

26.2.2013

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto
Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto
valtiovarainministerio@vm.fi

LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on 22.11.2012 pyytänyt koulutuskuntayhtymän lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta. Lausunto pyydetään lähettämään 7.3.2013 mennessä sähköpostilla osoitteeseen [valtiovarainministerio\(at\)vm.fi](mailto:valtiovarainministerio(at)vm.fi).

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti selvitysvelvollisuudesta, selvityserusteista ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä sekä esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä, valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta, yhdistymisavustusten ehdoista ja määrästä, ja lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Koulutuskuntayhtymien asema turvattava

Lounais-Suomen koulutuskuntayhtymä pitää kuntarakennelakiluonnoksen selkeänä puutteena sitä, että siinä ei ole tarkasteltu lakiluonnoksen vaikutusta koulutuskuntayhtymien toimintaan. Koulutuskuntayhtymien ylläpitojärjestelmä on rakentunut kuntien alueellisesta vapaaehtoisesta yhteistyöstä, jonka perustan ja hyvin toimivat kuntayhtymät lakiluonnos toteutuessaan saattaa pahimmillaan muuttaa tai tuhota kokonaan. Suurten kaupunkien ja kasvukeskusten kasvattaminen entisestään vie pohjaa pois alueellisesti hyvin toimivilta koulutuskuntayhtymiltä, ja pahimmillaan koulutuspalvelut harvempaan asutuilla seuduilla loppuvat kokonaan toimintojen keskittyessä suuriin kaupunkikuntiin. Ammattikorkeakoulujen kohdalla kehitys on ollut tämän suuntainen. Koulutuskuntayhtymät tarvitsevat toimiakseen vahvoja peruskuntia ja peruskunnat tarvitsevat kehittyäkseen ammatillista perus- ja täydennyskoulutusta. Koulutuspalveluiden saatavuuden turvaaminen haja-asutusalueella edellyttää myös toimivan ja taloudellisesti kannattavan joukkoliikennejärjestelmän kehittämistä. Suurimpana haasteena ovat poikittaisliikenteiden järjestämiset.

Yleistä

Hallituksen tavoite elinvoimaisesta kunta- ja palvelurakenteesta on kannatettava. Uudistuksella pyritään turvaamaan yhdenmukaiset kunnalliset palvelut koko maassa riittävän lähellä asiakasta ja yhdyskuntarakenteellisesti ehjien kokonaisuuksien muodostamista. On kuitenkin epävarmaa, saadaanko kuntien kokoa kasvattamalla sellaisia toiminnan ja talouden etuja, jotka antavat vastauksia muun muassa kunnallistalouden tulevaisuuden haasteisiin. Lakiluonnoksen kriteerit ohjaavat kuntia alueellisiin kuntaliitoksiin. Toteutuessaan nämä olisivat ainakin osittain varsin keinotekoisia yhteenliittymiä. Kunnilla, jotka eivät täytä lakiluonnoksen itsenäisyyden kriteereitä, tulisi edelleen olla mahdollisuus kehittää kunnallisia palveluita vapaaehtoisuuden pohjalta yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Lakiluonnoksen

heikkoutena on, että se ei mahdollista vaihtoehtoisten toimintamallien selvittämistä ja käyttöönottoa. Tältä osin lakiluonnos poikkeaa selvästi kuntalaista.

Lakiluonnoksessa ei ole riittävästi otettu huomioon kuntien kevään 2012 lausuntokierroksella antamia kommentteja eikä lakiluonnoksen taloudellisia vaikutuksia ole arvioitu valtion eikä kuntien osalta. Lakiluonnos ei myöskään riittävästi ota huomioon lain perusteluissa korostettua kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytysten vahvistamista ja kunnan edellytyksiä vastata riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Lakiluonnosta tulisi korjata siten, että mahdollisten kuntajakoselvitysten ja kuntaliitosten valmistelun tulee perustua kuntien yhteiseen tahtoon ja mahdolliset kuntaliitokset tulee toteuttaa vapaaehtoisuuden pohjalta. Vain vapaaehtoisuuteen perustuvilla kuntaliitoksilla saadaan kehittyvä kuntarakente ja hyvä lopputulos. Kuntien itsehallinnollista päätösvaltaa tulee kunnioittaa ja kaikista pakkoliitoksiin johtavista toimista luopua. Mikäli valmiuksia vapaaehtoisin kuntaliitoksiin ei synny, tulee kartoittaa mahdollisuudet kuntien välisen vapaaehtoisen yhteistyön kehittämiseen.

Valtioneuvoston toimivalta

Vaikka valtioneuvoston toimivaltaa ei esitetä nykyisestään laajennettavaksi kuntien yhdistymisestä päätettäessä, ohjaa lakiluonnos kuntia myös selkeisiin pakkoliitoksiin niissä kunnissa, joissa ei koeta yhdistymistarvetta. Kuntaliitosten tulee myös jatkossa perustua kunnanvaltuustojen päätöksiin, eikä valtioneuvoston toimivaltaa tule lisätä.

Selvitysvelvollisuus ja palveluiden edellyttämä väestöpohja

Palveluiden tuottamisen väestöpohjan määräksi asetettu 20 000 asukasta tuntuu osittain keinotekoiselta. Jos kunta tuottaa palvelunsa tehokkaasti ja taloudellisesti, mutta väestöpohjana on esimerkiksi 17 000 asukasta, pitäisi kunnan lakiluonnoksen mukaisesti ryhtyä teennäiseen yhdistymiseen toisen, mahdollisesti vastaavassa tilanteessa olevan kunnan kanssa. On vaikeata perustella tällaisen yhdistymisen järkevyyttä pelkällä lainsäädännöllä. Lakiluonnoksessa oleva poikkeusmenettely selvityspäätöksistä jättää liikaa harkintavaltaa valtiovarainministeriölle.

Kunnilla on runsaasti hyvin toteutettua ja kustannustehokasta palvelutuotantoa, jonka toteuttaminen voi vaarantua kaavamaisesti laaditun lakiluonnoksen johdosta. Kuntaliitoksista tulee olla konkreettista laadullista ja taloudellista hyötyä niin kuntalaisille, kunnalle ja koko seutukunnalle.

Perusopetuksen laadukkaan toteuttamisen kriteeriksi on lakiluonnoksessa esitetty alle yksivuotiaiden ikäluokan kooksi vähintään noin 50 lasta. Kuntien peruspalveluiden kannalta on kuitenkin välttämätöntä tuottaa perusopetuksen palveluita myös haja-asutusalueilla, jolloin perusopetusta antavien oppilaitosten koko on paikoitellen suhteellisen pieni. On mahdotonta sanoa, että pienissä yksiköissä annettava koulutus ei olisi yhtä laadukasta kuin suurissa yksiköissä annettava koulutus. Lisäksi pienimmät koululaiset tarvitsevat joka tapauksessa oman lähikoulunsa.

Työpaikkaomavaraisuus ja yhdyskuntarakente

Kuntarakenteen perustaminen työssäkäynti- ja asiointialueisiin on oikea tavoite.

Kuntarakennelakiluonnoksessa edellytetään, että kunnan tulee selvittää yhdistymistä jos kunnan työssä

käyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhde on alle 80 prosenttia. On luonnollista, että jokaisen kunnan tavoitteena on nostaa työpaikkaomavaraisuutta ja näin tehdä kunnasta entistä houkuttelevampi asuinpaikka kuntalaisille. Tähän tavoitteeseen yhdistyy myös seutukunnallisen ammatillisen koulutuksen kehittäminen yhteistyössä kuntien kanssa. Se, että Suomessa on runsaasti pienyritystoimintaa myös pienemmissä kunnissa, on peruskunnan, ammatillisen oppilaitoksen ja elinkeinoelämän tiiviin ja toimivan yhteistyön tulosta. Työpaikkaomavaraisuuden kehittäminen edellyttää myös toimivan joukkoliikennejärjestelmän kehittämistä.

Yhdyskuntarakenteen kannalta erityisesti suurten kaupunkien ympärillä olevien elinvoimaisten kuntien itsenäisyys tulisi kuntarakennelaisissa turvata. Pelkkä kuntarajojen poistaminen ei tuo uutta näkökulmaa kaupunkiseudun keskuskunnan ja sen läheisyydessä olevien, entuudestaan hyvin toimivien alueiden kehittämiseen. Kuntien välisen terveen kilpailutilanteen muutos voi jopa näivettää näitä alueita.

Kunnan taloudellinen tilanne

Muutoskuntien kohdalla on ensiarvoisen tärkeätä valtion taholta turvata kunnan talouden pitkäjänteinen ja määrätietoinen kehittäminen. Kuntaliitosten ehtona tulee olla kuntalaisille, muodostettavalle kunnalle ja koko seutukunnalle tuleva taloudellinen hyöty. Valtion yhdistymisavustusten tulee kattaa yhdistymisestä aiheutuvat kustannukset ja vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan yhdistymisavustuksen määrää päätettäessä tulee ottaa huomioon kunnan taloudellinen lähtötilanne. Yhdistymisavustuksia tulee kohdentaa kuntien yhdistymisen kustannuksiin sekä uuden kunnan palvelujärjestelmää, palveluiden tuottavuutta ja taloutta edistäviin innovaatioihin.

Siirrettäessä tai määrättäessä uusia tehtäviä kunnille, valtion tulee nykyistä enemmän osallistua tehtävien ja palveluiden rahoittamiseen.

Lakiesityksen määräajat

Kuntien ja kuntayhtymien kannalta lakiluonnoksen etenemisen aikataulu on liian tiukka. Kunnissa ovat aloittaneet uudet kunnanvaltuustot ja kuntayhtymissä aloittavat uudet yhtymävaltuustot, joten yhdistymisselvitysten tekemiseen jää liian vähän aikaa. Mahdolliset kuntaliitokset olisi perusteltua toteuttaa valtuustokauden taitekohdassa vuoden 2017 alusta. Muutoksilla on suuri vaikutus myös kuntalaisten arkeen ja näihin muutoksiin tulee varata riittävästi aikaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät

Uudistuksen mukaan alle 20 000 asukkaan kunnalla ei olisi itsenäistä järjestämisvastuuta sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa. Varsinais-Suomen kunnissa on toteutettu palveluiden tuottamista muun muassa Paras-puitelain mukaisesti. Useamman kunnan yhteiset terveystalot on järjestetty ns. isäntäkuntamallin mukaisesti. Nyt esitetty linjaus on ristiriidassa aikaisemman kehityksen kanssa ja lakiluonnoksessa pitäisi mahdollistaa jo hyvin toimivien mallien mukainen kehittäminen myös jatkossa. Olemassa olevia toimivia yhteistoiminta-alueita ei saisi purkaa, vaan niiden täytyy myös jatkossa olla osa tulevaa kuntarakennetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäminen tulee myös tulevaisuudessa säilyttää kuntien tehtävänä ja lähellä kuntalaisia. Sote-alueiden tulee olla väestöpohjaltaan riittäviä, jotta korkeatasoisten päivystyssairaaloiden toiminta ja kehittyminen voidaan turvata. Nykyinen keskussairaalaajako on toimiva.



26.2.2013

Oleellisinta ovat kuitenkin toimivat prosessit, eivät rajojen poistot ja isot väestömäärät. Hyvin toimivat palveluketjut ja turhien välikäsien karsiminen tuottavat tehokkuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden rahoitus tulee säilyttää valtiolla ja kunnilla.

Leena Virtanen

Yhtymähallituksen puheenjohtaja

Leena Suonkanta

talous- ja hallintojohtaja