

Lausunnon antaminen kuntarakennelakiluonnoksesta

44/010/2012

KH 25.02.2013 § 74

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Osana kuntauudistusta hallitus käynnisti syksyllä 2011 koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvitys Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne valmistui heinäkuussa 2012.

Hallitus linjasi kuntauudistuksen etenemistä iltakoulussaan 5.6.2012 antaen määrittelemiensä tarkastelunäkökulmien perusteella tarkempien uudistuksen kriteerien valmistelun rakennelakia valmistelevalle työryhmälle tehtäväksi. Työryhmän valmistelemaat tarkemmat kriteerit vahvistettiin hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä 27.6.2012.

Lausuntopyynnön kohteena oleva kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu hallituksen linjausten pohjalta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolakia, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelakiksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin. Edelleen sosiaali- ja terveyspoliittinen ministerityöryhmä on linjannut palvelurakennemuutoksen jatkoa 15.11.2012.

Valtiovarainministeriö pyytää kunnilta ja muilta tahoilta lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

1. selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista (ml. poikkeuspennot) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
2. esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;
3. valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;
4. yhdistymisavustusten ehdoista ja määrästä;
5. sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Lausunnot pyydetään toimittamaan valtiovarainministeriöön 7.3.2013 mennessä. Valmistuilla olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen merkittävyyden vuoksi perusteltua on, että lausunnon antaa kaupunginvaltuusto.

Oheismateriaali ja liitteet

[Valtiovarainministeriön](#) lausuntopyyntö VM162:00/2011

[Oheismateriaalina](#) kuntarakennelaki -lakiluonnos perusteluineen

[Oheismateriaalina](#) kuntauudistuksen etenemisen kaavio

[Oheismateriaalina](#) muistio muista kuntauudistuksen hankkeista

[Oheismateriaalina](#) muistio sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen linjauksista

[Oheismateriaalina](#) kriteeritarkastelua Satakunnan maakunnan osalta

Kaupunginhallitus
Kaupunginvaltuusto

§ 74
§ 23

25.02.2013
04.03.2013

Oheismateriaalina Satakunnan sairaanhoitopiirin 28.1.2013 § 21 valtiovarainministeriölle antama lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta ja palvelurakenneuudistuksen linjanvedoista
Liitteenä ehdotus Kokemäen kaupungin lausunnoksi kuntarakennelakiluonnoksesta

Kaupunginjohtajan päätösehdotus

Kaupunginhallitus

1. keskustelee kuntarakennelakiluonnoksesta sekä sitä koskevan lausunnon antamisesta;
2. päättää ehdottaa kaupunginvaltuustolle, että kaupunginvaltuusto päättää antaa valtiovarainministeriölle liitteenä olevan Kokemäen kaupungin lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta.

Päätös Kaupunginhallitus hyväksyi kaupunginjohtajan päätösehdotuksen, ja päätti ehdottaa kaupunginvaltuustolle, että kaupunginvaltuusto päättää antaa valtiovarainministeriölle liitteenä olevan Kokemäen kaupungin lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta.

Lisätietoja kaupunginjohtaja Markus Ojakoski, puh. 0500 459 009.

KV § 23

Oheismateriaali ja liitteet

- Oheismateriaalina valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM 162:00/2011
- Oheismateriaalina kuntarakennelaki -lakiluonnos perusteluineen
- Oheismateriaalina kuntauudistuksen etenemisen kaavio
- Oheismateriaalina muistio sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen linjauksista
- Oheismateriaalina kriteeritarkastelua Satakunnan maakunnan osalta
- Oheismateriaalina Satakunnan sairaanhoitopiirin 28.1.2013 § 21 valtiovarainministeriölle antama lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta ja palvelurakenneuudistuksen linjanvedoista
- Liitteenä ehdotus Kokemäen kaupungin lausunnoksi kuntarakennelakiluonnoksesta

Käsittely Kuultiin Keskustan, SDP:n, Kokoomuksen, Vasemmistoliiton ja Perussuomalaisten valtuustoryhmien ryhmäpuheenvuorot, ja käytiin keskustelua asiasta. Lausunnon viimeisestä pääkappaleesta päätettiin valtuutettu Juha Korkeaojan kannattamasta valtuutettu Mikko Vallin esityksestä yksimielisesti poistaa sanat "edes jollakin muotoa".

Päätös Kaupunginvaltuusto hyväksyi päätösehdotuksen yksimielisesti käsittelyn aikana tehdyin muutoksin.

Muutettu Kokemäen kaupungin lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta on [pöytäkirjan liitteenä](#).

Lisätietoja kaupunginjohtaja Markus Ojakoski, puh. 0500 459 009.

Kaupunginhallitus
Kaupunginvaltuusto

§ 74
§ 23

25.02.2013
04.03.2013

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Kokemäellä 5.3.2013



Marianne Mäkelä
pöytäkirjanpitäjä

Kokemäen kaupungin lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Yleistä

Kokemäen kaupunki huomauttaa valtiovarainministeriötä siitä, että kuntarakennelakiluonnokseen liittyvillä tilannetta koskevilla analyyseillä ja kuntarakennelakiluonnoksen ratkaisuehdotuksilla on hämmästyttävän vähän tekemistä keskenään. Kuntien palveluihin kohdistuu tulevaisuudessa paineita, koska palveluiden määrällinen tarve erityisesti sosiaali- ja terveystoimessa kasvaa merkittävästi ja hyvin mahdollisesti yleistä talouden kasvua nopeammin. Kuntien määrään tällä asialla ei ole suoranaista yhteyttä, vaan tarve kasvaa kuntarajoista riippumatta. Kuntien määrän perusteluna asiointi- ja työssäkäyntisuunnilla sekä yhdyskuntarakenteen yhtenäisyydellä voi olla merkitystä lähinnä, kun kyseessä on todella merkittävä työssäkäynti tai muu toiminnallinen tai rakenteellinen yhteys.

Kuntarakennelakiluonnoksen 4 a §:n mukaan:

”Kuntarakenneuudistuksen tarkoituksena on turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää ja tuottaa ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhteiskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.

Tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä hallita markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastata vaatimukseen asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.

Vahvat peruskunnat muodostuvat luonnollisista työssäkäyntialueista, pystyvät luomaan edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle sekä kykenevät tehokkaasti huolehtimaan yhdyskuntarakenteen kehittämisestä ja estämään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tavoitteena on lisäksi edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.”

Näitä sinänsä hyviä tavoitteita ei ole kuntauudistuksesta käydyssä keskustelussa onnistuttu yhdistämään tarjolla oleviin keinoihin. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamiseen tähdätään mallilla, jonka mukaan toimiessa isossa osassa kuntia ei sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen eivät olisi välittömästi itsellä.

Selvitysvelvollisuus, selvitysperusteet (ml. poikkeusperusteet) ja selvitysvelvollisuuden sisältö

Lakiluonnoksen 4 c §:ssä on edellytetty yhdistymisselvitys tehtäväksi kunnissa, joiden asukasluku on alle 20 000. Pääkaupunkiseudun näkökulmasta luku lienee pieni, mutta maaseutumaisilla alueilla

muutos vähintään 20 000 asukaan kunniksi on kulttuurisesti merkittävä, ja tarkoittaa paikallisuuden ja paikallisen itsehallinnon käsitteen uudelleenmäärittelyä. Muutoksen myötä tällä hetkellä alueen käsitettä kantavista seuduista tulisi paikallishallintoyksiköitä. Kokemäen kaupunki toivoo lainvalmistelussa tästäkin näkökulmasta selvitettävän sääntelyssä käytettävän paikallisen itsehallinnon käsitteen sisältöä ja merkitystä sekä suhdetta esitettäviin selvityspenusteisiin.

Yhdyskuntarakenne- ja työssäkäyntikriteerit, huolimatta siitä, että ne eivät ole vahvasti yhteydessä keskeisimpiin osiin kuntien toimintaa, on nostettu pakonomaiseksi selvityspenusteeksi. Lisäksi selvityspenusteen syntymisen kynnys näiden kriteerien osalta on asetettu niin matalalle, että on kyseenalaista, onko selvityspenusteilla todellista merkitystä.

Puhtaasti yhdyskuntarakenne- ja työssäkäyntiperusteilla monien alle 20 000 asukaan kuntien ehkä pikemmin pitäisi säilyä itsenäisiä kuin liittyä näillä perusteilla katsottuna ”luonnottomaan” kokonaisuuteen. Siten kuntarakennelakiluonnos on sisäisesti ristiriitainen tällä kohdin.

Kokemäen kaupungin 10.4.2012 antamassa lausunnossa Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvityksestä sekä kuntauudistukseen liittyvistä muista uudistuksista todettiin, että Kokemäki pitää mahdollisena omaehtoisen selvityksen toteuttamista Eurajoen, Harjavallan ja Nakkilan kesken. Kyseiset kunnat ovat Keski-Satakunnan terveydenhuollon kuntayhtymän jäsenkuntia. Kuntien yhteenlaskettu väestöpohja on n. 27 200 asukasta. Kyseisen selvitysalueen laajentaminen muilla Kokemäen lähellä sijaitsevilla kunnilla ei Kokemäen osalta ole poissuljettua. ***Kokemäen kaupunki on edelleen valmis selvittämään yli 20 000 asukkaan kunnan muodostamista edellisen lausunnon rajaamalla alueella.***

Esityksen sisältämät määräajat ja menettelyt

Kuntarakennelakiluonnoksen 4 g §:n mukaan kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä. Edelleen lausuntopyyntöön liitteessä ”Kuntauudistuksen eteneminen” käytetään ilmaisua ”kuntien yhdistymisselvityksen ja –esitykset 1.4.2014 mennessä”. Julkisuuudessa on todettu, että kuntien pakkoliitoksiin ei ryhdytä, ja joissakin puheenvuoroissa on myös todettu kunnallista itsehallintoa koskevan sääntelyn estävän tämän. Kuntien keskuudessa on liitosten pakonomaisuudesta/vapaaehtoisuudesta syntynyt erilaisia näkemyksiä. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä on todettu uudistettavan myös mm. kuntien tehtäviä sekä kuntien valtiosuuslainsäädäntöä, jotka vaikuttavat merkittävästi kuntien tulevaisuuteen ja toimintamahdollisuuksiin. ***Kokemäen kaupunki katsoo, ettei liitosten toteuttamista pidä edellyttää, jos valtuustot niitä vastustavat. Tämän on syytä näkyä selvästi ilmaistuna kuntarakennelaisissa samoin kuin muun lainsäädännön valmistelussa sekä kuntien todellisten toimintamahdollisuuksien turvaamisessa.***

Lakiluonnoksessa yhdistymisesityksen aikarajaan (1.4.2014) kytketään sanktioita, jos sitä ei noudateta. Vain aikarajan mukaisesti päätetyt yhdistymiset johtaisivat yhdistymisavustuksien ja mahdollisten valtiosuuslainsäädäntöjen kompensatioiden saamiseen. Erityisesti monikuntaselvityksissä määräaika on epätarkoituksenmukaisen tiukka. Kuntarakennemuutos on toki ollut tiedossa, muttei

kuitenkaan johdonmukaisesti samansisältöisenä pysyvä. Kokemäen jo kertaalleen ilmaistua (lausunto 10.4.2012) valmiutensa seurata uudistusta, uudistus muuttuessaan toisisisältöiseksi lakiluonnoksen mukaisella tavalla vähintään vaikeuttaa toteuttamista tavalla, jonka edellinen valtiovarainministeriön esitys mahdollisti.

Kokemäen kaupunki lähtee siitä, että kuntien selvitykset eivät välttämättä johda siihen, että liitosselvitys osoittaa kuntalaisten aseman, kuntatalouden tai palvelujen järjestämisen mahdollisuuksien parantuvan. Jos selvitykset eivät ole tällä tavoin tuloksellisia, on jokseenkin vastuutonta vaatia liitosehdotuksia tehtävän niiden pohjalta. Selvittämisen määräajat vaikeuttavat tuloksellista selvittämistä. ***Kokemäki vastustaa ehdottomasti 1.4.2014 tehtäväksi vaadittavan yhdistysesityksen sisällyttämistä lakiin.***

Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta

Valtioneuvoston toimivaltaan ei lakiluonnoksessa esitetä muutoksia, mutta osana prosessia toteutettavat kuntien tehtäviin sekä valtiosuuslainsäädännön uudistamiseen liittyvät sääntelymuutokset voivat johtaa käytännössä valtioneuvoston lisääntyvään toimivaltaan määrätä kuntien liitoksista. Kokemäen kaupunki ei näe tällaista kehityssuuntaa toivottavana. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on tärkeätä, että kuntien valtuustoilla säilyy vastaisuudessakin lopullinen päätösvalta kuntarakenteen muuttamisessa tai muuttamatta jättämisessä.

Yhdistymisavustuksien ehdot ja määrät

Lakiluonnoksessa on ehdotettu, että yhdistymisavustuksia ja valtiosuusien kompensatiota voisi saada vain niihin kuntarakenteen muutoksiin, joista tehdään päätös 1.4.2014 mennessä ja jotka toteutetaan viimeistään vuoden 2017 alusta. Etukäteen ei voida tietää, syntyykö liitosselvityksien myötä kokonaisvaltaisesti nykyistä parempaa tulevaisuutta, joten yhdistymisesityksiin ei ole syytä painostaa tällaisin keinoin. Jatkossakin kuntaliitoksista syntyy kustannuksia.

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

Kyseessä olevissa linjauksissa on käytännön kysymyksiä, joihin ei vastata riittävällä tavoin. Kokemäen kaupunki edellyttää valtioneuvostolta sitä, että uudistusten konkreettista sisältöä avataan ja siitä käydään keskustelua ennen kuin kiirehditään esittämään hallintolokeroita.

Oletettavaa on, että jos merkittävä osuus erikoissairaanhoidosta siirretään reilun 50 000 asukkaan alueiden hoidettavaksi, tulee vastaan isoja ongelmia. Kokemäen kaupunki lähtee siitä, että merkittävää osaa erikoissairaanhoidosta ei Satakunnassa ole syytä hoitaa maakuntaa pienemmissä kokonaisuuksissa. ***Mikäli näiden ns. sote-linjausten mukaan päädyttäisiin etenemään ja vaihtoehdot olisivat kuntayhtymämuotoinen toimija tai vastuukuntamalli, Kokemäki ei hyväksy***

vastuukuntamalla. Muutoin toimitaan kuntarakennelakiluonnoksen 4 a §:n vastaisesti, jota vastaan nämä sote-linjaukset muutenkin vaikuttavat toimivan kaikkien niiden osalta, jotka olisivat päätymässä sote-alueisiin mukaan.

Toisaalta Kokemäki katsoo, että täydellisestä sote-integraatiosta ei ole välttämätöntä pitää kiinni. Syntyvällä vähintään 20 000 asukkaan kuntarakenteella olisi mahdollista hoitaa vahvojen peruskuntien toimesta merkittävästi enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kuin vain linjauksilla epämääräisesti esitetty ”joitakin”. Kuntataso joka tapauksessa on jäämässä olemaan, joten käytännössä sote-linjauksien ”kaksitasoinen” järjestelmä on kuitenkin kolmitasoinen vähintään siksi, että käytännössä standardiksi muodostuisivat sote-alueet. Siten kunnat joutuisivat vähintään järjestämään seurantaa, jos olisivat rahoitusvastuussa.

Jos uudistuksen perusajatus olisi se, että rahoitus on jokseenkin entiseen tapaan kuntien vastuulla, uudistus ei näytä tuovan mitään varsinaista parannusta asioihin. Tilanteessa, jossa maksajalla ei ole vaihtoehtoja sen suhteen, mistä palveluita hankkii ja jossa maksajan ohjausmahdollisuudet tuottajaan päin ovat rajalliset, voi helposti syntyä menokehityksen suhteen julkisen talouden kannalta negatiivisia vaikutuksia. Näiden linjausten mukaiset uudistukset saattavat kasvattaa tällaista maksajan ja tuottajan sekä demokraattisesti valitun päätöksentekokoneiston ja palveluista runsaasti tosiasiallisia päätöksiä tekevien toimijoiden välistä etäisyyttä.

Järjestelmästä on vaarassa tulla moniportainen ja –mutkainen, jolloin hallinto paisuu, rahavirta on hallitsematonta ja toiminnot etäännyvät. Lisäksi kuntien muusta toiminnasta erotetun järjestelmän ongelmana tulisi väistämättä olemaan moniammatillisen yhteistyön käytännön toteutus esimerkiksi sosiaali- ja sivistyspalvelujen välillä.

Kokemäki ei vastusta pyrkimystä todelliseen kaksiporaisuuteen, jossa kunnat ovat ensimmäinen porras. Toisen portaan, jolla olisi merkittävä osa terveydenhuollon tehtävistä sekä sosiaalitoimen tehtäviä, rahoitusjärjestelmää on kuitenkin syytä harkita kunnolla. Jos toisen portaan pitää hankkia taloudellisesti mitattuna kymmenesosa palveluistaan ulkopuoleltaan, ei tätä voida pitää yhtä perustavanlaatuisena ongelmana kuin kuntarakennelakiluonnoksen keskeisen tavoitteen, jossa ”kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä”, romuttamista.