

4.3.2013

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto

Tuusulan kunnan lausunto valtiovarainministeriölle kuntarakennelakiluonnoksesta

Taustaa

Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Kuntauudistus on kokonaisuus, joka sisältää kuntarakennelain, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen, valtionosuusjärjestelmän uudistuksen, kuntalain kokonaisuudistuksen ja kunnan tehtävien kartoituksen. Lisäksi kuntauudistukseen sisältyy Helsingin seudun 14 kunnan metropolialuetta koskeva selvitys.

Nyt kyseessä oleva kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu hallituksen linjauksen pohjalta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolakiä, ja samalla lain nimike muuttuu kuntarakennelakiksi. Lakiin lisätään säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityisperusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutetaan kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä.

Hallitusohjelman mukaan kunta- ja palvelurakennemuutosten merkitys korostuu metropolialueella ja tarve metropolialuetta koskevalle erilliselle laille selvitetään. Valtiovarainministeriön nimeämien selvityshenkilöiden tehtävänä on kartoittaa osana kuntauudistusta ja yhteistyössä alueen kuntien kanssa metropolialueen kuntajakoselvitysalueet sekä erilaiset vaihtoehdot metropolialueen linnoksi. Selvityshenkilöiden alustavat ehdotukset kuntien kuulemista varten on jätetty 11.1.2013.

Selvitysmiehet tulevat tekemään lopulliset ehdotukset ja suosituksen helmikuun loppuun mennessä, jonka jälkeen Valtiovarainministeriö järjestää asiassa virallisen kuulemiskierroksen.

4.3.2013

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmä on linjannut palvelurakennemuutostuksen jatkoa 15.11.2012. Näitä linjauksia koskeva muistio on kuntarakennelakiluonnoksen liitteenä.

Valtiovarainministeriö pyytää kunnilta lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityspäätöksistä (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 valtiovarainministeriölle.

Tuusulan kunnanvaltuusto on viimeksi 10.12.2012 hyväksyessään talousarvion vuodelle 2013 todennut, että kuntarakennemuutostuksessa Tuusulaa kehitetään itsenäisenä ja vahvana peruskuntana kolmessa keskuksessa hakien taloudellista ja toiminnallista lisäarvoa seutuyhteistyöstä ja metropoliratkaisusta.

Yleistä

Kuntarakennelakiluonnoksessa edellytetään, että kaikilla kunnilla on velvollisuus selvittää yhdistymistä. Kuntaliiton kannanottoon yhtyen kunta toteaa, että kunnilla tulee olla aito mahdollisuus vaikuttaa kuntaliitosselvitysalueiden määrittelyyn ottaen erilaiset alueelliset olosuhteet huomioon.

Metropolialueella valtuustot joutuvat ottamaan kantaa kuntarakennelakiin valtakunnallisesti yhtenäisen aikataulun mukaan, vaikka tarkkaa tietoa omaa aluetta koskevasta ja kuntarakenteisiin vaikuttavasta metropolihallinnosta ei ole. Metropolialueen esiselvityksen loppuraportti julkaistaan aikaisintaan 28.2.2013 ja siitä pyydetään lausuntoja kevään 2013 aikana.

Lakiluonnos sisältää kuntajakolakiin verrattuna uuden 1a luvun, joka on voimassa määrääjän eli vuosina 2013–2016. Samassa yhteydessä muuttuu mm. kielilaki sekä valmistellaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Lakiluonnoksissa on käytetty erilaisia väestöpohjia ja tulkinnan mahdollistavia kriteereitä.

Lakiluonnosten muodostama kokonaisuus on sirpaleinen ja edellyttää Helsingin metropolialueen osalta useissa kohdissa parempaa kokonaisuuden hahmotamista. Säädosvalmistelu - erityisesti kuntarakennelain valmistelu - on keskeistä yhteiskuntapoliittista suunnittelua, jonka uudistustahdon ja -taidon lisäksi

4.3.2013

si tulee perustua myös riittävään ja oikeaan tietopohjaan. Vain siten voidaan valita oikeat ja riittävät keinot uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Kuntarakennelaki tulee saattaa päätettäväksi yhtenä kokonaisuutena muun muassa metropolilainsäädännön ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä koskevan uudistuksen kanssa samalla huomioiden metropolihallinnon muutokset esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin ja muuhun erityislainsäädäntöön. Tällöin eri säädösmuutokset voidaan yhteensovittaa hallitusti.

Selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Lain 1a luvussa todetaan muun muassa seuraavaa: ” Helsingin metropolialueen kuntien tulee selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustajaman ja sen kasvupaineen vuoksi ja jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden sekä ovat perustelut alueen kokonaisuuden kannalta. Helsingin metropolialueen kuntien tulee osallistua yhdistymiselvityksiin alueen ulkopuolisten kuntien kanssa, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella. Metropolialueella kuntarakenne ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa.”

Kuntarakennelain kriteerit eivät juurikaan kosketa metropolialueen kuntia, ja ns. metropolikriteerit ovat tulkinnanvaraisia. Kuntarakennelakiluonnoksesta ei käy ilmi, mitä tarkoitetaan ja millä kriteereillä määritellään metropolialueella sovellettava merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve ja keskustajaman kasvupaine tai toiminnallinen kokonaisuus. Keskustajaman määrittely on tarpeen, sillä esimerkiksi Keski-Uudellamaalla sellaisia on useita. Lisäksi Helsingin metropolialue on tärkeää tarkentaa koskemaan seudun 14 kuntaa. Kuntarakennelain tulisi selvittää tarkemmin metropolialueen hallinnon perusteet ja tehtävät sekä työnjako kuntien kanssa.

Yhdistymiselvityksen sisällöstä on säädetty 4 b §:ssä. Metropolialueen kunnista suuri osa suhtautuu kielteisesti kuntaliitoksiin. Metropolialueella selvitysten tulisi painottaa metropolihallintovaihtoehdon ohella muihin vaihtoehtoihin ja jo käytössä oleviin tapoihin tuottaa ja järjestää palveluja vapaaehtoisessa yhteistyössä tai hyödyntäen jo olemassa olevia hallinnollisia rakenteita. Uusia rakenteita ei tule keinovallosta luoda ja valtaa keskittää ilman, että on kuvaa vaikutuksista paikalliseen demokratiaan, talouteen, palvelurakenteeseen jne. Myös maankäytön, asumisen ja liikenteen asioissa tulee pääpainon olla vastaavassa tarkastelussa.

Vaikka kriteerit ovat määritelleet kuntarakennelain tarkastelukulman, tarkastelu myös kuntien palvelujen kautta olisi ollut tarpeen. Kuntien päätehtävä on palvelujen järjestäminen. Tätä ei ole kuntarakennelain kriteereissä huomioitu, vaan lakiluonnoksessa ovat painottuneet yhdyskuntarakenteeseen liittyvät

4.3.2013

syyt. Tämän seurauksena kansantalouden kannalta vakavat virheet ovat mahdollisia.

Jos kunta on järjestelmällisesti kyennyt parantamaan palveluidensa järjestämisestä palvelujen tuotteistamisen, analysoinnin ja pitkän tähtäimen suunnittelun kautta ja siten lisännyt palvelutuotannon taloudellisuutta, tuottavuutta ja tehokkuutta, on kohtuutonta esittää sellaisen yhdistämistä kuntiin, joissa näin ei ole menetelty. Tämä olisi pitänyt huomioida yhdistymisperusteita tarkasteltaessa. Rakennelakiluonnoksessa pitää korostua toiminnallisuus hallinnon sijasta.

Metropolialueen kunnat eivät lakiluonnoksen mukaan saa poikkeusta selvityksen tekemisestä, vaikka metropolihallinnosta ei vielä ole ratkaisua tai suositusta. Kuntien valtuustot joutuvat ottamaan kantaa kuntarakennelakiin, vaikka tarkkaa tietoa omaa aluetta koskevasta metropolihallinnosta sekä sen tehtävistä ja toimivallasta ei ole.

Yhtenä metropolihallinnon vaihtoehtona on esitetty vahvaa metropolihallintoa, joka merkitsisi esimerkiksi kuntien nykyiseen kaavoitukseen liittyvien tehtävien ja näin ollen myös kuntien henkilöstön osittaista siirtämistä uusille ylikunnallisille toimielimille. Metropoliratkaisun tulee kuitenkin koota yhteen nykyisiä toimijoita ja päätöksentekoa seudun strategiseksi kehittämiseksi MAL-asioissa, kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseksi sekä segregaaation estämiseksi.

Nyt lausunnolla olevassa kuntarakennelaissa on lisätty ministeriölle oikeus saada vireille osaliitos. Oikeutta on selitetty lähinnä teknisluontoisten muutosten tekemisen helpottamisella eikä tosiasiallisella ministeriön päätösvallan lisäyksellä. Ministeriölle esitetty oikeus saattaa vireille osaliitos merkitsee tosiasiallisesti merkittävää puuttumista kunnalliseen itsehallintoon. Kunta suhtautuu kielteisesti esitettyyn aloiteoikeuteen ja edellyttää, että osaliitosten osalta vireillepanon tulee tapahtua vain kuntien päätöksillä.

Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä

Jokaisen kunnan on ilmoitettava ministeriölle 30.11.2013, minkä kunnan tai kuntien kanssa selvitys tehdään. Aikataulu on tiukka, jos esityksen perusteeksi tehdään kattava ja reaaliaikaisiin lukuihin perustuva selvitystyö. Metropolialueella kuitenkin kunnilta pyydetään lausunto metropolialueen esiselvityksen loppuraportista kevään 2013 aikana eli jo siinä yhteydessä kunnat joutuvat ottamaan kantaa metropolihallintoon sekä kuntien selvitysalueisiin. Erilaiset aikataulut osittain samaan asiaan liittyen ovat ristiriitaisia.

Valtakunnallinen kuntauudistus on kuntien ja kuntalaisten näkökulmasta mul-listava hanke. Tämän vuoksi kuntauudistuksen toteuttaminen edellyttää paitsi eduskunnan yksinkertaista enemmistö päätöstä myös laajaa yhteiskunnallista

4.3.2013

hyväksyntää, jollainen nyt näyttää puuttuvan. Avoin kansalaiskeskustelu ja laajapohjainen valmistelu ovat tarpeen, jotta mahdollisten liitosten perusteena olevat seikat ja liitosten vaihtoehdot tulevat oikeiden ja riittävien tosiseikkojen pohjalta ratkaistuksi.

Kuntien tulee tehdä yhdistymisselvitys ja mahdollinen yhdistymissopimus 1.4.2014 mennessä. Aikataulu on erittäin tiukka ottaen huomioon erityisesti poliittisen päätöksentekoon vaadittavan valmisteluajan. Erityisesti 6-8 §:ien toteuttaminen on aikataulullisesti vaikeaa. Kyseisissä kohdissa säädetään mm. asukkaiden kuulemis- ja osallistumismahdollisuuksista selvitystyöhön kuntalain (365/1995) 4 luvun ja hallintolain (434/2003) 41 §:n mukaisesti. Tämän lisäksi kunnan asukkaille ja muille joita asia koskee, on varattava mahdollisuus tehdä huomautus 30 päivän sisällä esityksen kuulutuksesta. Koska myös mahdollisesta yhdistymissopimuksesta on päätettävä samanaikaisesti, tulee laissa tarkemmin täsmentää, että sen valmistelu tulisi aloittaa samanaikaisesti selvitystyön kanssa.

Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Valtioneuvoston tosiasiallinen toimivalta kunta- ja osakuntaliitoksista päättämisessä kasvaa. Rakennelakiluonnoksen 4 i §:n mukaan ministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei ole 1.4.2014 mennessä tehnyt 6 §:ssä tarkoitettua kuntien yhdistymisesitystä. 4 b, 4 c ja 4 d §:ssä puhutaan vain selvitysvelvollisuudesta. Jos kunta on tehnyt 4 b §:n mukaisen selvityksen, mutta ei esitä yhdistymistä, niin ministeriö voi määrätä tehtäväksi uuden selvityksen eli erityisen kuntajakoselvityksen.

Lakiluonnoksessa ei kerrota, mitä 4 b §:n mukaisen yhdistymisselvityksen tulee sisältää. Yhdistymisselvityksen tarkka sisältö olisi kuitenkin määriteltävä myös lakiluonnoksessa, varsinkin kun kuntarakennemuutoksia perustellaan selvitystyötä ohjaavien tarkkojen kriteereiden perusteella. Perustuslaki ei ehdottomasti kiellä yksittäisiä kuntaliitoksia vastoin valtuuston ja asukkaiden enemmistön kantaa. Kunnallinen itsehallinto on kuitenkin perustuslain suojaa nauttiva oikeushyvä: perustuslain mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Velvoittavaan lainsäädäntöön kuntauudistuksen toteuttamisen välineenä tulee suhtautua pidättyvästi. Mahdolliset pakkotoimet tulee kohdistaa vain niihin kuntiin, joiden osalta kuntaliitokset ovat välttämättömiä kunnan taloudellisesta tilanteesta johtuen ja joiden ongelmien voidaan osoittaa ratkeavan pakkoliitoksen avulla.

4.3.2013

Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Yhdistymisavustuksen perusosa olisi suuruudeltaan 3–10 miljoonaa euroa yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella. Avustuksen määrällä ei olisi kuitenkaan olennaista vaikutusta esim. Tuusulan kokoisen kunnan kokonaistalouteen

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

VM:n lausuntopyynnössä pyydetään kuntien lausuntoa myös sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti. Linjaukset on kerrottu lausuntopyynnön lyhyessä liitemuistiossa.

Muistion mukaan perustason sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu on kunnilla ja laajan perustason järjestämisvastuu on sote-alueilla. Muistiossa ei ole selkeästi linjattu, miten suuri väestöpohja vaaditaan yhteen uudistuksen keskeiseen tavoitteeseen eli perustason ja erikoistason palvelujen integrointiin. Järjestämisvastuu siirtyy sote-alueille, mikä tarkoittaa sitä, että kunnat tulevat toimimaan vain toiminnan rahoittajina. Järjestämisvastuun siirtyminen sote-alueille merkitsee kunnan ohjausvaikutuksen loppumista. Taloudellisesta ja toiminnallisesta näkökulmasta mallista siis puuttuu johtamis- ja ohjausmekanismi.

Paras-hankkeen tutkimusohjelman mukaan optimaalista kuntakokoa ei ole. Tieteellinen tutkimus on puutteellinen myös sosiaali- ja terveydenhuollon toimivien palvelujen vaatiman väestömäärän osoittamiseen. Muistiossa jää myös perustelematta se, miten alueen koko vaikuttaa terveyserojen kaventumiseen.

Palvelurakennemuutoksen lähtökohtana on peruspalveluiden vahvistaminen. Tähän ratkaisuksi tarjotaan erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhdistämistä sosiaali- ja terveydenhuollon alueiksi. Muistiossa jätetään perustelematta, miten "isompi" sote-alue tosiasiallisesti vaikuttaa peruspalvelujen vahvistamiseen. Aiemmin jo perustettujen mallien ja järjestämistapojen (Kainuun malli, Oiva -liikelaitos) hyöty on jäänyt epäselväksi, sillä osa kunnista on jo irtisanoutunut niistä. Vaarana on palvelujen keskittäminen lähipalvelujen kustannuksella ja palvelujen laadun keskinkertaistuminen.

Näin ollen Tuusulan kunta pitää uudistuksen tässä vaiheessa lähtökohtana, että kunnan kantokykyyn perustuen perustason ja joidenkin peruserikoissairaanhoidon tehtävien järjestämis- ja rahoitusvastuu säilytetään kunnilla ja vaativaa kehitysvammahuollon, päihdehuollon, lastensuojelun ja erikoissairaanhoidon toimintaa kehitetään nykyisten sairaanhoitoalueiden pohjalta. Rahoitus- ja järjestämisvastuu tulee määritellä siten, että toiminnalliset rakenteet

4.3.2013

saadaan vaikuttaviksi. Rakenteita uudistettaessa tulee myös varmistaa, että osaaminen ja hyvät varhaisen puuttumisen yhteistyökäytännöt pystytään säilyttämään. Palvelurakenteen on mahdollistettava palvelutuotannon monimuotoisuus ja paikallisten yhteisöjen ja yhteisöllisyyden hyödyntäminen. Kuntarakennemuudistus ei saa estää järkevien sote-alueiden muodostamista.

Hyvinvointivaltion palvelutarjonnan rahoituksen varmistamiseksi kuntien palvelurasitetta tulisi yleisesti keventää. Muistiossa ei ole arvioitu organisoinnin muutos- ja taantumakustannuksia. Myös varsinainen kustannushyötyanalyysi jää taka-alalle.

Maan hallitus on painottanut julkisten palveluiden merkitystä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden takaajana. Tämän varmistaisivat valtakunnallisesti yhtenäiset kriteerit terveydenhuollon hoitopääsystä ja sosiaalihuollon palveluissa.

On kannatettavaa, mikäli sote-uudistuksella vahvistetaan julkisen sektorin vetovoimaisuutta ja parannetaan myös metropolialueella henkilöstön saatavuutta. Tähän liittyviä konkreettisia keinoja muistiossa ei ole kuvattu.


Tuusulan kunta pitää tärkeänä valtakunnallisena tavoitteena kansalaisten omavastuun korostamista, tietojärjestelmien yhtenäistämistä ja sähköisen asiainnin edistämistä. Tuusulan perusterveydenhuollossa on tehty hyvää yhteistyötä Hyvinkään sairaalan kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistusta valmisteltaessa kunnan asukkaille pitää pystyä turvaamaan jatkossakin hyvin ja taloudellisesti toimivat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut olemassa olevine hoitoketjuineen. Tuusulan näkökulmasta palvelujen kehittäminen onnistuu parhaiten yhdessä Hyvinkään sairaanhoitoalueen kanssa, jonka jäsen se on.

Kuntarakennelain ilmoitetaan tulevan voimaan 1.5.2013 ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain vuonna 2015. Lait tulisi kuitenkin saattaa päätettäväksi yhtenä kokonaisuutena.

Kunnille tulisi varata mahdollisuus täydentää tätä lausuntoaan sen jälkeen, kun esitys sote-järjestämismallista on käytettävissä.

TUUSULAN KUNTA

Kunnanhallitus



Hannu Joensivu
kunnanjohtaja



Tuula Hyttinen
kunnansihteeri