalueesta poikkeamiseen perusteltuna.

3. Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;

Lakiluonnokseen 4 g § 2 momentin mukaan kunnan tulee ilmoittaa ministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää kuntien yhdistymistä. Saman pykälän 1 momentin mukaan yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys tulee olla valmis 1. huhtikuuta 2014 mennessä.

Edellä mainittu aikajänne on kaupungin aiempien kuntajakoselvityskokemusten perusteella liian lyhyt. Liitosneuvotteluiden käymiseen ja sopimuksen tekemiseen tulisi varata lisää aikaa. Näin on erityisesti silloin, jos selvitykseen osallistuu useampia ja selvitykseen haluttomia kuntia. Sopimukselta vaaditaan tällöin riittävän yksityiskohtaista tarkkuutta, niin että siitä sovitaan selkeästi uuden kunnan palvelurakenne ja nykyisille kuntien oikeudet ja velvollisuudet. Lisäaikaa selvityksen tekemiselle puoltaa myös muiden kuntien tulevaisuuteen vaikuttavien lainsäädäntöhankkeiden keskeneräisyys.

4. Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;

Kuntarakennelakiluonnoksessa ei laajenneta valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä yleisesti kuntien valtuustojen sitä vastustaessa. Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuu pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Talousperusteen mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien tulisi kuitenkin selvittää uutta kuntajakoa. Eri-tyisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia voitaisiin liittää pakollaan yhteen erityisen selvitysmenettelyn pohjalta. Tämä vaatisi kuitenkin kuntajakoselvittäjän esityksen ja valtioneuvoston päätöksen kuntarakennelain 18.3 mukaisesti.

Kaupunki pitää oikeana kuntajaotusta koskevan päätösvallan säilyttämistä valtuustoilla.

5. Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;

Kaupungin kokemusten perusteella yhdistymisistä yhdistymisavustus on tärkeä, koska kunnille aiheutuu uuden organisaation käynnistämisvaiheessa ylimääräisiä kustannuksia.

Kuntarakennelakiluonnoksen 41 §:ssä säädetään yhdistämisavustuksen ehdoista. Yhdistymisavustuksen ehtona on mm. yhdistymisesityksen tekeminen 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä. Kaupunki katsoo, että yhdistymisavustuksen saamisen kytkeminen liian nopeaan selvitysaikatauluun ei ole perusteltu eikä reilu. Selvityksen ja samalla yhdistymisavustuksen saamisen takarajaa tulisikin siirtää ainakin vuodella eteenpäin.

Yhdistymisavustuksen käytön kytkeminen välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen ovat perusteltuja ja kansantalouden kannalta kannatettavia. Kuntarakennelain 29 §:ään kirjattua henkilöstön 5 vuoden palvelussuhdeturvaa kuntajaon muutoksen yhteydessä ei voi pitää perusteltuna, mikäli valtion kuntia koskevan lainsäädäntöuudistusten sarjan tavoitteena on julkisen talouden tehostaminen ja palvelutarjonnan sopeuttaminen käytettävissä oleviin resursseihin.

Lopuksi kaupunki katsoo, että kun kaupungille on valtiovallan taholta asetettu uuden kuntarakenteen selvitysvelvollisuus, olisi kohtuullista, että valtio maksaisi selvityksestä aiheutuvat kustannukset.

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

Kaupungin kanta sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta perustuu kaupungille lähetettyyn 15.11.2012 päivättyyn sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmän esitykseen.

Julkilausuttu lähtökohta peruspalveluiden vahvistamisesta on kuntalaisten kannalta oikea. Palvelurakennemuutosten peruslinjauksen (vahvan kunnan) vaihtoehtona pidetään poikkeusmenettelyä, jossa kunnat yhdessä voivat muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalueita. Kuntien ja alueiden erilaisuuden johdosta kaupungin mielestä molemmat tavat järjestää sosiaali- ja terveystoimen palveluita tulisi jatkossakin sallia nykyisen käytännön mukaisesti.

Kaupunki toteaa, että Saarijärvellä jo nykyisellään sosiaali- ja terveystoimen palvelut järjestetään kuntayhtymämallin mukaisesti noin 20 000 asukkaan väestöpohjalla Paras -hankkeen ja sen pohjalta säädetyn puitelainsäädännön mukaisesti. Järjestely on toiminut kohtuullisen hyvin.

Kaupungin näkemyksen mukaan tulevaisuudessa tehokkain malli lienee erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon sekä raskaimman sosiaalitoimen

integroiminen yhteisen järjestäjän alaisuuteen. Maakunnallinen järjestämismalli, jossa Keski-Suomen kunnat muodostaisivat vapaaehtoisen sosiaali- ja terveystoimen kuntayhtymän, toisi mukanaan riittävän kantokykyisen kokonaisuuden. Tämä vaihtoehto olisi syytä selvittää keinona selviytyä tulevaisuuden sosiaali- ja terveystoimen taloudellisista ja toiminnallisista haasteista.

Lopullisten valtakunnallisten linjausten valmistuttua sosiaali- ja terveystoimen osalta tulisi kuntia kuulla uudelleen.