

Valtiovarainministeriö  
Kunta- ja aluehallinto-osasto

Viite: lausuntopyyntö VM162:00/2011

## LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKI UUDISTUKSESTA

### Selvitysvelvollisuudesta ja selvitysperusteista

Käytännössä perusteet luovat selvitysvelvollisuuden lähes kaikille kunnille. 20.000 asukkaan pohjaa on käytetty Paras-laissa. Onko siitä jotakin näyttöä, että raja on vedetty oikeaan kohtaan, ja asukas pohja on toimiva? Mikäli rakennuudistuksella tavoitellaan taloudellisia säästöjä, niistä ei ole esitetty mitään laskelmia, ja todennäköistä onkin, että ne jäisivät erittäin pieniksi myös pitkällä aikavälillä. Toisin sanoen palveluiden tehokkuustarkastelulla ei ole pystytty perustelemaan, että uusi isompi kunta tuottaisi taloudellisempia ja/ tai laadukkaampia palveluita. Kuntarajat poistamalla ei synnytetä elinvoimaisempia kuntia eikä tuottavuuden parantumista ole osoitettu.

Työssäkäyntialueiden muodostaminen ja yhdyskuntarakennetarkastelu ovat paikoin hyvin keinotekoisia. Kaikkiaan katsomme, että kokonaisarviointi, johon selvitysperusteet ja selvitysvelvollisuus perustuvat, on tehty puutteellisesti ja eri alueiden erityispiirteitä huomioimatta. Esimerkiksi Karvian kunnan vaihtoehtoiset selvitysalueet eivät kumpikaan ole näkemyksemme mukaan luontaisia tai eheitä kokonaisuuksia, joiden rakentamisella voitaisiin saada aikaan suurempaa hyötyä kuin haittaa.

Asukas pohjan laajentaminen johonkin minimikokoon aiheuttaa toisaalta myös isoja ongelmia, palvelut pienissä taajamissa tulevat väistämättä heikkenemään ja kallistumaan kun päätökset tehdään kaukana, ja sitä myöden kuntalaisten aktiivinen osallistuminen laskee. Tämä taas aiheuttaa kustannusten nousua sosiaali- ja terveyspalveluihin. Lisäksi on huomattava, että palveluiden keskittäminen edellyttäisi suuressa osassa maata julkiselta vallalta suuria satsauksia julkisen liikenteen lisäämiseen, tai palveluista tulee täysin tavoittamattomia. Pitkiin etäisyyksiin ja asiointimatkoihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Samoin suuressa kunnassa katoaa kunnan päätöksen teosta ja toiminnasta yhteisöllisyys, paikallistuntemus, toisista välittäminen ja talkoohenki. Kuntaliitokset johtavat hyvin helposti siihen, ettei kunnan asioita koeta itselle sillä tavalla läheiseksi, että niiden edistämiseksi oltaisiin valmiita antamaan omaa työpanosta. Esimerkiksi Karviassa tehtiin 2012 vuonna talkootyönä kuuden kilometrin pituinen kevyenliikenteenväylä ja harrastekeskusrakennus. Talkootyötä tehdään lisäksi erilaisten tapahtumien järjestämiseksi. Ensivastetoiminnassa ensimmäiset 45 minuuttia ennen ambulanssin tuloa on paikallisten vapaaehtoisten varassa. Tämän kaiken rahallinen arvo on huomattavan suuri. Esimerkiksi pelkästään kevyenliikenteenväylän ja harrastekeskuksen rakentaminen talkootyönä toi säästöä noin 600 000 euroa. Uskomme, että samankaltainen tilanne on hyvin monissa pienissä kunnissa.

Lisäksi kunnan menoihin vaikuttaa suuresti se, että pienissä kunnissa on tehokas varhainen puuttuminen toteutettavissa paremmin ja helpommin kuin suurissa yksiköissä. Täällä viranhaltijat tuntevat kuntalaiset ja osaavat puuttua ajoissa, ja myös kuntalaiset pitävät huolta toinen toisistaan. Lastensuojelu on tästä hyvä esimerkki. Kunnassamme on päivähoiton alaisuuteen palkattu perhetyöntekijä, jonka apua tarjotaan matalan kynnyksen palvelua tukea tarvitseville perheille. Tällä pystytään välttymään isommilta kustannuksilta. Paikallistuntemus on pienellä paikkakunnalla iso etu, asioihin osataan puuttua oikealla tavalla oikeaan aikaan.

Perusopetuksen 50 syntyvän lapsen rajaa ei pidetä perusteltuna. Matkat naapurikuntiin ovat niin pitkiä, että perusopetuslain asettamat aikamääreet tulevat vastaan. Oman kunnan alueellakin etäisyydet ovat jo melko pitkiä. Lapsen koulupäivä muodostuu kohtuuttoman pitkäksi, jos häntä viedään kouluun naapurikuntaan asti. Isot lapsiryhmät eivät tulevaisuudessa ole muutoinkaan mahdollisia, koska erityislasten lukumäärä tulee lisääntymään. Päivähoidossa alle 3-vuotiaiden hoitoryhmät eivät voi olla isoja, koska tutkimuksissa on todettu, että alle kolmivuotiaat eivät saa altistua kovalle melulle kuutta tuntia enempää.

Kaiken kaikkiaan lainsäädäntöä muutettaessa tulisi myös määritellä termi lähipalvelu selvästi tarkemmin. Mitkä pysyvät lähipalveluna, ja mitä tarkoittaa, että palvelu on lähellä? Jos riittää, että palvelua on saatavissa esim. 40 km matkan päästä, tarkoittaisi se sitä, että hyvin suuresta osasta nykyisistä kunnista voitaisiin viedä käytännössä kaikki palvelut suurempiin keskuksiin, mikä taas johtaisi paikallisen väestön kannalta kohtuuttomaan ja kestäättömään tilanteeseen.

Nyt pyydetessä kunnilta lausuntoja kuntarakennelaista on samanaikaisesti menossa sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisuudistus, valtion ja kuntien välisen työnajon tarkastelu sekä valtionosuusuudistus. Ilmeisesti kukaan ei tiedä, millaisia tehtäviä kuntien tulee jatkossa pystyä hoitamaan ja millaisella rahoituksella. Tilanne on siis kuntien näkökulmasta epävarma ja avoin. Tällaisessa tilanteessa on hyvin hankala ottaa perustellusti kantaa siihen, kuinka ja millä keinoin kuntarakennetta tulisi kehittää. Kaiken kaikkiaan katsomme, että kuntien ja valtion välinen tehtäväjako ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistapa tulee ratkaista kokonaisuudessaan ennen rakenneuudistusten valmistelua.

## Aikataulusta

Etenkin pienissä kunnissa hallinnon viranhaltijat ovat nykyisellään täysin työllistettyjä. Haluamme kysyä ministeriöltä, että mitkä tehtävät jätetään hoitamatta, jotta viranhaltijat ehtivät käyttää työaikansa tarvittavaan tiedonkeruuseen sekä lukemattomissa palavereissa ja neuvotteluissa istumiseen?

Alueilla ja kunnilla, joilla selvitysalue ei muodostu millään perusteella yksiselitteisesti, ei selvityksen aloittaminen ole mahdollista tai ainakaan tarkoituksenmukaista ennen kuin kaikki kunnat ovat 30.11.2013 ilmoittaneet, minkä kuntien kanssa haluavat selvitykset tehdä. Varmaan tämän jälkeen on jonkun tehtävä päätöksiä selvitysalueista, jos kuntien näkemykset eivät ole yhteneviä. Selvitysten laatiminen tämän jälkeen 1.4.2014 mennessä, n. kolmessa kuukaudessa, on täysin mahdoton ajatus. Kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden on vastattava ja huolehdittava myös kunnan juoksevien asioiden hoidosta.

Lisäksi kysytään ministeriöltä, että mistä on saatavissa osaavat ja asiantuntevat selvitysmiehet kaikille 70 alueelle yhtä aikaa? Kuntauudistuksen aikataulu on aivan liian nopea. Mikäli tehdään muutoksia kuntarakenteeseen, valtionosuuksiin ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen, täytyy muutosesitysten laadintaan käyttää riittävästi aikaa ja harkintaa. Kuntien henkilöstöä ei voida pitää jatkuvien muutosten koekaniineina.

Muutokset vievät paljon työaikaa ja kuormittavat henkisesti. Kunnissa ja sosiaali- ja terveystoimessa työskentelevää henkilöstöä on kuormitettu jatkuvilla muutoksilla ja supistuksilla ja tästä syystä ei ole varaa kokeilla, mikä on oikea tapa toimia. On löydettävä harkittu ratkaisu, joka kantaa kauemmaksi kuin hallitusohjelman ajan. Yhteistyön lisääminen on mielestämme parempi tapa löytää säästöjä kuin väkisin tehdyt kuntaliitokset. Meillä ei ole myöskään varaa heittää

hukkaan jo tehtyjen muutosten myötä saavutettua tietoa ja kokemusta, vaan tämä tulee hyödyntää täysimääräisesti.

Kiireellä ei voi löytää sellaista ratkaisua joka on kustannustehokas ja takaa palveluiden säilymisen lähellä asiakasta, ottaa käyttöön kuntien hyvät käytännöt ennaltaehkäisevässä työssä ja takaa demokraattisen päätöksenteon kullakin alueella. Vain tällainen ratkaisu voi tuoda säästöjä tulevaisuudessa. Pelkällä hallinnon uudelleen järjestämisellä ei löydetä säästöjä.

## Valtioneuvoston toimivallasta

Lakia tulee kokonaisuudessaan muuttaa niin, että siinä tulee kirjatuksi ja huomioon otetuksi kuntien välisen tiiviin yhteistyön mahdollisuus tasaveroisena vaihtoehtona kuntaliitoksille. Tiivistä ja hyvää yhteistyötä on harjoitettu useilla alueilla lisääntyvässä määrin hyvin tuloksin. Yhteistyöllä on saatu aikaan päätöksenteon säilyminen ihmisten lähellä, mutta kuitenkin saavutettu kustannussäästöjä ja esim. pystytty turvaamaan henkilöstön saatavuutta.

Yksi malli ei sovi koko maahan ja siksi tulee jättää tila myös vaihtoehtoisiin järjestelmille. Esimerkiksi Karvian kunta pystyy järjestämään peruspalvelut nykyisen kaltaisella yhteistyöverkostolla, mikäli rahoituspohjaa ei kavenneta. Yhteistyötä on mahdollista ja järkevää lisätä edelleenkin. Mikäli kuntaliitokset toteutetaan, ei eri suuntiin tehtävälle yhteistyölle juuri jää tilaa, kun toiminta keskittyy uuden kunnan alueella. Tämä saattaa johtaa arvokkaiden, hyvien käytäntöjen loppumiseen ja samalla loppuu vaihtoehtoisten, mahdollisimman tehokkaiden ratkaisujen etsiminen.

Palveluiden järjestäminen tulee toteuttaa kuntayhtymillä silloin, kun peruskunta ei ole riittävän suuri. Isäntäkuntamallia ei nähdä demokratian kannalta toimivana. Säästöjä tulee löytää, mutta niitä ei saavuteta pelkästään kuntarajoja muuttamalla vaan menojen kasvua tulee saada hillittyä ja huomiota kiinnittää siihen, mikä meille aiheuttaa kustannuksia. Ennaltaehkäisevällä toiminnalla menokehitykseen pystytään puuttamaan. Tulopohjan kasvattaminen onnistuu vain yrittäjyyden edellytysten tukemisella ja hyvällä työllisyyspolitiikalla. Mikäli halutaan, että meillä on varaa säilyttää hyvinvointivaltio nykyisellään, on järjestelmällisesti tehtävä töitä eri hallinnon aloilla ja koko julkisella sektorilla yhteistyössä.

## Yhdistymisavustuksista

Yhdistymisavustusten rajaaminen niihin liitoksiin, joista selvitykset on tehty 1.4.2014 mennessä, johtanee monilla alueilla hätäisesti tehtyihin selvityksiin, jotka osoittautuessaan epätarkoituksenmukaisiksi ja suunnitelmat toimimattomiksi, voivat vaarantaa kuntapalveluiden toteuttamisen. Yhdistymisavustus määrältään mennee ainakin pienemmissä liitoksissa kokonaisuudessaan liitoksen kustannuksiin, erityisesti esim. tietohallinnon yhdistämiseen. Toisaalta yhdistymisavustuksia rahoitetaan lakiesityksen mukaan tarvittaessa vähentämällä kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia. Tämä on suuressa ristiriidassa koko rakenneuudistuksen tavoitteen, kuntapalveluiden turvaamisen, kanssa. Käytetään siis rahat palveluiden suunnitteluun ja organisointiin, eikä itse palveluihin välttämättä sitten enää jääkään tarpeeksi.

## Sosiaali- ja terveystuudistuksesta

Sosiaali- ja terveystalvveluiden linjaukset ovat tavoitteiltaan hyviä. Kuntien vastuulle on tarkoitus tulla valtaosa nykyisistä sairaanhoitopiirien tehtävistä. Kuten esityksessä todetaankin, 20.000 asukkaan väestö ei riitä noiden palveluiden järjestämiseen. Eli onko tässä nyt tarkoitus, että puretaan Paras-lain aikana kovalla työllä tehdyt ja juuri jotenkin toimimaan saadut sote-alueet sekä suhteellisen hyvin toimivat sairaanhoitopiirit, ja sen jälkeen tehdään valtavalla työllä rakennelain edellyttämiä kuntia, jotka eivät kuitenkaan sittenkään riitä uudelleen määriteltyjen kuntapalveluiden järjestämiseen ja tehdään sitten vielä erikseen taas uusia sote-alueita, joiden riittävä koko ei tällä hetkellä ole kenenkään tiedossa?

Suurin osa kuntien kustannuksista syntyy sosiaali- ja terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palveluista. Näiden osalta tulee pyrkiä löytämään tehokas malli, jossa kansalaisten yhdenvertaisuus pystytään saavuttamaan mahdollisimman hyvin. Hallintorakenne tulee olla riittävän yksinkertainen ja selkeä. Kaikenlaisia päällekkäisyyksiä tehtävissä tulee välttää ja voimavaroja keskittää mahdollisimman paljon suorittavaan työhön. Hallinnossa tulee mahdollistaa kuntien vaikutusmahdollisuudet nykyistä järjestelmää tehokkaammin. Käytännön työnjohto tulee olla paikallisissa yksiköissä lähellä asiakasta. Rahoitus tulisi järjestää nykyisin sairaanhoitopiireissä käytössä olevalla mallilla ja rahoituksessa olisi hyvä olla joku tasausjärjestelmä. Esimerkiksi isot huostaanottomenot voivat olla uhka kunnan taloudelle.

Oman kunnan toiminnalla täytyy edelleen olla mahdollista vaikuttaa siihen, että kustannukset jäävät mahdollisimman alhaiseksi. Ennaltaehkäisevä työn merkityksen tiedostaminen johtaa tulevaisuudessa kustannusten pienentymiseen ja tässä työssä on peruskunnan toiminnalla iso rooli. Me Karviassa olemme tässä onnistuneet. Karvia on satakunnan tilastoykkönen diabetes ja sydän- ja verisuonisairauksien osalta. Kuitenkin tarveakioidut sosiaali- ja terveysmenot ovat meillä koko maan mittakaavassa hyvin alhaisella tasolla. Syynä tähän on kuntalaisten ja liikuntatoimen aktiivisuus, terveystoimen hyvä ja motivoitunut henkilöstö ja kaikkien näiden yhteinen pitkäjänteinen toiminta sairauksien ennaltaehkäisemiseksi. Mikäli luodaan malli, jossa tätä työtä ei palkita, emme säästä kustannuksissa tulevaisuudessa. Myös perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyön toimivuuteen täytyy tulevaisuudessa kiinnittää nykyistä enemmän huomioita.

Karvian kunta ei ole vielä tehnyt päätöstä, mikä on kuntarakennelain mukainen selvitysalue. Tätä päätöstä edellytetään vasta marraskuun loppuun mennessä. Erva-alueiden omat selvityshenkilöryhmät ovat kuitenkin tekemässä jo linjauksia alueista helmikuun loppuun mennessä. Uudet luottamushenkilöt ovat olleet toimeissaan vasta viikkoja ja aikataulu on siksi käytännössä mahdoton ottaa kantaa sote-alueeseen. Karvialla on kaksi vaihtoehtoa selvitysalueeksi; Parkano ja Kankaanpää. Karvia sijaitsee kolmen maakunnan raja-alueella ja työssäkäynti ja asiointi jakautuu useaan eri suuntaan. Mikäli erikoissairaanhoidoa annetaan merkittävässä määrin yliopistollisissa keskussairaaloissa, Karvian etäisyys näistä tulisi ottaa huomioon.

Karvian kunta näkee, että ministeriryöryhmän loppuraportin mukainen järjestelmä on vaikeasti toteutettava ja linjaukset eri suuntaisia rakennelain kanssa. Uudistuksissa edellytetään kahdenlaista väestöpohjaa ja se tuo sekavuutta meneillään olevien isojen kysymysten ratkaisuun.

Työryhmän ajatukset eivät myöskään kohtaa käytäntöä. Erikoissairaanhoidon vaatima infrastruktuuri on jo nyt rakennettu ainakin Satakunnassa Poriin ja useampien sote-alueiden muodostuminen alueelle on mahdotonta. Käytännössä alueelle voisi muodostua vain yksi kuntayhtymä, joka ottaisi vastatakseen sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelut ja osan erikoissairaanhoidosta. Taloudellisen ennustettavuuden kannalta tämä olisi hyvä järjestelmä ja taloudesta saataisiin näin ennakoidumpaa. Lähipalveluiden säilymiselle ja päätöksenteon

demokraattisuudelle iso alue muodostaa haasteen, joka täytyisi pystyä ratkaisemaan hyväksyttävällä tavalla.

Karvian kunta haluaa kiinnittää huomiota myös lainsäätämisympäristöön. Lailla puututaan kovin keinoin kunnalliseen itsehallintoon ja siksi tulee tutkia, onko laki säädettävä perustuslainsäätämisympäristössä. Valtionosuusjärjestelmää ei myöskään tule käyttää instrumenttina kuntarakennelain tavoitteiden läpiviemiseksi.