



Kyyjärven kunta

Honkalehdontie 8
PL 13, 43701 Kyyjärvi
puhelin (014) 459 7111
faksi (014) 459 7025
www.kyyjarvi.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 22.11.2012
Dnro VM162:00/2011

KYYJÄRVEN KUNNAN LAUSUNTO **KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA**

Kunnanvaltuusto 4.3.2013

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaista kuntauudistusta on arvioitu toteutuessaan sotien jälkeisen historian suurimmaksi hallinnolliseksi uudistukseksi Suomessa. Uudistus koskisi koko maata ja kaikkia kuntia perustavanlaatuisella tavalla. Uudistus on laaja ja käsittää monta toisiinsa kytkeytyvää osaa. Kokonaisuuteen kuuluvat kuntarakenneuudistuksen lisäksi ainakin uudistukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteessa ja valtionosuusjärjestelmässä sekä kuntalain kokonaisuudistus.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt kaupungin- ja kunnanhallituksilta lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta. Lausuntoa pyydettiin 22.11.2012 päivätyllä pyynnöllä, määräaika lausuntojen toimittamiseen on 7.3.2013.

Lausuntopyynnössä pyydetään lausuntoa luonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
- esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;
- valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;
- yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;
- sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Lausuntopyyntö sijoittuu ajankohtaan, jolloin kunnanvaltuustojen vaalikausi on juuri vaihtumassa. Vanha valtuusto ja hallitus eivät ehtineet asiaa käsittelemään eikä lausunnon antaminen näin suuressa asiassa vanhan valtuuston toimesta olisi ollut korrektiakaan tilanteessa, jossa kunnallisvaalit on jo käyty ja uusi valtuusto valittu. Uusi kunnanvaltuusto järjestäytyi 21.1.2013 ja valitsi uuden hallituksen. Uusi hallitus aloitti toimintansa käytännössä tammikuun lopussa 2013. Kyyjärven kunnanvaltuutetuista ja hallituksen

jäsenistä vaihtui molemmista yli puolet. Lausunnon pyytäminen näin laajasta asiakokonaisuudesta tällaisena ajankohtana, tällä aikataululla sopii huonosti yhteen asian vaatiman huomion ja painoarvon kanssa. Kyyjärven kunnanhallitus katsoo, että asian painoarvo huomioon ottaen on syytä käsitellä lausuntoa myös kunnanvaltuustossa, vaikka lausuntopyyntö on osoitettu kunnanhallitukselle.

Yleistä

Kuntarakennemuutoksen taustalla olevat tulevaisuuden haasteet kuten ikääntyminen, palvelutarpeen kasvu, muuttoliike, julkisen talouden tila ja työvoiman saatavuus ovat todellisia. Ne haastavat kunnallisen palvelutuotannon, kuntatalouden ja kuntarakenteen.

Kuntarakennelakiluonnoksessa esitetään, että kuntarakennemuutoksen tarkoituksena olisi hallitusohjelman mukaisesti turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää ja tuottaa ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.

Kuntarakennemuutoksen toteuttaminen luonnoksen kriteerien mukaisesti toimisi monilla alueilla käytännössä edellä mainittuja tavoitteita vastaan. Laadukkaiden kunnallisten palveluiden tuottaminen asiakaslähtöisesti edellyttää monissa palveluissa läheisyyttä, hyvää paikallistuntemusta ja nopeaa reagointikykyä. Tämä sopii huonosti yhteen yksikkökoon kasvattamisen ja keskittämisen kanssa.

Sosiaali- ja terveyspalvelut edellyttävät suurempaa väestöpohjaa kuin esimerkiksi opetus-, päivähoito-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalvelut. Näiden muiden palveluiden kokoaminen sosiaali- ja terveyspalveluiden vaatiman väestöpohjan mukaisiin kokonaisuuksiin aiheuttaisi päätöksenteon merkittävää etäännytmistä, paikallistuntemuksen heikkenemistä, lisääntyvää byrokratiaa ja asiakaslähtöisyyden heikkenemistä. Niissä palveluissa, jotka eivät edellytä suurta väestöpohjaa, tulee järjestämisvastuu säilyttää mahdollisimman lähellä asiakasta, kuitenkin niin että järjestäjän pienuuteen liittyvät organisaation haavoittuvuuden riskit voidaan kohtuullisesti ehkäistä.

Palvelutarpeen ennaltaehkäisyn kannalta on erityisen tärkeää, että päivittäiset lähipalvelut järjestetään riittävän läheltä asiakasta, päätöksenteko on joustavaa ja reagointi nopeaa. Tätä heikentää merkittävästi palveluiden järjestäjän etäännyminen kauas asiakkaiden elinpiiristä. Esimerkiksi pohjoisen Keski-Suomen tyyppisellä harvaan asutulla seutukunnalla, jossa kuntakeskusten väliset etäisyydet ovat 30-40 kilometriä eikä yhteistä yhdyskuntarakennetta ole, liian suuret väestöpohjavaatimukset aiheuttavat hallinnon liian suurta etäännytmistä asiakkaista.

Yhtäältä *sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksessa* lähtökohdaksi on otettu kuntapohjainen järjestelmä, jossa järjestäjän väestöpohjalle on asetettu minimivaatimuksia. Toisaalta *kuntarakennelain* kriteeristö perustuu osaltaan sosiaali- ja terveyspalvelujen väestöpohjavaatimuksiin. Jos kuntarakennetta uudistetaan sosiaali- ja terveyspalveluiden

vaatimusten perusteella, liian vähälle huomiolle jäävät muiden kuntapalveluiden kannalta tärkeät läheisyys, asiakaslähtöisyys, paikallistuntemus, joustavuus ja hyvä reagointikyky. Joillakin alueilla on vaarana, että kuntarakenteen uudistaminen sosiaali- ja terveyspalveluiden väestöpohjavaatimusten mukaan, luodaan maantieteellisiltä etäisyyksiltään liian laajoja ja yhdyskuntarakenteeltaan hajanaisia kuntia. Tämä on omiaan heikentämään lähipalveluiden laadukkaan ja asiakaslähtöisen tuottamisen edellytyksiä.

Selvityspakko

Lakiluonnokseen on sisällytetty kuntien yhdistymiseen tähtäävä selvitysvelvollisuus, joka kattaisi käytännössä lähes kaikki kunnat. Lailla siis säädettäisiin, että on tehtävä selvitys, jonka lakiin kirjattuna tavoitteena olisi esitys kuntien yhdistymisestä. Lähtökohta on väärä, mikäli alueen kuntarakennetta selvitetäessä jo tehtävänannossa annetaan tavoitteeksi kuntien yhdistyminen. Tämä rajaa jo lähtökohtaisesti tarkastelunäkökulmia. Lailla määrättäisiin, ettei ensisijaisesti etsitä selvitysalueen kannalta parasta mahdollista ratkaisua, vaan yhdistymistä. Tavoiteasetanta suuntaisi selvitystä tiettyyn suuntaan ja vaikeuttaisi tärkeiden kriittisten näkökulmien esiin nostamista ja asioiden tarkastelua monipuolisesti eri näkökulmista.

Väestömäärärajat

Kuntarakenneuudistuksen yhteydessä ei ole määritelty niitä palveluita, jotka katsotaan voitavan järjestää kriteeriksi esitetyllä väestöpohjalla. Myöskään lakiluonnoksen perusteluissa ei ole määritelty esitetyjä käsitteitä; mitä tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon palveluilla, matalan kynnyksen palveluilla, peruspalveluilla tai lähipalveluilla. Laki ei voi perustua epämääräisiin käsitteisiin.

Samanaikaisesti menossa olevan sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen yhteydessä on tarkoitus määritellä sote-palveluiden järjestämistä uudelleen. Uudistuksen linjausten perusteella sote-palveluiden järjestämiseen voi tulla merkittäviä muutoksia. Nämä muutokset tulisi olla selvillä ennen kuin voidaan arvioida kunnan kykyä selvittää sille määrätyistä tehtävistä. On mahdotonta arvioida väestöpohjan riittävyttä, mikäli ei ole tiedossa palvelut, jotka kyseisellä väestöpohjalla pitäisi järjestää. Jos perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalitoimen integraatio toteutetaan esitetyllä tavalla, on selvää, ettei palveluiden järjestäjä voi pääsääntöisesti olla kunta. Silloin myöskään sote:n peruspalveluiden järjestämiseen tarvittava väestöpohja ei voi olla kriteerinä kuntarakenteen tarkastelussa.

Lakiluonnoksessa on esitetty, että perusopetuksen laadukas ja yhdenvertainen järjestäminen edellyttäisi vähintään 50 lapsen ikäluokkaa. Kriteeri on todellisuudelle vieras. Kun kunnissa eri puolilla maata on toteutettu laadukasta ja yhdenvertaista perusopetusta alle 50 lapsen ikäluokilla vuosikymmenien ajan, on vaikea nähdä kriteeriä merkittävänä kuntarakennetta määrittävänä tekijänä myöskään tulevaisuudessa.

Lakiin kirjattavat kriteerit (esim. väestöpohjavaatimusten osalta) tulee olla johonkin järjelliseen logiikkaan perustuvia ja yleisesti hyväksyttäviä. Muutoin laki menettää legitimitteittinsä (hyväksyttävyytensä kansalaisten silmissä).

Kunnan taloudellinen tilanne

Kunnan taloudellinen tila on perusteltua nähdä kuntarakenneselvitystä edellyttävänä kriteerinä. Taloudellisen tilan arvioinnin kriteerit tulisi kuitenkin olla sellaiset, että ne ottaisivat huomioon kuntien erilaiset tavat järjestää toimintojaan ja todellisen taloudellisen aseman. Lakiluonnoksessa esitettyjen kriteerien täytyessä tulisi vielä tarkastella kyseisten kriteerien ulkopuolisia kunnan talouden tilaa osoittavia tunnuslukuja.

Lakiluonnoksen perusteluissa esitetyistä kriteereistä ainakin kunnan lainamäärää ja suhteellista velkaantuneisuutta koskevat kriteerit voivat antaa virheellisen kuvan kunnan todellisesta rahoitusasemasta. Esimerkiksi Kyyjärven kunnalla on lainamäärän vastapainona merkittävä, heti realisoitavissa oleva sijoitusomaisuus, joten kunnan rahoitusvarallisuus on suuresta lainamäärästä huolimatta erittäin hyvä verrattuna kuntiin keskimäärin. Samasta syystä johtuen myöskään suhteellinen velkaantuneisuus kriteerinä ei anna todellista kuvaa Kyyjärven kunnan taloudellisesta tilanteesta.

Edellä mainitun kaltaisten kriteerien käyttö ei saa johtaa valtioneuvoston toimivallan käyttämiseen kuntarakenteen muutoksessa (pakkoliitos) ns. kriisikuntien osalta ellei kunnan taloudellista asemaa ole tarkasteltu kokonaisuutena laajemmin.

Selvitysalueesta poikkeaminen

Selvitysalueesta poikkeaminen harvan asutuksen perusteella on rajattu valtiosuukien perusteena käytettävien syrjäisyyslukujen kahteen korkeimpaan luokkaan. Tarkemmin ei ole määritelty, voiko harvan asutuksen kriteeri olla poikkeusperusteena myös useamman kunnan muodostamalla alueella, mikäli jokin kunnista täyttää kriteerin. Harvan asutuksen arviointi ei saisi rajoittua ainoastaan edellä mainittuun kuntakohtaiseen syrjäisyyslukuun, vaan asiaa tulisi tarkastella laajemmin kokonaisuutena koko selvitysalueen näkökulmasta.

Määräajat

Lakiluonnoksessa esitetyt määräajat ovat epärealistisia. Kuntajakoselvityksiä tehneiden asiantuntijoiden mukaan kuntien yhdistymiseen tähtäävä prosessi vaatii noin 8-12 kuukauden pituisen "tutustumisvaiheen" ennen kuin edes varsinaista kuntajakoselvitystä päästään tekemään. Tämän jälkeen selvitysten tekeminen, kuntalaisten kuuleminen ja luottamuksen rakentaminen vievät runsaasti aikaa. Pahimmassa tapauksessa ulkoisista tekijöistä johtuva kiire voi haitata selvitystä ja heikentää mahdollisuuksia onnistuneeseen kuntien yhdistymiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevat linjaukset

Kuntarakenneuudistuksen kannalta keskeisen sosiaali- ja terveysterveyspalvelu-uudistuksen peruslähtökohtana on esitetty kaksiportaista mallia, jossa perusterveydenhuolto ja pääosa erikoissairaanhoidosta yhdistetään uudeksi laajaksi perustasoksi. Samalla toteutettaisiin terveydenhuollon ja sosiaalitoimen integraatio.

Ajatus perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhdistämisestä on perusteltu. Tällä voidaan mahdollistaa toimivat hoitoketjut ja ehkäistä osioiminnin mukanaan tuomia

haittoja. Se kuitenkin edellyttää toimintojen huolellista suunnittelua ja toteuttamista niin, ettei hallinnon raja-aitoja synny uuden organisaation sisälle.

Laajan perustason järjestämisvastuun on esitetty olevan kunnilla. Tämä tarkoittaisi, että perusajatuksen mukaisen kunnan tulisi olla väestöpohjaltaan niin suuri, että se kykenee ottamaan tehtäväkseen pääosin nykyisen sairaanhoitopiirin tehtävät. Koska erikoissairaanhoidtoa ei ole järkevää pilkkoa nykyistä pienempiin yksiköihin, tämä tarkoittaisi, että laajasta perustasosta vastaavien kuntien tulisi olla väestöpohjaltaan nykyisten sairaanhoitopiirien eli useimmissa tapauksissa maakunnan kokoisia.

Sosiaali- ja terveystalvuu-uudistuksen lähtökohdaksi tulisi hyväksyä ajatus siitä, että mikäli sosiaali- ja terveystalvuujärjestelmä on kaksiportainen, ei toinen porttas ole kunta kuin ainoastaan muutamassa poikkeustapauksessa, lähinnä metropolialueella. Samalla kuntauudistuksen peruslähtökohdaksi tulisi hyväksyä ajatus, että laajaa väestöpohjaa vaativat talvuu, kuten terveydenhoito, voidaan järjestää kuntien yhteistoiminnassa. Kuntarakenteen pohjaksi tulisi ottaa ajatus kunnista, jotka järjestävät ne lähipalvuu, jotka eivät vaadi suurta väestöpohjaa, kuten perusopetuksen, päivähoidon, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntalvuu. Kuntarakenne ja sote-palvuuuiden järjestäjä rakenne eivät voi olla perustaltaan samoja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon talvuuu rakennuu uudistus on keskeisin osa kuntarakenneuudistusta. Olisi välttämätöntä, että kuntarakenneuudistusta vietäisiin eteenpäin käytännön talvuu edellä. Erityisesti ratkaisut sote-palvuuu rakenteesta tulisi ratkaista ennen kuin päästään määrittelemään niitä vaatimuksia, joita tulevaisuuden kunnille asetetaan.

Edellä esitetyn perusteella Kyyjärven kunta katsoo, ettei kuntarakennelain valmistelun jatkaminen esitetyn luonnoksen pohjalta ole perusteltua. Kuntuuudistuksessa tulisi palata lähtöruutuun ja aloittaa valmistelu uudelleen kuntalaisten ja talvuuuiden näkökulmasta.

KYYJÄRVEN KUNTA


Eino Nissinen
kunnanjohtaja

