

Alavieskan kunta
Pappilantie 1
85200 Alavieska

26.2.2013

Valtiovarainministeriö

Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Alavieskan kunnanvaltuusto on 25.2.2013 päättänyt antaa asiassa seuraavan lausunnon:

Yleistä

Kuntauudistuksen päämääränä tulee olla laadukkaiden ja yhdenvertaisten palvelujen turvaaminen koko maassa. Kuntien edellytyksiä palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa tulee vahvistaa. Kuntien elinvoimaisuudelle tulee rakentaa edellytykset ja talouden pohjaa vahvistaa. Yhdenvertaiset palvelut voidaan turvata koko maassa ainoastaan siten, että resurssit jaetaan tasaisesti. Kunnallinen itsehallinto ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet tulee turvata.

Kuntia tulee kuulla uudistuksia tehtäessä ja uudistusten lähtökohtana tulee olla vapaaehtoisuus ja erilaisten vaihtoehtojen hyväksyminen. Viime kevään lausuntokierroksella yli puolet kunnista vastusti kuntaliitoksia. Kaavailtujen suurkuntien vastustus oli vieläkin suurempaa. Kaksi kolmasosaa kunnista vastusti lainsäädännön käyttämistä kuntarakenteiden ohjausvälineenä. Tästä huolimatta kunnat ollaan uudella kuntarakennelailla velvoittamassa kuntajakoselvityksiin. Onnistuneen uudistuksen tekeminen edellyttää tiivistä ja aitoa vuoropuhelua kuntien kanssa ja toisenkin osapuolen näkemysten huomioon ottamista. Yksipuolisesti ylhäältä määritellyt ratkaisut eivät johda hyvään lopputulokseen.

Kunnallisalan tutkijoiden mukaan optimaalista kuntakokoa ei ole, vaan se vaihtelee palvelusta riippuen. Koko palvelutuotantoa ei pidä organisoida suurinta väestöpohjaa edellyttävän palvelun mukaan. Tutkimusten mukaan useimmissa kunnallisissa palveluissa noin 20 000 asukkaan väestöpohjalla on kyetty tuottamaan hyvät palvelut edullisimmin. Tämän kokoisissa organisaatioissa myös demokraattiset vaikutusmahdollisuudet toimivat.

Kunnallisten palvelujen järjestämistä ei tulekaan rakentaa pelkästään isojen julkisten toimijoiden varaan, vaan sallia erilaiset vaihtoehdot. Palvelutuotannon kehittymiselle on eduksi, että on olemassa erilaisia vaihtoehtoja, erikokoisia organisaatioita ja myös yksityistä palvelutuotantoa. Tarvitaan vaihtoehtoja, vertailua ja tervettä kilpailua. Kunnallisen palvelutuotannon siirtäminen kaa-

vamaisesti isoille julkisille järjestäjille johtaa palvelutuotannon keskittämiseen, kustannusten nousuun ja julkisen talouden kestävyysvajeen syvenemiseen. Uudistusta tehtäessä ei ole varaa tuhota jo nyt hyvin ja taloudellisesti toimivia palveluorganisaatioita, vaan tulee hyödyntää niissä kehitettyjä toimintamalleja.

Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä on varmistettava, että kunnille turvataan riittävä rahoitus selvitä lailla säädetyistä velvoitteista ilman, että veroaste kohoaa kohtuuttomaksi. Uudistuksessa tulee tehdä perustuslaillinen tarkastelu siitä, miten rahoitusperiaate uudessa järjestelmässä toteutuu.

Tiukasta normiohjauksesta ja yksityiskohtaisesta lainsäädännöstä tulee yleensä ottaen luopua, mutta joissakin tapauksissa voi olla aiheellista määrätä palvelujen laadusta ja määrästä.

Asetetun lausuntoajan puitteissa kunnat joutuvat antamaan lausuntonsa puutteellisin tiedoin. Jotta lausunnoilla olisi merkitystä, tulisi kunnille antaa riittävästi tietoa kaikista kuntiin ja kuntapalveluihin kohdistuvista käynnissä olevista uudistuksista. Tätä kunnat edellyttivät jo viime kevään ensimmäisellä lausuntokierroksella. Lakiluonnos olisi tarvinnut ehdottomasti rinnalleen selkeät linjat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen uudelleen järjestämistä koskevista suunnitelmista.

Kunnilla ei myöskään vielä ole riittävästi tietoa kuntapalvelujen valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistuksesta, kuntien tehtävien uudistamisesta ja kuntalain kokonaisuudistuksesta. Tiedossa ei ole, miten liitoskuntien asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet ja lähipalvelut aiotaan turvata.

Selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Keväällä 2012 antamassaan lausunnossa Alavieskan kunta ilmoitti hyväksyvänsä kuntien oma-aloitteisuuteen perustuvat vapaaehtoiset kuntaliitokset. Ministeriön käynnistämiä kuntajakoselvityksiä pidettiin mahdollisina niillä alueilla, joilla kunnat sitä itse haluavat.

Lausunnossaan Alavieskan kunta ilmoitti myös olevansa valmis erityiseen kuntajakoselvitykseen sekä Alavieska-Ylivieska alueella että Alavieska-Kalajoki alueella. Kummassakaan vaihtoehdossa kuntaliitoksella ei saavutettaisi 20 000 asukkaan väestöpohjaa, mutta molemmissa tapauksissa syntyisi kuitenkin suhteellisen ehyt toiminnallinen kokonaisuus. Tällainen vaihtoehtoja selvittävä kuntajakoselvitys antaisi riittävän tietopohjan päätöksenteolle. Selvitysalueita ei tulisikaan määrätä ylhäältä päin, vaan kuntien tulisi voida niistä päättää ilman erityistä poikkeamislupamenettelyä.

Selvitysvelvollisuuden säätäminen ei saa johtaa automaattisesti kuntaliitokseen, vaan lopullinen päätösvalta kuntaliitoksesta päätettäessä tulee olla kunnilla itsellään. Vaihtoehtona kuntaliitoksille tulee hyväksyä myös kuntien välinen laaja yhteistyö, johon joka tapauksessa tulee olemaan tarvetta valtaosassa kuntia, mikäli kaavaillut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen uudelleen järjestämistä koskevat suunnitelmat toteutuvat.

Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä

Kuntarakennelakiluonnosta koskeva lausuntoaika on kohtuuttoman lyhyt. Kunnilla ei ole käytössään riittävästi tietoa kyetäkseen muodostamaan perustellut kantansa rakennelakiluonnokseen. Terveystuon viidelle erityisvastuualueelle nimettyjen selvityshenkilöiden toimiaika on päättymässä helmikuun lopussa, joten heidän esityksiään kaavailluista uusista soterakenteista ei ole käytettävissä asetetun lausuntoajan puitteissa. Kuitenkin soterakenteen uudistaminen on ensisijainen ja kaikkein kiireellisin hanke, jolla on vaikutuksensa myös kuntarakenteen muotoutumisessa. Kuntarakennelain valmistelu tulee tehdä samanaikaisesti soteuudistuksen kanssa kuitenkin niin, että uudistusprosessia ohjaa kokonaisnäkemys kunnallisen palvelutuotannon järjestämisestä.

Kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa pohtivan työryhmän määräaika kestää toukokuun 2014 lopulle. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää koskeva esitys tulee julkisuuteen helmikuun puolivälissä muutamia viikkoja ennen lausunnonantajan umpeutumista. Kuntalain kokonaisuudistuksesta on vain hajanaisia tietoja.

Uudet valtuustot ovat järjestäytyneet tammikuussa 2013 ja erityisesti uusille valtuutetuille perehtymisaika kaikkiin meneillään oleviin kunnallishallinnon uudistuksiin on riittämätön. Myöskään kuntien keskinäisiin keskusteluihin uusista rakenteista ja lausuntojen sisällöistä ei ole varattu riittävästi aikaa.

Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Kuntarakennemuudistus tulee toteuttaa kuntalähtöisesti vapaaehtoisuuden pohjalta.

Perusteltua saattaa kuitenkin olla säätää valtioneuvostolle toimivalta päättää erityisen selvitysmenettelyn jälkeen, kuntajaon muutoksesta joissakin, tarkoin rajatuissa tilanteissa, esimerkiksi taloudeltaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi. Niissäkin tapauksissa kuntaliitokseen tulisi turvautua vasta viimesijaisena keinona.

Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Lakiluonnoksen mukaan kuntajakoselvityksestä aiheutuvista kuluista vastaavat kunnat itse. Hyväksyttäviin kuluihin kunta voi hakea avustusta. Valtioneuvoston määrätessä erityisen kuntajakoselvityksen kulut maksaa valtio. Valtionosuuslakiin on tehty muutos, jonka perusteella kuntapalvelujen rahoittamiseen tarkoitettua yleiseltä valtionosuusmomentilta nipistetään ensi vuonna noin kaksi miljoonaa euroa kuntajako- ja metropoliselvityksiin. Näin sellaisetkin kunnat, jotka eivät osallistu kuntajakoselvityksiin, joutuvat rahoittamaan niitä.

Lakiluonnoksen perusteella yhdistymisavustusten saaminen ja valtionosuusmenetysten kompensatio ollaan kytkemässä tiukkoihin määräai-

koihin. Tiukat määräajat eivät sovi kuntalähtöiseen, vapaaehtoisuuden pohjalta toteutettavaan kuntarakenneuudistukseen.

Valtionosuusmenetysten määräaikainen kompensatio kuntaliitostilanteissa sisältyi jo Paras -hankkeeseen. Käynnissä olevan valtionosuusuudistuksen yhteydessä on esitetty tavoitteeksi mm. poistaa valtionosuusjärjestelmään liittyviä kuntaliitosten esteitä. On siis mahdollista, että nyt yhdistymistueksi esitetty valtionosuusmenetysten kompensatio sulautetaan uuteen valtionosuusjärjestelmään.

Yhdistymisavustuksiin hallitus on varaamassa erityisrahoitusta neljän vuoden jaksolle maksimissaan yhteensä 200 miljoonaa euroa. Ylimenevä osa rahoitettaisiin kuntien yleisestä valtionosuudesta ja tätä kautta yhdistymisavustusten maksajiksi suurelta osin tulisivat kunnat itse.

Vaikka yhdistymisavustusten rahoitusperiaate on sama kuin edellisessä uudistuksessa, poikkeaa tilanne siinä mielessä huomattavasti, että kuntien valtionosuuksia on leikattu ja tullaan vielä leikkaamaan merkittävässä määrin. Vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa, missä kuntien verotulokasvu hiipuu, menot ovat kasvussa ja valtionosuuksia on pienennetty, ei rahoitusmalli ole järkevä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja rahoituksen uudistaminen on vireillä olevista uudistuksista tärkein ja kiireellisin hanke. Kuntarakennelain yhteydessä esitetyt linjaukset sote-palvelujen rakenteista ja palvelujen turvaamisesta ovat epäselviä ja riittämättömiä eivätkä luo pohjaa kuntarakenneuudistukselle. Uudistusprosessin kannalta välttämätön kokonaisnäkemys kunnallisen palvelutuotannon järjestämisestä puuttuu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen tavoitteena on yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystalvet ja nykyisin riittämättömästi toimivien peruspalvelujen vahvistaminen. Uudessa integroidussa ja kaksitasoisessa palvelurakenteessa olisi nykyiseen verrattuna laajempi sosiaali- ja terveydenhuollon perustaso ja tätä täydentävä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen erityisvastuutaso. Perustason palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu olisi ensisijaisesti kunnilla. Vaihtoehtona voidaan tarvittaessa antaa mahdollisuus poikkeusmenettelyyn, jossa kunnat yhdessä voivat muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sotealueita.

Sosiaali- ja terveysministeriön palvelurakennetyöryhmän 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.

Ilmeistä on, ettei kuntarakennelakiluonnoksen mukaisilla, minimissään 20 000

asukkaan kunnilla yksin ole kaikilta osin riittävää kantokykyä turvaamaan nykyistä laajempia sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluita. Kun valtaosa kaavailluista uusistakaan kunnista ei täytä asetettua 50 000 - 100 000 väestöpohjavaatimusta, mikään poikkeusmenettely ei ole, että kunnat muodostavat yhdessä sotealueita riittävän väestöpohjan ja kantokyvyn saavuttamiseksi. Kuntien yhteistyö tulee hyväksyä tasavertaisena vaihtoehtona kuntaliitoksilla tavoiteltaville vahvoille peruskunnille.

Suuren volyymin sosiaali- ja terveystalvveluja (esim. vanhuspalvelut) ei tule siirtää yksinomaan isojen yli 50 000 asukkaan väestöpohjan omaavien kuntien/kuntayhtymien järjestettäväksi. Tällä hetkelläkin tehokkaimpia sosiaali- ja terveystalvvelujen järjestäjiä ovat noin 20 000 asukkaan väestöpohjan organisaatiot. Mikäli perusturvan suuren volyymin lähipalvelut siirretään lainsäädännöllä vain suurten toimijoiden järjestettäväksi on vaarana, että palvelut keskittyvät ja niiden laatu ja saavutettavuus heikkenee, mutta kustannukset tästä huolimatta nousevat. Samalla asukkaiden valintamahdollisuudet vähenevät ja demokraattinen ohjaus heikkenee. Suurimmat sosiaali- ja terveystalvvelujen tuottajat eivät tähänkään asti ole olleet laadultaan tai hinnaltaan parhaita palvelujen tuottajia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamiseen osana liittyy myös terveydenhuollon toimivimman osan eli sairaanhoitopiirien lakkauttaminen. Täysin epäselvää on, mitä tulee sairaanhoitopiirien tilalle, miten sairaanhoitopiirit puretaan, miten omaisuus jaetaan. Epäselvää on myös, miten järjestetään erityisvastuualueiden hallinto, päätöksenteko ja rahoitus.

ALAVIESKAN KUNTA

Tapani Vierimaa, kunnanjohtaja