



Valtiovarainministeriö

PI 28
00023 VALTIONEUVOSTO

04.03.2013

LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

Pyydettyä lausuntona toteamme kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavaa:

Yleistä

Kuntarakennetta ja kuntien palvelutuotanto tulee jatkuvasti uudistaa. Kuntien taloudellinen tilanne ja palvelutuotannon järjestämisessä onnistuminen ei kuitenkaan ole kiinni kunnan väestöpohjasta vaan paljon keskeisemmin siitä kuinka hyvä päätöksentekokyky ja näkemys kuntaorganisaatiossa ovat.

Kunta- ja palvelurakenteita uudistettaessa taustalla täytyy olla riittävä analyysi uudistuksen toiminnallisista ja taloudellisista vaikutuksista. Nyt valmisteilla olevissa uudistuksissa on otettu valitettavan vähän huomioon tutkijoiden ja esimerkiksi Elinkeinoelämän Valtuuskunnan näkemyksiä. Onnistuneen uudistuksen tekeminen edellyttää tiivistä ja aitoa vuoropuhelua kuntien kanssa. Aidon vuoropuhelun yksi tunnusmerkki on se, että myös toisen osapuolen näkemys otetaan huomioon. Ylhäältä valtionhallinnosta sanelemalla määritellyt ratkaisut eivät johda hyvään lopputulokseen. Aivan kuten EVAn raportissa todetaan ”oikeat paikat uudistaa julkisia palveluja ovat julkisten palvelujen etulinjat.

Kunnallisia palveluja uudistettaessa fokus täytyy olla palvelujen laadussa ja määrässä sekä kustannuksissa joilla palvelut tuotetaan. Valitettavan usein hallintoihmiset valmistelevat uudistuksia vanhanaikaisesti ja byrokraattisesti väestöpohjat ja hallintorakenteet edellä.

Hallinnon uudistamisen johtoa ei pidä antaa paikallis eikä valtionhallinnon tasolla yksistään sektorivirkamiehille eikä eriyttää eri palveluja toiminnan ja talouden kokonaisohjauksesta. Toiminnan ja talouden ohjaus on järkevä paikallistasolla säilyttää viime kädessä valtuustolla. Mikäli valtion edustajat katsovat, että heillä on parempi käsitys kunnallishallinnon jonkin sektorin palvelujen järjestämisestä kuin kunnilla,

valtion on syytä ottaa nämä palvelut itse hoidettavakseen. Tiukka sosiaali- ja terveysministeriön normitus esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden järjestämistavassa ilman taloudellista vastuuta johtaa hallitsemattomaan kustannustason nousuun ja julkisen sektorin talouden kriisiytymiseen.

Kunnallisanalan tutkijoiden mukaan optimaalista kuntakokoa ei ole. Parhaan tuloksen tuottavan organisaation optimikoko vaihtelee riippuen siitä, mitä palvelua tuotetaan. Palvelutuotantoa ei pidä uudistaa siten, että palvelujen järjestäjä tai tuottaja valitaan suurimman väestöpohjan edellyttävän osatuotannon pohjalta. Suuren vo-lyymin sosiaali- ja terveystaloudellisia ei tule velvoittaa siirtämään tehottomampiin isoihin yli 50 000 asukkaan väestöpohjan kokonaisuuksiin. Tällä hetkelläkin tehokkaimpia sosiaali- ja terveystaloudellisten järjestäjiä ovat n. 20 000 asukkaan väestöpohjan järjestämisorganisaatiot. Tutkimusten mukaan useimmissa kunnallisissa palveluissa 20 000 asukkaan molemmiin puoliin olevalla väestöpohjalla on kyetty tuottamaan hyvät palvelut edullisimmin. Enintään tämän kokoisissa organisaatioissa myös demokraattiset vaikutusmahdollisuudet ovat parhaat. Liitteenä olevasta taulukosta käy hyvin ilmi eri kokoluokan sosiaali- ja terveystaloudellisten tuottajien palvelutuotannon kustannukset. Taulukosta käy myös ilmi, että Kalajoella on pystytty järjestämään hyvätasoiset sosiaali- ja terveystaloudelliset erittäin taloudellisesti.

Organisaation optimikokoa tulee pystyä eri alueilla hakemaan joustavasti yksityinen palvelutuotanto hyödyntäen. Lainsäädäntöön ei tule sisällyttää väestöpohjajavaatimuksia. Mikäli kunnallinen palvelutuotanto siirretään pakolla kaavamaisesti yhden ainoan oikean opin mukaisesti isoille julkisille järjestäjille, palvelutuotannon kustannukset tulevat nousemaan ja julkisen talouden kestävyysvaje kärjistyy. Tästä hallitsemattomasta kustannustason noususta kärsivät niin valtio kuin kaikki kunnalliset toimijatkin. Uudistusta tehtäessä ei kannata pakolla tuhota hyvin toimivia palvelujen järjestämisorganisaatioita, joiden palveluihin kuntalaiset ovat tyytyväisiä ja jotka tuottavat palvelut edullisesti.

Kunnallisten palvelujen järjestämistä ei tule rakentaa pelkästään ison julkisen palvelujen järjestäjän varaan. Tarvitaan eri puolilla Suomea erilaisia vaihtoehtoja. Palvelutuotannon kehittymiselle on eduksi, mikäli on olemassa erilaisia vaihtoehtoja, erikoisia organisaatioita ja yksityistä palvelutuotantoa. Tarvitaan vaihtoehtoja, analyysiä, vertailua ja tervettä kilpailuakin.

Yhdenvertaiset palvelut voidaan turvata koko maassa ainoastaan, mikäli resurssit, joilla palvelut tuotetaan jaetaan tasaisesti.

Tiukasta normiohjauksesta ja yksityiskohtaisesta lainsäädännöstä tulee luopua. Isojen ja pienten toimijoiden hyviä käytäntöjä tulee pyrkiä levittämään laajemmallekin. Palvelujen laadusta ja määrästä voi olla joissakin tapauksissa aiheellista määrätä. Viime vuosinahan esimerkiksi isoilla toimijoilla on joissakin tapauksissa sosiaalipalveluissa ollut ongelmia riittävän tasoisten palvelujen järjestämisessä. Tällaisissa tilanteissa on perusteltua, että aluehallintovirasto tai vastaava pystyy puuttumaan laiminlyönteihin.

Rahoitusjärjestelmän tulisi palkita hyvästä tuottavuudesta ja palvelujen tehokkaasta järjestämisestä samaan tapaan kuin ammatillisessa opetuksessakin. Harkinnanvaraisen avustuksen voisi muuttaa tuottavuuteen kannustavaksi.

Elinkeinoelämän Valtuuskunnan raportissa ”Palvelut auki” esitetyt näkökulmat tulee ottaa kunnallista palvelutuotantoa uudistettaessa huomioon. Raportissa kiinnitetään aiheellisesti huomiota kustannusten läpinäkyvyyteen, valinnan vapauteen, palvelutuotannon moninaisuuteen, päätöksenteon hajauttamiseen, reiluuteen ja tilivelvollisuuteen.

Kunnilla on alueiden elinvoimaisuuden ja vetovoiman rakentamisessa keskeinen rooli. Mikäli kuntarakenne valtakunnan aluerakennetta riittävästi tunnistamatta väkivaltaisesti pakotetaan tarpeettoman suuriin kokonaisuuksiin, tuhoataan merkittävä osa sitä kunnallista toimintaa, jolla on rakennettu kunnallisten palvelujen tuottamiseen tarvittavaa tulopohjaa.

Selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista (ml. poikkeuspäätöksistä) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Vain sellainen selvitys voi johtaa hyviin lopputuloksiin, jossa selvitykseen osalliset haluavat selvityksen tehdä. Selvityksen tulee kriisikuntia lukuun ottamatta pohjautua vapaaehtoisuuteen. Julkisen talouden kestävyysvajetta ei ratkaista pinnallisilla puuhasteluselvityksillä.

Lakiluonnoksessa esitetään perusteettomasti ainoaksi ratkaisuksi kuntaliitosta. Palvelutuotantoa uudistettaessa eri alueiden rakenteista riippuen muilla toimenpiteillä voidaan saada parempia tuloksia aikaiseksi. Kuntaliitos voi joissakin tilanteissa johtaa jopa tuottavuuden heikkenemiseen ja palvelutuotannon vaarantumiseen.

Kriisikuntien osalta ratkaisu voi olla kuntaliitos niissä tilanteissa, joissa pieni kriisikunta liittyy yhteen isomman terveen talouden kunnan tai kuntajoukon kanssa. Muissa tilanteissa kriisin ratkaisuun tulee hakea muita keinoja kuin kuntaliitos.

Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä

Esitetty aikataulu on epärealistinen. Kuntarakennelain valmistelu tulee tehdä samaan aikaan SoTe-uudistuksen kanssa kuitenkin niin, että kokonaisnäkemys kunnallisen palvelutuotannon järjestämisestä ohjaa uudistusprosessia. Kokonaisuudistusta ei tule tehdä niin, että ratkaisuja ohjaa vahvasti sosiaali- ja terveysministeriön ja suurten terveydenhoitotoimijoiden sektorinäkemys. Mikäli kokonaisnäkemys ja riittävä taloudellisten asioiden osaaminen puuttuu uudistukset johtavat huomattavasti arvioitua suurempaan kunnallisen palvelutuotannon kustannustason nousuun. Suomen julkinen talous ei kestä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen tuottavuutta heikentäviä uudistuksia.

Kuntalaisten vapauden lisääminen on kannatettavaa, edellyttäen, että kunnan maksuvelvollisuudelle määritellään katto palveluja ostettaessa. Vastaavasti kunnille tulee taata vapaus järjestää palvelut luovasti parhaaksi katsomallaan tavalla.

Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Valtioneuvoston toimivalta puuttua kriisikuntien tilanteeseen on palvelujen turvaamisen kannalta hyväksyttävissä. Isompaa kriisikuntakokonaisuutta ei tule sallia liitettäväksi pienempään terveeseen kunnan talouteen, mikäli pienemmän terveeseen kunnan valtuusto ei liitosta halua.

Isomman kriisikuntakokonaisuuden liittäminen pienempään terveeseen talouden kuntakokonaisuuteen ei johda palvelujen saatavuuden eikä kestäväen taloudellisen pohjan kannalta toivottuun tulokseen. Demokraattisessa järjestelmässä kriisikunnan päätöksenteko ohjaisi jatkossa vain hieman suurempaa kriisikuntakokonaisuutta.

Esitetty mahdollisuus liittää isompi epäterve kokonaisuus pienempään terveeseen kannustaa myös pientä ja tervettä toimijaa tekemään yli-investointeja ja kilpavarustelua ennen pakkoliitosta.

Yhdistymisavustuksen kohdentaminen liitostilanteista aiheutuviin ylimääräisiin kustannuksiin on järkevää. Yhdistymisselvityksiin ei ole tarpeen osoittaa erillistä resursseja. Onnistuneimmat selvitykset on tehty liittyvien kuntien omana toimintana. Kuntien tärkeään peruspalvelutuotantoon tarvittavia resursseja ei tule kohdistaa tarpeettomiin konsulttiselvityksiin. Organisaation jatkuvaa kehittämistä tehdään toimivassa organisaatiossa ilman ulkopuolista rahoitustakin –ainakin riittävän kantokyvyn omaavissa organisaatioissa. Mahdollinen yhdistyminen ei saisi aiheuttaa valtion-osuuksien menetyksiä.

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

Kalajoen kaupunki ja Merijärven kunta ovat muodostaneet sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistoiminta-alueen vuoden 2009 alusta lukien. Kalajoen kaupunki järjestää perusturvan palvelut isäntäkuntana Merijärven kunnan asukkaille. Himangan kunta on tehnyt vuoden 2010 alusta lukien kuntaliitoksen Kalajoen kaupungin kanssa.

Yhteistoiminta-alueen muodostamisella ja kuntaliitoksella on tavoiteltu sitä, että Kalajoen seudulla verkostomaisesti toimien pystytään takaamaan nyt ja tulevaisuudessa asukkaille hyvät palvelut taloudellisesti kestävältä pohjalta. Palvelujen tuottamisessa on ollut keskeistä asiakaslähtöisyys, ennaltaehkäisy ja varhainen tuki.

Yhteistoiminta-alueen muodostaminen ja kuntaliitos ovat olleet monella tapaa menestystarina. Palvelujen laatu ja saatavuus on ollut hyvä. Henkilökunnan rekrytointi on onnistunut erinomaisesti. Esimerkiksi lääkäreistä on ajoittain jopa ylitarjontaa. Kalajoen yhteistoiminta-alue on menestynyt hyvin aluehallintoviraston selvittäessä palvelujen saatavuutta Pohjois-Suomessa.

Valitessaan Kalajoen yhteistyökumppaniksi perusturvan palvelujen järjestämisessä Merijärvellä tavoiteltiin Kalajoen hyvää palvelutasoa ja edullisia palvelutuotannon kustannuksia. Yhteistoiminta-alueen muodostamisen jälkeen Merijärven perustur-

van kustannukset ovat laskeneet. Kalajoella perusturvan kustannusten kasvu on ollut maltillista ja olemme pystyneet edelleen tarjoamaan laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut edullisesti kaupunkilaisille.

Kalajoen kaupungin talous on tasapainossa ja mahdollisuudet selvittää tulevaisuuden palveluhaasteista ovat hyvät.

Kalajoen yhteistoiminta-alueen myönteisten kokemusten pohjalta Alavieskan ja Pyhäjoen kunnat ovat sopineet Kalajoen kaupungin ja Merijärven kunnan kanssa yhteistoiminta-alueen muodostamisen selvittämisestä. Tässä noin 20 000 asukkaan väestöpohjan kokonaisuudessa Kalajoki järjestäisi sosiaali- ja terveyspalvelut kaikkien neljän kunnan alueella. Alue on maantieteellisesti järkevä ja myös muutoin tällä yhteistoiminta-alueella on kaikki edellytykset järjestää suuren volyymin perusturva- ja palvelut. Erikoissairaanhoidon ja eräiden muiden suurta väestöpohjaa edellyttävien palvelujen tuotanto ostetaan yhteistyökumppaneilta. Kalajoen kaupungilla on aikaisemmat kokemukset huomioon ottaen hyvä valmius ja halu toimia yhteistoiminta-alueen isäntäkuntana.

Kalajoen kaupunki sekä Alavieskan, Merijärven ja Pyhäjoen kunnat ovat sitoutuneet tähän yhteistoiminta-alueen selvittämiseen. Kalajoen kaupungin näkemyksen mukaan alueellamme ei ole tarpeen tehdä ainakaan tässä vaiheessa muita selvityksiä.

Mikäli suuren volyymin perusturvan lähipalvelut pakotettaisiin siirtämään tarpeettoman suuren toimijan järjestettäväksi, kustannukset tulisivat nousemaan ja palvelu heikentymään. Samalla asukkaiden valintamahdollisuudet vähenisivät ja demokraattinen ohjaus heikkenisi. Suurimmat sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajat eivät ole tähän astiaan olleet laadullisesti tai hinnaltaan parhaita palvelujen tuottajia.

Lisäksi esitämme, että kuntarakennelain valmistelu keskeytetään ja perustetaan parlamentaarinen työryhmä valmistelemaan asiaa uudelleen.

Muilta osin viittaamme kohdassa yleistä esitetty.

Kalajoella 26.2.2013

KALAJOEN KAUPUNGINHALLITUS



Jukka Puoskari

Kaupunginjohtaja