



Viite Valtiovarainministeriön kirje VM162:00/2011

Asia **Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta**

**1. Selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä**

Kuntarakennelakiluonnoksessa 4 b- 4 e pykälissä säädetään selvitysvelvollisuudesta.

Lakiluonnoksessa esitetty kuntien selvitysvelvollisuus on pääosin perusteltu, koska kunnat ovat tehneet viime vuosikymmenen aikana useita kymmeniä selvityksiä kuntarakenteen ja kuntien tehtävien uudelleen järjestämiseksi. Selvitysten pitää olla kuitenkin vapaaehtoisia ja kuntien tulee itse saada päättää selvitysten sisällöstä ja selvityksiin osallistuvista kunnista. Esimerkiksi Kangasalan kunta osallistuu parhaillaan käynnissä olevaan Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu-selvitykseen. Selvitysvelvollisuudesta on lakiluonnoksessa tehty pakottava, koska lähes kaikkien kuntien kriteerit täyttyvät tai ainakin niiden kriteerit täyttyvät naapurikunnan kanssa yhdessä. Kunnille ei ole jätetty riittävästi harkintavalttaa eikä valinnan mahdollisuutta. Selvitysvelvollisuus voi johtaa kunnan kannalta selvitykseen, jota kunta ei halua tai se on epätarkoituksenmukainen.

Selvitysperusteet ovat lähtökohtaisesti tarkoitushakuisia, koska tavoitteena ovat vain kuntaliitokset. Esimerkiksi palveluiden edellyttämät väestöpohjavaatimukset ovat ristiriitaisia, koska vaaditaan perusopetukseen 50 oppilaan ikäluokkia eli n. 5000 asukkaan väestöpohjaa ja toisaalta vaaditaan 20000 asukkaan väestöpohjaa esim. sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Selvitysperusteissa tulisi ottaa huomioon myös palveluyhteistyöhön tähtäävä selvitysvelvollisuus. Myös muiden hallintomallien selvittäminen olisi oltava mahdollinen. Liitosselvityksiin velvoittava selvitysvelvollisuus tulisi poistaa laista.

Lakiluonnoksen 4 d pykälässä selvitysperusteena on työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne. Pendelöinti ei korreloi suoraan yhdyskuntarakenteeseen ja sen rahoitukseen. Kuntarakenteen muuttaminen ei muuta ihmisten liikkumista vaan jopa lisää sitä esimerkiksi kuntien henkilöstön osalta. Kuntaliitosten jälkeenkin asuinalueet ja työpaikat sijaitsevat entisillä paikoillaan. Työpaikkaomavaraisuus ja pendelöinti kuvaavat vain tilastollisesti työmatkaliikennettä. Nämä voivat muuttua jopa hyvin lyhyellä aikavälillä, koska työpaikat globaalissa maailmassa siirtyvät maanosasta toiseen varsin nopeasti.

Tampereen kaupunkiseudulla MAL-aiesopimus on osoittautunut jo lyhyen toiminta-aikansa kuluessa toimivaksi välineeksi hoitaa kuntien keskinäisiä ja valtion eri toimijoihin liittyviä vastuita. MAL-sopimus vastaa lakiluonnoksen 4 d §:n selvitysvelvollisuuteen varsin hyvin. Laissa ei tule tällä perusteella vaatia selvitystä.

Elinkeinojen kehittämisen ja elinvoimaisuuden kriteereiksi on selvityksessä valittu vain omassa kunnassa työskentelevät ja työpaikkaomavaraisuus. Nämä kriteerit kuvaavat vain hyvin kapealta osin kunnan elinvoimaisuutta tai elinkeinojen kehittämistä. Kuntien työpaikat kehittyvät suhdanteista riippuen hyvin eri tahtiin. Monilla aloilla työmarkkinat ovat maakunnallisia. Elinvoimaisuutta voidaan kuvata mm. uusien työpaikkojen syntymisellä jne.

Tampereen kaupunkiseudulla tehtävä omaehtoinen selvitys vastaa erittäin hyvin lain vaatimaan selvitykseen, koska selvityksessä tarkastellaan kuntien yhteistoiminnan syventämistä ja tiivistämistä sekä uusia organisointivaihtoehtoja. Selvityksessä saadaan enemmän tietoa seudun mahdollisuuksista kuin kuntaliitosselvityksellä.

## **2. Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä**

Lakiesityksen perusteluissa ja taustamateriaalissa on esitetty, että laki tulee voimaan kesällä 2013. Lakiesityksen 4 g §:n mukaan kuntien tulee ilmoittaa ministeriölle 30.11.2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaista yhdistymistä. Lisäksi kuntien tulee tehdä yhdistymisselvitys 1.4.2014 mennessä.

Mikäli kuntarakennelaki saadaan voimaan kesän 2013 aikana, jää kunnille aivan liian vähän aikaa neuvotella mahdollista kuntaliitosneuvotteluiden aloittamisesta. Mikäli kunta käy neuvotteluja usean kunnan kanssa, ei kuntien päättäjille jää riittävästi aikaa neuvotteluille ja päätöksenteolle. Myöskään kuntalaisten kuulemiselle ei ole tosiasiallisesti riittävästi aikaa.

Kangasalan kunta on tehnyt kaksi kuntaliitosta. Vuonna 2005 Sahalahden ja Kangasalan kunnat tekivät kuntaliitoksen sekä vuonna 2011 Kuhmalahden kunta liittyi Kangasalan kuntaan. Molemmissa liitoksissa varsinaiset liitosneuvottelut veivät lähes vuoden, koska haluttiin laatia kattava liitose selvitys ja käydä molempien kuntien palvelurakenne perusteellisesti läpi sekä jo selvitysvaiheessa käydä läpi kuntien palvelutuotannon päällekkäisyydet ja hakea niihin ratkaisut liitoksen jälkeiseen aikaan. Kokemukset laadukkaasti liitosprosessin hyödyistä ovat kiistattomat ja yhdistyvän kunnan työn alkua helpottavia. Lisäksi demokraattiselle päätöksenteolle on annettava riittävästi taustamateriaalia ja selvityksiä liitoksen päätöksenteon perustaksi.

Edellä esitetyn perusteella kuntarakennelain aikataulu kuntien liitosneuvotteluiden aloittamisesta sekä liitossopimuksen laatimisesta ei ole realistinen. Kuntien koko tulevissa liitoksissa kasvaa, koska aikaisemmin kuntaliitokset ovat valtaosaltaan koskeneet pienimpiä kuntia. Lisäksi valtion muiden lakien, kuten sosiaali- ja terveydenpalveluiden rakenneuudistuksen ja kuntalain sekä valtionosuuslainsäädännön, uudistukset ovat vielä keskeneräisiä ja niiden vaikutuksia on vaikea arvioida esim. syksyllä 2013 mahdollisten neuvotteluiden aikana.

Valtiovarainministeriössä valmistui tammikuussa 2013 selvitys kuntien tehtävistä. Tässä selvityksessä esitetyt kunnille määrätyt tehtävät tulisi käydä läpi perusteellisesti ja sen jälkeen tulisi päättää kuntien ja valtion tehtävin jaosta sekä kuntien tehtävien rahoituksesta.

Suomessa on useita suuria kuntia, joissa lähidemokratiaa olisi ollut mahdollista toteuttaa. Tätä ei kuitenkaan ole nähty tarkoituksenmukaiseksi tai toimivaksi. Nykyisellä kuntarakenteella lähidemokratia toteutuu.

## **3. Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta**

Valtioneuvoston toimivaltaa ei tule lisätä kuntajaon muuttamisessa. Erityisen vaikeassa asemassa olevien kuntien pakkotoimenpiteet tulee rajata koskemaan vain erittäin vaikeassa tilanteessa olevia kuntia koskeväksi ja se ei saa olla harkintaan perustuva.

#### 4. Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Yhdistymisavustuksilla korvataan kuntien päällekkäisten toimintojen yhdistämisestä aiheutuvia kustannuksia. Mm. tietohallinnon yhdistämisen syntyä kuluja, jotka tulisi korvata yhdistymisavustuksella. Yhdistymisavustukset ovat olleet tärkeä kannustin kuntien yhdistymissä, koska yhdistyvien kuntien palvelutuotantoa on ollut tarpeen sovittaa yhteen mm. erilaisten toimintakulttuurien kunnissa. Nyt esitetty yhdistymisavustusten taso ei kata liittymisestä aiheutuvia kustannuksia, mikäli pyritään lakiluonnoksessa esitettyihin monikuntaliitoksiin. Lakiluonnoksessa tulisi selkeämmin korostaa, että liitosavustukset kohdennetaan liitosten kustannusten korvaamiseen esim. tietohallintoon ja tehtävien uudelleen organisointiin. Lisäksi tulisi 44 §:n mukainen valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen tulisi olla täysimääräinen myös valtionosuuksien mahdollisesti muuttuessa tulevana vuosina. Kuntien vapaaehtoihin selvityksiin tulisi valtion kohdentaa lisärahoitusta, koska selvityksistä saatava tieto auttaa kuntia rakentamaan palvelurakennettaan tehokkaammaksi.

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

Kangasalan kunta on vastannut Sosiaali- ja terveysministeriön selvityshenkilötyöryhmän Tays-erva alueen kunnilta pyydettyyn lausuntoon. Kangasalan kunta esittää työryhmälle esitetyt vastaukset myös kuntarakennelain yhteydessä:

##### A. Miten kunta aikoo tulevaisuudessa toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kuulemistilaisuudessa esitettyjen linjausten (sosiaali- ja terveystoiminnallisen ministerityöryhmän linjaus ja palvelurakennetyöryhmän loppuraportti) mukaisesti?

- Kangasalan kunta katsoo olevansa väestöpohjaltaan vahva peruskunta. Sen väestöpohja on lähellä optimikokoa taloudellisesti tehokkaiden palvelujen tuottamiseksi,
- Kunta kykenee järjestämään ja tuottamaan **kaikki palvelujärjestelmän näkökulmasta tarkoituksenmukaiset sosiaali- ja terveyspalvelut pääosin omana tuotantonaan.**
- Kunta tarjoaa integroidut sosiaali- ja terveyspalvelut asukkailleen siten, että myös mielekkäästi perusterveydenhuoltoon ja sosiaalipalveluihin liitettävät erikoissairaanhoidon palvelut ovat asukkaiden käytössä,
- Kunta hallitsee sosiaali- ja terveydenhuollon palvelumarkkinoita sekä yksin että laajassa ja pitkäaikaisessa keveään sopimus pohjaan perustuvassa yhteistyössä muiden Tampereen kehyskuntien kanssa,
- Kangasala on kuntarakennelakiluonnoksessa ja sen liitteissä tarkoitettu vahva peruskunta. Ylikunnalliset organisoitumiset johtaisivat vain sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutason heikkenemiseen ja niiden kustannustason nousuun sekä hukkaisi mahdollisuudet kunnan laajan hyvinvointitehtävän toteuttamiseen. Kunnan päätösvalta kaventuisi isoissa sote-alueatkaisuissa.
- Kunta ei näe perusteltuna erikoissairaanhoitoakin tuottavien sote-alueiden muodostamista ja toteuttaa jatkossa erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon järkevän integroimisen sopimalla tarvittavien

palvelujen hankkimisen yhteistyöstä muiden Tampereen kehyskuntien kanssa **ilman lisäbyrokratiaa ja ylikunnallisia organisoitumisia.**

- Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymässä kunnat kehittävät sosiaali- ja terveystalvvelujaan yhteisesti hyväksytyn kehittämssuunnitelman

mukaisesti. Yhteistyössä Tampereen kaupungin kanssa tuotetaan jo nyt monia tärkeitä sosiaalipalveluita, joita ovat mm. sosiaaliamiestoiminta, Tampereen sosiaalipäivystys ja asiakasohjaus Luotsi. Kunta kehittää jatkossakin tarkoituksenmukaisesti palvelujaan Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän jäsenkuntana myös Tampereen kaupungin kanssa

Kangasalan kunta pitää parhaana mallia, jossa erityistason palveluita tilaisi/koordinoisi ERVA ja perustason palvelut olisivat vahvan peruskunnan järjestämiä integroituja sosiaali- ja terveystalvveluita, joissa pystytään huomioimaan hyvinvoinnin kokonaisuus. Peruspalveluihin kuuluu myös kaikki ne erikoissairaanhoidon ja vaativan sosiaalityön palvelut, joissa hoitovastuu säilyy peruspalveluiden työntekijän käsissä.

## **B. Miten keskussairaalan ja aluesairaaloiden asema, tehtävät ja hallinto tulisi määritellä/järjestää uudessa palvelurakenteessa?**

- Kunta esittää vaativan erikoissairaanhoidon organisoimista Suomessa viiteen erikoissairaanhoidoalueeseen (ERVA), joiden kunnat muodostavat tilaajaorganisaation erikoissairaanhoidon hankkimiseksi asukkailleen. **Tilaajaorganisaationa ERVA oli alueensa kuntien muodostama kuntayhtymä, joka huolehtisi koordinaatiotehtävän lisäksi erityistason palveluiden tilaamisesta alueensa väestölle.**
- Tilaaminen ja tuottaminen erotetaan erillisiin organisaatioihin. Tilaajalla tulee olla vahva ammatillinen, taloudellinen ja hallinnollinen osaaminen. Tilaajan tehtävänä on kuntien osoittamien varojen puitteissa järjestää mahdollisimman laadukkaat ja kustannustehokkaat erikoissairaanhoidon palvelut tasapuolisesti kuntien asukkaille.
- Vaativan erikoissairaanhoidon tuottajina toimisivat kuntien omistamat, mahdollisesti yhtiömuotoiset ammattimaisesti johdetut sairaala- ja klinikayksiköt. Kunkin tuottajayksikön tulee kyetä tuottamaan palveluita tilaajaorganisaatiolle kilpailukykyisesti. Sairaalayksiköt päättävät omista investoinneistaan taloutensa mahdollistamissa puitteissa. Aluesairaalat voivat olla osana sijaintikuntiansa perustason palvelutuotannon organisaatioita tai muodostaa omistajakuntien muodostaman yhtiön samoin kuin vaativaa erikoistason palvelua tuottaessa.

## **C. Miten sosiaali- ja terveystalvvelujen rahoitus tulisi uudessa palvelurakenteessa järjestää?**

- Sosiaali- ja terveystalvveluiden järjestämis- ja myös rahoitusvastuun tulee olla kunnilla ja valtiolla tämän hetkisen mallin mukaisesti

**D. Onko jotain muuta, jota haluatte tuoda omalta osaltanne erityisesti esiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta uudistettaessa?**

- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistuksen linjaukset ovat jo lähtökohdissaan huonosti perusteltuja ja niitä on valmisteltu vain terveydenhuollon muutospainetta silmällä pitäen.
- 50 000-100 000 asukkaan väestöpohjalle ei esitetä mitään perusteluita; eri palveluilla onkin erilaisia optimaalisia väestöpohjia eikä kaikille sote-palveluille sopivaa yhtä optimaalista väestöpohjaa ei ole olemassa. Erikoissairaanhoidon palveluita voidaan 50 000-100 000 asukkaan väestöpohjalla tuottaa vain erittäin rajatusti. Kunta ei näe mitään etuja kuulumisesta 50 000 – 100 000 asukkaan sote-alueisiin. Se johtaisi kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutason ja lähipalveluiden heikkenemiseen sekä kustannusten kasvuun.
- Hankkeessa on unohdettu, että kunnat ja sairaanhoitopiiri ovat juuri laatineet uuden terveydenhuoltolain edellyttämän terveydenhuollon järjestämissuunnitelman vuosille 2013 - 2016, jossa pyritään samoihin tavoitteisiin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksessa. Molemmissa korostetaan tavoitetta perustason palvelujen vahvistamisesta. Järjestämissuunnitelman toimenpiteiden toteuttaminen on vasta alkamassa. Lähtökohtana suunnitelmassa on, että perusterveydenhuoltoon integroitavien erikoissairaanhoidon palveluiden järjestämisessä on verkostomainen kuntien yhteistyö.
- Hyvät sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelut voidaan järjestää 20 000 asukkaan väestöpohjalla. Niihin voidaan myös integroida perusterveydenhuoltoa tukevia erikoissairaanhoidon palveluita.
- Asiaa ei ole juurikaan tarkasteltu sosiaalipalveluiden näkökulmasta; tältä osin tarvitaan lisäselvittelyitä. Sosiaalipalveluiden järjestäminen suurilla sote-alueilla ei tunnu tarkoituksenmukaiselta eikä suuri alue tuo etuja. Sosiaalipalvelujen osuus kunnan sote-palveluista (erityisesti vanhus- ja vammaispalvelujen) on suuri ja kasvaa jatkossa. Vanhuspalvelut ovat suurelta osin asumisen ja siihen liittyvien kotiin tuotettavien palvelujen järjestämistä, joissa kiinteä yhteys peruskuntaan on ensi arvoisen tärkeää. Myös sosiaalityössä tiivis yhteistyö esim. kunnan koulutoimen ja varhaiskasvatuksen kanssa on välttämätöntä lasten ja perheiden varhaisessa tukemisessa ja lastensuojelutyössä. Järjestämisvastuun vieminen suurille ylikunnallisille sote-alueen organisaatioille etäännyttää sosiaalipalvelut kunnan muista kunnan peruspalveluista. Vaativan erikoissairaanhoidon integraatiolle perustason sosiaali- ja terveystalouden kanssa ei ole riittäviä perusteita.

Kunnan perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatiota myös Valkeakosken sairaalan kanssa voidaan vahvistaa ilman kuulumista 50 000 -100 000 asukkaan sote-alueeseen. Tätä työtä on jo tehty menestyksekkäästi useiden vuosien ajan.


- Kangasalan kunnan näkemyksen mukaan realistiset edellytykset uudistuksen toteuttamisella esitettyjen linjausten mukaan puuttuvat. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennehanke on otettava kokonaan uudelleen valmisteluun ja uudistuksen toimeenpanoa tulee lykätä.

- Jos sote-palvelurakennemuutos kuitenkin etenee suunnitellussa aikataulussa, lakiin ei saa tulla 20 000 asukkaan väestöpohjan kunnille pakkoliitosvelvoitetta johonkin sote-alueeseen kuulumisesta.

KANGASALAN KUNNANHALLITUS



Jarmo Kivineva  
vs. kunnanjohtaja



Seppo Saarinen  
talousjohtaja