

Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

//

KHALL § 40

Kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu hallituksen 5.6.2012 antamien linjausten ja 27.6.2012 vahvistettujen tarkempien kriteereiden pohjalta. Hallituksen päättämän kuntarakenteen uudistamisen tavoitteena on turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa. Kuntauudistuksen päämääränä on muodostaa mahdollisimman vahvoja peruskuntia, jotka kykenevät myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen. Kunnalla on oltava myös kyky toimia eheän ja vahvan palveluorganisaation vastuorganisaationa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolokia, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityisperusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

1. selvitysvelvollisuudesta, selvityisperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
2. esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;
3. valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;
4. yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;
5. sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 7.3.2013 mennessä.

Suomussalmen kunta esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. Selvitysvelvollisuus ja selvityisperusteet:

Lakiluonnoksen mukaan kunnalla on velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin laissa esitetyistä kolmesta kriteeristä osoittaa selvitystarvetta. Ensinnäkin kunnan asukasluvun tulee olla yli 20 000 ja yksivuotiaiden ikäluokan tulee olla vähintään 50 lasta. Toiseksi kunnan pitää olla työssäkäyntialueena yhtenäinen ja työpaikkaomavarainen. Kolmanneksi kunta ei saa olla ns. valtionosuuslais-

sa määritelty kriisikunta.

Selvityspenusteiden osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin kuitenkin poiketa mm., jos se olisi tarpeen erityisen harvan asutuksen vuoksi toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi.

Kunta ei voisi kuitenkaan jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikka se ei täytä selvityspenusteita, mutta alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

Päätöksenteon pohjaksi kunnassa on laadittava selvitys, johon sisältyy yhdistymisellä saavutettavat edut ja haitat, esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus.

Kannanotto:

Kriteerit, joilla selvitystarvetta määritellään, pakottavat käytännössä lähes kaikki Suomen kunnat mukaan liitosselvityksiin. Tämä ei liene kaikissa tapauksissa tarkoituksenmukaista. "Turhien selvitysten" tekeminen siirtää mielenkiinnon painopisteen väärin asioihin. Samalla oleelliset varsinaiseen palvelutuotantoon liittyvät uudistustarpeet jäävät taka-alalle ja talouteen sekä tuotannon tehokkuuteen liittyvät ongelmat jäävät näin hoitamatta.

Tutkimuksissa on osoitettu, että optimaalista kuntakokoa ei ole olemassa. Tärkeää sen sijaan on, että jokainen kunta, ns. kriisikuntaa lukuunottamatta, voi itsenäisesti päättää kuntaliitoksesta ja siihen liittyvistä selvityksistä.

Viidenkymmenen lapsen ikäluokkavaatimus ei perustu mihinkään tutkittuun tietoon. Usein ideaalina luokkakokona on pidetty noin kahtakymmentä lasta.

Pendelöintiprosenteilla ei ole merkitystä Kainuun kaltaisilla harvaan asutuilla pitkien etäisyyksien alueilla. Tällaisilla alueilla kuntaliitoksilla ei ole vaikutusta yhdyskuntarakenteen eheyteen.

Ongelmat väestökehityksessä, taloudessa tai palveluiden laadussa ja saatavuudessa eivät häviä kuntarajojen siirtelyllä. Tarvitaan laaja-alaista ja pitkäjänteistä kehittämistyötä tasa-arvoisemman kuntakentän luomiseksi.

Hyvää lakiluonnoksessa on se, että siinä huomioidaan harvaan asutut alueet ja niiden erityisongelmat. Esimerkiksi Suomussalmella suurin eriarvoisuutta luova tekijä on etäisyydet. Pitkät etäisyydet ja harva-asutus heikentävät palvelujen saavutettavuutta oleellisesti ja asettavat kansalaiset eriarvoiseen asemaan palvelujen suhteen. Harvan asutuksen ongelmat tulee muistaa myös uudistettaessa kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmää.

Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

§ 40
§ 28

19.02.2013
26.02.2013

Lisäksi lakiin olisi tarpeellista lisätä säännökset siitä, että kuntaselvitysvaiheessa olevien yksittäisten kuntien on pidättäydyttävä palvelutuotantoon liittyvistä investoinneista ja henkilöstön rekrytoinneista. Kaikki näitä asioita koskevat päätökset tulee voida tehdä selvitykseen osallistuvien kuntien yhteisen näkemyksen perusteella.

2. Esityksen sisältämät määräajat ja menettelyt

Kunnilla on velvollisuus ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30.11.2013 mennessä, minkä kuntien kanssa kuntien yhdistymistä selvitetään. Lopulliset yhdistymisselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymisesitykset on tehtävä valtioneuvostolle 1.4.2014 mennessä.

Kannanotto:

Suomussalmen kunnan näkemyksen mukaan kuntarakennetta ei voida uudistaa, ennen kuin tiedetään, miten sosiaali- ja terveystalvet maassamme tullaan järjestämään ja miten uudistettava valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmä toimii.

Palvelurakennelakia valmistellaan aikataululla, jossa sosiaali- ja terveysministeriön asettamat selvitysmiehet jättävät raporttinsa valtakunnallisista järjestämismalleista kuluvan vuoden helmikuun loppuun mennessä. Ministeriö jatkaa lainvalmistelua ja pyytää siitä lausunnot kunnilta kuluvan vuoden kevään aikana ja hallituksen esitys palvelurakennelaista on tarkoitus tuoda eduskunnan käsittelyyn vasta vuoden 2014 alussa. Valtionosuusuudistuksen alustavat laskelmat ovat todennäköisesti saatavissa vasta syksyllä ja on oletettavaa, että valtionosuusuudistustakin koskeva lainsäädäntö on vasta esitysvaiheessa vuoden 2014 alkupuolella.

Siksi selvitysalueista annettu määräaika kuluvan vuoden marraskuun lopussa on edellä mainittujen tietojen puuttuessa liian aikainen. Mikäli selvitysalueista kunnissa päästäänkin yhteisymmärrykseen lainmukaisen aikataulun puitteissa, varsinaisen yhdistymisselvityksen ja siihen liittyvän sopimuksen tekoon jää aikaa vain neljä kuukautta. Se on tehtävän laajuus ja tärkeys huomioon ottaen liian vähän. Lakiluonnoksessa olevat aikataulut eivät ole realistisia, koska olennaiset päätöksentekoon vaikuttavat elementit ovat ratkaisematta alkuvuoteen 2014 saakka.

Johdonmukaisinta uudistusprosessissa olisi edetä seuraavasti:

- Ensin ratkaistaan sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämiseen liittyvät asiat.
- Sen jälkeen sovitaan kuntien ja valtion välinen tehtävien jako perustalveluiden hoitamisessa.
- Sitten uudistetaan kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmä vastaamaan sovittua tehtäväjako.

- Viimeiseksi ratkaistaan tarkoituksenmukainen kuntarakenne, jonka turvin pystytään tuottamaan kansalaisille tasapuoliset ja laadukkaat palvelut koko Suomen alueella.

3. Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Esityksessä ei laajenneta valtiovallan toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä valtuustojen sitä vastustaessa. Poikkeuksena on erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn kytketty valtioneuvoston toimivalta päättää yhdistymisestä. Näin valtioneuvostolle annetaan mahdollisuus ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin eli erityisen kuntajakoselvityksen toimittamiseen, jos kunnan kyky peruspalvelujen järjestäminen vaarantuu, eivätkä kuntalaiset saa tarvitsemiaan palveluja.

Kannanotto:

Suomussalmen kunta hyväksyy kuntien pakkoliitokset vain poikkeuksellisissa kriisitapauksissa. Näissä tapauksissa on kuitenkin turvattava ns. vastaanottamaan joutuvan, taloudellisesti vahvemman kunnan mahdollisuudet selviytyä tehtävästä ja taloudellisesta vastuusta.

Kuntauudistuksella on vahvistettava vaaleilla valitun kunnanvaltuuston päätösvaltaa ja sitä kautta välineitä lähidemokratian kehittämiseen.

4. Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Kunnille tarjotaan tukea yhdistymiselvitysten tekemiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Kuntia kannustetaan toteuttamaan kuntarakenteen muutokset suuntaamalla kunnille yhdistymisavustusta ja korvaamalla mahdolliset yhdistymisestä johtuvat valtionosuuden menetykset.

Yhdistymisavustukset olisivat lakiluonnoksen mukaan tasoltaan vastaavia kuin 2013 vuoden alussa voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Sen sijaan määräytymisperusteita muutetaan siten, että tuen suuruus on nykyistä enemmän kytköksissä yhdistyvien kuntien lukumäärään ja uuden kunnan asukasmäärään. Kainuussa tuki yhdistymisiä kohden on 2 – 10 miljoonaa euroa. Suurin tuki kohdistuisi yhdistymiseen, jossa on mukana yli kuusi kuntaa ja joiden asukasmäärä on yli 80 000 asukasta.

Taloudellisen selvityksiperusteiden omaavan kunnan ollessa mukana liitoksessa maksetaan lisäosa 150 euroa asukasta kohti tällaisen kunnan osalta ja maksimissaan 1 miljoonaa euroa yhdistymistä kohden.

Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

§ 40
§ 28

19.02.2013
26.02.2013

Kannanotto:

Kuntauudistuksen edistämiseksi tarvitaan positiivisia kannustimia eli ns. porkkanarahoja.

Yhdistymisavustuksen perusosan määrä Kainuun asukasluku huomioonottaen on liian alhainen. Vaikka kuntia yhdistettäisiin useampiakin, käytännössä saatavat yhdistymisavustukset jäävät Kainuussa pieniksi. Pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen johdosta ylläpidettävää infrastruktuuria asukasta kohti on huomattavasti enemmän kuin useilla muilla alueilla maassamme.

Hyvänä voidaan pitää ehdotusta, jolla turvataan yhdistyvien kuntien valtionosuustaso vuoden 2019 loppuun saakka. Valtionosuuskompensaation lisäyksenä tulee huomioida meneillään olevat valtionosuusleikkaukset ja niiden vaikutukset kompensaation määrään. Valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus toisaalta vaikeuttaa taloudellisten kriteereiden ja myös avustusten merkityksen hahmottamista.

Taloudellisella selvityspäätteellä selvityksessä mukana oleva kunta saisi avustukseen lisäosan 150 euroa/ asukas. Lisäosan määrä on liian pieni verrattuna niihin vastuisiin, joita asukasluvultaan pienenkin kunnan palvelujen järjestäminen ja infrastruktuurin kuntoon laittaminen vastaanottavalle kunnalle aiheuttavat.

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

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 21.3.2012 työryhmän valmistelemaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta. Palvelurakennemuutoksen tavoitteina ovat yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystalvet ja nykyisin riittämättömästi toimivien peruspalvelujen vahvistaminen.

Palvelurakennetyöryhmä antoi loppuraporttinsa 11.1.2013. Uudessa integroidussa kaksitasoisessa palvelurakenteessa olisi nykyiseen verrattuna laajempi sosiaali- ja terveydenhuollon perustaso ja tätä täydentävä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen erityisvastuutaso.

Työryhmä toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon perustasolla tarvitaan riittävä väestöpohja ja riittävät tuotantovolyymit palvelujen laadun ja turvallisuuden takaamiseksi. Palvelujen järjestäjien riittävät väestöpohjat luovat perustan kansallisesti yhdenvertaiselle palvelujärjestelmälle. Työryhmän näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen riittävän väestöpohjan tulisi olla kantokykytekijöistä riippuen vähintään 50 000 – 100 000. Muita kantokykytekijöitä ovat järjestäjän taloudellinen kestävyys ja vakaus, osaamisen

Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

§ 40
§ 28

19.02.2013
26.02.2013

turvaaminen, henkilöstön saatavuus ja riittävyys sekä infrastruktuuri.

Työryhmän näkemyksen mukaan 20 000 asukkaan väestöpohja voi olla riittävä kunnan muihin tehtäviin, mutta ei mahdollista väestön tarpeet huomioon ottavan integroidun sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamista. Jos kunnan väestö on alle 20 000 asukasta, sen tulee kuulua sote-alueeseen eikä sillä ole itsenäistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta.

Työryhmän näkemyksen mukaan perustettavien viiden sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualueen tehtäviin kuuluu työnjako-, koordinaatio-, suunnittelu- ja viranomaistehtäviä sekä velvollisuus sopia kansallisesti määritellyistä vaativan erityistason palveluista ja varmistaa näiden palveluiden saatavuus. Erityisvastuualueet tarvitsevat tehtävänsä varten lainsäädäntöön perustuvan toimivallan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutostusta jatketaan vuoden 2013 alussa tehtävällä alueellisella selvityksellä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelu aloitetaan maaliskuussa 2013 ja lakiehdotus on tarkoitus tehdä alkuvuonna 2014.

Kannanotto:

Suomussalmen kunta pitää hyvänä sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja rahoittamiseen kykenevän vahvan peruskunnan vaihtoehtona voidaan tarvittaessa antaa mahdollisuus poikkeusmenettelyyn, jossa kunnat yhdessä voivat muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämisvastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalueita, joiden hallinto voidaan rakentaa kuntayhtymämalliin perustuen.

Kainuussa on olemassa valmis malli, jossa jo vuodesta 2005 lukien on toteutettu perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalityön integraatiota. Integraatio on pisimmällä Suomessa. Uudessa palvelurakennelaissa tulee mahdollistaa tällaisen yhteistyömallin jatkaminen.

Oleellinen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä ja alueen kuntien kantokykyä ohjaava elementti on palveluiden rahoitusjärjestelmä. Kainuun hallintokokeilun aikana Kainuussa toteutettiin tulopohjaperusteinen, kuntien taloudelliseen kantokykyyn pohjautuva rahoitusmalli, jossa kunnat maksoivat palvelujen tuottajakuntayhtymälle laskennallisen rahoitusosuuden. Tulevassa lainsäädännössä tulee säilyttää kuntien oikeus päättää alueelleen sopivan rahoitusmallin käytöstä.

Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoitus tulisi koota Kelalta, valtiolta ja kunnilta samaan lähteeseen väestöpohjaltaan riittäville alueille samalla kaikin keinoin varmistuen, että suomalaiset

saavat riittävät peruspalvelut myös harvaanasutuilla alueilla.

Muodostettavaksi esitettyjen soten erityisvastuualueiden (ERVA-alueet) ja laajennetun perustason erikoissairaanhoidon tehtävien rajapintojen määrittely vaatii vielä lisätarkennuksia. Tehtäväjako ei saa vaarantaa kaikille kansalaisille yhtäläistä pääsyä laadukkaiden erikoissairaanhoidon palvelujen piiriin. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalveluista tulee tehdä erillinen koko maan kattava määrittely.

Henkilöstön asema:

Henkilöstöllä ei tule säilyttää 5 vuoden irtisanomissuojaa kuntaliitoksissa eikä tällainen suoja voi ainakaan ketjuuntua peräkkäisten kuntaliitosten tapahtuessa. Suomussalmen kunta esittää myös harkittavaksi kunnanjohtajien erillisen irtisanomissuojan poistamista lainsäädännöstä.

Yhteenveto:

Suomussalmen kunta toteaa, että kuntauudistuksen ja siihen liittyvän kuntarakenteen toteuttaminen on valtakunnallisesti vaikea tehtävä. Kuntauudistuksen tavoitteena on palvelujen yhdenvertainen turvaaminen, taloudellisen kantokyvyn vahvistaminen ja kuntademokratian toteuttaminen. Kuntien lukumäärää ja kuntarakennetta uudistetaan aikataulullisesti ensimmäisenä. Kuitenkin kuntien suurimmat ongelmat ovat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä ja sen jatkuvasti kohoavissa kustannuksissa.

Suomussalmen kunnan käsityksen mukaan olisi järkevää edetä kuntauudistuksessa siten, että ensin olisi selvillä suurimmat ongelmat, joihin ratkaisua haetaan. Tämän jälkeen olisi ratkaistava tehtävät, jotka ovat edelleen kuntien vastuulla ja palveluilta vaadittavat vähimmäistasot. Perustuslain mukaan myös valtio on kuntien ohella vastuussa asukkaiden peruspalveluiden järjestämisestä. Valtion ja kuntien tehtävien määrittely ja erityisesti valtion osallistuminen kuntien tehtävien rahoittamiseen valtiosuusjärjestelmän kautta on oltava selvillä, ennen kuin optimaalinen kuntarakenne voidaan muodostaa.

Suomussalmen kunnanvaltuusto esittääkin, että ainakin kuntarakennelain määräaika kuntaliitospäätösten tekemisestä 1.4.2014 mennessä siirretään vähintään vuoden 2014 loppuun. Tällöin päätöksenteko voisi perustua lainsäädäntöön, jolla sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne, valtiosuusjärjestelmä ja kuntien tehtävät on määritelty.

Lisätietoja asiasta antaa kunnanjohtaja Asta Tolonen, puh. 044 7773344, sähköposti asta.tolonen@suomussalmi.fi.

Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

§ 40
§ 28

19.02.2013
26.02.2013

Ehdotus: Kunnanhallitus esittää kunnanvaltuustolle, että se antaa kuntarakennelakiluonnoksesta esittelytekstin mukaisen lausunnon.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin siten tarkennettuna, että kohdan 1. Selvitysvelvollisuus ja selvityisperusteet kannanoton toiseksi viimeinen kappale muutettiin seuraavasti:

Hyvää lakiluonnoksessa on se, että siinä huomioidaan harvaan asutut alueet ja niiden erityisongelmat. Esimerkiksi Suomussalmella suurin eriarvoisuutta luova tekijä on etäisyydet. Pitkät etäisyydet ja harva-asutus heikentävät palvelujen saavutettavuutta oleellisesti ja asettavat kansalaiset eriarvoiseen asemaan palvelujen suhteen. Suomussalmen kunnan pinta-ala on yhteensä 5879 km² ja kunnan kauimmaisesta taloudesta Hossassa on kuntakeskukseen 103 km ja maakuntakeskukseen Kajaaniin 210 km. Harvan asutuksen ongelmat tulee muistaa myös uudistettaessa kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmää.

Pöytäkirja tämän asian osalta tarkastettiin ja hyväksyttiin heti kokouksessa.

KVALT § 28

Kunnanvaltuutetuille lähetetään oheismateriaalina lausuntopyyntö kuntarakennelakiluonnoksesta.

(Lausuntopyyntö ja muu kuntauudistusmateriaali on nähtävänä sivulla www.kuntauudistus.fi).

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin.

Kunnanjohtaja Asta Tolonen esitteli asiaa.

Otteen oikeaksi todistaa

Suomussalmella 27.2.2013


Aila Virtanen, pöytäkirjanpitäjä

Tiedoksi

valtiovarainministeriö@vm.fi, Asta Tolonen, Kainuun kunnat