

Lähettäjä: Onkalo-Särkikangas Irja [Irja.Onkalo-Sarkikangas@ii.fi]
Lähetetty: 5. maaliskuuta 2013 14:22
Vastaanottaja: Valtiovarainministerio VM
Kopio: Kehus Markku
Aihe: lin kunnan lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta
Liitteet: lin kunnan lausunto_kuntarakennelakiluonnos.docx

05. 03. 2013

lin kunta lähettää ohessa lin kunnanvaltuuston hyväksymän lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta.

lin kunnanvaltuuston kokouksen 25.2.2013 päätöksiä ei voida muotovirheen vuoksi panna täytäntöön joten asia käsitellään uudelleen kunnanvaltuuston kokouksessa 11.3.2013.

Mikäli em. lausuntoon tulee kunnanvaltuuston päättämiä muutoksia, lähetetään päätöksen mukainen uusi lausunto valtuuston kokouksen jälkeen.

Erkki Taskila, hallintojohtaja

Ystävällisin terveisin,

Irja Onkalo-Särkikangas
toimistos sihteeri
Hallintopalvelut, lin kunta
p.050 3950 310



Ii 25.2.2013

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö (VM 162:00/2011 22.11.2012)

Asia: Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Valtiovarainministeriö

Yleisesti

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamista koskevat säännökset esitetään sisällytettäväksi kuntajakolakiin, koska uudistuksen kannalta keskeiset säännökset muun muassa kuntajaon kehittämisen tavoitteista, kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntien yhdistymisen valmistelusta, päätöksenteosta sekä toteuttamisesta sisältyvät nykyisin kuntajakolakiin. Samalla lain nimike muutettaisiin kuntajakolaista sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaksi.

Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä hallita markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolisuudessa ja vastata vaatimukseen asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä. Vahvat peruskunnat muodostuisivat luonnollisista työssäkäyntialueista, pystyisivät luomaan edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle sekä kykenisivät tehokkaasti huolehtimaan yhdyskuntarakenteen kehittämisestä ja estämään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

Iin kunta toteaa kuntarakennelasta yleisesti, että kunta- ja palvelurakenneuudistus on tarpeellinen. Lain kokonaisvalmistelu on ollut sekavaa ja kunnille varattu lausuntoaika on aivan liian lyhyt, varsinkin, kun kuntiin on vasta valittu uudet luottamushenkilöt.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistusta on valmisteltu erillään kuntauudistuksesta. Iin kunnan mielestä molempia uudistuksia tulisi valmistella yhdessä eteenpäin ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tulisi ratkaista ensin ja sen jälkeen kuntarakenne. Vahvojen peruskuntien muodostaminen koko maahan ei ole mahdollista, vaan joudutaan sopimaan myös kuntien yhteistyöstä. Uudistuksen lähtökohtana tulee olla kuntalähtöisyyteen perustuva kuntien toimintaedellytyksiä vahvistava uudistus sekä kuntien rahoituksen turvaaminen olosuhdekijät huomioon ottaen. Uudistuksessa on tärkeää huolehtia erityisesti tulopohjan tasauksesta ja tuottavuuden parantamisesta.

lin ja Kuivaniemen kunnat tekivät 2007 kuntaliitoksen ja siinä yhteydessä kuntapalvelut järjestettiin uudelleen nykyisen lin kunnan tarpeisiin. Lin kunta on noin 9600 asukkaan, noin yhden prosentin vuosivahdilla sopivasti kasvava kunta. Lin kunta on noudattanut Paras-lain velvoitteita ja perustanut yhdessä Pudasjärven, Utajärven, Vaalan ja Simon kanssa Oulunkaaren sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen. Oulunkaaren väestöpohja on 27 000 asukasta. Oulunkaaren tehokkaan toiminnan ansiosta kunnat ovat saaneet perustason sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset hallintaan. Ongelmallisinta on erikoissairaanhoidon kustannuskehitys, eikä suinkaan perustason kustannukset ja tästä syystä tulisikin panostaa nimenomaan erikois- ja erityistason toiminnan tehostamiseen.

Maakunnassamme voidaan muodostaa vain mekaanisesti vähintään 20 000 asukkaan kuntia, mutta ei vahvoja peruskuntia ilman Oulun mukana oloa.

Kuntaliitosten tulee perustua kuntien omaan tahtoon kuntien perustuslaillista asemaa kunnioittaen. Liitokset tulee tehdä strategisista lähtökohdista, ottaen huomioon kuntien nykyinen toiminta, eikä pelkästään annettujen kriteerien täyttyminen. Lin kunnan näkökulmasta sosiaali- ja terveydenhuollon kaksiportainen järjestelmä ei ole riittävä, vaan erityisen vaativa sosiaali- ja terveydenhuolto sekä vaativa opetus tulisi järjestää maakuntatasoisesti. Kunnat vastaisivat edelleen perustason palvelujen järjestämisestä. Pohjois-Pohjanmaalla on vaikea päästä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksessa esitettyyn kaksiportaiseen malliin, jossa sairaanhoidopiiri poistuu, ja jossa koko soten järjestämis- ja rahoitusvastuu kaavaillaan useille uusille laajoille perustasoille, muutoin kuin perustamalla yksi koko maakunnan kattava sote-alue.

Selvitysvelvollisuus ja selvityspenusteet

Kuntarakennemuutoksen toteuttamiseksi kunnalla on velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista kolmesta selvityspenusteesta osoittaa selvitystarvetta: 1) palveluiden edellyttämä väestöpohja; 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne; 3) kunnan taloudellinen tilanne. Kunta ei kuitenkaan voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se täyttäisi selvityspenusteita, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

Pohjois-Pohjanmaalla selvitysvelvollisuus koskisi käytännössä kaikkia kuntia. Valtaosa kunnista tulee selvityksen piiriin väestöpohjan penusteella, työpaikkaomavaraisuuskriteeri täyttyy 10 kunnassa: Alavieska, Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Merijärvi, Muhos, Pyhäjoki ja Tyrnävä. Työssäkäyntialueita maakunnassa tunnistetaan kaksi: Oulun työssäkäyntialue (Kempele, Liminka, Muhos, Tyrnävä) ja Raahen työssäkäyntialue (Pyhäjoki ja Siikajoki). Yhdyskuntarakennepenuste täyttyy Oulun ja Kempeleen osalta sekä kasvupaineen penusteella Oulun ja Limingan osalta. Lin kunnan osalta on ollut myös esillä, että lin kunta voitaisiin jakaa, mikäli kunta niin itse haluaa. Jakaminen edellyttäisi selvitystä myös Kemin suuntaan.

Edellä mainituin penustein lin kunnalla olisi selvitysvelvollisuus Oulun kaupungin kanssa.

Määräajat ja menettelyt

Laissa edellytettäisiin, että kunnat tekevät yhdistymiselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymisesitykset 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä. Laissa säädettäisiin kuntien velvollisuudesta ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää laissa edellytetyt kuntien yhdistymistä. Valtiovarainministeriö voisi tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei ole 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä tehnyt kuntien yhdistymisesitystä kuntarakennelain edellytykset täyttävän uuden kunnan muodostamisesta.

lin kunta pitää esitettyä aikataulua aivan liian tiukkana. Selvitykseen jää vähän aikaa, mikäli selvitykset käynnistyvät vasta marraskuun 2013 takarajan jälkeen. Selvityksistä uhkaa näin tulla vain mekaanisia laskelmia. Lähtökohtana selvityksissä tulee olla strateginen näkemys palveluprosessien uudistamisesta. Kunnilla tulee olla mahdollisuus tarkastella uudistusta kokonaisuutena: kuntarakennelaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, kuntalaki sekä valtionosuusuudistus.

Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta

Esityksessä ei laajennettaisi valtioneuvoston toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä kuntien valtuustojen sitä vastustaessa. Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuisi pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Ainoa poikkeus tästä olisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn kytketty valtioneuvoston toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä, jos kunnan kyky peruspalvelujen järjestämiseen on vaarantunut eivätkä kuntalaiset saa tarvitsemiaan palveluja.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi § 18 uusi kolmas momentti, jossa säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta päättää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntien yhdistämisestä. Laissa tulee selkeästi määritellä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta. Kuntien yhdistymisessä päätösvalta tulee aina olla kuntien valtuustoilla.

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnille tarjottaisiin tukea laissa edellytettyjen yhdistymiselvitysten tekemiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi kuntia kannustettaisiin tekemään tarvittavat kuntarakenteen muutokset suuntaamalla kunnille yhdistymisavustusta ja korvaamalla mahdolliset yhdistymisestä johtuvat valtionosuuden menetykset.

Yhdistymisavustusten maksamista jatkettaisiin kuntarakenneuudistukseen liittyvissä vuosien 2014 - 2017 alusta voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Yhdistymisavustuksen saamiseksi edellytettäisiin lisäksi kuntien tekevän yhdistymisesityksen 1. päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Valtionosuuksien menetysten korvaamista jatkettaisiin vuosille 2014-2019. Uudelle kunnalle maksettaisiin kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina vuoden 2019 loppuun saakka korvausta valtionosuuksien vähenemisestä.

Taloudellinen tuki kuntien yhdistymiselle on välttämätön ja valtionosuuksien menetysten korvaaminen on edellytys uudistusten toteutumiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen lähtökohtana on peruspalveluiden vahvistaminen. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon integraatiota sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden integraatiota. Palvelurakenteella vahvistetaan myös integraatiota muuhun kunnalliseen päätöksentekoon.

Hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu kaksiportainen järjestelmä: uusi laaja perustaso, jota tukee erityisvastuutaso. Palvelurakenneuudistuksen peruslinjauksena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu on kunnilla. Tämä edellyttää kunnalta talouden vakautta, palveluiden järjestämistä ja omaa tuotantoa koskevan osaamisen varmistamista, henkilöstön riittävyttä sekä mahdollisuutta investoida palvelutuotannon vaatimaan infrastruktuuriin.

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. Tavoitteena on, että sote-päätökset tukevat kuntarakenteen muutoksia siten, että riittävän vahvat peruskunnat ovat ensisijainen vaihtoehto.

Hallitus on asettanut sosiaali- ja terveysterveyspalvelu-uudistuksen jatkotyön tueksi selvityshenkilöryhmän, joiden tehtävänä on alueen kuntien ja olemassa olevien yhteistoimintamallien erityispiirteiden kartoitus ja ratkaisuehdotusten esittäminen. Selvitystyö toimii apuna vuonna 2013 tehtäville kuntien omille kuntarakenneselvityksille. Tarvittavien sosiaali- ja terveydenhuoltoalueiden (sote-alueiden) määrä ja tarkempi rakenne määritellään sen jälkeen, kun kuntarakenteen keskeiset ratkaisut ovat selvillä.

lin kunnan näkemyksen mukaan tavoitteet sosiaali- ja terveysterveysterveyspalvelujen integraation ja perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraation vahvistamiseksi nähdään hyvinä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen valmistelutyö ei ole edennyt tavoitteiden mukaisesti ja ei ole pystytty esittämään mallia, joka selkiyttäisi nykyistä järjestelmää ja poistaisi nimenomaan ongelmallisen erikoissairaanhoidon kustannusrakenteen. Asetetun selvityshenkilöryhmän tehtävänä on antaa lausuntansa, jossa eri alueille esitetään niille sopivia ratkaisuja.

Koska vahvojen peruskuntien muodostaminen koko maahan ei ole mahdollista, on välttämätöntä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos kytketään entistä tiukemmin kuntarakenteen uudistamiseen. Molempia uudistuksia tulee valmistella yhdessä eteenpäin siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ratkaistaan ensin ja sen jälkeen ratkaistaan kuntarakenne. lin kunnan näkökulmasta kaksipiirinen järjestelmä ei ole riittävä, vaan erityisen vaativa sosiaali- ja terveydenhuolto tulisi järjestää maakuntatasoisesti ja kunnat vastaisivat edelleen perustason palvelujen järjestämisestä. Sairaanhoidopiirejä ei tule purkaa ennen kuin tulevat ratkaisut on hahmoteltu paremmin, koska pelkästään omaisuuden jako ja piirien purkamisen on monimutkainen tehtävä. Mikäli tulevaisuudessa tulee muodostettavaksi laajan perustason sote-alueet, niin sen koko tulee olla riittävän suuri ja muodostettu sitten, että palvelujen yhdenvertainen saatavuus tulee turvatuksi koko yhteistoiminta-alueella. Useiden laajan perustason sote-alueiden muodostaminen pirstaloittaa entisestään sote-kenttää ja pahimmassa tapauksessa johtaa kilpavarusteluun ja toisaalla nykyisten sairaaloiden tyhjäkäyttöön. Kuinka paljon muissa organisaatioissa sairaanhoidopiirien lisäksi tuotetuista palveluista siirrettäisiin uusille tuottajille ja mitä uutta osaamista ja infraa siirrot edellyttäisivät? Myös sote-alueiden järjestämis- ja rahoitusvastuut ovat edelleen epäselviä. Kustannuskysymykset ja palvelujen konkreettinen järjestämistapa tulee olla jo suunnitteluvaiheessa selvillä, jotta niihin voidaan ottaa kantaa. Perus- ja erikoissairaanhoidon integraation lisäksi tulee olla selkeästi linjattu se, että miten sosiaalipalvelut on tarkoitus integroida tähän rakentamiseen. Pohjois-Suomen ikääntyvän väestön olosuhteissa tulee nimenomaan sosiaalipalvelujen kysyntä tulevaisuudessa kasvamaan. Myös kuntalaisten toimeentuloon ja arjen sujuvuuteen liittyvät kysymykset ovat keskeisiä, eikä niitä voida tarkastella irrallaan paikallistason hallinnon rakenteista.

Maakunnan erityispiirteet, harva-asutus ja pitkät etäisyydet huomioon ottaen Pohjois-Pohjanmaalla on vaikea päästä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksessa esitettyyn kaksipiiriseen malliin, jossa sairaanhoidopiiri poistuu, ja jossa koko sote-palvelujen järjestämisvastuu kaavaillaan laajalle perustasolle, muutoin kuin perustamalla yksi koko maakunnan kattava sote-alue.