
KH: 1533 /2012

49 § Lausunnon antaminen valtiovarainministeriölle kuntarakennelakiluonnoksesta ja kielilain muutosluonnoksesta

Kh 18.2.2013 / 73 §

Valmistelija: Kaupunginlakimies Marianna Ruonala, puh. 234 4222

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on pyytänyt mm. kaupunginhallituksilta lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta. Luonnos perustuu Suomen hallituksen antamiin linjauksiin kuntauudistuksesta. Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi nykyinen kuntajakolain nimike kuntarakennelaki. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Samalla muutettaisiin kielilakia.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa lakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti

- selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista ja selvitysvelvollisuuden sisällyttämisestä;
- esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;
- valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;
- yhdistymisavustusten ehdoista ja määrästä;
- sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Lausunto on annettava 7.3.2013 mennessä.

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö liitteineen on osoitteessa

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20121122Kuntar/name.jsp

Ehdotus Kotkan kaupungin lausunnoksi:

”Kuntarakennemuutoksen tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Vahva peruskunta pystyy itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä, tuottamisesta ja kehittämisestä. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisesta työssäkäyntialueesta, luo edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle sekä on taloudellisesti vakaa. Kuntarakennemuutoksen tavoitteet ilmenevät jo voimassa olevasta kuntajakolainlaista. Kuntarakennelain säätäminen tarkoittaa entistä päättäväisempää pyrkimystä kohti hallituksen tavoittelemaa kuntarakennetta.

Selvityspäätökset

Lakiluonnoksen mukaan kunnalla on velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, mikäli yksikin seuraavista selvityspäätöksistä täyttyy:

- palveluiden edellyttämä väestöpohja
-

- työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne;
- kunnan taloudellinen tilanne.

Lakiluonnos asettaa alle 20 000 asukkaan kunnille automaattisesti selvitysvelvollisuuden. Kotkan - Haminan seudulla edellä mainitun asukasluvun perusteella selvitysvelvollisia ovat Pyhtää, Virolahti ja Miehikkälä. Väestöpohjaan nojautuvan selvitysrajan lisäksi perusopetuksen laadukkaan järjestämisen katsotaan edellyttävän noin 50 lapsen ikäluokkaa. Kunnan on pystyttävä kantamaan palvelujen järjestämisvastuu sekä myös tuottamaan itse pääosa palveluista. Lakiluonnoksen mukaista 20 000 asukkaan väestöpohjaa on, huomioon ottaen samanaikaisesti vireillä oleva SOTE-uudistus, pidettävä liian pienenä.

Kuntarakennelakiluonnos poikkeaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä koskevista suunnitelmista. Palvelurakennetyöryhmän loppuraportissa edellytetään kuntarahoitteiselle sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle 50 000 - 100 000 asukkaan väestöpohjaa, mikä sekkin on varsin vaatimaton väestöpohja erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhdistämisen lähtökohdaksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen siirtäminen peruskunnista SOTE-alueille (kuntayhtymiin) tarkoittaa päätöksenteon kannalta merkittävimmän taloudellisen kokonaisuuden siirtämistä pois kunnanvaltuustojen päätösvallasta.

Molempien vireillä olevien uudistusten toteutuessa alle 50 000 asukkaan kunnille jää hyvin vähän itsenäistä päätösvaltaa. Kotkan kaupungin käsityksen mukaan kuntarakenneuudistusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta tulisikin tarkastella yhdessä, jotta uudistuksen myötä voitaisiin karsia päällekkäisiä hallinnollisia rakenteita eikä luoda uutta hallintoa. Sen lisäksi tulisi edistää kuntien itsehallintoa. Kotkan kaupungin käsityksen mukaan tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuntakoolta 50 000 - 100 000 asukkaan väestöpohjaa.

Yhdistymisselvityksen tarpeen osoittaa kuntarakennelakiluonnoksen mukaan mm. työpaikkaomavaraisuus; selvityksen suunta ilmenee luonnoksessa työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenneperusteista. Mikäli kunnan työpaikkaomavaraisuus jää alle 80 %:n, on kuntarakenteen selvitys sillä perusteella tarpeellinen. Kotkan - Haminan seudulla Miehikkälä ja Pyhtää eivät täytä lakiluonnoksen perustelujen mukaan työpaikkaomavaraisuusehtoa.

Tilastokeskuksen määrittelemillä työssäkäyntialueilla vähintään 25 % Haminan ja Pyhtään työssäkäyvästä väestöstä työskentelee Kotkassa (2009 tilasto). Uudessa lakiluonnoksessa tämä 25 %:n työssäkäyntiperuste muodostaa myös kuntarakenteen selvityksiperusteen. Suomen ympäristökeskuksen 2010 tietoihin perustuvan taajamaluokittelun mukaan yhdyskuntarakenneperuste täyttyy Kotkassa ja Haminassa kunnan keskustaajaman tai lähitaajaman ylittäessä kunnan rajan. Vastaavasti kasvupaineen perusteella yhdyskuntarakenneperuste täyttyy Kotkassa ja Pyhtäällä.

Kunnan taloudellinen tila muodostaa myös lakiluonnoksen mukaan perusteen kuntarakenneselvitykseen. Perusteet ovat seuraavat:

- kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltävässä tilinpäätöksessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaiset erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn raja-arvot alittuvat;
- kunnan viimeisessä hyväksytyssä ja kahdessa sitä edeltävässä tilinpäätöksessä yllä mainitun lainkohdan mukaisista kuudesta raja-arvosta neljä täyttyy;
- kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti on vähintään 500 euroa ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä taseessa on kertynyt alijäämää.

Lakiluonnoksen perustelujen mukaan vuonna 2012 taloudellisen perusteen kuntarakenneselvitykseen täytti 42 kuntaa. Etelä-Kymenlaakson kunnista ainoastaan Virolahti kuului 2009 - 2011 tilinpäätösten perusteella tähän ryhmään (4 raja-arvoa kuudesta).

Kotkan kaupunki pitää yhdistymisselvityksen perusteita, väestöpohjaa lukuun ottamatta, riittävän monipuolisina ja kattavina. Yhdistymisselvityksen sisällön suhteen ei ole huomautettavaa.

Aikataulu

Kuntarakennelain on tarkoitus tulla voimaan kesällä 2013. Lain mukaan kuntien on 30.11.2013 mennessä ilmoitettava valtiovarainministeriölle, minkä kunnan tai kuntien kanssa ne selvittävät yhdistymistä. Yhdistymisselvitys ja kuntien yhteinen yhdistymisesitys tulisi toimittaa lakiluonnoksen mukaan valtiovarainministeriölle 1.4.2014 mennessä. Laissa asetettu aikataulu kunnissa vaadittavine päätöksentekomenettelyineen ja asukkaiden kuulemisineen on yhdistymisselvityksen valmistumisen kannalta aivan liian kireä.

Yhdistymisselvityksen tavoitteena on sisältää esitys kuntien yhdistymisestä sekä siihen liittyvä yhdistymissopimus. Selvitykseen tulee näin ollen sisältyä vähintään 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 sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Myös kielellisten oikeuksien toteutuminen on arvioitava kaksikielisten kuntien osalta.

Lakiluonnoksessa yhdistymisselvitystä laativille kunnille annetaan käytännössä vain muutama kuukausi aikaa laatia suunnitelmat valmiiksi yhdistymistä varten. Tämä ei Kotkan kaupungin käsityksen mukaan ole kohtuullista. Kuntien selvitykset joudutaan laatimaan muun virkatyön ohella lukuisissa kuntien yhteisissä työryhmissä. Mikäli tavoitellaan hyvää yhdistymisselvitystä suunnitelmiseen sekä kuntien vapaaehtoisuutta yhdistyä, on neuvotteluille ja yksityiskohtien selvittelyille varattava riittävästi aikaa.

Kotkan kaupunki esittää lakiluonnosta muutettavaksi siten, että yhdistymiselvitykset ja -esitykset tulisi toimittaa valtiovarainministeriölle viimeistään 1.4.2015 mennessä. Vastaava muutos tulisi tehdä lakiesityksen 41 §:ään, joka koskee yhdistymisavustusta ja sen edellytyksenä olevaa yhdistymiselvityksen jättämistä.

Valtioneuvoston toimivalta

Lakiluonnoksessa päätösvalta selvitysalueesta poikkeamiseen ja erityisen kuntajakoselvityksen määräämiseen on valtiovarainministeriöllä. Valtioneuvosto päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muutoksesta valtuustojen ollessa asiasta eri mieltä. Kotkan kaupungilla ei ole huomautettavaa nykyisen kuntajakolain määrittelemään valtioneuvoston toimivaltaan eikä kuntarakennelakiluonnoksen esityksiin em. toimivallasta.

Taloudellinen tuki yhdistymiselle

Kotkan kaupunki esittää harkittavaksi, että kunnalla olisi oikeus saada valtiolta kannustavasti avustusta yhdistymiselvityksen kustannuksiin. Oikeus avustuksen saamiseen saattaisi lisätä halukkuutta vapaaehtoisin selvityksiin. Lakiluonnoksessahan on avustus tältä osin jätetty ministeriön harkintaan ja ainoastaan ministeriöaloitteiset erityiset kuntajakoselvitykset kustannetaan valtion varoista.

Kuntien yhdistymisavustusten määräytymisen osalta Kotkan kaupunki esittää myös, että avustusten kannustavuutta useamman kunnan liitoksiin lisätään.

Kielilain muutos

Yhdistymiselvityksen yhteydessä on tarkasteltava kunnan kielellistä asemaa. Kielilain esitetty muutos edellyttää uuden kunnan muuttuvan pysyvästi kaksikieliseksi, jos siihen yhdistetään kaksikielinen kunta.

Jos asukasmäärältään pieni kaksikielinen kunta yhdistetään yhteen tai useampaan suurempaan yksikieliseen kuntaan, voi kielivähemmistön osuus väestöstä uudessa kunnassa jäädä hyvin pieneksi. Jos kunnan kaksikielisyyden vaatimus on pysyvä, tarkoittaa se vähemmistökielen aseman huomattavaa parantamista. Lisäksi kuntien asema kielilain suhteen muuttuu eriarvoiseksi, koska kaksikielinen kunta voi muuttua yksikieliseksi edellytysten täytyessä, mutta yhdistynyt kaksikieliseksi muuttunut kunta ei voi.

Jokaisella on oikeus saada palveluja äidinkielellään. Tämä tulee luonnollisesti turvata vähemmistökieltä puhuvalle väestönosalle. Sen sijaan kielilakiin esitettyä tiukennettua vaatimusta yhdistyvän kunnan muuttumisesta kaksikieliseksi, ei voida tukea. Kotkan kaupunki esittää, että kielilakia ei tältä osin muutettaisi, vaan nykyisin voimassaolevat kielilain vaatimukset kaksikielisyydelle jätettäisiin ennalleen. Nykyiset vaatimukset edellyttävät äidinkielenään vähemmistökieltä puhuvien asukkaiden määräksi vähintään 3000 henkeä tai vähintään 8 prosenttia asukkaista.”

Esittelijä: Kaupunginjohtaja Henry Lindelöf

Ehdotus: Kaupunginhallitus päättää ehdottaa valtuustolle, että se päättää antaa valtiovarainministeriölle yllä olevan lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta ja kielilain muutosluonnoksesta.

Asian käsittely:

Jäsen Jorma-Kalevi Merivirta esitti seuraavan toivomuksen:

”Jos kuntaliitoksen yhteydessä syntyy uusi kaksikielinen kunta, toteutetaan ruotsinkieliset palvelut Kotkan tulkikeskuksen avulla. Uusi syntyvä suurkunta voisi toimia kokeilun pilottihankkeena, ja saatuja kokemuksia tarjotaisiin muuallekin Suomeen.”

Päätös: Hyväksyttiin ehdotuksen mukaisesti.

Jäsen Jorma-Kalevi Merivirran esittämä toivomus otettiin pöytäkirjaan.

Kv 4.3.2013 § 49

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö liitteineen on osoitteessa http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20121122Kuntar/name.jsp

Kh: Valtuusto hyväksyy kaupunginhallituksen ehdotuksen.

Asian käsittely:

Keskustelun kuluessa käyttivät puheenvuoroja valtuutetut Juho Eerola ja Paatero, kaupunginjohtaja Lindelöf sekä valtuutetut Elomaa, Virtanen, Tiusanen, Seppo Eerola, Tiusanen, Bohm, Levonen, Almgren, van Wouterghem ja Mielonen.

Päätös: Hyväksyttiin.

Toimeenpano:

Ote: sähköpostitse valtiovarainministerio@vm.fi
7.3.2013 mennessä

Ei valitusosoitusta
