

Oulu 18.2.2013

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö (VM 162:00/2011 22.11.2012)

Asia: Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Valtiovarainministeriö

Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Vahvat peruskunnat muodostuisivat luonnollisista työssäkäyntialueista, pystyisivät luomaan edellytykset taluskasvulle ja työllisyydelle sekä kykenisivät tehokkaasti huolehtimaan yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja estämään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tavoitteena on lisäksi vahvistaa ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

Pohjois-Pohjanmaan liitto toteaa, että kunta- ja palvelurakennetta on kehitettävä julkisten palvelujen turvaamiseksi. Palveluiden järjestämistapojen uudistamiseen tulee edelleen kiinnittää erityistä huomiota rakenneuudistuksen toteutuksessa.

Uudistuksen lähtökohtana tulee olla kuntien rahoituksen turvaaminen olosuhdetekijät ja tulopohjan tasaus huomioon ottaen. Uudistuksessa on tärkeää huolehtia erityisesti tuottavuuden parantamisesta.

Liitto tukee kuntalähtöisyyteen perustuvaa kuntien toimintaedellytyksiä vahvistavaa kuntauudistusta. Kuntauudistuksen näkökulmana tulee olla kasvun tukeminen ja mahdollistaminen.

Pohjois-Pohjanmaa on elinvoimainen ja kasvava maakunta. Maakunnassa on runsaat 400 000 asukasta, ja maakunnan ikärakenne on Suomen nuorin. Luonnollinen väestönkasvu on maakunnassa voimakasta, koko maan luonnollisesta väestön kasvusta lähes kolmannes tulee Pohjois-Pohjanmaalta. Nuori väestö on keskittynyt Oulun seudulle, muualla maakunnassa väestö ikääntyy. Pohjois-Pohjanmaan kuntien taloudellinen tila on voimakkaasti eriytynyt.

Maakunnan keskus on Oulu, jossa on nykyisellään, vuoden 2013 alusta toteutuneen kuntaliitoksen jälkeen runsaat 190 000 asukasta. Toinen kuntaliitos, Raahe ja Vihanti, toteutui niin ikään 2013 alusta. Vuosina 2007 - 2010 maakunnassa on tehty viisi kuntaliitosta, joissa oli mukana 12 kuntaa. Oulun kaupunkiseutu (230 000 asukasta) muodostuu kuudesta kunnasta. Pohjois-Pohjanmaan kuntien keskikoko on hieman alle 12 000 asukasta.

Maakunnassa voidaan muodostaa vain mekaanisesti vähintään 20 000 asukkaan kuntia, mutta ei vahvoja peruskuntia. Tähän vaikuttaa alueen pienten kuntien heikko asukkaiden tulopohjasta johtuva kunnallisveron tulotaso, huoltosuhde ja harva-asutus. Näin muodostetut kunnat eivät pystyisi vastaamaan niistä tehtävistä, joista mm. valmisteilla olevan sote-uudistuksen linjauksissa kunnilta odotetaan.

Kuntaliitokset maakunnan alueella ovat edelleen tarpeellisia, niiden tulee perustua kuntien omaan tahtotilaan lukuun ottamatta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia. Liitokset tulee tehdä vahvasti strategisista lähtökohdista ja ottaen samalla kantaa palveluiden kattavaan ja tehokkaaseen järjestämiseen, ei pelkästään mekaanisena suorituksena annettujen kriteerien täytyttyä.

Vahvan peruskunnan kriteerin taustalla on väestön riittävä tulopohja ja hallittu palveluiden kustannuskehitys. Kattavasti Pohjois-Pohjanmaalla ei ole realistista muodostaa vähintään 20 000 asukkaan vahvoja peruskuntia harvan asutuksen ja matalan tulotason vuoksi.

Kuntaliitosten selvitysalueita määriteltäessä tulee Pohjois-Pohjanmaan rakenne huomioida siten, että työssäkäyntialueista muodostuvat selvitysalueet voivat olla väestöltään 20 000 asukasta pienempiä ja talouspohjaltaan olosuhteet huomioiden nykyistä kuntarakennetta vahvempia.

Selvitysvelvollisuus ja selvityspenusteet

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista kolmesta selvityspenusteesta osoittaa selvitystarvetta: 1) palveluiden edellyttämä väestöpohja; 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne; 3) kunnan taloudellinen tilanne. Kunta ei kuitenkaan voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se täyttäisi selvityspenusteita, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

Pohjois-Pohjanmaalla selvitysvelvollisuus koskisi käytännössä kaikkia kuntia. Valtaosa kunnista tulee selvityksen piiriin väestöpohjan penusteella, työpaikkaomavaraisuuskriteeri täyttyy 10 kunnassa: Alavieska, Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Merijärvi, Muhos, Pyhäjoki ja Tyrnävä. Työssäkäyntialueita maakunnassa tunnistetaan kaksi: Oulun työssäkäyntialue (Kempele, Liminka, Muhos, Tyrnävä) ja Raahen työssäkäyntialue (Pyhäjoki ja Siikajoki). Yhdyskuntarakennepenuste täyttyy Oulun ja Kempeleen osalta sekä kasvupaineen penusteella Oulun ja Limingan osalta.

Pohjois-Pohjanmaan liitto näkee kunnille asetetun selvitysvelvollisuuden mahdollistavana ja painottaa kuntalähtöisyyden ohella laajemman aluenäkökulman huomioon ottamista mm. sote-palveluiden järjestämisessä.

Selvitysalueesta poikkeaminen

Selvitysalueesta poikkeamiseen liittyvät menettelytavat, määräajat sekä penusteet vaativat esitetystä tarkempaa määrittelyä.

Määräajat ja menettelyt

Laissa edellyttäisiin, että kunnat tekevät yhdistymiselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymiselvitykset 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä. Laissa säädettäisiin kuntien velvollisuudesta ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää laissa edellytetysti kuntien yhdistymistä. Valtiovarainministeriö voisi tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei ole 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä tehnyt kuntien yhdistymisesitystä kuntarakennelain edellytykset täyttävän uuden kunnan muodostamisesta.

Pohjois-Pohjanmaan liitto pitää esitettyä aikataulua haasteellisena, ja jopa epärealistisena. Kunnille jää vähän selvitysaikaa, mikäli selvitykset käynnistyvät vasta marraskuun 2013 takarajan jälkeen. Selvityksistä uhkaa näin tulla vain mekaanisia laskelmia strategisuuden kustannuksella. Lähtökohtana selvityksissä tulee olla strateginen näkemys palveluprosessien uudistamisesta.

Uudistuksessa tulee ottaa huomioon ja varmistaa, että kunnilla on mahdollisuus tarkastella uudistusta kokonaisuutena: kuntarakennelaki, sosiaali- ja terveydenhuollon rakennelaki, kuntalaki sekä valtiosuuslainsäädäntö.

Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta

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, jos kunnan kyky peruspalvelujen järjestämiseen on vaarantunut eivätkä kuntalaiset saa tarvitsemiaan palveluja.

Jos kaikki kunnat hyväksyisivät kuntajakoselvittäjän ehdotuksen kuntien yhdistymisestä, ne tekisivät siitä esityksen ministeriölle. Muutoin esityksen tekisi kuntajakoselvittäjä. Valtioneuvosto voisi päättää kuntien yhdistymisestä, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi. Lisäksi edellyttäisiin, että tilanteessa täytyvät kuntajaon muuttamisen edellytykset. Valtioneuvostolla olisi lopullinen harkintavalta siitä, toteutetaanko kuntajakoselvittäjän esittämä kuntien yhdistyminen.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi § 18 uusi kolmas momentti, jossa säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta päättää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntien yhdistämisestä. Laissa tulee selkeästi määritellä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta ja siitä johtuvat riskit palveluiden tasavertaiselle saatavuudelle.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien osalta selvitysmenettelyyn tulisi kytkeä tervehdyttämissuunnitelman tekeminen yhdistyvän kunnan talouden vahvistamiseksi. Tilanne ei saa vaarantaa yhdistyvän kunnan talouden kestävyyttä ja palvelujen tuottamista.

Pohjois-Pohjanmaan liitto näkee itsehallinnollisuuden perusteiden mukaisena kuntien valtuustojen päätösvallan korostumisen kuntien yhdistymisessä. Palveluiden tasapuolisen turvaamisen näkökulmasta on perusteltua, että erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien osalta lopullinen harkintavalta voi olla valtioneuvostolla.

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnille tarjottaisiin tukea laissa edellytettyjen yhdistymiselvitysten tekemiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi kuntia kannustettaisiin tekemään tarvittavat kuntarakenteen muutokset suuntaamalla kunnille yhdistymisavustusta ja korvaamalla mahdolliset yhdistymisestä johtuvat valtionosuuden menetykset.

Yhdistymisavustusten maksamista jatkettaisiin kuntarakenneuudistukseen liittyvissä vuosien 2014 - 2017 alusta voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Yhdistymisavustuksen saamiseksi edellytettäisiin lisäksi kuntien tekevän yhdistymisesityksen 1. päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Yhdistymisavustus olisi kuntien yhdistymistä kohden 3 - 10 miljoonaa euroa. Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksettaisiin kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityspäätöksen täyttävä kunta tai kuntia. Lisäosa olisi 150 euroa talousperusteen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden. Lisäosalla pyritään helpottamaan kunnan taloudellista asemaa tilanteessa, jossa uuteen kuntaan yhdistyy yksi tai useampia talousvaikeuksissa olevaa kuntaa.

Valtionosuuksien menetysten korvaamista jatkettaisiin vuosille 2014 - 2019. Uudelle kunnalle maksettaisiin kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina vuoden 2019 loppuun saakka korvausta valtionosuuksien vähenemisestä.

Yhdistymisavustuksen lisäosan kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityspäätöksen perusteella tulee olla selvästi korkeampi, jos kyseessä on erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleva kunta, jotta uudella kunnalla on lähtökohtaisesti mahdollisuus toimia elinvoimaisena peruskuntana. Näissä tapauksissa yhdistyvät kunnat ovat yleensä pieniä kuntia.

Edellä mainitun kriisikunnan talouden tervehtyttämissuunnitelman noudattaminen tulisi olla ehtona yhdistymisavustuksen korotetulle lisäosalle.

Valtionosuuksien menetysten korvaaminen on edellytys uudistusten toteutumiselle. Tämä tulee yhteensovittaa valtionosuusuudistuksen kanssa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen lähtökohtana on peruspalveluiden vahvistaminen. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon integraatiota sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden integraatiota. Palvelurakenteella vahvistetaan myös integraatiota muuhun kunnalliseen päätöksentekoon.

Hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu kaksiportainen järjestelmä: uusi laaja perustaso, jota tukee erityisvastuutaso. Palvelurakenneuudistuksen peruslinjauksena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu on kunnilla. Tämä edellyttää kunnalta talouden vakautta, palveluiden järjestämistä ja omaa tuotantoa koskevan osaamisen varmistamista, henkilöstön riittävyttä sekä mahdollisuutta investoida palvelutuotannon vaatimaan infrastruktuuriin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja rahoittamiseen kykenevän vahvan kunnan vaihtoehtona voidaan tarvittaessa antaa mahdollisuus poikkeusmenettelyyn, jossa kunnat yhdessä voivat muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen kykeneviä väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalueita. Tavoitteena on, että sote-päätökset tukevat kuntarakenteen muutoksia siten, että riittävän vahvat peruskunnat ovat ensisijainen vaihtoehto.

Hallitus on asettanut sosiaali- ja terveystalvuu-uudistuksen jatkotyön tueksi selvityshenkilöryhmän, joiden tehtävänä on alueen kuntien ja olemassa olevien yhteistoimintamallien erityispiirteiden kartoitus ja ratkaisuehdotusten esittäminen. Selvitystyö toimii apuna vuonna 2013 tehtäville kuntien omille kuntarakenneselvityksille. Tarvittavien sosiaali- ja terveydenhuoltoalueiden (sote-alueiden) määrä ja tarkempi rakenne määritellään sen jälkeen, kun kuntarakenteen keskeiset ratkaisut ovat selvillä.

Pohjois-Pohjanmaan liiton mielestä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistuksen lähtökohdat, joilla tavoitellaan yhdenvertaisia, ennaltaehkäiseviä ja oikea-aikaisia palveluja, joilla vähennetään raskaimman ja kalteimman tuen ja hoidon tarvetta, ovat oikeat. Myös tavoitteet sosiaali- ja terveystalvuu- palvelujen integraation ja perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraation vahvistamiseksi nähdään hyvinä.

Maakuntaliitto näkee, että tähän mennessä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistuksen valmistelutyössä ei kuitenkaan ole pystytty esittämään mallia, joka riittävästi selkiyttäisi nykyistä moniportaista järjestelmää ja poistaisi palvelujärjestelmän päällekkäisyyksiä. Työryhmän työtä tuleekin siltä osin jatkaa.

Liiton mielestä on välttämätöntä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistus kytketään entistä tiukemmin kuntarakenteen uudistamiseen. Kuntarakennuudistuksessa on kyettävä hahmottamaan mm. mitä kaksiportainen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne tulee tarkoittamaan kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevan palveluiden määrän, laadun ja saavutettavuuden suhteen. Miten mahdollisten sote-alueiden rahoitus järjestetään? Kuinka paljon ja millaisia nykyään muissa organisaatioissa, kuten sairaanhoitopiireissä tai niiden liikelaitoksissa, tuotetuista palveluista on siirtymässä kunnille tai vaihtoehtoisille sote-alueille? Millaista osaamista ja infrastruktuuria siirtyvät palvelut edellyttävät?

Maakunnan monimuotoisuuden huomioon ottaen Pohjois-Pohjanmaalla on vaikea päästä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistuksessa esitettyyn kaksiportaiseen malliin, jossa sairaanhoitopiiri poistuu, ja jossa koko sote-palvelutuotanto kaavillaan laajalle perustasolle, muutoin kuin perustamalla yksi koko maakunnan kattava sote-alue. Toteutuakseen maakunnallinen sote-alue tarvitsee tarkastelua demokraattisen päätöksenteon ulottuvuudesta.

POHJOIS-POHJANMAAN LIITTO



Mirja Vehkaperä
Maakuntahallituksen
puheenjohtaja



Pauli Harju
Maakuntajohtaja