

**18 § KUNTARAKENNELAKILUONNOS**

Kh 14.1.2012 § 8

Hallinnon- ja aluekehityksen ministerityöryhmä linjasi ja hyväksyi 15.11.2012 kuntarakennelakiluonnoksen lähetettäväksi lausuntokierrokselle kuntiin. Rakennelakiluonnos lähetettiin kuntiin lausunnolle viikolla 47 ja lausuntoaika päättyy 7.3.2013.

Lakiluonnoksessa esitetään muutettavaksi nykyistä kuntajakolakia, jonka nimike muutettaisiin kuntarakennelaksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntarakenneuudistuksen tavoitteista, kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityisperusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Kuntarakenteen uudistamiseksi vuosina 2013-2016 sovellettavista edellytyksistä ja menettelyistä säädettäisiin lain uudessa, määräaikaisesti voimassa olevassa 1 a luvussa.

Lakiluonnoksen mukaan kunnan tulisi selvittää kuntien yhdistymistä, jos se täyttää yhdenkin laissa säädetyistä selvityisperusteista. Lisäksi, jos kunta olisi jäämässä muiden kuntien muodostaman selvitysalueen ulkopuolelle, sillä olisi mahdollisuus valita naapurikunnista selvityskumppanikseen sellainen kunta, jonka kanssa se muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden, ja kyseisten kuntien olisi selvitettävä kuntien yhdistymistä yhdessä.

Selvitysalueen tulisi täyttää kuntajaon muuttamisen edellytykset. Selvitysalueella tulisi olla erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon, matalan kynnyksen palvelujen ja lähipalvelujen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepерusteet osoittaisivat lisäksi selvityssuunnan, eli sen, minkä kunnan tai kuntien kanssa selvitys on vähintään tehtävä. Kuntien, jotka muodostavat työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennepерusteiden perusteella yhtenäisen alueen, tulisi selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä. Turun työssäkäyntialueella työssäkäyntiperuste täytyisi, jos kunnasta pendelöinti keskuskuntaan on vähintään 35 %:a.

Selvityisperusteiden osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa, jos tällöin muodostuisi kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus. Poikkeaminen ei olisi automaattista, vaan sen edellytyksiä tulisi arvioida suhteessa kunnan edellytyksiin järjestää palveluja ja toisaalta alueen kokonaisuuteen. Jos kunta katsoisi tarkoituksenmukaiseksi tehdä selvityksen muulla kuin selvityisperusteiden osoittamalla alueella, sen tulisi hakea valtiovarainministeriöltä poikkeusta selvitysalueesta. Ministeriö voisi myöntää poikkeuksen palvelujen edellyttämää väestöpohjaa koskevasta selvityisperusteesta vaihtoehtoisen toiminnallisen kokonaisuuden muodostumisen perusteella. Sen sijaan työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepерusteiden osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin



poiketa ainoastaan ministeriön määräämän erityisen kuntajakoselvityksen perusteella.

Laissa säädettäisiin selvityksen tavoitteesta ja vähimmäissisällöstä. Selvityksen tavoitteena olisi saada aikaan esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus. Selvityksen tulisi kuitenkin aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella sekä selvitykset yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan ja taloudellisesta tilanteesta. Lisäksi selvityksessä tulee olla arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien ja lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista.


Kuntien tulisi ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää kuntien yhdistymistä. Kuntien on tehtävä laissa edellytetyt selvitykset ja mahdolliset niihin perustuvat yhdistymisesitykset 1.4.2014 mennessä. Kuntien yhdistymisten tulisi tapahtua viimeistään 1.1.2017. Esitysten tekeminen määräaikaan mennessä sekä liitoksen tekeminen vuosien 2014 – 2017 alusta on myös yhdistymisavustusten maksamisen ja valtionosuuksien vähenemisen korvaamisen edellytyksenä.

Mikäli kunta ei ole 1.4.2014 mennessä tehnyt esitystä yhdistymisestä, voi valtiovarainministeriö määrätä tarvittaessa erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta. Erityisten kuntajakoselvitysten kustannukset maksettaisiin valtion varoista.

Esityksessä ei laajennettaisi valtioneuvoston toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä kuntien valtuustojen sitä vastustaessa. Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuisi pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Valtioneuvosto voisi hylätä kuntien yhteisen esityksen, jos esitetty yhdistyminen olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Valtioneuvosto voisi päättää kuntien yhdistymisestä valtuuston vastustuksesta huolimatta tilanteessa, jossa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä olevan kunnan asukkaiden palvelujen turvaaminen edellyttää kuntajaon muutosta.

Kuntien henkilöstön asema turvattaisiin vuosien 2014–2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa nykyisen tasoisena säätämällä siirtyvän henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojasta.

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnille tarjottaisiin tukea laissa edellytettyjen yhdistymiselvitysten tekemiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi kuntia kannustettaisiin tekemään tarvittavat kuntarakenteen muutokset suuntaamalla kunnille yhdistymisavustusta ja korvaamalla mahdolliset yhdistymisestä johtuvat valtionosuuden menetykset. Koska yhdistymisavustuksilla on tarkoitus tukea kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisen kuntarakenteen muodostumista, yhdistymisavustusta ei maksettaisi selkeästi

 RA

Pöytäkirjantarkastajat:

selvityspereusteiden vastaisissa kuntien yhdistymisissä. Yhdistymisavustusta voisi saada alle 20 000 asukkaan uudelle kunnalle ainoastaan, jos valtioneuvoston on myöntänyt selvitysalueelle poikkeuksen.

Yhdistymisavustukset olisivat tasoltaan vastaavia kuin vuoden 2013 alussa voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksettaisiin kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityspereusteen täyttävä kunta tai kuntia. Lisäosa olisi 150 euroa talouspereusteen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden. Lisäosalla pyritään helpottamaan kunnan taloudellista asemaa tilanteessa, jossa uuteen kuntaan yhdistyy yksi tai useampia talousvaikeuksissa olevaa kuntaa.

Kuntarakennelakiluonnokseen liittyvät asiakirjat löytyvät Valtiovarainministeriön sivuilta [www.vm.fi](http://www.vm.fi).

Liitteenä: kuntarakennelakiluonnos

Valmistelija: kunnanjohtaja Jari Kesäniemi

**Päätösehdotus:** Keskustellaan asiasta ja merkitään tiedoksi sekä päätetään asiasta pidettävän valtuustoseminaarin ajankohta.

**Päätös:** Kunnanhallitus merkitsi kunnanjohtajan katsauksen asiasta tiedoksi ja kävi asiasta lähetekeskustelun.  
Valtuustoseminaari päätettiin järjestää Koskella TI 14.2.2013 kello 17.00 – 21.00.

-----  
**Kh 25.2.2013** Lausuntopyyntöä kuntarakennelakiluonnoksesta käsiteltiin 14.2.2013 pidetyssä kunnanvaltuuston seminaarissa. Keskustelu käytiin kunnanjohtajan laatiman lausuntoluonnoksen pohjalta.

**Päätösehdotus:** Kunnanhallitus esittää kunnanvaltuustolle, että Kosken TI kunta antaa kuntarakennelakiluonnoksesta seuraavan lausunnon:

Lähtökohtana on hallituksen tavoite elinvoimaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Kuntarakennemuudistus tähtää kuitenkin ainoastaan kuntien koon merkittävään kasvattamiseen eikä esimerkiksi kuntien väliselle yhteistoiminnalle anneta arvoa. Kuntarakennemuudistuksen onnistumisen keskeinen kysymys on, voidaanko kuntakokoa kasvattamalla vaikuttaa kunnallistalouden vahvistumiseen ja sitä kautta peruspalvelujen turvaamiseen. Tutkimustuloksia tämän oletettaman toteutumisen on erittäin vähän. On hyvin epävarmaa voidaanko kuntien kokoa kasvattamalla saavuttaa sellaisia talouden skaalaetuja, jotka olisivat todellinen vastaus kunnallistalouden tulevaisuuden haasteisiin.

Kuntarakennelakiluonnoksen keskeisenä tavoitteena on kuntien yhdistäminen. Lakiluonnoksessa asetetut kriteerit ohjaavat kuntia tekemään alueellisesti laajoja kuntaliitoksia. On luultavaa että kunnan toiminnan tehokkuus ei toteudu kovin hyvin kunnissa, jotka muodostuisivat hyvin erilaisista ja keinotekoisesti yhteen liitetystä osista. Kuntien välisen alueellisen kilpailun poistaminen ei edesauta laadukkaamman ja kustannustehokkaamman toiminnan tavoittelua. Monilta osin voidaankin nähdä kuntien välinen yhteistyö ja erikoistuminen kuntien yhdistämistä parempana vaihtoehtona.

Lakiluonnoksen heikkoutena voidaan pitää sitä, että se ei mahdollista vaihtoehtoisten toimintamallien selvittämistä vaan tähtäin on ainoastaan kuntaliitoksissa. Siten se on myös selkeässä ristiriidassa nykyisen kuntalain kanssa. Nykyistä kuntalakiä säädettäessä sen keskeisenä tavoitteena oli avata kunnille mahdollisuus toteuttaa erilaisia hallinnollisia ratkaisuja. Kuntien hallinnon, talouden ja toiminnan sääntelyä väljennettiin ja kuntien erilaisuus tunnustettiin.

#### Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on hyvä, että lakiluonnoksessa ei laajenneta valtioneuvoston toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä. Sitä vastoin lakiin ehdotetaan lisättäväksi kohta, jossa säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta päättää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntien yhdistymisestä myös kyseisten kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta. Lakiluonnoksen perusteluista huolimatta kyseistä lisäystä voidaan pitää ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon osalta (onko perustuslain vastainen?). Se myös asettaa sekä ns. kriisikunnat että erityisesti niiden naapurikunnat eriarvoiseen asemaan muiden kuntien kanssa. Kuntien yhdistymisselvitysten ja mahdollisten kuntaliitosten tulee jatkossakin perustua kuntien yhteiseen tahtoon. Kosken TI kunta haluaa korostaa, että valtion toimivaltaa ei tule lisätä. Kuntaliitosten tulee aina perustua valtuustojen päätöksiin.

#### Selvitysvelvollisuus sekä selvitys- ja poikkeamisperusteet

Lakiluonnoksessa esitetyt selvitysperusteet tuovat lähes automaattisesti selvitysvelvollisuuden kaikille Suomen kunnille. Itse selvitysperusteista ja -kriteereistä kunnat ovat pitkälti jo lausuneet aiemmin, joten niiden toistaminen ei tässä ole tarpeellista. Palveluiden edellyttämän väestöpohjan rajaksi on lakiluonnoksessa asetettu 20 000 asukasta. Käytännössä laki tulisi kaupunkiseuduilla edellyttämään selvityksen tekemistä merkittävästi asukasmäärältään isommilla alueilla. Toisaalta laki mahdollistaneen poikkeamisen menettelyn kautta selvittää myös kyseistä 20 000 asukkaan rajaa pienempiä kuntakokonaisuuksia. Näiltä osin kategorisen väestörajan asettamista lakiin voidaan pitää erittäin huonona.

Lakiluonnokseen kirjattu poikkeamismenettely selvityspeniteista on tietyiltä osin avoin ja jättää valtiovarainministeriölle merkittävää harkintavaltaa poikkeusten myöntämiseen. Lakiluonnoksesta tai sen perusteluista ei löydy selitystä sille, mikä voisi olla 4 f §:n mukainen poikkeamista puoltava vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus. Tältä osin lakiluonnosta tai sen perusteluja olisi hyvä täydentää. Kuntien hakeutuminen poikkeamismenettelyyn lyhentää entisestään laissa säädettyä aikaa yhdistymisselvitysten tekemiseen.

Kosken TI kunta muodostaa oman työssäkäyntialueensa ja näin ollen pendelöintiä ei voida pitää mahdollisen kuntarakenteen muuttamisen perusteena.

#### Esityksen määräajat

Kuntarakennelain on tarkoitus tulla voimaan keväällä 2013. Kuntien tulisi ilmoittaa 30.11.2013 mennessä minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää laissa edellytetysti kuntien yhdistymisestä. Lisäksi laissa edellytetään, että kunnat tekevät yhdistymisselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymisesitykset 1.4.2014 mennessä. Aikataulua voidaan kuntien kannalta pitää täysin epärealistisena. Erityisesti mahdollisten yhdistymisselvitysten tekemiseen jätetään aivan liian vähän aikaa.

Kattavan useampaa kuntaa koskevan kuntien yhdistymissuunnitelman laatiminen kyseisessä ajassa on käytännössä mahdotonta. Erityisen ongelmalliseksi aikataulun tekee, että se ei käytännössä mahdollista lakiin perustuvaa kuntalaisten kuulemista yhdistymisselvityksen osalta. Kunnallisoikeuden yhtenä tärkeimmistä periaatteista voidaan pitää kunnallishallinnon perustumista kunnan asukkaiden itsehallintoon. Periaate korostaa kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamista. Esitetyllä aikataululla tämä periaate ei toteudu ja voidaan todeta, että kunnallishallinnon kannalta merkittävin uudistus tultaisiin tekemään lähes kokonaan kuntalaisia kuulematta.

Oman ongelmansa aikataulussa ja selvityksen tekemisessä muodostaa se, että yhdistymisselvitys joudutaan käytännössä tekemään ilman riittäviä taustatietoja. Sekä kuntien tehtävien arviointi että kuntalain kokonaisuudistus on lausuntopyynnön liitteenä olevan aikataulun mukaan valmistumassa vasta keväällä 2014. Myöskään kuntien valtiosuusjärjestelmän uudistuksesta ei ole päätöksiä vielä vuoden 2014 alussa. Sosiaali- ja terveyden uudistusta koskeva aikataulu on täysin auki. Kunnilla on mahdollisuus lausua asiasta keväällä 2013. Ylläkerrotun johdosta on mahdotonta laatia laissa edellytettyä yksityiskohtaista arviota kuntien yhdistymisen eduista tai haitoista ainakaan taloudellisessa merkityksessä.

#### Yhdistymisavustuksen ehdoista ja määrästä

Kuntarakennelakiluonnokseen on sisällytetty säädökset yhdistymisavustusten ehdoista ja määrästä. Yhdistymisavustusten tasoa voidaan pitää melko matalana erityisesti huomioitaessa valtion jo

*VED RA*

päättämät leikkaukset valtionosuusjärjestelmään. Periaatetta yhdistymisavustusten myöntämisestä ja sen kohdistamisesta erityisesti liitoksen aiheuttamiin kustannuksiin voidaan kuitenkin pitää hyvänä. Toisaalta jos kuntien valtionosuuksien leikkaaminen jatkuu keväällä 2013 voidaan perustellusti kysyä mikä on kuntien todellinen yhdistymisavustuksista saama nettohyöty?

#### Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne

Palvelurakenteen tavoitteena tulee olla alueittain mahdollisimman yhdenvertaiset sosiaali- ja terveysterveystoimet. Tavoite sosiaali- ja terveysterveystoimien sekä erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon integroinnin vahvistamisesta on kannatettava. Tavoitetta rakenteiden ja palvelutasojen vähentämisestä voidaan pitää hyvänä, mikäli tämä ei vaaranna lähipalveluja ja palvelujen laatua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen selvitystyö on tällä hetkellä vielä niin monelta osin kesken, että kunnan on vaikea ottaa kantaa tähän mennessä esitettyihin kokonaisuuksiin. Palvelurakennetyöryhmän loppuraportissa nostetaan esille useita merkittäviä uudistuksen jatkotyöhön liittyviä avoimia kysymyksiä. Näihin kysymyksiin tulisi löytää vastaus ennen kuin kunta kykenee asiasta lausumaan.

Kosken TI kunta haluaa painottaa, että jo Paras -puitelain aikana tehtyjä yhteistoiminta-alueita ja sopimuksia tulee kunnioittaa sekä pitää osaltaan valmistelun pohjana. Härkätien sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueella on mahdollisuus järjestää perustason palvelut. Erityisosaamisen ja erikoissairaanhoidon tulevaisuus on varmistettava ja turvattava. Sairaanhoidopiirejä ei tule purkaa vain hallinnollisten syiden takia. Kunta haluaa korostaa, että tutkimustoiminnan ja koulutuksen yhteys on säilytettävä Varsinais-Suomessa.

#### Yhteenveto

Kosken TI kunta katsoo, että ylläkerrottujen syiden takia uutta lakia ei pidä säätää kuntarakenteesta ennen kuin siihen keskeisesti liittyvät selvitykset ovat valmistuneet:

- sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistus
- kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus
- kuntalain kokonaisuudistus
- metropoliratkaisu
- kuntien tehtävien arviointi

Päätös:

Hyväksyttiin.

-----  
Kv 4.3.2013

Päätös:

Hyväksyttiin.



Pöytäkirjantarkastajat: