

Valtiovarainministeriö  
PL 28  
00023 VALTIONEUVOSTO

## Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Kuopion kaupunginvaltuusto päätti kokouksessaan 25.2.2013 antaa kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavan lausunnon:

### Yleiset huomiot

Esitys kuntarakennelakiksi pohjautuu aikaisempaan kuntajakolain määrittelemään lainsäädäntöön. Lähtökohtana tätä voidaan pitää hyvänä, sillä kuntajakolaista on kunnissa käytännön kokemusta ja kyseistä lainsäädäntöä on kehitetty kuluneiden vuosien aikana. Lainsäädännön tulee olla selkeää ja sen laaja-alaiset kytkennät muihin kuntien toimintaa ja taloutta ohjaaviin lakeihin ja normeihin tulee ottaa huomioon.

Esitetty luonnos kuntarakennelakiksi on päälinjoiltaan oikean suuntainen. Esitetyt peruslinjat ovat kannatettavia, joskin esitys sisältää vielä useissa kohdin tarvetta tarkentaa lain sisältöä.

Yleinen tavoite vahvoista, toiminnallisesti luontevista alueista muodostuvista kuntarakenteista on kannatettava. Toteutuessaan tavoite tukee alueiden kehittämistä, kansalaisten yhdenvertaista kohtelua ja luo toiminnalliset edellytykset turvata niin perus- kuin erityistason palvelut riittävän kattavalla väestöpohjalla ja erikoistuneen henkilöstön osaamisella. Kuntarakennelain ja siihen liittyvien taloudellisten ohjausvälineiden ei tule heikentää laajentuvien kuntien alueilla lähipalveluiden saavutettavuutta suhteessa tilanteeseen, jossa toiminnallisen alueen kunnat itsenäisinä kykenisivät niitä tuottamaan.

Kuopion kaupunki korostaa kuntarakenteiden muutoksessa lähidemokratian ja osallisuuden monipuolisen vahvistamisen tärkeyttä. Kuntarakennelain sisällössä tulee nostaa esille mahdollisuudet tukea ja edistää näiden toimintojen kehittämistä.

Kuntarakennelain kanssa keskeinen kuntien toimintaan vaikuttava kokonaisuus on kuntien ja valtion välinen valtionosuusjärjestelmä ja sen uudistaminen. Yhdessä kuntien tehtävien määrittämisen kanssa nämä muodostavat kokonaisuuden, jonka toteuttamiseen uuden kuntarakenteen tulee ensisijaisesti tähdätä. Kuopion kaupunki korostaa tämän kokonaisuuden kriittistä tärkeyttä.

Tässä lausunnossa keskitytään vain kuntarakennelain sisältöön ja siinä esitettyihin linjauksiin.

### Selvitysvelvollisuus ja selvityserusteet

Esitys kuntarakennetarkastelun selvitysvelvollisuudesta muodostuu kolmesta kuntien toiminnan kannalta keskeisestä osa-alueesta. Nyt esitetyssä muodossa ne käytännössä merkitsevät lähes kaikkien Suomen kuntien tarvetta tarkastella kuntansa tilannetta. Kuopion kaupungin näkökulmasta tilanne ei ole ongelmaton.

Keskeisimmän toiminnallisen alueen kuntien kohdalla tavoite tarkastella kuntarakennetta on perusteltu. Esitetyt selvitysvelvollisuuden perusteet tukevat tätä tavoitetta. Kuopion kaupunki katsoo erityisesti yhdyskuntarakenteen, työpaikkaomavaraisuuden ja työssäkäynnin kriteereiden olevan tärkeitä ja oikein määriteltyjä alueen kilpailukyvyyn ja tulevaisuuden kehittämisen kannalta. Palveluiden tarkastelussa tulee väestömääräkriteereiden lisäksi ottaa huomioon ihmisten arki ja toiminnallisen alueen sisäinen dynamiikka. Siksi palveluiden käytön ja saatavuuden tarkastelu yhdyskuntarakenteen ja työssäkäynnin kannalta yhtenäisellä toiminnallisella alueella tulee sisällyttää tarkasteluvelvollisuuteen väestöpohjasta riippumatta.

Kuopion 2000-luvulla toteutuneet neljä toiminnallisen alueen sisäistä kunta-liitosta (Vehmersalmen ja Karttulan kuntien sekä Nilsiäen kaupungin yhdistymiset Kuopioon ja Maaningan kunnan yhdistymispäätös, joka tapahtuu 1.1.2015) ovat laajentaneet merkittävästi Kuopion kaupungin aluetta. Mikäli tarkastelunäkökulmana ovat nykyiset maakuntarajat, niin väestötavoitteiden täyttymiseksi Kuopion tulisi osallistua lukuisten uusien naapurikuntien kanssa tehtäviin selvityksiin, vaikka kyseiset kunnat eivät kuuluisikaan Kuopion luontaiseen toiminnalliseen alueeseen. Tällaisen kaksitahoisen tarkastelun tekeminen toiminnallisesti keskeisen alueen kuntien ja alueellisesti Kuopioon rajoittuvien kuntien kanssa samanaikaisesti vaatii huomattavan paljon aikaa ja henkilöresursseja keskuskaupungin näkökulmasta. Annettu aikataulu ei mahdollista näin kattavan ja laajan selvityksen tekemistä vuodenvaihteen 2013 – 2014 aikana. Tarkastelua tässä laajuudessa ei myöskään voi tehdä ilman, että kuntien taloudellisen pohjan tulevaisuudenkuva on tiedossa.

Toiminnallisesti keskeisen ja yhtenäisen alueen kuntarakenteen selvittäminen annetussa aikataulussa on mahdollista, joskin haastavaa. Sopivampi ajankoh- ta yhdistymisesitysten käsittelemiseksi olisi kesäkuu 2014. Päätösaikataulun pidentämisellä ei olisi merkitystä erityisen kuntajakoselvityksen toimittami- sen esitettyyn aikatauluun.

Selvitysalueesta poikkeamisen osalta lainsäädännön ei tule sallia kaupunki- seutujen ydinalueen jakautumista toiminnallisesti kahteen kokonaisuuteen. Tämä voisi johtaa tilanteeseen, jossa yhden luontaisen alueen sisälle muodostuisi kaksi lain edellyttämän väestömäärän täyttävää kuntaa ja joka mahdol- listaisi tulevaisuuden kannalta epäjohtonmukaisen yhdyskuntarakenteen muodostumisen. Tältä osin esitettyä poikkeamisperusteen kirjausta tulee sel- keyttää. Muilta osin poikkeamisen periaatteisiin Kuopion kaupungilla ei ole huomautettavaa.

### Valtioneuvoston toimivalta

Kuopiolla ei ole huomautettavaa valtioneuvoston päätösvaltaan esitetyssä muodossa. Kuopion kaupunki haluaa kuitenkin korostaa, että vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan liittäminen toiseen kuntaan tulee sisältää ongelmissa olevan kunnan osalta talouden tervehdyttämiseen liittyviä toimenpiteitä. Kunnan, johon erityisen vaikeassa asemassa oleva kunta liitetäisiin, tulee saada osakseen talouden näkökulmasta tilannetta kestäväksi tekeviä valtion tukitoimenpiteitä enemmän kuin nyt esitetyn yhdistymisavustuksen lisäosan. Tällaisia toimia voisivat olla tilanteen huomioiminen valtionosuusjärjestelmässä tai erillisenä muutostukena määrätyn riittävän pitkän ajan.

### Yhdistymisavustuksen ehdoista ja määrästä

Kuntien yhdistyminen aiheuttaa aina välillisiä määräaikaista lisäkustannuksia. Esityksen linjaus, jossa valtio tukisi tehtäviä yhdistymisselvityksiä, tulee mahdollistaa jatkossa myös kuntien oman selvitystyöhön irrotetun henkilöstön kulut.

Yhdistymisavustusten kautta tapahtuva yhdistymisprosessin ja palveluiden yhteensovittamisen tukeminen on tärkeä väline valtion taholta. Yhdistymisavustusten avulla voidaan helpottaa, nopeuttaa ja edistää toimia, joilla tulevaisuuden kannalta kestävää uudistuvaa palvelurakennetta ja sitä tukevia toimintajärjestelmiä kehitetään.

Avustusten jakoperustetta on yksinkertaistettu ja siten esitystä voidaan pitää hyvänä. Yhdistymisprosesseja, jotka ovat selvästi toisistaan irrallisia ja niiden toteuttamiset ovat olleet ajallisesti ja päätöksenteollisesti täysin erillisiä ei tule lukea avustuksia vähentäviksi monikuntaliitoksiksi. Tulkinta voi pahimmillaan johtaa tilanteeseen, jossa kuntien yhdistymistä pitkitetään jotta edellisen, täysin erillisen liitoksen, vaikutus ei vähentäisi myönnettäviä avustuksia.

Valtionosuuksien menetyksen kompensoiminen tulee tehdä selkeäksi ja läpinäkyväksi. Tarkastelu tulee tehdä palvelutasoisesti, eli esimerkiksi perusopetuksen harvan asutuksen menetykset tulee täysimääräisesti huomioida.

Kuopion kaupunki korostaa, että kuntarakenteiden muutostarkastelun yhteydessä tulee olla käytettävissä selkeät taloudelliset perustiedot kuntien tulo- pohjaan vaikuttavista tekijöistä. Edellä esitetyissä näkökulmissa on useissa kohden kiinnitetty huomiota toiminnan ja talouden kokonaisuuteen. Esitetyt näkökohdat tulee uudistuksen jatkovalmistelussa ottaa huomioon.

### Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutostuksen lähtökohtana on peruspalveluiden vahvistaminen ja peruslinjauksena se, että laajenevan perustason järjestämis- ja rahoitusvastuu on kunnilla. Erikoissairaanhoidon sisällyt-

täminen vahvan peruskunnan muuhun järjestämisvastuuseen on Kuopion kaupungin mielestä tärkeää. Sosiaali- ja terveyspalvelujen, erityisesti erikoissairaanhoidon kustannuskehityksen, ja siitä seuraavien rahoitusongelmien jatkuminen nykyisellään uhkaa koko yhteiskunnan toimintaedellytyksiä ja mahdollisuuksia toteuttaa tavoitteena olevaa peruspalvelujen ensisijaisuutta ja vaikuttavaa ennaltaehkäisyä ja siten kansalaisten yhdenvertaisuutta. Järjestämis- ja rahoitusvastuun kokoaminen nykyistä suuremmille väestöpohjille on Kuopion kaupungin näkökulmasta tärkeää ohjauksen, tuottavuuskehityksen, kustannusvaikuttavuuden ja sosiaali- ja terveyspalveluiden rationaalisen palveluverkoston kehittämisen näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteellinen kehittäminen liittyy keskeisesti kuntarakenne- ja rahoitusmallitarkasteluun. Perusterveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden lisäksi myös erikoissairaanhoidon järjestäminen samassa kokonaisuudessa on välttämätöntä. Erityisvastuutaso (ERVA) aseman, valtuutuksen ja päätöksentekojärjestelmän tulee olla selkeitä. Tällä kokonaisuudella (järjestäjätahot, eli vahvat peruskunnat ja/tai ERVAt) tulee olemaan oleellinen merkitys tulevien rakenteiden toimivuuteen ja vahvojen peruskuntien mahdollisuuksiin ohjata kyseisiä toimintoja ja palveluita.

Kuopion kaupunki esittää, että nykyistä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että se mahdollistaa ns. keskuskaupunkimallin toteuttamisen. Keskuskaupunkimallissa sairaanhoitopiirien tehtävät siirtyisivät nykyisten sijaintikaupunkiensä hallintaan. Keskuskaupunkimallissa vahvalla peruskunnalla on järjestämisvastuu erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden järjestämisestä. Tämä malli mahdollistaa nykyistä saumattomamman yhteistyön erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden välille. Demokratian näkökulmasta tämä mahdollistaa toiminnan yksiportaisen ohjauksen ja päätöksenteon. Keskuskaupunkeihin muodostettaisiin yhteislautakunta yhteistoiminta-alueen kuntien edustajista, joka järjestää koko alueen väestölle kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut. Mallissa sairaalat ja toimintayksiköt voidaan organisoida kunta-, kuntayhtymä-, liikelaitos tai osakeyhtiömallilla hyödyntäen myös täydentävänä monituottajuuden mahdollisuuksia.

Erityisvastuualuetoimintojen (ERVA) järjestämistä varten niihin kaupunkeihin, joiden organisaatioihin yliopistosairaalat siirtyvät, perustetaan monijäseniset toimielimet valmisteluhenkilöstöineen. Toimielimiin kootaan edustus koko ERVA-alueelta. ERVA-toimielin päättää erikoissairaanhoidon yhteistoimintasopimuksesta ja työnjaosta. ERVA-toimielin edustaa järjestämisvastuuta ilman tuotantovastuuta/velvoitetta.

Kuopion kaupungin mielestä sosiaali- ja terveyspalvelut tulee järjestää vahvojen peruskuntien toimesta seuraavalla tavalla:

1. Vahva peruskunta järjestää perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelut.

2. Keskussairaaloiden sijaintikaupungit järjestävät perusterveydenhuollon, sosiaalitoimen ja erikoissairaanhoidon keskussairaالاتاسoiset palvelut (sisältää vastuukuntamallilla tuotetut palvelut tasolle 1).

3. Yliopistosairaaloiden sijaintikaupungit järjestävät perusterveydenhuollon, sosiaalitoimen ja erikoissairaanhoidon yliopistosairaالاتاسoiset palvelut (sisältää vastuukuntamallilla tuotetut palvelut tasoille 1 ja 2).

Kuopion kaupunki pitää ensisijaisena järjestämis- ja rahoitusvastuun ja niihin liittyvän organisoinnin selkiyttämistä ja riittävää väestöpohjaa (vähintään 150 000 asukasta). Palvelutuotanto voidaan järjestää julkisen sektorin (vahva peruskunta, keskuskaupunki) omana tuotantona monituottajamallilla täydennettynä.

Edellä kuvatulla mallilla turvataan ennakoivan terveyttä ja hyvinvointia edistävän näkökulman huomioon ottaminen kaikessa kunnallisessa toiminnassa ja sosiaali- ja terveystuotannon integrointi muiden kunnallisten palveluiden kanssa kokonaisuutena.

Kuopio ei pidä erillisen ylikunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisorganisaation (esim. sote-alueen) luomista omaa kaupunkiseutuansa koskien ensisijaisena vaihtoehtona.

Kuopion kaupunginhallitus



Petteri Paronen  
kaupunginjohtaja



Heikki Vienola  
kaupunginsihteeri

