

**Lausunnon antaminen kuntarakennelakiluonnoksesta**

687/000100/2012

KH 25.02.2013 § 94

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin 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. Kaupunginvaltuusto antoi 10.4.2012 tästä asiasta oheismateriaalina jaettavan lausunnon.

Hallitus linjasi kuntauudistuksen etenemistä iltakoulussaan 5.6.2012 sekä antoi seuraavana päivänä tiedonannon eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä (VNT 2/2012 vp). Hallitus antoi linjauksiinsa määrittelemiensä tarkastelunäkökulmien perusteella tarkempien uudistuksen kriteerien valmistelun rakennelakia valmistelevalle työryhmän tehtäväksi. Työryhmän valmistelemaat tarkemmat kriteerit vahvistettiin hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä 27.6.2012.

Työryhmän esityksen mukaisesti kuntarakennemuutoksen toteuttamiseksi kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista kolmesta selvityspäätöksestä osoittaa selvitystarvetta: 1. palveluiden edellyttämä väestöpohja; 2. työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne ja 3. kunnan taloudellinen tilanne. Kunta ei voisi kuitenkaan jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikka se täyttäisi selvityspäätökset, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta. Selvitysvelvollisuus ja selvityspäätökset on esitetty yksityiskohtaisesti oheismateriaalina jaettavassa kuntarakennelakiluonnoksessa ja sen perusteluissa.

Äänekosken kaupungin osalta voi todeta, että se täyttää kaikki edellä mainitut kriteerit, jolloin kaupungilla ei ole omaehtoista velvoitetta käynnistää selvitystä kuntien yhdistymisestä minkään muun kunnan/muiden kuntien kanssa.

Nyt kyseessä oleva kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu hallituksen linjausten pohjalta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolakia, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelakiksi. Lakiin lisättäisiin

säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin.

Valtiovarainministeriö pyytää 7.3.2013 mennessä lausuntoa luonnoksesta yleisesti sekä 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.

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 tulisi hallitusohjelman mukaan tukea toisiaan ja varmistaa tulevaisuuden kannalta riittävän vahvat ja elinvoimaiset kunnat. Uudistus on tarkoitus valmistella aikataulullisesti siten, että kokonaisuuden pääpiirteet ovat tiedossa rakennelain astuessa voimaan. Kaavio kuntauudistuksen kokonaisuuden etenemisen aikataulusta jaetaan esityslistan liitteenä.

Kuntarakennemuutuksesta järjestettiin valtuuston iltakoulu 18.2.2013. Asiasta alusti Kuntaliiton tutkimus- ja kehitysjohtaja Kaija Majoinen, jonka esitys jaetaan esityslistan oheismateriaalina.

(valmistelu kaupunginjohtaja Hannu Javanainen, puh. 020 632 2010)

### **Kaupunginjohtajan ehdotus:**

Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle, että kuntarakennelakiluonnoksesta annetaan valtiovarainministeriölle seuraava lausunto:

Valtiovalta ei ole ohjannut eikä koordinoanut kuntauudistuksen kokonaisuutta riittävästi ja uskottavasti (kuntarakennelaki, valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmä, kuntalaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, metropoliratkaisu ja kuntien tehtävien arviointi). Sen sijaan eri ministeriöt ovat valmistelleet omista lähtökohdistaan liian kiireisellä aikataululla hyvin laajakantoisia lainsäädäntömuutoksia, joihin myös kuntien odotetaan ottavan kantaa lausunnoissaan

mahdollisimman pikaisesti. On epärealistista olettaa, että kunnat voisivat edellä kuvatun valmistelun ja aikataulutuksen johdosta antaa kuntauudistuksesta tarkkaan ja harkitusti valmisteltuja lausuntoja.

Rakennelain aikataulu on käytännössä monella alueella liian tiukka uudistusten toteuttamiseksi. Suunniteltu aikataulu edellyttäisi, että kuntien keskinäinen "tunnusteluvaihe" olisi jo takana. Tämä tarkoittaa sitä, että mukana ovat nyt vain liitokseen periaatteellisesti myönteisesti suhtautuvat kunnat. Ainoa jokseenkin realistinen aikataulu uusille kuntarakenteille olisi uuden valtuustokauden alku eli 1.1.2017 alkaen. Tällainen aikataulu mahdollistaisi asian laajapohjaisen ja demokraattisen valmistelun. Se mahdollistaisi myös hallinto- ja palvelurakenteiden muutokset sellaisiksi, että ne vastaisivat kuntien taloudellista kantokykyä.

Kuntauudistuksen keskeisenä tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. On kiistatonta, että myös kuntarakenteisiin on jatkossa tehtävä järkeviä muutoksia. Niiden tulee kuitenkin perustua ensinnäkin vapaaehtoisuuteen ja toiseksi luonnollisiin työssäkäynti- ja asiointialueisiin, kuten hallitusohjelmaankin on kirjattu.

Koska valtaosa kuntien nykyisistä resursseista kohdentuu terveys- ja sosiaalipalvelujen järjestämiseen, on tarvittavan kuntauudistustyön kärkenä oltava nimenomaan näitä palveluja koskevan kehittämistyön käynnistäminen ja toteuttaminen valtakunnallisesti ja maakunnallisesti sellaiseksi, että kuntalaiset saavat asuinkunnasta riippumatta tasapuolisesti laadukkaat julkiset terveys- ja sosiaalipalvelut. Järkevää olisi, että vasta tämän kehittämistyön jälkeen valtiolta keskittyisi uudelleen kuntarakenteiden muuttamiseen.

Lausuntopyynnön kohdassa "Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaaminen sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän linjausten mukaisesti" Äänekosken kaupunki viittaa esityslistan liitteenä olevaan kaupunginvaltuuston 18.2.2013 antamaan ko. asiaa koskevaan lausuntoon.

(valmistelu kaupunginjohtaja Hannu Javanainen, puh. 020 632 2010)

**Päätös:**

Hyväksyttiin.

-----

KVALT § 43

**Kaupunginvaltuuston päätös:**

Kaupunginhallitus  
Kaupunginvaltuusto

§ 94  
§ 43

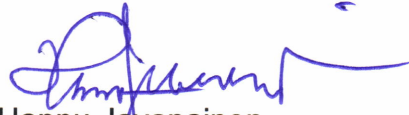
25.02.2013  
04.03.2013

---

Hyväksyttiin.

-----

Otteen oikeaksi todistaa 6.3.2013



Hannu Javanainen  
kaupunginjohtaja

Perusturvalautakunta	§ 8	13.02.2013
Kaupunginhallitus	§ 88	18.02.2013
Kaupunginvaltuusto	§ 38	18.02.2013

---

## Lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskeviin linjauksiin

PETUR 13.02.2013 § 8

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 21.3.2012 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeksi sekä valmistella lakia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, rahoittamisesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Työryhmä on antanut väliraporttinsa 27.6.2012 ja loppuraportin 11.1.2013.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen lähtökohdaksi on peruspalvelujen vahvistaminen. Ihmisten hyvinvoinnin kulkemisenä toimivat yhdenvertaiset, ennaltaehkäisevät ja oikea-aikaiset palvelut, joilla vähennetään raskaamman ja kalleimman hoidon ja tuen tarvetta.

Tavoitteeksi on asetettu kaksiportainen järjestelmä: uusi perustaso, jota tukee erityisvastuutaso (ns. erva). Uusi perustaso sisältää sosiaalihuollon palvelut, perusterveydenhuollon palvelut sekä erikoissairaanhoidon ne palvelut, jotka eivät sisälly erva- alueen palveluihin. Palvelurakennemuutoksen peruslinjauksena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu on kunnilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja rahoittamiseen kykenevän vahvan kunnan vaihtoehtona voidaan tarvittaessa antaa mahdollisuus poikkeusmenettelyyn, jossa kunnat yhdessä voivat muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalueita.

Työryhmän loppuraportin mukaan laajan perustason palvelutarpeeseen vastaaminen edellyttää vähintään n. 50 000 - 100 000 väestöpohjaa.

Useat työryhmän jäsenet ovat jättäneet loppuraportista eriävän mielipiteen. Eriävien mielipiteiden kohteena on pääasiassa ollut näkemys siitä, että loppuraportin mukainen vähimmäisväestöpohja ei ole riittävä turvaamaan erikoissairaanhoidon palveluja. Erikoissairaanhoidon nykyisen tuotantorakenteen purkamisen uhkaa ko. näkemysten mukaan pirstaloida erikoissairaanhoidon sirpaleisten alueellisten ratkaisujen varaan. Erikoissairaanhoidon laadukkaan järjestämisen edellytetään yleensä vaativan selvästi suurempaa, vähintään 200 000 - 400 000 väestöpohjaa.

Keski-Suomen maakuntaliiton toimeksiannosta tehtiin v. 2011 selvitys Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteesta Keski-Suomessa. Selvityksen loppuraportissa ehdotettiin maakuntaan kolmea So-

Perusturvalautakunta	§ 8	13.02.2013
Kaupunginhallitus	§ 88	18.02.2013
Kaupunginvaltuusto	§ 38	18.02.2013

---

te-alueita: 1. Keskinen- Keski-Suomi (Jyväskylä, Muurame, Hankasalmi, Uurainen, Laukaa, Keuruu, Petäjävesi, Joutsa, Konnevesi, Toivakka, Multia, Luhanka), 2. Eteläinen Keski-Suomi (Jämsä, Kuhmoinen) ja 3. Pohjoinen Keski-Suomi (Äänekoski, Viitasaari, Pihtipudas, Kinnula, Saarijärvi, Karstula, Kannonkoski, Kivijärvi ja Kyyjärvi). Rakenne-esitys annettiin tuolloin pienen valmistelevan työryhmän nimissä, koska ohjausryhmä ei päässyt ehdotuksesta yksimielisyyteen. Kunnat antoivat ehdotuksesta lausuntonsa. Äänekosken kaupunki totesi lausunnossaan, että kaupunki tulee järjestämään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut edelleen itse osana kunnan muuta peruspalvelutehtävää. Mikäli kuntarakenteesta tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaisista muuta johtuu, asia arvioidaan uudelleen.

Keski-Suomen palvelurakenneselvityksen julkaisemisen jälkeen ministerityöryhmän linjaus on oleellisesti muuttunut sikäli, että sairaanhoitopiirit on nyt linjattu lakkautettaviksi. Kun kaksipuolaisen palvelurakenteen perustasolle tulevat järjestettäväksi myös erikoissairaanhoidon palvelut, yllä mainittu palvelurakenne ei ole mahdollinen vastaamaan myös erikoissairaanhoidosta.

Keski-Suomessa on tammikuun aikana pidetty kaksi asiaa koskevaa maakuntatasoista keskustelutilaisuutta. Kunnan/kaupunginjohtajien ja sote- toimialan johtavien viranhaltijoiden ensimmäinen yhteinen keskustelutilaisuus pidettiin 22.1.2013. Valtakunnallisen palvelurakennetyöryhmän asettamat selvitysmiehet pitivät 31.1.2013 varsinaisen kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu kuntien johtavia viranhaltijoita ja keskeiset luottamusmiehet.

Ensimmäisen keskustelutilaisuuden jälkeen sairaanhoitopiiriin asetama, sosiaali- ja terveydenhuollon maakunnallista järjestämissuunnitelmaa valmisteleva työryhmä oli laatinut selvitysmiehille luovutettavaksi luonnoksen, joka sisältää esityksen Keski-Suomen maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeksi. Keskusteluissa sovittiin, että luonnos lähetetään kuntiin kannanottoja varten.

Esitysluonnoksessa katsotaan, että kaksipuolaisen sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamiseksi ja sairaanhoitopiirirakenteen purkauksessa paras vaihtoehto on muodostaa Keski-Suomeen maakunnan kattava vapaaehtoinen kuntayhtymä. Keskeisimpinä perusteluina esitetään mm. riittämättömiksi todettujen peruspalvelujen vahvistaminen, tarkoituksenmukainen työnjako ja hoidon porrastus sekä mahdollisuus vastata kantokyyvaatimuksiin, eli talouden kestävyysteen ja vakauteen, riittävään osaamiseen, ammattihenkilöstön saatavuuteen ja riittävyteen sekä tarvittavaan infrastruktuuriin.

Samanaikaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvityksen kanssa on etenemässä kuntarakennelain muutoksen valmis-

ÄÄNEKOSKEN KAUPUNKI

Perusturvalautakunta	§ 8	13.02.2013
Kaupunginhallitus	§ 88	18.02.2013
Kaupunginvaltuusto	§ 38	18.02.2013

---

telu. Kuntia on pyydetty 7.3. mennessä antamaan lakiluonnoksesta lausunto. Lausunto pyydetään antamaan yleisesti ja lisäksi pyydetään erityisesti lausumaan viidestä kysymyksestä, joista yksi koskee sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Kokoukseen osallistuville jaetaan oheismateriaalina selvityshenkilö Tarja Kauppilan diasarja.

(Valmistelu perusturvajohtaja Raija Kolehmainen puh. 020 6322100)

**Perusturvajohtajan ehdotus:**

Perusturvalautakunta esittää kaupunginhallitukselle, että Äänekosken kaupunki antaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevasta esityksestä seuraavansisältöisen lausunnon:

- Mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa tullaan edellyttämään kaksiportaista palvelurakennetta, jossa perustasolla hoidetaan sosiaalipalvelut, perusterveydenhuolto ja pääosaltaan myös erikoissairaanhoidon, järjestämisalueen väestöpohjan tulee olla koko Keski-Suomen maakunnan tasoinen
- Perustason palvelujen järjestämisvastuun tulee kaksiportaisessa mallissa olla maakuntatasoisella vapaaehtoisella kuntayhtymällä
- V. 2011 julkaistussa maakuntaliiton palvelurakenneselvityksessä esitetty Pohjoisen Keski-Suomen sote-alue ei ole väestöpohjaltaan eikä kantokyvyiltään riittävä vastaamaan uuden linjauksen mukaisesti laajasta perustasosta. Lisäksi se pirstaloisi erikoissairaanhoidon alueille, joilla ei realistisia mahdollisuuksia turvata erikoissairaanhoidon palveluja
- Vapaaehtoinen kuntayhtymä tulee rakentaa niin, että painopisteenä on peruspalvelupainotteisuus, jota erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon erityispalvelut tukevat
- Kuntayhtymän toiminta tulee suunnitella kattavaksi ja toiminta tulee aloittaa yhtä aikaa sekä sosiaali- että terveyspalvelujen osalta. Kun lainsäädännössä linjauksena tulee olemaan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio, ei ole järkevää välivaiheena purkaa jo integroitua sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisorganisaatioita. Liitteenä olevassa esityksessä vaihtoehto c, sosiaalipalvelujen liittäminen kuntayhtymään joiltakin osin myöhemmin ei ole toivottavaa, vaan kuntayhtymän tulee lähteä rakentamaan tasapainoisena sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymänä

Perusturvalautakunta	§ 8	13.02.2013
Kaupunginhallitus	§ 88	18.02.2013
Kaupunginvaltuusto	§ 38	18.02.2013

- Kun palvelujen tuottajia voivat olla mm. yksittäiset kunnat, Äänekosken kaupunki katsoo että sillä on hyvät edellytykset toimia jatkossa maakuntatasoisen järjestämisorganisaation yhtenä palveluntuottajana.

**Päätös:** Hyväksyttiin.

-----

Liite nro 2

KH 18.02.2013 § 88

Esityslistan liitteenä jaetaan Keski-Suomen kuntien ja sairaanhoitopiirin hallituksen nimeämän terveydenhuoltolain mukaisen SOTE-järjestämissuunnitelmatyöryhmän valmisteleva kannanotto Keski-Suomen maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeksi.

Oheismateriaalina jaetaan selvityshenkilö Tarja Kauppilan diasarja.

**Kaupunginjohtajan ehdotus:**

Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevasta esityksestä annetaan seuraavansisältöinen lausunto:

- Mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa tullaan edellyttämään kaksiportaista palvelurakennetta, jossa perustasolla hoidetaan sosiaalipalvelut, perusterveydenhuolto ja pääosaltaan myös erikoissairaanhoito, järjestämisalueen väestöpohjan tulee olla koko Keski-Suomen maakunnan tasoinen.
- Perustason palvelujen järjestämisvastuun tulee kaksiportaisessa mallissa olla maakuntatasoisella vapaaehtoisella kuntayhtymällä, jossa rahoitus toteutetaan yksikanavaisesti.
- V. 2011 julkaistussa maakuntaliiton palvelurakenneselvityksessä esitetty Pohjoisen Keski-Suomen sote-alue ei ole väestöpohjaltaan eikä kantokyvyiltään riittävä vastaamaan uuden linjauksen mukaisesta laajasta perustasosta. Lisäksi se pirstaloisi erikoissairaanhoitonalueille, joilla ei realistisia mahdollisuuksia turvata erikoissairaanhoitopalveluja.
- Vapaaehtoinen kuntayhtymä tulee rakentaa niin, että painopisteenä on peruspalvelupainotteisuus, jota erikoissairaanhoito ja sosiaalihuollon erityispalvelut tukevat.



Perusturvalautakunta	§ 8	13.02.2013
Kaupunginhallitus	§ 88	18.02.2013
Kaupunginvaltuusto	§ 38	18.02.2013

---

- Kuntayhtymän toiminta tulee suunnitella kattavaksi ja toiminta tulee aloittaa yhtä aikaa sekä sosiaali- että terveystalvelujen osalta. Kun lainsäädännössä linjauksena tulee olemaan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio, ei ole järkevää välivaiheena purkaa jo integroitua sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisorganisaatioita. Liitteenä olevassa esityksessä vaihtoehto c, sosiaalipalvelujen liittäminen kuntayhtymään joitakin osin myöhemmin ei ole toivottavaa, vaan kuntayhtymän tulee lähteä rakentumaan tasapainoisena sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymänä.

- Kun palvelujen tuottajia voivat olla mm. yksittäiset kunnat, Äänekosken kaupunki katsoo, että sillä on hyvät edellytykset toimia jatkossa maakuntatasoisen järjestämisorganisaation yhtenä palveluntuottajana.

- Rakenneuudistuksen kaikkein suurin yksittäinen hyötypotentiaali tulee vanhustenhuollon uudelleenorganisoinnista. Säilyttävän vanhustenhoidon sijaan saadaan kuntouttavampi toimintatapa.

- Toinen suuri hyötypotentiaali tulee terveydenhuollon integroinnista. Ei päällekkäistä tutkimista, parempi tiedonsiirto, voimavarojen lisääminen perusterveydenhuoltoon.

- Toimivimmat tietojärjestelmät on kolmas suuri kehittämiskohde, ja niidenkin kehittäminen onnistuu paremmin maakunnallisessa kokonaisuudessa.

- Keski-Suomen maakunta on väestöpohjaltaan ideaalikokoinen järjestämään sosiaalitoimen ja terveydenhuollon palvelut kokonaan itse lukuunottamatta joitakin valtakunnallisesti keskitettyjä toimintoja sekä niitä erikoissairaanhoidon osa-alueita, mitä meillä ei ole.

**Päätös:** Hyväksyttiin.

-----

**KVALT § 38**

Valtuuston työjärjestyksen mukaan asian ollessa kiireellinen voi valtuusto päättää ottaa asian käsiteltäväkseen, vaikka sitä ei ole mainittu kokouskutsussa.

Kokouskutsussa mainitsemattoman mutta valmistellun asian valtuusto voi ottaa käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen yksinkertaisella enemmistöllä. Käsiteltäväksi ottamisesta tehdään erillinen päätös.

**Kaupunginvaltuuston päätös:**

Päätettiin yksimielisesti ottaa tämä asia kaupunginvaltuuston käsitte-lyyn.

Perusturvalautakunta	§ 8	13.02.2013
Kaupunginhallitus	§ 88	18.02.2013
Kaupunginvaltuusto	§ 38	18.02.2013

---

Kaupunginhallituksen päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

-----

Otteen oikeaksi todistaa 19.2.2013

Heli Möller  
hallintojohtaja