



Valtiovarainministeriö

Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 22.11.2012 päivätyllä kirjeellä lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta. Lausuntoa pyydetään lakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti:

- selvitysvelvollisuudesta,
- selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) 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

Lausunnot on pyydetty toimittamaan viimeistään 7.3.2013 mennessä.

Yleistä

Kuntarakennemuutosten 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 yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.

Kuntien yhdistymiset eivät yksistään takaa laadukkaita ja yhdenvertaisia palveluita. Samoihin tuloksiin päästään hyvällä kuntien välisellä yhteistyöllä. Isoissa yksiköissä asiakaslähtöisyys unohtuu helposti tavoiteltaessa tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Pienissä, kuntalaisia lähellä olevissa yksiköissä asiakkaan tarpeet tulevat huomioonotetuksi helpommin. Lähipalvelujen turvaaminen on tärkeää.

Kunnat antoivat keväällä 2012 lausunnon kuntarakennemuutuksesta. Vehmaan kunnan kanta oli silloin, ”ettei Vehmaa tässä vaiheessa ole kiinnostunut kuntarakenneselvityksessä mainittujen selvitysmiesten mukaantulosta. Vehmaan kunta ilmoittaa edelleen olevansa halukas jatkamaan itsenäisenä kuntana talouden realiteetit tunnistaen, ja perustaen osan palvelutuotannostaan aktiiviselle ja hyvälle yhteistyölle muiden lähiseudun kuntayksiköiden kanssa.” Vehmaan, kuten todennäköisesti muidenkaan kuntien lausuntoa ei ole otettu huomioon kuntarakennelakiluonnosta laadittaessa.





Lakiluonnoksen mukaan lähes kaikki kunnat joutuvat tekemään selvityksen. Lausunto vaiheen kartoissa Varsinais-Suomessa vain Turku ja Salo ovat ”valkoista aluetta” eli mahdollisesti selvitysvelvollisuuden ulkopuolella. Selvityksen tulee sisältää vähintään:

- suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella
- selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan
- selvitys taloudellisesta tilanteesta
- arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta
- yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista
- arvio kielellisten oikeuksien toteutumisesta

Näin laajaan selvitystyöhön ei välttämättä löydy voimavaroja. Voimavarojen kohdentaminen selvitystyöhön tuntuu tarpeettomalta, erityisesti mikäli kunnalla ei ole tahtotilaa kuntaliitoksiin. Nykyisillä resursseilla näin laajaa selvitystä ei pystytä tekemään. Selvityksiä joudutaan tekemään vain koska laki niin määrää, selvityksille ei ole tavoitetta eikä niistä välttämättä ole hyötyä kunnalle. Selvitykset tulisi tehdä kuntalähtöisesti ja vapaaehtoisesti. Mikäli kunnat on pakotettuja selvitystyöhön, valtion mahdollisesti myöntämä avustus selvityksen tekemiseen tulee kattaa kaikki selvityskustannukset.

Lausuntovaiheessa ei ole tietoa kuntauudistuksen muista osa-alueista. Kuntalain kokonaisuudistuksesta, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistuksesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ohjaavien lakien uudistuksesta tulisi olla käytettävissä riittävästi tietoa rakennelakiluonnoksen lausuntovaiheessa.

Päätösvalta kuntien yhdistymisestä tulee edelleen säilyttää kunnilla ja kuntien yhdistymiset tulee perustua vapaaehtoisuuteen, myös kriisikuntien osalta.

Selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Kuntarakennuudistuksen toteuttamiseksi kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista kolmesta selvitysperusteesta osoittaa selvitystarvetta:

1) palveluiden edellyttämä väestöpohja; 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne; 3) kunnan taloudellinen tilanne. Kunta ei kuitenkaan voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikka se täyttäisi selvitysperusteita, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

Selvitysvelvollisuudesta

Lakiluonnoksessa esitetyt selvitysperusteet on valittu siten, että selvitysvelvollisuus kattaa lähes kaikki Suomen kunnat. Kuntien pakkovelvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä loukkaa kuntien päätäntävaltaa. On kuntia joilla ei ole halua eikä välttämätöntä tarvetta tehdä kuntaliitosta. Näiden kuntien kohdalla selvityksen tekeminen on voimavarojen suuntaamista tehtävään, josta ei todennäköisesti ole kunnalle mitään hyötyä. Selvitys on projektiluontoinen eikä ole tarkoitettu jatkuvaksi kunnan toiminnan kehittämiseksi ja seurantavälineeksi. Selvityksen ainoa tarkoitus on saada aikaan yhdistymisesityksiä 1.4.2014 mennessä.





Selvityspenusteista

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.*

Tiukasti väestöpohjaan perustuva aluejako on liian teoreettinen. Se ei ota huomioon alueellisia erityispiirteitä eikä nykyisiä, luontaisia hyvin toimivia yhteistoiminta-alueita. Kuntarakennelakiluonnoksen kriteerit ovat lukuja vailla käytännön realismia. Monet pienet yksiköt ovat hyvin toimivia ja tuottavat palvelut edullisesti lähellä asukkaita. Kunnan väestöpohjan suuruus ei yksin takaa laadukkaita ja yhdenvertaisia palveluja. Kuntien välisellä yhteistyöllä voidaan hoitaa suurempaa väestöpohjaa vaativia palveluja.

Uudenkaupungin, Vehmaan, Pyhärannan, Taivassalon ja Kustavin perusterveydenhuollon ja siihen läheisesti liittyvien sosiaalitoimen palvelujen yhteistoiminta-alue on aloittanut toimintansa vuoden 2010 alusta. Yhteistoiminta-alue on osoittautunut toimivaksi eikä yhteistyötä ole syytä purkaa.

Vaikka alle 6.000 asukkaan kuntien keskimääräiset sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset nettomenot olivat korkeammat kuin suurilla kunnilla. Alle 6.000 asukkaan kunnissa on kuitenkin kuntia joiden nettomenot ovat kilpailukykyiset suurempien kuntien kanssa. Esimerkiksi Vehmaan kunnan erikoissairaanhoidon nettomenot v. 2011 tilinpäätöksen mukaan olivat samaa luokkaa kuin yli 40.000 asukkaan kunnissa ja lasten päivähoidon kustannukset 290 euroa/asukas kun yli 100.000 asukkaan kunnissa nettokustannus oli 500 euroa/asukas.

Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

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

- 1) kunnan työssäkäyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhde on alle 80 prosenttia (työpaikkaomavaraisuusperuste); tai*
- 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 työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella (työssäkäyntiperuste)*

Kunnalla on kuitenkin selvityselvöllisyys, 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 (yhdyskuntaperuste).





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

Työpaikkaomavaraisuus ilmaisee alueella työssäkävien ja alueella asuvan työllisen työvoiman määrän välisen suhteen. Jos työpaikkaomavaraisuus on yli 100 %, on alueen työpaikkojen lukumäärä suurempi kuin alueella asuvan työllisen työvoiman lukumäärä. Jos taas työpaikkaomavaraisuus on alle 100 %, on tilanne päinvastainen.

Lakiluonnoksessa selvityspäätökseksi on otettu alle 80 prosentin työpaikkaomavaraisuus. Perusteluissa mainitaan, että vahva työpaikkaomavaraisuus kuvaa kunnan elinvoimaisuutta, kilpailukykyä ja kykyä vastata alueensa elinkeinotoiminnan kehittämisestä.

Työpaikkaomavaraisuus ei sovi selvityspäätökseksi. Kuntien elinvoimaisuutta tulee tarkastella kokonaisuutena. Mikäli työpaikkaomavaraisuus tulee selvityspäätökseksi 80 %:n vaatimus on liian korkea.

Työssäkäynti ja yhdyskuntarakenteen kuvaavat perustelujen mukaan *asukkaiden arjen näkökulmasta alueita, joilla kuntarajojen merkitys on vähäinen, sekä kuntien keskinäistä riippuvuutta ja osaltaan kuntien työmarkkinadynamiikkaa ja kuulumista samaan talousalueeseen. Näillä alueilla kuntien kehittäminen on elinkeinorakenteen näkökulmasta voimakkaasti sidoksissa yhteen.* Valtiovarainministeriön työssäkäyntialuekartan mukaan Vehmaa kuuluu Turun työssäkäyntialueeseen, johon kuuluu 19 muuta kuntaa. Vehmaan pendelöinti prosentti on 15 %.

Pendelöinti ei kaikissa tapauksissa kuvaa perusteluissa mainittuja asioita.

Kunnan taloudellinen tilanne

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut täyttävät vähintään yhden seuraavista edellytyksistä (talousperuste):

- 1) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä alittuvat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevat raja-arvot;*
- 2) kunnan viimeisessä hyväksytyssä ja kahdessa sitä edeltävässä tilinpäätöksessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevista kuudesta raja-arvosta täyttyy neljä; tai*
- 3) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti on vähintään 500 euroa ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä taseessa on kertynyttä alijäämää.*

Talousperusteet on lakiluonnokseen kirjattu liian monimutkaisesti. Laista pitäisi olla selkeästi luettavissa millä taloudellisilla perusteilla yhdistymiselvitys tulee tehdä.





Kunnat pystyvät myös omatoimisesti parantamaan kunnan taloustilannetta ja saattamaan talouden tasapainoon. Lainamäärä voi nousta yli raja-arvojen esim. suuren investoinnin vuoksi. Vuosikate voi olla tilapäisesti negatiivinen yleisen taloudellisen tilanteen ja työttömyyden johdosta.

Toiminnan sopeuttaminen kunnan vaikutuspiirin ulkopuolella oleviin tekijöihin vaatii pitkäaikaisia tervehdyttämistoimia.

Poikkeusperusteet

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

- 1) selvityspenusteista poikkeava alue on 2 §:ssä säädetyt kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:ssä säädetyt 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 saamelaisten kielen ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.*

Poikkeusperusteet koskevat vain selvitysalueesta poikkeamista. Kokonaan selvitysvelvollisuudesta ei kuntaa voisi vapauttaa. Kuntien muodostamat yhteistoiminta-alueet pitäisi ottaa huomioon poikkeamismahdollisuutena ja poikkeaminen selvitysvelvollisuudesta pitäisi olla myös mahdollista.

Vehmaan kunnan sote-yhteistyö rajoittuu saaristokuntiin. Poikkeamisperusteissa ei ole saaristoisuutta. Saaristo-olosuhteet vaikeuttavat palvelujen järjestämistä ja aiheuttavat lisäkustannuksia. Saaristoisuus on verrattavissa harvaan asutukseen. Saaristoisuus pitää ottaa poikkeamisperusteeksi

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 tarkoitettun ilmoituksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtionvarainministeriön asetuksella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon linjaukset on ratkaistava ennen kuntarakennelain valmistelun etenemistä. Aikataulu on aivan liian kireä. Uudet valtuutetut joutuvat heti toimikauden alkuun antamaan lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta. Lain tullessa voimaan 1.5.2013, kunnat ilmoittavat 30.11.2013 valtiovarainministeriölle minkä kunnan tai kuntien kanssa yhdistymisselvitys tehdään. Useilla kunnilla on heinäkuun ajan lomakausi joten aikaa neuvotteluihin ja päätöksentekoon on käytännössä vajaa 4 kuukautta. Yhdistymisselvitys ja tulee tehdä 1.4.2014 mennessä. Selvitystyöhön ja yhdistymisesityksen tekoon jää aikaa 3-4 kuukautta.





Jos laki määrää selvitystyön tehtäväksi se on syytä tehdä riittävällä tarkkuudella. Useimmilla kunnilla ei ole selvityshenkilöstöä joten työ joudutaan tekemään muun työn ohessa ja tällä aikataululla se on mahdoton tehtävä.

Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Valtioneuvosto voi päättää 16 a §:ssä tarkoitetusta kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täytyvät.

Kuntien valtuustoilla tulee säilyttää päätösvalta kuntajaon muuttamisesta myös kriisikuntien osalta. Valtioneuvosto ei saa suorittaa kriisikuntien pakkoliitoksia. Kriisikunnat ovat nykyisin pystyneet tervehtyttämään talouttaan omin voimin. Heikossa taloudellisessa tilanteessa olevilla kunnilla tulee olla mahdollisuus talouden tasapainottamiseen omin voimin.

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.

Lakiluonnoksen perusteluissa mainitaan, että yhdistysavustuksien ylittäessä 200 miljoonaa euroa vastaava osuus vähennettäisiin kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Kuntien mahdollisuutta selvitä velvoitteista ei saa vaikeuttaa valtionosuuksia vähentämällä. Vapaaehtoisia kuntien yhdistymisiä tulee tukea.

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

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

Sosiaali- ja terveystieteiden ministerityöryhmä on linjannut palvelurakenne-uudistuksen jatkoa 15.11.2012. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden ministerityöryhmä tarkensi 13.12.2012 linjauksia, joiden pohjalta selvityshenkilötyöryhmä tekee työtään sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisen tueksi. Työryhmän toimikausi on 3.12.2012 - 28.2.2013.





WWW.VEHMAA.FI

VEHMAAN KUNTA
SAARIKONTIE 8
23200 VINKKILÄ

Vehmaa on muodostanut paras-hankkeen mukaisesti (Kustavi, Taivassalo, Uusikaupunki, Pyhäranta ja Vehmaa) 20.000 asukkaan perusterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen. Vehmaan kannalta tällainen yhteistoimintamuoto sopii erittäin hyvin alueen kunnille.

Sairaanhoitopiirin toimintaa ei saa lopettaa. Turun Yliopistollisen Keskussairaalan toimintaa ei saa vaarantaa lyhytnäköisillä hallintokokeiluilla.

Vehmaan kunta



H Y V Ä Ä V E H M A A L L A