

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 37/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain ja sosiaali- huoltolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 30 päivänä marraskuuta 2010 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 268/2010 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti sosiaali- ja terveysvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (StVL 19/2010 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Tapani Tölli
- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu ja neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, valtiovarainministeriö
- johtaja Mika Tammilehto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitusneuvos Päivi Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Jussi Merikallio, Suomen Kuntaliitto
- perhe- ja sosiaalipalvelujen palvelujohtaja Marja Kosonen, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri (Eksote)

- kaupunginjohtaja Jukka Puoskari, Kalajoen kaupunki
- kaupunginjohtaja Torsten Widén, Kauniaisten kaupunki
- perusturvajohtaja Vesa Isoviita, Kuusamon kaupunki
- kaupunginjohtaja Jari Jussinmäki, Paimion kaupunki
- kunnanjohtaja Pauli Vaittinen, Polvijärven kunta
- kaupunginjohtaja Kari Karjalainen, Raahen kaupunki
- kunnanjohtaja Yrjö Eronen, Rääkkylän kunta
- kaupunginjohtaja Leo Haltsonen, Someron kaupunki
- kunnanjohtaja Pentti Kemppinen, Valtimon kunta
- peruspalvelukeskuksen johtaja Eeva Halme, Peruspalvelukeskus Oiva -liikelaitos
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- kaupunginjohtaja Jouko Luukkonen, Haapaveden kaupunki
- Huittisten kaupunki
- kaupunginjohtaja Paavo Latva-Rasku, Lapuan kaupunki
- kaupunginjohtaja Esa Sippola, Oulaisten kaupunki
- Puumalan kunta.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi määräaikaisesti voimassa olevaa kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annettua lakia sekä sosiaalihuoltolakia.

Kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annettuun lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa, jos kunnat eivät oma-aloitteisesti ole muodostaneet lain edellyttämää väestöpohjaa joko perustamalla palveluita varten kuntien yhteistoiminta-alueen tai tekemällä kuntaliitoksen. Valtioneuvosto päättäisi näissä tapauksissa väestöpohjavaatimukset täyttävän yhteistoiminta-alueen perustamisesta ja siihen kuuluvista kunnista tai kunnan liittämistä jo perustettuun yhteistoiminta-alueeseen. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon eheyttä vahvistavat säännökset, joiden mukaan yhteistoiminta-alueelle tulee siirtää perusterveydenhuollon lisäksi myös sosiaalihuollon tehtävät kokonaisuutena. Edellä esitetystä poiketen yh-

teistoiminta-alueeseen kuuluva kunta voisi kuitenkin jatkossakin huolehtia lasten päivähoitoon sekä lasten kotihoitoon ja yksityisen kodinhoiton tukeen liittyvistä tehtävistä.

Esityksen mukaan kuntien ja yhteistoiminta-alueiden tulee täyttää laissa edellytetyt väestöpohjat vuoden 2013 alusta. Laissa perusterveydenhuollon lisäksi siirrettäväksi edellytetyt sosiaalihuollon palvelut tulee siirtää yhteistoiminta-alueille viimeistään vuodesta 2015 alkaen.

Sosiaalihuoltolaissa säädettäisiin valtioneuvostolle oikeus myöntää oikeus poiketa sosiaalihuollon tehtävien siirrosta edellyttäen, että kunnat valmistelevat viimeistään vuoden 2017 alusta käynnistyvää kuntaliitosta tai sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamista yhdessä suuremman asukasmäärän kokonaisuudessa kuin mitä kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annetun lain nojalla on päätetty.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun eduskunta on ne hyväksynyt.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annettu laki (169/2007) on tullut voimaan helmikuussa 2007 (HaVM 31/2006 vp—HE 155/2006 vp). Lain tavoitteisiin kuuluu taloudellinen ja kattava palvelurakenne, joka turvaa laadukkaat palvelut ja niiden saatavuuden. Näiden tavoitteiden saavuttamiseen liittyy mainitun PARAS-puitelain säännös siitä, että perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät tulee järjestää vähintään noin 20 000 asukkaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella. Tästä vaatimuksesta voidaan kuitenkin sallia poikettavan saaristaisuuden, pitkien etäisyyksien, kansalliskieliä koskevien kielellisten oikeuksien tai saa-

melaisia koskevien kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamiseksi.

Valtioneuvosto on marraskuussa 2009 antanut eduskunnalle selonteon kunta- ja palvelurakennuudistuksen toimeenpanosta ja uudistusta koskevan puitelain tavoitteiden toteutumisesta (VNS 9/2009 vp). Hallintovaliokunta on puolestaan selonteon johdosta hyväksymässään mietinnössä pitänyt tärkeänä, että hallitus antaa vielä vuoden 2010 valtiopäivillä eduskunnalle esityksen kunta- ja palvelurakennuudistusta 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 puitelaissa tarkoitetun väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi vuoden 2013 alusta lukien (HaVM 8/2010 vp).

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tavoitteena on hallintovaliokunnan mietinnön mukaisesti varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollolle puitelaissa säädetyn vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen toteutuminen kunnissa, jotka eivät omilla päätöksillään saa vaatimusta täytetyksi. Tavoitteena on puitelain mukaisesti turvata, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta maan eri osissa. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetusta selonteosta ilmenee, että uudistuksen toimeenpanon tukeminen valtion ohjauksen keinoin on välttämätöntä. Kuntien yhdistymiset tai yhteistoiminta-alueiden perustamiset luovat kuitenkin vasta edellytykset palvelurakenteiden ja palveluiden kehittämiseksi. Sama hallinnollinen malli ei kuitenkaan sovellu sellaisenaan koko maahan. Tehtävissä ratkaisuihin onkin tunnistettava alueelliset erityispiirteet ja tarpeet.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää lausunnossaan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia perusteltuina. Kuntien uudistustyötä tukevaa kunta- ja palvelurakenneuudistusta on vietävä määrätietoisesti eteenpäin, jotta palvelut voidaan turvata jatkossa.

Hallintovaliokunta toteaa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain muuttamista koskevaan lakiehdotukseen sisältyvän lainsäädäntöteknisistä syistä voimassa olevaa sääntelyä vastaavan sisältöisenä vaatimus siitä, että kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000 asukasta, elleivät laissa säädetty poikkeamisperusteet täyty. Opetus- ja kulttuuriministeriö on kytenyt puitelain väestöpohjatavoitteen toteuttamisen ammatillisen koulutuksen kehittämistä edistävään, vuonna 2006 käynnistettyyn järjestäjäverkon kokoamisen vauhdittamishankkeeseen. Vuorovaikutteisuu-teen ja suosituksiin perustuva hanke on saadun selvityksen perusteella edennyt asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Käytettävissä olevan tie-

don mukaan vuoden 2012 alussa on enää kaksi kuntaa ja yksi kunta-yhtymä, jotka eivät täytä asetettua väestöpohjavaatimusta. Valiokunnalle on esitelty kyseisen kuntayhtymän toimintalogiikkaa, joka perustuu työssäkäyntialueeseen ja sen talouden kasvuun. Hallintovaliokunta pitääkin perusteltuna, ettei hallituksen esitykseen sisälly valtioneuvostolle toimivaltaa antaa ammatillisessa koulutuksessa kuntia ja kuntayhtymiä velvoittavia päätöksiä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin muutoksin ja kannanotoin.

Yhteistoiminta-alueen muodostaminen

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksella on jo tähän mennessä ollut merkittävä vaikutus kuntarakenteen kehittymiseen. Kuntien määrä tulee vuodesta 2007 vähenemään vuoteen 2013 varmuudella 431 kunnasta enintään 331 kuntaan eli vähintään sadalla kunnalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon väestöpohjavaatimus täyttyy tammikuun 2011 tilanteen perusteella 212 kunnalla mukaan lukien viimeistään vuoden 2013 alusta voimaan tulevat kunталиitokset. Maamme väestöpohjasta edellä mainittu kunnat käsittävät 85,8 prosenttia. Osalla väestöpohjan ulkopuolelle jäävistä kunnista on kuitenkin aiesopimus tai valtuuston päätös, jonka toteutuessa väestöpohjavaatimus täyttyy. Osalla kuntia on puolestaan selvitystyö meneillään. Osa on muodostanut tai muodostamassa 20 000 asukkaan väestöpohjan alittavan kunталиitoksen tai yhteistoiminta-alueen. Kokonaan vailla ratkaisua on 9 kuntaa, ja poikkeamisperusteisiin vetoaa 21 kuntaa. Lisäksi 18 kunnan osalta on katsottu täyttyvän laissa säädettyjen erityisten poikkeamiskriteerien.

Voimassa olevan PARAS-puitelain 5 §:n noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimus on kuntia oikeudellisesti sitova. Päätökset rakenteellisista ratkaisuista, joiden pohjalta palveluiden kehittäminen tapahtuu, on tullut alun perin esittää toimeenpanosuunnitelmien yhteydessä jo vuonna

2007. Puitelaki ei kuitenkaan sisällä pakotteita tai toimivaltuuksia tilanteissa, joissa lain velvoitteet eivät ole toteutuneet.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan puitelakiin otettavaksi säännökset valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa, jos kunnat eivät oma-aloitteisesti ole muodostaneet lain edellyttämää väestöpohjaa joko perustamalla palveluita varten kuntien yhteistoiminta-alueen tai tekemällä kuntaliitoksen. Valtioneuvosto voi näissä tapauksissa päättää, että kunta liitetään jo perustettuun yhteistoiminta-alueeseen tai että kunta muodostaa muiden kuntien kanssa kokonaan uuden yhteistoiminta-alueen, joka täyttää väestöpohjavaatimukset. Yhteistoimintaa koskeva päätös on voimassa siihen saakka, kunnes kunnat yhteistoimintavelvoitteen mukaisesti toisin päättävät.

Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon eheyttä vahvistavat säännökset, joiden mukaan yhteistoiminta-alueille tulee siirtää perusterveydenhuollon lisäksi myös sosiaalihuollon tehtävät kokonaisuutena. Tällä sääntelyllä voidaan varmistaa se, etteivät nämä tehtävät jakaudu kahdelle eri tasolle, kuntatasolle ja yhteistoiminta-alueelle. Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistyö on erityisen tärkeää vanhenevan väestön palvelujen, mielen-terveystyön, päihdehuollon sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Edellä lausutusta poiketen yhteistoiminta-alueeseen kuuluva kunta voi kuitenkin jatkossakin huolehtia lasten päivähoidon, lasten kotihoitoon ja yksityisen kodinhoidon tukeen liittyvistä tehtävistä.

Hallintovaliokunta pitää sosiaali- ja terveysvaliokunnan tavoin tärkeänä huolehtia hallintokuntien välisenä yhteistyönä siitä, ettei perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteys muihin palveluihin muodostu liian etäiseksi. Esimerkiksi tilanteissa, joissa päivähoidon ei järjestetä yhteistoiminta-alueella, on huolehdittava lapsiperheiden palvelujen turvaamisesta kokonaisuutena. Palvelujen kokoaminen järjestettäväksi nykyistä suuremmissa kunta- ja organisaatioyksiköissä ei saa heikentää myöskään lähipalvelujen saavutettavuutta ja säilymistä riittävinä. Palve-

lujen järjestäminen asiakaslähtöisesti edellyttää lähipalvelujen ja niiden saavutettavuuden turvaamista hyvällä palveluverkoston suunnittelulla ja toteutuksella. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa yksilön ja perheen ongelmat otetaan huomioon siten, että toimenpiteet niiden ratkaisemiseksi sovitetaan yhteen. Hallintovaliokunta tähdentää, että uudistustyössä on panostettava palvelujen kehittämiseen, jotta palvelut voidaan turvata väestön ikääntyessä ja muutoinkin muuttuvassa toimintaympäristössä.

Hallituksen esityksen mukaan kuntien ja yhteistoiminta-alueiden tulee täyttää laissa edellytetyt väestöpohjavaatimukset perusterveydenhuollon osalta vuoden 2013 alusta lukien. Lisäksi sosiaalihuollon tehtävät tulee siirtää yhteistoiminta-alueille viimeistään vuodesta 2015 alkaen.

Esityksestä ilmenee, että kuntien tulee tehdä sitovat päätökset palveluiden järjestämiselle säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi kuluvan vuoden elokuun loppuun mennessä. Tavoitteen toteuttamiseksi on hallituksen esitykseen sisällytetty säännökset menettelystä, joita on noudatettava velvoitettaessa kuntia yhteistoimintaan. Valtioneuvoston tulee puolestaan tehdä mahdolliset päätökset yhteistoimintaan velvoittamisesta 30.6.2012 mennessä. Päätökset tehdään valtiovaraministeriön esittelystä ja valmistellaan valtiovaraministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyöllä.

Valiokunta pitää aikataulua sikäli erittäin haasteellisena, etteivät kaikki kunnat ehdi käytännössä tekemään sitovia päätöksiä vuoden 2011 elokuun loppuun mennessä. Tiukkaa aikataulua on perusteltu ministeriötasolla neuvottelumekanismin ja päätöksenteon vaatimalla riittävän pitkällä ajanjaksolla. Hallintovaliokunta tähdentää samalla sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon viitaten, ettei valtioneuvoston päätöksentekomenettelyn käynnistyminen kuntien velvoittamiseksi yhteistoimintaan suinkaan tarkoita sitä, että valtioneuvosto tekee automaattisesti menettelyn piiriin kuuluvien kuntien osalta yhteistoimintaan velvoittavat päätökset. Valiokunta korostaa, että menettelyllä tarkoitetaan

ensisijaisesti kuntien kanssa käytäviä neuvotteluja, jotka tähtäävät puitelain mukaiset velvoitteet täyttäviin ratkaisuihin. Neuvottelujen piirissä ovat ne kunnat, joilla ei ole sitovia päätöksiä rakenteellisista ratkaisuista, ja myös ne kunnat, joilla ei ole sitovia päätöksiä sosiaalihuollon tehtävien siirtämisestä yhteistoiminta-alueella. Lisäksi neuvotteluprosessi koskee myös niitä kuntia, jotka vetoavat uuteen poikkeamisperusteeseen ja jotka vetoavat voimassa oleviin perusteisiin.

Valiokunta painottaa, että kuntakohtaisissa neuvotteluissa on tärkeää luoda edellytykset sille, että osallisina olevat kunnat voivat löytää asianmukaiset ratkaisut keskinäisellä yhteistyöllä. Olennaista on, että kunnat voivat menettelyn kuluessa päättää itse yhteistoimintamuodosta, joka täyttää väestöpohjavaatimukset ja sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiovaatimukset. Kunnan suuntautumiselle ja tilannekohtaiselle valinnan vapaudelle vaihtoehtotilanteessa on annettava lähtökohtaisesti ratkaiseva merkitys. Yhteistoiminta-alueeseen liittyvän kunnan tulee päästä mukaan yhteistoimintaan samoilla ehdoilla kuin muut yhteistoiminta-alueen kunnat ja palvelurakenne tulee arvioida tasavertaisesti muiden yhteistoiminta-alueen kuntien kanssa. Tämän varmistamiseksi valiokunta ehdottaa 1. lakiehdotuksen 5 b §:n 3 momentin sanamuodon tarkentamista siten, että kunta velvoitetaan liittymään yhteistoiminta-alueeseen voimassa olevan yhteistoimintasopimuksen mukaisin ehdoin. Valtioneuvoston velvoittava päätös voi olla vasta viimesijainen ratkaisu. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvoston päätöksen perusteluista tulee käydä ilmi, että tehtävä ratkaisu turvaa kuntalaisten sosiaali- ja terveyspalvelut olemassa olevaa tilannetta paremmin ja on taloudellisesti mielekäs ja kustannustehokas. Valiokunta korostaa lisäksi kuntien omien toimien merkitystä kuntalaisten palvelujen turvaajana.

On myös huomattava, että valtioneuvosto voi myöntää luvan poiketa puitelain väestöpohjavaatimuksesta. Tältä osin valiokunta viittaa jäljempänä lausuttuun.

Lisäksi ehdotetulla sosiaalihuoltolain muutoksella annetaan valtioneuvostolle toimivalta

myöntää oikeus poiketa sosiaalihuollon tehtävien siirrosta edellyttäen, että kunnat valmistelevat viimeistään vuoden 2017 alusta toteutettavaa kuntaliitosta tai sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamista yhdessä vielä suuremman asukasmäärän kokonaisuudessa kuin valtioneuvosto on kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain 5 a §:n nojalla päättänyt.

Poikkeamisperusteista

Voimassa olevan lain nojalla noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksesta voidaan myöntää poikkeuksia. Yhteistoiminta-alueen muodostamiselle säädettyistä edellytyksistä voidaan ensinnäkin poiketa, jos toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei ole mahdollista saaristosuuden vuoksi. Peruste koskee saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) 3 §:n mukaisia kuntia eli saaristokuntia.

Pitkällä etäisyydellä poikkeamisperusteena tarkoitetaan hallituksen esityksessä eri kunnissa olevien keskusten yli 40 kilometrin pituisia välimatkaa yleisiä teitä pitkin. Esityksen mukaan lakiehdotuksen tarkoittamia saaristokuntia ja pitkän etäisyyden kuntia on yhteensä 33 kuntaa.

Yhteistoiminta-alueen muodostamiselle säädettyistä edellytyksistä voidaan poiketa myös, jos se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi säännös saamelaisien kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamisesta poikkeusperusteena sisältyy lakiehdotukseen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan edellä mainittujen seikkojen lisäksi kokonaan uutta poikkeamisperustetta, joka koskee niitä tilanteita, joissa kunnan tai yhteistoiminta-alueen perustamiseksi on alueelliset olosuhteet huomioon ottaen tehty kunnissa riittävät päätökset. Käytännössä tätä perustetta on jo sovellettu ja katsottu yhteistoiminta-alueiden ja kuntien eräissä tapauksissa päässeen olosuhteet huomioon ottaen mahdollisimman lähelle vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta. Tällöin on edellytetty, että 1) päätökset rakenteellisten ratkaisujen toteuttamisesta on tehty (päätökset kahden tai useamman kunnan liitoksesta tai yhteistoiminta-alueen muodostamisesta), 2) yh-

teistoiminta-alue on toiminnallinen kokonaisuus, 3) muita luontevia kumppaneita tai vaihtoehtoja ei ole olemassa, 4) luontevaa laajenemisuuntaa ei ole olemassa ilman, että joudutaan rikkomaan muita yhteistyörakenteita, 5) palveluiden järjestämisvastuu siirtyy yhdelle yhteistoiminta-alueelle ja 6) olosuhteet huomioon ottaen on päästy mahdollisimman lähelle 20 000 asukasta.

Valiokunta tähdentää, että edellä tarkoitettu ja edellytyksiä alueellisista olosuhteista ja kuntien riittävistä toimenpiteistä tulee tulkita aiemmin muodostunut käytäntö huomioon ottaen. Tämä tarkoittaa sitä, että ne kunnat, joiden on jo aiemmin katsottu kuuluvan poikkeusmenettelyjen piiriin, täyttävät lähtökohtaisesti myös nyt säädettävät edellytykset väestöpohjavaatimuksesta poikkeamiselle. Koska aikaisempi poikkeuskäytäntö on perustunut vain seurantaryhmän käytäntöön, on asianmukaista ottaa lakiin hallituksen esityksessä ehdotettu uusi peruste. Edellä on jo todettu, että neuvottelumenettely, jolla tavoitellaan väestöpohjavaatimuksen täyttämistä, koskee myös voimassa olevia poikkeusperusteita. Valiokunta pitää tätä hyväksyttävänä. Lähtökohtaisesti poikkeus on kuitenkin myönnettävä, vaikkei väestöpohjaa neuvotteluissa saavuteta, jos esimerkiksi pitkän etäisyyden kriteeri täyttyy.

Valiokunta korostaa muutoinkin, että väestömäärän osalta on kysymys suuruusluokaltaan noin 20 000 asukkaan väestöpohjasta. Tällä sääntelyllä on tarkoitus mahdollistaa tapauskoh-

taisesti asianmukainen harkinta ja joustomahdollisuus. On kuntia ja yhteistoiminta-alueita, joilla ei kertakaikkiaan kyetä luontevasti muodostamaan riittävää väestöpohjaa. Sitten on kuntia ja alueita, joiden ponnistelujen ja päätösten myötä voidaan katsoa asukaskriteerin täyttyvän ilman, että on kysymys poikkeamisperusteesta. Kunnissa tehdään jatkuvasti päätöksiä PARAS-lain tavoitteen toteuttamiseksi. Viimeisimpänä uutena kuntien valtuustojen päätöksenä on valiokunnalle esitelty Satakunnassa muodostettava uusi noin 18 200 asukkaan yhteistoiminta-alue.

Muutoksenhakumahdollisuus

Asiantuntijakuulemisessa on katsottu, ettei hallituksen esityksestä käy riittävän selkeästi ilmi mahdollisuus hakea muutosta valtioneuvoston päätöksestä, jolla kunta velvoitetaan yhteistoimintaan. Tältä osin valiokunta toteaa, että hallintopäätöksen muutoksenhakukelpoisuus ilmenee hallintolainkäyttölain (586/1996) 7 §:stä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

1.

Laki

kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) 5 ja 15 § sekä *lisätään* lakiin uusi 5 a ja 5 b § seuraavasti:

5 ja 5 a §
(Kuten HE)

5 b §

Menettely velvoitettaessa kunnat yhteistoiminta-
taan

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Jos valtioneuvosto päättää liittää kunnan aikaisemmin perustettuun yhteistoiminta-alueeseen, liitettävään kuntaan sovelletaan 5 a §:n 2 momentin 2—8 kohdassa tarkoitetuissa asioissa, mitä yhteistoiminta-aluetta *koskevassa yh-*

teistoimintasopimuksessa on siihen kuuluvien kuntien kesken (*poist.*) sovittu.
(4 mom. kuten HE)

15 §

(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Antti Rantakangas /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäs. Thomas Blomqvist /r
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /kok
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /vihr
Pietari Jääskeläinen /ps

Oiva Kaltiokumpu /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Petri Pihlajaniemi /kok
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas
vjäs. Markku Pakkanen /kesk
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE

*Perustelut**Yleistä*

Valiokunnan mietinnössä pidetään perusteltuina säännöksiä valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa, jos kunnat eivät oma-aloitteisesti ole muodostaneet lain edellyttämää 20 000 asukkaan väestöpohjaa joko perustamalla palveluita varten kuntien yhteistoiminta-alueen tai tekemällä kuntaliitoksen. Valtioneuvosto päättäisi näissä tapauksissa väestöpohjavaatimukset täyttävän yhteistoiminta-alueen perustamisesta ja siihen kuuluvista kunnista tai kunnan liittamisestä jo perustettuun yhteistoiminta-alueeseen. Esityksen tavoitteena on varmistaa puitelaissa sosiaali- ja terveydenhuollossa säädetyn vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen toteutuminen kunnissa, jotka eivät omilla päätöksillään saa vaatimusta täytetyksi.

Esitys koskee ensinnäkin niitä noin kahdeksaa (8) alle 20 000 asukkaan kuntaa, joilla ei ole ratkaisua väestöpohjan täyttämiseksi. Valtioneuvoston selonteossa todettiin, että vuonna 2009 kahdeksalla alle 20 000 asukkaan kunnalla ei ollut ratkaisua väestöpohjan täyttämiseksi. Näissä kunnissa vuonna 2009 asui yhteensä 62 739 asukasta, mikä on 1,2 prosenttia väestöstä (VNS 9/2009 vp).

Yhteensä 18 kuntaa vetosi pitkiin etäisyyksiin väestöpohjasta poikkeamisen perusteena eikä selvittänyt yhteistoiminta- tai kuntaliitosvaihtoehtoa. Näissä kunnissa asui 83 704 asukasta, mikä on 1,6 prosenttia Suomen väestöstä (VNS 9/2009 vp).

Yhteensä 20 kunnalla on päätös sellaisen yhteistoiminta-alueen perustamisesta, jonka väestöpohja jää alle 20 000 asukkaan. Yhteistoiminta-alueita muodostuu seitsemän, ja osa niistä on jo käynnistänyt toiminnan. Näissä kunnissa asuu yhteensä 1,9 prosenttia väestöstä (VNS 9/2009 vp).

Vuonna 2009 suurin osa (lähes 68 prosenttia) suomalaisista asuu kuitenkin yli 20 000 asukkaan kunnissa ja kunnista 197 täytti 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen (VNS 9/2009 vp).

Lisäksi esityksellä on hallinnollisia vaikutuksia erityisesti niissä kunnissa, jotka ovat toteuttaneet puitelaissa säädetyt sosiaali- ja terveydenhuollon väestöpohjavelvoitteet perustamalla yhteistoiminta-alueen, mutta jotka ovat siirtäneet yhteistoiminta-alueen järjestämisvastuulle vähemmän sosiaalihuollon tehtäviä kuin mitä esityksessä edellytetään vähintään siirrettäväksi. Nämä yhteistoiminta-alueet ja niihin kuuluvat kunnat joutuvat suunnittelemaan yhteistoiminta-alueen toiminnan osittain uudelta pohjalta, mikä lisää hallinnollista työtä ja uudistuksen täytäntöönpanoon liittyviä kustannuksia kunnissa. Koska olosuhteet eri alueilla vaihtelevat tältä osin suuresti, euromääräisiä kustannusarvioita tästä lisätyöstä on mahdoton arvioida.

Esityksen hallinnolliset vaikutukset kohdistuvat myös niihin yli 20 000 asukkaan kuntiin, jotka itsessään täyttävät säädetyn väestöpohjan, mutta jotka eivät ole mukana yhteistoiminta-alueissa. Ne voivat joutua muodostamaan jatkossa yhteistoiminta-alueita väestöpohjavaatimukset alittavien ilman yhteistyökumppaneita olevien kuntien kanssa, jos se on alueen olosuhteet huomioiden perusteltua. Vastaavasti jotkut väestöpohjavaatimukset täyttävät jo perustetut yhteistoiminta-alueet joutuvat ottamaan yhteistoiminta-alueeseen mukaan uusia kuntia.

Nähdäksemme lakiehdotuksessa ehdotetut keinot ovat liian järeitä suhteessa ongelmaksi koettujen asioiden määrään ja laajuuteen. Käsillä oleva yhteistoiminta-alueisiin pakottava laki kohdistuu pääasiassa maaseutuun sekä Pohjois- ja Itä-Suomen kuntiin.

Esityksen mukaan kuntien ja yhteistoiminta-alueiden tulee täyttää laissa edellytetyt väestöpohjat vuoden 2013 alusta. Laissa perusterveydenhuollon lisäksi siirrettäväksi edellytetyt sosiaalihuollon palvelut tulee siirtää yhteistoimin-

ta-alueille viimeistään vuodesta 2015 alkaen. Mielestämme tällaisen valtion pakkolain säätäminen on erittäin kyseenalainen toimenpide tässä tilanteessa, jossa palvelurakennemuutoksen jatkovalmistelusta nykymuodossaan vuoden 2012 jälkeen ei ole täyttä varmuutta ja terveydenhuollon uudet rakenne- ja rahoitusratkaisut odottavat kirjautumistaan tulevaan hallitusohjelmaan.

Kahdenkymmenen tuhannen asukkaan väestöpohjan saavuttamiseksi kunnat ovat muodostaneet tällä hetkellä osin keinotekoisia sosiaali- ja terveydenhuollon yhteenliittymiä (virtuaalisia terveyskeskuksia), joissa kunnat pahimmillaan sijaitsevat satojen kilometrien päässä toisistaan. Tällaisten yhteenliittymien toimintaan ei ole puututtu, vaikka niiden tuottamat hyödyt ovat silminnähden kyseenalaisia. Sen sijaan hyvin toimivia, alle 20 000 asukkaan kuntia pakotetaan nyt, pelkästään väestöpohjan perusteella, liittymään jo muodostettuihin tai valtioneuvoston määräämiin uusiin sosiaali- ja terveystoimen yhteenliittymiin.

Eräs järjestelmän laadun mittari on lähi- ja peruspalveluiden saatavuus ja asiakkaan mielipiteen huomioon ottaminen (asiakaslähtöisyys). Kunnan kuuluminen 20 000 asukkaan väestöpohjaiseen yhteistoiminta-alueeseen ei monastikaan turvaa palveluiden saatavuutta omassa kunnassa, mistä kärsivät eniten palveluja tarvitsevat vanhuksat ja lapsiperheet. Laajat yhteistoiminta-alueet johtavat aikaa myöten palvelujen keskittämiseen ja keskittymiseen suurimpiin kuntakeskuksiin. Joukkoliikenteen puuttuminen harvaan asutuilta seuduilta lisää palveluiden keskittämistä asukkaille koituvia vaikeuksia. Pienemmät toimintayksiköt tukevat hyvin toimivissa kunnissa asiakkaiden tarpeita ja omatoimisuutta sekä elämän hallintaa paremmin kuin suuret ja keskittetyt toimintayksiköt. Nämä kysymykset ovat tyystin ratkaisematta kuntien palvelurakennemuutoksen toteutuksessa.

Katsomme, että vaikka suurempi väestöpohja voisikin luoda edellytyksiä palveluiden järjestämiselle taloudellisemmin, tehokkaammin ja tasa-arvoisemmin, ei se sinänsä takaa tällaista kehitystä. Samankokoisten kuntien erot sosiaa-

li- ja terveydenhuollon kustannuksissa selittyvät monilla muilla tekijöillä kuin asukaspohtialla. Kuntien suuri kokokaan ei näytä tuottavan merkittävää kilpailuetua kunnan asukasta kohden laskettujen kustannusten vertailussa.

Eräistä lakiehdotuksen yksityiskohdista

Ongelmallisia kohtia esityksessä on useampia. Väestöpohjavaatimuksesta poikkeamisen perusteet 1. lakiehdotuksen 5 §:n 6 momentin 4 kohdan osalta jäävät vain perustelujen tasolle. Lakiehdotus on kuntien valitusoikeuden ja oikeusturvan takaavan säännöksen puuttumisen vuoksi ristiriidassa Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklan kanssa.

Väestöpohjavaatimuksesta poikkeaminen. 1. lakiehdotuksen 5 §:n 6 momentin 4 kohtaan sisältyy säännösehdotus, joka antaisi valtioneuvostolle toimivallan myöntää kunnille oikeuden poiketa 3 momentissa säädetystä väestöpohjavaatimuksesta, jos "toiminnallisen kokonaisuuden muodostavan kunnan tai yhteistoiminta-alueen perustamiseksi on alueelliset olosuhteet huomioon ottaen tehty kunnassa riittävät päätökset". Tällaisia PARAS-uudistuksen seurantaryhmän toimintakäytäntöön perustuvia poikkeamisperusteita mainitaan 5 §:n 6 momentin 4 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lakiehdotuksen perusteluissa väestöpohjavaatimuksesta poikkeamisen perusteina luettelaa seuraavat asiat:

"Kunta- ja palvelurakennemuutoksen täytäntöönpanon yhteydessä yhteistoiminta-alueiden ja kuntien on katsottu eräissä tapauksissa pääseen olosuhteet huomioon ottaen mahdollisimman lähelle vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta. Tällöin on edellytetty, että:

- 1) päätökset rakenteellisten ratkaisujen toteuttamisesta on tehty (pätökset kahden tai useamman kunnan liittoksesta tai yhteistoiminta-alueen muodostamisesta);
- 2) yhteistoiminta-alue on toiminnallinen kokonaisuus;
- 3) muita luontevia kumppaneita tai vaihtoehtoa ei ole olemassa;

4) luontevaa laajenemissuuntaa ei ole olemassa ilman, että joudutaan rikkomaan muita yhteistyörakenteita;

5) palveluiden järjestämisvastuu siirtyy yhteistoiminta-alueelle; sekä

6) olosuhteet huomioon ottaen on päästy mahdollisimman lähelle 20 000 asukasta."

Mielestämme nämä poikkeamisperusteet väestöpohjavaatimuksesta olisi tullut sisällyttää lakitekstiin.

Valitusoikeus. Kunta ja palvelurakenneuudistusta koskevaan lakiin sisällytettäisiin nyt suoranainen kuntia velvoittava toimivaltasäännös kuulua johonkin 20 000 asukkaan yhteistoimin-

ta-alueeseen. Asiantuntijalausuntoon viitaten lakitekstiin olisi tullut kirjoittaa selkeästi esille muutoksenhakumahdollisuus siten, että kunta saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen valtioneuvoston 5 ja 5 a §:n nojalla tekemään päätökseen. Asiantuntijat perustelevat muutosehdotuksia tältä osin Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräyksellä (peruskirjan 11. artikla).

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2011

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