



25.2.2013

Valtiovarainministeriö

Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

1

Yleistä

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa

- 1 kuntarakennelakiluonnoksesta
- 2 sosiaali- ja terveystieteiden ministerityöryhmän palvelurakennemuutoksen linjauksista.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityspohjista (ml. poikkeuspohjista) 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.

Kuntarakennelakiin liittyen kaupunginvaltuuston on päätettävä:

- 1 lausunnon sisällöstä
 - 7.3.2013 mennessä
- 2 selvityksen tekemisestä
 - ilmoitus valtiovarainministeriölle 30.11.2013 mennessä siitä, minkä kunnan tai kuntien kanssa kaupunki selvittää kuntien yhdistymistä
 - yhdistymiselvitys ja siihen mahdollisesti perustuva yhdistymisesitys 1.4.2014 mennessä.



25.2.2013

3 selvityksen sisällöstä

- vähintään suunnitelma hallinnon ja palveluiden järjestämisestä sekä palveluiden tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta, sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista.

4 selvityksen tekemisestä ja koordinoinnista.

2

Yleistä luonnoksesta

Luonnosta valmisteltaessa ei ole otettu riittävästi huomioon kuntien kevään 2012 lausuntokierroksella esittämiä näkemyksiä. Naantalin kaupunki suhtautuu epäillen ja kriittisesti lakiluonnokseen. Luonnoksen tarkoituksena näyttää olevan pakottaa kunnat tekemään selvityksiä, joihin ne eivät perustellusti usko eivätkä näe niiden johtavan asukkaidensa palvelujen paranemiseen tai edes taloudellisiin säästöihin. Selvityskriteerit on tarkoituksenmukaisesti valittu siten, että ne lopulta päätyvät tiettyyn ennalta määritettyyn selvitysalueeseen. Myöskään lakiluonnoksesta tai luonnoksen perusteluista ei löydy tukea sille, että käytännössä kaikkien kuntien tulisi – riippumatta niiden aiemmista toimista tai nykyisestä kyvystä selvittää palvelutuotannostaan – osallistua tarkoitettuun laajaan ja paljon voimavaroja sitovaan selvitystyöhön. Kuntien keväällä 2012 antamia lausuntoja kuntarakennetyöryhmän mietinnöstä ei ole otettu huomioon. Pikemminkin lausuntoja näyttää käytetyn kattavan selvitysvelvollisuuden aikaan saamiseksi.

Kunnilla ei ole pyydytyssä määrääjassa lausuntoja antaessaan tietoa valtiosuusjärjestelmän muutoksesta, kuntien tehtävien uudistamisesta, kuntalain kokonaisuudistuksesta, eikä tosiasiallisesti myöskään sosiaali- ja terveystalouden uudistamisesta. Kun kuntarakennelaista joudutaan lausumaan erikseen, ei kunnilla tosiasiallisesti ole mahdollisuutta eikä riittävää tietoa lausua siitä kokonaisuudesta, jota lakimuutos koskee.

Kuntarakennelakiluonnoksen materiaalista puuttuu hallituksen esityksen (HE) yleinen osa, jonka tulisi sisältää myös selvitys hallituksen esityksen ja lakiluonnoksen vaikutuksista. Erityisen merkittävä puute on taloudellisten vaikutusten arvioinnin puuttuminen. Esitettävä kuntarakennelaki tavoittelee kuntien yhdistämistä, jolloin taloudelliset vaikutukset on arvioitava koko julkisen talouden ja aivan erityisesti kuntatalouden kannalta. Luonnos velvoittaa kunnat selvitystyöhön, joiden kustannuksista ei ole arviota. Ehdotus ei sisällä mitään aineistoa liitosten taloudellisista hyödyistä.

Lainvalmistelun laadusta on käyty vilkastakin keskustelua aiempina vuosina. Muun muassa valtioneuvoston säädösvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämistä pohtinut kansliapäällikköryhmä luovutti mietintönsä pääministeri Matti Vanhaselle 18.11.2005. Silloisen lehdistötiedotteen mukaan kansliapääl-

25.2.2013

liiköryhmä ehdottaa, että sääntelyn vaihtoehdot on otettava vakavaan pohdintaan. Sääntelylle on oltava selkeät perusteet. Tarpeetonta sääntelyä on vältettävä. Sääntelyn vaihtoehtoja on selvitettävä valmisteluprosessin alkuvaiheista lähtien. Jo aiemmin eduskunta on lainvalmistelun laatua koskevissa kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota paitsi joidenkin lakiesitysten tekniseen laatuun myös erityisesti vaikutusarvioinnin puutteellisuuteen osassa hallituksen esityksiä.

Lakiesityksestä ilmi käyvä projektiluontoisuus ei ole hyvää lainsäädäntöä. Esitysluonnos sisältää määräaikaisia pykäläitä, joiden tarkoituksena on toteuttaa aiemmin kuntarakennetyöryhmän raportissa esitetty kuntajakomalli. Lakiehdotusluonnoksen ohjaavuus kuntien päätösvaltaa rajoittavana ei ole kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaista.

Hyvä hallituksen esitys syntyy vain, jos sen taustalla on riittävä tietopohja. Riittävä tietopohja saavutetaan muun muassa kartoittamalla perusteellisesti nykyisen oikeustilan sisältöä, voimassaolevan oikeustilan epäkohdat, uuden sääntelyn vaihtoehdot ja eri vaihtoehtojen vaikutukset sekä uuden sääntelyn tavoitteet.

Valtiovarainministeriön ohjeissa säädösten taloudellisten vaikutusten arvioimisesta todetaan, että taloudelliset vaikutukset on arvioitava ensisijaisesti niiden *kohderyhmien osalta*, joihin eri tyyppiset taloudelliset seuraamukset pääosin kohdistuvat. Säädösten keskeiset kohdetahot taloudellisia vaikutuksia selvitettäessä voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- kotitaloudet ja yksityiset henkilöt
- elinkeinoelämä (ml. pienet ja keskisuuret yritykset)
- valtion talous
- kuntien ja kuntayhtymien talous
- muut kohderyhmät.

Päätöksenteossa tarvittavan riittävän monipuolisen tiedon tuottamiseksi, taloudellisia vaikutuksia on tarvittaessa tarkasteltava useastakin näkökulmasta riippuen ehdotettavan säädöksen laajuudesta ja sen vaikutusten merkityksestä eri kohderyhmille. Paitsi koko kohderyhmän kannalta voidaan vaikutuksia tarvittaessa tarkastella yksittäisen kotitalouden, yrityksen tai kunnan kannalta, jos tulonjako- tai muiden vaikutusten oletetaan olevan taloudellisesti merkittäviä yksittäiselle toimijalle.

Saaristoalueella vuoden 2009 alussa toteutuneeseen kuntaliitokseen liittyen tehtiin laajaa ja perusteellista ”saaristokaupunkiselvitystä” ensin vuodesta 2006 alkaen seitsemän kunnan kesken. Tämän selvityksen jatkumona, sen jälkeen kun Masku, Askainen ja Lemu olivat ilmoittaneet omasta liitoksestaan, käynnistyi Rymättylän kunnan aloitteesta liitosselvitys, joka johti Naantalin kaupungin laajenemiseen tavalla, joka toteutti silloisen PARAS-lainsäädännön tavoitteet taloudellisesti ja toiminnallisesti vahvan kuntayksikön muodostami-

25.2.2013

sesta. Osaltaan työhön vaikutti myönteisenä lähtökohtana selvitykseen osallistuneiden kuntien (pl. Velkua) vakiintunut yhteistyö, esimerkkinä mainittakoon yhteinen yläaste ja kansanterveystyön kuntayhtymä.

Niinpä näin lyhyen ajan jälkeen ei ole tarkoituksenmukaista uudelleen ryhtyä samansisältöiseen työhön. Todettakoon vielä, että toteutetun kuntaliitoksen ei ole voitu osoittaa alkuvuosina tuottaneen merkittäviä taloudellisia säästöjä tai lisänneen tuottavuutta. Vakiintuneissa oloissa so. useamman valtuustokauden kattavana ajanjaksona voitaneen taloudellisia ja toiminnallisia hyötyjä saavuttaa, vaikka emme uskokaan kuntaliitoksen olevan tässä merkittävä tekijä. Naantalissa kuntaliitostyö on vielä kesken ja jos kuntarakennetta taas avataan, nykyiset mahdollisuudet hyötyjen saavuttamiseen menetetään ja epäselvää on, tullaanko niitä pitemmälläkään ajalla saavuttamaan.

Metropolialueen esiselvityksessä (11.1.2013) todetaan sivulla 16 mm. seuraavaa:

”Kuntarakennetta koskevassa keskustelussa nousee usein esiin optimaalinen taloudellinen kuntakoko tehokkuuden takaajana. Kansainvälisissä ja suomalaisissa, maan julkisen palvelujärjestelmän huomioivissa, tutkimuksissa on osoitettu jonkinlaista näyttöä noin 20 000–50 000 asukkaan väestöpohjien tehokkuudesta. Väestöpohjat näyttäisivät eroavan eri palveluittain toisistaan ja esimerkiksi investointeja vaativat infrastruktuuriin liittyvät palvelut sekä erikoissairaanhoidon palvelut ovat edullisempia laajemman väestöpohjan kokonaisuuksissa. Lähipalvelut taasen olisivat edullisia tuottaa esitetyillä väestöpohjilla.”

Kustannusvertailun lisäksi kuntakokoarvioissa sekä liitosten talousvaikutusarvioissa tulisi huomioida myös kuntien elinvoima ja kehittämisen mahdollisuudet. Suomessa 18 000–45 000 asukkaan kunnista monet ovat kehys- tai keskustaupunkeja ja niillä näyttäisi olevan myös vahvemmat elinvoiman eväät kuin kunnilla keskimäärin.

Kuntaliitos tai hallintorakenteiden muutos ei automaattisesti muuta kustannusrakenteita mihinkään suuntaan. Rakennemuutoksista aiheutuu alkuvaiheessa kustannuksia palkkojen, palvelujen ja tietojärjestelmien harmonisoinnin myötä. Kuntaliitos voidaankin nähdä kehittämisinvestointina (esim. Arttu-tutkimus), jossa taloudelliset hyödyt realisoituvat vasta kun rakenne on vakiintunut ja johto etsii uuden kokonaisuuden näkökulmasta aktiivisesti tehokkuutta. Näistä seikoista johtuen talousvaikutusten arviointi on haastavaa rakennemuutoksissa. Tutkimusten mukaan kuntarakennemuutokset mahdollistavat hallinnon kustannusten säästöjä, mutta muiden kustannusten osalta tulokset ovat epäselviä. Joulukuussa 2012 julkistetun Kuntaliiton tutkimushankkeen tulosten mukaan optimikokoa kunnalle ei löytynyt. Nopeita kustannussäästöjäkin oli vaikea todentaa, mutta merkittävintä on se millaista toimintatapaa uudessa kunnassa sovelletaan.

25.2.2013

Tässä yhteydessä voi myös pohtia viiden vuoden irtisanomissuojan pituutta, onko se aina myös ”ketjutettavissa” eli yhden kuntaliitoksen jo tehneiden kohdalla seuraa automaattisesti viiden vuoden jatko. Yhden kuntaliitoksen jo tehneiden kuntien kohdalla seuraisi kymmenen vuoden irtisanomissuoja.

2.1

Saaristoisuus huomioitava poikkeamisperusteena

Naantalin ja suomenkielisen saariston erityisoloja ei ole ollenkaan otettu huomioon. Saaristo-olojen huomioon ottaminen on harvan asutuksen ja kansalaisten kielellisten oikeuksien veroinen tekijä harkittaessa selvitysvelvollisuuden kriteereitä ja niistä poikkeamisen perusteita.

Pinta-alaltaan 688 neliökilometrin saaristo-osakuntastatuksen omaava Naantali on ”tuhannen saaren kaupunkina” selkeästi suomenkielisen saariston merkittävin kunta. Naantaliin liittyneistä kunnista saaristokuntia olivat Rymättylä ja Velkua. Merimasku oli saaristo-osakunta ja Livonsaaren alueen (liitetty Naantaliin nykyisestä Maskusta) osalta Maskuun liittynyt Askainen oli saaristo-osakunta. Kaupungin alueella on ilman kiinteää tieyhteyttä olevia vakituisesti asuttuja saaria 28 kpl. Yhteysaluslinjoja ja losseja on kumpiakin kolme, kesäasukkaita yli 17 000. Saaristo-olosuhteet antavat omat haasteensa palvelujen järjestämiselle. Vuonna 1443 perustetun kaupungin vahva ”saaristo-Naantali” identiteetti yhdistettynä tunnettuun kulttuurikaupunkikuvaan ja matkailumaineeseen on koko kaupunkiseudulle ja maakunnalle lisäarvoa tuova ja säilyttämisen arvoinen tekijä. Näillä perusteilla Naantali katsoo olevansa oikeutettu edellyttämään saaristoisuuden palauttamista poikkeamisperusteisiin.

3

Selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Kuntarakennemuutoksen toteuttamiseksi kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista kolmesta selvityspenusteesta osoittaa selvitystarvetta:

- 1 palveluiden edellyttämä väestöpohja
- 2 työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne
- 3 kunnan taloudellinen tilanne.

Kunta ei kuitenkaan voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se täyttäisi selvityspenusteita, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta. Lisäksi, jos kunta olisi jäämässä muiden kuntien muodostaman selvitysalueen ulkopuolelle, sillä olisi mahdollisuus valita naapurikunnista selvityskumppanikseen sellainen kunta, jonka kanssa se muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden. Kyseisten kuntien olisi selvittävä kuntien yhdistymistä yhdessä.

25.2.2013

3.1

Palveluiden edellyttämä väestöpohja

Kunnan, jossa on alle 20 000 asukasta, tulee yhdessä alueen muiden kuntien kanssa selvittää yhdistymistä alueella, jossa on

- 1 palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon*
- 2 erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon matalan kynnyksen palvelujen ja lähipalvelujen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta sekä*
- 3 perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan koko vähintään noin 50.*

Lakiluonnoksessa selvitysvelvollisuus on tiukasti sidottu asukaslukuun. Tiukan ja joustamattoman asukaslukukriteerin käyttö vaatisi tuekseen yleisesti hyväksytyjä ja näytettyjä hyötyjä, joita se kunnan olosuhteista riippumatta toisi. Tällaisia ei kuitenkaan ole voitu tutkimuksin osoittaa. Väestöpohjan suuruus ei ole riittävä mittari tehokkuuden ennustamiseen, vaan asian vaikuttavat monet tekijät. PARAS -hanke ei ole tuonut mukanaan todisteita siitä, että suurkunnat tarjoaisivat mallin, joka toisi palvelut nykyistä paremmin saataville ja kohentaisi kustannustehokkuutta. Eräät selvitykset, muun muassa Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen ”Public services at the local level – The Finnish way” vuodelta 2010, ovat tukeneet 20 000 – 40 000 asukkaan kuntakokoa tehokkuudeltaan parhaan kokoisina yksiköitä.

Naantalin tapauksessa palvelujen järjestäminen ja asukkaiden kokema palvelutyytyväisyys ovat hyvällä tasolla. Paras sijoitus lienee vuoden 2012 valtakunnallisen kyselyn kakkostila. Kuntaliitoksen seurannan yhteydessä keväällä 2012 suoritettu laaja kuntalaiskysely antoi arvosanaksi hyvän kahdeksikon. Asukasluvun ollessa pyöreät 19 000 ja väestöennusteiden sekä hyväksytyjen seudun - ja sitä tukevan Naantalin maankäytön rakennemallin perusteella kasvava, lakiluonnoksessa esitetty joustamaton 20 000 asukaslukuperuste ei ole perusteltu. Lisäksi on muistettava, että kaupungissa kesäasukkaat nostavat väkiluvun lähelle 30 000 ja lisäksi tulevat vielä matkailijat.

3.2

Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

Kuntarakennelain 4 d §:ssä on käsitelty työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevaa selvityserustetta.

25.2.2013

3.2.1

Työpaikkaomavaraisuus ja työssäkäynti

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos se täyttää seuraavista vaihtoehtoisista selvityisperusteista valitsemansa perusteen:

- 1 kunnan työssäkäyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhde on alle 80 prosenttia (työpaikkaomavaraisuusaste)*
- 2 kunnan työssäkäyvästä väestöstä Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion työssäkäyntialueella sijaitsevassa kunnassa vähintään 35 prosenttia ja muilla työssäkäyntialueilla sijaitsevissa kunnissa vähintään 25 prosenttia käy työssä työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella (pendelöintiaste).*

Kunnalla on kuitenkin selvitysvelvollisuus, jos kunnan tai siihen rajoittuvan kunnan yhtenäinen keskustaaajama ulottuu kunnan rajan yli tai keskustaaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuu kunnan rajan yli tai toisen kunnan keskustaaajaman kasvupaine kohdistuu merkittävästi kunnan alueella sijaitsevaan lähitaajamaan (yhdyskuntarakennepерuste).

Työssäkäyntiperusteen tai yhdyskuntarakennepерusteen perusteella yhtenäisen alueen muodostavien kuntien tulee selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä.

Työpaikkaomavaraisuusperusteeksi on otettu alle 80 %. Rajan asettamista juuri tähän prosenttimäärään ei ole lukuna perusteltu. Sen sijaan lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 80 % kriteerin täyttävän alueen kuntien olevan elinkeinorakenteen kehittämisen näkökulmasta voimakkaasti sidoksissa yhteen. Naantalin kaupunki osallistuu seudulliseen kehittämistyöhön kaikilla olemassa olevilla osa-alueilla, esimerkkinä Turun Seudun Kehittämiskeskus. Naantalin työpaikkaomavaraisuus oli 72,5 % vuonna 2010. Mainittakoon, että kuntaliitoksen aikaan Naantalin ja Rymättylän työpaikkaomavaraisuudet olivat tätä korkeampia. Merimaskun luku puolestaan oli alhainen. Siten kuntaliitoksen voi sanoa tasapainottaneen työpaikkaomavaraisuutta saaristoalueella. Kriteeriä tarkasteltaessa tulee huomioida myös muun muassa valtionhallinnon keskittämistoimista johtuva työpaikkojen yhä voimakkaampi sijoittuminen suurempiin keskuksiin. Naantalista tällaisin hallinnon keskittämisperustein on poistunut esimerkiksi alioikeuksien, tullilaitoksen, poliisin, verohallinnon, kansaneläkelaitoksen ja TE-toimiston työpaikkoja. Nämä menetykset eivät ole minkään kunnan elinkeinopolitiikan onnistumisen ansiota tai Naantalin elinkeinopolitiikan epäonnistumisen seurausta.

Työssäkäyntiperuste olisi vaihtoehtoinen työpaikkaomavaraisuusperusteen kanssa selvitysvelvollisuutta arvioitaessa. Peruste täyttyy jos työssäkäyvästä väestöstä vähintään 35 % pendelöi keskuskuntaan, Naantalin tapauksessa Turkuun. Turussa käy työssä 36,3 % (2010) Naantalin työssäkäyvästä väestöstä. Niinpä työssäkäyntiperuste on tarkoitushakuisesti määritelty, sillä korkeampi-

25.2.2013

kin luku esimerkiksi 40 %, olisi yhtä hyvin otettavissa selvityskriteerin raja-arvoksi.

3.2.2 Yhdyskuntarakenne

Lakiesityksen mukaan yhdyskuntarakenne sisältää asunto-, työpaikka-, asiointi ja virkistysalueiden ja niitä yhdistävän liikenteen ja teknisen huollon järjestelmien muodostaman fyysis-toiminnallisen kokonaisuuden.

Turun kaupunkiseudulle on valmistunut rakennemalli 2035, jossa on seudullisena yhteistyönä pystytty hyvin sopimaan yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Kuntien yhteinen maankäyttöstrategia ja sen pohjalta tekeillä olevat toteuttamishjelmat, kuten kaupunginvaltuuston hyväksymä Naantalin maankäytön kehityskuva 2035, tuovat jo nyt mahdollisuuden suunnitella maankäyttöä järjestelmällisesti ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti. Tässä, samoin kuin muissa seudullisissa hankkeissa, Naantali on strategiansa mukaisesti aktiivinen ja yhteistyökykyinen toimija kaupunkiseudulla. Naantalin maankäytön kehityskuva 2035 huomioi yhdyskuntarakenteen tiivistämisen ekologisesti ja toiminnallisesti kestäväksi. Kaupunkiseudun rakennemalli 2035 mahdollistaa kaikkien kuntien, myös Turun, merkittävän kasvun omilla alueillaan. Näin ollen maa-alueiden riittämättömyyden perusteella kuntaliitoksia ei ole tarvetta tehdä.

Seudullista joukkoliikennettä kehitetään parhaillaan yhdessä Turun seudun kuntien kanssa. Sillä saadaan aikaan asukkaille toiminnallista parannusta huomattavasti enemmän kuin kuntarajojen muutoksella.

Riskinä on, että valtiovalta liitosselvityksiä väkipakolla ajaessaan samalla aiheuttaa tarpeetonta vastakkainasettelua seudun keskuskunnan ja muiden kuntien välille ja näin vaikeuttaa monella alalla tehtyä ja tuloksiin johtanutta yhteistyötä.

Yhdyskuntarakenneperusteella kunnalla on selvitysvelvollisuus, jos kunnan tai siihen rajoittuvan kunnan yhtenäinen keskustaaajama ulottuu kunnan rajan yli tai keskustaaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuu kunnan rajan yli, taikka toisen kunnan keskustaaajaman kasvupaine kohdistuu merkittävästi kunnan alueella sijaitsevaan lähitaajamaan. Työssäkäyntiperusteen tai yhdyskuntarakenneperusteen perusteella yhtenäisen alueen muodostavien kuntien tulee selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä, tämä peruste määräisi Naantalin samaan selvitysalueeseen mm. Turun kanssa. Taajaman käsitettä ei ole täsmällisesti määritelty. Naantalin ja Raision rajalla Maskuntien molemmin puolin sijaitsevaa rakentamatonta aluetta voi pitää yhtenäisen taajama-alueen katkaisevana alueena.

25.2.2013

3.3

Kunnan taloudellinen tilanne

Kuntarakennelaki -lakiluonnoksen perusteluosassa (s. 40) todetaan seuraavaa:

Edellä mainitun asetuksen 2 §:n mukaan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien kunnan talouden tunnuslukujen raja-arvot alittuvat, kun kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään -1000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään -500 euroa. Raja-arvot alittuvat myös kun kunnan tilinpäätösten mukaan kunnan taloudessa täyttyvät neljä seuraavista edellytyksistä:

- 1) Kunnan vuosikate on negatiivinen ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta,*
- 2) Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti,*
- 3) Asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla,*
- 4) Kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää,*
- 5) Kunnan omavaraisuusaste (kuinka suuri on oman pääoman osuus koko pääomasta) on alle 50 prosenttia sekä*
- 6) Kunnan suhteellinen velkaantumisen (kuinka paljon kunnan käyttötulosta tarvitaan vieraan pääoman takaisinmaksuun) on vähintään 50 prosenttia.*

Kunnan talouden johtamisen kannalta kriisikunnan kriteerit ovat liian monimutkaiset. Alijäämäkriteeri on selkeä, mutta jos sovellettavaksi tulevat muut kriisikuntakriteerit, niin kaikkien kriteerien tulee täytyä yhtä aikaa, jotta kunta laskettaisiin kriisikunnaksi.

Myös työssäkäyntialueen keskuskunnan nykyisellä taloudellisella asemalla ja palvelujen laadulla on merkitystä kuntaliitosselvityksen aloittamisen ja etenevän kannalta. Mikäli keskuskunnalla on vakaa talous ja hyvin toimivat, taloudellisesti järkevällä tavalla hoidetut palvelut, nämä seikat ovat omiaan lisäämään selvitystyöhön lähtemisen houkuttelevuutta.

Kansantalouden kannalta järkevän kuntarakennemuutoksen toteuttaminen edellyttää, että uudistuksen tuloksena julkisen sektorin menojen kokonaissuus bruttokansantuotteesta pienenee.

25.2.2013

3.4

Poikkeaminen

Edellä tarkoitettujen selvityspereusteiden osoittamasta selvitysalueesta voidaan poiketa, jos kunnalla on edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta eikä poikkeaminen estä toiminnallisten kokonaisuuksien muodostamista alueella. Selvitysalueesta voidaan poiketa seuraavilla perusteilla:

- 1 selvityspereusteista poikkeava alue on 2 §:ssä säädetty kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus.*
- 2 toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei erityisen harvan asutuksen vuoksi muutoin ole mahdollista*
- 3 poikkeaminen on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai*
- 4 poikkeaminen on tarpeen saamelaiden kielen ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.*

Selvitysalueesta poikkeamisen perusteena olisivat kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus. Poikkeamisperusteiden täyttyessä tulisi myös selvitysvelvollisuuden poistua. Strategisen kuntaliitoksen vuoden 2009 alusta tehnyt Naantali muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Alue muodostaa suurimman, alueeltaan yhtenäisen suomenkielisen saaristokunnan, jolla on selkeä oma identiteetti ja keskiajalta periytyvät kaupunkioikeudet.

Tänä vuonna 570-vuotisjuhlaa viettävä Naantali on matkailu, kulttuuri- ja elinkeinobrändi, jonka arvo on suuri ja seudullinen merkitys yli kunnan koon ja toiminnan. Osana jotain suurempaa seudullista kuntakokonaisuutta Naantali-brändi menetetään. Poikkeamisperusteena olisi myös harva asutus, joka haittaisi toiminnallisen kokonaisuuden muodostamista.

3.4.1

Saaristoisuus poikkeamisperusteena

Naantalin erityispiirteitä saaristokaupunkina on käsitelty myös lausunnon kohdassa 2.1.

Saaristoisuus on kuntarakennetyöryhmän raportista viime keväänä annettujen lausuntojen jälkeen poistettu poikkeamisperusteista. Kuitenkin voidaan katsoa, että asiointimatkojen hankaluus asutuilta saarilta on verrattavissa erityisen harvaan asutukseen.

Saaristo-olosuhteet ovat palvelujen järjestämisen kannalta kustannuksia lisäävä tekijä. Naantalin alueella saariston ja erityisesti ilman kiinteää tieyhteyttä olevien saarten asukkaiden asiointimatkat ovat jo nykyisellään pitkät. Luultavaa on, että mikäli kuntakoko edelleen kasvaisi, matkat entisestään pitenisivät.

25.2.2013

Asukkaiden palvelujen näkökulmasta uhkana olisi nykyistä vähäisemmän asukasosuuden muodostavan saaristoväestön jääminen täysin marginaaliin esimerkiksi palveluverkkoa suunniteltaessa.

Naantalin kaupunki katsoo hoitaneensa oman osuutensa kuntarakenneuudistuksesta ottaessaan vastatakseen suuren osan harvaan asutun suomenkielisen saaristoalueen asukkaiden kunnallisten palvelujen järjestämisestä.

Saaristoisuus tulee palauttaa selvitysalueesta poikkeamisen perusteisiin.

4

Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä

Kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Kunnan tulee ilmoittaa ministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisesti kuntien yhdistymistä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettujen ilmoitusten sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvostonasetuksen mukaisesti.

Yhdistymisselvityksen tavoitteena on 6 §:ssä tarkoitettu esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Selvityksen tulee aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Muita kuin yksikielisiä kuntia sekä saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvia kuntia koskevassa selvityksessä on arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista.

Ministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisen, jos selvityksiperusteet täyttävä kunta ei ole 1.4.2014 mennessä tehnyt yhdistymisesitystä. Tässä yhteydessä viitataan lausunnon alussa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan kuntia ei tulisi kategorisesti pakottaa laajojen selvitysten tekemiseen riippumatta niiden aiemmin tekemistä kuntaliitoksista tai kyvystä huolehtia palveluista nykyisin voimin. Aikataulu on epärealistinen tiukka, eikä missään nimessä anna mahdollisuutta esimerkiksi kaupunkiseuduilla huolellisten yhdistymisselvitysten tekemiseen.

Naantalin oman kokemuksen mukaan valmistelu kaikkine käsittelyineen, kuulemisineen ja päätöksentekovaiheineen vie vähintään kaksi vuotta. Tämäkin aika ylittyy helposti, mikäli jo lähtökohtaisesti puuttuu uskoa liitoksen mukanaan tuomiin hyötyihin.

25.2.2013

Mikäli lakiluonnos jossain muodossa ja nyt kirjatussa aikataulussa kaupungin eriävistä mielipiteistä huolimatta tulee voimaan touko – kesäkuussa 2013, jää mahdollisten selvityskumppanien kanssa käytäville neuvotteluille aikaa kesätauot huomioon ottaen noin 3 kuukautta. Siten varsinainen selvitystyö tulisi suorittaa pisimilläänkin 6 kuukauden kuluessa. Aikataulu on mahdoton. Sen vuoksi, olivatpa selvitykseen osallistuvat kunnat ja alueet millaisia tahansa, aikataulu on pidennettävä tolkkulliseksi.

5

Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle maksetaan yhdistymisavustusta tiettyjen edellytysten täytyessä. Edellytyksenä on mm., että kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017 ja että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen 1.4.2014 mennessä.

Yhdistymisavustus muodostuu yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta ja lisäosasta. Lisäosaa maksetaan kuntien yhdistymisessä, jossa on mukana 4 e §:ssä tarkoitetun talousperusteen täyttävä kunta tai kuntia. Yhdistymisavustus maksetaan kolmen vuoden aikana. Avustuksesta maksetaan 40 prosenttia vuonna, jona muutos tulee voimaan, ja 30 prosenttia molempina seuraavina kahtena vuotena.

Yhdistymisavustuksen määrän tulee olla selkeästi isompi. Liitosten tuomat harmonisointikulut niin palvelujen tasossa kuin palkkojen tasossa tulevat olemaan moninkertaisia esitettyihin avustuksiin verrattuna. Toisaalta pidämme epätarkoituksenmukaisena houkutelua yhdistymisavustuksilla järjestelyihin, jotka eivät paranna palvelutasoa eivätkä tehosta julkisen talouden tilaa.

Lakiluonnoksesta puuttuvat arviolaskelmat yhdistymisavustusten kokonaiskustannuksista, mikä on hallitsematonta vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa, missä valtion ja kuntien verotulokasvu hiipuu ja menot ovat kasvussa. Yhdistymisavustusten rahoitukseen on varattu yhteensä 200 miljoonaa euroa siten, että ennen vuotta 2014 voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä avustusten määrän ylittäessä tuon mainitun 200 miljoonaa euroa, vähennettäisiin ylimenevä osa kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta. Vastaava vähennys tehtäisiin myös jatkuvuosiina tapahtuvissa liitoksissa. Tämä vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä paljon. Lopputuloksena automaattisesti vähennetään kuntien valtionosuuksia kaikissa kunnissa, myös niissä, joissa yhdistymistä ei ole tapahtunut tai yhdistyminen on tapahtunut jo aiemmin. Tämä peruste vähentäisi jatkossa näin ollen myös Naantalin valtionosuuksia, jossa kuntaliitos tehtiin jo vuoden 2009 alusta.

25.2.2013

6

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

Kuntarakennelakiuudistuksen kunnille osoitetussa lausuntopyynnössä pyydetään lausumaan yleisesti kuntarakennelakiluonnoksesta sekä erityisesti mm. sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmä on linjannut palvelurakennemuutoksen jatkoa 15.11.2012. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmä tarkensi 13.12.2012 linjauksia, joiden pohjalta selvityshenkilöryhmä tekee työtään sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisen tueksi. Ryhmän toimikausi on 3.12.2012 - 28.2.2013.

Tällä hetkellä ei ole käytettävissä riittävää tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta, jotta tarkempaa kantaa olisi mahdollista muodostaa.

Naantalin terveyskeskus on hyvin toimiva. Palvelut on pystytty turvaamaan lain edellyttämällä tavalla ja tasolla asukkaille. Naantali on hyvin huolestunut tämän nk. sote-uudistuksen tähänastisesta etenemisestä. Julkisuuden kautta tietoon tulevat muutokset herättävät kunnallisissa päättäjissä vakavaa huolta ja tarpeetonta epätietoisuutta asukkaiden keskuudessa. Tässäkin asiassa olisi asiakas- ja palvelunäkökohta nostettava ensisijaiseksi lähtökohdaksi. Naantalissa olemme olleet tyytyväisiä kaksitasoiseen terveydenhoidon järjestelyyn ja nyt kun olemme yhdistäneet sosiaalitoimen terveyden hoidon kanssa, olemme entisestään tehostaneet ja parantaneet palvelutasoamme. Uusien toimijoiden sote -piirien ja erityisesti suurten terveyskeskusten huonot palvelutasotiedot pelottavat hyvin asioitaan hoitaneita kokonsa puolesta riittävän suuria kuntia.

Naantalissa ei nähdä olevan tarvetta muuttaa nykyistä perustason kunnallista terveyskeskusta ja sosiaalitointa. Pidämme tärkeänä, että näiden palvelumahdollisuudet turvataan eikä niitä näivetä.

Valtio sen sijaan voi ottaa vastakseen keskussairaalat ja erikoissairaanhoidon. Siitä voi olla oikein organisoituna hyötyä tehostamismahdollisuuksien muodossa.

Naantalin kaupunki