



RUSKON KUNTA

Kunnanvaltuusto

RUSKON KUNNAN LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA JA SOSIAALI- JA TERVEYSPOLIITTISEN MINISTERITYÖRYHMÄN PALVELURAKENNEUUDISTUKSEN LINJAUKSISTA

1 Yleistä kuntarakennelakiuudistuksesta ja sen tavoitteista

Kuntarakennelakiehdotuksessa ei ole huomioitu lainkaan vuonna 2012 suoritetun laajalla lausuntokierroksella annettuja lausuntoja ja kuntien mielipiteitä. Lakiehdotusta valmisteltaessa ei ole myöskään huomioitu erilaisia tutkimuksia, jotka ovat osoittaneet, että toteutuneilla kuntaliitoksilla ei ole päästy nykyisen kuntajakolain mukaisiin tavoitteisiin, joissa kunnan pitäisi olla elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva. Erityisesti Kuntaliiton ja seitsemän ministeriön yhteistyössä tekemän Paras-hankkeen laaja-alaisen tutkimusohjelman (ARTTU) lukuisat tutkimukset ovat osoittaneet, että lakiehdotuksen tavoitteet eivät ole relevantteja. Hankkeen valmistelussa erilaisia tutkimuksia käytetään tarkoitushakuisesti puoltamaan yksinomaan kuntarakenteen muutosta tavalla, joka ei vastaa hyvälle lainvalmistelulle asetettuja kriteerejä. Hallituksen esityksessä todetaan, että yksi kuntauudistuksen tärkeimmistä tavoitteista on demokratian ja kuntalaisten osallisuuden vahvistaminen. Hallituksen mukaan riittävän vahvojen ja elinvoimaisten kuntien muodostamisella vahvistetaan demokraattisen päätöksenteon asemaa ja liikkumavaraa kunnissa. Lisäksi hallituksen mielestä kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota lähidemokratian kehittämiseen.

Ruskon kunnan mielestä tässä on käymässä juuri päinvastoin. Kysymyksessä on ensisijaisesti päätöksenteon keskittäminen, lähidemokratian ja lähipalvelujen alasajo, joista on saatu hyviä esimerkkejä monikuntaliitoksen toteuttaneista kunnista (Salo, Oulu). Lisäksi Ruskon kunta kiinnittää huomioita siihen, että lakiin ei voi asettaa sellaista tavoitetta, jolla edellytetään kunnan pystyvän vastaamaan riittävästä omasta palvelutuotannosta. Tämä on ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, jolla pyritään tarjoamaan tasapuoliset palvelut kaikille asukkaille. Palvelujen järjestämistapa kuuluu kunnan itsehallinnollisiin oikeuksiin, joihin kuntarakennelailla ei voida kajota ilman perustuslain säätämisyjärjestyksen noudattamista.

Kuntarakennelakiluonnoksen peruslähtökohtana on työssäkäyntialue, joka määrittelee kuntarajat. Oletuksena on siis, että kun kunta = työssäkäyntialue ja sen työpaikkaomavaraisuus silloin on min 100 %, se pystyy tehokkaaseen asukaslähtöiseen palvelutuotantoon ja luomaan edellytyksiä uudistuvalla ja kehittyvällä elinkeinoelämälle. Tämä pohjaoletus on kuitenkin vailla todellisuuspohjaa ja saattaa koko lakiluonnoksen siten outoon valoon. Jos nimittäin tarkastellaan

palvelutuotannon tehokkuutta kuvaavia tunnuslukuja, niin esim. keskuskaupunki, jonka työpaikkaomavaraisuus on sadan prosentin luokkaa, ei pysty lähellekään niin tehokkaaseen palvelutuotantoon kuin alemman työpaikkaomavaraisuuden omaavat pienemmät kunnat. Onko työpaikkaomavaraisuudella ja työssäkäyntialueella siis mitään yhtymäkohtaa kunnan tehokkaaseen toimintaan? Tässä valossa näin ei näytä olevan. Tästä syystä Ruskon kunnan mielestä lakiin ei pitäisi kirjata mihinkään perustumatonta oletusta työssäkäyntialueen roolista selvityisperusteeksi. Kuntalain mahdollisilla muutoksilla ei voida perustella kyseistä lakiehdotusta, koska kuntalain valmistelu on siinä vaiheessa, ettei sen sisällöstä ole mitään tietoja. Lakiuudistusten aikatauluun Ruskon kunta ottaa kantaa tarkemmin lausunnon kohdassa 3.

2 Selvitysvelvollisuus, selvityisperusteet ja selvitysvelvollisuuden sisältö

2.1 Selvitysvelvollisuus

Selvitysvelvollisuuden osalta Ruskon kunta toteaa, että lakitekstistä pitää poistaa yksiselitteinen tavoite, joka johtaa yksinomaan kuntien esitykseen kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvästä yhdistymissopimuksesta. Lakiehdotuksessa mainittu suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta yhteistyössä selvitysalueella ym. on otettava tasavertaiseksi vaihtoehdoksi yhdistymisesityksen kanssa. Kuntien yhteistyöhön perustuva malli on toteuttamiskelpoisin vaihtoehto Turun kaupunkiseudulla.

2.2 Selvityisperusteet

Lakiehdotuksessa mainitut selvityisperusteet eivät huomioi lainkaan sitä, kuinka tehokkaasti ja laadukkaasti kunta on pystynyt järjestämään julkiset palvelut asukkailleen, vaan perusteet on laadittu siten, että kuntien on mahdotonta välttyä liitoselvitykseltä. Esitetyllä kuntarakennemuutoksella pyritään ensi sijassa resurssien kokoamiseen ja päätöksenteon keskittämiseen. Ruskon kunta muistuttaa, että kuntien käytettävissä olevat resurssit ei lisäänny kuntaliitosten seurauksena, vaan tehottomuus lisääntyy, kun tehokkaasti toimivat kunnat ja niiden palvelurakenne liitetään tehottomampaan yksikköön. Tämä on havaittavissa varsinkin suurilla kaupunkiseuduilla.

Samoin kuin rakennetyöryhmän raportissa, ei lakiluonnoksessakaan ole huomioitu lainkaan muutoksen alkuperäisiä keskeisiä tavoitteita, joita olivat kestävyysvajeen supistaminen ja henkilöstön riittävyys. Samoin kuin vuonna 2012 antamassaan lausunnossa, Ruskon kunta toteaa, että kuntarakenteiden muutoksilla ei yksinomaan ratkaista edellä mainittuja ongelmia. Ruskon kunta edellyttää, että selvitysvelvoitetta ei ole sellaisilla kunnilla, jotka tuottavat palvelunsa jo nyt keskimääräistä tehokkaammin (tehokkuustunnusluku).

Väestöpohjan osalta Ruskon kunta toteaa, että edellä mainitun Arttu-tutkimuksen mukaan optimaalista kuntakokoa ei ole, vaan palvelurakenne ja sen tehokkuus ovat merkittävämpiä kuin kunnan koko. Myös pienemmät kuin yli 20 000 asukkaan kunnat voivat tuottaa palvelunsa kuntalaisille laajalla ja monipuolisella yhteistoiminnalla vähintään yhtä tehokkaasti ja taloudellisesti kuin isommat kunnat. Kuntarakennemuutuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena ollut tasalaatuisten palvelujen turvaaminen koko maassa ei ole toteutunut aikaisemmissa kuntaliitoksissa. Varsinkin

monikuntaliitokset ovat osoittaneet, että mitä suurempi kunta on syntynyt kuntaliitoksella, sitä enemmän palveluja on karsittu kuntien reuna-alueilta.

Työpaikkaomavaraisuus ei kuvaa kunnan elinvoimaisuutta, koska keskuskaupungin korkean työpaikkaomavaraisuuden taustalla on alueen muiden kuntien rahoittamien suurten terveydenhuollon laitosten henkilökunta sekä valtion laitosten työpaikat. Elinvoimaisuutta pitäisi mitata myös yritysten määrällä ja kunnan elinkeinotoiminnan kehittämisaktiivisuudella.

Asumispaikan ja työpaikan valintaan kuntarajojen muutokset eivät vaikuta, joten työmatkaliikenne jatkuu samanlaisena.

Yhdyskuntarakenteen kehittäminen voidaan hoitaa kuntien välisellä yhteistoiminnalla, kuten Turun kaupunkiseudulla on jo aloitettu. Turun kaupunkiseudun rakennemallilla 2035 päästään parempaan lopputulokseen kuin kuntaliitoksella, koska kunnat pystyvät omilla päätöksillään vaikuttamaan oman alueensa kehittämiseen ja sen asukkaiden elinolosuhteisiin. Lisäksi kuntien yhteistyöllä kaupunkiseutujen eri alueita voidaan parhaiten kehittää niiden erityisolosuhteet huomioiden ja tasa-arvoisesti. Tämä myös turvaa subsidiariteettiperiaatteen toteutumisen.

Poikkeamisperusteiden osalta Ruskon kunta toteaa, että lakiehdotuksen työssäkäynti- ja yhdyskuntarakentaneen mukaisesta selvitysalueesta poikkeaminen pitäisi olla mahdollista ministeriön päätöksellä, ilman erityistä kuntajakoselvitystä. Kunnille on annettava oikeus selvittää vapaaehtoisesti mahdollista yhteistyötä tai yhdistymistä.

2.3 Selvitysvelvollisuuden sisältö

Lakiehdotuksessa mainittu selvitysvelvollisuuden tavoitteena on esitys kuntien yhdistämisestä ja siihen liittyvän yhdistymissopimuksen hyväksyminen (4b§). Lisäksi 4 i pykälässä todetaan, että ministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen, mikäli kunta ei ole 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä tehnyt yhdistymisesitystä. Kuntaa ei voi velvoittaa osallistumaan sellaiseen selvitykseen, jota se mahdollisesti vastustaa. Vaikka lakiehdotuksen mukaan valtio vastaa selvittäjän palkkauskustannuksista tai muista korvauksista, niin kunnille tulee merkittäviä kustannuksia selvitystyöstä, joten se korostaa edelleen sitä, että kuntia ei voi ”pakottaa” osallistumaan selvitystyöhön.

Ruskon kunnan mielestä laissa ei saa määrätä selvityksen tulosta, vaan kunnille pitää antaa oikeus tehdä selvitys myös yhteistoiminnan laajentamisesta ja syventämisestä. Tämä mahdollisuus on todettu hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta sitä ei ole kirjoitettu selkeästi lakitekstiin. Ristiriita on korjattava siten, että myös yhteistoimintaselvitys täyttää selvitysvelvollisuuden.

3 Esityksen sisältämät määräajat ja menettelyt

Lakiesityksen aikataulu on epärealistinen. Lakiehdotuksen aikataulu on luotava sellaiseksi, että tämän lain mukaiset mahdolliset kuntaliitokset tulevat voimaan aikaisintaan 1.1.2017. Kunnille tulee varata enemmän aikaa asian valmisteluun. Selvitysvelvollisuuden ja mahdollisen yhdistymisesityksen / kuntien yhteistoimintamallin takaraja on siirrettävä vuodella eteenpäin, siis takarajaksi asetetaan 1.4.2015. Koska lain voimaantulo tulee siirtymään, pitää lakiehdotuksen 4 § 2 momentin mukaista ilmoitusaikaa siirtää tammikuun 2014 loppuun.

Yhdistymisavustusta koskevasta pykälästä (§41) on poistettava maininta siitä, että avustuksen ehtona on se, että kunnat ovat tehneet yhdistymisesityksen 1.4.2014 mennessä. Avustusta on maksettava kaikissa tapauksissa, jos yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017.

4 Valtioneuvoston toimivalta

Valtioneuvoston toimivaltaa ei saa laajentaa. Lakiehdotuksen 4 i §:ssä mainittu ministeriön yksipuolinen oikeus määrätä erityinen kuntajakoselvittäjä, jos kunta ei ole tehnyt määräaikaan mennessä yhdistymisesitystä, on poistettava. Erityinen kuntajakoselvittäjä voidaan asettaa vain kun lain 15 pykälän ehdot täyttyvät. Selvittäjä voidaan määrätä vain siinä tapauksessa, että kuntajaon muuttaminen on laajuutensa tai vaikeutensa taikka muusta perustellusta syystä erityisen merkittävä. Ministeriön on kuultava kuntia ennen selvittäjän määräämistä. Lisäksi lakiehdotuksen 11 §:stä on poistettava ehdotettu ministeriön oikeus tehdä esitys kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan.

5 Yhdistymisavustuksen ehdot ja määrät

Yhdistymisavustusten määrien tulee olla ehdotettua suurempia, koska yhdistymisen kustannukset ovat saatuihin hyötyihin nähden huomattavasti suuremmat. Tämän ovat osoittaneet lukuisat tutkimukset suoritetuista kuntaliitoksista. Monikuntaliitosten taloudelliset hyödyt ovat jääneet toteen näyttämättä, joten valtion on korvattava kunnille täysimääräisesti niille tulevat lisäkustannukset. Valtion on varmistettava, että sen asettamia tavoitteita toteuttaessaan kuntien palvelutaso ei romahda lisääntyneiden kustannusten johdosta.

6 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos

Sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutoksen valmistelu on niin kesken, ettei yksityiskohtaista lausuntoa voi antaa. Erityisesti väestöpohjavaatimukset erilaisten sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseksi ovat hyvin epämääräisiä. Ministerityöryhmän esityksessä mainitaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta kunnan väestöpohjan on oltava vähintään 20.000 asukasta. Kuitenkaan tämä ei riitä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatioon. Koska ministerityöryhmä ei voinut yksiselitteisesti linjata integraation tasoa, niin kunta ei voi lausunnon antajana ottaa kantaa uudistuksen kannalta keskeiseen asiaan.

Ministerityöryhmän esityksessä todetaan, että uudistuksella vahvistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota muuhun kunnalliseen päätöksentekoon. Ruskon kunnan mielestä uudistus ei edistä sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota, vaan sosiaali- ja terveystalouden muodostaminen vaikuttaa päinvastoin, koska ko. palvelujen järjestämisvastuu siirtyy entistä kauemmaksi peruskuntien muusta hallinnosta.

Ruskon kunta katsoo, että ehdotusta ei kannata viedä tältä pohjalta eteenpäin, koska ehdotetut muutokset eivät poikkea niin olennaisesti nykyisestä järjestelmästä ja siten muutoksilla ei tulla saavuttamaan tavoiteltuja hyötyjä. Muutoksiin voidaan ryhtyä sen jälkeen kun valmistelu on edennyt siihen vaiheeseen, että hyödyt voidaan perustella tutkimuksilla ja asiasta on käyty laaja kansalaiskeskustelu.

7 Yhteenveto

Ruskon kunta katsoo, että kuntarakennelakia ei tulisi säätää esitettyssä muodossa, koska:

1. lain valmistelu on ollut heikkoa ja sen lähtökohdat ovat analyttisesti arvioiden kestävämmät (esim. työssäkäyntialue);
2. lakiehdotuksessa ei ole otettu huomioon lakimuutoksen taloudellisia vaikutuksia, eikä kuntien aikaisemmin antamalla lausunnoilla ole ollut mitään merkitystä ja aikaisemmin tehtyjen kuntaliitosten vaikutuksista tehdyt tutkimukset on sivuutettu kokonaan;
3. lakimuutoksen alkuperäisiä tavoitteita, kestävyysvajetta ja henkilöstön riittävyyttä, ei ole huomioitu lainkaan selvitysvelvollisuuskriteereissä;
4. lakiehdotuksessa mainittu aikataulu on epärealistinen. Lain valmistelijoilla ei ole mitään käsitystä perusteellisen monikuntaliitoksen valmistelusta ja sen vaatimasta työmäärästä. Tämä johtaa huonoon valmisteluun ja virheellisiin johtopäätöksiin.

Lisäksi Ruskon kunta toteaa, että kuntien yhteistyöhön perustuva malli on ainoa toteuttamiskelpoinen vaihtoehto Turun kaupunkiseudulla, koska kaikki Turun ympäristökunnat ovat suhtautuneet kriittisesti suurkunnan luomiseen.

Asian siirtyessä eduskunnan käsittelyyn Ruskon kunta esittää ministeriölle välitettäväksi toiveen tulla kuulluksi asian eduskuntakäsittelyn aikana.

8 Muuta

Hankkeen jatkovalmistelun osalta Ruskon kunta uudistaa huhtikuussa 2012 antamassaan lausunnossa todetun näkemyksensä siitä, miten asiassa tulisi edetä.

Ruskon kunta suhtautuu myönteisesti kuntien itse käynnistämään selvitykseen, jonka tavoitteena on kuntatalouden tulevaisuuden haasteisiin vastaaminen. Tämä tulee toteuttaa siten, että tarkastelun kohteeksi otetaan seuraavat osakysymykset:

- Millaisissa ja minkä kokoisissa kunnissa palvelutuotanto on kustannustehokkainta?
- Millaisia ovat näiden kuntien hyvät käytännöt ja miten näitä käytäntöjä voidaan levittää?
- Tulisiko erityisesti erikoissairaanhoidon, mutta myös sosiaali- ja terveystoimen osalta tehtävienjakoa valtion, maakuntien ja kuntien välillä arvioida uudelleen?
- Millaisissa asioissa kuntien yhteistyömahdollisuuksien lisääminen kasvattaisi palvelutuotannon ja sen suunnittelun toiminnallista ja taloudellista mielekkyyttä?
- Onko kuntien tehtäväkenttää laajennettu jo niin suureksi, ettei kuntatalous sitä kestä suuressa osassa Suomea kuntarakenteesta riippumatta ja mitä tehtäviä voitaisiin karsia?
- Millaisin keinoin alueen houkuttelevuutta voidaan parantaa ja miten tällaiset toimintatavat ovat laajennettavissa koskemaan koko Varsinais-Suomen aluetta?

Tämä selvitys perustuisi siihen, että arvioidaan toteutuneiden kuntaliitosten vaikutukset, kartoitetaan hyvät käytännöt palvelurakenteissa ja prosesseissa sekä selvitetään lähidemokratian ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien todelliset vaihtoehdot. Mikäli nämä selvitykset osoittavat, että kuntaliitoksilla saadaan palvelurakenteeltaan ja houkuttelevuudeltaan tehokkaampia ja demokraattisesti johdettuja kuntia, niin sen jälkeen ryhdytään selvittämään uutta kuntarakennetta kuntien omien tavoitteiden perusteella.