

Lausunnon antaminen kuntarakennelaista

KH 18.02.2013 § 32

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2012 kuntarakennelakia valmistelevan työryhmän, jonka tehtävänä oli seurata ja arvioida vuoden 2012 keväällä toteutetusta kunta- ja palvelurakenneselvityksestä saatavaa palautetta ja sen pohjalta laatia yhteenveto alue- ja kuulemiskierroksesta sekä tehdä uudistuksen vaikutusarviointi ja laatia tarkennettu esitys uudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavoista. Lisäksi työryhmän tuli valmistella luonnos hallituksen esityksestä kuntauudistusta ohjaavaksi rakennelaiksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolakia, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaiksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspäätöksistä ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia saannoksia. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityspäätöksistä (ml. poikkeuspäätöksistä) 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.

Lausuntopyyntö ja muu aineisto on luettavissa osoitteessa:

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

Lausunto liitteenä nro 5.

(Valmistelija kunnanjohtaja Matias Hilden, p. 050 375 8541).

Kunnanjohtajan ehdotus: Kunnanhallitus päättää tehdä valtuustolle seuraavan päätösehdotuksen:

Valtuusto päättää antaa kuntarakennelaista liitteen mukaisen lausunnon.

Päätös: Päätösehdotus hyväksyttiin.

Toimenpiteet:

Valtuusto

Tiedoksi:

Valtiovarainministeriö (valtiovarainministerio@vm.fi)

KV § 20

Liite 2.

PUUMALAN KUNTA

Kunnanhallitus	§ 32	18.02.2013
Valtuusto	§ 20	04.03.2013

Lisäys liitteen 2 kohdan 4 f § kolmanteen kappaleeseen:

Syrjäisyysluku ei ota riittävästi huomioon sitä, että jossain kunnassa asukkaat saattavat sinänsä asua tiiviisti kuntakeskuksessa, mutta etäisyydet seuraavaan kuntakeskukseen ovat pitkät.

Päätös: Päätösehdotus hyväksyttiin yllä mainitulla muutoksella.

Puumalan kunnan lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Viitaten valtiovarainministeriön 22.11.2012 tekemään lausuntopyyntöön kuntarakennelakiluonnoksesta Puumalan kunta toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Yleisesti kuntarakenteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisesta

Kunta katsoo, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutostusta valmistelleen työryhmän esittämä malli ei ole omiaan edistämään sosiaali- ja terveydenhuollon kestäväää järjestämistä, ja jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää merkittävästi huomiota THL:n ylijohtajan raporttiin jättämään eriävään mielipiteeseen. Puumalan kunta on erityisen huolissaan siitä epävarmuuden tilasta, joka Etelä-Savon maakuntaan on syntynyt uudistuksen myötä, varsinkin kuntien sote-ratkaisujen osalta.

Sekä kuntalaki että valtiosuvelainsäädäntö ovat nykyisen aikataulun mukaan saamassa lopullisen muotonsa vasta vuoden 2014 aikana. Puumalan kunta pitää ongelmallisena kuntauudistuksen etenemisessä ja aikataulussa sitä, että kuntarakennelakiluonnos edellyttäisi kunnilta ratkaisuja tai vähintään erittäin pitkälle vietyjä yhdistymisselvityksiä tilanteessa, jossa uuden kunnan tuleva toimintaympäristö on täysin avoinna.

Lain yleisperusteluista

Puumalan kunta katsoo, että lain yleisperusteluissa ei ole läheskään tarpeellisella tavalla käyty läpi lainsäädännön nykytilaa, arvioitu nykytilaa, arvioitu lakimuutoksen vaikutuksia, suoritettu vertailua muiden valtioiden vastaavaan lainsäädäntöön tai eikä esitetty ylipäätään perusteluja lakiluonnoksen sisällölle.

Yksittäisten lakipykälän sisällöstä Puumalan kunnalla on huomautettavaa seuraavasti:

4 a § Kuntarakennemuutoksen tavoite

Puumalan kunnalla ei ole huomautettavaa pykälän sisällöstä, mutta viittaa kuitenkin lain yleisperusteluista antamaansa kommenttiin, ja toivoo, että lain perusteluissa olisi kattavammin esitetty perusteluja lakimuutokselle.

4 b § Selvitysvelvollisuus

Yleisellä tasolla Puumalan kunta katsoo, että yksinkertaisempaa olisi edellyttää selvitystä kaikilta kunnilta. Sitä, kenen kanssa kuntien tulisi liitosta selvittää, voitaisiin määrittää esimerkiksi kohdan 4 d tapaisilla kriteereillä, mikäli se yhdyskuntarakennetta koskevista syistä katsotaan tarpeelliseksi.

Koska selvitystä edellytetään käytännössä lähes kaikilta kunnilta, tulee neljännen momentin mukaisen yhdistymisselvityksen tavoitteiden ja edellytettyjen asioiden osalta huomattavia ongelmia. On oletettavaa, että osa kunnista tulee selvitysalueilla hyväksymään selvityksen mukaisen yhdistymisen, mutta eivät kaikki. Käytännössä koko yhdistymisselvityksen hyödyt saattavat kadota, mikäli vain osa kunnista toteuttaa liitoksen selvitysalueella. Edellä mainitusta syystä olisi selvitysvelvollisuuden sisältöä syytä keventää, tai esimerkiksi laatia kaksiportaiseksi, jolloin esimerkiksi yhdistymissopimus sekä suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä tuottamisesta voitaisiin laatia ainoastaan niiden kuntien kesken, jotka tosiasiaassa suunnittelevat yhdistyvänsä.

Yksi vaihtoehto olisi edellyttää kunnilta kuntaliitosesiselvityksen laadintaa.

4 c § Palveluiden edellyttämä väestöpohja

Kuten aiemmassa lausunnossaan kuntauudistuksesta, Puumalan kunta toteaa edelleen, ettei se näe 50 lapsen määrää ikäluokkaan kohden sinänsä perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta välttämättömänä edellytyksenä tai perusteltuna.

4 d § Työpaikkavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

Vaikka kyseiset kriteerit eivät Puumalan kuntaa koskekaan, niin kunta siitä huolimatta toivoo, että työssäkäyntiperusteiden määrittely olisi perusteltu tarkemmin, mikäli perusteet ovat olemassa. Esimerkiksi syitä eri kaupunkiseutujen erilaisille prosenteille ei ole esitetty.

4 e § Kunnan taloudellinen tilanne

Taloudellista tilanteen mukaan määräytyvä selvitysvelvollisuus poikkeaa selvästi muista selvitysvelvollisuuteen johtavista kriteereistä. Se on myös väestöpohjakriteerin lisäksi ainoa esitetty kriteeri, jonka Puumalan kunta täyttää (taseen alijäämä yli 500 euroa asukasta kohden vuoden 2011 tilinpäätöksessä).

Kunnan taloudellinen tila on usein varsin muuttuva kriteeri, ja poikkeaa siinä merkittävästi muista selvitysvelvollisuuden kriteereistä, jotka ovat selvästi pysyvämpiä. Yksittäisen kunnan taloudellinen tilanne sen sijaan saattaa muuttua hyvinkin nopeasti joko huonompaan tai parempaan suuntaan.

Puumalan kunnan kannalta erityistä huomiota herättää alijäämäkriteeri. Kumulatiivinen alijäämä, joka on puhtaasti kirjanpidollinen kriteeri, ei yksin kuvaa tarpeeksi riittävällä tavalla kunnan talouden tasapainoa. Esimerkiksi erot kuntien poistokäytännöissä ja aikanaan tehty peruspääoman muodostaminen ovat johtaneet siihen, että kumulatiivista yli-/alijäämää koskeva kriteeri ei ole kunnittain vertailukelpoinen, eikä

se näin ollen voi myöskään kuvata yksittäisen kunnan taloudellista tilaa riittävän luotettavasti. Mikäli kriteeri kuvaisi kuntien taloutta tosiasiasa hyvin, niin kuntataloudessa ei olisi mitään huolestuttavaa, sillä Suomen kuntatalouteen olisi 2000-luvullakin kertynyt yli 5 miljardin euron ylimääräinen puskuri.

Lakiluonnoksessa, ja myös ns. kriisikuntakriteereissä, alijäämä on kuitenkin katsottu itsessään niin toimivaksi kriteeriksi, että sen perusteella voidaan arvioida kunnan taloutta. Esimerkiksi Puumalan kunta ei täytä kuudesta kriisikuntakriteeristä alijäämän lisäksi kuin ainoastaan tuloveroprosenttia koskevan kriteerin. Tämä kuvaa kunnan talouden tasapainon monitulkintaisuutta, mikä tulisi ottaa huomioon kunnan taloudellista tilaa arvioitaessa.

4 f § Selvitysalueesta poikkeaminen

Ensimmäisen momentin toisessa kohdassa on mainittu erityisen harva asutus poikkeamiskriteerinä. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty, että kriteeri koskisi ainoastaan niitä kuntia, joiden syrjäisyysluku kuuluu kahteen korkeimpaan luokkaan (1,00 tai suurempi).

Ensinnäkin on syytä todeta, että muussa lainsäädännössä (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta) erityinen harva asutus katsotaan laajemmin kuin kuntarakennelain esitöissä on esitetty.

Syrjäisyysluku ei ota riittävästi huomioon sitä, että jossain kunnassa asukkaat saattavat sinänsä asua tiivisti kuntakeskuksessa, mutta etäisyydet seuraavaan kuntakeskukseen ovat pitkät. Edellä mainitusta syystä myös esimerkiksi asukastiheys tulisi ottaa huomioon, vaikka sekään ei suinkaan ole yksiselitteinen kuvaamaan kyseistä asiaa.

Erytystä huomiota Puumalan kunta haluaa kiinnittää kuitenkin siihen, että syrjäisyysluku ei ota lainkaan huomioon kunnan saaristoisuutta ja siitä aiheutuvia erityisololoja. Kartalla parin kilometrin etäisyydellä toisistaan olevat kohteet saattavat Puumalassa edellyttää paikoin jopa 70 kilometrin matkaa tietä pitkin. Käytännössä tässä on kyse tosiasiallisesta syrjäisyydestä.

4 g § Selvitysten määräaika ja seuranta

Puumalan kunta katsoo, että esitetty määräaika yhdistymispäätöksen tekemiselle ei mahdollista kattavien ja laadukkaiden yhdistymisselvitysten laatimista, ja on siten omiaan vähentämään selvitysten perusteella tehtäviä kuntaliitoksia. Mikäli määräaika halutaan asettaa, tulisi sen olla ainakin noin 1,5-2 vuotta lain voimaantulosta.

Selvitystyötä koskevan ilmoitusvelvollisuuden määräaikaan kunnalla ei ole huomauttamista, mutta mikäli lain voimaantulo viivästyy kesästä 2013, tulisi määräaika siirtää vastaavasti. Sopiva määräaika olisi vähintään neljä kuukautta lain voimaantulosta.

18 § Päätöksenteon edellytykset kuntien yhdistyessä

Niin sanottu pakkoliitos erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan osalta on varmasti monella tapaa perusteltu. Kolmatta momenttia olisi kuitenkin siitä huolimatta syytä tarkentaa, jotta lain

tulkinta olisi selkeämpää. Olisi syytä myös määritellä lakitasolla ne kriteerit, jotka kunnan tulee täyttää, jotta niin sanottu pakkoliitos voidaan toteuttaa. Tältä osin kunta viittaa edellä lausumaansa näkemykseen kuntien taloudellisen tasapainon monitulkintaisuudesta.

40 a § Yhdistymiselvityksen kustannukset

Puumalan kunta pitää sinänsä kannatettavana, että yhdistymiselvityksen kustannuksiin voi saada valtion tukea. Avustuksen rahoituksen tulisi kuitenkin tapahtua kokonaan valtion varoista.

41 § Yhdistymisavustus

2 momentin osalta Puumalan kunta katsoo, että olisi parempi, mikäli yhdistymisavustusjärjestelmä säädettäisiin pysyväksi.

Ongelmallista yhdistymisavustuksen osalta on se, että avustuksen saaminen on kytketty yhdistymispäätöksen tekemiseen tiettyyn aikarajaan mennessä. Tämä saattaa aiheuttaa sen, että avustuksen menettämisen pelossa tehdään epätarkoituksenmukaisia yhdistymissopimuksia valmistelun ollessa tosiasiaa kesken tai puutteellista. Parempi vaihtoehto avustuksen saamiselle olisi määritellä esimerkiksi aikaraja sille, milloin yhdistymiselvityksen valmistelu tulee olla aloitettu, ja antaa yhdistymispäätöksen tekemiselle tarpeeksi pitkä aikaraja selvityksen aloittamisesta. Tämä vaihtoehto ei luonnollisesti ole kuitenkaan kuntarakennemuutoksen yhteydessä mielekäs selvityspakosta johtuen.

5 momentissa esitetty yhdistymisavustuksen käyttökohteiden määrittely ja mahdollinen avustuksen jälkipierintä on ongelmallinen. Vaikka yhdistymissopimuksessa saatettaisiin sopia, että avustus käytetään kunnan talouden vahvistamiseen, niin kunta saattaa silti suorittaa tavallista ja tarpeellista merkittävämpiä investointeja, jotka perustuvat tosiasiallisesti yhdistymissopimukseen. Koska yhdistymisneuvotteluista ja kuntien edunvalvonnasta johtuvien investointien ja kustannusten erottaminen muista menoista on hankalaa, niin Puumalan kunta katsoo, ettei yhdistymisavustuksen käyttöä tulisi säädellä ja koko momentti tulisi poistaa laista.

Mikäli halutaan kuitenkin varmistaa, ettei avustusta kohdenneta ns. epätarkoituksenmukaisiin menoihin, voisi valtiovarainministeriö pidättää itsellään oikeuden olla myöntämättä yhdistymisavustusta tai leikata sitä, mikäli yhdistymissopimuksessa on sovittu selvästi ylimääräisistä investoinneista tai käyttötalousmenoista. Tämä menettely luonnollisesti edellyttää kuntien kuulemista ja heidän mahdollisuuttaan korjata sopimusta jälkikäteen. Toinen vaihtoehto olisi esitarkastaa sopimus ministeriössä etukäteen ennen esitystä kuntien yhdistämisestä.

44 § Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen

Puumalan kunta katsoo, että valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen tulisi yhdistymisavustuksen tapaan säätää pysyvästi voimassaolevaksi.

59 § Yhdistymisavustusten rahoitus

Puumalan kunta luonnollisesti toivoo, että valtio voisi rahoittaa yhdistymisavustukset kokonaan itse. 200 miljoonan euron leikkuri on toki ymmärrettävä valtiontalouden kannalta. Toisaalta merkittävä määrä kuntaliitoksia saattaa aiheuttaa muille kunnille mahdollisesti varsin suurenkin menetyksen valtionosuuksiin.

Kuntien kannalta tasapuolinen malli voisi olla esimerkiksi sellainen, jossa 200 miljoonaa euroa ylittävä osuus rahoitettaisiin siten, että valtio vastaa kolmanneksesta, yhdistymisavustusta ko. aikana saaneet kunnat saamiensa avustusten suhteessa kolmanneksesta ja kaikki kunnat yhteisvastuullisesti asukaslukujen suhteessa kolmanneksesta.

60 § Siirtymäsäännökset

Mikäli toisessa momentissa on tarkoitettu sitä, että avustusta nykyisen lain perusteella saanutta kuntaa ei oteta huomioon uutta avustusta laskettaessa (muuten kuin asukaslukuna uudessa kunnassa), on kohta ongelmallinen. Käytännössä se tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi 2013 kuntaliitoksen tehneen kunnan ei kannattaisi yhdistyä muiden kuntien kanssa kuin aikaisintaan vuoden 2016 alusta lukien.