



7.3.2013
4390/03.00/2012

Valliovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto

Asia: Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Paraisten kaupunginvaltuusto antaa kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavan lausunnon:

Maamme kuntarakenne on viime vuosina kokenut suuria muutoksia. Muutokset ovat kuitenkin tapahtuneet eri alueilla eri laajuudessa, eikä tuloksena ole ollut yhtenäisempi rakenne, vaan pikemminkin epämääräisempi kuntarakenne sen seurauksena, että on perustettu monia erilaisia yhteistoimintaelimiä, joilla on erilaiset tehtävät. Suuntauksena on ollut, että rakenteita on muutettu erikoislainsäädännöllä. Isäntäkuntien tai kuntayhtymien vetämiä alueellisia yhteistoiminta-alueita on syntynyt muun muassa palo- ja pelastustoimeen, ympäristöterveydenhuoltoon ja maaseutuhallintoon. Suuria muutoksia on Paras-uudistuksen seurauksena tapahtunut myös sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa. Kuntien tehtävät ovat pala palalta siirtyneet peruskunnilta isäntäkunnille tai kuntayhtymille. Hajanaisen rakenteen luominen eri osiin kuntien toimintaa erikoislainsäädännön muutoksi ei ole tarkoituksenmukaista. Hallituksen tulee tämän vuoksi pyrkiä tukemaan kuntia, jotka voivat itse vastata kuntasektorille kuuluvista tehtävistä.

Kuntauudistuksen tavoitteena on, että kuntarakenne muodostaa perustan muulle lainsäädännölle, joka vaikuttaa kunnan toimintaan ja sen rakenteisiin. Paraisten kaupunki katsoo, että tämä on oikea tapa kehittää kuntarakennetta; peruskunnalla tulee olla vastuu asukkaiden hyvinvoinnista ja sen tulee itse päättää toiminnan järjestämistapa ja se, missä määrin se haluaa tehdä yhteistyötä muiden kuntien kanssa yhteisissä tehtävissä. Paraisten kaupungissa on tällä hetkellä 15 500 asukasta, mikä useimpien kunnallisten tehtävien kohdalla on riittävä asukasmäärä ja samalla tarpeeksi pieni takaamaan lähidemokratian toimivuuden.

Ehdotus kuntarakennelaksi kuvaa kuntarakenteelle asetettuja tavoitteita ja prosessia, joka kuntien edellytetään toteuttavan selvittääkseen, miten nämä tavoitteet voitaisiin toteuttaa. Kyseenalaiseksi voidaan asettaa se, riittävätkö tavoitteiden kuvaaminen ja prosessin ohjaaminen saamaan aikaan laajan uudistuksen, joka halutaan toteuttaa. On olemassa ilmeinen riski, että vain osa kunnista toteuttaa uudistuksen



käytännössä, mikä puolestaan johtaa entistä hajanaisempaan rakenteeseen. Tavoitetta suurempien, selkeämpien ja tehokkaampien rakenteiden luomisesta muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmien ratkaisemiseksi ei tulla saavuttamaan, jos osa kunnista toteuttaa rakenneuudistuksia ja toiset jättävät ne toteuttamatta. Hallitukselta vaaditaan selkeämpää johtajuutta, jotta uudistuksen tavoitteet toteutuvat.

Ehdotuksessa kuvataan kolmea kriteeriä, jotka osoittavat kuntaliitosten selvitystarpeen. Ensimmäisen kriteerin mukaan kunnassa tulee olla vähintään 20 000 asukasta, jotta se voi vastata itse sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Paraisten kaupunki katsoo, että kaupungin 15 500 asukasta riittää pitkälti tästä selviämiseen. Kuntarakennelaisissa ja sosiaali- ja terveystaloudessa tulee määritellä selvästi, mikä sellaisen kunnan vastuu on, joka täyttää kriteerin 20 000 asukkaan väestöpohjasta. Silloinkaan jos kunnilla siitä huolimatta, että ne täyttävät 20 000 asukkaan väestökriteerin, ei ole riittävän suurta ratkaisuvalltaa sosiaali- ja terveydenhuollosta tai jos ratkaisuvallta on epäselvä, kuntaliitokselle ei ole olemassa selviä perusteita. Kuntarakennelaki ei anna vastausta tähän olennaiseen kysymykseen, mikä tarkoittaa sitä, että vastaus on saatava sosiaali- ja terveystaloudesta, ennen kuin kunnat voivat tehdä päätöksensä mahdollisista kuntaliitoksista. Tämän tulee tapahtua hyvissä ajoin ennen 1.4.2014.

Toinen selvityselvällisyyttä merkitsevä kriteeri koskee työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta. Kriteeri on tärkeä sellaisen yhtenäisen kuntarakenteen aikaansaamiseksi, joka ottaa huomioon yhdyskuntakehityksen, varsinkin suurempien kaupunkien ympäristössä. Työpaikkaomavaraisuus ei kuitenkaan aina ole hyvä tapa mitata kuntarakenteen muutostarvetta. Työpaikkaomavaraisuus saattaa olla alhainen myös muista kuin työvoiman työssäkäyntialueeseen liittyvistä syistä; esimerkiksi Paraisten kaupungissa merenkulun merkitys on tärkeä, eikä se vaikuta kuntarakenteen muutostarpeeseen.

Kolmas kriteeri, kunnan taloudellinen tilanne, on tärkeä. Taloudellisen tilanteen mittaustapa on perusteltu.

Kuntarakenneuudistuksen aikataulu on tiukka. Selvitysalueen laajuudesta ja selvitykseen osallistuvien kuntien määrästä riippuen on varattava mahdollisuus pidempään aikaan kuin aikaan ennen 1.4.2014. Varsinkin silloin, jos ilmoitus selvityksestä annetaan vasta 30.11.2013, aika ei todennäköisesti ole riittävä. Paraisten kaupungilla on valmius tehdä selvitys esitetystä aikataulussa, mutta se edellyttää sitä, että kunnan vastuu ja valtuudet sosiaali- ja terveydenhuollosta päättämisen suhteen ovat täysin selvillä vuoden 2013 puolivälissä.

Kuntien tulee saada hallitukselta selkeät suuntaviivat asiassa jo aikaisemmin. Päätös kuntaliitoksesta tulee yleensä tehdä kunnan valtuustossa.

Ainoastaan siinä tapauksessa, että kuntalaisten mahdollisuus tasavertaisiin palveluihin vaarantuu heikon kuntatalouden vuoksi, valtioneuvoston voidaan ajatella päättävän kuntaliitoksesta vastoin kunnan tahtoa. Jos alueen yhtenäinen kuntarakenne vaarantuu sen vuoksi, että yksi kunta vastustaa, mutta usea muu kunta puoltaa kuntaliitosta, valtioneuvoston valtuudet päättää kuntaliitoksesta yksipuolisesti voivat olla perustellut.

FÖRVALTNINGSTJÄNSTER • HALLINTOPALVELUT

Strandvägen 28, FI-21600 PARGAS • Rontatie 28, FI-21600 PARAINEN • Tfn / Puh. (02) 458 5700 • Fax (02) 458 5731

www.pargaas.fi • www.parainen.fi



Kuntaliitoksesta aiheutuu alkuvaiheessa kustannuksia, jotka valtion tulee korvata täysimääräisesti. Yhdistymisavustus on tästä syystä perusteltu. Kunnilla tulee olla oikeus ehdotettuihin yhdistymisavustuksiin myös sellaisissa tapauksissa, etteivät ne osoita avustukselle muuta käyttötarkoitusta kuin kunnan talouden vahvistamisen. Sen sijaan on perusteltua olla hyväksymättä sellaisia menoja, jotka lisäävät kustannuksia ja johtavat tarpeettomiin investointeihin. Kunnan valtionosuudet eivät saa heikentää kuntaliitoksen takia.

Sosiaali- ja terveydenhuolto on olennainen osa kunnan tehtäviä ja sen vuoksi vastuun sosiaali- ja terveydenhuollosta tulee olla peruskunnalla. Kunnalla tulee olla kokonaisvastuu paikallisen tason hyvinvointipalveluista ja tämän vastuun pilkkominen olisi ristiriidassa paikallisen itsehallinnon periaatteen kanssa, jossa kokonaisvastuu asukkaiden hyvinvoinnista on kunnallisella tasolla. Integraatio ja yhteistyö eri toimintojen välillä erityisesti lapsia ja vanhuksia koskevissa toiminnoissa on perusteluna sille, että esimerkiksi lasten päivähoito, perhetyö, lastensuojelu, nuorisotyö, liikunta, kulttuuri, koulu, terveydenhuolto, vanhustenhuolto ja kaavoitus toimivat yhdessä asukkaiden parhaaksi. Tämä voidaan saavuttaa optimaalisesti ainoastaan, jos yksi ja sama kunta vastaa kaikista näistä toiminnoista. Eri väestöryhmien eri tarpeiden priorisoinnit toteutuvat parhaiten ja tasavertaisimmin paikallisdemokratian puitteissa.

Vähintään 20 000 asukkaan kunnilla on hyvät edellytykset ottaa kokonaisvastuu, joka käsittää myös sosiaali- ja terveydenhuollon. Esimerkiksi erikoissairaanhoidossa suurempaa väestöpohjaa vaativat toiminnot voidaan hoitaa kuntien välisenä yhteistyönä yhteisen sosiaali- ja terveysalueen puitteissa. Jos kunnilta viedään oikeus itse päättää perustason sosiaali- ja terveydenhuollosta, syntyy tilanne, jossa kunta vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoittamisesta, mutta siltä viedään käytännön mahdollisuudet vaikuttaa kyseisen toiminnan kustannustasoon, ja tällä haavaa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset muodostavat lähes puolet kunnan menoista.

PARAISTEN KAUPUNKI

Folke Öhman
kaupunginjohtaja



7.3.2013
4390/03.00/2012

Finansministeriet
PB 28
00023 Statsrådet

Ärende: Utlåtande över utkastet till kommunstrukturlag

Stadsfullmäktige i Pargas stad ger följande utlåtande över utkastet till kommunstrukturlag:

Kommunstrukturen i vårt land har under senare år genomgått stora förändringar. Förändringarna har dock skett i olika omfattning i olika regioner och resultatet har inte betytt en enhetligare struktur utan snarare en otydligare uppbyggnad av kommunstrukturen genom att en mängd olika samarbetsorgan med olika uppgifter grundats. En trend har varit att strukturerna förändrats via speciallagstiftningen. Regionala samarbetsområden i form av värdkommuner eller samkommuner har uppstått inom bland annat brand- och räddningsväsendet, miljöhälsovården och landsbygdsförvaltningen. Stora förändringar som en följd av PARAS-reformen har också skett inom social- och hälsovården och andra stadiets yrkesutbildning. Kommunernas uppgifter har bit för bit flyttats från primärkommuner till värdkommuner eller samkommuner. Det är inte ändamålsenligt att via ändringar i speciallagstiftningen skapa en splittrad struktur för olika delar av kommunal verksamhet. Därför bör regeringens strävan vara att stöda kommuner som själva kan ansvara för de uppgifter som hör till den kommunala sektorn.

Målet med kommunreformen är att kommunstrukturen skall utgöra basen för annan lagstiftning som påverkar kommunens verksamhet och dess strukturer. Pargas stad anser att det är det rätta sättet att utveckla kommunstrukturen, primärkommunen bör ha ansvaret för invånarnas välfärd och själv besluta om hur verksamheten organiseras och i vilken mån man vill samarbeta med övriga kommuner om gemensamma uppgifter. Pargas stad har idag 15 500 invånare vilket för de flesta kommunala uppgifterna är en tillräcklig befolkningmängd och samtidigt tillräckligt liten för att garantera en fungerande närdemokrati.

Förslaget till kommunstrukturlag beskriver målsättningen för kommunstrukturen och den process kommunerna förutsätts genomföra för att utreda hur målsättningarna kunde förverkligas. Man kan ifrågasätta om det är tillräckligt att beskriva målsättningarna och styra processen för att åstadkomma den breda reform som man vill genomföra. Det föreligger en uppenbar risk att endast en del kommuner i praktiken förverkligar reformen vilket i sin tur leder till en ytterligare splittrad struktur.



Målsättningen att skapa större, tydligare och effektivare strukturer för att bland annat råda bot på social- och hälsovårdens problem kommer inte att kunna nås om vissa kommuner genomför strukturella reformer medan andra låter bli. Det krävs ett tydligt ledarskap av regeringen för att reformens målsättningar skall förverkligas.

Förslaget beskriver tre kriterier som visar ett utredningsbehov för kommunsammanslagningar. Enligt det första kriteriet bör kommunen ha minst 20 000 invånare för att själv ansvara för anordnandet av social- och hälsovården. Pargas stad anser att stadens 15 500 invånare i stor utsträckning räcker till för att klara av detta. Kommunstrukturlagen och social- och hälsovårdslagstiftningen bör klart definiera vilket ansvar en kommun som uppfyller kriteriet 20 000 invånare har. Om kommuner, trots att de uppfyller befolkningsskriteriet 20 000 invånare, inte har tillräckligt stor beslutanderätt om social- och hälsovården eller om beslutanderätten är oklar, finns heller inga klara motiveringar för en kommunsammanslagning. Kommunstrukturlagen ger inget svar på denna väsentliga fråga, vilket betyder att svaret måste finnas i social- och hälsovårdslagstiftningen innan kommunerna kan fatta beslut om eventuella kommunsammanslagningar. Detta bör ske i god tid före 1.4.2014.

Det andra kriteriet som innebär en utredningsskyldighet gäller självförsörjningsgraden i fråga om arbetsplatser, pendlingen och samhällsstrukturen. Kriteriet är viktigt för att åstadkomma en enhetlig kommunstruktur som beaktar samhällsutvecklingen, särskilt kring de större städerna. Självförsörjningsgraden är emellertid inte alltid ett bra sätt att mäta behovet av kommunstrukturförändringar. Självförsörjningsgraden kan vara låg även av andra orsaker än arbetskraftspendling, för Pargas stad har exempelvis sjöfarten en betydelse vilket inte påverkar behovet av förändringar i kommunstrukturen.

Det tredje kriteriet, kommunens ekonomiska situation, är viktigt. Sättet att mäta den ekonomiska situationen är motiverat.

Tidtabellen för kommunstrukturreformen är stram. Beroende på utredningsområdets omfattning och antalet kommuner som deltar i utredningen måste man bereda möjlighet till en längre tid än tiden före 1.4.2014. Särskilt i fall där meddelande om utredningen ges först 30.11.2013 är tiden sannolikt otillräcklig. Pargas stad har beredskap att göra en utredning inom föreslagen tidsram men det förutsätter att kommunens ansvar och befogenheter att besluta om social- och hälsovården är fullständigt klarlagda i medlet av år 2013. Redan tidigare bör kommunerna få klara riktlinjer i frågan från regeringens sida.

Beslut om kommunsammanslagning bör i allmänhet göras av kommunens fullmäktige.

Endast ifall kommuninvånarnas möjlighet till en jämlik service äventyras genom en svag kommunekonomi kan statsrådet tänkas besluta om en kommunsammanslagning mot kommunens vilja. Om en enhetlig kommunstruktur i en region äventyras av att en kommun motsätter sig, medan flera andra kommuner är för en sammanslagning kan statsrådets befogenheter att ensidigt besluta om en samgång vara motiverade.

En kommunsammanslagning medför i initialskedet en del kostnader som staten till fullo bör ersätta. Därför är ett sammanslagningstöd motiverat. Kommunerna bör

FÖRVALTNINGSTJÄNSTER • HALLINTOPALVELUT



vara berättigade till de föreslagna sammanslagningsstöden även i sådana fall att man inte anvisar något annat ändamål än stärkning av kommunens ekonomi. Däremot är det motiverat att låta bli att godkänna sådana utgifter som ökar kostnaderna och leder till onödiga investeringar. Kommunens statsandelar får inte försämrats på grund av en samgång.

Social- och hälsovården är en väsentlig del av kommunens uppgifter och därför bör ansvaret för social- och hälsovården finnas hos primärkommunen. Kommunen bör ha ett helhetsansvar för välfärdstjänsterna på lokal nivå och en splittring av detta ansvar skulle strida mot principen om lokalt självstyre med helhetsansvar för invånarnas välfärd på kommunal nivå. Integreringen och samarbetet mellan olika verksamheter, särskilt sådan som berör barn och äldre motiverar att exempelvis barndagvård, familjearbete, barnskydd, ungdomsarbete, idrottsarbete, kultur, skola, hälsovård, äldreomsorg och planläggning samverkar för invånarnas bästa. Detta kan uppnås optimalt endast om en och samma kommun ansvarar för alla dessa verksamheter. Prioriteringar mellan olika behov bland olika befolkningsgrupper förverkligas bäst och mest jämlikt inom ramen för den lokala demokratin.

Kommuner med minst 20 000 invånare har goda förutsättningar att ta ett helhetsansvar som också innefattar social- och hälsovården. Sådana funktioner inom exempelvis specialistsjukvården som kräver ett större befolkningsunderlag kan skötas via ett samarbete mellan kommuner inom ramen för ett gemensamt social- och hälsovårdsområde. Om kommunerna fräntas rätten att själv besluta om den grundläggande social- och hälsovården uppstår en situation där kommunen ansvarar för finansieringen av social- och hälsovården men fräntas möjligheterna att i praktiken påverka kostnadsnivån för denna verksamhet som för närvarande står för närmare hälften av kommunens utgifter.

PARGAS STAD


Folke Öhman
stadsdirektör



FÖRVALTNINGSTJÄNSTER • HALLINTOPALVELUT