

35 § LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

KHALL 18.2.2013 § 70

Valtiovarainministeriö on 22.11.2012 lähettänyt lausuntopyynnön (VM162:00/2011) kuntarakennelakiluonnoksesta kunnan- ja kaupunginhallituksille sekä muille oleellisille sidosryhmille. Lausuntopyynnössä pyydetään lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti seuraavista kysymyksistä:

- 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 pyydetään toimittamaan viimeistään 7.3.2013 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi.

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö kuntarakennelakiluonnoksesta on luettavissa valtiovaraministeriön internet -sivuilla http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20121122Kuntar/name.jsp

Liitteenä 1 on Outokummun kaupungin lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta.

Valmistelija/esittelijä: jh/ph

Lisätietoja: kehitysjohtaja Juuso Hieta, 044 755 9515,
juuso.hieta@outokummunkaupunki.fi

Va. kaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle, että lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta esitetään valtiovaraministeriölle liitteen 1 mukaisena.

Päätös:

Va. kaupunginjohtajan ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

KVALT 25.2.2013 § 35

Päätös:

Kaupunginhallituksen ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Otteen oikeaksi todistaa
Outokumpu 28.2.2013


pöytäkirjanpitäjä

Outokummun kaupungin lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Valtiovarainministeriö on 22.11.2012 lähettänyt lausuntopyynnön kuntarakennelakiluonnoksesta kunnan- ja kaupunginhallituksille sekä muille oleellisille sidosryhmille. Lausuntopyynnössä pyydetään lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista (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 pyydetään toimittamaan viimeistään 7.3.2013 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi.

Selvitysvelvollisuus, selvityspenusteet (ml. poikkeusperusteet) ja selvitysvelvollisuuden sisältö

Kunnalla esitetään olevan velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavasta kolmesta selvityspenusteesta osoittaa selvitystarvetta: 1) palveluiden edellyttämä väestöpohja; 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne; 3) kunnan taloudellinen tilanne. Kunta ei myöskään voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se täyttäisi selvityspenusteita, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

Selvitysvelvollisuus ja selvityspenusteet ovat toisiinsa kytkettyjä, joten niitä voi käsitellä yhtenä kokonaisuutena: Kun tarkasti lukee selvitysvelvollisuuden pohjana olevia selvityspenusteita, voidaan erotella neljä perustetta: palveluperuste, työpaikkaomavaraisuus/ työssäkäyntiperuste, yhdyskuntarakennepenuste ja taloudellisen tilanteen pohjalta määräytyvä selvityspenuste.

Selvitysalueilla tulisi olla vm:n esityksen mukaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon, matalan kynnyksen palvelujen ja lähipalvelujen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta. Perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan tulisi olla alueella vähintään noin 50 lasta.

Velvoittavat selvityspenusteet on siten määritelty, että niiden kautta selvitysvelvollisuuden syntyminen on perusteltua. Penusteet huomioivat työssäkäyntialueen kokonaisuuden hahmottamisen niin työssäkäynnin, kuntatalouden kuin maankäytön, asumisen ja liikenteen osalta. Palveluperusteen pohjana toimiva vähintään 20 000 asukkaan väestö-

pohja ei välttämättä vielä takaa tehokkaampia ja edullisempia palveluita. Tehokasta palvelutuotantoa voi olla pienissäkin yksiköissä, mutta väestön määrän ja rakenteen kehitysarvio liittyy olennaisesti pienempien kuntien palveluntuotantokykyyn ja eritoten palveluiden rahoitukseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Kunnalla tulee olla taloudelliset ja henkilöstövoimavarat tehtäviensä hoitamiseen ja palvelujen yhdenvertaiseen järjestämiseen. Tästä syystä myös valtionosuusjärjestelmän uudistaminen vaikuttaa oleellisesti kuntien palveluntuotantokykyyn rahoituksen kautta.

Joensuun seudulla hoidetaan jo tällä hetkellä kuntien välisellä yhteistyöllä monia tehtäviä. Outokummun kaupunki haluaa jatkaa sopimus pohjaista yhteistyötä, mutta sitä tulee kehittää edelleen. Nykyinen sopimus pohjainen yhteistyö on hallinnollisesti raskasta ja alueen elinvoimaisuuden kannalta ongelmallista. Sopimus pohjainen yhteistyö on varteenotettava vaihtoehto kuntaliitoksille.

Poikkeusperusteista Outokummun kaupungilla ei ole huomautettavaa (kriteerit täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus, harva-asutus, kielelliset oikeudet).

Yhdistymisselvitysten sisällön tulisi pohjautua riittävän laajaan valmisteluun ja tuoda esille kuntien päätöksenteon pohjaksi erityisesti yhdistymisellä saavutettavat edut ja haitat. Tästä syystä laissa säädettäisiin myös yhdistymisselvityksen tavoitteista ja vähimmäissisällöstä. Laissa säädettäisiin selvitysten keskeiseksi tavoitteeksi esityksen tekeminen kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus.

Selvitykseen tulisi aina sisältyä vähintään suunnitelma (i) hallinnon ja palvelujen järjestämisestä ja palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, (ii) selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, (iii) selvitys taloudellisesta tilanteesta, (iv) arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä (v) yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista.

Em. sisällöt ovat Outokummun kaupungin näkemyksen mukaan riittävät kuntien päätöksenteon pohjaksi, mikäli ne tehdään riittävän huolellisesti, asiantuntevasti ja avoimesti.

Esityksen sisältämät määräajat ja menettelytavat

Laissa edellytettäisiin, että kunnat tekevät yhdistymisselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymisesitykset 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä. Tämän lisäksi siinä säädettäisiin kuntien velvollisuudesta ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää laissa edellytetysti kuntien yhdistymistä.

Menettelytavoista todetaan, että laissa säädetyt selvityspenusteet ja niitä koskeva poikkeamisenmenettely ohjaisivat kuntarakenneuudistuksen toteuttamista. Poikkeusperusteiden käyttäminen ei olisi automaattista, vaan sen edellytyksiä tulisi arvioida suhteessa kunnan edellytyksiin järjestää palveluja ja toisaalta alueen kokonaisuuteen. Ministeriöltä tulee hakea poikkeusta, mikäli kunta katsoo tarkoituksen mukaisesti tehdä selvityksen muulla kuin selvityspenusteiden osoittamalla alueella. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenneperusteiden osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa ainoastaan ministeriön määräämän erityisen kuntajakoselvityksen penusteella.

Valtiovarainministeriö voisi tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toteuttamisesta, jos kunta ei ole 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä tehnyt kuntien yhdistymisesitystä kuntarakennelain edellytykset täyttävän uuden kunnan muodostamisesta.

Outokummun ja Joensuun kaupunginvaltuustot ovat yhteisin päätöksin pyytäneet valtiovarainministeriöltä erityisen kuntajakoselvityksen tekemistä, joka valmistuu syksyn 2013 aikana. Tästä johtuen Outokummun kaupungilla ei ole määräaikoihin eikä menettelytapoihin huomautettavaa.

Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta

Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuisi myös jatkossa pääsääntöisesti kuntien valtuustojen yhteiseen esitykseen. Ainoa poikkeus tästä olisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn kytketty valtioneuvoston toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä.

Outokummun kaupunki pitää hyvänä sitä, että esityksessä ei laajenneta valtioneuvoston toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä kuntien valtuustojen sitä vastustessa.

Valtioneuvoston toimivalta ei siis oleellisesti muutu jatkossakaan, vaan kuntien yhdistymiset pohjautuvat valtuustojen yhteisiin päätöksiin. Mainitun kaltainen pääosin eipakottava sääntely on demokraattista ja oikeudenmukaista. Outokummun kaupunki on tyytyväinen myös siihen, että kuntien henkilöstön asema turvattaisiin nykyisen tasoisena.

Yhdistymisavustusten ehdot ja määrät

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kuntia kannustettaisiin tekemään tarvittavat kuntarakenteen muutokset suuntaamalla kunnille yhdistymisavusta ja korvaamalla mahdolliset yhdistymisestä johtuvat valtionosuuden menetykset

Yhdistymisavustusta voisi saada alle 20 000 asukkaan uudelle kunnalle ainoastaan, jos valtioneuvosto on myöntänyt selvitysalueelle poikkeuksen. Yhdistymisavustuksen saamiseksi edellytettäisiin lisäksi kuntien tekevän yhdistymisesityksen 1.4.2014 mennessä ja kuntaliitoksen tulisi tulla voimaan vuoden 2017 alusta. Yhdistymisavustukset olisivat tasoltaan vastaavia kuin vuoden 2013 alussa voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä.

Laissa edellytettäisiin, että yhdistymisavustukset olisi käytettävä välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä tulisi toimittaa tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys avustuksen käyttämisestä ministeriölle.

Yhdistymisavustusten ehtoihin ei ole huomautettavaa, mutta Outokummun kaupungin näkemyksen mukaan yhdistymisavustusten määrä etenkin monikuntaisissa ja väestöltään suurissa kuntaliitoksissa tulee olla merkittävästi suurempi. Mitä suurempi kuntakokonaisuus muodostetaan asukasmäärältään, sitä vähemmän kannustavaksi yhdistymisavustukset muuttuvat. Kolmen pienemmän, väestöpohjaltaan alle 20 000-50 000

asukasta, kunnan yhdistymisestä maksettava 3-6 miljoonaa euroa on huomattavasti kannustavampi kuin kahden kunnan yhdistymisessä, jossa yhteinen väestöpohja on esimerkiksi yli 80 000 asukasta ja maksettava tuki 5 miljoonaa euroa. Pienten ja suurten kuntien käyttötaloudessa vuosittain kiertävän rahan määrä on tasoltaan aivan eri suuruusluokkaa, joten yhdistymisavustukset tulisi suhteuttaa paremmin tämä näkökulma huomioivaksi. Tästä syystä avustusten porrastuksen tulisi olla huomattavasti jyrkempi 50 000-80 000 sekä yli 80 000 asukkaan uusissa kunnissa.

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

Outokummun kaupungilla ei ole asiaan lausuttavaa keskeisten linjausten ja lainsäädännön ollessa vielä valmistelussa ministeriöissä.

Outokummun kaupunginhallitus


Pekka Hyvönen
va. kaupunginjohtaja


Juuso Hieta
kehitysjohtaja