



6.3.2013

06.03.2013

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite Lausuntopyyntöne VM162:00/2011

Lausunto lakiehdotuksesta Kuntarakennelaiksi

Yleistä

Kuntarakennemuutos on osa erittäin laajaa kokonaisuudistusta, jossa muutetaan kuntajakoa, rahoitusta, kuntien tehtäviä ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä. Kaikki tämä tulee merkittävästi vaikuttamaan siihen millaisessa toiminta- ja säädösympäristössä kunnat tulevaisuudessa tulevat toimimaan.

Uudistuksia valmistellaan eri tahtia ja niiden vaikutusta nyt lausunnon kohteena olevaan kuntarakenteeseen on haasteellista hahmottaa. Myös käynnissä olevat sosiaali- ja terveydenhuollon alueelliset selvitykset sekä valtion paikallishallinnon muutos tulevat antamaan lisätietoa siihen, millaiseen rakenteeseen kuntakenttää tulevana vuosina tullaan kehittämään.

Tarkasteltaessa Suomen eri alueita esitettyjen kriteerien perusteella, Pohjois-Suomen aluehallintovirastoin toiminta-alueella kuntien tilanne poikkeaa paljon esimerkiksi Varsinais-Suomen tilanteesta. Keskeisiä alueellisia erityistekijöitä ovat harva asutus ja pitkät etäisyydet koko alueella. Pohjois-Pohjanmaalla on erittäin suuri nuorten ja lasten osuus väestöstä ja Kainuussa sitä vastoin varsin nopeasti ikääntyvä väestö. Myös maakuntien sisällä on eroja keskusalueiden ja maaseutumaisen alueiden välillä. Pohjois-Pohjanmaan väestöstä noin puolet asuu Oulussa. Koillisella kunnat ovat pinta-alaltaan laajoja ja maakunnan eteläosassa pohjoista osaa pienempiä.

Kuntarakennemuutoksessa tulee huomioida, että kunnilla tulee olla erilaisia vaihtoehtoja palvelujen järjestämiseen. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että Kuntarakennelain jatkovalmistelussa huolehditaan siitä, että säädökset mahdollistavat kansalaisten yhdenvertaisuuden, perusoikeuksien ja osallisuuden toteutumisen myös harvaan asutuilla alueilla.

Aluehallintovirastot ja sitä ennen lääninhallitukset ovat arvioineet peruspalvelujen saavutettavuutta ja saatavuutta jo 16 vuotena. Kuntarakennelu-

neuudistuksen myötä peruspalveluverkon muutosten, palvelujen saataavuuden ja laadun arviointi tulevat edellyttämään myös peruspalvelujen arvioinnin kehittämistä.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto esittää, että aluehallintovirastojen tekemää peruspalvelujen arviointia käytetään entistä tehokkaammin uudistuksen vaikutusten arvioinnissa ja seurannassa. Arviointimenetelmiä tulee kehittää siten, että ennakoiva arviointi tulee keskeiseksi osaksi peruspalvelujen arviointia. Kehitteillä oleva Patio 2.0 järjestelmä tulee tarjoamaan tähän työhön hyvin soveltuvia välineitä.

Palvelu- ja väestöpohjakriteeri

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toiminta-alueen 38 kunnasta 35 joutuisi väestöpohjakriteerin perusteella selvittämään yhdistymistä. Selvitysalueen kriteereissä todetaan vaatimus kunnan omasta palvelutuotannosta, matalan kynnyksen palveluista ja lähipalveluista. Kuntien kannalta näiden kriteerien oikeudenmukainen soveltaminen edellyttää sen tarkkaa määrittelyä, miten arvioidaan riittävä oma palvelutuotanto ja mitä tarkoitetaan matalan kynnyksen palveluilla ja lähipalveluilla. Jatko-työssä tulee määrittellä, mikä osa kuntien järjestämisvastuulla olevasta palvelutuotannosta on ehdottomasti tuotettava kunnan omana tuotantona. Silloin kun joku tehtävä määrittellään selkeästi julkisena tuotettavaksi, edellyttää se myös resursseista huolehtimista.

Maantieteellisesti laajoissa kunnissa ja kuntien yhteistoimintarakenteissa tulee olemaan keskeinen haaste turvata kansalaisille tärkeiden lähipalvelujen saatavuus. Kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta on oleellista, ettei palveluja tarvitsevä väestö jää palvelujen ulkopuolelle pitkien matkojen ja niistä aiheutuvien kustannusten vuoksi. Mm. tasa-vertaisen perusopetuksen toteutumisen näkökulmasta toimiva logistiikka on merkittävä asia. Sen estämiseksi, ettei koulumatka muodostu liian pitkäksi, oppilaan tulisi voida käydä koulua naapurikunnan puolella, mikäli tämä olisi oppilaan kannalta helpointa.

Kuntarakennemuutoksessa ja siihen liittyvässä valtionosuusuudistuksessa on huomioitava harva asutus ja pitkät etäisyydet sekä ikärakenne palvelujen tuottamisen kustannuksia lisäävinä tekijöinä.

Kuntarakenteen muutoksen myötä tulee entistäkin tärkeämmäksi kehittää liikkuvia palveluja sekä sähköisiä palveluja. Erittäin haasteellista tulee olemaan näiden palvelujen ulottaminen harvaan asutuille alueille, ellei kaikkialla ole saatavilla toimivia laitteita tai asukkailla ei ole taitoa käyttää niitä. Tällä hetkellä harvaanasutuilla alueilla puretaan kiinteät puhelin- ja teleyhteydet huolimatta siitä, että korvaavia järjestelmiä, esimerkiksi valokaapeliyhteyksiä ei ole rakennettu valmiiksi. Ikääntyneet kansalaiset, jotka eivät oman työuransa aikana ole harjaantuneet käyttämään sähköisiä tietoliikennejärjestelmiä, eivät todennäköisesti pysty hyödyntämään myöskään sähköisiä palveluja. Näille henkilöille on hyvä järjestää tarvittaessa mahdollisuus saada tukea sähköiseen asiointiin.

Integraatiotavoite

Uudistuksen lähtökohtana tulee olla, että kunta vastaa kaikissa palvelujen järjestämis- ja tuottamistilanteissa kuntalaisten hyvinvoinnista. Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio muuhun kunnalliseen päätöksentekoon on keskeistä tämän tehtävän onnistumiseksi. Päätöksenteko ja eri asioiden johtaminen on organisoitava siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden hallinnonalojen asiat kaavoituksesta koko palvelujen kirjoon kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa niin yksittäisissä kunnissa kuin kuntien yhteistoimintarakenteissa.

Kainuun hallintokokeilusta saadut tulokset osoittavat, että myös kuntien yhteistoiminnalla voidaan saada aikaan myönteisiä tuloksia. Kainuussa on kyetty kehittämään palvelujärjestelmää kokonaisvaltaisesti toteuttaen sosiaalitoimen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatio. Sen sijaan ongelmia on ollut kunnan hyvinvointijohtamisen yhdistämisessä sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavan kuntayhtymän strategiaan.

Kuntien talouden vakavaraisuus

Esitetyt taloudelliset kriteerit ovat sinällään selkeitä. Tässä vaiheessa on kuitenkin haasteellinen tehtävä arvioida, toimivatko nyt ehdotetut talouskriteerit arvioitaessa tulevien kuntien toimintaedellytyksiä. Kuntien taloudellinen tilanne voi nopeastikin muuttua valtionosuuksien leikkausten ja veromuutosten vuoksi. Myös muutokset valtionosuusjärjestelmässä tulevat vaikuttamaan kuntien toimintaedellytyksiin.

Silloinkin kun palveluja järjestetään kuntien yhteistoiminnalla, kustannuseriaatteet tulee muodostaa sellaisiksi, että niiden kautta syntyy yhteistoiminta-alueen kuntien yhteistä "särkymävaraa" äkillisten, kalliiden palvelutarpeiden kustannuksiin.

Poikkeaminen selvitysalueesta

Harkittaessa poikkeamisen sallimista selvitysalueesta, asiaa tulee tarkastella alueellisen kokonaisuuden ja alueen yhteisen edun näkökulmasta. Pelkästään rakenteet eivät saisi olla ohjaavana kriteerinä kuntajakoa kehitettäessä. Tärkeää on pitää näkökulma palvelujen asiakaslähteisyydessä, tasa-arvoisessa saatavuudessa sekä palvelujen kehittämisessä.

Asukkaiden osallisuus ja demokratia

Asukkaiden osallisuus ja lähidemokratian toteutuminen tulee varmistaa sekä maantieteellisesti että asukasluvultaan suurissa kunnissa. Sama koskee myös keskuskaupunkeja ja kuntien yhteistoimintarakenteita. Hallintojärjestelmät tulee kehittää sellaisiksi, että toiminnan vastuuky-

symykset ovat selvänä kaikille osapuolille, sekä kansalaisille että päätöksentekijöillekin.

Valtionosuusmenetysten korvaaminen

Valtionosuuksien väheneminen ei saa heikentää kuntien toimintaedellytyksiä. Palvelujen turvaamiseksi on tärkeää, että Kuntarakennelakiin kirjataan menettely tilanteisiin, joissa kuntien valtionosuudet yhdistymisen vuoksi mahdollisesti vähenevät.

Ylijohtaja


Terttu Savolainen

Johtaja


Margit Pääta



6.3.2013

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite Lausuntopyyntöne VM162:00/2011

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

Sosiaali- ja terveydenhuollon kentällä on käynnissä selvityshenkilöiden työ. Sen myötä kuva eri alueiden mahdollisuuksista järjestää ja tuottaa palveluja täsmentyy. Kannanotto ministeriryhmän linjauksiin olisi varmasti ollut perusteellisemmin valmisteltavissa, jos aluehallintovirastolla olisi käytettävissä selvityshenkilöiden tuottama materiaali. Tuottaja- ja järjestäjänäkökulman yhdistäminen ohjauksen ja valvonnan myötä syntyneeseen näkemykseen olisi antanut hyvän mahdollisuuden arvioida tehtyä linjausta.

Uudistukseen liittyvä keskeinen linjaus on, että sillä turvataan kuntalaisten oikeus lähipalveluihin. Lähipalvelujen saatavuus on väestön tasa-vertaisuuden näkökulmasta keskeistä niin kasvukeskuksissa, maantieteellisesti isoissa kunnissa kuin harvaan asutuissa kunnissa. Jatkotyössä on keskeistä määrittellä tarkasti ne lähipalvelut, jotka täytyy olla jokaisella kohtuullisen matkan päässä. Etenkin harvaan asutuilla alueilla, mutta myös toiminta-alueeltaan isoissa kunnissa oleellista kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta tulee olemaan, ettei palveluja tarvitsevä väestö jää palvelujen ulkopuolelle pitkien matkojen ja niistä aiheutuvien kustannusten vuoksi. On syytä huomioida viime vuosina tapahtunut harvaanasuttujen alueiden julkisten liikennepalvelujen heikkeneminen. Liikkuvat palvelut voivat tuoda palvelut lähelle kuntalaista silloin, kun sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen järjestäjällä ei ole mahdollisuutta niitä pysyvän lähellä tuotettavan palvelun kautta sitä järjestää.

Uudistuksen tavoitteena todetaan olevan mm., että kunnat tai sote-alueet pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Määrittely "pääosin" vaatii täsmentämistä. Jatkotyössä tulee määrittellä, mikä osa kuntien järjestämisvastuulla olevasta palvelutuotannosta on ehdottomasti tuotettava kunnan omana tuotantona. Silloin kun joku tehtävä määrittellään selkeästi julkisena tuotettavaksi, edellyttää se myös resursseista huolehtimista.

Jatkovalmistelussa on tärkeää tarkastella objektiivisesti myös kehityksen myötä syntynyttä kokonaisuutta peruspalvelujen tuottamisessa. Yhteistyö ja työnjako palvelutuotannossa julkisen ja yksityisen palvelutuotannon välillä voi olla myös toimivaa ja eräillä alueilla edellytyskin palvelujen turvaamiselle. Se edellyttää, että vastuut ja toimivaltakysymykset on selkeästi määritelty.

Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio ja sen integraatio kunnan muuhun toimintaan on erittäin tärkeää. Linjauksessa todetaan, että kunta on paras sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjä myös siksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden hallinnonalojen asiat kaavoituksesta koko palvelujen kirjoon kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Kunta vastaa kaikissa palvelujen järjestämis- ja tuottamistilanteissa kuntalaisten hyvinvoinnista. Keskeistä on organisoida päätöksenteko ja eri asioiden johtaminen siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden hallinnonalojen asiat kaavoituksesta koko palvelujen kirjoon kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa.

Kainuun hallintokokeilusta saadut tulokset osoittavat, että myös kuntien yhteistoiminnalla voidaan saada aikaan myönteisiä tuloksia. Kainuussa on kyetty kehittämään palvelujärjestelmää kokonaisvaltaisesti toteuttaen sosiaalitoimen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatio. Sen sijaan ongelmia on ollut kunnan hyvinvointijohtamisen yhdistämisessä sosiaali- ja terveystalouksista vastaavan kuntayhtymän strategiaan.

Linjauksessa todetaan, että uudistuksella kuntien mahdollisuudet hallita nopeasti kasvaneita ja kasvavia erikoissairaanhoidon kustannuksia paranevat, kun sekä perustason sosiaali- ja terveystalouksista että valtaosasta erikoissairaanhoidon palveluja päätetään samassa organisaatiossa. Tämän toteutuminen edellyttää riittävää ja määrätietoista resurssointia perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon ennaltaehkäiseviin palveluihin ja korjaaviin palveluihin. Eri hallinnonalojen ja asiantuntijoiden tasavertainen yhteistoiminta ja tietämys toisen hallinnon alan palveluista ja auttamismahdollisuuksista on tärkeää sekä palvelutoiminnassa että päätöksentekotasolla.

Linjauksessa todetaan, että tavoitteena on valtaosan väestöstä oleminen kaksipuolaisen järjestelmän piirissä. Tämä linjaus koskee lähinnä työelämän ulkopuolella olevaa väestöä, sillä työssä olevien osalta suuri osa palveluista toteutuu käytännössä työterveyshuollossa.

Sähköisiä palveluja kehitettäessä tulee kiinnittää erityisesti huomiota, millä tavalla palvelu tavoittaa asiakkaat ja miten sähköiset palvelut ulotetaan harva-alueella, ellei saatavilla ole toimivia laitteita tai asukkailla ei ole taitoa käyttää niitä. Tällä hetkellä harvaanasutuilla alueilla puretaan kiinteät puhelin ja teleyhteydet huolimatta siitä, että korvaavia järjestelmiä, esimerkiksi valokaapeliyhteyksiä ei ole rakennettu valmiiksi. Ikäänntyneet kansalaiset, jotka eivät oman työuransa aikana ole harjaantuneet

käyttämään sähköisiä tietoliikennejärjestelmiä, eivät todennäköisesti pysty hyödyntämään myöskään sähköisiä palveluja. Näille henkilöille on hyvä järjestää tarvittaessa mahdollisuus saada tukea sähköiseen asiointiin. Edellä mainitut liikkuvat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat eräs keino turvata palvelujen saatavuutta näille asiakasryhmille.

Sosiaali- ja terveydenhuollosta tehty ja tekeillä olevat alueelliset selvitykset antavat lisätietoa olosuhteiden erilaisuudesta maan eri osissa. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että uudistuksessa otetaan huomioon alueiden erilaisuus. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueella tulisi rakentaa toiminnallisesti mahdollisimman laajat sote-alueet. Alueellisesti tasapainoisin ratkaisu olisi toteuttaa kaksi sote-aluetta, Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu. Tällöin turvataan sosiaali- ja terveydenhuollon osaaminen ja tehokas palveluverkko koko alueella. Kunnilla tai niiden yhteistoimintarakenteilla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen kuin myös lähipalvelujen tasavertaiseen saatavuuteen.

Ylijohtaja


Terttu Savolainen

Johtaja


Margit Päätalo