

LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

35/00/000/2012

Kh § 29

Valmistelija Tapani Tiilikka

Valtiovarainministeriö on kirjeessään 22.11.2012 pyytänyt lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta. Lausunnot pyydetään antamaan 7.3.2013 mennessä.

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 alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvitys Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne (valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012 ja 5b/2012) valmistui helmikuussa 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 eduskunnalle 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 kyseessä 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, selvityspennoista 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. Näitä linjauksia koskeva muistio on lausuntopyynnön liitteenä.

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa oheisesta luonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista (ml. poikkeuspäätöksistä) 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.

Esityslistan oheismateriaalina kuntarakennelaki - lakiluonnos perustelui-
neen, kaavio kuntauudistuksen etenemisestä, muistio muista kuntauudis-
tuksen hankkeista sekä muistio sosiaali- ja terveydenhuollon palveluraken-
teen linjauksista.

Kunnanjohtaja: Kunnanhallitus esittää kunnanvaltuustolle, että se antaa
valtiovarainministeriölle kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavan lausun-
non:

Toholammin kunta uudistaa 12.04.2012 antamansa lausunnon ja toteaa,
että lainvalmistelussa ei ole huomioitu riittävästi kunnan esittämiä näke-
myksiä. Lakiehdotuksessa määritellyjä tavoitteita

*”Kuntarakenneuudistuksen tarkoituksena olisi hallitusohjelman mukaisesti
turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti
koko maassa, vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää ja tuottaa ennaltaeh-
käiseviä palvelukokonaisuuksia, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvis-
tavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi sekä
vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa. Kuntaraken-
neuudistuksen tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoi-
mainen kuntarakenne. Tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja
pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta
sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa
kuntien kykyä hallita markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolis-
tuessa ja vastata vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.
”*

pidetään hyvinä ja kannatettavina. Tavoitteiden toteuttamisen keinoja ei
kaikilta osin pidetä oikeina. Lain lähtökohtana ja ratkaisumallina tavoittei-
den saavuttamiseksi on pidetty yli 20 000 asukkaan kuntien muodostamis-
ta. Mallia ei ole perusteltu vaan ratkaisun oikeutus esitetään tosiasiana.

Valtiovarainministeriön erityisesti pyytämiin seuraaviin kysymyksiin Toho-
lammin kunta lausuu seuraavaa:

***selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista (ml. poikkeusperusteis-
ta) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;***

1) palveluiden edellyttämä väestöpohja

Toholammin kunta ei pidä asukas pohjaan tai lasten ikäluokkaan perustu-
vaa ratkaisumallia oikeana vaan katsoo, että kuntarakennetta ohjaavina te-
kijöinä tulisi olla kuntalaisten palvelujen saavutettavuus, taloudellisten toi-
mintaedellytysten mahdollistaminen ja palveluiden tehokas ja laadukas
tuotanto. Kuntalaisille tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa lähiympäristöön-
sä ja selviytyä päivittäisistä toimistaan mahdollisimman omatoimisesti. Syr-
jäisyys on hyvä lähtökohta poikkeusperusteiksi. Syrjäisyyden määritelmä
olisi hyvä kehittää nykyisestä syrjäisyysluku laskentamallista edelleen. Syr-
jäisyysluvun poikkeusperuste tulee ulottaa myös mahdollisiin muodostuviin
uusiin kuntiin. Yksikielisten alueiden liittämistä kaksikielisiin alueisiin tulee

välttää ellei liittämällä paranneta kaksikielisen alueen kielellistä tasapainoa. Kaksikielisyys lisää hallinnollisia kustannuksia ja vaikeuttaa toimintaa. Lisäksi kielestä on muodostunut johtavien virkojen täyttämisen määräävä peruste ja näin ollen on valitettavasti mahdollista, että virkoihin ei saada parasta mahdollista ammatillista osaamista. Lakiehdotuksesta puuttuu selkeät ehdotukset paikallisen demokratian turvaamistavoista ja palveluiden tasavertaisesta saatavuudesta.

2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

Työpaikkaomavaraisuus ja työssäkäynti mittareina on hyvä lähtökohta arvioitaessa kansalaisten arjen sujuvuutta ja sitä kautta yhdyskuntarakenteen eheyttä. Elinkeinoelämän rakennemuutos aiheuttaa paineita yhdyskuntarakenteen muutokselle ja sitä kautta kuntarakennemuutokselle. Tilastokeskuksen työpaikkatiedot eivät kaikilta kohdin ole luotettavia. Esimerkiksi Keski-Pohjanmaalla kuntayhtymien työpaikkatiedoissa oli/on huomattavia virheitä. Epätarkoilla tiedolla voi olla huomattavia taloudellisia vaikutuksia ja siksi tiedot, joita käytetään tulee olla varmistettuja.

3) kunnan taloudellinen tilanne

Kunnan taloudellinen tilanne ei ole suoraan riippuvainen kuntarakenteesta. Suomesta löytyy paljon esimerkkejä hyvistä ja huonoista kuntatalouksista erilaisilla kuntarakenteilla. Toistaiseksi ei ole selkeää tutkittua tietoa kuntarakenteen vaikutuksista kunnan taloudelliseen tilanteeseen. Huomattavasti suurempi vaikutus kunnan talouteen on elinkeinoelämän rakenteella ja kuntalaisten veronmaksukyvyllä.

Edellä esitettyyn perustuen Toholammin kunta katsoo, että Suomessa kuntarakenneselvitys tulisi tehdä koko maassa koskien kaikkia kuntia maakuntien mukaisissa ryhmissä. Selvityksellä haettaisiin vastausta, millä kuntarakenteella saavutetaan paras mahdollinen tulos kuntalaisten palvelujen saavutettavuudessa, taloudellisten toimintaedellytysten turvaamisessa ja palveluiden tehokkaassa ja laadukkaassa tuotannossa.

esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä

Toholammin kunta katsoo, että esitetyt määräajat ovat liian lyhyitä perusteellisen ja kestävän selvityksen tekemiseen. Selvitys on samalla prosessi, jossa sitoutetaan ja valmennetaan kuntalaiset ja virkamiehet mahdolliseen uuteen kuntarakenteeseen. Sosiaali- ja terveystoimen rakennemuutos on oltava valmiina tai otettava samaan selvitykseen. Kuntien valtionosuusjärjestelmän päälinjaukset on oltava tiedossa tarkasteltaessa mahdollisen uuden kuntarakenteen taloudellisia toimintaedellytyksiä. Selvitysmiehet tulee asettaa ja palkata valtion toimesta kaikille alueille.

valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;

Normaalissa toiminnallisessa ja taloudellisessa tilanteessa kuntien tulee itse saada päättää kuntajaon muuttamisesta omasta tai selvitysmiehen esityksestä. Jonkin kunnan ajautuessa (4 e §:ssä mainituksi) kriisikunnaksi päätöksen voi tehdä valtioneuvosto selvitysmiehen esityksen pohjalta kuntia kuultuaan.

yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;

Yhdistymisavustuksen perusosa tulee kohdentaa uusien kuntien talous-, henkilöstö- ja tietohallinnollisten toimintojen yhteensovittamiseen ja kehittämiseen. Perusosa voisi olla lakiehdotuksessa mainittuja summia oleellisesti pienempi. Vuorostaan avustuksen lisäosan tulisi olla huomattavasti suurempi ja korjata liittyvän (4 e §:ssä mainitun) kunnan velkamäärä liitettävän

kunnan asukaskohtaiseen tasoon.

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

Ministryryhmän linjauksen tavoitteet ovat yleisesti hyväksyttävissä. Linjauksen tavoitteiden toteuttamista ei ole kuitenkaan selkeästi kuvattu ja tästä syystä lausunnon antaminen aiheesta ei ole mahdollista. Palveluiden tuotannon ohjaavina tekijöinä tulee olla samat arvot kuin muussakin palvelutuotannossa: kuntalaisten palvelujen saavutettavuus, taloudellisten toimintaedellytysten mahdollistaminen ja palveluiden tehokas ja laadukas tuotanto. Lisäksi kuntalaisille tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa lähiympäristöönsä ja selviytyä päivittäisistä toimistaan mahdollisimman omatoimisesti. Keski-Pohjanmaalla sosiaali- ja terveystoimi yhdistettiin Paras-hankkeen aikana vuoden 2009 alusta alkaen seitsemän kunnan yhteistoiminta-alueeksi JYTA:ksi. JYTA:n hallinto sijoitettiin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän alle liikelaitosmallilla. Yhteistoiminnalla ei ole voitu hillitä koko alueen sosiaali- ja terveystoimen kustannusten nousua.

Tekninen johtaja Sisko Kleemola, sivistysjohtaja Leila Pihlajamaa ja lomituspalvelujohtaja Sanna Niemi toimivat asiantuntijoina tämän asian käsittelyn aikana.

Marja Hylkilä palasi kokoukseen klo 19.08 ja Antti Välimäki poistui samalla kokouksesta.

Päätös: Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Kv § 25

Marja Hylkilä esitti Antti Järvenojan kannattamana, että Toholammin kunta antaa valtiovarainministeriölle kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavan lausunnon:

Toholammin kunta uudistaa 12.04.2012 antamansa lausunnon ja toteaa, että lainvalmistelussa ei ole huomioitu riittävästi kunnan esittämiä näkemyksiä. Lakiehdotuksessa määritellyjä tavoitteita

”Kuntarakenneuudistuksen tarkoituksena olisi hallitusohjelman mukaisesti turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää ja tuottaa ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa. Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä hallita markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolisuudessa ja vastata vaatimukseen asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.”

pidetään hyvinä ja kannatettavina. Tavoitteiden toteuttamisen keinoja ei kaikilta osin pidetä oikeina. Lain lähtökohtana ja ratkaisumallina tavoitteiden saavuttamiseksi on pidetty yli 20 000 asukkaan kuntien muodostamista. Mallia ei ole perusteltu vaan ratkaisun oikeutus esitetään tosiasiana.

Valtiovarainministeriön erityisesti pyytämiin seuraaviin kysymyksiin Toholammin kunta lausuu seuraavaa:

Toholammin kunta ei hyväksy esitetyn kaltaista kuntarakennelakiluonnosta. Sen kriteerien toteuttaminen ajaisi kunnat pakkoliitoksiin, mikä on vastoin kuntien itsemääräämisoikeutta.

selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;

1) palveluiden edellyttämä väestöpohja

Toholammin kunta ei pidä asukas pohjaan tai lasten ikäluokkaan perustuvaa ratkaisumallia oikeana vaan katsoo, että kuntarakennetta ohjaavina tekijöinä tulisi olla kuntalaisten palvelujen saavutettavuus, taloudellisten toimintaedellytysten mahdollistaminen ja palveluiden tehokas ja laadukas tuotanto. Kuntalaisille tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa lähiympäristöönsä ja selviytyä päivittäisistä toimistaan mahdollisimman omatoimisesti. Syrjäisyys on hyvä lähtökohta poikkeusperusteiksi. Syrjäisyyden määritelmää olisi hyvä kehittää nykyisestä syrjäisyysluku laskentamallista edelleen. Syrjäisyysluvun poikkeusperuste tulee ulottaa myös mahdollisiin muodostuviin uusiin kuntiin. **Yksikielisten alueiden liittämistä kaksikielisiin alueisiin tulee välttää ellei liittämällä paranneta kaksikielisen alueen kielellistä tasapainoa.** Kaksikielisyys lisää hallinnollisia kustannuksia ja vaikeuttaa toimintaa. Lisäksi kielestä on muodostunut johtavien virkojen täyttämisen määräävä peruste ja näin ollen on valittavasti mahdollista, että virkoihin ei saada parasta mahdollista ammatillista osaamista. **Lakiehdotuksesta puuttuu selkeät ehdotukset paikallisen demokratian turvaamistavoista ja palveluiden tasavertaisesta saatavuudesta.**

2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

Työpaikkaomavaraisuus ja työssäkäynti mittareina on hyvä lähtökohta arvioitaessa kansalaisten arjen sujuvuutta ja sitä kautta yhdyskuntarakenteen eheyttä. Elinkeinoelämän rakennemuutos aiheuttaa paineita yhdyskuntarakenteen muutokselle ja sitä kautta kuntarakennemuutokselle. Tilastokeskuksen työpaikkatiedot eivät kaikilta kohdin ole luotettavia. Esimerkiksi Keski-Pohjanmaalla kuntayhtymien työpaikkatiedoissa oli/on huomattavia virheitä. **Epätarkoilla tiedolla voi olla huomattavia taloudellisia vaikutuksia ja siksi tiedot, joita käytetään tulee olla varmistettuja.**

3) kunnan taloudellinen tilanne

Kunnan taloudellinen tilanne ei ole suoraan riippuvainen kuntarakenteesta. Suomesta löytyy paljon esimerkkejä hyvistä ja huonoista kuntatalouksista erilaisilla kuntarakenteilla. **Toistaiseksi ei ole selkeää tutkittua tietoa kuntarakenteen vaikutuksista kunnan taloudelliseen tilanteeseen.** Huomattavasti suurempi vaikutus kunnan talouteen on elinkeinoelämän rakenteella ja kuntalaisten veronmaksukyvyllä.

Edellä esitettyyn perustuen Toholammin kunta katsoo, että **Suomessa kuntarakenneselvitys tulisi tehdä koko maassa koskien kaikkia kuntia maakuntien mukaisissa ryhmissä.** Selvityksellä haettaisiin vastausta, millä kuntarakenteella saavutetaan paras mahdollinen tulos kuntalaisten palvelujen saavutettavuudessa, taloudellisten toimintaedellytysten turvaamisessa ja palveluiden tehokkaassa ja laadukkaassa tuotannossa.

esityksen sisältämistä määrärajoista ja menettelyistä

Toholammin kunta katsoo, että esitetyt määrääjat ovat liian lyhyitä perusteellisen ja kestävän selvityksen tekemiseen. Selvitys on samalla prosessi,

jossa sitoutetaan ja valmennetaan kuntalaiset ja virkamiehet mahdolliseen uuteen kuntarakenteeseen. **Sosiaali- ja terveystoimen rakennemuutos on oltava valmiina tai otettava samaan selvitykseen. Kuntien valtion-osuusjärjestelmän päälinjaukset on oltava tiedossa** tarkasteltaessa mahdollisen uuden kuntarakenteen taloudellisia toimintaedellytyksiä. Selvitysmiehet tulee asettaa ja palkata valtion toimesta kaikille alueille.

valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;

Normaalissa toiminnallisessa ja taloudellisessa tilanteessa **kuntien tulee itse saada päättää kuntajaon muuttamisesta** omasta tai selvitysmiehen esityksestä. Jonkin kunnan ajautuessa (4 e §:ssä mainituksi) kriisikunnaksi päätöksen voi tehdä valtioneuvosto selvitysmiehen esityksen pohjalta kuntia kuultuaan.

yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;

Yhdistymisavustuksen perusosa tulee kohdentaa uusien kuntien talous-, henkilöstö- ja tietohallinnollisten toimintojen yhteensovittamiseen ja kehittämiseen. Perusosa voisi olla lakiehdotuksessa mainittuja summia oleellisesti pienempi. Vuorostaan avustuksen lisäosan tulisi olla huomattavasti suurempi ja korjata liittyvän (4 e §:ssä mainitun) kunnan velkamäärä liitettävän kunnan asukaskohtaiseen tasoon.

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

Ministeriyöryhmän linjauksen tavoitteet ovat yleisesti hyväksyttävissä. Linjauksen tavoitteiden toteuttamista ei ole kuitenkaan selkeästi kuvattu ja tästä syystä lausunnon antaminen aiheesta ei ole mahdollista. Palveluiden tuotannon ohjaavina tekijöinä tulee olla samat arvot kuin muussakin palvelutuotannossa: kuntalaisten palvelujen saavutettavuus, taloudellisten toimintaedellytysten mahdollistaminen ja palveluiden tehokas ja laadukas tuotanto. Lisäksi kuntalaisille tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa lähiympäristöönsä ja selviytyä päivittäisistä toimistaan mahdollisimman omatoimisesti. Keski-Pohjanmaalla sosiaali- ja terveystoimi yhdistettiin Paras-hankkeen aikana vuoden 2009 alusta alkaen seitsemän kunnan yhteistoiminta-alueeksi JYTA:ksi. JYTA:n hallinto sijoitettiin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän alle liikelaitosmallilla. **Yhteistoiminnalla ei ole voitu hillitä koko alueen sosiaali- ja terveystoimen kustannusten nousua.**

Kunnanvaltuusto päätti pitää 10 minuutin neuvottelutauon klo 14.49.

Koska keskustelun aikana oli tehty kannatettu kunnanhallituksen esityksestä poikkeava esitys, päätti kunnanvaltuusto suorittaa nimenhuutoäänestyksen, jossa kunnanhallitus saa JAA-äänät ja Hylkilän esitys EI-äänät. Suoritettussa nimenhuutoäänestyksessä saatiin 5 JAA-ääntä ja 16 EI-ääntä. Äänestysluettelo pöytäkirjan liitteenä.

Päätös: Kunnanvaltuusto äänin 16 - 5 hyväksyi Marja Hylkilän tekemän päätösesityksen.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Toholammilla 15.3.2013

Virallisesti:

Tapani Tiilikka
pöytäkirjanpitäjä