

**VALTIOVARAINVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 1/2010 vp**

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä marraskuuta 2009 lähettäessään valtioneuvoston selonteon kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (VNS 9/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla päättänyt, että valtiovarainvaliokunta voi halutessaan antaa asiasta lausunnon hallintovaliokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostossa ja kunta- ja terveysjaostossa, joille muilla jaostoilla on ollut mahdollisuus antaa lausuntonsa.

Asiantuntijat

Sivistys- ja tiedejaostossa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Rainer Alanen ja neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Tarja Lehtinen ja neuvotteleva virkamies Erkki Norbäck, opetusministeriö.

Kunta- ja terveysjaostossa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Vesa Lappalainen ja neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, sosiaalineuvos Martti Lähteinen ja suunnittelija Erkki Papunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- terveyskeskuksen toimitusjohtaja Matti Toivola, Helsingin kaupunki
- johtava ylilääkäri Kati Myllymäki, Kouvolan kaupunki
- hoitopalvelujen tulosaluejohtaja Martti Pärnänen, Liikelaitos Siiliset -peruspalvelukeskus
- perusturvajohtaja Jouko Nykänen, Uuraisten kunta
- erityisasiantuntija Antti Kuopila, Suomen Kuntaliitto
- asiamies Antti Mykkänen, Kunnallissalan kehittämissäätiö
- vt. pääsihteeri Aimo Strömberg, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskeva selonteko kuvaa vuonna 2005 käynnistyneen kunta- ja palvelurakennemuutoksen etenemistä sekä uudistuksen ja uudistusta ohjaavan, vuoden 2012 loppuun asti voimassa olevan puitelain tavoitteiden toteutumista. Selonteossa arvioidaan uudistuksen tähänastisia tuloksia ja vaikutuksia eri näkökulmista. Lisäksi selonteossa linjataan uudistuksen jatkamista koskevia toimenpiteitä.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen keskeinen tavoite on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua. Uudistusta koskeva lainsäädäntö on kuitenkin ollut voimassa vasta noin kolme vuotta, ja uudistus on vielä monilta osin keskeneräinen. Kuten selonteossakin todetaan, tuottavuuden paranemisesta tai menojen kasvun hillinnästä ei ole vielä tarkempia tietoja, sillä uudistuksen vaikutukset näkyvät vasta pidemmällä aikavälillä.

Toistaiseksi uudistus on painottunut kuntarakenteiden muutoksiin sekä hallinnollisiin uudistuksiin, mitkä ovat alkuvaiheessa usein lisänneet kuntien menoja. Kuntien lukumäärä on vähentynyt tuntuvasti, ja kuntaliitosten ennakoidaan jatkuvan. Kuntien määrän arvioidaan laskevan vuoteen 2013 mennessä ainakin 337 kuntaan, mikä on runsaat 100 vähemmän kuin vielä 2000-luvun alussa. Kuntarakenne on kuitenkin hajanainen vielä näiden muutosten jälkeenkin.

Valiokunta pitää keskeisenä, että kuntarakenteen uudistamista jatketaan siten, että muutokset johtavat elinvoimaisiin, alueellisesti eheisiin kokonaisuuksiin, jotka muodostuvat työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että kuntarakennetta koskevat ratkaisut johtavat pitkällä aikavälillä kustannustehokkuuden paranemiseen ja menojen hillintään. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tehdyt tutkimukset osoittavat, että kuntaliitokset eivät useinkaan ole

tuoneet säästöjä, vaan liitoskuntien menot ovat kasvaneet muita kuntia nopeammin.

Kuntatalouden tila on heikentynyt huomattavasti sen jälkeen, kun kunta- ja palvelurakennemuutos käynnistettiin. Kuntataloutta on vakautettu valtion toimenpitein mm. nostamalla kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä korottamalla kiinteistöveroprosentteja ja kuntien valtionosuuksia. Kuntatalous on näistä toimista huolimatta vaikeassa tilanteessa tulojen vähenyessä ja menopaineiden kasvaessa.

Valiokunta pitää selonteon tapaan tärkeänä, että kunta- ja palvelurakennemuutostusta jatketaan määrätietoisesti asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja että kuntatalouden heikentyminen ei hidasta uudistuksen toimeenpanoa. Talouden taantuma päinvastoin vahvistaa tarvetta rakenteiden uudistamiselle, tuottavuuden lisäämiselle sekä uusien tehokkaampien toimintatapojen kehittämiseksi. Kuntatalouden tasapainottamisen kannalta on keskeistä, että kunnat pitävät omilla toimillaan menojen kasvun maltillisena.

Valiokunta pitää tärkeänä, että myös toiminnan vaikuttavuutta seurataan. On myös luotava yhtenäisiä ja läpinäkyviä valtakunnallisia kriteerejä ja mittareita, joiden avulla voidaan luotettavasti vertailla kuntien ja alueiden taloutta, toimintaa ja kustannustehokkuutta.

Ennen muuta on välttämätöntä kehittää tietojärjestelmien toimivuutta. Kuten selonteossa on todettu, sähköiset palvelut ovat avainasemassa kustannustehokkaiden palveluiden toteuttamisessa. Kuntien tietojärjestelmät ovat tällä hetkellä epäyhtenäisiä, ja ne ovat este palvelurakenteiden kehittämiseksi. Tietojärjestelmien yhteensopimattomuus aiheuttaa myös ylimääräisiä kustannuksia kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden käynnistämisessä. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsitteilyä koskevan lain mukaan kattavan kansallisen terveydenhuollon tietojärjestelmän pitäisi olla käytössä 1.4.2011 mennessä, mutta uudistukset eivät ole edenneet suunnitellussa aikataulussa.

Valiokunta korostaa, että tietojärjestelmien kehittämiseen on otettava aiempaa määrätietoi-

sempi ote ja että jatkossa keskeiset järjestelmäpalvelut on toteutettava valtakunnallisina ratkaisuina.

Valiokunnan mielestä jatkossa tarvitaan muutoinkin valtiovallan vahvaa määrätietoista otetta hankkeen eteenpäinviemiseksi sekä selkeää strategiaa ja aikataulua tavoitteiden saavuttamiseksi. Asetetuista tavoitteista on myös tiedotettava kattavasti ja huolehdittava valtion ja kuntien välisen vuoropuhelun toimivuudesta.

Selonteon mukaan uudistuksen vaikutukset eivät ole näkyneet talouden kannalta merkittävimmässä suurissa kaupungeissa, jotka jo täyttävät puitelain edellyttämät väestöpohjat. Käytännössä kuusi suurinta kaupunkia käyttää kolmasosan kuntien menoista. On siksi kokonaistalouden kannalta erittäin tärkeää, että myös suuret kaupungit ovat aktiivisesti mukana uudistuksessa.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tarkoituksena on toimeenpanna uudistuksia kansanvallan lähtökohdista. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kansanvaltainen ohjaus ja johtaminen voi vaikeutua hallintorakenteiden muuttuessa ja vastuun jakautuessa useammalle hallintotasolle. Uudistuksen toteutuminen voi jopa vaarantua, mikäli kunnalliset päättäjät eivät koe olevansa mukana yhteistoiminta-alueilla tehtävässä päätöksenteossa ja mikäli sitoutuminen tehtyihin päätöksiin tästä syystä heikkenee. Onkin tärkeää, että jatkossa huolehditaan siitä, että kunnallisten päättäjien vaikutusmahdollisuudet säilyvät myös erilaisissa yhteistoimintamalleissa.

Puitelaki edellyttää myös kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien huomioimista. Selonteon mukaan kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen uudistukseen on kuitenkin vähäistä ja vain pieni vähemmistö on tietoinen uudistuksesta. Valiokunnan mielestä selonteossa olisikin voitu tarkastella selkeämmin myös uudistuksen vaikutuksia kansalaisten ja palvelujen käyttäjien näkökulmasta. Tämä olisi voinut avata uudenlaisia näkökulmia palvelujen kehittämiseen ja uudistuksen eteenpäin viemiseen sekä edistää kansalaisten kiinnostusta ja osallistumishalukkuutta.

Sosiaali- ja terveydenhuolto

Paras-hankkeen onnistumisen kannalta on keskeistä, millä tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut organisoidaan ja tuotetaan. Uudistus on toistaiseksi merkinnyt paljolti sitä, että sosiaali- ja terveystoimen peruspalveluja hoidetaan uusien hallintorakenteiden puitteissa. Palvelujen kehittäminen ei ole vielä mainittavasti edennyt.

Selonteon mukaan valtaosa kunnista täyttää puitelain mukaisen sosiaali- ja terveydenhuollon väestöpohjavaatimuksen, mutta edelleen on joukko kuntia, joilta puuttuvat asiaa koskevat päätökset. Puitelain määräaikaisuus ja epäselvyys pysyvän lainsäädännön sisällöstä sekä sanktioiden puute ovat vähentäneet joidenkin kuntien halukkuutta ryhtyä lain vaatimiin toimiin. Valiokunnan mielestä myös rakenteellisista muutoksista saatavien hyötyjen epämääräisyys on ollut omiaan vähentämään kuntien muutoshalukkuutta.

Valtaosa (80 prosenttia) puitelain piirissä olevista kunnista on kuitenkin muodostanut yhteistoiminta-alueen, joka vastaa perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien hoitamisesta. Suuri osa kunnista on siirtänyt yhteistoiminta-alueelle kaikki sosiaalitoimen tehtävät päivähoitoa lukuun ottamatta, mutta on myös kuntia, joissa yhteistoiminta-alueelle on siirretty aivan yksittäisiäkin palveluja.

Selonteon mukaan palvelurakenteet ovatkin paikoin monimutkaistuneet ja kehittyneet hajanaiseen suuntaan, jolloin myös lähipalvelut ovat etääntyneet kuntalaisista.

Valiokunta pitää tilannetta huolestuttavana, sillä palveluverkon hajanaisuus heikentää asiakaslähtöisyyttä, toiminnan tuottavuutta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallista kokonaisuutta. Toiminnan pirstaleisuus heikentää myös aidon yhteistyön ja yhteisvastuun mahdollisuuksia. Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistyö on kuitenkin entistä tärkeämpää tilanteessa, jossa mm. väestön ikääntyminen edellyttää aiempaa tiiviimpää sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintaa.

Valiokunta pitää valitettavana, että palvelurakenteen hajoamiseen ei puututtu jo siinä vaiheessa, kun ensimmäiset merkit palvelurakenteen pirstoutumisesta alkoivat tulla ilmi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan monissa kunnissa on käytetty paljon aikaa uusien hallintorakenteiden toteuttamiseen, mutta lopputulos ei vastaakaan toiminnallisia tarpeita.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan palvelurakenteita joudutaan monissa kunnissa arvioimaan uudelleen myös siitä syystä, että puitelakiin on tarkoitus lisätä sosiaali- ja terveydenhuollon eheyttä koskeva säännös, jonka mukaan yhteistoiminta-alueelle on siirrettävä perusterveydenhuollon lisäksi kaikki sosiaalitoimen tehtävät päivähoidon lukuun ottamatta.

Valiokunta pitää suunniteltua muutosta kuitenkin merkittävänä parannuksena sosiaali- ja terveydenhuollon toimivuuden ja palvelujen turvaamiseksi. On myös keskeistä, että sosiaali- ja terveydenhuollon organisoiminen perustuu laajaan väestöpohjaan ja että kaikki kunnat kuuluvat laajan väestöpohjan kuntayhtymiin.

Valiokunta pitää selonteon tapaan perusteltuna, että samaa sosiaali- ja terveydenhuollon mallia ei sellaisenaan sovelleta koko maahan, vaan että tulevaisuudessa ratkaisuihin tunnistetaan alueelliset erityispiirteet ja -tarpeet. Valiokunta korostaa, että keinotekoisilla hallintorakenteiden muutoksilla ei heikennetä hyvin toimivaa ja kustannustehokasta palvelutuotantoa. Ratkaisuihin on otettava huomioon myös palvelujen asiakaslähtöisyys sekä niiden laatu ja saavutettavuus.

Kuten edellä on todettu, uudistuksessa on toistaiseksi keskitytty rakenteiden uudistamiseen, mutta jatkossa on tarkoitus kehittää palvelujen sisältöjä. Valiokunnan mielestä olisi ollut tärkeää, että jo selontekoon olisi sisältynyt esimerkkejä palveluiden kehittämiseen liittyvistä hyvistä käytännöistä ja toimintamalleista. Onkin huolehdittava siitä, että kuntapäätäjien käyttöön laaditaan mahdollisimman pian esimerkkejä, jotka rohkaisevat ja innostavat toimintatapojen uudistamiseen. Valiokunta korostaa mm. palveluinnovaatioiden edistämistä sekä sellaisten uuteen teknologiaan perustuvien toi-

mintamallien luomista, joilla voidaan säästää voimavaroja ja parantaa palvelujen laatua.

Laadukkaiden ja kustannustehokkaiden palveluiden järjestäminen edellyttää valiokunnan mielestä myös sitä, että kilpailutukseen liittyvää osaamista parannetaan. Kunnilla on myös oltava selkeä käsitys siitä, mitä kannattaa kilpailuttaa ja mitkä palvelut voidaan tuottaa edullisemmin kehittämällä kunnan omia toimintatapoja. Onnistuneella kilpailutuksella voidaan aikaansaada kustannussäästöjä, hillitä kustannusten nousua ja edistää palvelutoimialojen innovatiivisuutta. Kilpailutuksen hoitaminen vaatii kuitenkin vankkaa ammattitaitoa, mitä kunnissa ei vielä ole riittävästi.

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

Selonteon mukaan tavoitteena on opetus-, koulutus- ja kulttuuripalveluiden järjestäminen siten, että opetuksen korkea laatu ja monipuolinen palvelutarjonta pystytään turvaamaan kaikille lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Kuten edellä on todettu, uudistus on vielä keskeneräinen ja sen vaikutukset tulevat näkymään pääsääntöisesti vasta pidemmällä aikavälillä. Onkin liian varhaista arvioida, millaisia uudistuksen vaikutukset ovat perusoikeuksien toteutumiseen opetus- ja kulttuuritoimen osalta. Yhteistyö on kuitenkin laajentunut, ja voimavarojen keskittäminen luo edellytyksiä toiminnan ja työnjaon suunnittelun, osaamisen ja muiden voimavarojen tarkoituksenmukaiselle käytölle.

Valiokunta korostaa myös tässä yhteydessä, että uudistaminen ei saa olla itsetarkoitus, vaan uudistuksen edetessä tulee erityistä huomiota kiinnittää palvelujen laatuun ja saatavuuteen. Opetus-, kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalveluissa on jo olemassa laajasti hyvin toimivia yhteistyömalleja. Suomen eri alueet ovat myös hyvin erilaisia, mikä palvelujen järjestämisessä tulee ottaa huomioon.

Valiokunta viittaa edellä esitettyyn ja toteaa, että palvelujen järjestämisen tulee olla ihmislähtöistä ja asukkaiden kannalta tarkoituksenmukaista. Palveluiden tulee tukea ja helpottaa asuk-

kaiden elämää ja sitä, että ihmiset pysyvät tässä yhteiskunnassa mukana. Valiokunta pitää välttämättömänä, että lähipalvelut ovat kaikkien kunnan asukkaiden saatavilla ja pienituloisimpienkin tavoitettavissa. Sen vuoksi tulee palveluja järjestettäessä katsoa niitä kustannuksia, joita palvelujen käyttäjille aiheutuu mm. matkustuskustannusten johdosta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että tarkoituksenmukaisin lähipalvelu ei aina ole etäisyyksillä mitattuna lähin, vaan sellainen palvelu, jota tarjotaan niissä paikoissa, joissa asukkaat arkielämässään muutenkin liikkuvat. Kaksikielisissä kunnissa palveluja järjestettäessä tulee jo suunnitteluvaiheessa ottaa huomioon palvelujen järjestäminen molemmille kieliryhmille. Lisäksi on tärkeää suunnittelussa ottaa huomioon opetuksen järjestäminen saamen kielillä.

Koulutuspalvelut. Kunnalla on perusopetuksen ja esiopetuksen järjestämisvelvollisuus. Selonteossa arvioidaan, että kunta- ja palvelurakennemuutos on osaltaan edistänyt kuntien välistä yhteistyötä perusopetuksessa. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole olemassa seurantatietoja siitä, millä tavoin uudistus on parantanut tai huonontanut perusopetuksen yhdenvertaista toteutumista. Peruskoulun opettajien lomautussuunnitelmat vahvistavat kuitenkin käsitystä kuntatalouden kireydestä, mikä vaarantaa laadukkaan perusopetuksen ja siihen liittyvät tukipalvelut.

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämisessä toteutetaan opetuksellisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia lapsille ja nuorille asuinpaikasta, kielestä ja taloudellisesta asemasta riippumatta. Valiokunta painottaa selonteon linjaukseen yhtyen esi- ja perusopetuksen turvaamista lähipalveluna. Alaikäisten koulutuksen järjestämisessä päätöksenteossa tulee olla ensisijaisena lapsen etu. Perusopetuksen kansallisten laatukriteerien avulla voidaan turvata opetuksen korkeaa laatua ja monipuolista tarjontaa. Laatukriteeristö tukee myös systemaattisen arvioinnin ja arviointitiedon hyödyntämistä koulutuksen kehittämisessä paikallistasolla. Kaksikielisissä kunnissa tämä käsittää myös mahdollisuudet hyvään äidinkielen oppimiseen.

Ammatillisen koulutuksen järjestämiselle asetettu väestöpohjatarve on tukenut ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kehittämistä. Ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon palvelukykyä vahvistetaan ammattiopistostrategian mukaisesti. Hankkeen avulla pyritään riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan muodostamiseen ammatillisen koulutuksen järjestämiselle.

Vuonna 2010 toteutuvien järjestäjäfuusioiden jälkeen enää 3–4 kuntajärjestäjää ja 1–2 kuntayhtymäjärjestäjää eivät vielä täyttäisi puitelain 50 000 asukkaan väestöpohjatarvetta. Uudistuksen käynnistyessä väestöpohjan alle jäi 15 kunta- ja 15 kuntayhtymäjärjestäjää.

Valiokunta pitää tärkeänä selonteon linjausta siitä, että ammatillisessa koulutuksessa painopistettä suunnataan rakenteiden kehittämisen ohella palvelukyvyn vahvistamiseen sekä asiakas- ja työelämälähtöisyyden lisäämiseen.

Elinikäisen oppimisen näkökulmasta tärkeä osuus koulutuksen saatavuudessa eri puolilla maata on vapaalla sivistystyöllä. Alueellisesti eri koulutusmuotoina ja eri paikkakunnilla vapaana sivistystyönä annettava opetus edistää asukkaiden mahdollisuuksia omaehtoiseen itsensä kehittämiseen ja kouluttautumiseen.

Selonteon linjausten mukaan yhteistyötä liikennesuunnittelun ja koulu- ja oppilaitosverkon suunnittelun välillä lisätään. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että sillä, mihin koulut aikanaan on rakennettu, on vaikutuksia pitkään, minä johdosta hyötyjä voidaan odottaa vain pitkällä aikavälillä.

Kirjastopalvelut, liikunta- ja kulttuuripalvelut, nuorisotyö

Selonteon linjausten mukaan kirjasto- ja tietopalvelujen riittävää ja laadukasta järjestämistä ja ylläpitämistä edesauttaa rakenteellisesti ja taloudellisesti riittävän vahvojen kuntien muodostuminen ja yhteistyön voimakas lisääminen. Kirjasto- ja tietopalvelut tuotetaan asukkaiden lähipalveluina. Pienten kuntien tulee pyrkiä yhteisiin kirjastolaitoksiin yksittäisten ostopalvelusopimusten sijasta. Kirjastoverkon yhteistyötä vahvistetaan kirjastolainsäädännön ajantasaista-

misen yhteydessä. Valiokunta painottaa sitä, että kirjastopalvelut ovat keskeinen osa peruspalveluja. Ne tulee järjestää lähipalveluna ja niiden saatavuus turvata niin, että kaikilla asukkailla on mahdollisuus kirjaston palvelujen käyttöön.

Valtioneuvoston linjausten mukaan kunnat kehittävät liikuntapalveluja yhteistyössä urheiluseurojen ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Valiokunta toteaa, että liikuntalain mukaan yleisten edellytysten luominen liikunnalle on kuntien tehtävä, kun taas liikunnan eri toimijat tuottavat tai järjestävät itse toiminnan.

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaan kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Lisäksi kunta voi olla teatterin tai orkesterin ylläpitäjänä ja museolain mukaisen museon ylläpitäjänä.

Selonteon mukaan kulttuuripalvelujen saatavuuden turvaamiseksi kehitetään kuntien keskinäistä yhteistyötä ja yhteistyötä eri taiteen alojen aluekeskusten ja vastaavien toimijoiden kanssa. Valiokunta korostaa, että yli kuntarajojen tapahtuvaa palveluiden käyttöä ja alueellista tarjontaa tulee lisätä, mutta samalla tulee turvata laadukkaat kulttuurin lähipalvelut.

Selonteon mukaan läheisen yhteistyön sosiaali- ja terveystoimen, opetustoimen sekä liikunta- ja nuorisotoimen kanssa tulisi olla luonteva osa kunnan kulttuuritoimen toimintaa. Valiokunta toteaa, että kulttuuritoimi on tehnyt laajasti yhteistyötä muiden sektoreiden kanssa jo ennen palvelurakennemuutostakin. Valiokunta korostaakin kulttuurin mahdollisuuksia ennaltaehkäisevänä toimintana. Kunnan asukkaiden henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämi-

seksi sekä ongelmien ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi on tärkeää edistää poikkihallinnollisen yhteistyön mahdollisuuksia. Näin kulttuuritoiminta on tulevaisuudessa entistä läheisempi osa muuta palvelutoimintaa.

Uudistuksessa on myönteistä päällekkäisen työn väheneminen ja kustannustehokkuuden lisääntyminen. Palveluja parantaa niiden keskittäminen isompiin yksiköihin, mikä antaa mahdollisuuden erikoistua ja hyödyntää paremmin asiantuntijaosaamista. Uudistukset saattavat kuitenkin lisätä byrokratiaa, suuret yksiköt voivat olla kankeita sekä hallinnon että palvelujen tuottamisessa ja läpinäkyvyys voi puuttua.

Nuorisotyö on parhaimmillaan sosiaalisesti vahvistavaa ja ongelmia ennaltaehkäisevää. Sillä voidaan vaikuttaa syrjäytyneisiin tai syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että eduskunnassa on parhailaan käsiteltävänä hallituksen esitys nuorisolaiksi (HE 1/2010 vp), jossa nuorisolaikiin lisätään säännökset paikallisten viranomaisten monialaisesta yhteistyöverkostosta sekä etsivästä nuorisotyöstä ja siihen liittyvästä tietojen luovuttamisesta. Tavoitteena on parantaa nuorten mahdollisuuksia saada tarvitsemansa julkiset palvelut ja tehostaa nuorille tarjottavaa varhaista tukea mm. koulutukseen ja työelämään pääsyn edistämiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6 päivänä huhtikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Hannes Manninen /kesk (osittain)		Pia Viitanen /sd (osittain)
vpj.	Kari Rajamäki /sd	vjäs.	Hanna-Leena Hemming /kok
jäs.	Pertti Hemmilä /kok		(osittain)
	Kyösti Karjula /kesk		Matti Kauppila /vas
	Esko Kiviranta /kesk		Inkeri Kerola /kesk (osittain)
	Olli Nepponen /kok (osittain)		Lauri Kähkönen /sd (osittain)
	Tuija Nurmi /kok		Reijo Paajanen /kok (osittain)
	Kirsi Ojansuu /vihr (osittain)		Heli Paasio /sd (osittain)
	Heikki A. Ollila /kok		Aila Paloniemi /kesk (osittain)
	Markku Rossi /kesk		Eero Reijonen /kesk (osittain)
	Matti Saarinen /sd (osittain)		Kimmo Sasi /kok (osittain)
	Sari Sarkomaa /kok (osittain)		Johanna Sumuvuori /vihr
	Minna Sirnö /vas		Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko
valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Paras-hankkeen alkuperäinen tarkoitus oli turvata suomalaisille hyvät palvelut muuttuneessa ja muuttuvassa yhteiskunnassamme riippumatta siitä, missä ihminen asuu tai mikä hänen sosiaalinen asemansa on. Näitä tavoitteita vasemmistoliitto pitää edelleenkin kunta- ja palvelurakennuudistuksessa tärkeimpänä lähtökohtana.

Hallituksen selonteosta kuitenkin uupuu analyysi siitä, miten kuntalaisten saamien palveluiden on käynyt Paras-hankkeen yhteydessä. Hallituksen selonteosta puuttuu täysin myös analyysi siitä, miten keskustan, kokoomuksen, vihreiden ja rkp:n muodostama hallitusrintama on omilla päätöksillään ja tekemättömyyksillään ajanut kunnat vakavaan taloudelliseen kriisiin, jonka seurauksena yhä useampi suomalainen putoaa yhteisvastuullisesti kustannettujen turva- ja palveluverkkojen ulkopuolelle.

Vanhasen kakkoshallituksen selonteko Paras-hankkeen etenemisestä kieliikin siitä, että hallituksen ohjauksessa kunta- ja palvelurakennemuutosta viedään eteenpäin hallinnon, ideologisen ulkoistamisen ja säästöjen, ei ihmisten tarpeiden tai tasa-arvon näkökulmasta.

Selonteko jättää myös kertomatta, että lähes ehdoton 20 000 tai 50 000 asukkaan väestöpohjaedellytys peruspalvelujen järjestämiseen sekä ulkoistamis- ja kilpailuttamishuuma ovat osin pakottaneet hyvin toimivia yksiköitä yhteistyöhön, joka on lisännyt kustannuksia ja heikentänyt kuntalaisten saamia palveluita sekä niiden saavutettavuutta.

Jo nyt on tiedossa, että asukkaiden saamien palveluiden saatavuus ja fyysinen saavutettavuus ovat heikentyneet osassa kuntakenttää palveluiden ja kuntarakenteen muutosten myötä. Esimerkiksi Mikkelin seudulla terveyspalvelujen keskittäminen johti tilanteeseen, jossa lähi-terveysaseman lakkauttaminen vei alueen kotiäideiltä ja eläkeläisiltä terveyspalvelut. Terveyspalvelujen keskittämishankkeen yhteydessä ei nimittäin pysähdytty miettimään, miten autoton

kotiäiti tai eläkeläinen pääsee kymmenen kilometrin päässä sijaitsevalle terveysasemalle alueella, jossa ei ole joukkoliikennepalveluja.

Selonteko paljastaakin hallituksen tahtotilan, jossa asukkaista on tullut asiakkaita, kuluttajia, joiden arvoa mitataan heidän omalla maksukyvyllään ja arvottomuutta heidän kohonneina palvelutarpeinaan.

Selonteko ei kerro, miten palvelurakenteiden uudistaminen — etenkin palvelujen ulkoistaminen — on vaikuttanut veroeurojen tehokkaaseen käyttöön parhaan mahdollisen laadun ja palveluiden saavutettavuuden toteutumiseksi.

Paras-hankkeen aikana mikään markkina-alue ei ole kehittynyt niin nopeasti kuin terveydenhuollon ulkoistaminen. Noin 400 000 ihmisen terveysasemapalvelut on ulkoistettu. Kaiken kaikkiaan päivystysten työtunneista on ulkoistettu jo yli 60 prosenttia.

Hiljattain ilmestyneiden tutkimusten mukaan kuntien terveydenhuollon ulkoistaminen ja yksityistäminen eivät kuitenkaan ole tuoneet kunnille säästöjä, vaan lähinnä nostaneet kustannuksia.

Muun muassa Kouvolan alueella tehdyn tutkimuksen mukaan ulkoistetut terveysasemat tuottavat asukkaille myös vähemmän palveluita per maksettu veroeuro kuin kuntien omat terveysasemat. Lyhyen tutkimusajan puitteissa nähtiin, että ulkoistetuissa paikoissa on jopa 40 prosenttia vähemmän palveluita väestölle kuin kunnan omilla terveysasemilla.

Toisaalta selonteko sulkee silmänsä siltä, että Paras-hanke on ollut omiaan viemään paikalliselta yrittäjyydeltä toimintamahdollisuuksia. Vanhasen hallitukset eivät ole halunneet viestittää, että palveluiden laadulle tai paikallisuudelle on myös annettava oma painoarvonsa ulkoistamis- ja kilpailuttamistilanteissa. Esimerkiksi Pohjois-Karjalassa kilpailijoiden raivaustarkoituksessa palveluiden polkumyyntiin kykenevä kansainvälinen firma voitti terveyspalveluita koskevan kilpailun paikallisia ja pienempiä toimijoita 60 prosenttia halvemmalla tarjouksella.

laan. Seurauksena on, että alueen omat yritykset suurella todennäköisyydellä kuihtuvat pois.

Paras-hankkeen seurantaehtoihin myös kirjattiin vaatimus Paras-hankkeen sukupuolivaikutusten arvioinnista sekä toimista, joilla taataan tasa-arvoiset, korkealaatuiset ja yhdenvertaiset hyvinvointipalvelut kaikille suomalaisille. Hallitus ei ole lupaustensa mukaisesti arvioinut hankkeen sukupuolivaikutuksia ja jättääkin muun muassa kertomatta, miten on käynyt naisvaltaisen kunta-alan määräaikaisille työpaikoille kunta- ja palvelurakenteiden muutosten yhteydessä tai kuinka palvelurakenteita uudistettaessa on käynyt erityisesti naisten tai erityisesti miesten tarvitsemien palvelujen saatavuudelle, saavutettavuudelle tai laadulle.

Selonteko ei myöskään kiinnitä huomiota siihen, että yhä useammin Paras-hankkeen sovellukset kunnissa ovat johtaneet verovarojen käyttöön liittyvän taloudellisen päätösvallan siirtymiseen yhä kauemmaksi vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden käsistä. Demokratian kannalta kyse on merkittävän päätösvallan siirtymisestä, muodostaahan esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuolto noin 60 prosenttia ja opetustoimi noin 20 prosenttia kuntien budjetista. Karkeimmillaan päätösvallan siirtyminen on näyttäytynyt Jämsän seudun tapauksessa, jossa julkisen terveydenhuollon päätösvalta Sitran avustuksella siirtyi pitkälti muutaman yksityisen osakkeenomistajan haltuun.

Hallitus on luvannut kunnille, että nyt käsillä oleva selonteko ilmaisee, millaiseen kunta- ja palvelurakenteeseen keskusta, kokoomus, vihreät ja rkp ovat tähtäämässä. Selonteko ei kuitenkaan vastaa edes kysymyksiin, miten havaittuihin epäkohtiin puututaan, mitä tapahtuu puutelain jälkeen tai miten palvelut saadaan toimimaan uusissa rakenteissa. Näyttääkin siltä, että hallitus edelleen haluaa pitää kunnat, kuntalaiset ja kuntapäätäjät löysässä hirressä päinvas- taisista lupauksistaan huolimatta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotamme hyväksyttäväksi seuraavan kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa pikaisesti esityksen kuntien valtionosuuksien lisäämisestä siten, että kuntalaisten yhdenvertaiset oikeudet tasa-arvoisiin, yhdenvertaisiin ja tarpeita vastaaviin peruspalveluihin toteutuvat riippumatta siitä, missä ihminen asuu.

2. Eduskunta toteaa, ettei Paras-hankkeen yhteydessä toteutettu ideologinen ulkoistamisvimma ole tuottanut säästöjä tai taannut laadukkaita palveluita. Siksi eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi vuosittain eduskunnalle palveluiden ulkoistamisesta ja kilpailuttamisesta aiheutuvien kustannusten sekä palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden kehittymisestä.

3. Ulkoistamistapaukset eivät myöskään ole edistäneet hallituksen olettamalla tavalla paikallisen yrittäjyyden mahdollisuuksia. Siksi eduskunta edellyttää, että hallitus ohjeistaa kuntia siten, että palveluiden osto yksityiseltä sektorilta tulee tehdä kilpailuttamalla työt riittävän pienissä osissa, jolloin palvelut voidaan pitää paikallisten pienyrittäjien käsissä ylikansallisten suuryritysten sijaan.

4. Eduskunta edellyttää, että julkisten palveluiden tulee olla entistä helpommin saatavilla sekä saavutettavissa. Koko maassa on otettava käyttöön yksi helppokäyttöinen sähköisten palveluiden ja ajanvarausten verkko- ja puhelinpalvelu. Näiden palveluiden tulee olla maksuttomia.

5. Eduskunta toteaa, että palvelu- ja kuntarakenteiden muutokset, yksityistäminen, ulkoistaminen ja kilpailuttami-

nen ovat vähentäneet kuntalaisten lähidemokratiaa sekä vaaleissa valittujen edustajien veroeurojen käyttöön liittyvää taloudellista päätäntävaltaa. Eduskunta edellyttääkin, että hallitus tuo pi-

kaisesti esityksen siitä, miten kansalaisvaikuttamista, lähidemokratiaa sekä demokraattista valvontaa lisätään veroeuroin tuotettujen palvelujen osalta.

Helsingissä 6 päivänä huhtikuuta 2010

Minna Sirnö /vas
Matti Kauppila /vas

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

*Perustelut**Yleistä*

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen keskeinen tavoite on turvata sosiaali- ja terveystalouden saatavuus ja laatu ihmisen asuinpaikasta riippumatta. Tähän tavoitteeseen pyritään vahvistamalla palvelujen järjestämisen ja tuottamisen rakenteellista ja taloudellista perustaa. Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutuksesta ei tuo esille selkeästi, miten tavoitteissa on onnistuttu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi on nyt synnytetty paljon väliportaan rakenteita, erilaisia yhteistoiminta-alueita, sen sijaan, että olisi vahvistettu peruskuntia ja niiden edellytyksiä järjestää palveluita. Yhteistoiminta-alueilla päätöksenteko ja vastuu etäännyvät kansalaisista, kansalaiselle ja viranomaiselle käy epäselväksi, kenen valvonnassa palveluiden laatu ja riittävyys ovat.

Palveluiden ulkoistamisen myötä kokonaisuuden laadun ja kustannusten hallinta on käynyt entistä vaikeammaksi. Tästä syystä kuntien oman palvelutuotannon resursointiin sekä johtamisen ja toiminnalliseen kehittämiseen on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota.

Uudistusta tulee jatkaa vahvojen peruskuntien synnyttämisen suuntaan. Tällöin voidaan turvata palveluille riittävä väestöpohja sekä ennakoitava ja riittävä rahoitus. Vahvan peruskunnan mallissa toteutuu parhaalla tavalla palveluiden järjestämisen selkeä vastuu ja laadun valvonta.

Kuntalaisten palvelut

Kunta- ja palvelurakennemuutostus ei ole tukenut kuntatalouden vahvistumista. Tämä näkyy esimerkiksi perusopetuksessa opettajien lomautuksina, oppilashuollon merkittävänä heikkene misenä ja liian suurina opetusryhminä. Oikeus-

kansleri Jonkka pitää hälyttävänä, että oppilas-huollon saatavuus ei toteudu yhdenvertaisesti.

Sosiaali- ja terveystalouden osalta kulu-valla hallituskaudella säästöjä on haettu ennen kaikkea ulkoistamalla palveluita. Esimerkiksi Kunnallissalan kehittämissäätiön äskettäisten tut-kimusten mukaan kuntien terveydenhuollon ul-koistaminen ja yksityistäminen eivät kuitenkaan ole tuoneet kunnille säästöjä, vaan lähinnä nos-taneet kustannuksia.

Toinen kyseenalainen tehostamismuoto ovat yhteistoiminta-alueet. Yhteistoiminta-alueille muodostetut palvelukokonaisuudet ovat sirpa-leisia. Puitelain 5 §:n väljä muotoilu peruster-veydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä on ongelmallinen. Se on johtanut tilanteeseen, jossa kunnat ovat siirtä-neet vain osan sosiaalihuollosta yhteistoiminta-alueille ja osa on jäänyt peruskuntiin. Sosialide-mokraattien mielestä terveydenhuollon ja so-siaalihuollon on muodostettava toiminnallisesti yhtenäinen kokonaisuus.

Parempaan kuntauudistukseen

Sosialidemokraattien mielestä uudistusta tulisi edelleen jatkaa vahvojen peruskuntien suun-taan. Tällöin voidaan turvata palveluille riittävä väestöpohja sekä ennakoitava ja riittävä rahoitus. Vahvan peruskunnan mallissa voidaan par-haiten turvata rahoituksen läpinäkyvyys ja kan-salaisten suora vaikutusmahdollisuus, osaavan henkilöstön saanti ja työn organisointi. Jo tehty-jä väliportaan malleja on arvioitava kriittisesti.

Hallinnon ja rakenteen kehittämisestä on siir-ryttävä yhä vahvemmin myös palveluiden sisäl-lön kehittämiseen. Kuntalaisten palveluiden laa-tu ja saatavuus ovat unohtuneet, ja kuilu eri lail-la pärjäävien kuntien välillä on syventynyt. Etenkin lähipalveluiden saatavuus on osin hei-kenyt, ja vaikuttaa siltä, että asiakkaan näkö-kulma on unohtunut rakenteiden taakse.

Kuntatalouden kriisi on ajanut kunnat lyhyt-näköisiin säästöihin, jotka toimivat vastoin Pa-

ras-hankkeen tavoitetta ja ennen kaikkea kuntalaisen hyvinvointia. Paras-hankkeen rinnalla valtion on tultava vahvemmin kantamaan vastuuta kansalaisten palveluiden turvaamisesta vahvistamalla kuntien toimintaedellytyksiä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6 päivänä huhtikuuta 2010

Tuula Väättäinen /sd
Kari Rajamäki /sd
Heli Paasio /sd

Lauri Kähkönen /sd
Pia Viitanen /sd
Matti Saarinen /sd