

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2010 vp

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä marraskuuta 2009 lähettänyt valtioneuvoston selonteon kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (VNS 9/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan ja samalla päättänyt, että perustuslakivaliokunta, valtiovarainvaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta voivat antaa toimialaansa koskevan lausunnon viimeistään 16.4.2010.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti valtiovarainvaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnon (VaVL 1/2010 vp, LiVL 5/2010 vp, SiVL 3/2010 vp, StVL 2/2010 vp, TyVL 4/2010 vp, YmVL 2/2010 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi, valtiovarainministeriö
- peruspalveluministeri Paula Risikko, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylijohtaja, osastopäällikkö Päivi Laajala ja neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, valtiovarainministeriö

- suunnittelupäällikkö Kirsi Kangaspunta ja ylitarkastaja Katri Santtila, opetusministeriö
- apulaisosastopäällikkö Kristiina Pietikäinen ja liikenneneuvos Petri Jalasto, liikenne- ja viestintäministeriö
- aluekehitysjohtaja Pekka Urjanheimo, työ- ja elinkeinoministeriö
- sosiaalineuvos Martti Lähteinen, lääkintöneuvos Jukka Mattila ja suunnittelija Erkki Papunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- rakennusneuvos Matti Vatiilo, ympäristöministeriö
- ylijohtaja Marina Erhola ja kehittämispäällikkö Lauri Vuorekoski, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- puheenjohtaja, kansanedustaja / ordförande, riksdagsledamot Anna-Maja Henriksson ja hallintoasiain asiantuntija / sakkunnig i förvaltningsärenden Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- lakiasiain johtaja Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto edustaen myös Kunnallista työmarkkinalaitosta
- maakuntajohtaja Matti Viialainen, Etelä-Savon maakuntaliitto
- strategiajohtaja Esa Toivonen, Kainuun maakunta -kuntayhtymä
- kaupunginjohtaja Jussi Pajunen, Helsingin kaupunki
- kaupunginjohtaja Lauri Lamminmäki, Kouvolan kaupunki
- kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirta, Lahden kaupunki

- kaupunginjohtaja Matti Pennanen, Oulun kaupunki
- kuntayhtymän johtaja Anne Knaapi-Lamminen, Peruspalvelukuntayhtymä Kallio
- hallintojohtaja Irma Nieminen, Salon kaupunki
- suunnittelija Marjo Katajisto, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- työmarkkina-asiamies Kai Kullaa, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- neuvottelujohtaja Harri Sirén, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- vt. pääsihteeri, sosiaalineuvos Aimo Strömberg, Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyöyhdistys YTY ry
- toiminnanjohtaja Riitta Särkelä, Sosiaali- ja terveystieteiden Keskusliitto ry
- neuvottelujohtaja Jukka Kauppala, Tekniikka ja Terveys KTN ry, edustaen myös Julkisan neuvottelujärjestö JUKO ry:tä
- kunta-asiantuntija Jussi Salo, Toimihenkilöiden Neuvottelujärjestö TNJ ry
- professori Aimo Rynänen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Kansaneläkelaitos
- Itä-Suomen aluehallintovirasto
- Opetushallitus
- Kalajoen kaupunki
- Lavian kunta
- Muonion kunta
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
- Pudasjärven kaupunki
- Vaalan kunta
- saamelaiskäräjät
- Keskuskaupakamari
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Invalidiliitto ry
- Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty ry
- Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Selonteon taustaa

Sisäasiainministeriö on antanut hallintovaliokunnalle 15 päivänä maaliskuuta 2005 perustuslain 47 §:n 2 momentin nojalla valiokunnan tekemästä pyynnöstä kirjallisen selvityksen siitä, mitkä ovat kuntakentän — mukaan lukien yksittäisen kunnan — taloudelliset mahdollisuudet selviytyä asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan (MINS 1/2004 vp).

Ministeriön selvitys ei sisältänyt toimenpideehdotuksia, vaan se on ollut rajattu koko maan tasolla koskemaan kuntien tehtävien ja rahoituksen kehitystä vuodesta 1993 aina vuoteen 2004. Selvityksestä ilmenee, että tilinpäätöstiedot, joita selvityksen pohjana on pääasiassa käytetty, eivät kerro palvelujen tasosta, tarpeesta, laadusta, saavutettavuudesta tai palvelujen käyttäjien tyytyväisyydestä. Tilinpäätöstietojen ja taloutta

koskevien tunnuslukujen perusteella on kuitenkin ollut mahdollista päätellä, minkä tyyppisissä kuntaryhmissä tai alueilla palvelujen järjestämissä mahdollisuudet ovat heikoimmat tai parhaimmat — taloudellisten edellytysten asettamisissa rajoissa.

Hallintovaliokunta on sittemmin mietinnössään HaVM 31/2006 vp tähdentänyt käynnistämänsä selvitysmenettelyn merkittävimmän vaikutuksen olleen siinä, että hallitus on päättänyt asettamaan PARAS-hankkeen eli kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen.

Eduskunta onkin vuoden 2006 valtiopäivillä hyväksynyt hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 31/2006 vp mukaisesti lain kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007), joka on tullut voimaan vuoden 2007 helmikuussa. Mietinnössään hallintovaliokunta on edellyttänyt hallituksen antavan eduskunnalle vuonna 2009 selonteon kunta- ja palvelurakennemuutuksen

toteutuksesta sekä kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan puitelain tavoitteiden toteutumisesta.

Käsiteltävänä oleva selonteko on valmisteltu useiden ministeriöiden yhteistyönä, yhteensovitusvastuun ollessa valtiovarainministeriössä. Selonteon valmistelussa on Suomen Kuntaliittoa kuultu asiantuntijana. Valmistelutyötä on ohjannut kunta- ja palvelurakennemuutoksen kokonaisohjauksesta vastaava parlamentaarinen seurantaryhmä. Valmistelussa on hyödynnetty lukuisten eri työryhmien ja hankkeiden sekä tutkimusten, arviointien ja selvitysten tuloksia.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tarve perustuu niihin merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin, jotka koskevat osin jo nyt kuntakenttää ja jotka kunnat kohtaavat lähivuosina yhä voimakkaammin. Väestön vanheneminen, palvelukysynnän kasvu, sisäinen muuttoliike, yhdyskuntarakenteen tiivistyminen, henkilöstön eläkkeelle siirtyminen, työvoiman niukkeneminen sekä julkisen talouden paineet samoin kuin palvelujen tuotantotapojen monimuotoistuminen vaativat uutta osaamista sekä syvenevää yhteistyötä kuntien kesken sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Kaikkiaan toimintaympäristömuutokset edellyttävät kunta- ja palvelurakenteen kehittämistä, jotta kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu voidaan turvata.

PARAS-hankkeen tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää sekä tarkistaa valtion ja kuntien välistä tehtävänjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoitus on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytykset kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Kunta- ja palvelurakennemuutustus on aktivoitunut kuntia

Valiokunta pitää PARAS-hankkeen luonne ja mittavuus sekä sen toimeenpanoon tähän mennessä käytettävissä ollut lyhyt ajanjakso huomioon ottaen luonnollisena, että uudistus on vielä keskeneräinen ja että sen vaikutukset tulevat näkymään vasta pidemmällä aikavälillä. Uudistuksen edetessä voidaan laajemmin arvioida sen vaikutuksia palvelujen laatuun ja saatavuuteen, tuottavuuden kehittymiseen, menojen kasvun hillintään sekä muun muassa henkilöstövoimavarojen riittävyyteen. Samoin vasta pidemmällä aikavälillä on mahdollista tarkemmin tehdä arvioita uudistuksen vaikutuksista kielellisten oireiden toteutumiseen, kunnalliseen itsehallintoon, sukupuolten väliseen tasa-arvoon sekä henkilöstön asemaan.

Selonteossa arvioidaan tähän mennessä tapahtunutta uudistuksen etenemistä, sen ja puitelain tavoitteiden toteutumista sekä uudistuksen tuloksia ja vaikutuksia. Se sisältää myös uudistustyön jatkamista koskevat johtopäätökset ja toimintalinjaukset. Uudistusprosessiin liittyen selontekoon sisältyy kehittämistarpeiden näkökulmasta muun muassa yhteensä 57 erillistä linjausta ja jatkotoimenpidekokonaisuutta.

Valiokunta yhtyy selonteossa lausuttuun siitä, että kokonaisuutena tarkastellen uudistuksen yksi keskeisimpiä tuloksia on, että se on aktivoitunut kuntia arvioimaan toimintaansa ja etsimään välttämättömiä uusia ratkaisuja. Tämä on näkynyt kuntarakenteen kehittymisessä, mutta myös palvelurakenteiden kehittämisen käynnistämisessä. Ottaen huomioon, että puitelaki on ollut voimassa noin kolme vuotta, uudistusvauhti on ollut kuntarakenteen osalta varsin hyvä.

Kuntarakenne ja kuntien yhteistoiminta

Puitelain tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Lain tavoitteena on myös taloudellinen ja kattava palvelurakenne, joka turvaa laadukkaat palvelut ja niiden saatavuuden.

Keinot lain tavoitteiden saavuttamiselle ovat kuntarakenteen vahvistaminen kuntien yhdistymisen kautta, palvelurakenteiden vahvistami-

nen kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut ja kuntien yhteistoiminnan lisääminen. Toiminnan tuottavuutta parannetaan tehostamalla kuntien palveluiden järjestämisestä sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä.

Kunnan tulee muodostua toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat myös perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan yhteistoiminta-alueen.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksella on toistaiseksi ollut erityisen merkittävä vaikutus hallinnollisten rakenteiden kehittymiseen. Kuntia oli 2000-luvun alkaessa 452. Uudistuksen käynnistyttyä yli 200 kuntaa on ollut mukana kuntien yhdistymisselvityksissä, mitä voidaan pitää huomattavasti ennakoitua suurempana määränä. Yhdistymisissä on ollut mukana yli 170 kuntaa. Kuntaliitosten ennätysvuosi on ollut vuosi 2009, jolloin kuntien määrä on vähentynyt 67:llä. Kuluvana vuonna tapahtuneiden liitosten myötä kuntien määrä on vähentynyt 342:een. Vuosille 2011–2013 päätettyjä liitoksia on tällä hetkellä seitsemän. Käynnissä on 11 kuntajakoselvitystä, joissa mukana on 45 kuntaa. Jos kaikki nämä selvitykset johtavat yhdistymisiin, vähenee kuntien määrä 302 kuntaan vuonna 2013. Liitokset ovat vähentäneet erityisesti pienten kuntien määrää. Alle 20 000 asukkaan kuntien määrä on puolittunut vuosina 2008–2010. Myös kuntien yhteistoiminta on lisääntynyt merkittävästi. Tältä osin valiokunta viittaa lisäksi jäljempänä lausuttuun.

Valiokunta korostaa, että kuntaliitoksissa mukana olleiden kuntien määrä on historiallinen pidemmälläkin aikavälillä tarkasteltuna. Tästä huolimatta kuntarakenne on edelleen hajanainen ja pienten kuntien määrä suuri. Valiokunta pitääkin tärkeänä uudistetun kuntajakolain (170/2007) ja PARAS-puitelain tarjoamien keinojen hyödyntämistä kuntarakenteen kehittämiseksi yhä edelleen. Valiokunta tähdentää, että kuntien yhdistyminen ja yhteistoiminta-aluei-

den muodostaminen ovat jatkossakin vaihtoehtoja vahvistaa palvelujen järjestämisen väestöllistä ja taloudellista perustaa.

Valiokunta toteaa selonteon tavoin, ettei uudistus ole edennyt vielä vahvasti palveluiden sisällölliseen tai palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin kehittämiseen, mutta tämä työ on uudistuksen myötä kuitenkin käynnistynyt siinä kuntakokonaisuudessa, joka on ollut mukana kuntaliitoksissa ja kuntien yhteistoiminnan kehittämisessä. Aiempiä strategisemmilla kuntaliitoksilla ja yhteistoimintaratkaisilla on kyettävä vaikuttamaan palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamisen ohella lisääntyvään kustannustehokkuuteen ja samalla tuottavuuteen. Selonteossa onkin esitetty useita linjauksia, joilla uudistuksen painopistettä siirretään enemmän palveluiden kehittämiseen ja tuottavuuden nostoon.

Valiokunta pitää huolestuttavana, etteivät uudistuksen vaikutukset ole käytännössä näkyneet kuntatalouden kannalta merkittävimmissä kunnissa, suurissa kaupungeissa, jotka täyttävät puitelain edellyttämät väestöpohjat ja jotka eivät ole tehneet rakenteellisia uudistuksia. Kuusi suurinta kaupunkia käyttää kolmasosan kuntien menoista ja vastaavasti sata pienintä kuntaa kolme prosenttia näistä menoista. Sisäisten hallinnollisten rakenteiden kehittäminen ja tuottavuuden lisääminen turvaamalla palvelut kustannustehokkaasti on välttämätöntä juuri tällaisissa suurissa kunnissa, joissa talouden suuri volyymi on mahdollistanut toimenpiteistä pidättäytymisen. Myös näissä kunnissa, niin entisissä kuin kuntaliitosten myötä syntyneissä uusissakin, on tärkeää huolehtia nimenomaan palveluista ja siten palveluja tukevista rakenteista. Osalle pienempiä kuntia, joilla ei ole liian alhaisen väestöpohjan tai erittäin pitkien etäisyyksien vuoksi kuntaliitosten tai yhteistoiminnan kautta edellytyksiä tai mahdollisuuksia turvata palveluja, on etsittävä erityisratkaisuja, asukkaiden palvelutarpeiden tyydyttämiseen. Useissa pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen kunnissa on uudistuksen aikana selvitetty erilaisia mahdollisuuksia voimavarojen kokoamiseen esimerkiksi yhteistoiminta-alueen muodostamisen kautta, mut-

ta lopulta kunnat ovat päättäneet paljolti tähän mennessä vedota puitelain poikkeamisperusteisiin.

Palvelujen tuotantotavat ja organisointi

Kuntien mahdollisuuksiin huolehtia palveluitaan sekä muista tehtävistään ja velvoitteistaan vaikuttavat muun muassa kuntien omat päätökset, kuntien taloudellinen ja muu toimintaympäristö.

Maamme kunnat ovat voimavaroiltaan, pinta-aloiltaan, toimintaympäristöiltään ja hoitamiltaan tehtäviltä erilaisia. Kuntayhtymissä ja seudullisen yhteistyön puitteissa hoidetaan myös monenlaisia tehtäviä. Lisäksi on kunnallisia liikelaitoksia ja kuntien omistamia osakeyhtiöitä. Moninaisesti organisoituneella kuntakentällä on poikkeuksellisen suuri merkitys suomalaiselle yhteiskunnalle, koska kunnallishallinto vastaa keskeisestä osasta kansalaisten peruspalveluja. Vaikka kuntien ja yhteistoiminta-alueiden määrä on vähentynyt merkittävästi ja siten organisaatorakenne on osin yksinkertaistunut, on kunnallishallinnon organisatorinen kokonaisuus monitahoinen.

Peruslähdekohtana on, että kaikkien kuntien tulee kyetä järjestämään asukkailleen samat peruspalvelut. Kuntayhtymässakin peruskunnan tulee vastata, että kuntalaiset saavat palvelunsa. Käytännössä kunnan toimintaympäristö ja olosuhdetekijät osaltaan vaikuttavat, minkä tasoisina palvelut kyetään järjestämään.

Kunnat ovat vanhastaan harjoittaneet sopimusperusteista yhteistyötä ja sillä tavoin huolehtineet merkittävästi palvelujen järjestämisestä. Viimeisen 17 vuoden ajan tätä yhteistyötä on toteutettu etenkin kuntayhtymämallilla. Valiokunta toteaa, että myös sopimusmallilla voidaan turvata avoimuutta ja demokratiaa, jos isäntinä toimivilla kunnilla on tähän riittävää tahtoa. Omistajaohjauksella on muussakin yhteistyössä keinoja. Vastaavasti on myös vahvan peruskunnan mallissa tärkeää huolehtia, ettei ylläpidetä tai rakenneta raskaita ja epäkansanvaltaisia hallintomalleja.

Valiokunta tähdentää, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteena on turvata jokai-

selle perustuslain mukainen oikeus yhdenvertaisuuteen ja riittäviin peruspalveluihin. Uusien rakenteiden ja toimintatapojen on johdonmukaisesti tuettava hyvinvointia ja palvelujen saamista ottamalla huomioon erilaiset olosuhteet maan eri osissa. Valiokunta korostaa, että uudistustyötä on jatkettava määrätietoisesti siten, että se painottuu palveluiden uudistamiseen aiempaa vahvemmin. Palvelurakenteiden ja palvelujen tuotantotapojen uudistaminen on välttämätöntä. Toimintojen ja tuottavuuden tehostamistoimilla on saavutettavissa merkittävimmät kuntataloudelliset ja kansantaloudelliset hyödyt sekä samalla palvelujen korkea taso.

Uudemmissa kehittämishankkeista on syytä mainita erityisesti Kainuun hallintokokeilu. Malli näyttää saadun selvityksen mukaan sopivan Kainuun kaltaisten, vanhenevan ja vähenevän väestön kanssa kamppailevien alueiden palveluiden järjestämiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuolto

Valtaosa kuntatalouden menoista painottuu sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä opetustoimeen. Toimintaympäristömuutokset kohdistuvat muun muassa väestön vanhenemisen ja eläköitymisen myötä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoon, jossa palvelutarpeet ja kustannukset kasvavat. Henkilökunnan saatavuudessa on myös jo nykyisin etenkin alueellisia eroja. Suomen huoltosuhde tulee nykyinäymin olemaan kymmenen vuoden kuluttua Euroopan unionin heikoin. Heikko huoltosuhde ja muuttotappio keskittyvät suurimmaksi osaksi Itä- ja Pohjois-Suomeen muuttovoiton kasautuessa käytännössä muutamaan suurimpaan kaupunkiin ja pääkaupunkiseudulle. Hoito- ja hoivapalvelujen tarve ja saatavuus tulee merkitsemään vakavaa haastetta yhteiskunnan kantokyvyille ja näiden palvelujen järjestämiselle julkisina palveluina. Kustannusten kasvuun vaikuttavat lisäksi luonnollisesti jatkuvasti kehittyvät uudet hoidot ja laitteet.

Valiokunta painottaa, että erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa korostuu rakenteellisten toimenpiteiden ohella saumattomien palveluketjujen ja sähköisten tietojärjestelmien nykyistä

olennaisesti laajempi hyödyntäminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon perustasoa on myös edelleen vahvistettava. Hallintovaliokunta tähdentää tässä yhteydessä, että sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudessa ennalta ehkäisevän työn merkitys nousee vastaisuudessa yhä tärkeämpään rooliin. Samalla myös omakohtaisen vastuun ottaminen itsestämme on ymmärrettävä entistä välttämättömämmäksi. Yhteiskunnan varat eivät millään järjestelyillä tule riittämään sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kattamiseen, elleimme, me suomalaiset, muuta elintapojamme.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa todetaan, että palvelujen järjestämisvastuuta on pidetty puitelain täytäntöönpanossa epäselvänä. Hallintovaliokunta tähdentää mainittuun lausuntoon samalla viitaten, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa selonteon linjauksissa selkeästi todetaan vastuun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta olevan jatkossakin kunnilla. Kunnat voivat käytännössä tuottaa — ja niiden tulee tietyissä tapauksissa toteuttaa — tätä vastuuta muun muassa kuulumalla kuntayhtymään. Palvelut järjestävä organisaatio voi olla yksittäinen kunta, kuntayhtymä tai useampi kunta yhdessä yhden kunnan toimiessa isäntäkuntana. Toiminnassa on hyödynnettävä tarpeen mukaan yksityistä ja kolmatta sektoria.

Perusterveydenhuollosta ja sosiaalitoimesta vastaavien organisaatioiden määrä on selonteossa kuvatulla tavalla tällä hetkellä lähes puolittumassa. Puitelain mukaisen perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen palveluiden 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimus täyttyy valtaosassa kunnista. Noin 60 kunnalta puuttuvat vielä päätökset rakenteellisista ratkaisuista. Hallintovaliokunta ei sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon yhtyen pidä tätä hyväksyttävänä.

Kuten selonteossa todetaan, ei sama sosiaali- ja terveydenhuollon malli sellaisenaan sovellu koko maahan. Puitelaki mahdollistaa erilaisten hallinnollisten organisaatiovaihtoehtojen valitsemisen, mikä jatkossakin on tarpeellista paikal-

listen olosuhteiden sekä erilaisten alueellisten tarpeiden huomioon ottamiseksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa lausunnossaan, että puitelain väestöpohja on vähimmäistavoite ja että esimerkiksi vaativan erityisosaamisen ylläpitämiseksi tarkoituksenmukainen väestöpohja on useimmissa tapauksissa tätä suurempi.

Puitelain piirissä olevista kunnista 80 prosenttia on päättänyt muodostaa perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien hoitamista varten yhteistoiminta-alueen. Näissä ratkaisuissa on kuitenkin myös organisaatiomalleja, jotka johtavat sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteellisen hajanaisuuden lisääntymiseen uudistuksen tavoitteiden vastaisesti.

Selonteon mukaan osassa kuntia lähipalvelut näyttävät etääntyvän ja palvelurakenteet monimutkaistuvan. Uhka palveluverkon hajanaisuuden lisääntymisestä on erityisesti niissä ratkaisuissa, joissa kunnat ovat vaihtelevasti siirtäneet sosiaalitoimen palveluja perusterveydenhuollosta vastaavalle organisaatiolle. Kun yksittäisiä sosiaalitoimen tehtäviä siirtyy yhteistoiminta-alueelle, merkitsee uudistus sosiaalihuollon hajoamista kahdelle eri hallintotasolle. Näin sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisen kokonaisuuden toteutuminen vaarantuu.

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että hallinto- ja rakenneratkaisuissa vahvistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota ja palvelukokonaisuuksien eheyttä ja saumattomuutta sekä asiakaslähtöisyyttä. Sosiaali- ja terveydenhuollon rajapinnat kohtaavat monissa eri palveluissa ja eri väestöryhmien osalta. Tällaisia rajapintoja on erityisesti vanhusten huollossa, vammaispalveluissa, päivähoitossa, neuvolatyössä, päihdetyössä, mielenterveytyydessä ja psykososiaalisissa palveluissa sekä terveyden edistämisessä. Hallintovaliokunta katsoo sosiaali- ja terveysvaliokunnan tavoin, että erityisesti näissä palveluissa tarvitaan asiakkaan kannalta eheää ja yhtenäistä palvelukokonaisuutta sekä koordinoitua toimintamallia. Palveluketjujen parantaminen edellyttää myös hallintokuntien välisen yhteistyön tiivistämistä.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että kootaessa palveluita suuremmissa kunta- ja organisaatioyksiköissä järjestettäväksi lähipalvelut turvataan kuntalaisille hyvällä palveluverkoston suunnittelulla ja toteutuksella. Palvelurakenteiden kehittämisen esteenä tai hidasteena on usein tullut esiin erilaisten tietojärjestelmien yhteensopimattomuuteen tai asiakastietojen käytettävyyteen liittyviä rajoitteita. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä ja sähköistä lääkemääräystä koskevat lait ovat olleet voimassa lähes kolme vuotta, ja niissä säädetyt neljän vuoden siirtymäajat tulevat voimaan ensi vuonna. On valitettavaa, etteivät uudistukset ole edenneet suunnittelussa aikataulusa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen tiedonhallinnan kehittämisessä pyritään tietojen muuttamiseen organisaatio- ja järjestelmäriippumattomiksi, mikä on edellytyksenä toiminnan tehostamiseen ja laadun parantamiseen tähtäville toimintamuutoksille. Tiedon saatavuuden helpottamisella ja tietojärjestelmien käytettävyyden lisäämisellä voidaan myös lisätä potilasturvallisuutta ja parantaa hoidon laatua. Hallintovaliokunta kiirehtii sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen tiedonhallinnan ja erityisesti tietojärjestelmien yhteensopivuuden kehittämistä ja pitää välttämättömänä, että tähän varataan riittävät voimavarat. Tietojärjestelmien osalta valiokunta viittaa lisäksi jäljempänä lausuttuun.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnosta ilmenee, että sosiaali- ja terveydenhuollon osalta palvelurakennemuutoksen muutosprosessi on vielä kesken eikä kokonaisvaikutusten arviointi ole vielä mahdollista. Hallintovaliokunta pitää joka tapauksessa tärkeänä, että hallitus antaa vielä näillä valtiopäivillä eduskunnalle esityksen kunta- ja palvelurakennemuutuksesta koskevan puitelain muuttamiseksi siten, että lakiin lisätään sosiaali- ja terveydenhuollon eheyttä koskeva säännös ja että valtioneuvostolle annetaan toimivalta velvoittaa kunta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen puitelaisissa tarkoitetun väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi vuoden 2013 alusta lukien.

Selonteon mukaan uudistuksen tähänastiset vaikutukset näkyvät erityisesti hallinnollisten rakenteiden kehittämisessä. Sen sijaan uudistus ei ole vielä vahvasti edennyt palvelujen kehittämiseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa pidetään tätä sinänsä ymmärrettävänä, koska puitelain väestöpohjavaatimuksen tehtävänä oli velvoittaa kuntia tekemään päätökset rakenteista, joiden puitteissa palveluihin kohdistuvat velvoitteet voidaan täyttää.

Hallintovaliokunta korostaa erityisesti, että hallinnollisten uudistusten lisäksi on välttämättöntä huolehtia palveluprosessien ja palvelujen sisällöllisestä kehittämisestä. Palvelujen tuottamisen monipuolistuminen edellyttää myös eri osapuolten yhteistoiminnan kehittämistä ja yhteisten tavoitteiden ja läpinäkyvien mittareiden asettamista sekä uusien innovaatioiden käyttöönottamista. Lukuisten kehittämishankkeiden hyödyntämiseksi parhaista tuloksista on tiedotettava tehokkaasti ja edistettävä tulosten saamista käytännön toimijoiden käyttöön.

Hallintovaliokunta painottaa, että väestörakenteen muutos ja julkisen talouden kestävyys turvaaminen asettavat sosiaali- ja terveydenhuollolle erittäin suuria taloudellisia, toiminnallisia ja työvoiman saatavuuteen liittyviä haasteita, joihin on kyettävä vastaamaan. Kunnissa odotetaan valtion taholta strategisia linjauksia ja nykyistä selkeämpää ohjausta.

Opetus-, kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalvelut

Maan sisäinen muuttoliike, kaupungistuminen ja peruskouluikäisten määrissä tapahtuvat muutokset vaikuttavat tulevaisuuden perusopetuspalvelujen järjestämiseen. Asutus keskittyy yhä enemmän pääkaupunkiseudulle ja kaupunkiseuduille. Maaseutumaisissa kunnissa väestömäärän arvioidaan edelleen vähenevän, minkä vuoksi peruskoulua käyvien määrät tulevat siellä pienemään. Perusopetuksen haasteita ovat muutuvan palvelutarpeeseen vastaaminen, opetuksen laadun, kustannustehokkuuden ja palvelujen saatavuuden varmistaminen.

Niillä alueilla, jossa peruskouluikäisten määrä vähenee, joudutaan arvioimaan keinoja perus-

opetuspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Harvaan asutuissa ja pitkien etäisyyksien kunnissa tasavertaisten perusopetuspalvelujen tarjoaminen asukkaille on vaativa tehtävä.

Erityisesti kuntien reuna-alueilla koulujen oppilaaksiottoalueet voisivat olla valiokunnan mielestä kuntarajat ylittäviäkin. Perusopetuspalvelujen saatavuuden turvaamista parantaa oppilaan mahdollisuus käydä lähintä koulua, vaikka se sijaitsisi muualla kuin asuinkunnassa. Harvaan asutuilla alueilla, joissa oppilasmäärät ovat pieniä, perusopetuspalvelut pystytään parhaiten turvaamaan lähipalveluna yhtenäiskouluratkaisujen avulla.

Perusopetuspalvelujen turvaamisessa harvaan asutuilla seuduilla tulee hyödyntää nykyaikaista teknologiaa. Oppilaille tulee luoda aitoja mahdollisuuksia suorittaa oppiaineiden sisältöjä etä- ja verkko-opetuksena. Perusopetuspalvelujen turvaamisen kannalta on keskeistä, että koulujärjestelmää kehitetään pitkäjänteisesti vastaamaan palvelutarpeessa tapahtuvia muutoksia. Kouluverkon kehittämisessä tulee ottaa huomioon lähikouluperiaate ja palvelujen hyvä saatavuus. Koulumatkojen tulee myös haja-asutusalueilla olla kohtuullisia. Kouluverkkoa tulisiakin tarkastella nykyistä enemmän yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Kaupunkiseuduilla palvelutarpeen kasvuun joudutaan vastaamaan lisäämällä oppilaspaikkoja ja rakentamalla uusia kouluja. Investointikustannusten määrää voidaan hillitä kehittämällä kuntarajat ylittäviä palveluja ja hyödyntämällä yhteistyössä seudullista palveluverkkoa.

Hallintovaliokunta yhtyy sivistysvaliokunnan esittämään tavoitteeseen, että lukio tulee voida suorittaa kotona asuen, samoin kuin siihen, että lukion yksikköhinnan korotuksen tulee koskea lukiota myös vuoden 2012 jälkeen kuntien yhdistyessä tai lukion siirtyessä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Ammatillisessa koulutuksessa hallintovaliokunnan käsityksen mukaan koulutuksen riittävän hyvä saatavuus on tärkeää tarkasteltaessa ja kehitettäessä nuorten toisen asteen ammatillisen koulutuksen verkkoa. Lisäksi kunnilla päärahoittajina tulee olla tosiasialliset mahdollisuu-

det vaikuttaa ammatillisen koulutuksen ohjauksen rahoitukseen. Toiminnan tehostumisen myötä tulevat tuottavuuden kasvun hyödyt tulee kohdentaa myös ammatillisen peruskoulutuksen päärahoittajille eli kunnille.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen vaikutukset liikuntapalveluihin ovat tähän mennessä olleet lähinnä kuntaliitoksiin liittyviä muutoksia. Kuntia on tarpeen tukea selonteon linjausten mukaisesti uudistustyössä kokonaisvaltaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan toteuttamisessa.

Kirjastot ovat tärkeitä palvelujen tuottajia. Valiokunta yhtyy selonteon linjaukseen siitä, että kirjasto- ja tietopalvelut tuotetaan asukkaiden lähipalveluina. Kunnat vastaavat kirjastopalveluista pääsääntöisesti edelleen itsenäisesti, eikä tavoite seudullisista kirjastoista ole toteutunut. Käytettävissä olevien tietojen mukaan kuntaliitoksilla ei ole ollut myöskään vaikutusta kirjastojen toimipisteiden lakkauttamisiin. Kulttuuripalvelujen saatavuuden osalta valiokunta viittaa selonteossa lausuttuun.

Kaupunkiseudut

Kaupunkiseutujen kehittämisen osalta valiokunta toteaa, ettei yhteistyö kaupunkiseuduilla ole edennyt maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa tai palvelujen kuntarajat ylittävässä käytössä riittävässä määrin, vaikka yhteistyötä on seudullisesti tiivistetty ja sen tavoitteita puitelain suunnitteluvaiheeseen myötä tarkennettu.

Saadun selvityksen perusteella kaupunkiseudut ovat yhteistyössään eri vaiheissa ja suunnitelmien toteuttamista on tarkasteltava myös seutujen koon ja kuntarakenteessa tapahtuneiden merkittävien strategisten muutosten näkökulmasta. Helsingin työssäkäyntialue on Suomen ainoa metropolialue. Helsingin seudun 14 kunnan osuus Suomen väestöstä on noin neljännes ja kansantuotteesta kolmasosa. Metropolialueen kansainvälisen kilpailukyvyyn ja tasapainoisen kehityksen varmistaminen on tärkeää koko maan kansantalouden suotuisalle kehitykselle ja hyvinvoinnille.

Tärkeää on, että hallitus on käynnistänyt metropolipolitiikan seudun erityiskysymyksiä var-

ten. Hallintovaliokunta tähdentää, että Helsingin seudun yhteistyön sujuvuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota kunta- ja palvelurakennemuutoksen etenemisessä. Valiokunta muistuttaa, että metropolialueen erityispiirteet ovat kokonaisuuden hallinnalle ja yhteistyön käytännön organisoimiselle suuri haaste, mikä puolestaan vaatii omia erityisratkaisuja.

Metropolialueen lisäksi myös muilla suurimilla kaupunkiseuduilla on yhä suurempi merkitys koko Suomen kansainvälisen kilpailukyvyyn kannalta. Nämä ovat vahvasti kasvavia suuria kaupunkiseutuja, joilla yhdyskuntarakenteen hallintaan ja kaupunkiseudun toimivuuteen liittyvät tarpeet ovat myös erityisiä. Eri kaupunkiseuduilla yhteistyön tämänhetkinen tilanne ja ajankohtaiset haasteet näyttävät kuitenkin vaihtelevan.

Kaupunkiseutusuunnitelmien hitaan etenemisen syynä voi toisaalta olla se, että haetaan aktiivisesti syvempää luottamuksen ja yhteistyön pohjaa sekä riittävästi tietoa ennen kuin edetään konkreettisiin toimenpiteisiin. Toisaalta hitaan etenemisen taustalla voi olla myös epäluottamusta, vähäinen todellinen tahto yhteistyöhön tai kyvyttömyys päästä eteenpäin.

Tampereen ja Turun seuduilla on otettu käyttöön kokeiluluonteinen vuoden 2012 loppuun asti kestävä valtion ja seudun kuntien välinen seudullinen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusmenettely. Valiokunta pitää perusteltuna, että aiesopimusmenettely ulotetaan myös Oulun seudulle. Aiesopimus on tärkeää valmistella tiiviissä yhteistyössä maakunnan liiton, ELY-keskusten ja seudun kuntien kesken.

Kielellisten palvelujen turvaaminen

Kielelliset oikeudet mahdollistavat poikkeamisen puitelakiin säädetyistä väestöpohjista. Valiokunta korostaa, että selonteon linjauksia noudattaen myös niin sanottujen poikkeusperuste-kuntien tulee pyrkiä väestöpohjan laajentamiseen siten kuin se on erityisolosuhteet huomioon ottaen mahdollista. Näin on ruotsinkielisissä ja kaksikielisissä kunnissa pääsääntöisesti toimittukin.

Kuntajakolain (1689/2009) 4 §:n mukaan kuntajakoa muutettaessa on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudesta saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksen tarkoituksena on korostaa kieli- ja kulttuuriolosuhteiden huomioon ottamista myös arvioitaessa sitä, onko kuntajaon muuttamiselle edellytyksiä. Kuntajakolaki ei edellytä erityisten suunnitelmien laatimista kielellisten palveluiden turvaamiseksi, mutta käytännössä kaksikielisissä kunnissa tästä on sovittu kuntien välisissä yhdistymissopimuksissa.

Saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset oikeudet toteutuvat jo nykyisin puitelain 5 §:n kirjauksin. Kunta- ja palvelurakennemuudistus ei ole vaikuttanut saadun selvityksen mukaan saamelaisten kielellisiin tai kulttuuriin oikeuksiin, sillä Enontekiö, Sodankylä, Inari ja Utsjoki ovat näiden oikeuksien turvaamiseksi vedonneet puitelain poikkeamisperusteisiin eivätkä ne ole olleet mukana kuntien yhdistymisissä eivätkä muodostaneet yhteistoiminta-alueita.

Tuottavuuden parantaminen ja menojen kasvun hillintä

Kuntatalouden keskeisenä huolena on ollut jo pidempään kuntien menojen liiallinen kasvu. Julkisen talouden alijäämä ja vaikea yleinen talouden tilanne asettavat erityisiä vaatimuksia kuntien tuottavuuden parantamiselle ja menojen kasvun hillitsemiselle.

Tuottavuuden parantaminen liittyy keskeisesti etenkin siihen, miten palveluja ja palvelujen tuottamistapoja onnistutaan kehittämään ja miten kehittäminen onnistuu erityisesti kuntatalouden volyymin kannalta tärkeissä suurissa kunnissa. Sähköiset palvelut yhdistettynä rakennus- ja toimintatapamuutoksiin ovat avainasemassa kustannustehokkaiden palvelujen toteuttamisessa.

Eduskunta on edellyttänyt hyväksyessään tarkastusvaliokunnan mietinnön, että hallituksen tulee ryhtyä valmistelemaan lainsäädäntöä, jonka mukaisesti julkisen sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteensopivuus voidaan toteuttaa lainsäädäntöön perustuen viran-

omaistehtävänä (TrVM 5/2009 vp — K 15/2009 vp).

Hallintovaliokunta toteaa, että valtiovarainministeriö on 30.10.2009 asettanut julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus- ja yhteentoimivuushankkeen, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus valtionhallinnon IT-konserniohjauksen toteuttamisen edellyttämäksi lainsäädännöksi sekä koko julkisen hallinnon yhteentoimivuutta edistäväksi lainsäädännöksi.

Hallintovaliokunta on valtiontalouden kehik-sistä antamassaan lausunnossa HaVL 12/2010 vp esittänyt tyytymättömyytensä nykyiseen tilanteeseen, jossa kuntien kalliit tietojärjestelmät ovat keskenään yhteensopimattomia ja yhteentoimimattomia. Samanlainen tilanne on valtiolla. Konkreettisesti tietojärjestelmäongelmat ovat näkyneet muun muassa kuntien yhdistymishankkeissa. Hallintovaliokunta pitääkin mainitussa lausunnossaan välttämättömänä, että tietojärjestelmät kehitetään laajalti koko julkisella sektorilla — myös kuntien ja valtion kesken — yhteentoimiviksi. Samalla on huolehdittava siitä, etteivät valtionhallinnon sisäiset ratkaisut ole toimialojen kesken yhteensopimattomia ja siten myös pirstouta kuntakentän tietojärjestelmien toimivuutta.

Tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa on kysymys siitä, että tietojärjestelmät ovat teknisesti yhteentoimivia muiden julkisen hallinnon tietojärjestelmien kanssa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon osalta ja muutoinkin aina silloin, kun ne käyttävät samoja tietoja. Valiokunta toteaa lisäksi, että tietojärjestelmien kehittämisestä säädetään PARAS-puitelain 12 §:ssä, jonka mukaan valtio ja kunnat laativat yhteisiä standardeja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi ja edistävät yhdessä uusien tietohallinnon järjestelmien ja toteuttamistapojen sekä sähköisten palvelujen käyttöön ottoa. Lisäksi pykälän mukaan valtio ja kunnat kehittävät ja ottavat käyttöön tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja hyödyntävän organisaatio- ja hallinnonalarajat ylittävän yhteispalvelumallin.

Hallintovaliokunta edellyttääkin hallituksen huolehtivan siitä, että valtion ja kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämiseksi

eduskunnalle annetaan jo meneillään olevalla vaalikaudella tarvittavat säädösehdotukset, joilla voidaan toteuttaa julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistavat menetelmät ja standardit ja joilla kunnat sekä muu julkinen hallinto velvoitetaan ottamaan käyttöön yhteentoimivuuden varmistavat menetelmät ja standardit (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Lähipalvelujen turvaaminen ja yhteispalvelujen laajentaminen

Yhteispalvelulla voidaan osaltaan vähentää harvan asutuksen ja pitkien etäisyyksien aiheuttamia ongelmia palvelutarjontaan. Valiokunta tähdentää, että yhteispalvelua tulee kehittää voimakkaasti muun muassa yhteispalvelun laajentamishankkeen tavoitteen mukaisesti siten, että vuoteen 2011 mennessä jokaisessa kunnassa on yhteispalvelupiste, ellei palveluita ole muutoin saatavilla.

Valiokunta yhtyy selonteon linjaukseen siitä, että kuntien ja yhteistoiminta-alueiden tulee laatia suunnitelma lähipalvelujen turvaamiseksi hyödyntäen erityisesti yhteispalvelun ja tietoteknologian mahdollisuuksia. Maakunnan liitoilla on tärkeä koordinoiva rooli tässä työssä alueellaan.

Henkilöstön asema

Puitelakiin sisältyvä henkilöstön palvelussuhdeturva on voimassa viisi vuotta kuntaliitoksen ja yhteistoiminta-alueen muodostamisesta tai laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen uudelleenjärjestämisestä. Valiokunta toteaa, että tämä sääntely on edesauttanut rakenteellisten uudistusten toteuttamista eikä siitä ole ilmennyt johtuvan erityisiä ongelmia.

Kunta-alan työntekijöistä siirtyy eläkkeelle selvästi yli puolet vuoteen 2025 mennessä. Jo lähivuosina eläkepoistuma kasvaa merkittävästi. Kilpailu työvoimasta tulee kiristymään lähitulevaisuudessa yksityisen ja julkisen sektorin kesken.

Valiokunta korostaa, että kuntakentässä on kiinnitettävä erityistä huomiota henkilövoimavarojen pitkäjänteiseen ja strategiseen suunnitte-

luun. Uusia palvelujen tuottamistapoja luomalla on mahdollista ylläpitää korkea palvelutaso ja samalla lisätä tuottavuutta. Väestön ikääntyessä sosiaali- ja terveydenhuollon kasvavat palvelutarpeet saattavat vaikeuttaa eläkepoistuman hyödyntämistä kuntakentän henkilöstön kokonaismäärässä.

Uudistustyötä on jatkettava määrätietoisesti

Tässä mietinnössä edellä lausuttuun ja selonteon viitaten valiokunta pitää välttämättömänä, että kunta- ja palvelurakennemuutostusta jatketaan määrätietoisesti puitelain mukaisesti. Kuntarakennetta on edelleen vahvistettava erityisesti strategisilla liitoksilla ja myös strategisen yhteistoiminnan kautta. Yhdistymisavustusten maksamista kuntajakolain mukaisesti on harkittava myös kuntien yhdistymisiin, jotka tulevat voimaan vuoden 2013 alun jälkeen.

Ennen kaikkea on välttämätöntä edetä ripeästi palvelutuotannon tehostamiseen ja tuotannon parantamiseen asiakaslähtöisesti palvelujen saatavuus ja laatu turvaten.

Tuottavuusohjelmatyötä kahdenkymmenen suurimman kaupungin kanssa on jatkettava ministeriöiden ja kuntien yhteistyönä tarkoituksena tähdätä pitkäjänteisiin muutoksiin ja toimenpiteisiin myös kansallisesti asianomaisia kuntia laajemmin.

Valiokunta pitää lisäksi tarpeellisena erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn vakinaistamista.

Valiokunta katsoo, ettei selonteon pohjalta voi tehdä riittävää arviota harvaan asuttujen alueiden kansalaisten, elinkeinojen, palvelujen ja niiden saatavuuden lähtökohdista. Selonteossa ei ole huomioitu maaseutupoliittisen selonteon (VNS 5/2009 vp) linjauksia. Näihin puutteisiin tulee jatkossa kiinnittää huomiota.

Käynnistyneessä Normitalkoot-hankkeessa valmistellaan eri hallinnonalat kattava säädospoliittinen viitekehys sen arvioimiseksi, miten erilaisia ohjauskeinoja käytetään itsehallinnollisia kuntia ohjattaessa. Tarkoitus on tässä yhteydessä tarkastella normien, kannustimien ja informaatio-ohjauksen vaikutuksia kuntien toimintaan ja tuottavuuteen. Valiokunnan mielestä nor-

mitalkoissa on syytä purkaa mahdollisuuksien mukaan tuottavuutta rajoittavia normeja, palvelut ja niiden laatu samalla turvaten. Erikseen on syytä mainita, että Parhaat palvelukäytännöt -hankkeen jatkotyö on myös käynnistynyt.

Valiokunta pitää välttämättömänä kuntien rahoitusjärjestelmän uudistamista. Valtionosuuksien osalta on ollut mahdollista tässä vaiheessa toteuttaa lähinnä ja vain pääosin vaatimus hallinnonalakohtaisien valtionosuuksien kokoamisesta yhteen valtiovarainministeriön hallinnonalalle (HaVM 19/2009 vp).

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanoa on kiinteästi seurattava ja arvioitava sekä ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin. Seurannassa ja arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota muun muassa palvelujen saatavuuteen ja laatuun, asiakastyytyvyyteen, kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta syntyviin hyötyihin, uusiin toimintatapoihin sekä tuottavuuden paranemiseen ja kustannusten hallintaan.

Palvelujen turvaamisen ja kuntien menokehityksen hallintaan liittyvien tavoitteiden toteuttaminen kunta- ja palvelurakennemuutuksessa riippuu keskeisesti muun muassa siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut jatkossa organisoidaan, järjestetään ja tuotetaan.

Valiokunta korostaa, että jatkossa on tärkeää kohdistaa erityisistä huomiota siihen, millä rakenteellisilla ja muilla ratkaisuilla on pystytty järjestämään toiminnallisesti ja taloudellisesti parhaat palvelut.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunta yhtyy selonteon kannanottoihin ja linjauksiin ja

että eduskunta samalla edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että valtion ja kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämiseksi eduskunnalle annetaan jo meneillään olevalla vaalikau-

della tarvittavat säädösehdotukset, joilla voidaan toteuttaa julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistavat menetelmät ja standardit, ja joilla kunnat sekä muu julkinen hallinto veloitetaan otta-

maan käyttöön yhteentoimivuuden varmistavat menetelmät ja standardit sekä että näihin tarkoituksiin varataan riittävät taloudelliset resurssit (Valiokunnan lausumaehdotus).

Helsingissä 26 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Valto Koski /sd
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Outi Mäkelä /kok
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Petri Pihlajaniemi /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Raimo Piirainen /sd
	Juha Hakola /kok	Lenita Toivakka /kok
	Pietari Jääskeläinen /ps	Unto Valpas /vas
	Elsi Katainen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Timo V. Korhonen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE 1

Perustelut

PARAS-puitelaki käynnisti kunnissa laajan yhdistymis- ja uudistamisaallon. Puitelaki ei kuitenkaan anna riittävää pohjaa tulevaisuuden kunta- ja palvelurakenteelle. Siihen tarvitaan myös poliittista tahtoa ja näkemystä siitä, mihin suomalainen kuntakenttä on menossa. Mitkä ovat sen suurimmat haasteet tulevaisuudessa ja kuinka niihin voidaan vastata?

Kuntien ja kuntapalvelujen turvaamisen vuoksi nyt onkin tärkeätä näyttää suuntaa sille, minkälaisen kunnallishallinnon me jatkossa haluamme. Onko tavoitteena työssäkäyntialueisiin tai muihin toiminnallisiin kokonaisuuksiin perustuvat vahvat peruskunnat vai laajat yhteistoiminta-alueet? Entä mikä on kuntien rooli aluetsolla? Tällä hetkellä kokonaisuudistuksesta on muodostunut pirstaleinen ja vaikeasti hahmotettava. Peruskuntien vahvistamisen sijaan on synnytetty runsaasti väliportaan rakenteita, mitä erilaisimpia yhteistoiminta-alueita, joiden johdosta PARAS-hankkeen tavoite hallinnon yksinkertaistamisesta on kääntynyt pääläelleen. Vaaleilla valittujen valtuutettujen päätösvaltaa on monin paikoin entisestään nakerrettu.

Kuntien taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset palveluiden järjestämiseen on turvattava. Sosialidemokraattien mielestä uudistusta tulisi jatkaa elinvoimaisten peruskuntien muodostamisen suuntaan. Näin voidaan turvata palveluille riittävä väestöpohja sekä ennakoitava ja riittävä rahoitus. Vahvan peruskunnan mallissa voidaan myös parhaiten turvata rahoituksen läpinäkyvyys ja kansalaisten suora vaikutusmahdollisuus. Riittävän vahva peruskunta mahdollistaa myös osaavan henkilöstön saatavuuden ja työn tehokkaan organisoinnin. Jo tehtyjä väliportaan malleja ei tarvitse purkaa, mutta niitä on arvioitava monipuolisesti etenkin palveluketjujen toimivuuden näkökulmasta. Palveluiden käyttäjien ääntä on kuunneltava ja huomioitava mahdolliset kehitystarpeet. Tärkeätä on myös, että hallintorakenteet mahdollistavat tulevaisuuden haas-

teisiin vastaamisen parhaalla mahdollisella tavalla.

Sosialidemokraattien mielestä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon on muodostettava toiminnallinen kokonaisuus, jossa palvelut on järjestettävä asiakkaan näkökulmasta saumattomasti. Kunnat vaativat selkeitä linjauksia ja vahvempaa ohjausta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kehittämiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lain säätäminen on jatkossa välttämätöntä, koska puitelain voimassaolo päättyy vuoden 2012 loppussa. Ensivaiheessa terveydenhuoltolain säätämällä käynnistyvä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön kokonaisuudistus on saatettava loppuun myös rakenteita ja järjestämistä koskevan sääntelyn osalta.

Kuntauudistus polkee paikallaan — sen vauhdittamiseksi tarvitaan nyt yhteistä voimaa. Vielä tällä vaalikaudella tulee hallituksen asettaa parlamentaarinen työryhmä pohtimaan kuntakentän muutostarpeita ja kuntalain kokonaisuudistusta, jotta voimme säilyttää yhden tärkeimmistä kansainvälisistä kilpailuvalteistamme; vahvalle kunnalliselle itsehallinnolle rakentuvan hyvinvointiyhteiskuntamme perustan. Kuntalain uudistus on käynnistettävä kaikkien eduskuntapuolueiden yhteisymmärryksellä ja laajapohjaisella komiteatyöllä. Kokonaisnäkemys kuntien asemasta tulevaisuuden Suomessa on muodostettava yhteisesti. Kysymys on aivan keskeisestä yhteiskuntamme rakenteesta ja kyvystä huolehtia kansalaisten peruspalveluista myös jatkossa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että eduskunta hyväksyy selonteon johdosta seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto asettaa parlamentaarisen työryh-

män selvittämään kuntakentän muutostarpeita ja kuntalain kokonaisuudistusta.

Helsingissä 26 päivänä toukokuuta 2010

Maarit Feldt-Ranta /sd
Valto Koski /sd
Raimo Piirainen /sd

VASTALAUSE 2

Perustelut*1. Yleistä*

Kuntien palvelurakennemuutostusta on viety eteenpäin tällä vaalikaudella sangen verkkaisesti. Oppositio puolueiden mahdollisuus vaikuttaa palvelurakennemuutoksen sisältöön on ollut vähäistä.

Palvelurakennemuutoksessa on keskitytty lähes pelkästään hallintorakenteisiin. Sen sijaan palveluiden sisältö, laatu ja tuotantotapa ovat jääneet vähälle huomiolle. Palveluiden käyttäjät on unohdettu. Julkisten palveluiden tuottajia pyritään vähentämään ja siirtämään palvelutuotantoa yksityisten yritysten hoidettavaksi. Yksityistäminen ei perustu kustannustehokkuuteen ja monissa tapauksissa johtaa suurempiin kustannuksiin koko yhteiskunnalle.

Palvelurakennemuutoksen toteuttamistapa kuntien palveluyhteistyönä ylikunnallisissa elimissä heikentää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Kansalaiset eivät voi suoraan vaikuttaa kuntayhtymiin ja vastaaviin ylikunnallisiin elimiin. Aluehallinto on muutenkin hyvin sekavaa ja hajanaista. Tuleekin selvittää mahdollisuudet lisätä aluehallinnon kansanvaltaisuutta sekä hallinnon selkeyttämistä ja läpinäkyvyyttä kokoomalla ylikunnallista palvelutuotantoa, kuten erikoissairaanhoidon, ammatillisen koulutuksen, pelastustoimen ja maakunnan liiton tehtävät sekä mahdollisia nyt valtion aluehallinnon piirissä olevia tehtäviä yhteen maakuntatasolla ja Helsingin metropolialueella, niin että näissä asioissa ylintä päätösvaltaa käyttää kuntavaaleissa valittu maakunta-/metropolivaltuusto. Näin olisi mahdollista turvata myös nykyistä huomattavasti paremmin alueen ihmisten ja palvelun käyttäjien vaikutusmahdollisuudet.

2. Kuntien valtionosuusjärjestelmä

Nykyisen kuntien valtionosuusjärjestelmän eräs ongelma kuntien taloudenhoidon kannalta on

valtion kuntarahoituksen heikko ennakoitavuus. Muutokset valtionosuuksissa ja valtionosuuksien tasauksessa sekä yhteisöveron tuotossa johtavat siihen, että kuntien palvelujen suunnittelu muutamaa vuotta pidemmällä tähtäimellä on erittäin haasteellista. Osin vaikeudet johtuvat kuntien väestöpohjassa tapahtuvista muutoksista sekä väestön ikääntymisestä. Voimakkaat yhteisöveron tuotossa tapahtuvat muutokset johtavat taloudellisten suhdanteiden äkillisistä käänteistä.

Rahoitusjärjestelmä nykymuodossaan eriarvoistaa kuntia ja vaikeuttaa niiden palvelutuotantoa. Kaikki kunnat eivät enää kykene selviytymään laeilla säädetyistä velvoitteista.

Tämän vuoksi valiokunnan mietinnössä olisi tullut selvemmin linjata sitä, miten valtionosuusjärjestelmää tulisi muuttaa, jotta kuntien keskipitkän- ja pitkänajan palveluiden suunnittelu ja rahoitus voitaisiin turvata nykyistä paremmin.

3. Puitelain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja ammattikoulutusta koskeva väestöpohjavaatimus

Palvelurakennemuutostusta koskevassa puitelaisa edellytetään,

— että kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta; ja

— että kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000.

Näistä väestöpohjavaatimuksista voidaan lain mukaan poiketa, jos:

1) toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei saaristaisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi ole 1 ja 2 momentissa säädetyllä tavalla mahdollista;

2) se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi; tai

3) se on tarpeen saamelaisten kieltä ja kultuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Valtioneuvoston selonteon mukaan nämä eivät kuitenkaan ole ehdottomia perusteita jäädä lain tarkoittamien toimien ulkopuolelle erityisesti tapauksissa, joissa toiminnallinen kokonaisuus, jonka puitteissa kunnat jo nyt harjoittavat yhteistyötä, on olemassa. Tarkoituksena myös on, että olosuhteet huomioon ottaen pyritään mahdollisimman lähelle säädettyä väestöpohjavaatimusta.

Selonteossa todetaan, että valtaosa poikkeamista perustelevista kunnista nojaa alueellisiin erityisolosuhteisiin ja valtaosa kunnista perustelee ratkaisujaan pitkillä etäisyyksillä. Kunnat eivät juuri painota muita syitä poikkeusperusteisiin vedotessaan kuin mitä puitelakiin on kirjattu, lukuun ottamatta lähipalvelujen laatuun liittyviä tekijöitä. Muita kuin lakiin kirjattuja syitä ei ole uudistusta ohjattaessa hyväksytty perusteena.

Mielestämme kuntien palvelurakennelakia tulisi muuttaa siten, että sosiaali- ja terveyspalveluiden ja ammattikoulutuksen väestöpohjavaatimuksesta voitaisiin poiketa myös sillä perusteella, että palvelut voidaan turvata muutoksitta yhden työssäkäyntialueen puitteissa, vaikka lain väestöpohjavaatimus ei täyty.

Sosiaali- ja terveyspalveluissa tulisi hyväksyä peruste poiketa väestöpohjavaatimuksesta myös siksi, että suurempaan palvelukokonaisuuteen siirtyminen uhkaa palveluiden tuottamista lähipalveluina.

Niin ikään olisi palvelurakennemuutoksen tarkoituksen vastaista se, että hyvin toimivia sosiaali- ja terveyspalveluja jouduttaisiin heikentämään jossakin kunnassa kaavamaisen väestöpohjavaatimuksen vuoksi esimerkiksi siksi, että yhteistyökumppaneina toimivien kuntien palvelut tuotetaan kustannustehottomammin ja heikompiletuisina kuin hyvin toimivan pienemmän kunnan palvelut.

Ammattikoulutusta koskeva väestöpohjavaatimuksen tiukka tulkinta johtaa aluepoliittisiin

vaikutuksiin siten, että kun koulutuspaikkoja vähennetään alueella, alueen kehittymismahdollisuudet heikkenevät. Muualla valmistuvat oppilaat jäävät usein opiskelupaikkakunnilleen, mikä oleellisesti vaikuttaa oppilaspaikkojen menettävien alueiden tulevaan kehittymiseen.

4. Sosiaali- ja terveyspalveluiden yksityistäminen vaarantaa ihmisten yhdenvertaista palveluiden saatavuutta

Vanhasen II hallituksen selkeä tavoite on vauhdittaa sosiaali- ja terveyspalveluiden yksityistämistä muun muassa pilottihankkeilla, joilla kuntien palveluita fuusioidaan yksityisten yhtiöiden puitteisiin. Tämä prosessi halutaan liittää kuntien palvelurakennemuutoksen osaksi.

Kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden ydintehtävät liittyvät ihmisten perusturvallisuuteen ja näiden palveluiden maksuttomuuteen tai sääntelyihin, joissa palvelumaksut on säädetty lailla alhaisiksi. Yksityisten toimijoiden osuuden kasvattaminen terveyspalveluissa

— Lisää palveluiden eriytymistä siten, että yksityiset toimijat terveyspalveluissa ottavat hoitaakseen tuottavat potilaat ja vaikeasti hoidettavat potilaat jäävät julkisen terveydenhuollon vastattavaksi, mikä osaltaan välittyy yksityisen ja julkisen terveydenhuollon kustannus-hyötyvertailuihin yksityistä sektoria hyödyttävästi;

— Lisää kansalaisten välistä eriarvoisuutta, koska nykyinen yksityistä terveydenhuoltoa hyödyttävä suunta jakaa kansalaiset maksukyisiin, yksityisiä palveluita käyttäviin ja matalan tulotason ihmisiin, joiden terveydenhuolto jää terveyskeskusten palvelujen varaan.

Eriarvoistumiskehitys ilmenee terveydenhuollossa ja eräissä sosiaalipalveluissa (vanhustenhuollossa) useilla eri tavoilla. Oleellista on se, että palvelujen käyttäjän maksukyvyyn merkitys lisääntyy ja siitä tulee palvelun käyttäjiä valikoiva tekijä.

Mielestämme valtioneuvoston selonteko kuntien palvelurakennemuutuksesta ei tuo ratkaisua niihin keskeisiin kuntien ongelmiin, joita tässä vastalauseessa on edellä esitelty.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme, että eduskunta hyväksyy seuraavan kannanoton, jossa edellytetään:

1. Hallitus valmistelee palvelurakennemuutoksen jatkovaiheessa kuntien valtionosuusjärjestelmään sellaiset muutokset, joilla turvataan maakuntien väkää ja ennakoitava rahoitus ja mahdollisuudet turvata kansalaisille lakisääteiset palvelut koko maassa.

2. Hallitus muuttaa ohjeistustaan ja lainsäädäntöä kunnille palvelurakennemuutoksen jatkovaiheessa siten, että sosiaali- ja terveydenhuolto ja ammatikoulutusta koskevista väestöpohjavaatimuksista voidaan poiketa myös, jos palvelut voidaan järjestää joustavasti yhden työsäkäkäyntialueen sisällä tai jos väestöpohjavaatimuksen noudttaminen heikentäisi merkittävästi asukkaiden lähipalveluita tai alueen tulevia ke-

hittymismahdollisuuksia, vaikka puitelain väestöpohjavaatimus ei täytyisikään.

3.- Hallitus palvelurakennemuutoksen jatkovalmistelussa ottaa lähtökohdaksi turvata toimivat julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut, joita täydentää yksityinen palvelutuotanto.

4. Hallitus selvittää mahdollisuudet lisätä aluehallinnon kansanvaltaisuutta sekä hallinnon selkeyttämistä ja läpinäkyvyyttä koottaessa ylikunnallista palvelutuotantoa, kuten erikoissairaanhoidon, ammatillisen koulutuksen, pelastustoimen ja maakunnan liittojen tehtäväalueilla sekä koottaessa mahdollisia nyt valtion aluehallinnon piirissä olevia tehtäviä yhteen maakuntatasolla ja Helsingin metropolialueella, niin että näissä asioissa ylittä päätösvaltaa käyttää kuntavaaleissa valittu maakunta-/metropolivaltuusto.

Helsingissä 26 päivänä toukokuuta 2010

Unto Valpas /vas
Pietari Jääskeläinen /ps
Veijo Puhjo /vas