

	18.03.2013		
Kunnanhallitus		18.2.2013	
Kunnanhallitus		04.03.2013	128
Kunnanvaltuusto		5.3.2013	59

Rautalammin kunnan antama lausunto valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön kuntarakennelakiluonnoksesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevista linjauksista

Kh 88 §
Liite 4

Valmistelijat: kunnanjohtaja Risto Niemelä ja perusturvajohtaja Mira Laasonen


Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on pyytänyt 22.11.2012 päivätyllä kirjeellään kuntien lausuntoa *kuntarakennelakiluonnoksesta* yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta (4b §), selvityspenusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä,
- esityksen sisältämistä määräajoista (4g §) ja menettelystä,
- valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta (18 §),
- yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä (40-42 §),
- sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti (4c §)

Edellä mainitut hallituksen tavoitteiksi (4a §) asettamat kuntarakennemuutoksen keskeiset lisäykset esitetään rakennelakiluonnoksessa sisällytettäväksi kuntajakolakiin (1a luku). Kuntarakenteen uudistamiseksi vuosina 2013-2016 sovellettavista edellytyksistä säädettäisiin uudessa, määräaikaikaisesti voimassa olevassa lakiluonnoksessa. Lausunnot valtiovarainministeriöön on pyydetty toimittamaan viimeistään 7.3.2013 mennessä. Kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelman ”vahva peruskunta” -linjauksiin perustuen.

Rakennelakiluonnoksen tavoite on kuntaliitokset.


Rakennelakiluonnoksesta puuttuvat elementit, jotka kannustaisivat kuntia vapaaehtoiseen yhteistoimintaan ja yhteistyöhön yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin kanssa. Sen sijaan siihen sisältyy elementtejä, joilla suurkunnan halutaan tai toivotaan poliittisesti tarkoituksenmukaisesti hallitsevan palvelumarkkinoita. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä *kuntajakolakia*, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmiksi kuvaavaksi *kuntarakennelaksi*. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi sosiaali- ja terveyspoliittinen ministerityöryhmä on linjannut osaltaan palvelurakennemuutoksen jatkoa 15.11.2012 kokouksessaan ja sen jälkeen on valmistunut 11.1.2013 valtiosihteeri Sinikka Näätäsaaren palvelurakennetyöryhmän loppuraportti, mihin on jätetty tutkijaprofessori Heikki Hiilamon, perusturvajohtaja Juha Metson, ylijohdaja Marina Ehrolan ja kaupunginjohtaja Kari Nenonen eriävät mielipiteet. Rakennelaki tulee tämän hetken tiedon mukaan voimaan kesä-elokuussa 2013.

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet			Otteen oikeaksi todistaa
Lautakunta	Hallitus	Valtuusto	
			

1 Yleistä

Kuntien talousongelmien keskeisin syy on valtion vetäytyminen hyvinvointipalvelujen rahoitusvastuusta. Euroopan Unioni ja eduskunta ovat jatkuvasti lisänneet kuntien tehtäviä, joita on tällä hetkellä yli 500 kappaletta. Uusien palvelutehtävien ja -toimien sekä subjektiivisten oikeuksien rahoitus on jäänyt huomattavilta osin kuntien rahoitettavaksi. Suurin haaste ja ongelma koko suomalaisessa julkisessa hallinnossa on ollut erikoissairaanhoidon voimakkaasti kasvaneet kustannukset vuosien 1990-2010 aikana. Väestön ikääntyminen, keski-ikäen kasvu, uudet sairaustyypit ja medikalisaatio sekä kansalaisten omavastuisuuden suhteellinen väheneminen sairaanhoitokustannusten osalta ostovoimaan verrattuna ovat yhteisvaikutuksiltaan johtaneet sairaan- ja terveydenhoidon kustannusten kasvuun. Samat taustasyöt olivat käynnistämässä poliittis-ideologisen Paras-hankkeen (kunta- ja palvelurakennemuutoksen) ja sen jatkoksi vielä poliittisen ”Vahva peruskunta” -hankkeen nimellä etenevän kuntien liitoshankkeen. Tiedossa olevat kuntien valtionosuuksien leikkaukset vuosille 2012-2016 ovat arvion mukaan noin 1,5 miljardia euroa. Leikkaukset toteutetaan vähentämällä kuntien valtionosuuksia ja uudistamalla valtionosuusjärjestelmää. Valtiolla on kuitenkin edelleen hallitusmuotoon ja perustuslakiin perustuva vastuu kunnille annettujen tehtävien ja velvoitteiden rahoittamisesta. Tämä periaate näyttää viime vuosina unohdetun. Kuntien menokasvu ei suinkaan johdu yksin kuntien omista päätöksistä. Valtio on vetäytynyt lähes systemaattisesti esim. kuntien omistamien kiinteistöjen ja yleensä infrastruktuurin ts. peruskorjausten rahoittamisesta, vaikka kiinteistöissä järjestetään perustuslailla kansalaisille turvattu peruskoulu- ja lukiokoulutusta, hoidetaan sairaita ja lapsia sekä vanhuksia. Kuntien ja kaupunkien yhteinen korjausvelka on tästä syystä mittava, ja sitä korostaa tässä talouspoliittisessa tilanteessa samanaikaisesti kunnille suositellut kirjanpidolliset mallit lyhentää merkittävästi kuntien ja kaupunkien omistamien kiinteistöjen poistoajoja, minkä johdosta positiivisen vuosikatteen aikaansaaminen on kunnissa entistä haasteellisempää. Julkisen sektorin ja kunnallisen kirjanpito- ja laskentajärjestelmien mallintaminen yritysten kirjanpitoa ja laskentatoimea mukaileviksi, on ollut peruskunnalle poliittisena voittoa tavoittelemattomana emokonsernina ongelma ja haaste 1990-luvulta saakka.

Suomalaisten tulot kasvoivat vuosien 1990-2007 aikana 41 prosenttia ja hyvätuoloisimmalla luonnollisilla henkilöillä tulot samana aikana nousivat peräti 209 prosenttia. Osa hyvätuoloisista maksoi ainoastaan pääomaveroja. Tuloerojen kasvu voi lisätä ihmisten keskinäistä ja alueellista eriarvoistumista. Eriarvoisuus näkyy puolestaan lisääntyvinä kansalaisten terveys- ja sosiaalihuollon kustannuksina sekä koulujen ja perheiden oppilaiden lisääntyvinä kasvatus- ja opiskeluongelmina. Eivät suurkunnat ole ratkaisu siihen, että perusterveydenhuollossa terveyskeskuslääkärin vastaanotolle 81 % suomalaisista joutuu jonottamaan kaksi viikkoa (Ekström, Haavisto & Pohjonen 2013). Suurin osa näistä ihmisistä asuu suurissa kaupungeissa. Terveyskeskusten toiminta on muuttunut paitsi potilaiden vaati-

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet				Otteen oikeaksi todistaa
	Lautakunta	Hallitus	Valtuusto	
				


Kunnanhallitus	18.2.2013	
Kunnanhallitus	04.03.2013	130
Kunnanvaltuusto	5.3.2013	61

vuuden noustua, mutta myös siksi, että erikoissairaanhoidosta on siirretty yhä vaativampia tehtäviä terveyskeskuksiin.

Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi sairauksien seuranta (astma, reuma, CPAP, syöpä, diabetes, munuaissairaudet), lonkka- ja sydänkontrollit, leikkauspotilaiden jatko-hoito ja perus- ja keskivaikea depression hoito (Aaltonen ym. 2009, 107-109). Hyvinvointivaltio rapautuu kaiken aikaa kaupungeissa ja maaseudulla sekä harvaan asutuilla seuduilla, mutta erityisesti harvaan asututtuja alueita ja maaseudulla maaseutuelinkeinoja koskevat EU-tulotukien leikkaukset vuosina 2014-2020. Pohjois- ja Itä-Suomessa EU-tutkien leikkaukset aiheuttavat suuria taloudellisia menetyksiä (työpaikkojen väheneminen ja yritysten kilpailukyky) ja hidastavat kehitystä. Suomalaisen hyvinvointivaltiojärjestelmän ylläpidossa ei enää kyetä torjumaan nuorten lapsiperheiden suhteellisen köyhyyden kasvamista. Suhteellinen köyhyys-käsite merkitsee sitä tässä yhteydessä sitä, että ihminen ei voi pienten tulojen vuoksi olla mukana normaalissa elämänmuodossa.

ARTTU -arviointitutkimusohjelman tulosten mukaan optimaalista kuntakokoa ei ole. ARTTU -arviointitutkimusohjelman koordinaattorin Marianne Pekola-Sjöblomin (2012) mukaan *"Näyttää siltä, että kuntien sovittaminen samanlaiseen muottiin on hankalaa eikä se ole perusteltua. Kuntauudistuksella tavoiteltavat hyödyt ovat erilaisia väestöltään ja elinkeinoelämältään kasvavilla ja supistuvilla seuduilla, samoin kaupunkiseuduilla ja harvaanasutuilla seuduilla. Kuntaliitos saattaa tuoda toisissa kunnissa hyötyjä, mutta toisissa ei"*. Tutkimustulokset eivät tue ajatusta kuntakoon ja palvelutuotannon tuloksellisuuden yhteydestä, mikä voi johtua esimerkiksi siitä, että väestömäärältään suurissa kunnissa voi olla paljon pieniä palveluyksikköjä, kun taas pienissä kunnissa palveluyksikkörakenne voi olla hyvinkin keskitetty. Paras -hankkeen aikana kuntien lukumäärä väheni vapaaehtoista tietä 416 kunnasta 320 kuntaan. Kuntaliitokset eivät kuitenkaan ole kohentaneet julkisen palvelutuotannon tilaa uusissa kunnissa ja ARTTU - tutkimusten mukaan liitoskuntien menot ovat itse asiassa kasvaneet nopeammin kuin muissa kunnissa (Ekström, Haavisto & Pohjonen 2013). Uudella kuntayhdistelmällä ovat edelleen samat velvollisuudet ja voimavarat ja esim. päivähoitolain velvoite henkilöstömitoituksessa kuin ennen kuntaliitosta. Harvaan asutussa ja pitkien etäisyyksien maassa kuntauudistukselle on vaikea löytää perusteluja palvelujen saatavuuden turvaamisen näkökulmasta, koska kuntien tuottavuuden parantamisen ja uusien innovaatioiden keskeisimpiä esteitä ovat normit, normien kaltaiset suositukset, kansalaisten perusoikeudet ja laajat subjektiiviset oikeudet ja palvelujen tuottamiselle asetetut aikarajat sekä kuntien ja valtion välisen työnjaon epätarkoituksenmukaisuus.

Tutkimukset osoittavat, että ei ole lainkaan selvää, että juuri vahvoihin peruskuntiin tähtäävä kuntarakenteen uudistus olisi riittävä, saati oikea keino palveluja koskevien rakenteellisten uudistusten tekemiseksi. Erheellistä hallituksen raken-

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet			Valtuusto	Otteen oikeaksi todistaa
Lautakunta	Hallitus			
				

Kunnanhallitus
Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

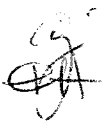
18.2.2013
04.03.2013
5.3.2013

131
62

neuudistuksessa on ollut kaiken aikaa kielteinen suhtautuminen kuntien ja kaupunkien väliseen yhteistyöhön, kun on pyritty torjumaan maakunnalliset yhteistyörakenteet (vrt. Ekström, Haavisto & Pohjonen 2013). Paras -hankkeen jälkeen hallinnollisilta ratkaisuiltaan yhteistoiminta-alueet ovat voineet olla kirjavia, ja hallinnon tasoja niissä on järjestämistavasta riippuen kolmesta viiteen organisaation monimuotoisuuden lisääntyessä ja siirryttäessä isäntäkuntamallista kohti liikelaitosmallilla järjestettyjä kuntayhtymiä. Kuntaliitoksia koskeva yksinkertaisuus saattaa kuitenkin olla näennäistä, koska kuntaliitosten yhteydessä liittyvien kuntien hallintorakenteita ja toimintamalleja on sovitettava yhteen syvemmin kuin yhteistoiminta-alueiden tapauksissa. Lisäksi ilmiön moni-ilmeisyyttä korostaa usein samanaikaisesti toteutetut kuntaliitokset ja siirtyminen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintaan. (ks. Puustinen & Niiranen 2011). Hallituksen tavoite luoda kaksiportainen järjestelmä koko maahan, on alueelliset ja maantieteelliset seikat huomioon ottaen toiminnallisena rakenteena kestävä ratkaisu.

Kari Leinamo (2004a) selvitti tutkimuksissaan 1960- ja 1970-luvuilla toimintansa päättäneiden kuntien kuntaliitoksia ja toimintaansa jatkaneiden ja itsenäisyytensä säilyttäneiden kuntien muutoksia kylissä ja asukkaiden arjessa. Kuntaliitosten vaikutukset näkyivät selvimmin kuntien palvelutarjonnassa. Palvelut siirtyivät uuteen kuntakeskukseen tai niitä tarjottiin suuremmissa yksiköissä. Hallintopalveluista luovuttiin kokonaan, ja entiset kunnantalot siirtyivät muuhun käyttöön. Liitoskunnissa peruskoulun ala-asteiden määrä väheni voimakkaasti ja sosiaalipalveluissa keskittäminen kosketti lasten päivähoitoa. Selvityksen mukaan vanhustenhuollon ja terveydenhuollon palvelumallit vaihtelivat paikkakunnittain (Leinamo 2004b, 7-8; Kautto & Vihriälä 2004, 116). Vapaa-aika- ja kulttuuritarjonnan osalta muutokset liitoskunnissa olivat erityisen merkittäviä, koska kirjastot muuttuivat sivukirjastoiksi ja niiden aukioloajat vähenivät merkittävästi ja liikunta- ja nuorisotoimen mahdollisuuksia oli huomattavasti vähemmän reuna-alueilla (Leinamo 2004a). Kuntaliitosten yksityiskohtaisia vaikutuksia oli vaikea arvioida etukäteen, mutta esim. juuri 1960- ja 1970-lukujen kuntaliitosten todettiin johtaneen suurempiin kuntiin liitettyjen pienten kuntien hitaaseen kehitykseen, jopa suoranaiseen näivettymiseen (Leinamo 2004a; Lehtola 2007).

Edellä olevat esimerkit osoittavat sen, että koko maata koskevat poliittiset yhdyskunta- ja aluerakennetta koskevat muutokset aiheuttavat paineita kuntien poliittiselle ja ammatilliselle johdolle ja erityisesti ammattijohdolle, koska kuntien asukkaiden näkökulmasta toimintaympäristössä tapahtuneet rakennemuutokset vähensivät palveluja ja lisäsivät asukkaiden omia kustannuksia, ja he joutunevat tulevaisuudessa käyttämään enenevässä määrin omaa aikaa peruspalvelujensa hakeamiseen ja etsimiseen. Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutoksen näkökulmasta alueiden kehityksen tavoitteisiin kuntaliitosten yhteydessä sisältyi ristiriitoja, koska keskittyminen oli alueiden välinen kilpailutekijä, mutta samalla se oli vas-


Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet				Otteen oikeaksi todistaa
Lautakunta	Hallitus	Valtuusto		
				

Kunnanhallitus	18.2.2013	
Kunnanhallitus	04.03.2013	132
Kunnanvaltuusto	5.3.2013	63

takkainen ilmiö, jossa tavoiteltiin aluerakenteen hallittua muutosta (Lehtola 2007, 57). Työssäkäyntialueiden laajenemisen tavoitteeksi hallituksessa asetettiin alueen kilpailukyvyn turvaaminen, joka oli ristiriidassa yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskevien tavoitteiden kanssa (Lampinen ym. 2004, 13). Ei vahva peruskunta takaa alueilla ja maaseudulla kansalaisten paikallisia peruspalveluja, vaan uhkana on, että päätöksenteon keskittyessä juuri harvaanasuutilta alueilta ja maaseuduilta karsitaan palveluja, koska yhden palveluyksikön järjestämis- ja tuottamiskustannukset suurkunnassa ovat halvemmat kuin pienissä kunnissa ja kaupungeissa. Juuri tämän kustannustekijän ja lukumäärän johdosta ilmeisesti ensimmäiseksi karsitaan kuntalaisten palveluja maaseudulta ja haja-asutusalueilta.

Kuntakoon kasvu ei automaattisesti johda palvelutuotannon tehostumiseen (Ekström, Haavisto & Pohjonen 2013). Kuntakoon kasvun aiheuttaman demokratiavajeen torjumiseksi on esitetty kunnanosavaltuusto- ja aluelautakuntajärjestelmää, mikä ei voi olla tarkoituksenmukainen ja mielekäs kehityssuunta, koska kansalaisosallistuminen ja demokratia on voitu hoitaa suomalaisessa kansalaisyhteiskunnassa tähän saakka pienemmällä kuntamäärällä. Toisaalta kansalaisten refleksiivisten osallistumisjärjestelmien kehittymistä eli esim. sosiaalisen median vaikuttavuuden kasvun näkökulmasta lähivaikuttamista ei vielä Suomessa riittävästi tunneta. Kunnanosahallinto aluelautakuntineen tai -toimikuntineen ei ole vastaus demokratiavajeeseen, koska kunnanosahallintoon olisi lainsäädäntöteitse siirrettävä todellista päätösvaltaa ja samalla tehtävä kuntien budjeteista suoria määräraharavauksia kunnan osien ja alueiden toimintojen ja palvelujen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Tähän ei ole oltu historiassa valmiita. Suurkunnat ja suunnitellut vapaaehtoiset kunnanosahallinnon järjestelmät eivät ole ratkaisu kansalaisten peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi Pohjois- ja Itä-Suomessa. Kunta ei ole vain hallinto- ja talousyksikkö, vaan vahva poliittis-hallinnollinen ja kulttuurinen sekä taloudellinen paikallisyhteisö tunnesiteineen ja omine identiteetteineen.

Vapaaehtoiselta pohjalta lähteviä kuntajaotuksen muutoksia voidaan tarvita hyvinvointiyhteiskunnassamme, mutta ne on ehdottomasti perustuttava kunnissa tehtyihin vapaaehtoisiin valtuuston päätöksiin. Päätöksiä ennen on perusteltua selvittää suuntaa antavalla kansanäänestyksellä kuntalaisten käsitys kuntaliitokseen. Tästä tulisi säätää rakennelaisa. Liitoksia ei pidä perustaa valtion tai valtioneuvoston pakon-omaiseen ohjailun tai sanelun perusteella. Suomalaisen maaseudun tulevaisuuden kannalta keskeisintä on se, miten kansallisen ja kansainvälisen yritys- ja elinkeinopolitiikan toimintaedellytykset ja työpaikat turvataan maan eri osissa. Erityisesti tämä koskee mikro- ja pk-yritystoimintaa sekä maa- ja metsätaloutta. Esim. kuljetustukien poistaminen ja leikkaaminen eivät tue pk-yritystoiminnan kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyn säilymistä ja kehittymistä maan eri osissa.

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet			Otteen oikeaksi todistaa
Lautakunta	Hallitus	Valtuusto	
			

Kunnanhallitus	18.2.2013	
Kunnanhallitus	04.03.2013	133
Kunnanvaltuusto	5.3.2013	64

Kuntarakennetta koskevan lakiluonnoksen 4 §:n mukaan kuntajako *voidaan* muuttaa eli tämän mukaan pakkoa kuntajaotuksen muutokselle ei ole. Edelleen neljännessä pykälässä todetaan, että edellytyksenä on, että muutos edistää lain 2 §:ssä mainittuja tavoitteita sekä parantaa kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä, alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita, alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai alueen yhdyskuntarakenteen siis edellyttää itsessään jo selvää näyttöä siitä, että tuleva kuntajako tuottaa parempaa kuntajakoon osallistuville, kuin nykyinen tilanne.


Solakivi ja Viren (2006) ovat varoittaneet suureen kuntakokoon liittyvän monia tehokkuutta heikentäviä ja kustannuksia kasvattavia tekijöitä, kuten toiminnan kompleksisuusasteen kasvamisen, jotka kyseenalaistavat kasvavien mittakaava-etujen kuntasektorilla. Tutkimustulosten mukaan suurimpien kaupunkien palvelutuotantoa on kohdannut skaalahaitta eli keskimääräisten tuotantokustannusten alenemista tuotantomäärän kasvaessa ei ole tapahtunut, koska kompleksisuus on aiheuttanut koordinaatio-ongelmia suuryksiköihin ja skaalahaitat ylittävät näin edut (vrt. Valkama 2007; Ekström, Pohjonen & Haavisto 2007, 3-4). Yksi suurimpia haasteita vahvan peruskunta-asian osalta on saavuttaa lakiluonnoksen 2 §:n tavoite, jossa kuntajaon kehittämisen tavoitteeksi on asetettu elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka *vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä*.

Asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä ovat hyvät osallistumismahdollisuudet, jotka uhkaavat kaventua vahvan peruskunnan rakentamisessa. Lain 4 c §:ssä on myös kirjattu lähipalvelut, joilta edellytetään vähintään 20.000 asukasta, mutta tähän mennessä ei ole pystytty tarkemmin määrittelemään mitä lähipalvelut ovat. Lähipalveluiden järjestämisen väestöpohjavaatimusta ei voida kritiikittömästi perustella millään argumenteilla. Lakiluonnos siis edellyttäisi kuntia huolehtimaan suuremmalla koolla sellaisista palveluista, josta ei ole tietoa ja joita ei ole määriteltä, mitä ne ovat.

2. Erityistä lähtökohdista

2.1. Selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä:

Tarve liitosselvityksiin ja kuntaliitoksiin syntyy joko ulkoisista tai sisäisistä paineista tai joissain tapauksissa yhtä aikaa molemmista. Lakiin kirjattavaksi tarkoitettu selvitysvelvoite, jossa todetaan, että "*kunnan tulee yhdessä alueen muiden kuntien kanssa selvittää 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset*" loukkaa kunnan itsemääräämisoikeutta ja itsehallintoa ja samalla syrjäyttää pai-

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet			Otteen oikeaksi todistaa
Lautakunta	Hallitus	Valtuusto	
			

Kunnanhallitus
Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto


18.2.2013
04.03.2013
5.3.2013

134
65

kallisen kunnallishallinnon mahdollisuuden itse vapaaehtoisesti arvioida selvitystarpeen perusteita ja syitä. Lakiluonnokseen suunniteltu tekstuaalinen kirjaus tulisi muuttaa muotoon "kunta voi yhdessä alueen muiden kuntien kanssa jne". Valtion epäluulo ja luottamuspula paikallishallintoa ja sen demokraattisia osallistumisjärjestelmiä (valtuusto, hallitus, lautakunnat) kohtaan on ollut ilmeinen koko Paras-hankkeen ja tämän myöhemmän lainsäädäntötyön ja muun jatkovalmistelun aikana. Suomalaiseen kansalaisyhteiskuntaan sovitettuna kunnille ulkopuolelta annettu ja pakotettu selvitysvelvollisuus ei tuota aitoa ja motivoitunutta selvityshalua. Ongelman kuntien yhtenäisten kriteerien laatimiselle lähtee alueiden, maakuntien ja kuntien erilaistuneesta kehityksestä, joka alkoi jo 1970-luvulla. Optimaalista kuntakokoa ei ole tieteellisissä tutkimuksissa toistaiseksi voitu osoittaa olevan. Erilaistuminen tarkoittaa kuntien erilaisia tapoja organisoida, tuottaa ja järjestää palvelutuotantoaan yhteistoiminnalla, tilaaja-tuottaja-malleilla, säätiöillä, liikelaitoksilla, yhtiöillä, palveluseteleillä tai esim. kumppanuuksilla kolmannen sektorin kanssa.

Arviointimielessä ongelmattomin lakiluonnoksen tarkoittama selvityspenuste voi eräiden kuntien osalta olla kunnan taloudellisen tilanteen arvioiminen raja-arvoineen edellyttäen mm. että julkisen hallinnon jakamattomaksi tarkoitettussa hyvinvointivastuussa valtio ottaa jälleen oman taloudellisen roolinsa ja vastuunsa. Kuntakonsernin yhtiöittämismahdollisuuksien lisääntyessä taloudellinen mittari raja-arvoineen ei ole kuitenkaan kiistaton, koska vahva suurkunta emokonsernina voi esim. yhtiöittää energia-, vesi- ja liikennetoimialat ja siirtää velat uudelle omistamalleen osakeyhtiölle ja kirjata myyntitulot emokonsernille. Lisäksi suurkuntiin liittyy yritys- ja elinkeinotoimintaa koskeva riski, jonka EVA on tiedostanut, mikä perustuu mahdolliseen kunnan poliittis-hallinnolliseen päätökseen ottaa julkisen sektorin hoidettavaksi joko itse emokonsernina tai tytäryhtiölleen paikakunnan tai alueen jokin erityistoimiala, jonka liiketoiminnasta yritykset ovat tähän saakka vastanneet. Näistä valtakunnan tason esimerkkinä voidaan pitää äskettäin tapahtunutta sairaankuljetusjärjestelmän keskittämistoimia sairaanhoitopiireille siten, että yksityiset sairaankuljetusyritykset ovat joutuneet lopettamaan toimintansa.

Selvityspenusteista (4b §) yhdyskuntarakenne toimii niissä reikäleipäyhdyskunnissa, joissa tarkastelu painottuu yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja alueellisen eheyden näkökulmaan. Mutta sellaisten kuntien yhdistäminen, jossa keskustajamat sijaitsevat etäällä toisistaan eivät yhdistämiset edistä kumpaakaan edellä mainituista tavoitteista. Pääkaupunkiseudulla ja suurimmilla kaupunkiseuduilla kyse on selkeästi kuntarajat ylittävästä kaupungin kasvusta, minkä vuoksi alueen sääntelytarve on erilainen kuin selkeästi maaseutumaisilla alueilla. Mutta yhdyskuntarakenteen keskittäminen ts. eheyttäminen pääkaupunkiseudulla sen vuoksi, että kansalaiset ovat muuttaneet tai muuttamassa asumaan väljemmin lähikaupunkeihin ja -kuntiin tai maaseudulle johtuu ilmeisesti siitä, että Helsingin kaupunki ja monet muut kunnat ovat asuntotuotannossaan panostaneet yksinasuvien

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet			Valtuusto	Otteen oikeaksi todistaa
Lautakunta	Hallitus			
				

Kunnanhallitus
Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

18.2.2013
04.03.2013
5.3.2013

135
66

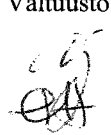
asuntotuotantoon ja siten yksiöihin. Tämän johdosta on ymmärrettävää, että metropolialueen keskuksesta tai keskuksista ei löydy ylihinnoiteltujen yksiöiden ja kaksioiden tilalle tilavia perheasuntoja, ja tämän johdosta lapsiperheet muuttavat ydinmetropolialueelta asumaan väljemmin lähiseudun kaupunkeihin tai maaseudulle. Suomen pinta-alasta vain neljä prosenttia on rakennettua, sen sijaan maaseutua on yli 90 %.

Työpaikkaomavaraisuuden aste osoittaa, miten voimakkaasti kunta on riippuvainen tai riippumaton muiden kuntien onnistumisista yritys- ja elinkeinopolitiikassa. Tässäkin tapauksessa on syytä tarkastella asiaa paikallis- ja aluetaloudellisen näkökulman kannalta. Tapahtuuko kuntien välillä ns. epätervettä kilpailua ja pitäisikö kilpailu ylipäätään markkinataloudessa kokonaisvaltaisesti sallia tai kieltää, vai mikä toimintatapa yksilöiden, yhteisöjen, yritysten ja julkisten organisaatioiden välillä olisi sallittua. Keskeistä on se, halutaanko kilpailun sallimista käsitellä perinteisen ja historiallisen suljetun talouden näkökulmasta, vaan uskotaanko terveen kilpailun vievän yritys- ja elinkeinopolitiikassa kehitystä eteenpäin. Kun yritys- ja elinkeinopolitiikan tavoitteet markkinaliberalistisessa ajattelussa ovat kunnissa kuntayhteistyön lisäksi asetettu kansalliselle ja kansainväliselle tasolle, ovat menestyvässä liiketoiminnassa hyödynsaajina kaikkia osapuolet. Kaikki osapuolet ja kokonaisuus ovat yhdessä enemmän kuin osiensa summa. Tällöin kuntien välinen pendelöinti -mittari selvityspäätöstenä menettää merkitystään.

Maantieteen ja alue- ja paikallishallinnon näkökulmasta merkittävissä selvityspäätöksissä on 20.000 asukkaan väestöpohjavaatimus. Suomi on harvaan asuttu maa ja tieteilijöiden tutkimusten mukaan optimaalista kuntakokoa ei ole olemassa. Väestöpohjavaatimuksen lähtökohdaksi käytetään Valtion Taloudellisen Tutkimuskeskuksen (VATT) selvitystä terveyskeskusten kustannustehokkuudesta ja palvelujen laadusta, jossa kustannusten ja väestöpohjan välisen yhteyden tarkastelulla kustannustehokkaimmaksi osoittautuivat 25 000- 40 000 asukkaan väestöpohjan terveyskeskukset (Moisio, Loikkanen & Oulasvirta, 2010, 15). Tästä ei voi mitenkään vetää suoraa johtopäätöstä rakennelakiluonnoksen 4 c §:n optimaaliseksi kuntakooksi.

2.2. Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä:

Määräajat ovat tiukat, ja niissä on mahdoton kaikkien Suomen kuntien ja kaupunkien pysyä lainkuuliaisesta tahdosta huolimatta. Rakennelaki olisi tullut ensin hyväksyä eduskunnassa, minkä jälkeen olisi ryhdytty vasta lain täytäntöönpanovaiheeseen. Näin toimien asian jatkovalmistelulle olisi tullut maamme ylimmän poliittisen päätöksentekuelimen eli eduskunnan tahto ja edellytys. Ilman laajaa parlamentaarista valmistelua kuntaliitokset eivät vielääkään rakennelakiluonnoksen edellyttämällä tavalla etene hallituksen kaavailemalla tavalla, koska kunnat ja kaupungit viime kädessä itse päättävät, mitä ne tekevät kuntalaistensa peruspalve-

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet			Valtuusto	Otteen oikeaksi todistaa
Lautakunta	Hallitus			
				

Kunnanhallitus	18.2.2013	
Kunnanhallitus	04.03.2013	136
Kunnanvaltuusto	5.3.2013	67

lujen järjestämiseksi ja niiden turvaamiseksi lähipalveluina. Lain valmistelussa on kaiken aikaa menty virkamiesvalmistelun taakse, vaikka viranhaltijoilla ei ole poliittista vastuuta lain sisällöstä ja sen etenemisestä.

2.3. Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Lakiluonnokseen ei tältä osin ole huomautettavaa.

2.4. Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

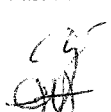
Lähtökohtaisesti yhdistymisavustusta voidaan valtion kannalta pitää turhana kulueränä, mikäli yhdistymisselvityksessä on voitu osoittaa kuntajaon muutoksella aikaansaatavan selkeitä toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Suurimmat säästöt kunnissa saadaan kuitenkin aikaan benchmarking -järjestelmällä eli vertailemalla ja ottamalla käyttöön kuntien parhaat tunnetut vaihtoehdot palvelujen järjestämisessä. Monissakin tunnetuissa kuntaliitoksissa yhdistymisavustus on kohdennettu kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisesti ja rajattu mahdollisuudet palvelurakenteiden uudistamiseen, tehokkuuden ja tulokellisuuden parantamiseen.

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

Kaksiportainen terveydenhuollon ja sairaanhoidon sekä sosiaalitoimen järjestelmä ei ole toimiva. Kun kansalaisilla on mahdollisuus vuoden 2014 aikana hakea sairaanhoidon ja terveydenhoidon palvelukset eri puolilta Suomea ja EU-maista, on selvää, että byrokraattisesti ja normatiivisesti ohjattu ja rajattu sairaanhoitojärjestelmä ei ole enää ajankohtainen ja käyttökelpoinen toimintamalli. Kansalaiset äänestävät edellä mainittuja palveluja hakiessaan ja etsiessään - jaloillaan.

Joitain näkökohtia on kuitenkin syytä tuoda esiin. Voimakkaasti kasvanut kuntalaisten elintapavalinnoista aiheutuva sairauksien hoito ohjaa erittäin painokkaasti kuntarakenteen uudistamista. Tämä suuntaus näkyi jo Paras-hankkeen ja puitelain yhteydessä ja nyt valmisteluun tulleessa kuntauudistuksessa. Näin painokkaasti terveydenhuollon ehdoilla tapahtuva kuntakoon kasvattaminen synnyttää pysyvän vioutuman demokratian toimivuuteen ja ennen muuta palvelurakenteeseen.

Kunnan tehtävänä on kuntalain mukaan pyrkiä edistämään kuntalaisten hyvinvointia. Ajattelutapa on viime vuosina muuttunut yhä enemmän siihen suuntaan, että ihmiset voisivat päästä mahdollisimman helpolla ja vastuun kantaa yhä useammin kaikissa asioissa kunta. Kuntalaisten omaa vastuuta omasta ja läheistensä

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet			Valtuusto	Otteen oikeaksi todistaa
Lautakunta	Hallitus			
				

Kunnanhallitus
Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

18.2.2013
04.03.2013
5.3.2013

137
68

hyvinvoinnista pitääkin jatkossa voimallisemmin korostaa, koska 85 % alle 65-vuotiaiden kuolinsyistä kuuluu ryhmään estettävät kuolinsyyt, kyse on elintapa-ongelmasta, kuten päihderiippuvuudesta, ylipainosta, liikkumattomuudesta ja tupakoinnista jne. Linjauksissa kannetaan huolta mm. henkilöstön riittävydestä. OECD-maiden vertailun perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijämäärä ei ole Suomessa periaatteessa ongelma, mikäli rakenne organisoidaan siten, että resurssit voidaan hyödyntää tehokkaasti. Sosiaalihuollon osalta tähän on mahdollista saada pikaisestikin helpotusta, kun esimerkiksi väljennetään sosiaalityöntekijöiden kelpoisuusvaatimuksia siten, että virkoihin ja toimiin eivät ole kelpoisia ainoastaan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet.

3. Hallituksen lakiluonnoksessa linjaaman uudistuksen tarkoitus – kuntaliitosta koskeva yhdistymissopimus


Uudistuksen tarkoituksena on:

- turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa,
- vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää ja tuottaa ennalta ehkäiseviä palvelukokonaisuuksia,
- luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä
- vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa, jotka toteutetaisiin Suomessa vahvoihin peruskuntiin pohjautuvalla elinvoimaisella kuntarakenteella.

Vahvat peruskunnat muodostuisivat hallituksen esityksen mukaisesti *luonnollisista työssäkäyntialueista*, pystyisivät luomaan edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle sekä kykenisivät *tehokkaasti huolehtimaan yhdyskuntarakenteen kehittämistä sekä estämään yhdyskuntarakenteen hajautumista*. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostumista. Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnalla olisi lakiluonnoksen mukaan velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista kolmesta selvityspäätöksestä osoittaisi selvitystarvetta:

- palveluiden edellyttämä väestöpohja (20.000 asukasta),
- työpaikkaomavaraisuus,
- työssäkäyntialue,
- yhdyskuntarakenne,
- kunnan taloudellinen tilanne

Kunta ei kuitenkaan luonnosesityksen mukaan voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikka se ei täyttäisi selvityspäätökseksi, mikäli alueella ei muutoin ole

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet				Otteen oikeaksi todistaa
	Lautakunta	Hallitus	Valtuusto	
				

Kunnanhallitus
Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

18.2.2013
04.03.2013
5.3.2013

138
69


saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta. Luonnoksen mukaan

yhdistymisselvityksen tulisi pohjautua riittävän laajaan valmisteluun ja tuoda esille kuntien päätöksenteon pohjaksi erityisesti yhdistymisellä saavutettavat edut ja haitat. Tästä syystä laissa *säädettäisiin yhdistymisselvityksen tavoitteesta ja vähimmäissisällöstä*. Yhdistymisselvitys ja yhdistymisesitykset olisi oltava valmiina 1.4.2014 mennessä ja väliaikatietoja pitäisi valtiovarainministeriölle antaa 30.11.2013 mennessä.

Selvityksen tavoitteena olisi saada aikaan esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus. Kuntien edellytetään tekvän yhdistymisselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymisesitykset 1.4.2014 mennessä. Mikäli laki hyväksytään eduskunnassa, kunnille säädetään velvollisuus ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30.11.2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää laissa edellytetyllä tavalla kuntien yhdistymistä. Valtiovarainministeriö voisi tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei ole 1.4.2014 mennessä tehnyt kuntien yhdistymisesitystä kuntarakennelain edellytykset täyttävän uuden kunnan muodostamisesta.

4. Luonnoksen mukaan lakiuudistus ei laajentaisi valtioneuvoston toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä kuntien valtuustojen vastustaisa yhdistymistä

Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuisi pääsääntöisesti kuntien *yhteiseen esitykseen*. Ainoa poikkeus tästä olisi erityisen *vaikeassa taloudellisessa asemassa* olevan kunnan arviointimenettelyyn kytketty valtioneuvoston toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä. Selvitystarpeen edellyttämäksi väestöpohjavaatimukseksi on asetettu *vähintään 20 000 asukasta* ja perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden *ikäluokan tulisi olla vähintään noin 50 lasta*. Työpaikkaomavaraisuusperuste puolestaan täytyisi, mikäli kunnan *työpaikkaomavaraisuus on alle 80 prosenttia*. Työssäkäyntiperuste täytyisi, jos kunnasta pendelöinti työssäkäyntialueen *keskuskuntaan on vähintään 25 prosenttia*. Yhdyskuntarakennetarkastelu perustuisi Suomen ympäristökeskuksen *taajamaluokitteluun*. Yhdyskuntarakenne peruste täytyisi ensinnäkin, jos alueen yhdyskuntarakenne muodostuisi useamman kunnan alueelle ulottuvasta keskustaajamasta. Lisäksi peruste täytyisi, jos keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ylittää kunnan rajan tai keskustaajaman kasvupaine muutoin kohdistuu merkittävästi toisen kunnan alueella olevaan lähitaajamaan. Kunnan taloudellisen tilanteen perusteella tarve selvittää kuntien yhdistymistä olisi ensinnäkin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevilla kunnilla (*nk. kriisikunnat*), joiden rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut alittavat kunnan peruspalvelujen annetun lain 63 a §:n perusteella annetun valtioneuvoston asetuksen raja-arvot kahtena vuonna peräkkäin. Lisäksi edellytykset täytyisivät

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet			Valtuusto	Otteen oikeaksi todistaa
Lautakunta	Hallitus			
				

Kunnanhallitus
Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

18.2.2013
04.03.2013
5.3.2013


139
70

niissä kunnissa, joissa talous on kriisiytymässä ja tunnusluvut lähestyvät edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen mukaisia raja-arvoja.

5. Rautalammin kunnan itsehallintoa ja olemassaoloa sekä yhteistoimintalukkuutta kuvaavat luvut

Yhdistymisselvitystarpeen edellyttämistä perusteista ainoastaan Rautalammin kunnan asukasluku 3450 asukasta ja yksivuotiaiden ikäluokan määrä noin 30 jää alle vaaditusta lakiluonnoksen ikäluokan 50 lapsesta ja lakiluonnoksen asukaslukua koskevasta 0.000 asukkaasta. Rautalammin kunnan työpaikka-omavaraisuus oli 2010 Pohjois-Savon liiton työssäkäyntitilaston mukaan 87,6 prosenttia ja Rautalammin kunnan työllisistä kävi vuoden 2010 lopulla Suonenjoella töissä 14,2 % ja Suonenjoelta kävi Rautalammissa töissä 3,6 % työssäkäyvästä väestöstä. Yhdyskuntarakenteen osalta Rautalammilta on Suonenjoen keskusta 20 kilometriä, Konnevedelle 35 kilometriä, Vesannolle 40 kilometriä, Pieksämäelle 45 kilometriä ja Jyväskylään 95 kilometriä. Suonenjoen kaupunki on hakeutunut yhteistyöhön Kuopion kaupungin kanssa, jonne Rautalammilta on matkaa 70 kilometriä. Suonenjoen kasvupaine suuntautuu Kuopion ja valtatie 9. suuntaan itään. Näin ollen lakiluonnokseen kirjattu keskittymishakuinen yhdyskuntarakennepuuste ei täyty miltään osin. Rautalammin kunnalla ei ole rajanaapuruutta Kuopion kaupungin kanssa.

Kuntarakennelakiluonnoksen mukaan vaatimus 20 000 asukkaan väestöpohjasta velvoittaa valtaosan kunnista kuntajakoselvityksiin eli käytännössä selvittämään kuntaliitoksia. Tällä 20 000 asukkaan linjauksella pyritään pienet kunnat ja kaupungit pakottamaan yhdistymisselvityksen ja yhdistymissopimuksen jälkeen kuntaliitoksiin sen vuoksi, että ne voisivat säilyttää itsellään terveydenhuollon järjestämisvastuun itsellään. Toisaalta kuntarakennelakiluonnoksen ohessa lähetetyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen linjaukset ovat erityisen ristiriitaisia ja tulkinnanvaraisia kaksipuolaisen mallin ja sairaanhoitopiirien lakkauttamisen osalta ottaen huomioon vielä sen, että kansalaiset voivat jo vuoden 2014 aikana hakea sairaanhoidon ja terveydenhoidon palvelut eri puolilta Suomea ja EU-maita. Rautalammi kykenee muodostamaan terveydenhuoltoa ja sosiaalitoimintaa 20.000 asukkaan väestöpohjan kuntien välisellä yhteistyöllä. Näitä yhteistoiminta-alueita koskevia vaihtoehtoja on käytettävissä useita sen jälkeen, kun kuntalaisten kannalta on pystytty selvittämään se vaihtoehto, joka takaa ja turvaa perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen lähipalvelut kunnassa ja kunnan alueella. Tässä vaiheessa valmistelua Rautalammin kunnassa ei ole vielä tarkemmin kantaa selvittelyä edellytyksenä oleviin perusteisiin, mistä vahvan peruskunnan kriteerit voisivat suomalaisella maaseudulla Pohjois-Savossa tosiasiallisesti muodostua.

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet				Otteen oikeaksi todistaa
	Lautakunta	Hallitus	Valtuusto	
				

Kunnanhallitus
Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

18.2.2013
04.03.2013
5.3.2013

140
71

Yhdistymisselvitykseen liittyen Rautalammin kunnan näkökulmasta olisi perusteltua naapurikuntien ja Pohjois-Savon ja Etelä-Savon ja mahdollisesti Keski-Suomen maakuntien muiden kuntien kanssa selvittää laaja-alaisesti erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon sekä sosiaalitoimen koskevan yhteistoiminnan kehittämistä ja vahvistamista, eikä ainoastaan laatia yhdistymisselvitys ja yhdistymissopimus kuntaliitokseen tähdäten. Rautalammin kunnan näkökulmasta pelkääntään kuntaliitosvaihtoehdon selvittäminen ei varmista päätöksenteon ja lähipalveluiden säilymistä kunnassa.

6. Vaihtoehdot


Pohjois-Savon länsiosassa erilaiset selvityssuunnat kuntaliitoksen vaihtoehtona ovat mahdollisia

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen edellytyksistä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä koskevassa lainsäädännössä, jota ollaan parhaillaan uudistamassa. Valmistelun lähtökohtana ovat hallitusohjelman ja hallituksen 5.6. iltakoulun kirjaukset. Niiden mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämisvastuu on pääsääntöisesti vahvoilla peruskunnilla. Tuleva kuntarakenne ratkaisee, kuinka monta kuntien muodostamaa sosiaali- ja terveydenhuoltoaluetta (sote) tarvitaan vahvojen kuntien lisäksi. Ne voivat toimia vastuukuntamallilla tai kuntayhtymänä. Kuntien ja sote-alueiden yhteisiä keskitettäviä tehtäviä varten on viisi erityisvastuualuetta (erva). Nykyiset sairaanhoitopiirit yhdistetään hallinnollisesti erva-alueiksi. Ne vastaavat tietyistä keskitetyistä ja erityisryhmien palveluista sekä alueiden palvelujen koordinaatiotehtävistä. Tehtäviä täsmennetään jatkovalmistelun aikana.

Rautalammin kunta ja Suonenjoen kaupunki omistavat perusterveydenhuollon kuntayhtymän, minkä toiminta jatkuu ainakin 31.12.2014 saakka, ja enintään vuoteen 2017. Erikoissairaanhoidon osalta Rautalammin kunta on omistajana Pohjois-Savon sairaanhoitopiirissä, ja erityishuollon osalta Rautalammin kunta on omistajana Vaalijalan kuntayhtymässä. Rautalammin kunta valmistele yhteistoiminnassa ensisijaisesti kuntien yhteistä sosiaali- ja terveydenhuoltoaluetta.

1. Pohjois-Savossa tulee tarkastella Kuopion, Varkauden ja Iisalmen kaupunkien lisäksi myös muut sote- palveluiden yhteistoimintavaihtoehdot muiden kuntien kanssa lähipalvelujen turvaamiseksi,
2. Lisäksi tulee selvittää Suonenjoen kaupungin kanssa yhteistoiminta perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen osalta ja kuntayhtymä tai tilaaja-tuottajamallin pohjalta siten, että siinä on mukana yksi tai useampi muu kunta tai kaupunki vähimmäisväestöpohjavaatimuksen 20.000 asukkaan täyttämiseksi,
3. Selvitettävä Kysteri -järjestelmään liittymisvaihtoehto, missä Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri tms. kuntien yhteistoimintaa järjestävä yhteistoimintaelin järjestää ja vastaa Rautalammin kunnan perusterveydenhuollon ja

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet

Lautakunta	Hallitus	Valtuusto
		

Otteen oikeaksi todistaa

Kunnanhallitus
Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

18.2.2013
04.03.2013
5.3.2013

141
72

- erikoissairaanhoidon sekä tarvittavilta osin myös sosiaalitoimen palvelujen järjestämisestä ja näin varmistaa Rautalammilla lähipalveluiden säilymisen ja saatavuuden,
4. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri tai muu maakunnallinen laissa säädetty toimielin järjestää ja tuottaa kaikkien pohjoissavolaisten kuntien ja kaupunkien sairaanhoidon ja sosiaalitoimen palvelut,
 5. Rautalampi ja Suonenjoki selvittävät Etelä-Savon kuntien ja Pieksämäen kaupunkien kanssa yhteistyömahdollisuuden perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelujen järjestämiseksi ja vähintään 20.000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi. Kunnat ovat mukana Vaalijalan vammaispalveluja tuottavassa Vaalijalan kuntayhtymässä ja molemmissa kunnissa on kuntayhtymän toimintayksikköjä,
 6. Työterveyshuollon palvelut ostetaan liikelaitoksilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta.
 7. Ympäristöterveydenhuollon osalta pyritään ratkaisuun, jossa kuntayhteistyöpohja perustuu samalle omistajaryhmälle kuin sote-palvelujen organisointi.

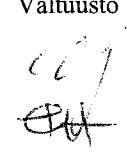
Rautalammin kunta on tehnyt perusterveydenhoidon ja sosiaalitoimen lähipalvelujen jäsenyyden 1.1.2012 alkaen. Lähtökohtana valmistelutyössä on, että ensin jäsennetään toiminta ja sen pohjalta organisaatio eikä päinvastoin. Määrittelyssä kuvataan ensin palvelujäsenyys ja ne palvelut, mitkä tuotetaan lähipalveluna. Tämän pohjalta muodostetaan näkemys palvelukokonaisuuksista ja sen jälkeen ohjausmallista. Palvelujäsenyystä pidetään lähtökohtana, kun arvioidaan vaihtoehtoja tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja aluemallilla. Kaikki vaihtoehdot ovat tasavertaisessa asemassa Rautalammin kunnan valmisteluvaiheessa.

6.1. Rautalammin kunnan osalta ensisijainen vaihtoehto on kuntien välisen yhteistoiminnan kehittäminen ja vahvistaminen nykyisten yhteistoiminnassa järjestettävien palveluiden (elinkeinopalvelut, perusterveydenhuolto, kansalaisopisto ym.) lisäksi ja tähän liittyvän selvityksen laatiminen

6.2. Kuntaliitosvaihto on vasta toissijainen vaihtoehto

Nykyisin voimassa olevassa kuntajakolain 3 §:ssä ja myös uudessa kuntarakennelakiluonnoksessa kuntien yhdistymisellä tarkoitetaan kuntajaon muuttamista, jossa

1. yksi tai useampi kunta lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan kuntaan,
2. kunnat lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta ja
3. kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa.

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet				Otteen oikeaksi todistaa
Lautakunta	Hallitus	Valtuusto		
				

Kunnanhallitus
Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

18.2.2013
04.03.2013
5.3.2013


142
73

Mikäli Rautalammissa lähettäisiin laatimaan yhdistymisselvitystä, olisi siitä järjestettävä ennen selvityksen käynnistämistä ohjeellinen ja suuntaa antava kansanäänestys eri vaihtoehtoista, suunnista ja reunaehdoista. Tällöin oleellista on se, painotetaanko siinä tapauksessa perinteistä kuntaliitosta vai perustetaanko strategisesti aivan uusi kunta tai kaupunki. Strategisesti kaukonäköisempää voisi siinä vaihtoehdossa kokonaan olla uuden kunnan perustaminen ja 450-vuotisen Rautalammin poliittis-hallinnollisen ja kulttuurisen perinteen ja omaisuuden säilyttämisen mahdollisuudet.

- Lähteet:
- Valtiovarainministeriö. (2012). Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 22.11.2012 VM162:00/2011 liitteinen
 - Sosiaali- ja terveysministeriö. (2013). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:30. Palvelurakennetyöryhmän loppuraportti 11.1.2013.
 - Bo-Erik Ekström, Ilkka Haavisto & Mika Pohjonen (2013). Kuntauudistuksen korjaussarja. EVA -analyysi no: 26, 18.1.2013.
 - Juho Aaltonen, Maija-Liisa Järvio & Kalevi Luoma. (toim.) (2009). Terveyskeskusten tehokkuutta ja tuottavuutta selittävät tekijät. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Julkaisut 49. Helsinki: Oy Nord Print Ab.
 - Mikko Kautto & Vesa Vihriälä. (2004). Päätelmät: alueelliset kehityskuvat ja politiikan uudistamistarpeet. Teoksessa Kautto, M. (toim.) Alueellinen väestökehitys ja politiikan uudistamistarpeet, 106-117. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 30/2004. Helsinki.
 - Seppo Lampinen, Anna Saarlo, Ilari Karppi & Jani Hanhijärvi. (2004). Tienpidon suhde aluekehitykseen -mistä on kyse? Tiennäyttäjät 1/2004, 12-13.
 - Ilkka Lehtola. (2007). Maaseudun toimintaympäristön muutos ja liikkuminen. Kirjallisuuskatsaus. Tiehallinnon selvityksiä 18/2007. Helsinki: Edita Prima Oy.
 - Kari Leinamo. (2004a). Kuntaliitoksen jälkeen. Kuntien yhdentymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta. Vaasan yliopisto. Levon-instituutti, julkaisuja No. 111. Vaasa.
 - Kari Leinamo. (2004b). Kuntaliiton onnistuminen vaatii keskinäistä arvostusta ja yhteistyötä. Kuntapuntari 3/2004, 7-9.
 - Antti Moisio, Heikki. A. Loikkanen & Lasse Oulasvirta. (2010). Public services at the local level - The Finnish way, Policy Reports 2, Government Institute for Economic.
 - Alisa Puustinen & Vuokko Niiranen (2011). Rakenteet, päätöksenteko ja toiminta sosiaali- ja terveyspalveluissa SOTEPA - sosiaali- ja terveyspalvelut. Paras-hankeessa Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 16. Itä-Suomen yliopisto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
 - Maria Solakivi & Matti Viren. (2006). Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Kunnallisan Kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro. 57.
 - Jarmo Vakkuri, Olavi Kallio, Jari Tammi, Pentti Meklin & Heikki Helin (2012). Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa. Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankeessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Acta nro 218. Helsinki: Tampereen yliopisto. Suomen Kuntaliitto
 - Valkama. (2007). Suurkaupunkien kunnallistaloudelliset vaikutukset. Tutkimus Skandinavian suurkaupunkien menoista ja vero- ja valtionosuustuloista, Helsingin kaupungin tietokeskus. tutkimuksia 4/2007.

Kunnanjohtajan esitys:

Kunnanhallitus esittää valtuustolle, että Rautalammin kunta antaa valtiovarainmi-

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet			Valtuusto	Otteen oikeaksi todistaa
Lautakunta	Hallitus			
				

Kunnanhallitus
Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

18.2.2013
04.03.2013
5.3.2013

143
74

nisteriölle rakennelakiluonnoksesta edellä esitetyn ja sisältöisen lausunnon ja kunta lähtee siitä näkökulmasta, että Rautalammin yhdistymis- ja kehitysesitystä tehdessään asettaa tavoitteeksi itsenäisenä säilymisen ja kuntien välisen yhteistoiminnan kehittämisen ja vahvistamisen naapurikuntien ja maakunnan muiden kuntien kanssa.

Päätös: Kunnanhallitus päätti yksimielisesti jättää asian pöydälle.

Kh 112 §
Liite 13

STM:n selvityshenkilöiden teettämänä kuultiin Pohjois-Savossa yli 500 kuntapäätä jää terveydenhuollon ja sosiaalitoimen uudistussuunnitelmista. Kyselytulojen palautetilaisuus järjestettiin 26.2.2013 Kuopiossa, jossa kuntapäätäjii oli mukana neljästä maakunnasta.

Kyselyn tuloksena saaduissa vastauksissa kuntapäätäjät korostivat lähipalveluja ja kuntayhtymäpohjaista yhteistyötä terveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelujärjestelyissä. Lisäksi vastauksissa korostuivat ertain, erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon sekä sosiaalitoimen järjestämistarve laajemmalla ja huomattavasti suuremmalla väestöpohjalla, mitä valtiovarainministeriön palvelurakennetyöryhmän loppuraportissa 11.11.2013 oli suunniteltu tai eräät kunnat Pohjois-Savossa esittäneet.

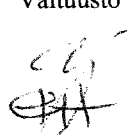
Järjestäjävastuunkantaja oli keskeisesti esillä kuntayhtymä malli ja sen jälkeen tulivat vastuukuntamallia ja vahva peruskuntamalli.

STM:n ministeriön selvityshenkilöt saivat 26.2.2013 lisää aikaa yhteenvedon antamiseen em. maakunnallisten ja alueellisten selvitysten pohjalta valtakunnallisen esityksen tekemiseksi. Alkuperäisen suunnitelman mukaan helmikuun 28. päivänä 2013 olisi selvityshenkilöiden tullut jo julkaista valtakunnallinen selvitys asiasta.

Kunnanjohtajan ehdotus:

Kunnanhallitus esittää valtuustolle, että Rautalammin kunta lausunnossaan toteaisi sen, että

- 1) uusi rakennelaki on tarpeeton, koska jo nykyinen voimassa oleva kuntajaotuslaki antaa jo mahdollisuuden kuntarakenteen muuttamiseen,
- 2) uusi rakennelaki on kunnallista itsemääräämisoikeutta ja kunnallista itsehallintoa rajoittavaa lainsäädäntöä, eikä sitä tulisi sellaisenaan säätää paikallis- ja kunnallishallintoa rajoittavana lakina,
- 3) Suomessa olisi ensin säädettävä erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon sekä sosiaalitoimen järjestämistä koskeva laki,

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet			Valtuusto	Otteen oikeaksi todistaa
Lautakunta	Hallitus			
				

Kunnanhallitus
Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto

18.2.2013
04.03.2013
5.3.2013



144
75

- 4) kunta esittää yhteistoimintaan perustuvaa laajaa joko nykyistä tai perustettavaa kuntayhtymämallia, jolla tulisi ratkaista erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen ratkaisut,
- 5) Rautalammin kunta pitää tärkeänä lähipalveluiden (terveys, sosiaali ja koulutus ym.) säilyttämisen omassa kuntakeskuksessa,
- 6) Rautalammin kunta asettaa tavoitteeksi itsenäisenä säilymisen ja kuntien välisen yhteistoiminnan kehittämisen ja vahvistamisen naapurikuntien ja muiden kuntien kanssa ylittäen mahdollisesti maakunnalliset rajat.

Päätös: Kunnanhallitus hyväksyi yksimielisesti ehdotuksen.

Kv 50 §
Liite 3

Päätös: Kunnanvaltuusto hyväksyi yksimielisesti ehdotuksen.

Pöytäkirjantarkastajien nimikirjaimet				Otteen oikeaksi todistaa
	Lautakunta	Hallitus	Valtuusto	
				<p>Tarkastetusta ja 11/13.2013 nähtävänä olleesta pöytäkirjasta annetun otteen oikeaksi todistaa:</p> <p>Rautalammilla 15/3 2013</p> <p>Pöytäkirjanpitäjä/ keskusarkistonhoitaja </p>

Keskustarkastuslaitos
Keskustarkastuslaitos
50
Tarkastusta ja
näkävänä
toista työtajasta
annettu oike-