

LAUSUNNON ANTAMINEN KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA. Asia 8.

KH § 56

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Osana kuntauudistusta hallitus käynnisti syksyllä 2011 hallitusohjelman mukaisen koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvitys Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne (valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012 ja 5b/2012) valmistui helmikuussa 2012.

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2012 kuntarakennelakia valmistelevalle työryhmän, jonka tehtävänä oli seurata ja arvioida kunta- ja palvelurakenneselvityksestä saatavaa palautetta ja sen pohjalta laatia yhteenveto alue- ja kuulemiskierroksesta sekä tehdä uudistuksen vaikutusarviointi ja laatia tarkennettu esitys uudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavoista. Lisäksi työryhmän tuli valmistella luonnos hallituksen esityksestä kuntauudistusta ohjaavaksi rakennelaksi.

Hallitus linjasi kuntauudistuksen etenemistä iltakoulussaan 5.6.2012 sekä antoi seuraavana päivänä tiedonannon eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä (VNT 2/2012 vp). Hallitus antoi linjauksissaan määrittelemiensä tarkastelunäkökulmien perusteella tarkempien uudistuksen kriteerien valmistelun rakennelakia valmistelevalle työryhmän tehtäväksi. Työryhmän valmistelemaat tarkemmat kriteerit vahvistettiin hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä 27.6.2012.

Nyt kyseessä oleva kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu hallituksen linjausten pohjalta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä kuntajakolakia, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministerityöryhmä on linjannut palvelurakennemuutoksen jatkoa 15.11.2012.

./..

./..

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa lakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
- esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;
- valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;
- yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;
- sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Hallinnon- ja aluekehityksen ministeriryhmä on 27. kesäkuuta 2012 hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkusen johdolla hyväksynyt kuntarakenteen kuntauudistusta ohjaavat kriteerit. **Kuntaliitosselvitystarvetta ohjaavat kriteerit koskevat väestöpohjaa, työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennetta sekä kuntataloutta.** Jo yksikin kuntaliitostarvetta osoittavan kriteerin täytyminen osoittaa kunnan liitostarpeen. Kunta ei kuitenkaan voi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei yksikään pääkriteeri osoita selvitystarvetta, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa toiminnallista kokonaisuutta.

Kriteerien pohjalta kunnat voivat käynnistää tarvittavat selvitykset sekä muodostaa uudet kunnat. Kriteerit toimivat pohjana hallituksen valmistelemalle rakennelaille, jonka on tarkoitus tulla voimaan viimeistään 1.5.2013.

### **Alueellisesti ehjä ja toiminnallinen kokonaisuus**

Uudistuksen yleisenä edellytyksenä on, että selvitysalueiden tulee muodostaa alueellisesti eheä kokonaisuus tai muu toiminnallinen kokonaisuus. Lisäksi selvitysalueen tulee olla perusteltu alueen kokonaisedun näkökulmasta.

### **Palveluiden väestöpohjaksi vähintään noin 20 000 asukasta (Kaavin asukasluku 3322)**

Palvelu- ja väestöpohjakriteereiden tarkoituksena on hallitusohjelman mukaisesti turvata kuntarakenne, joka turvaa palvelujen järjestämisen yhdenvertaisesti koko maassa sekä vahvistaa kuntien edellytyksiä vastata itsenäisesti peruspalvelujen järjestämisestä. Tarkoituksena on lisäksi vahvistaa ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta kunnan väestöpohjan on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Väestöpohja luo ./..

./..

mahdollisuudet omaan palvelutuotantoon, matalan kynnyksen palveluihin sekä lähipalveluihin. Tämä vähimmäisväestöpohja ei kuitenkaan riitä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatioon.

Perusopetuksen laadukas ja yhdenvertainen järjestäminen edellyttää vähintään noin 50 lapsen ikäluokkaa. Kaavilla ikäluokka on 20-25 lasta.

Väestöpohjan täyttävät kunnat eivät voi jättäytyä uudistuksen ulkopuolelle, mikäli väestöpohjan täyttävää toiminnallista kokonaisuutta alueella ei muutoin ole saavutettavissa.

### **Työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta kuvaavat kriteerit**

Työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennekriteerit ovat toisilleen vaihtoehtoisia kriteereitä selvitystarvetta arvioitaessa. Kunnilla on kuitenkin selvitysvelvollisuus, vaikka työpaikkaomavaraisuus- tai pendelöintiprosentti ei sitä edellyttäisi, jos selvitystarve on ilmeinen yhdyskuntarakennekriteerin ja alueen kokonaistarkastelun perusteella.

Työpaikkaomavaraisuusaste tulee kunnassa olla vähintään 80 prosenttia. Työpaikkaomavaraisuudella tarkoitetaan kunnan työssäkäyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhdetta. Kaavin työpaikkaomavaraisuus on 100 %.

Työssäkäyntikriteerin eli pendelöintiprosentin tarkoituksena on koota yhteen sellaiset alueet, joiden kehittäminen on elinkeinorakenteen näkökulmasta voimakkaasti sidoksissa toisiinsa. Työssäkäyntikriteeri osoittaa kuntaliitostarpeen lisäksi kuntaliitoksen toteutussuuntaa. Kriteerinä suurilla kaupunkiseuduilla eli Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion seuduilla on, jos kunnasta pendelöinti Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejaon osoittamaan keskuskuntaan on vähintään 35 %. Muiden työssäkäyntialueiden osalta kunnasta pendelöinti Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejaon osoittamaan keskuskuntaan on vähintään 25 % . (Kaavilla 10,36%.)

Yhdyskuntarakennekriteeri kokoaisi yhteen alueen, jolla yhteisen maankäytön, asumisen ja liikenteen päätöksenteon tarve on suurin. Yhdyskuntarakennekriteerin osoittama alue koostuisi kaupunkiseudun keskustaajamasta ja lähitaajamista silloin, kun keskustaajaman kasvupaine ulottuu vahvana lähitaajamaan asti. Yhdyskuntakriteeriä sovellettaisiin kaikilla työssäkäyntialueilla.

./..

./..

Yhdyskuntakriteeritarkastelun tukena voidaan tarvittaessa käyttää Suomen ympäristökeskuksen selvityksiä asioinnin suuntautumisesta sekä yhdyskuntarakenteen liikkumisvyöhykkeistä silloin kun ne tukevat yhdyskuntarakenteeltaan eheidän alueiden syntymistä.

Kriteerin soveltaminen Helsingin metropolialueella: Metropolialueella selvitysalueiden tulee koostua kunnista, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineiden vuoksi. Alueen on lisäksi oltava perusteltu alueen kokonaisnäkökulmasta ja muodostettava toiminnallinen kokonaisuus.

### **Kunnan talouskriteeri**

Talouskriteerin tarkoituksena on varmistaa kunnan taloudellinen kantokyky vastata peruspalveluiden järjestämisestä, rahoituksesta ja tuottamisesta.

Kunnat, joiden rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut alittavat kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 63a §:n perusteella annetun valtioneuvoston asetuksen raja-arvot kahtena vuonna peräkkäin eli ns. kriisikunnat, osoittavat liitostarpeen. Eli kunnan vuosikate on negatiivinen ilman harkinnanvaraista korotusta, lainakanta ylittää maan keskiarvon vähintään 50 %:lla, taseessa on kertynyttä alijäämää, tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin maan painotettu keskiarvo, omavaraisuusaste on alle 50 % ja suhteellinen on vähintään 50 %.

Lisäksi kunnat, joiden talous on kriisiytymässä ja tunnusluvut lähestyvät edellä mainittujen raja-arvojen täyttymistä kolmena peräkkäisenä vuotena. Kuntaliitostarvetta osoittaisi, jos kunnan taloudessa alittuu neljä tunnuslukujen mukaista raja-arvoa valtiosuuslain 63a §:n kuudesta tunnuslukujen mukaisesta raja-arvosta tai taseen kertynyttä alijäämää on vähintään -500 euroa asukasta kohti viimeisessä tilinpäätöksessä ja alijäämää toiseksi viimeisessä tilinpäätöksessä.

### **Poikkeusperusteet**

Kriteereistä poikkeamisen tulisi olla mahdollista mm. erityisen harvan asutuksen, kielellisten oikeuksien turvaamisen sekä toiminnallisen kokonaisuuden muodostumisen perusteella. Poikkeukset eivät kuitenkaan olisi automaattisia, vaan niiden tarve arvioitaisiin kussakin tapauksessa erikseen. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon alueen näkökulma ja poikkeaminen tulisi olla mahdollista vain, jos kunnalla on edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä. ./..

./..

### **Perustuslain reunaehdot huomioidaan uudistuksen toteuttamisessa**

Uudistuksen toteuttamisessa on otettava huomioon perustuslain kunnallista itsehallintoa, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia sekä kielellisiä oikeuksia (kansalliskielet ja saamenkieli) ja saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevat kirjaukset. Tulkinnassa on otettava huomioon myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Perustuslain reunaehdot huomioon ottaen uudistus ei voi johtaa kielellisesti yhtenäisten alueiden pirstoutumiseen tai merkittäviin muutoksiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa.

### **Kuntauudistuksen eteneminen**

Vahvistettujen kriteerien pohjalta kirjoitetaan hallituksen esitys rakennelaiksi, joka lähetetään syksyllä lausuntokierrokselle kuntiin. Lain on tarkoitus tulla voimaan viimeistään 1.5.2013.

Hallitus tulee kannustamaan kuntia tekemään tarvittavat muutokset suuntaamalla kunnille yhdistymisavustuksia. Avun saamisen perusteena on yhdistymispäätöksen tekeminen 1.4.2014 mennessä. Yhdistymisten tulee tapahtua 2015/2017, kuitenkin kaikissa tapauksissa viimeistään vuoden 2017 alusta.

Valtio varautuu avustamaan kuntajakoselvityksiä. Kunnille, jotka eivät täytä rakennelain kriteereitä tai eivät ole tehneet tarvittavia päätöksiä, varaudutaan asettamaan valtion erityisselvittäjät. Hallitus arvioi kuntauudistuksen etenemistä vuoden 2013 lopussa.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 7.3.2013 mennessä sähköpostitse osoitteeseen [valtiovarainministerio@vm.fi](mailto:valtiovarainministerio@vm.fi).

Ehdotus: Kaavin kunta antaa valtiovarainministeriölle kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavan alustavan lausunnon:

#### **Yleisesti:**

- Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen linjaukset tulisi olla selvillä ennen kuntarakennelain laatimista. Terveystieteiden ja terveydenhuollon järjestämisessä tulee pyrkiä siihen, että kansalaisten terveydenhuolto järjestetään kokonaisvaltaisesti yhden tahon toimesta yhtenä palvelutuotantoprosessina vähintään maakunnan kokoisella alueella.
- Valtion ja kuntien tehtävänjakoa on arvioitava kuntien kannalta kriittisesti suhteessa kuntien käytettävissä oleviin voimavaroihin.

./..

./..

Tehtävät on järjestettävä luontevasti sopiviksi kuntien perustehtäväkenttään. Valtion tulee jatkossa kunnille uusia tehtäviä määrätessään kohdentaa tehtävien hoitoa vastaavat varat kuntien käyttöön.

- Nykyinen kuntajakolaki antaa riittävät mahdollisuudet muuttaa kuntajakoa niin haluttaessa.

- Valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa tulee huomioida valtionosuuksien oikeudenmukainen kohdentaminen (esim. sairastavuuskerroin lasketaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevien 16-54-vuotiaiden ikä- ja sukupuolivakioidun osuuden perusteella).

- Kaavin kunta toivoo, että kuntien lausunnot huomioidaan kaikessa uudistustyössä.

**Selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä:**

- Uudistuksen yhteydessä asetetuilla raja-arvoilla (20 000 asukasta, 50 oppilasta, 80 % työpaikkaomavaraisuus) ei ole mitään puolueettomaan tutkimukseen pohjautuvaa kannattavan toiminnan raja-arvoperustetta.

- Nykyinen kuntajakolaki antaa riittävät mahdollisuudet muuttaa kuntajakoa, valtion tulee kunnioittaa kuntien itsehallintoasemaa.

**Esityksen sisältämistä määrärajoista ja menettelyistä:**

- Aikataulu on liian tiukka ja epärealistinen.

**Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta:**

- Ei ole tarpeellista huomioiden nykyinen kuntajakolain mukainen mahdollisuus.

**Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä:**

- Yhdistymisavustusten käyttökohteet ilmoitettava, käyttöä valvottava, kohdentaminen muuhun kuin ennalta sovittuun sanktioitava. Yhdistämisavustukset eivät saa vähentää kuntakentän saamaa muuta rahoitusta.

**Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti:**

- Tilanteen selkeyttämiseksi on perusteltua, että sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistukset valmistellaan ennen kuntarakenteen tarkastelua. Kuntarakennelakiluonnos tulisi sen jälkeen palauttaa uuteen parlamentaariseen valmisteluun. ./..

./..

- Linjaukset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen suhteen vaihtelevat, asiaan on mahdotonta ottaa kantaa tietämättä tarkasti hallinto- ja toimijarakennetta.

Kuntaliitokset edellyttävät vapaaehtoisuutta, yhteistä tahtoa sekä näkemyksen siitä, miten kunnat voivat kuntaliitoksen jälkeen turvata peruspalvelut lähipalveluina kaikille kuntalaisille. Nyt lausuttavana oleva toimintamalli ja sisältö, aikataulut sekä valmistelun keskeneräisyys eivät toistaiseksi luo mainittavia edellytyksiä asian eteenpäin viemiselle Suomen kuntakentässä.

Päätös: Päätösehdotus hyväksyttiin.