

Kunnanhallitus	§ 62	19.02.2013
Kunnanvaltuusto	§ 29	25.02.2013

Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

KHALL § 62

vs. hallintojohtaja

Valtionvarainministeriö on kirjeessään 22.11.2012 lähettänyt kuntiin lausuntopyynnön kuntarakennelakiluonnoksesta.

Hallituksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaan toteuttaa koko maan laajuinen kuntauudistus, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä, rahoituksesta ja riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Nyt lausunnon alla oleva kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu hallituksen linjausten pohjalta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolakia, ja samalla lain nimike muutettaisiin paremmin sen sisältöä kuvaavaksi kuntarakennelakiin. Ehdotuksen mukaan lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin.

Esitykseen sisältyy velvoite selvittää kuntien yhdistyminen, jos yksikin seuraavista kriteereistä toteutuu:

- palveluiden edellyttämä väestöpohja
- työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne
- kunnantaloudellinen tilanne

Kunta ei voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se itse täytä selvitysperusteita, mutta alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

Kuntajakoa voidaan muuttaa jos em. lisäksi muutos parantaa

- kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä,
- parantaa alueen asukkaiden palveluja ja elinolosuhteita,
- parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai
- alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Kunnanhallitus	§ 62	19.02.2013
Kunnanvaltuusto	§ 29	25.02.2013

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

1. selvitysvelvollisuudesta, selvityserusteista (ml. poikkeuserusteista) 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.

Kunnanjohtaja
Ehdotus

Kunnanhallitus päättää esittää valtuuston hyväksyttäväksi oheisen liitteen mukaisen lausunnon.

Kunnanhallitus
Päätös

Käydyn keskustelun jälkeen kunnanhallitus päätti yksimielisesti lausunnon valmistelusta seuraavaa:

Lausunnossa on Osmo Polvisen esityksen mukaan korostettava enemmän Sotkamon omia lähtökohtia elinvoimaisuuden ja yhteistoiminnan näkökulmasta. Vastaavasti Kainuun kokemuksia ja yhteistoimintanäkökulmaa on myös korostettava.

Lausunnon yleisosasta poistetaan lause ”Sotkamon kunta pitää lakiluonnoksen taustalla olevia tavoitteita kuntakentän kannalta ajankohtaisina”.

Lausuntoa tiivistetään siten, että siitä poistetaan alkuosa, jossa kuvataan valtionvarainministeriön lausuntopyyntö toistona esittelytekstiin verrattuna. Lausunnon yleiseen osaan tuodaan jokaisen lausunnon osan kannalta yhteenvedona tärkeimmät asiat.

Lausunnon yleiseen osaan on sisällytettävä Pekka Heikkisen esityksestä ja Anni-Inkeri Törmäsen kannattamana seuraavat seikat:

- 1) Tarkoituksenmukaisinta on lykätä kuntarakennelain määräaikoja siten, että soten järjestäminen ja rahoitus, valtionosuusuudistus ja kuntalain kokonaisuudistus ovat yhtä aikaa kuntien arvioitavana.
- 2) Kunnilla tulee olla mahdollisuus selvittää palvelujen järjestäminen ja tuottaminen kuntien välisenä yhteistyönä.
- 3) Tämä laki ei saa murtaa kuntien itsehallintoa.

Kunnanhallitus	§ 62	19.02.2013
Kunnanvaltuusto	§ 29	25.02.2013

- 4) Yhdistymisavustusta tulee maksaa kuntien itsensä tahtomiin yhdistymisiin ja kuntien välisiin yhteistyörakenteisiin ja selvitysavustusta näiden selvittämiseen.

Anni-Inkeri Törmäsen ehdotuksesta lausuntoon on lisättävä maininta ”hallituksen tulee kiirehtiä päätöksen tekemistä yksikanavaisesta rahoitusratkaisusta”.

Merkittiin, että tämä pykälä tarkastettiin ja hyväksyttiin välittömästi kokouksessa.

Otteet

Kunnanvaltuusto

KVALT § 29
Päätös

Käydyn keskustelun jälkeen kunnanvaltuusto hyväksyi yksimielisesti kunnanhallituksen ehdotuksen pienin teknisin korjauksin.

Otteet

Valtiovarainministeriö, kirjaamo, PL 23, 00023 Valtioneuvosto

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta sekä säädetyllä tavalla edeltäpäin ilmoitettuna aikana 4. päivänä maaliskuuta 2013 kunnanviraston keskustoimistossa yleisesti nähtävänä olleesta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen virallisesti oikeaksi todistaa:

Sotkamossa 5.3.2013

Pöytäkirjanpitäjä


Paula Halonen



SOTKAMON KUNTA
Markkinatie 1
88600 Sotkamo

20.2.2013

Valtionvarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto

**Sotkamon kunnan lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta
(Lausuntopyyntö VM162:00/2011)**

Sotkamon kunta lausuu kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti seuraavaa:

Sotkamon kunta on poikkeuksellisen elinvoimainen kasvukeskusten ulkopuolinen kunta. Sotkamon kunnan menestystarinan taustalla ovat onnistunut ja omaehtoinen elinkeinopolitiikka ja sen kautta syntynyt monipuolinen elinkeinorakenne. Sotkamon kunnan peruspalvelut ovat kattavat ja laadukkaat. Väestömäärä säilyy ja elinvoimaisuus lisääntyy onnistuneiden investointien myötä. Kunta keskittyy toiminnassaan palvelu- ja toimintaympäristön kehittämiseen sekä hyviin kuntalaisille tarjottaviin peruspalveluihin. Sotkamon kunnan mielestä kuntarakennelakiuudistus ei huomioi riittävästi Sotkamon omia näkökulmia ja toiminnallisia perusteita. Kuntarakennelain selvitysvelvollisuus ei saa koskea pelkästään yhdistymisselvityksiä vaan siihen on sisällytettävä myös yhteistoiminnan näkökulma, mistä Kainuussa on jo hyvää kokemusta hallintokokeilun ajalta.

Sotkamon kunnan mielestä on tarkoituksenmukaisinta lykätä kuntarakennelain määräaikoja siten, että soten järjestäminen ja rahoitus, valtionosuusuudistus ja kuntalain kokonaisuudistus ovat yhtä aikaa kuntien arvioitavana. Nykyinen kuntauudistuksen aikataulutus ei tätä mahdollista.

Sotkamon kunnan mielestä kunnilla tulee olla mahdollisuus selvittää palvelujen järjestäminen ja tuottaminen kuntien välisenä yhteistyönä. Pelkkää kuntarakennetta koskeva laki ei motivoi kuntia riittävästi aitojen yhteistyömahdollisuuksien selvittämiseen. Sotkamon kunnan mielestä uusi kuntarakennelaki ei saa pakottaa yhdistämään kuntia.

Sotkamon kunnan mielestä kuntarakennelaki ei saa murtaa kuntien itsehallintoa. Kuntarakenteen muuttamisen osalta on luonnollista, että kunnissa, joissa omaehtoisen suoriutumisen ja elinvoiman kannalta ollaan erityisen hankalassa tilanteessa, tulee tilanteeseen suhtautua erityisen vakavasti. Näiden kuntien tulisi kiireellisesti itse pohtia yhteistyön suuntia tilanteen korjaamiseksi ja ryhtyä omaehtoiseen selvitystyöhön ilman kuntarakennelain kiirehtimistäkin.

Yhdistymisavustusta tulee maksaa kuntien itsensä tahtomiin yhdistymisiin ja kuntien välisiin yhteistyörakenteisiin ja selvitysavustusta näiden selvittämiseen.

Pöytäkirjantarkastajat

RH _____ PV 

1. Selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista (ml. poikkeuspenteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Kuntarakennelakiluonnoksessa esitetään yhdistymiseen tähtävää selvitysvelvollisuutta jos yksikin seuraavasta kolmesta selvityspenusteesta osoittaa selvitystarvetta: 1) palvelujen edellyttämä väestöpohja; 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne; 3) kunnan taloudellinen tilanne. Tämän lisäksi todetaan, että kunta ei voi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se täyttäisi selvityspenusteita, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellyttämää toiminnallista kokonaisuutta.

Laissa määritellyt selvityskriteerit ovat jossain määrin keinotekoisia. Suomessa on lukuisa joukko 10.000 - 15.000 asukkaan elinvoimaisia kuntia, joilla olisi lähtökohtaisesti kyky vastata kattavasti peruspalvelujen rahoituksen, kehittämisen, maankäytön ja kaavoituksen sekä peruspalveluja koskeviin haasteisiin. Vaativimmat tehtävät on näissäkin tilanteissa hoidettavissa yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa.

Kriteerien penusteella lähes kaikki Suomen kunnat ovat jo lähtökohtaisesti selvitysvelvoitteen piirissä. Lain taustalla oleviin tavoitteisiin suhteutettuna selvityksiin tulee voida sisällyttää myös kuntien välisten yhteistyörakenteiden varaan perustuva palvelujärjestelmän kehittäminen.

Pääosasta selvityskriteereitä voitaisiin ensimmäisessä kuntarakenneuudistusvaiheessa luopua kokonaan koska jo nyt lähes kaikki kunnat ovat velvoitettuja osallistumaan kuntajakoselvitysten tekemiseen. Kuntien pitäisi osana selvitystyötä pystyä kuvaamaan ja penustelemaan oman elinvoimaisuutensa lakiluonnoksesta esitetyistä mittareista riippumattomasti. Nyt selvitysten tuloksista saatavista vastauksista saattaa tulla jossain määrin kriteeripenusteisesti keinotekoisia ja selvityksistä hyvin teknisluontoisia ja jopa puutteellisia.

2. Esityksen sisältämisestä määrääjoista ja menettelyistä

Lakiluonnoksen mukaan kunnan on ilmoitettava 30.11.2013 mennessä ministeriölle, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää kuntien yhdistymistä. Lopulliset yhdistymisselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymisesitykset on tehtävä valtioneuvostolle 1.4.2014 mennessä.

Sotkamon kunnan mielestä olisi tarkoituksenmukaista pidentää esityksen sisältämiä määrääajoja siten, että meneillään olevien rinnakkaisten ja kuntarakennelakia merkittävästi enemmän kuntien toimintaan vaikuttavien lakiuudistusten (kuntalaki, valtiosuuslaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki) vaikutukset olisivat edes jossain määrin selvillä kuntien omien päätösten penustaksi. Näin toimien luodaan kestävämpi pohja mahdollisille uusille yhdistymisten kautta syntyville kunnille. Sotkamon kunnan mielestä kuntarakenteen uudistaminen on siis väline sisällöllisten tavoitteiden toteuttamiselle. Se ei siis ole ensisijaista eikä itsetarkoitus.

Pöytäkirjantarkastajat

RH _____ PV 

3. Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Lakiluonnoksessa ei näennäisesti laajenneta valtioneuvoston toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä kuntien yhteisesti sitä vastustaessa. Sen sijaan lakiluonnoksessa on useita kohtia, joissa ministeriölle annetaan useita puuttumisperusteita kuntien päätösten yli erityisesti kuntien yhdistymistä koskevissa päätöksissä.

Sotkamon kunta haluaa kiinnittää huomiota kahteen seuraavaan kuntalakiluonnoksen kohtaan.

Sotkamon kunta hyväksyy lakiluonnoksen mukaisen menettelyn erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien yhdistämisen toteuttamiseksi valtioneuvoston erityisellä päätöksellä. Näissäkin tilanteissa tulisi yhteisvastuullisesti valtion kanssa huolehtia siitä, että liitosselvitykseen ja mahdolliseen liitokseen valtioneuvoston päätöksellä mukaan tulevilla vahvemmillä kunnilla olisi mahdollisen liitoksen jälkeen tosiasiallinen mahdollisuus huolehtia kaikista selvitysmenettelyn aiheuttaneen kunnan velvoitteista osana uutta muodostunutta kuntaa. Tämä valtioneuvoston päättämä menettely ei siis saa aiheuttaa lakiluonnoksen lähtökohdan vastaisesti lähtötilannetta heikomman kunnan syntymistä valtioneuvoston aloitteesta.

Sotkamon kunta vastustaa ministeriön suoraa esitysoikeutta kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan. Koska kuntajakoselvitys on lakiluonnoksessa vahvasti kuntia velvoittava työväline, joka on yksiselitteisesti jätetty kuntien päätösvallan alle, on myös kunnan osan siirtämisen perustuttava kuntien omiin päätöksiin ja lakiluonnoksen mukaisesti käynnistettäviin ja tehtäviin kuntajakoselvityksiin ilman ministeriön suoraa esitysoikeutta.

4. Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Lakiluonnoksen mukaan kunnille tarjottaisiin tukea laissa edellytettyjen yhdistymiselvitysten tekemiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi kuntia kannustettaisiin tekemään tarvittavat kuntarakenteen muutokset suuntaamalla kunnille yhdistymisavustusta ja korvaamalla mahdolliset yhdistymisestä johtuvat valtionosuuden menetykset.

Tätä voidaan lähtökohtaisesti pitää hyvänä perusteena mahdollisissa yhdistymistilanteissa. Mahdollisen heikossa asemassa olevan kunnan yhdistyessä vahvempaan kuntaan, tulee yhdistymisavustusten määrää tarkastella koko uuden yhdistyvän kunnan kannalta. Jatkossa voi siis tulla tarpeita varmistaa uuden syntyvän kunnan välittömät taloudelliset toimintaedellytykset suuntaamalla yhdistymisavustuksia myös kuntarakennelakiluonnoksessa esitettyjä tukiperusteita laajemmilla perusteilla. Koko kuntauudistusprosessin osaltakin tämä tulisi huomioida kokonaisuutena paremmin.

Pöytäkirjantarkastajat

RH _____ PV 

Lausuntopyynnön liitteen 2. mukainen kuntauudistuksen etenemisjärjestys voi johtaa koko uudistuksen kannalta kiusalliseen osaoptimointiin ja vaikkapa kuntarakennelain ja valtiosuuslain keskinäiseen huonoon synkronointiin. Vaarana on, että tärkeä kuntien kokonaisuudistus perustuisi määräaikaisiin ja tilapäisiin ratkaisuihin vaikkapa valtiosuus uudistuksen osalta. Tästäkin näkökulmasta olisi perusteltua pidentää kuntarakennelakiluonnokseen sisällytettyjä määräaikoja vastaamaan kuntauudistuksen muita rinnakkaisia ja sisällöllisesti tärkeämpiä uudistuksia.

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

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen lähtökohtana on peruspalvelujen vahvistaminen. Tavoitteeksi asetettiin kaksiportainen järjestelmä: uusi laaja perustaso, jota tukee erityisvastuutaso. Palvelurakennemuutoksen tavoitteena on varmistaa kattavat ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystalvelut sekä vahvistaa nykyisin joiltain osin riittämättömästi toimivia peruspalveluja.

Sotkamon kunnan mielestä on vahvan peruskunnan vaihtoehtona annettava mahdollisuus muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämisvastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalueita. Tämän ei tulisi olla ainoastaan poikkeusmenettely, vaan vakavasti otettava vaihtoehtoinen palvelujen tuottamismalli ja se tulisi huomioida myös kuntarakennelain selvitystehtävään liittyvissä perusteluissa.

Esimerkiksi Kainuussa on jo vuodesta 2005 lukien toteutettu perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalityön integraatiota. Uudessa palvelurakennelaisissa tulee mahdollistaa tällaisen yhteistyömallin jatkaminen.

Olellainen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä ja alueen kuntien kantokykyä ohjaava elementti on palveluiden rahoitusjärjestelmä ja rahoitusmalli. Hallituksen on kiirehdittävä yksikanavaisen rahoitusjärjestelmän käyttöönottoa Sote-rahoituksessa. Tulevassa lainsäädännössä tulee säilyttää kuntien oikeus päättää alueelleen sopivan rahoitusmallin käytöstä.

Muodostettavaksi esitettyjen soten erityisvastuualueiden (ERVA-alueet) tehtävät ja perustason tehtävät ja rajapinnat tulee määritellä niin, että ERVA ei tule ohjaamaan alueiden laajennettua perustason erikoissairaanhoidon eikä niiden rahoitusta saa kanavoida ERVA-alueiden kautta.

Sotkamon kunnan mielestä sosiaali- ja terveydenhuollon linjausten lähettäminen kuntarakennelakiluonnoksen lausuntopyynnön yhteydessä ei ole riittävä varmistamaan näiden toimintojen integroitumista käytännön tasolla kunnissa. Tarkoituksenmukaisinta olisi lykätä kuntarakennelakia ja sen määräaikoja siten, että kaikki lakiluonnokset olisivat yhtä aikaa kuntien arvioitavana mahdollisten selvitystehtävien perusteina.

Pöytäkirjantarkastajat

RH _____ PV 