



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Kunta- ja aluehallinto-osasto

LAUSUNTO

Oulun kaupunginhallitus antaa oheisen lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmän esityksestä sosiaali- ja terveyshuollon palvelurakennetta koskeviksi linjauksiksi.

Oulussa 26.2.2013

OULUN KAUPUNGINHALLITUS

Matti Pennanen
Kaupunginjohtaja





26.2.2013

TIIVISTELMÄ

Oulun kaupunki toteaa lausunnossaan kuntarakennelakiluonnoksesta, että luonnollinen työssäkäyntialue on johdonmukainen peruste kuntien selvitysvelvollisuudelle. Valtioneuvoston toimivalta on perusteltua, mikäli kunnan kyky peruspalvelujen järjestämiseen on vaarantunut. **Oulun kaupunki on valmis selvittämään kuntaliitosten edellytykset, jos naapurikunnat sitä haluavat ja valtiovalta antaa liitoksille paremman taloudellisen tuen.**

Kuntaperusteiset perustason sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ovat ensisijainen vaihtoehto palveluitten yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisen rahoituksen kannalta. Rahoitukseen liittyvät ratkaisuehdotukset tulee olla mukana osana järjestämisvastuuseen liittyvää päätöksentekoa. **Kuntarakenne, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu ja rahoitusratkaisut on käsiteltävä yhtenä kokonaisuutena ja samassa yhteydessä.**

YLEISTÄ

Hallitusohjelman mukainen kuntauudistus etenee. Kuntauudistus on kokonaisuus, jonka keskeisiä elementtejä ovat kuntarakennelaki, kuntien valtiotieteiden- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja kuntien tehtävien arviointi.

Kuntauudistus kokonaisuudessaan tähtää kuntien toimintaedellytysten parantamiseen. Kuntien lakisääteisten tehtävien määrä on nykyisin niin suuri, etteivät kaikki kunnat kykene suoriutumaan palveluvelvollisuudestaan. Kuntien tehtävien uusharkinta ja karsinta tulee toteuttaa mahdollisimman ripeästi, jotta kuntien elinvoimaisuus kohenee. Pelkkä kuntien rakenteellinen uudistus ei tähän riitä.

Oulu on toteuttanut viiden kunnan ja väestömäärältään suurimman kuntaliitoksen. Kuntaliitoprosessi toi esille liittymisen etuja ja haittoja. Oulu haluaa painottaa sitä, että jokaisella alueella tulee olla mahdollisuus pohtia kuntaliitoksia oman seutunsa kokonaisrakenteen edun mukaisesti. Demokraattisen päätöksenteon tulee kannustaa sitoutumiseen ja luoda kuntaliitokselle myös tahtotilan selviytyä yli vaikeiden taloudellisten aikojen. Hyvään lopputulokseen johtaa ainoastaan vahva poliittinen tahtotila.

Ohjaavan lainsäädännön muuttaminen on perusteltua.





26.2.2013

KUNTARAKENNELAKILUONNOS

Luonnollinen työssäkäyntialue on selkeä peruste selvitysvelvollisuudelle

Alueellinen toiminnallinen kokonaisuus, joka tässä on luonnollinen työssäkäyntialue, on selkeä ja johdonmukainen peruste kuntien selvitysvelvollisuudelle. Lakiehdotuksen selvitysperusteina sovelletut palveluiden edellyttämä väestöpohja, alueen työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne sekä kunnan taloudellinen tilanne ovat kuntien toimintaedellytyksiä hyvin kuvaavia mittareita.

Keskuskaupunki Oulun luonnollinen työssäkäyntialue on kaupungin eteläpuolella jakautunut useisiin kuntiin ja niiden sisällä kuntakeskuksiin ja erillisiin asuinalueisiin. Oulun seudun kuntarakenne on nykyisellään hajautunut. Muun muassa tästä seikasta johtuva matala väestötiheys hankaloittaa esimerkiksi taloudellisesti kannattavan joukkoliikenteen toteuttamista ja kannattavan lähikauppaverkoston rakentamista.

Toiminnallisen alueen yhdyskuntarakenteen hajanaisuus aiheuttaa paljon liikkumistarvetta: päivittäistä pendelöintiä työpaikan ja asunnon välillä, automarkettien ja asunnon välillä sekä muuta autoiluun perustuvaa matkustustarvetta, joka tiiviimmässä yhdyskuntarakenteessa voitaisiin usein järjestää kestävämmän keinoin. Keskuskaupunki on joutunut myös kantamaan vastuun sosiaalisesta asuntotuotannosta. Työttömyys ja varsinkin nuorisotyöttömyys on keskuskaupungissa selkeästi korkeampaa kuin ympärystökunnissa. Työttömyyden hoidon ja siitä koituvien seurannaisvaikutusten kustannukset jäävät keskuskaupungin hoidettaviksi. Elinkeinoelämän rakennemuutokset ovat aiheuttaneet merkittäviä ongelmia Oulun kuntatalouteen.

Keskuskaupungin luonnollinen työssäkäyntialue muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden.

Toiminnallisen kokonaisuuden synnyttämiseksi myös Oulun kaupungilla on selvitysvelvollisuus.

Luonnollinen työssäkäyntialue on johdonmukainen peruste kuntien selvitysvelvollisuudelle. Yksittäiset selvitysperusteet eivät edellytä Oulua tekemään kuntarakenneselvitystä. Sen sijaan selvittämättä jättäminen voisi estää toiminnallisen kokonaisuuden syntymisen kaupunkiseudulle, joten tämän kuntarakenneselvitykseen sisältyvän ehdon perusteella on Oululla kuntarakenneselvitysvelvollisuus.

Oulun kaupungilla on takanaan monivuotinen kuntaliitosprosessi, jonka tuloksena Oulu aloitti uutena kuntana 1.1.2013. Uuden kunnan perusteellinen valmistelu purki ennakkoluuloja ja yhdisti kuntalaisia ja poliittisia päättäjiä yhtenäisten tavoitteiden taakse. Suuren kuntaliitoksen konkreettiset edut toteutuvat kuitenkin hitaasti, jopa usean valtuustokauden aikana. Oulussa tehty kuntaliitos oli siis strateginen, josta syystä Oulun kaupunki katsoo, että mahdollinen tuleva kuntaliitos Oulun ja sen ympäristökuntien kesken tulisi toteuttaa mekaanisena.

Selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Vaikka Oulun seudun kunnat eivät päätyisi tekemään esitystä kuntien yhdistymisestä, pitää kuntien tuottaa selvitys siitä, miten palvelut, hallinto, kuntien yhteistoiminta ja mm. asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamis-





26.2.2013

mahdollisuudet alueella järjestetään.

Kuntien selvitysvelvollisuus lakiluonnoksen määrittämien asioiden järjestämisestä on tarpeen.

Oulun kaupunki katsoo, että kuntien selvitysvelvollisuus edellä mainittujen asioiden järjestämisestä on joka tapauksessa tarpeen. Julkisen talouden kestävyysvaje on niin vakava, ettei palvelujen tuottaminen tasapuolisesti kaikille asukkaille ole nykyisessä kuntarakenteessa itsenäisesti tai kuntien yhteistyönä enää mahdollista.

Esityksessä olevat määräajat ja menettelyt

Kuntien pitää ilmoittaa 30.11.2013 mennessä minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää kuntien yhdistymistä. Kuntien tulee tehdä yhdistymiselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys 1.4.2014 mennessä. Esitys kuntarakennelaksi on valmisteltu siten, että sen ohjaamat kuntien yhdistymiset toteutetaan viimeistään vuoden 2017 alussa.

Kuntarakennelakiehdotuksen kokonaisuudesta johtuen yhdistämiselvitystä, mahdollisen yhdistymiselvityksen käsittelyä ja kuntalaisten kuulemista ei voida lakiesityksen edellyttämässä määräajassa toteuttaa. Lakiluonnoksen määräaikaa tulee tuolta osin muuttaa. Tämä ei ole esteenä lakiluonnoksen tavoitteelle toteuttaa yhdistymiset viimeistään vuonna 2017.

Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Kuntarakennelain toteuttaminen tässä valmistellun mukaisena varmistaa julkisen hallinnon kaksijakoisuuden säilymisen valtion ja kuntien kesken.

Peruslähtökohtana on, että kunnat päättävät kuntarajojen muutoksesta tasa-arvoisesti ja itsenäisesti. Valtioneuvoston toimivalta ryhtyä kuntajaon muutostoiimiin on perusteltu, jos kunnan kyky peruspalvelujen järjestämiseen on vaarantunut, eivätkä kuntalaiset saa tarvitsemiaan palveluja. Samaten tulisi valtioneuvoston toimivallan olla vahva, mikäli selvitysvelvollisuudessa olevalla alueella ei päästä sopimukseen sellaisesta alueen toiminnallisesta kokonaisuudesta, jonka puitteissa kunnalliset peruspalvelut voidaan laadukkaasti ja tasapuolisesti järjestää. Tarkastelun tulee olla tulevaisuutta ennakoivaa.

Valtioneuvoston toimivalta on perusteltu, mikäli kunnan kyky peruspalvelujen järjestämiseen on vaarantunut.

Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määristä

Kuntarakennelakiluonnoksen mukaan Oulun seudulla yhtenäisen toiminnallisen alueen muodostavat keskuskaupunki Oulun lisäksi Iin, Muhoksen, Tyrnävän, Kempeleen, Limingan, Lumijoen ja Hailuodon kunnat. Mikäli kuntarakenneselvityksen lopputuloksena olisi päätös kuntien yhdistymisestä, merkitsisi se 10 miljoonan euron tukea uudelle kunnalle.

Yhdistymisavustusten tulisi olla merkittävästi esitettyä korkeampia.

Perusteellisesti valmisteltu kuntien yhdistyminen on runsaasti työpanoksia vaativa prosessi, jolla on korkeat kustannukset. Kuntaliitosavustusten määrän tulisi olla todellisia liittymiskustannuksia vastaavalla tasolla ja sen lisäksi tulisi yhdistymisavustukseen si-





26.2.2013

sältyä merkittäviä kannustuselementtejä esimerkiksi yhdistyvien kuntien palveluverkoston parantamiseen kuuluvana infrastruktuurin rakentamistukena.

Oulun kaupunki on valmis selvittämään kuntaliitosten edellytykset, jos naapurikunnat sitä haluavat ja valtiovalta antaa liitoksille paremman taloudellisen tuen.





26.2.2013

SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON PALVELURAKENNETTA KOSKEVAT LINJAUKSET

Sosiaali- ja terveystoiminnat ministeriöryhmä on linjannut (13.12.2012), että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamiseksi tarvitaan riittävän laaja väestöpohja, jotta kunta tai sosiaali- ja terveydenhuoltoalue kykenee huolehtimaan väestön yhdenvertaisista palveluista. Tavoitteena on kaksitasoinen palvelurakenne. Päävastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta on jatkossa perustasolla. Sitä tukee pääosin koordinaation keinoin erityisvastuutaso.

Laaja perustaso

Oulun kaupungilla on meneillään monivuotinen, vaativa ja työläs uuden kunnan rakentaminen. Yli 190 000 asukkaan Oulu käynnistyi 1.1.2013. Uuden kunnan muodostamisella edistetään kaupungin elinvoimaisuutta ja turvataan kuntapalvelut vaihtoehtoisissa tulevaisuuksissa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen siirtyi Oulun kaupungin vastuulle jo vuoden 2012 alussa. Siirtymävaihe on vaatinut lukuisia päätöksiä kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Sosiaali- ja terveystoimintakunta on harmonisoinut mm. palvelujen pääsyn ja omaishoidon kriteerejä sekä asiakasmaksujen ja erilaisten korvausten periaatteita. Harmonisoinnin lähtökohdina useimmiten on ollut, etteivät kuntalaisten oikeudet ja etuudet heikkene. Sen johdosta harmonisoinnin taloudelliset vaikutukset voivat olla tulevaisuudessa merkittäviä. Tammikuussa 2013 valmistunut virkamiesehdotus Palvelumalli 2020 -raportti esittää vaihtoehtoiset suunnitelmat, miten laadukkaat palvelut järjestetään ja toteutetaan Oulussa uudella tavalla pitkällä aikavälillä - myös palveluverkkoon liittyviä valintoja tehden.

Palvelujen harmonisoinnin taloudelliset vaikutukset voivat olla tulevaisuudessa merkittäviä.

Kuntaperusteiset perustason sosiaali- ja terveyspalvelut ovat ensisijainen vaihtoehto palveluitten yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisen rahoituksen kannalta.

Mikäli valtakunnalliset linjaukset ohjaavat keskuskaupunkeja vastuukuntamallin suuntaan, on Oulun kaupunki valmis avoimeen keskusteluun lähikuntien kanssa.

Kuntaperusteisella mallilla voidaan parhaiten varmistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen demokraattinen ohjaus, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä perustason ja erityistason yhdenvertaisuus ja poikkitoiminnallinen yhteistyö muiden sektorien ja toimijoiden kanssa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen näkökulmasta Pohjois-Pohjanmaan maakunta on maantieteellisesti laaja sekä väestörakenteeltaan, kuntakooltaan ja taloudelliselta kantokyvyltään epäyhtenäinen. Eriyisesti Oulun kaupunki ja Oulun seutu poikkeavat muusta alueesta. Oulun seutu on väestöpohjaltaan ja kantokyvyltään nykytilanteessaan kykenevä järjestämään ja tuottamaan laajan perustason sosiaali- ja terveyspalvelut. Oulun kaupungin mielestä perustason sosiaali- ja terveyspalvelut on parempi järjestää ensisijaisesti kuntaperusteisesti, erityisesti palveluitten yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisen rahoituksen kannalta. Mikäli valtakunnalliset linjaukset ohjaavat keskuskaupunkeja vastuukuntamallin suuntaan, on Oulun kaupunki valmis avoimeen keskusteluun lähikuntien kanssa. Tällöin erityisesti ratkaistaviksi nousevat palvelujen oikeudenmukaiseen rahoitukseen ja demokraattiseen päätöksentekoon liittyvät kysymykset.

Oulun kaupunki tukee näkemystä kunnan järjestämästä perustason sosiaali- ja terveydenhuollosta. Kuntaperusteisella mallilla voidaan parhaiten varmistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen demokraattinen ohjaus, sosiaali- ja terveydenhuollon (horisontaalinen) ja perustason ja erityistason (vertikaalinen) yhdenvertaisuus, poikkitoiminnallinen yhteistyö muiden sektorien ja toimijoiden kanssa sekä palvelujen suhteuttaminen taloudelliseen kantokykyyn. Oulun kaupungin palvelujen suunnittelussa korostuvat kuntalaislähtöiset elämänkaaren mukaiset sekä hyvinvointia ja terveyttä edistävät että ennaltaehkäisyä painottavat palveluprosessit ja asiakkaan tarpeisiin perustuvat monialaiset palveluketjut.





26.2.2013

Järjestäjätahon on saatava ratkaista tuottamistapa.

Kapitaatioperusteiset kustannusjakoperusteet johtavat keskuskaupungin osalta kestävämpään taloudelliseen asetelmaan.

Rahoitukseen liittyvät ratkaisuehdotukset tulee olla mukana osana järjestämisvastuuseen liittyvää päätöksentekoa.

Pitkien etäisyyksien ja harvaan asuttujen alueiden palveluiden järjestämiseen ja rahoituksen tarvitaan jatkossakin kansalliset erillisratkaisut.

Painopiste on monipuolisissa matalan kynnyksen palveluissa. Vaikeuksilla, laadukkailla ja oikea-aikaisesti toteutetuilla peruspalveluilla voidaan ehkäistä hyvinvointiongelmien syntyä ja vähentää erityispalvelujen käyttöä ja kustannuksia. Oulun kaupunki näkee hyvänä kunkin järjestämisvastuussa olevan tahon mahdollisuutta itsenäisesti ratkaista palvelujen tuottamistapa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetyöryhmän loppuraportissa (11.1.2013) ei ole linjauksia sote- ja erva-alueiden rahoituksesta. Toisaalta raportti korostaa monin tavoin järjestämisvastuussa olevan tahon taloudellista kantokykyä.

Oulun kaupunki on tehnyt alustavia koelaskelmia rahoituksesta eri laajuuksissa sote-alueissa. Kaikki kustannusjakoperusteet, joissa puhtaalla asukaslukuun perustuvalla kapitaatiolla on merkittävä painoarvo, johtavat keskuskaupungin osalta kestävämpään taloudelliseen asetelmaan. Esimerkiksi koko Pohjois-Pohjanmaan maakunnan laajuinen sote-alue saattaisi aiheuttaa Oulun kaupungille kapitaation painoarvosta riippuen vähintään 40 – 60 MEUR vuotuisen lisäkustannuksen verrattuna nykytilanteeseen.

Pohjois-Pohjanmaan maakunta on maantieteellisesti laaja sekä väestörakenteeltaan, kuntakooltaan ja taloudelliselta kantokyvyltään epäyhtenäinen. Oulun seutukunta poikkeaa taloudellisen kantokyvyn ja väestön ominaisuuksien (mm. ikärakenne, sairastavuus) osalta muusta maakunnasta. Kuntien välisiä eroja tasoitetaan nykyisellään tehokkaasti niin verotulojen tasauksella kuin valtionosuuksien määräytymisellä. Kustannusjaon ja rahoituksen normiohjauksella ei tule luoda uutta elementtiä kustannusten tasaukseen kuntien kesken. Rahoitukseen liittyvät ratkaisuehdotukset tulee olla mukana osana järjestämisvastuuseen liittyvää päätöksentekoa.

Palveluiden järjestäminen, tuottaminen ja rahoittaminen niin Pohjois-Suomessa kuin kansallisella tasolla on ongelmallista erityisesti pitkien etäisyyksien ja harvaan asuttujen kuntien alueilla. Kansallisesti olisi valmisteltava ratkaisuja, joilla voidaan tukea myös harvaan asuttujen alueitten elinvoimaisuutta ja mahdollisuuksia turvata alueensa sosiaali- ja terveyspalvelut. Pitkien etäisyyksien ja harvaan asuttujen alueiden palveluiden järjestämiseen ja rahoitukseen tarvitaan jatkossakin kansalliset erillisratkaisut.

Erityistaso

Sosiaali- ja terveystieteellinen ministerityöryhmän 13.12.2013 linjausten mukaisesti erityisvastuualueiden tehtävät sekä erityisvastuualueen ja yliopistollisen sairaaloiden hallinnon, päätösvallan ja omistajaohjauksen ongelmat ovat edelleen ratkaisematta.

Oulun kaupunki pitää erittäin tärkeänä, että erityisvastuualueiden tehtävät sekä erityisvastuualueen ja yliopistosairaaloiden hallinnon, päätösvallan ja omistajaohjauksen kysymyksiin saadaan ratkaisu ennen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä voidaan päättää. Palvelurakennetyöryhmän loppuraportissa





26.2.2013

(11.1.2013) esitettyjen ervan tehtävien järjestämiseen voisi riittää yksi kansallinen rakenne esitetyn viiden sijasta.

Erityisvastuualueiden tehtävät sekä erityisvastuualueen ja yliopistosairaaloiden hallinnon, päätösvallan ja omistajaohjauksen kysymyksiin on saatava ratkaisu ennen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä voidaan päättää.

Oulun kaupunki ei näe tarkoituksenmukaisena ottaa vastuulleen sekä laajan perustason että erityistason erikoissairaanhoidon sisältäviä tehtäviä maakunnallisesti nykyisillä rahoitusmalleilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetyöryhmän mukaan erwa-alueilla ei olisi pääsääntöisesti omaa palvelutuotantoa. Yliopistosairaalan roolia, hallintoa, omistus pohjaa ja rahoitusvastuuta palveluja tuottavana yksikkönä on selkeyttävä. Jatkossa Pohjois-Suomen alueella olevien keskussairaaloiden rooli, tehtävät ja omistajuus tulee määriteltäväksi kuntien ja sote- alueiden järjestelyissä. Nykyinen Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri/ Oulun yliopistosairaala tuottaa maakunnalle sekä perustason että erityistason erikoissairaanhoidon palveluita.

Oulun kaupunki ei näe tarkoituksenmukaisena ottaa vastuulleen sekä laajan perustason ja että erityistason erikoissairaanhoidon sisältäviä tehtäviä maakunnallisesti nykyisin käytettävissä olevien rahoitusmallien pohjalta. Sijaintipaikkakunnan ja alueen keskustaajungin näkökulmasta erikoissairaanhoidon palvelujen tuottaminen kyseisessä laajuudessa sekä suunnitteilla olevat huomattavat investoinnit pitävät sisällään merkittävän riskin omistuspohjan, kustannusten hallittavuuden ja rahoituksen kannalta.

Alueet kuntarakennemuutoksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollossa

Oulu aloitti uutena, laajempuna ja entistä väkirikkaampana kuntana vuoden 2013 alussa. Vastuut uuden kunnan palvelujen järjestämisestä kasvoivat, mutta samalla tuli mahdolliseksi uusien palvelumallien kehittäminen ja käyttöönotto. Palvelumarkkinoiden hallinta on mahdollista silloin, kun kuntakoko on riittävän suuri. Tähän on uudistuneella Oululla nyt entistä paremmat mahdollisuudet.

Kuntarakenne, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu ja rahoitusratkaisut on käsiteltävä yhtenä kokonaisuutena ja samassa yhteydessä.

Luonnollinen asuin- ja työssäkäyntialue sekä yhtenäinen väestörakenne ja palveluitten tarve luovat hyvän pohjan kunta- ja palvelurakenteelle.

Kuntarakennetta ja sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuita ei voi erottaa toisistaan, vaan ne on käsiteltävä yhtenä kokonaisuutena ja samassa yhteydessä. Rahoitukseen liittyvät ratkaisuehdotukset tulee olla osana järjestämisvastuuseen liittyvää päätöksentekoa. Oulun kaupungin mielestä luonnollinen asuin- ja työssäkäyntialue sekä yhtenäinen väestörakenne ja palveluitten tarve luovat hyvän pohjan kunta- ja palvelurakenteelle. Se luo parhaimman mahdollisuuden yhdenvertaisten ja kustannuksiltaan oikeudenmukaisimpien sosiaali- ja terveys-palveluitten järjestämiseen. Tästä poikkeavien alueellisten rakenteiden soveltaminen voi johtaa osaoptimointiin ja uudistumisen mahdollisuuksien vajaan käyttöön.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelu aloitetaan kuluvan vuoden 2013 keväällä. Valmistelun yhteydessä tulee suurilla kaupunkiseuduilla ottaa huomioon kuntarakenne-uudistuksen antamat mahdollisuudet sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä.

