

MKH 11.2.2013

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin 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.

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2012 kuntarakennelakia valmistele- van työryhmän, jonka tehtävänä oli seurata ja arvioida kunta- ja palveluraken- neselvityksestä saatavaa palautetta ja sen pohjalta laatia tarkennettu esitys uu- distuksen kriteereistä ja toteuttamistavoista. Lisäksi työryhmän tuli valmistella luonnos hallituksen esityksestä kuntauudistusta ohjaavaksi rakennelaiksi.

Hallitus linjasi kuntauudistuksen etenemistä iltakoulussaan 5.6.2012 sekä antoi seuraavana päivänä tiedonannon eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä (VNT 2/2012 vp). Hallitus antoi linjauksissaan määrittelemiensä tarkaste- lunäkökulmien perusteella tarkempien uudistuksen kriteerien valmistelun ra- kennelakia valmistele- van työryhmän tehtäväksi. Työryhmän valmistele- mat tarkemmat kriteerit vahvistettiin hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryh- mässä 27.6.2012.

Nyt kyseessä oleva kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu hallituksen linja- usten pohjalta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolakia, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kunta- rakennelaiksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspen- nusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdis- tymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötyöryhmä on linjannut palveluraken- neuudistuksen jatkoa 15.11.2012.

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityspen- nusteista (ml. poikkeusperus- teista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
- esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;
- valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;
- yhdistymisavustuksen ehdoista ja määrästä;
- sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukai- sesti.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 7.3.2013 mennessä.

Päätösesitys. Maakuntajohtaja Halme:

Maakuntahallitus päättää

hyväksyä liitteenä n:o 2 olevan lausunnon ”Näkemyksiä kuntarakenteen ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteen uudistuksista”.

Päätös. Käydyn keskustelun jälkeen lausuntoon tehtiin muutamia tarkennuksia, jonka jälkeen Pirkanmaan liiton lausunto hyväksyttiin yksimielisesti.

Merkittään, että maakuntavaltuuston puheenjohtaja Hanna Tainio poistui kokouksesta klo 11.25 edellä olevan asian käsittelyn aikana ennen päätöksentekoa.

Lisätietoja: Maakuntajohtaja Esa Halme, p. 03 248 1241  
esa.halme@pirkanmaa.fi

## Näkemyksiä kuntarakenteen ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteen uudistuksista

Pirkanmaan liiton mielestä nyt on hyvä ajankohta hakea uudistuksia kunnalliseen hallintoon. Erityisen suuri tarve on arvioida kuntien tehtäviä suhteessa kuntien mahdollisuuksiin vastata niihin, arvioida ja pohtia kuntien yhdessä tuottamien palveluiden luonnetta ja muotoa sekä tarkastella niitä rakenteellisia ratkaisuja, jotka voisivat edesauttaa luovan ja uudistuskykyisen kunnallishallinnon luomisessa.

Kansallisen tason uudistuksista sekä kuntarakennehanke, että sote-uudistus kytkeytyvät niin voimakkaasti toisiinsa, että on välttämätöntä arvioida näiden uusitusten muodostamaa kokonaisuutta. Myös muut merkittävät tehtävät, kuten koulutus, on syytä arvioida samassa yhteydessä.

Pirkanmaalla on viimeisten vuosien aikana tehtykin useita kuntaliitoksia, monikuntaisten organisaatioiden uudistuksia ja uudenlaiseen toimintaympäristöön tähtäviä prosesseja.

Tampereen kaupunkiseudun kunnat ovat nimenneet Rauno Saaren selvittämään kuntarakenteen uudistusta kaupunkiseudulla tavoitteena kuntarakenteen uudistus ja esittämään tarvittaessa vaihtoehtoisesti yhteistyömallien kehittämistä kaupunkiseudulla. Tämä työ antaa hyvän lähtökohdan vahvoihin peruskuntiin perustuville uudistuksille, kunhan samalla varmistetaan maakunnan kattavasti toimivat ratkaisut.

Uudistusten tärkeimmät kysymykset ovatkin seuraavat:

- Kuinka laaja on kuntien itsensä hoitama tehtäväkokonaisuus ja miten tämä on rahoitettu?
- Miten ja missä hoidetaan ne tehtävät, joita ei ole mahdollista tai järkevää hoitaa kunnissa?
- Miten varmistetaan niiden tehtävien rahoitus ja kansanvaltainen hallinto, jotka hoidetaan kuntaa laajemmalla alueella ja miten varmistetaan, etteivät nämä tehtävät aiheuta kuntien taloudelle sitä vaarantavaa rasitusta?
- Miten nämä uudistukset toteutetaan niin, etteivät uudistuksen taloudelliset tai toiminnalliset muutokset heikennä kuntalaisten tarvitsemia laadukkaita palveluita?

Suuri osa niistä tehtävistä, joita kunnat ovat järjestäneet yhteisten rakenteiden avulla, ovat toimialoilla, joilla teknologinen kehitys, kasvava kohderyhmä ja yhteiskunnan asettamat laadulliset tavoitteet, aiheuttavat yleistä inflaatiokehitystä nopeamman kustannuskehityksen. Erityisen selvästi tämä on nähtävissä vaativassa terveydenhuollossa ja sosiaalialalla. Tämän seurauksena kuntien muut toimialat ovat joutuneet kustannusten jaossa sopeutujiksi. Ilman, että tähän kehitykseen puututaan, on käytännössä mahdotonta hallinnollisin ja rakenteellisin uudistuksin saavuttaa tilannetta, missä kunnat voisivat olla tuottamiensa palveluiden osalta vahvoja.

Uudistusten kannalta on tiedostettava kaksi eri mittakaavaa, miten tilannetta voitaisiin korjata. Ensimmäinen on uudistuksenkin perusteissa oleva tavoite saada aikaan kuntarakenne, jossa kunnat itse voivat paremmin vastata nykyistä laajemmin kuntalaisille tarjottavista palveluista. Toinen taso on kuntaa suuremman mittakaavan palvelut. Tältä olisi syytä tarkastella laaja-alaisempia malleja, kuten on tehty muissa pohjoismaissa, selvittää mahdollisuudet ohjata valtionosuutta ylläpitäjille ja merkittävästi rajoittaa mahdollisuutta ja oikeutta laskuttaa palveluista kuntia. Tästä on kokemuksia Suomessa esimerkiksi ammattikorkeakoulujen rahoituksen järjestämisessä. Tämänkaltainen uudistus loisi toki myös painetta arvioida välttämättömän kansanvaltaisen ohjausjärjestelmän muotoa.

Valtakunnan tasolla on syytä arvioida miten hyvin esimerkiksi vaalipiirialueet voisivat toimia kokoavana aluejakona. Tämä aluejako on monin osin Suomea hyvin tasapainossa esimerkiksi sairaanhoitopiirien jaon kanssa. Kuitenkin puolet sairaanhoitopiireistä on vaalipiirejä pienempiä ja väestöpohjaltaan alle 200 000 asukasta ja näistä vielä neljä alle 100 000 asukasta. Pienemmistä sairaanhoitopiireistä Etelä-Karjalan EKSOTE antaa kuitenkin yhden hyvän lähtökohdan arvioinnille alueellisesta integraatiosta. Vaativien ja kalliiden sairaanhoidon toimille luonteva mittakaava on yliopistolisten sairaaloiden ja ERVA-alueiden mittakaava.

Jotta olisi mahdollista luoda vahvoja peruskuntia, on erikoissairaanhoidon laaja yhteinen omistus syytä säilyttää, mutta samalla vähentää erikoissairaanhoidon vaikutusta peruskuntien talouteen. Terveydenhuollon uudistuksen kannalta kaikkein tärkeimmät osat ovat perusterveydenhuollon toimintakyvyn vahvistaminen ja ERVA:n roolin määrittely ja uudenlaisten ERVA-alueiden muodostaminen. Tämän vuoksi on selvää, ettei sairaanhoitopiirien lakkauttamiseen tai

massiivisiin omistusjärjestelyihin pidä ryhtyä ennen kuin on varmistettu kuntien kyky selviytyä nykyistä laajemmista tehtävistä. Sen sijaan keskussairaaloitosten palveluiden rahoitusmallien uudistukset voisivat edetä nopeammin.

Perustason osalta kiireellisimmät asiat ovat laaja yhteensopivuus. Täältä osin on syytä arvioida myös lainsäädännön tarvetta. Yhteensopivuuden tarve on Pirkanmaalla erittäin suuri riippumatta siitä, millaisiin ratkaisuihin Tampereen kaupunkiseudun kunnat päätyvät kuntarakenteen ja yhteistyörakenteiden osalta selvitysmies Saaren työn pohjalta. Jos kaupunkiseudulle syntyy uusi laaja kunta tai laajoja uusia palvelumalleja, on myös näissä vaihtoehdoissa varmistettava toimivuus maakuntamittakaavassa.

Suurimman taloudelliset ja laadulliset parannukset on saavutettavissa, mikäli seuraavat asiat saadaan määritellyiksi palvelutuotantoalueittain (+/- 100 000 asukasta).

- SOTE-toimiala tulee tuotteistaa yhdenmukaisesti mahdollisimman laajalla alueella, jotta palveluiden yhteinen käyttö ja kustannusten läpinäkyvyys voidaan varmistaa. Luonnollisin määrittelyperusta on KELA:n käyttämä luokittelu. Sen käyttö edesauttaa vuoropuhelua ja vertailtavuutta avoimen sektorin kanssa.
- Suuruuden ekonomian osalta suurin hyöty saadaan tekemällä hankintoja ja ostoja riittävän laajalla alueella. Tehon parantamiseksi on syytä kehittää merkittävästi nykyisiä hankintarenkaita.
- Kuntien työnjako mahdollistaa sellaisten palveluiden tuottamisen edullisesti, joiden tehokas tuottaminen edellyttää kuntaa suurempaa väestöpohjaa. Tukipalveluissa myös yhteiset yritykset voivat olla tehokas ratkaisu. Esimerkiksi päivystys ja lääketieteelliset palvelut (laboratorio, röntgen ja laitehuolto) ovat tyypillisesti sellaisia, missä sairaanhoitopiirimittakaava tuo sekä taloudellisia, että laadullisia etuja.
- Kuntien palvelutarjonnasta digitaaliset tuotteet voivat merkittävästi korvata perinteisiä tuotteita. Pankkien ja esimerkiksi verottajan kehityksen kaltainen polku on vasta alkamassa sote-alalla. Pirkanmaa haluaa olla tässä kehityksessä kansallisessa kärjessä.
- Kuntalaisten oikeuksia käyttäen kuntien tuottamia palveluita oman kunnan ulkopuolella tulee laajentaa kapasiteetin antamat reunaehdot huomioon ottaen. Jonojen hallinnan, palvelukysynnän ja vuodenaikojen kysyntämäärien tasaamiseen laaja oikeus käyttää myös toisen kunnan tuottamia palveluita, antaa oleellisia lisämahdollisuuksia tuotteiston kehittämiseksi ja yhdenvertaisille palveluille. Tämä edellyttää, että palveluiden ja etuuksien kriteerit ovat kuntien kesken yhtenäiset.
- Toimintaympäristön muutoksiin ja kuntalaisten muuttuviin odotuksiin on syytä hakea uudenlaisia luovia malleja ja tapoja, sillä hallintokeskeinen uudistaminen ei pysty vastaamaan tähän.

Näiden uudistusten toteuttaminen tuo kaikki ne edut, mitä sote-uudistuksen linjauspapereissa on esitetty ilman että luodaan uusia hallintotasoja. Näiden asioiden hoito luo myös paremmat edellytykset kunnille arvioida mahdollisten kuntarakenteellisten uudistusten tuomia lisähyötyjä.

Luontevia palveluiden tuottamisen alueita, joilla nykyistä laajempi toiminnallinen integraatio toisi lisäetuja, voisivat olla seuraavat. Nämä ovat hyvin riippuvaisia Tampereen kaupunkiseudun ratkaisuista.

Tampereen kaupunki tai kaupunkiseutu

Etelä-Pirkanmaa	(mahdollisesti maakuntaraja ylittäen)
Lounais-Pirkanmaa	(maakuntaraja ylittäen)
Koillis-Pirkanmaa	(maakuntaraja ylittäen)
Luoteis-Pirkanmaa	(mahdollisesti maakuntaraja ylittäen)

Vaihtoehtona on syytä arvioida myös maakunnallinen ratkaisu.

Kuntarakenteen uudistus on hyvin riippuvainen siitä, millaisia tehtäviä kunnan omalle järjestämisvastuulle jää. Esimerkiksi kolmannen asteen koulutuksen, pelastustoimen, vaativan hoidon, joukkoliikenteen suunnittelun, luonnonvarojen käytön suunnittelu ja elinkeinopolitiikka ovat sellaisia tehtäviä, että niiden tehokkaalle järjestämiselle kuntaa suurempi alue olisi parempi. Tämän vuoksi mm näiden tehtävien kansanvaltainen ohjaus on syytä järjestää kuntauudistuksen yhteydessä. Uudistuksen tulisi kattaa myös alueellisen tai sosiaalisen kehityksen kannalta tärkeiden, nyt valtiolla olevien, tehtävien siirtämisen syntyville nykyistä vahvemmille kunnille tai kunnalliselle aluehallinnolle.