

LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

817//2012

Kaupunginhallitus § 101

LIITE 1: Mänttä-Vilppulan kaupungin lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Osana kuntauudistusta hallitus käynnisti syksyllä 2011 hallitusohjelman mukaisen koko maan kattavan selvityksen kullekin alueella tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvitys Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne (valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2012) valmistui helmikuussa 2012 ja kunnat antoivat lausunnot työryhmän esityksestä huhtikuussa 2012.

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2012 kuntarakennelakia valmistelevalle työryhmälle, jonka tehtävänä oli seurata ja arvioida kunta- ja palvelurakenneselvityksestä saatavaa palautetta ja sen pohjalta laatia yhteenveto alue- ja kuulemiskierroksesta sekä tehdä uudistuksen vaikutusarviointi ja laatia tarkennettu esitys uudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavoista. Lisäksi työryhmän tuli valmistella luonnos hallituksen esityksestä kuntauudistusta ohjaavaksi rakennelaiksi.

Hallitus linjasi kuntauudistuksen etenemistä iltakoulussaan 5.6.2012 sekä antoi seuraavana päivänä tiedonannon kuntauudistuksen etenemisestä (VNT 2/2012 vp). Hallitus antoi linjauksissaan määrittelemiensä tarkastelunäkökulmien perusteella tarkempien uudistuksen kriteerien valmistelun rakennelakia valmistelevalle työryhmälle tehtäväksi. Työryhmän valmistelemaat tarkemmat kriteerit vahvistettiin hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä 27.6.2012.

Nyt käsitellyssä oleva kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu hallituksen linjausten pohjalta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolakiä, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaiksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvitystarpeista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin. Sosiaali- ja terveystieteiden ministerityöryhmä on linjannut palvelurakenneluudistuksen jatkoa 15.11.2012.

Lausuntopyynnössään Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa seuraaviin kysymyksiin:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista (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.

Lausunto lakiluonnoksesta tulee antaa 7.3.2013 mennessä.

Mänttä-Vilppulan kaupunginvaltuusto järjesti 18.2.2013 seminaarin koskien lausuntoa kyseisestä lakiluonnoksesta. Seminaarissa todettiin, että kaupungin hallintosäännön mukaan lausuntojen toimittamisesta kaupungin ulkopuolisille viranomaisille päättää kaupunginhallitus (59 §). Seminaarissa sovittiin, että kaupungin lausunto valmistellaan seminaarityöskentelyn pohjalta ja sen antaa kaupunginhallitus kokouksessaan 4.3.2013. Lisäksi sovittiin, että lausunto jaetaan tiedoksi kaupunginvaltuuston jäsenille kaupunginvaltuuston kokouksen yhteydessä.

Aiheeseen liittyvä materiaali on toimitettu kaupunginhallituksen ja -valtuuston jäsenille seminaarin yhteydessä, joten sitä ei tässä yhteydessä lähetä uudelleen. Materiaalin saa toistamiseen kaupunginsihteeriltä erikseen pyytämällä.

(Valmistelija kaupunginjohtaja Esa Sirviö, puh. 03-488 8200)

Esittelijän (kaupunginjohtaja Sirviö) päätösesitys:

Kaupunginhallitus päättää

- hyväksyä liitteenä olevan lausunnon koskien kuntarakennelakiluonnosta.

Päätös: Päätösesitys hyväksyttiin yksimielisesti.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa 6.3.2013

Marjatta Vaske
toimistos sihteeri

Mänttä-Vilppulan kaupunki lausuu kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavaa:

Yleistä

Kuntarakennelakia ei tulisi viedä lainkaan eteenpäin ennen kuin sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistus on edennyt niin pitkälle, että sen sisältö, velvoitteet sekä palvelualueen toimijat tiedetään. Selvitysalueita ja muita kuntarakennemuutostukseen liittyviä asiakokonaisuuksia ei voida arvioida, ellei tiedetä miten kuntien merkittävien palvelukokonaisuus tullaan organisoimaan.

Mikäli kuntarakennetta halutaan uudistaa, niin on selvää, että onnistunut kuntien yhdistyminen on kiinni ennen kaikkea yhdistyvien kuntien tahtotilasta. Kuntarakennelakiin sisällytettävillä kriteereillä, jotka johtavat kuntien selvitysvelvollisuuteen, ei tätä tahtotilaa synnytetä. Yhdistymiselvitysten tekeminen pelkästään lainkirjaimen täyttämiseksi ei palvele ketään ja on selvää, että ne selvitykset eivät johda onnistuneisiin kuntien yhdistymisiin. On oletettavaa, että eri puolella Suomea tullaan tekemään eräänlaisia valeselvityksiä, jotta toimitaan lain mukaisesti. Valeselvityksissä osapuolet tietävät, että kuntien yhdistyminen ei ole realistinen vaihtoehto. Tämä aiheuttaa sen, että kuntien kehittämiseen suunnattavissa olevat voimavarat ohjautuvat turhaan selvitystyöhön.

Jos lakiluonnos etenee, tulee siinä mainittu henkilöstön työsuhdeturva tarkastella uudelleen. Työsuhdeturva voidaan esimerkiksi rajata koskemaan kunnan ensimmäistä yhdistymistä, jolloin usea peräkkäinen yhdistyminen ei tuo automaattisesti uutta turvaa. Työsuhdeturvan kesto olisi perusteltua rajata sen mukaan mitä laki määrää yhdistymissopimuksen voimassaoloajasta. Lisäksi kuntajohtajien erityiskohtelu on tarpeeton erityisesti silloin, jos lakiin jää edellä mainittu muu työsuhdeturva.

Selvitysvelvollisuus, selvityisperusteet ja selvitysvelvollisuuden sisältö

Palveluiden edellyttämä väestöpohja

Väestöpohjan ei tulisi yksistään olla selvitysvelvollisuuteen johtava kriteeri. Alle 20 000 asukkaan kunta voi järjestää sekä tuottaa palvelunsa kattavasti, tehokkaasti sekä taloudellisesti. Pelkän väestöpohjan sijasta enemmän merkitystä on kuntien palveluiden järjestämisen sekä tuottamistapa yhdistettynä verotulorahoitukseen.

Lakiluonnoksessa mainitaan 20 000 asukkaan väestöpohja riittäväksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden turvaamiseen. Tämä on selkeässä ristiriidassa sosiaali- ja terveydenhuollon oman rakenneuudistuksen viimeisten linjauksien kanssa. Ilmiselvä ristiriitaisuus peruskysymyksessä ei lisää kummankaan uudistuksen luotettavuutta.

Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

Pelkkä työpaikkaomavaraisuusperuste (80 %) on kyseenalainen kriteeri niissä tapauksissa, joissa kunnan alueelta pendelöidään useampaan eri kuntaan eikä esimerkiksi työssäkäyntialueen keskuskuntaan.



Työssäkäyntiperusteiden sekä yhdyskuntarakennepohjan pohjalta määräytyvä selvitysvelvollisuus on perusteltu, mikäli selvityksen pohjalta sallitaan myös yhteistyön tiivistäminen eikä selvityksen ainoa päämäärä ole kuntien yhdistyminen.

Kunnan taloudellinen tilanne

Taloudellisen tilanteen perusteella määräytyvä selvitysvelvollisuus on perusteltu silloin, kun pitämällä aikavälillä on nähtävissä, että kunta ei pysty omin voimin turvaamaan palveluiden järjestämistä. On kuitenkin tärkeää, että tilannetta tarkastellaan muutaman vuoden periodilla, jolloin yllättävät ja mahdollisesti pitkäkestoiset kansalliset ja kansainväliset talouskriisit eivät väärin tilanteesta tehtäviä johtopäätöksiä.

Kunnan päättyessä yhdistymisselvitykseen taloudellisen tilanteen vuoksi, on valtion omalta osaltaan oltava selvityksessä mukana siten, että selvitykseen ja mahdolliseen kuntien yhdistymiseen osallistuu sellainen kokonaisuus, jolla on jatkossa elinvoimaa sekä talouden kestävyys. Taloudellisissa vaikeuksissa olevan kunnan voi olla vaikeaa löytää itse selvityskumppaneita ja toisaalta yhdistymisen ehdot voivat muodostua siinä tilanteessa sellaisiksi, jossa vaarannetaan alueen lähipalveluja.

Selvitysvelvollisuuden sisältö

Lakiluonnoksen mukainen selvitysvelvollisuus tarkoittaa pelkästään yhdistymisselvitystä. On perusteltua muuttaa lain tätä kohtaa niin, että selvitysvelvollisuuden mukaan tehty esitys voi johtaa myös kuntien väliseen syventyvään yhteistyöhön, jota määrää laki siten, että yhteistoiminta ei voi jäädä toteutumatta.

Lisäksi on perusteltua vaatia, että selvitysten kustannusvastuu tulee olla valtiolla, koska koko kuntarakennemuutos on valtion johdolla vedetty. Ei ole oikeutettua vaatia kuntia huolehtimaan selvitysten kustannuksista erityisesti niissä tapauksissa, joissa kunnat itse eivät näe selvitykselle olevan tarvetta.

Määräajat ja menettelyt

Kuntarakennelakiluonnoksessa esitetyt määräajat ovat täysin epärealistisia. Mikäli yhdistymisselvityksiä halutaan saada oikeasti liikkeelle, on kunnille annettava riittävästi aikaa pohtia alueensa kokonaistilannetta sen jälkeen, kun sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistus on selvä. Riittävä tahtotila yhdistymiseen ei synny sillä, että laki vaatii ministeriölle ilmoituksen selvitysalueesta marraskuun 2013 loppuun mennessä. Ajan tarve korostuu erityisesti kunnissa, jotka sijaitsevat eri aluehallintorajojen reunalla. Näitä merkityksellisiä aluehallintorajoja ovat muun muassa maakunnat, sairaanhoitopiirit, ELY- ja AVI-keskukset.

Lisäksi on täysin perusteetonta määrätä niin, että yhdistymisavustusten saamisen edellytys on, että päätös kuntien yhdistymisestä pitää tehdä 1.4.2014 mennessä. Mikäli jollakin alueella luontevien selvityskumppaneiden löytäminen menee marraskuulle 2013, niin luotettavan, perusteellisen ja hyväksyttävissä olevan yhdistymisselvityksen tekeminen tuolla aikavälillä on mahdotonta. Lakiluonnoskin lähtee siitä, että kunnan asukkaita on kuultava jo selvityksen aikana ja kun siihen yhdistetään kunnallisen päätöksenteon aikataulut, niin ehdotus tästä määräajasta on täysin käsittämätön.



Valtioneuvoston toimivalta

Lakiehdotuksessa valtioneuvoston toimivalta kuntien yhdistämiseen niiden vastustuksesta huolimatta on erityisen vaikean taloudellisen tilanteen johdosta perusteltua silloin, kun yhdistymiselle on olemassa luonteva ja toimiva ratkaisu. Toimivallan käyttö tulee kuitenkin johtaa selkeästi taloudellisesti kestävämpään kokonaisuuteen.

Yhdistymisavustusten ehdot ja määrät

Poiketen lakiluonnoksessa esitetystä, yhdistymisavustuksia tulisi maksaa myös niissä tapauksissa, joissa tapahtuu kuntien vapaaehtoisia yhdistymisiä, vaikka sillä ei saavutettaisikaan 20 000 asukkaan väestöpohjaa. Lakiluonnoksen mukaan avustusten jakamisen ehtona on, että päätökset yhdistymisestä tulee tehdä 1.4.2014 ja yhdistymisen tulee astua voimaan viimeistään vuonna 2017. Nämä määräajat tulee poistaa laista ehdottomasti, koska ne ovat täysin perusteettomia. Yhdistymisavustukset tulee olla luonteeltaan jatkuvia, eikä niitä ole syytä sitoa ilmiselvästi liian tiukkoihin määräaikoihin.

Yhdistymisavustuksen lisäosan maksaminen erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan yhdistyessä on sinällään tervetullut avaus. Lisäosan maksimimäärän rajaaminen enintään miljoonaan euroon yhdistymistä kohden ei ole järkevää eikä perusteltua, koska tällöin heikossa taloudellisessa asemassa oleva 6 700 asukkaan kunta saisi samansuuruisen lisäosan kuin esimerkiksi 15 000 asukkaan kunta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennelinjausten mukaan

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos tulee olla selvillä ennen kuin voidaan ottaa kantaa kyseisten tehtävien turvaamiseen. Kyseisen rakennemuutoksen eteneminen ei ole ollut loogista eikä johdonmukaista. Esimerkiksi viimeaikaiset väestöpohjavaatimukset sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutuksessa poikkeavat kuntarakennemuutoksen yhteydessä esitetystä vaatimuksista, joka omalta osaltaan hämmentää kuntakenttää. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutuksessa esitetty kahden tason malli ei tue kuntarakennemuutusta ennen kuin tiedetään mitkä tehtävät kuuluvat kunnille ja mikä on se seuraava taso, joka huolehtii loppuista palveluista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutuksessa tulisi antaa mahdollisuuksia myös uusille innovatiivisille ratkaisuille, kuten esimerkiksi Mänttä-Vilppulassa pilottihankkeena oleva yhteiskunnallinen yritys.

Mänttä-Vilppulan kaupunginhallitus 4.3.2013

