

Valtionvarainministeriö
kunta- ja aluehallinto-osasto

Lausuntopyyntö VM162:00/2011

Paltamon kunnanvaltuuston lausunto rakennelakiluonnoksesta

Paltamon kunnanvaltuusto toteaa lausuntonaan kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavaa:

1. Selvitysvelvollisuus ja selvitysperusteet

Lakiluonnoksen mukaan kunnalla on velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin laissa esitetyistä kolmesta kriteeristä osoittaa selvitystarvetta. Ensinnäkin kunnan asukasluvun tulee olla yli 20 000 ja yksivuotiaiden ikäluokan tulee olla vähintään 50 lasta. Toiseksi kunnan pitää olla työssäkäyntialueena yhtenäinen ja työpaikkaomavarainen. Kolmanneksi kunta ei saa olla valtiosuuslaissa määritelty ns. kriisikunta.

Selvitysperusteiden osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin kuitenkin poiketa mm, jos se olisi tarpeen erityisen harvan asutuksen vuoksi toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi.

Päätöksenteon pohjaksi kunnassa on laadittava selvitys, johon sisältyy yhdistymisellä saavutettavat edut ja haitat, esitys kuntien yhdistymisestä ja taloudellisen kriteerin kyseessä ollessa myös yhdistymissopimus.

Kannanotto:

Kriteerit, joilla selvitystarvetta määritellään, pakottavat käytännössä lähes kaikki Suomen kunnat mukaan liitosselvityksiin. Tämä ei liene kaikissa tapauksissa tarkoituksenmukaista. "Turhien selvitysten" tekeminen siirtää mielenkiinnon painopisteen väärin asioihin. Samalla oleelliset varsinaiseen palvelutuotantoon, erityisesti sote:n palvelutuotantoon, liittyvät uudistustarpeet jäävät taka-alalle ja talouteen sekä tuotannon tehokkuuteen liittyvät ongelmat jäävät näin hoitamatta.

Kuntaliitosselvitysten yhteydessä tulee ensisijaisesti selvittää myös alueen kuntien yhteistyömahdollisuudet ja -muodot.

Paltamon kunta kiinnittää huomiota siihen, että jos käytännössä koko kuntakenttä on samanaikaisesti selvitysten kohteena, on kyseenalaista löytyykö maasta riittävästi asiantuntevia selvityshenkilöitä samanaikaisesti.

Tutkimuksissa on osoitettu, että optimaalista kuntakokoa ei ole olemassa. Tärkeää sen sijaan on, että jokainen kunta ns. kriisikuntaa lukuun ottamatta voi itsenäisesti päättää kuntaliitoksesta ja siihen liittyvistä selvityksistä kunnalliseen itsemääräämisoikeuteen perustuen.

Ongelmat väestökehityksessä, taloudessa tai palveluiden laadussa ja saatavuudessa eivät häviä kuntarajojen siirtämisellä. Tarvitaan laaja-alaista ja pitkäjänteistä kehittämistyötä tasa-arvoisemman kuntakentän luomiseksi koko valtakunnan tasolla.

Viidenkymmenen lapsen ikäluokkavaatimus ei perustu mihinkään tutkituun tietoon. Usein ideaalina luokkakokona on pidetty noin kahtakymmentä lasta.

Pendelöintiprosenteilla ei ole merkitystä Kainuun kaltaisilla harvaan asutuilla pitkien etäisyyksien alueilla. Tällaisilla alueilla kuntaliitoksilla ei ole myöskään mitään vaikutusta yhdyskuntarakenteen eheyden näkökulmasta.

Hyvää lakiluonnoksessa on se, että siinä jotenkin huomioidaan harvaan asutut alueet ja niiden erityisongelmat. Tämä sama tulee muistaa uudistettaessa kuntien valtiosuusjärjestelmää ja kuntalakia.

2. Esityksen sisältämät määräajat ja menettelyt

Kunnilla olisi velvollisuus ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30.11.2013 mennessä, minkä kuntien kanssa kuntien yhdistymistä selvitetään. Lopulliset yhdistymisselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymisesitykset on tehtävä valtioneuvostolle 1.4.2014 mennessä. Liitosavustukset ovat käytettävissä mikäli em. määräajat toteutuvat ja liitos tapahtuu viimeistään 2017 alussa.

Kannanotto:

Paltamon kunnan näkemyksen mukaan kuntarakennetta ole mielekästä eikä voida uudistaa järkevästi, ennen kuin tiedetään miten sosiaali- ja terveystaloudet maassamme tullaan järjestämään ja miten uudistettava rahoitusjärjestelmä toimii.

Palvelurakennelakia valmistellaan aikataululla, jossa sosiaali- ja terveysministeriön asettamat selvitysmiehet jättävät raporttinsa valtakunnallisista järjestämismalleista kuluvan vuoden helmikuun loppuun mennessä. Ministeriö jatkaa lainvalmistelua ja pyytää siitä lausunnot

kunnilta ehkä kuluvan vuoden keväällä ja hallituksen esitys palvelurakennelaista on tarkoitus tuoda eduskunnan käsittelyyn vasta vuoden 2014 alussa. Valtionosuusuudistuksen alustavat laskelmat ovat todennäköisesti saatavissa vasta syksyllä ja on oletettavaa, että valtionosuusuudistustakin koskeva lainsäädäntö on vasta esitysvaiheessa vuoden 2014 alkupuolella.

Siksi selvitysalueista annettu määräaika kuluvan vuoden marraskuun lopussa on edellä mainittujen tietojen puuttuessa ehdottomasti liian aikainen. Mikäli selvitysalueista kunnissa päästäisiinkin yhteisymmärrykseen lainmukaisen aikataulun puitteissa, jäisi varsinaisen yhdistymisselvityksen ja siihen liittyvän sopimuksen tekoon aikaa vain 4 kuukautta. Se on tehtävän laajuus ja tärkeys huomioon ottaen aivan liian vähän. Lakiluonnoksessa olevat aikataulut eivät ole realistisia, koska olennaiset päätöksentekoon vaikuttavat elementit ovat ratkaisematta ainakin alkuvuoteen 2014 saakka.

Johdonmukaisinta olisi edetä seuraavasti:

1. Ensin ratkaistaan sosiaali- ja terveyspalveluluiden järjestämiseen
2. Samalla sovitaan kuntien ja valtion välinen tehtävien jako perus-
3. Sitten uudistetaan kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmä vastaamaan sovittua tehtäväjako, samoin uudistetaan kuntalaki.
4. Viimeiseksi ratkaistaan tarkoituksenmukainen kuntarakenne, jonka turvin pystytään tuottamaan kansalaisille tasapuoliset ja laa-

Kainuussa mahdollinen selvitys olisi perusteltua tehdä yhtenä koko aluetta koskevana, mutta siten, että siinä tarkasteltaisiin useampia eri vaihtoehtoja. Tällaisen selvityksen tekemiseen tulee varata ainakin vuosi.

3. Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Esityksessä ei periaatteessa laajenneta valtiovallan toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä valtuustojen sitä vastustaessa. Poikkeuksena ovat kunnanosalitokset sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn kytketty valtioneuvoston toimivalta päättää yhdistymisestä. Näin valtioneuvostolle annetaan mahdollisuus ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin eli erityisen kuntajakoselvityksen toimittamiseen, jos kunnan kyky peruspalvelujen järjestämisen vaarantuu, eivätkä kuntalaiset saa tarvitsemiaan palveluja.

Kannanotto:

Paltamon kunnan mielestä on hyvä ja kuntien itsehallintoa kunnioittava periaate, että kuntaliitosten tulee perustua lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen. Kunta hyväksyy kuntien pakkoliitokset poikkeuksellisissa kriisitapauksissa. Näissäkin tapauksissa on ensin selvitettävä yhdessä valtion ja ao. kunnan kesken mahdollisuudet talouden tasapainoon saattamiseksi. Lisäksi on turvattava ns. vastaanottamaan joutuvan taloudelli

sesti vahvemman kunnan mahdollisuudet selviytyä tehtävistä ja uusista taloudellisista vastuista.

Kuntien taloutta tulisi verrata yhdenmukaisin perustein ja konsernitasolla, koska monessa kunnassa merkittäviä toimintoja on siirretty yhtiöihin tai muuten kunnan oman taseen ulkopuolelle.

Kunnan osan liittämistä toiseen kuntaan ei tule säätää valtioneuvostolle yksipuolista toimivaltaa, kun sitä ei ole koko kuntaa koskevassa liitoksessakaan lukuun ottamatta kriisikuntia.

Kuntauudistuksella on vahvistettava vaaleilla valitun kunnanvaltuuston päätösvaltaa ja sitä kautta välineitä lähidemokratian kehittämiseen.

4. Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Kunnille tarjotaan tukea yhdistymiselvitysten tekemiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Kuntia kannustetaan toteuttamaan kuntarakenteen muutokset suuntaamalla kunnille yhdistymisavustusta ja korvaamalla mahdolliset yhdistymisestä johtuvat valtionosuuden menetykset vuoden 2019 loppuun saakka.

Yhdistymisavustukset olisivat lakiluonnoksen mukaan tasoltaan vastavia kuin 2013 vuoden alussa voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Sen sijaan määräytymisperusteita muutetaan siten, että tuen suuruus on nykyistä enemmän kytköksissä yhdistyvien kuntien lukumäärään ja uuden kunnan asukasmäärään. Tuki yhdistymisiä kohden on 2 – 10 miljoonaa euroa. Suurin tuki kohdistuisi yhdistymiseen, jossa on mukana enemmän kuin 6 kuntaa ja joiden asukasmäärä on yli 80 000 asukasta.

Taloudellisen selvityserusteen omaavan kunnan ollessa mukana liitoksessa maksetaan lisäosa 150 euroa asukasta kohti tällaisen kunnan osalta, kuitenkin maksimissaan 1 miljoonaa euroa yhdistymistä kohden.

Kannanotto:

Kuntauudistuksen edistämiseksi tarvitaan positiivisia kannustimia eli ns. porkkanarahoja.

Yhdistymisavustuksen perusosan määrä Kainuun asukasluku huomioon ottaen on liian alhainen. Vaikka kuntia yhdistettäisiin useampiakin, niin käytännössä saatavat yhdistymisavustukset jäisivät Kainuussa pieniksi. Pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen johdosta ylläpidettävää infrastruktuuria asukasta kohti on huomattavasti enemmän kuin useilla muilla alueilla maassamme.

Hyvänä voidaan pitää ehdotusta, jolla turvataan yhdistyvien kuntien valtionosuustaso vuoden 2019 loppuun saakka. Mikäli liitos tapahtuu 2017

alussa on kompensatio voimassa vain kolme vuotta, kun nykyisen lain mukainen kompensatio on voimassa viisi vuotta. Sekin on lyhyt aika kun valtionosuudet sen jälkeen vähenevät yleensä merkittävästi.

Kesken oleva valtionosuuksien kokonaisuudistus toisaalta vaikeuttaa taloudellisten kriteereiden ja myös avustusten merkityksen hahmottamista.

Taloudellisella selvityspäätteellä olevan kunnan mukana olo selvityksessä toisi avustukseen lisäosan 150 euroa asukasta kohti tällaisen kunnan osalta. Lisäosan määrä on liian pieni verrattuna niihin vastuisiin, joita asukasluvultaan pienenkin kunnan palvelujen järjestäminen ja infrastruktuurin kuntoon laittaminen yleensä vastaanottavalle kunnalle aiheuttavat.

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

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 21.3.2012 työryhmän valmistelemaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta. Palvelurakennemuutoksen tavoitteena on yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut ja nykyisin riittämättömästi toimivien peruspalvelujen vahvistaminen.

Palvelurakennetyöryhmä antoi loppuraporttinsa 11.1.2013. Uudessa integroidussa kaksitasoisessa palvelurakenteessa olisi nykyiseen verrattuna laajempi sosiaali- ja terveydenhuollon perustaso ja tätä täydentävä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen erityisvastuutaso.

Työryhmä toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon perustasolla tarvitaan riittävää väestöpohjaa ja riittäviä tuotantovolyymejä palvelujen laadun ja turvallisuuden takaamiseksi. Palvelujen järjestäjien riittävät väestöpohjat luovat perustan kansallisesti yhdenvertaiselle palvelujärjestelmälle. Työryhmän näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen riittävän väestöpohjan tulisi olla kantokykytekijöistä riippuen vähintään 50 000 – 100 000. Muita kantokykytekijöitä ovat järjestäjän taloudellinen kestävyys ja vakaus, osaamisen turvaaminen, henkilöstön saatavuus ja riittävyys sekä infrastruktuuri.

Työryhmän näkemyksen mukaan 20 000 asukkaan väestöpohja voi olla riittävä kunnan muihin tehtäviin, mutta ei mahdollista väestön tarpeet huomioon ottavan integroidun sosiaali- ja terveydenhuollon to

teuttamista. Jos kunnan väestö on alle 20 000 asukasta, sen tulee kuulua sote-alueeseen eikä sillä voi olla itsenäistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuuta.

Työryhmän näkemyksen mukaan perustettavan viiden sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualueen tehtäviin kuuluu työnjako-, koordi

naatio-, suunnittelu- ja viranomaistehtäviä sekä velvollisuus sopia kansallisesti määritellyistä vaativan erityistason palveluista ja varmistaa näiden palveluiden saatavuus. Erityisvastuualueet tarvitsevat tehtäväänsä varten lainsäädäntöön perustuvan toimivallan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutostusta jatketaan vuoden 2013 alussa tehtävällä alueellisella selvityksellä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelu aloitetaan maaliskuussa 2013 ja lakiehdotus on tarkoitus antaa alkuvuonna 2014.

Kannanotto:

Paltamon kunta pitää hyvänä sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja rahoittamiseen kykenevän vahvan peruskunnan vaihtoehtona voidaan tarvittaessa antaa mahdollisuus muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämisvastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalueita. Tämän ei tulisi olla poikkeusmenettely, vaan vaihtoehtoinen palvelujen tuottamismalli.

Kainuussa on olemassa valmis malli, jossa on jo vuodesta 2005 lukien on toteutettu perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalityön integraatiota. Integraatio on pisimmällä Suomessa. Uudessa palvelurakennelaissa tulee mahdollistaa tällaisen yhteistyömallin jatkaminen.

Oleellinen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä ja alueen kuntien kantokykyä ohjaava elementti on palveluiden rahoitusjärjestelmä ja rahoitusmalli. Kainuun hallintokokeilun aikana Kainuussa toteutettiin tulopohjaperusteinen, kuntien taloudelliseen kantokykyyn pohjautuva rahoitusmalli, jossa kunnat maksoivat palvelujen tuottajakuntayhtymälle laskennallisen rahoitusosuuden. Tulevassa lainsäädännössä tulee säilyttää kuntien oikeus päättää alueelleen sopivan rahoitusmallin käytöstä. Lain edellyttämien palveluiden järjestäminen on turvattava varaamalla riittävät ja tasapuolisesti kohdentuvat resurssit kunnille rahoitusjärjestelmän uudistaminen yhteydessä.

Muodostettavaksi esitettyjen soten erityisvastuualueiden (ERVA-alueet) tehtävät ja perustason tehtävät ja rajapinnat tulee määritellä niin, että ERVA ei tule ohjaamaan alueiden laajennettua perustason erikoissairaanhoidon eikä niiden rahoitusta kanavoida ERVA-alueiden kautta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin tulisi myös luoda säännökset ja määritelmät kansalaisille välttämättömistä lähipalveluista.

Jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaaminen edellyttää siirtymistä pois nykyisestä monikanavaisesta rahoitusjärjestelmästä.

Valtionosuusjärjestelmä on tarkoitettu palveluiden rahoittamiseen ja turvaamiseen kuntalaisille. Valtionosuusjärjestelmän suunnitteilla olevalla, työssäkäyntiomavaraisuuteen pohjautuvalla kriteerillä ohjattaisiin kuitenkin kuntarakenteen muutoksiin, mitä ei voi pitää perustuslain mukaisena.

Yleisesti:

Paltamon kunta toteaa, että kuntauudistuksen ja siihen liittyvän kuntarakenteen toteuttaminen on valtakunnallisesti vaikea tehtävä jo kuntakentän heterogeenisyyden vuoksi. Kuntauudistuksen tavoitteena on palvelujen yhdenvertainen turvaaminen, taloudellisen kantokyvyn vahvistaminen ja kuntademokratian toteuttaminen. Nyt kuntien lukumäärää ja kuntarakennetta uudistetaan aikataulullisesti ensimmäisenä. Kuitenkin kuntien suurimmat ongelmat ovat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä ja sen jatkuvasti kohoavissa kustannuksissa. Samoin merkittäviä haasteita on suurilla kaupunkiseuduilla. Muualla tehdyillä toimenpiteillä ei ole merkittävää kansantaloudellista vaikutusta.

Rakennelakiluonnokseen on sisäkirjoitettu poliittinen ohjelma "vahva peruskunta". Se on hämmentävää ja hämärtää oikeudellisen sääntelyn merkitystä.

Lakiluonnos tähtää lähtökohtaisesti poliittisen ohjelman mukaisesti kuntaliitoksiin ja on siten vailla todellisia vaihtoehtoja, joiden avulla haettaisiin kullekin alueelle optimaalinen palvelujen tuotantotapa.

Paltamon kunnan käsityksen mukaan olisi järkevää edetä kuntauudistuksessa siten, että ensin ratkaistaan suurimmat ongelmat (sote). Samalla päätetään mitkä tehtävät ovat edelleen kuntien vastuulla, sekä mitä ovat palveluilta vaadittavat vähimmäistasot. Perustuslain mukaan myös valtio on kuntien ohella vastuussa asukkaiden peruspalveluiden järjestämisestä. Myös valtion ja kuntien tehtävien määrittelyt ja erityisesti valtion osallistuminen kuntien tehtävien rahoittamiseen valtionosuusjärjestelmän kautta on oltava selvillä, ennen kuin kuntarakenteesta voidaan järkevästi päättää.

Paltamon kunnanvaltuusto esittää, että ainakin kuntarakennelain määräaikoja tulee pidentää. Kuntaliitosselvitysalueista päättä-

minen voidaan tehdä sen jälkeen kun sote, kuntien/valtion/kansalaisten työnjako ja rahoitusjärjestelmä on sovittu, eli aikaisintaan kesällä tai syksyllä 2014. Määräaika mahdollisten kuntaliitospäätösten tekemisestä tulee siirtää aikaisintaan vuoden 2015 loppuun. Selvitysten tekemiseen on varattava vähintään vuosi aikaa. Tällöin päätöksenteko voisi perustua lainsäädäntöön, joilla sosiaali-

ja terveydenhuollon rakenne on sovittu, valtionosuusuudistus on tiedossa ja kuntien tehtävät on määritelty ja lisäksi kunnissa tapahtuvaa valmistelutyötä varten jää riittävästi aikaa.

Uudistusten voimaantulon tähtäin pitäisi olla suoraan vuodella 2017.

Lakiluonnos sisältää monilta osin tulkinnanvaraisuuksia tai epäjohtonmukaisuuksia ja sen soveltaminen voi siten tulla aiheuttamaan hankalia tulkintaongelmia jatkossa. Tällaisia ovat muun muassa valtioneuvoston toimivalta (liitos/kunnanosaliitos, erityinen kuntajakoselvitys), erilaiset numeraaliset mielivaltaiset rajat (50 lapsen ikäluokka, 20 000/50 000 asukasta, pendelöinti-prosentit), miten määritellään toiminnallinen kokonaisuus, tulkinta selvitysalueesta poikkeamisen perusteista, jne.

Paltamon kunnanvaltuusto

Arto Laurikainen
kunnanjohtaja

Anu Tervonen
kehitysjohtaja

