



4.3.2013

Valtionvarainministeriön kirje VM 162:00/2011

Pirkkalan kunnan lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Luonnos yleisesti

Kuntarakennelain 2 §:ään lisätty asukkaiden itsehallinnon edellytysten vahvistaminen on tärkeä lisäys lakiin. Itsehallinnon vahvistaminen tulee kuitenkin tehdä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaisin keinoin. Se edellyttää sellaisia paikallisviranomaisia, joilla on demokraattisesti valitut päätöksentekuelimet ja laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä tehtävien hoitamiseen tarvittaviin voimavaroihin nähden. Uuden rakennelain tulee tosiasiallisesti toteuttaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa.

Edellä mainitut tavoitteet voidaan toteuttaa ainoastaan huomioimalla paikalliset olosuhteet ja kunnioittamalla kuntien omaa tahtoa ja vapautta järjestää hallintonsa tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Optimaalista kuntakokoa ei voida perustellusti numeerisesti määritellä, koska kunnan tehtävien määrä ja kirjo on laaja.

Kuntarakennelakiluonnoksesta puuttuu esityksen suhdetta perustuslakiin arvioiva jakso. Siitä puuttuu myös vaikutusarviointi säädösehdotuksen taloudellisista vaikutuksista, vaikutuksista viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi.

Kuntarakennelakiluonnoksen 4a § käsittelee kuntarakenneuudistuksen tavoitetta. Vahvojen peruskuntien sitominen työssäkäyntialueisiin ei ole perusteltua. Työvoiman vapaa liikkuvuus on yksi Euroopan unionin perusperiaatteista, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vapaasti valita työpaikkansa. Tämä vapaus on oltava myös toisessa kunnassa työssä käymiseen.

Vahvojen peruskuntien sitominen työssäkäyntialueisiin on vahingollista kansalliselle kilpailukyvylle, koska kaupunkiseutujen elinvoimaa selittää kuntien positiivinen kilpailu. Se synnyttää jatkuvasti uusia innovaatioita, erityisesti elinkeinopolitiikan osalta.

Suomen tulevaisuuden vahvuudeksi on useasti mainittu vahvat kaupunkiseudut. Mikäli rakennelain tuloksena nämä alueet liitettäisiin isoiksi seutukaupunkikeskuksiksi, ei kaupunkiseutuja enää olisi. Tämän seurauksena syntyisi luovuuden monopoli, jossa yksi hierarkkinen rakenne dominoisi yksipuolistuvaa kehitystä.

Yhdyskuntarakentamisen ongelmat eivät ratkea kuntia yhdistämällä. Mikäli lainsäätäjät kokee yhdyskuntarakenteen olennaiseksi ongelmaksi, olisi ensisijassa kehitettävä kaavoitusta koskevaa lainsäädäntöä. Pirkkalan kunnan näkemyksen mukaan nykyisen kaavajärjestelmän puitteissa yhdyskuntarakenteen ongelmiin on pystytty vastaamaan.

Tavoite kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamisesta on asiallinen, mutta tosiasiallista näyttöä suurten kuntien vakaudesta ja taloudellisesta tehokkuudesta esimerkiksi palvelutuotannossa ei riittävästi ole.

Valtionhallinnon kehittämisessä palveluiden sijoittuminen on usein sidottua kuntarajoihin. Kuntien määrän supistaminen ei olekaan uhka ainoastaan kuntien tarjoamille lähipalveluille. Mikäli kuntayksiköt kasvavat pinta-alaltaan kovinkin laajoiksi, olisi palveluiden saatavuus ja julkishallinnon lähipalvelut turvattava myös alueen osataajamissa.

Rakennelaki painottuu puhtaasti nimensä mukaan kuntarakenteeseen, mutta laissa pitää ottaa paremmin huomioon paikallisen päätöksenteon vahvistaminen. Kuntalaisdemokratia ja kunnallinen itsehallinto ovat pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan peruselementtejä.

Määräajat ja menettelyt

Kuntarakennelain valmistelulle kunnissa sekä kuntien lausuntojen pohjalta tehtävään valmisteluun ministeriössä on varattu liian vähän aikaa huomioiden asian merkittävyys. Kuntien näkemyksiä ei tällä aikataululla kyetä tosiasiallisesti riittävästi analysoimaan ja huomioimaan osana lain valmistelua. Kun kyseessä on koko kuntarakenteen uudistaminen, olisi valmistelussa kuultava huolellisesti kaikki mahdolliset asiantuntijatahot ja asianosaiset kunnat.

Laadittavien taustaselvitysten tulee olla nykyistä objektiivisempia. Tämän kaltainen, vaikutuksiltaan merkittävä asia on syytä valmistella parlamentaarisella valmistelukokoonpanolla, hyödyntäen riippumattomien asiantuntijoiden huolellista valmistelutyötä.

Selvitysvelvollisuudesta ja selvitysperusteista

Tampereen kaupunkiseutu tekee parhaillaan omaehtoista, lain edellytykset laajempaa selvitystä joka selvittää yhtä suurella painoarvolla niin kuntaliitos- kuin yhteistyön tiivistämiseenkin pohjautuvan vaihtoehdon vaikutuksineen

Selvitysperusteet ovat lähtökohtaisesti tarkoitushakuisia ja niiden tavoitteena ovat kuntaliitokset. Selvitysperusteita tulee täydentää objektiivisemmilla tulokulmilla, kuten esimerkiksi tosiasiallinen aktiivisuus elinkeinoelämän mahdollisuuksien kehittäjänä, palvelujen käyttäjien kokeman laadun arviointi jne.

Sanarakenne, palveluiden edellyttämä väestöpohja, viittaa näkemykseen, jonka mukaan palveluille on yleisesti olemassa jokin ideaali väestöpohja. Näin ei kuitenkaan ole, vaan riittävä väestöpohja vaihtelee riippuen palvelun luonteesta. Esimerkiksi erityisen vaativa erikoissairaanhoidon voi edellyttää laajaakin väestöpohjaa, mutta käytännössä kunnallisten peruspalvelujen tuottamiseen riittävä väestöpohja toteutuu Pirkkalan näkemyksen mukaan hyvin jo noin 20 000 asukkaan väestöpohjalla. Pirkkala sijoittui esimerkiksi vuonna 2012 Suomen kolmanneksi parhaaksi kuntapalvelujen kunnaksi valtakunnallisessa asiakaskyselyssä.

Isoissa kuntaorganisaatioissa muodostuu käytännössä hallinnon sisäisiä aluejakoja, joiden välille syntyy kuntien sisäisiä hallinnon rakenteita. Yksikkökokoja muuttamalla rakenteet eivät tosiasiallisesti merkittävästi muutu, ne muuttuvat vain organisaation sisäisiksi rakenteiksi. Pienempien hallinnollisten yksikköjen vahvuus on paikallisuus, nopeus, asiakastuntemus ja demokratian läheisyys.

Myös työpaikkaomavaraisuuden käyttäminen kriteerinä sisältää useita ongelmakohtia. Työpaikkaomavaraisuus ei huomioi esimerkiksi kaupunkiseutujen osalta sitä, että keskuskaupungissa

sijaitsee useita sellaisia toimijoita ja työpaikkoja, joita kaupunkiseudun kunnat rahoittavat yhteisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi valtion hallinnon virastot ja keskussairaalat, joiden työpaikkamäärä on seudulla huomattava. Jos työpaikkaomavaraisuutta käytetään kriteerinä, tulisi lukuja korjata siten, että työpaikat jaettaisiin tilastoihin rahoittajaperiaate huomioiden. Keskuskaupungit hyötyvät kehyskuntiin verrattuna tästä sijaintipaikkaedusta: niiden alueelle sijoittuvat seudun kuntien yhdessä rahoittamat toimijat hyödyttävät monipuolisesti juuri keskuskaupungin elinvoimaisuutta ja esimerkiksi kaupankäyntiä.

Kuntien perustehtävänä on tuottaa asumiseen liittyvät palvelut. Asumiskunnalle koituu työssäkäyvän ja hänen perheensä elämisestä aiheutuvat kulut. Työssäkäyntipaikkakunnalle työssäkäynti ei vastaavasti aiheuta kohtuutonta haittaa, mikä sisäänrakennettuna ajatuksena näyttäisi olevan työpaikkaomavaraisuuden ottamisessa mukaan kriteereihin.

Työssäkäynti ei myöskään ole perusteltu kriteeri. Tosiasiassa kaupunkiseudun työpaikkaliikenne ei kuntarajoja muuttamalla muuksi muutu. Olennaisempaa on pyrkimys vaikuttaa kulkutapa-muotoihin, kuten Tampereen kaupunkiseudulla parhaillaan tehdään esimerkiksi yhteisen joukkoliikennelautakunnan toimintaa hyödyntäen.

Yhdyskuntarakennekriteerin käyttäminen on myös ristiriitaista. Olennaista kuntalaisten näkökulmasta on se, että yhdyskuntarakenne jatkuu katkeamattomana kuntarajoista riippumatta. Sitä parempi kriteeri olisikin yhdyskuntarakenteen perusteeton katkeaminen, ei jatkuminen, kuntarajalla. Lisäksi on huomioitava, että muut lainsäädännön muutokset tekevät yhdyskuntarakennetta merkityksettömäksi: esimerkiksi terveydenhuollossa kuntarajojen merkitys poistuu asiakkaan valinnanvapauden mahdollistuessa vuodesta 2014 alkaen.

Kuntajakoselvityksiperusteille asetettujen tavoitteiden samankaltaisuus ei ole tarkoituksenmukaista. Sen sijaan tulee huomioida, että Suomi on maa, jossa alueelliset erityispiirteet vaihtelevat huomattavasti. Se taas edellyttää erilaisia rakenteita ja malleja eri alueille.

Lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee harkita näkökulman muutosta: selvityskriteerien sijaan tulisi selvittää kunnille asetettavat vähimmäistavoitteet eri tehtävien luonteen mukaisesti sen sijaan, että valtionhallinto pyrkii antamaan ratkaisun rakenteiden kautta. Luonnollisempi ja vaikuttavampi tapa olisi jatkaa kuntien tehtävien selvittämistä, karsia kuntien lakisääteisiä tehtäviä, asettaa jäljelle jääville tehtäville selkeät sisällölliset tavoitteet mittareineen ja antaa itsehallinnollisille kunnille vapaus saavuttaa tavoitteet eri keinoin. Se olisi omiaan lisäämään kuntien innovatiivisuutta, tuottavuutta, palvelutuotantotapojen monipuolisuutta, tehokkuutta ja luovuutta. Mikäli kunnat eivät täyttäisi esimerkiksi palveluvelvoitteitaan, tulisi niiden sen jälkeen selvittää kuntarakennetta.

Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne voidaan ratkoa muutenkin kuin kuntarakennetta muuttamalla. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseutu on ratkaissut vaikuttavasti em. haasteita mm. MAL-sopimuksella, seudun rakennemallilla, maakuntakaavalla, kuntien välisellä yhteistyöllä raja-alueilla ja joukkoliikennelautakunnalla.

Taloutta koskeva kriteeristö on laissa hyvä huomioida, mutta siinä pitää ensisijassa tarkastella riittävän pitkän aikavälin kantokykyä. Mikäli lainamääriä vertaillaan, olennaista on huomioida kuntakonsernin velkamäärä. Muutoin kuntien keskinäinen vertailu ei anna oikeudenmukaista kuvaa eri kuntien taloudellisesta tilanteesta.

Erityisessä taloudellisessa tilanteessa olevaa kuntaa koskeva selvitys on luonteva ja tarpeellinen määräys.

Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Valtioneuvoston toimivaltaa asiassa ei tule muuttaa. Valtioneuvoston toimivalta voi koskea vain kriisikuntia. Kuntajaon muuttamisesta voi päättää itsehallinnon periaatteen mukaisesti vain kunta itse.

Mikäli valtioneuvostolle annettaisiin toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta, olisi se ristiriidassa perustuslain 122.2 §:n kanssa. Kuntajaon muuttamisesta tulee säätää lailla.

Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Yhdistymisavustuksien ehdot ja määrä eivät ehdotetulla tavalla ja määrinä vaikuta käytännössä kuntarakennekokonaisuuteen. Mikäli taloudellisia kannusteita halutaan käyttää, tulee niiden olla merkittävästi suurempia.

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

Pirkkalan kunta turvaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti. Pirkkalan yhteistoiminta-alue on noin 22.000 asukkaan väestöpohjalla ministeriryhmän linjausten mukainen vahva peruskunta ja kykenee järjestämään yhteistoiminta-alueen asukkaille tarpeelliset sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelut.

Pirkkala jatkaa Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän kuntien ja Tampereen kehyskuntien hyvää yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa. Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän kunnat kehittävät sosiaali- ja terveystalvuuja yhteisesti hyväksytyyn suunnitelman mukaisesti järjestämällä yhteistyössä Tampereen kaupungin kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Tampereen kehyskunnat ovat esimerkillisiä sosiaali- ja terveystalvuuja järjestäjiä ja kehittäjiä, mm. erikoissairaanhoidon palveluseteli otettiin ensimmäisenä käyttöön Pirkkalassa, Nokialla ja Ylöjärvellä.

Pirkkala on jo pitkään hyödyntänyt Tampereen kehyskuntien kanssa erikoissairaanhoidon palveluissa yksityissektorin ostopalveluja, jotka ovat hinnaltaan kilpailukykyisiä, laadukkaita ja asiakasystävällisiä. Pirkkala hankkii aluesairaaloita palveluja Tampereen kaupungin Hatanpään sairaalasta ja vaativan erikoissairaanhoidon Pirkanmaan sairaanhoitopiiristä.

Vaativa erikoissairaanhoido tulee jatkossakin keskittää keskussairaaloihin ja/tai yliopistosairaaloihin. Ehdotetut 50.000 – 100.000 asukkaan sote-alueet ovat epätarkoituksenmukaisia erikoissairaanhoidon palveluiden järjestämisessä, sillä ko. väestöpohjalla voidaan tuottaa vain erittäin rajattuja erikoissairaanhoidon palveluja. Vaativa erikoissairaanhoido edellyttää vähintään 500.000 asukkaan väestöpohjaa, joka taas edellyttäisi sote-alueiden liittymisen uudeksi väliportaan rakenteeksi. Tämä olisi kuitenkin ristiriitaista palvelurakennemuudistuksen kaksiporaisen linjauksen kanssa.

Suomeen riittää viisi erva-aluea. Erva-alueen kunnat voisivat perustaa riittäväällä lääketieteellisellä ja taloudellisella asiantuntemuksella resursoitun tilaajaorganisaation, joka hankkisi kunnille palveluja sairaaloilta ja myös yksityiseltä sektorilta terveen kilpailutuksen pohjalta. Tilaajaorganisaatiot, joissa ostamisen osaaminen on korkeatasoista, pakottavat myös palveluntuottajat kehittämään omaa toimintaansa, joka puolestaan lisää palvelun käyttäjän saaman palvelun laatua ja kustannustehokkuutta.

Kuntarakennetta ei pidä muodostaa erikoissairaanhoidon mittakaavavaatimusten mukaan. Mikäli kuntarakenne perustuu kunnan yhden palvelun järjestämisen asettamiin vaatimuksiin, kunnan muiden toimialojen ja kuntalaisten palvelujen kehittäminen kärsii.

Kuntalaisten hyvinvoinnin näkökulmasta on epätarkoituksenmukaista eriyttää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kunnan muista palveluista. Kunnissa kehitetään asiakaslähtöisiä palveluja, jotka ylittävät perinteiset sektorikohtaiset hallintokuntarajat. Tämän vuoksi kunnan hallintokuntien välistä yhteistyötä tulee lisätä sen sijaan, että sosiaali- ja terveystalvet eriytetään suu-remmalle sote-alueelle. Palveluiden kehittämisessä tulee keskittyä hyvinvointityöhön ja ennalta ehkäisevän työn kehittämiseen.

Kuntarakenneuudistuksen lähtökohtana tulee olla julkisen talouden kestävyysvajeen korjaaminen, mutta tämä ei näy esitetyissä sosiaali- ja terveydenhuollon ratkaisuisa. Vaarana on, että esitetyt ratkaisut lisäävät kestävyysvajetta.

Pirkkalan kunnan mielestä perusterveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden järjestämisen tulee säilyä vahvoissa peruskunnissa. Paras vaihtoehto on, että sosiaali- ja terveystalvet jatketaan nykyisen yhteistyörakenteen kehittämistä (Tampereen kaupunkiseudun kuntien yhteistyö ja Tampereen kehyskuntien tilaajarengas) ja koko kaupunkiseudulla haetaan jatkuvaa toiminnan parantamista kaupunkiseudun sosiaali- ja terveystalvet kehittämisohjelman mukaisesti.

Pirkanmaan maakunnan laajuinen sote-alue voi olla yksi vaihtoehto sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä kuitenkin niin, että se koskee ensisijaisesti erikoissairaanhoidoa ja vaativia sosiaalihuollon palveluita

Lopuksi

Pirkkalan kunta yhtyy seuraaviin kuntaliiton näkemyksiin kuntarakennelaista:

”Kuntaliiton näkemyksen mukaan kriteerit ovat vaikeaselkoisia ja tulkinnanvaraisia. Kuntaliitosselvitystarvetta määrittävien väestöpohjaa, työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä, yhdyskuntarakennetta ja kunnan taloutta kuvaavien kriteereiden tulisi olla tavoitteellisia.

Alueelliset erityispiirteet tulee ottaa huomioon. Mekaaninen 20 000 asukkaan väestöpohjaa ei sovellu kuntarakenneselvityksen perustaksi. Kunnilla tulee olla aito mahdollisuus vaikuttaa kuntaliitosselvitysalueiden määrittelyyn erilaiset alueelliset olosuhteet huomioon ottaen. Kunta- ja palvelurakennemuutokset tulee toteuttaa paikallisista aloitteista ja paikallisilla päätöksillä. Kuntaliitosselvitysten toteuttaminen tässä laajuudessa edellyttää, että valtio tukee kuntia selvitystyössä.”

Lisäksi Pirkkalan kunta toteaa, että kuntarakennelain valmistelu on riittämätöntä asian laajuus ja merkittävyys huomioiden. Lain valmistelussa tulee ottaa tarkoin huomioon perustuslain ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräykset. Kuntarakennelain valmistelu tulee suorittaa järjestyksessä ensin ja vasta sen jälkeen tulee jatkaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutosta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva lainsäädäntö ei saa olla rakenteeltaan sellainen, että se aiheuttaa epätarkoituksenmukaista kuntarakennetta esimerkiksi kaupunkiseuduilla.

Molempien lainsäädäntöjen valmistelussa tulee huomioida kuntien mielipiteet ja kehittää mekanismi, jossa kuntien antamiin lausuntoihin annetaan myös asiaa valmistelevien ministeriöiden toimesta perusteltu vastaus. Näin suoritettavassa lainvalmistelutyössä tulee hyödyntää myös eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten ennakoarviointimenettelyä yhteistyössä kuntien kanssa.