



25.02.2013

Kj/6

§ 228

Lausunto valtiovarainministeriölle kuntarakennelakiluonnoksesta

Pöydälle 25.02.2013

HEL 2012-016151 T 03 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Anja Vallittu, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36046
anja.vallittu(a)hel.fi

Otteet

Ote

Valtiovarainministeriö

Otteen liitteet

Esitysteksti

Muutoksenhakukielto, valmistelu

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättäne antaa seuraavan lausunnon valtiovarainministeriölle:

Kaupunginhallitus toteaa, että Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman kirjaus kuntauudistuksen tavoitteista on perusteltu. Yhteiskunnan eheyden, Suomen kilpailukyvyn ja hyvinvointivaltion turvaamisen näkökulmasta kuntauudistuksen toteuttaminen hallitusohjelmassa mainituin tavoittein on välttämätöntä. Uudistuksella tulee linjata suomalaisen hyvinvointimallin elinkelpoisuutta ja kestävyyttä pitkälle tulevaisuuteen. Vahvoihin peruskuntiin nojautuva kuntarakenteen uudistaminen on selkein ja yksinkertaisin ratkaisumalli edetä. Tässä suhteessa lausunnolla oleva kuntarakennelakiluonnos on tavoitteiltaan oikea ja askel eteenpäin.

Lausuntopyynnön liitteen 3 mukaan ”Kuntauudistus on kokonaisuus, jonka keskeisiä elementtejä ovat kuntarakennelaki, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, metropoliratkaisu ja kuntien tehtävien arviointi. Näiden kaikkien tulee tukea toisiaan ja varmistaa tulevaisuuden kannalta riittävän vahvat ja elinvoimaiset kunnat. Uudistus valmistellaan aikataulullisesti siten, että



25.02.2013

Kj/6

kokonaisuuden pääpiirteet ovat tiedossa rakennelain astuessa voimaan.”

Kaikki nämä osauudistukset muodostavat kokonaisuuden, jonka pohjalta tulee edetä määrätietoisesti ja viivytyksettä. Vuonna 2005 PARAS-hankkeena käynnistetty kunta- ja palvelurakennemuutos tulee viedä päätökseen. Osauudistusten edetessä eri tahdissa voivat kuntien lausunnot voivat tosin rajoittua kulloinkin käsiteltäviin yksityiskohtiin.

Selvitysvelvollisuus ja -perusteet

Selvitysvelvollisuutta, selvityspenusteita (ml. poikkeuspeneusteita) ja selvitysvelvollisuuden sisältöä koskevat osuudet selvitetään Helsingin ja Helsingin metropolialueen osalta metropoliratkaisuvaihtoehtojen yhteydessä. Lakiluonnoksessa on tätä koskeva erityissäännös (4 d §:n 4 momentti):

”Helsingin metropolialueen kuntien (kunnat täsmentyvät alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella) tulee 1 - 3 momentissa säädetyn sijasta selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi ja jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden sekä ovat perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta. Helsingin metropolialueen kuntiin ei sovelleta 4 f §:ää selvitysalueesta poikkeamisesta. Helsingin metropolialueen kuntien tulee osallistua yhdistymisselvityksiin alueen ulkopuolisten kuntien kanssa, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella. Metropolialueella kuntarakenne ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa.”

Kaupunginhallitus toteaa, että Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen muodostavat pääkaupunkiseudun tiiviin toiminnallisen aluekokonaisuuden kaikilla keskeisillä kriteereillä ja muuttujilla. Lakiluonnosteksti on toimiva, mutta liitosselvitysalueeseen ei voi ottaa lopullista kantaa ennen kuin metropoliratkaisun etenemisestä on tarkempaa tietoa selvityshenkilöiden tehtyä ehdotuksensa. Momentin viimeinen virke ”Metropolialueella kuntarakenne ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa” on lakitekstiksi epätarkkaa. Kaupunginhallitus katsoo, että em. virke ja sen sisältämä kytkentä tulee poistaa kuntarakennelaista.

Kaupunginhallitus korostaa, että pääkaupunkiseudulla ja Helsingin metropolialueella tulee saada liitosselvitykset käyntiin ja niin, että yhdistymisselvityksissä keskitytään nimenomaan liitoksen kannalta keskeisiin aihepiireihin.



25.02.2013

Kj/6

Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä voi todeta, että yhdistymisselvityksiin ja – esityksiin varattu neljän kuukauden aika 30.11.2013 – 1.4.2014 on riittämätön. Neljän kuukauden valmistelu-aika on metropolialueen laajassa kokonaisuudessa lyhyt selvitysalueiden rajauksesta riippumatta. Suurten kuntien ja useamman kunnan kyseessä ollen tarvitaan yhdistymisselvityksen tekemiseen 6-12 kuukautta.

Yhdistymisselvityksiin liittyen on yhdistymissopimuksen kohtaan (8 §) lisätty, että tulisi sopia lähipalvelujen järjestämisen periaatteista. Kaupunginhallitus toteaa, että maininta ”lähipalvelujen järjestämisen” tulisi poistaa. Lähipalvelu on vaikeasti määriteltävä käsite, eikä sille ole esitetty mitään tulkintaa perusteluissa. Lähipalvelun käsite on metropolialueella aivan toisella tavalla määrittyvä kuin muissa osissa maata. Lähipalvelun käsitettä on lainsäädännössä käytetty ainoastaan tuoreessa laissa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvueluista (28.12.2012/980). Tämänkään lain perusteluissa ei tarkenneta lähipalvelun käsitettä (HE 160/2012).

Kaupunginhallituksella ei ole huomauttamista valtioneuvoston toimivaltaan päättää kuntajaon muuttamisesta.

Yhdistymisavustukset

Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä voidaan todeta, että suurinkin mahdollinen avustus 10 miljoonaa euroa ei kohtelee metropolialueen kuntia ja asukkaita yhdenvertaisesti suhteessa maan muihin kuntiin.

Lisäksi voidaan todeta yhdistymisavustusten rahoitukseen liittyen (59 §), että kuntarakenteen muuttumista rakennelain tavoitteiden mukaisesti ei edistä se, että kuntien yhdistymisten toteutuessa laajasti ja siten yhdistymisavustuksen määrän mahdollisesti noustessa suureksi, ohjattaisiin valtiolle koituvat kustannukset kuntien itsensä maksettavaksi. Lisäksi ei ole suurten kuntien kannalta oikeudenmukaista, että yhdistymisavustukset ovat suurten kuntien kohdalla per asukas matalia verrattuna pienempien asukasmäärien kuntiin, mutta vastaavasti mahdollinen valtionosuuksien vähennys koituisi suurten kuntien maksettavaksi asukasta kohti yhtä suurena kuin pienissä kunnissa.

Erityisesti tämä mahdollinen valtionosuuksien vähennys ei kohtelisi Helsingin ja Helsingin metropolialueen kuntia oikeudenmukaisesti siinä tilanteessa, että metropolialueella päädyttäisiin metropolihallintoon ja siten tässä laissa mainittuja yhdistymisavustuksia ei voitaisi maksaa metropolihallinnossa mukana oleville kunnille, mutta nämä kunnat menettäisivät valtionosuuksiaan muiden kuntien saamiin yhdistymisavustuksiin perustuen.



25.02.2013

Kj/6

Yhdistymisavustuksen rajoittamisesta todetaan 41 §:ssä, että sitä voi käyttää mm. uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Tämä maininta tulisi poistaa, sillä se ei rajaa mitenkään avustuksen käyttöä. Mainittujen käyttökohteiden piiriin voi lukea kaiken kunnan palvelutoiminnan. Tekstin tulisi olla yksiselitteisesti: "Yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin."

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnön jälkeen on valmistunut lausuntopyynnön liitettä yksityiskohtaisemmin käsittelevä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetyöryhmän loppuraportti ja palvelurakennemuutoksen valmistelua tukevan selvityshenkilöryhmän ehdotukset ovat lähiaikoina valmistumassa.

Kaupunginhallitus katsoo, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja rahoituksen osalta lähtökohtana tulee vahvan peruskunnan malli. Terveydenhuolto tarvitsee selkeän yksikanavaisen rahoitusmallin.

Helsingin kaupunki on vahva peruskunta ja muodostaa itse perustason toimijan, jolla on mahdollisuus sekä sosiaalipalveluiden että terveystalouden perus- ja erikoistason integraatioon. Nämä molemmat toteutuvatkin jo nykyisellään Helsingissä. Helsinkiläisten tarvitsemat erikoissairaanhoidon palvelut saadaan pääosin HUS:sta. Sosiaalipalveluiden osalta vain ruotsinkielisiä palveluja tuotetaan kuntayhtymämallilla.

HYKS- alue ja sen sairaala on ensiarvoisen tärkeä ja sen tulee tulevaisuudessa toimia metropolialueen erikoissairaanhoidon yhteisenä tuottajana joko säätiö- tai yhtiömuotoisena. Aluetta ei tule pilkkoa.

Mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutuksessa kuitenkin syntyy kuntayhtymiä, tulee kuntayhtymien päätöksentekoa ja omistajaohjausta selkeyttää. Ns. äänileikkureista on luovuttava.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa tiivis yliopistoyhteistyö on tärkeää. Yliopistosairaaloiden opetus- ja tutkimustoimintaan liittyvä rahoitus on tehtävä läpinäkyväksi ja rahoitusvaje katettava. Nykyjärjestelmässä valtio on vyöryttänyt yliopisto-opetuksen kustannuksia merkittävässä määrin pääkaupunkiseudun kunnille.

Sosiaalipalvelujen osalta ei tarvetta Erva-tasoisille palveluille.

Henkilöstön asema



25.02.2013

Kj/6

Kuntarakennelakiluonnoksen ja sen perustelujen mukaan kuntien henkilöstön asema muutosprosessissa turvattaisiin nykyisen tasoisena. Siten kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin edelleen liikkeenluovutukseksi. Vuosien 2014–2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirtyy uuden kunnan palvelukseen, työnantajalla ei olisi oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Irtisanomiskielto koskisi kaikkia kuntien yhdistymisessä mukana olevia kuntia ja olisi voimassa viisi vuotta kuntien yhdistymisen voimaantulosta.

Viiden vuoden irtisanomiskielto vastaa Paras-hankkeessa sovellettua linjausta. Kaupunginhallitus pitää linjausta perusteltuna.

Esittelijä

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta yleisesti. Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 7.3.2013 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi.

Valtiovarainministeriö pyytää erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista (ml. poikkeuspennnoista) 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.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevia kuntajakolain säännöksiä täydennettäisiin luonnoksen mukaan vastaamaan paremmin kuntarakennemuutoksen tavoitteita. Säännökset asettaisivat uudistukselle reunaehdot ja yleiset edellytykset, joiden puitteissa uudistus toteutetaan ja uudet kunnat muodostetaan. Lain nimike muutettaisiin kuntajakolaista sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaiksi.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena korostetaan:

- asukkaiden itsehallinnon edellytysten vahvistamista
- kunnan palvelujen järjestämistä ja rahoitusta
- kunnan edellytyksiä vastata riittävästi omasta palvelutuotannosta



25.02.2013

Kj/6

Kuntajaon muuttamisen edellytykseksi lisättäisiin se, että muutos edistää kuntajaon kehittämisen tavoitteita. Päätöksenteossa muutoksen vaikutuksia tulee arvioida myös kunnissa nykyistä enemmän alueen näkökulmasta. Kuntarakennemuutoksen tarkoituksena on ehdotuksen mukaan 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.

Kuntarakennemuutoksen tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena on että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta ja tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä hallita markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastata asukkaiden vaatimuksiin valinnanvapauden lisäämisestä.

Vahvat peruskunnat muodostuisivat luonnollisista työssäkäyntialueista, pystyisivät luomaan edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle sekä kykenisivät tehokkaasti huolehtimaan yhdyskuntarakenteen kehittämisestä ja estämään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa ja edistää

Helsingin metropolialueen osalta keskeisiä ehdotuksia on selostettu lakiluonnoksen yleisperustelujen sivuilla 4-5 ja yksityiskohtaisten perustelujen osalta sivulla 41.

Lausuntoehdotus on valmisteltu keskushallinnon virastojen yhteistyönä.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Anja Vallittu, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36046
anja.vallittu(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö kuntarakennelakiluonnoksesta, valtiovarainministeriö
- 2 Liite 1 Kuntarakennelaki - lakiluonnos perusteluineen
- 3 Liite 2 Kuntaudistuksen eteneminen
- 4 Liite 3 Kuntaudistuksen muiden hankkeiden eteneminen
- 5 Liite 4 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmän esitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskeviksi linjauksiksi

Otteet

Ote

Otteen liitteet

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
hallintokeskus@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/hallintokeskus>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



25.02.2013

Kj/6

Valtiovarainministeriö

Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu