

Kokouspäivämäärä  
05.03.2013

**35§ Lausunnon antaminen kuntarakennelakiluonnoksesta**

Dnro D/871/00.04.00/2012

Aikaisemmat käsittelyt: Kaupunginhallitus 25.2.2013 / 102 §

Valmistelija / lisätiedot: hallintojohtaja Markku Vanhanen, puh.040 588 1310  
sähköposti; etunimi.sukunimi@kauhajoki.fi

Khall 102 §

Valtiovarainministeriön Kunta- ja aluehallinto-osasto pyytää mm. kuntien lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta, joka on osa hallitusohjelman mukaista tavoitetta koko maan laajuisen kuntauudistuksen toteuttamisesta. Tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne.

Osana kuntauudistusta hallitus käynnisti syksyllä 2011 hallitusohjelman mukaisen koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoitukseenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän 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 valmistelemat 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.

Tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon muun muassa uusista kuntahallinnon rakenteista sekä kuntien muuttavasta toimintaympäristöstä aiheutuvat muutostarpeet. Kuntalain tulee edelleen olla kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsä-

Kokouspäivämäärä  
05.03.2013

dännön tarvetta. Uudistuksen yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota lähidemokratian kehittämiseen.

Hallituksen esityksen kuntalain kokonaisuudistuksesta on tarkoitus valmistua keväällä 2014 ja lain tulla voimaan vuoden 2015 alusta lukien.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmä on linjannut palvelurakennemuutoksen jatkoa 15.11.2012. Näitä linjauksia koskeva muistio on lausuntopyyntöön liitteenä 4.

Valtiovarainministeriö pyytää kunnilta sekä jakelussa mainituilta muilta 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.

Lausuntoluonnos on esityslistan liitteenä, liite 1 / khall 25.2.2013.

**Kaupunginjohtajan ehdotus:** Kaupunginhallitus hyväksyy annettavaksi liitteen mukaisen lausunnon ja esittää sen kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi.

**Käsittely:** Todettiin, että hallitukselle on jo aiemmin lähetetty lisätiedoksi kuntarakennelakiluonnos.

**Kaupunginhallituksen päätös:** Ehdotus hyväksyttiin. Esitetään valtuuston hyväksyttäväksi.

-----

Kvalt §

Lausunto on esityslistan liite 1 / kvalt 5.3.2013.

**Kaupunginvaltuuston päätös:** Kaupunginhallituksen ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti keskustelun jälkeen. Lausunto on pöytäkirjan liitteenä.

Otteen oikeaksi todistaa 6.3.2013

Päivi Kaappola  
arkistos sihteeri

Kokouspäivämäärä  
05.03.2013

**Muutoksenhakukielto**

Tästä päätöksestä ei saa tehdä kuntalain 91 §:n mukaan oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, koska päätös koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa.



17.02.2013

D/871/00.04.00/2012

Valtiovarainministeriölle

## Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Viite: Lausuntopyyntö (VM162:00/2011) kuntarakennelaki luonnoksesta (22.11.2012)

### 1. Yleistä kuntajakolain uudistuksesta

Kuntajakolain muutoksilla pyritään kuntakoon suurentamiseen ja sitä kautta muodostamaan taloudellisesti ja toiminnallisesti vahvoja peruskuntia. Lain 2 § sisältää määrittelyn lain tavoitteista; ”Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä, rahoituksesta ja riittävästä omasta palvelutuotannosta.”

Kuntarakennelain 1 a luku sisältää tarkasti määritellyt ehdot kuntarakenteen uudistamisen perusteista ja menettelyistä vuosina 2013 - 2016. Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseen liittyvästä taloudellisesta tuesta kunnille säädetään 9 luvussa.

Lakiluonnoksen 4 b – 4 e pykälissä säädetään selvitysvelvollisuudesta. Lakiesityksen perusteluissa on lueteltu kunnat, joita kukin peruste koskee.

Kuntauudistus ja samaan aikaan valmistelussa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistus ovat voimakkaasti riippuvaisia toisistaan, joten kokonaiskuvaa muodostuvasta toiminnallisesta kokonaisuudesta ei lausuntoa annettaessa ole.

### 2. Selvitysvelvollisuutta ja -perusteita koskevista ehdotuksista

Lakiluonnoksen 4 b – 4 e pykälissä säädetään selvitysvelvollisuudesta. Määräykset ovat velvoittavia, joten kyse on pakkoselvitysmenettelystä ja koskee tavalla tai toisella kaikkia kuntia.



17.02.2013

D/871/00.04.00/2012

Lain 18 §:n mukaan Valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Kuntien esitys kuntien yhdistymisestä voidaan hylätä, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Kuntien yhdistymisestä voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos 16 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä.

Valtioneuvosto voi päättää 16 a §:ssä tarkoitettusta kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

*"Etelä-Pohjanmaan maakuntahallitus on painottanut aiemmissa kuntauudistusta koskevissa lausunnoissaan mm. seuraavia asioita:*

- 1) Kuntien yhdistymiset on toteutettava vapaaehtoisesti, kuntien omien päätösten pohjalta. Kuntaliitoksiin tulee jatkossakin olla tarjolla kannustava rahoitusta eli "porkkanarahoja".*
- 2) Kuntaliitosten tulee parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia oman kotiseutunsa asioihin. Lähidemokratiasta huolehtiminen on kuntauudistuksen elinehto.*
- 3) Kuntarakenteen uudistamiselle on annettava riittävästi aikaa. Uudet kunnat voivat aloittaa toimintansa seuraavan valtuustokauden eli vuoden 2017 alussa.*
- 4) Kuntien näkemyksiä uudistusprosessissa on aidosti kuultava. Jotta ehdotuksiin voitaisiin aidosti ottaa kantaa, uudistukseen keskeisesti liittyvistä asioista, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismalleista ja kuntien tehtäviä ja rahoitusta koskevista malleista, on oltava selkeät linjaukset.*
- 5) Kunnat ovat hyvin erilaisia, kun vertaillaan väestö- ja ikärakennetta, etäisyyksiä, tulopohjaa, elinkeinorakennetta jne. Tämä edellyttää räätälöityjä ratkaisuja eri puolilla Suomea. Taloudellisesti eri asemassa olevien kuntien liittäminen toisiinsa voi heikentää vakavasti uuden syntyvän kunnan taloutta."*

Kauhajoen kaupunki yhtyy Etelä-Pohjanmaan maakuntahallituksen ja Kuntaliiton hallituksen 16.8.2012 yksimielisesti antamaan lausuntoon, jossa korostetaan, että selvityksen kohteena tulee olla kuntien yhdistymisen ohella myös kuntien yhteistyö. Tällöin välttyttäisiin monilta erillisselvityksiltä ja turvattaisiin kuntien vapaaehtoinen osallistuminen selvityksiin. Lisäksi tulisi harkita, onko alueen yhdistymisselvityksen tekeminen ylipäätään välttämätöntä ja järkevää, jos yli puolet kohteena olevista kunnista sitä vastustaa. Tällöin toimivampi vaihtoehto voisi olla halukkaiden kuntien keskinäinen yhteistyötä ja palvelurakenteita koskeva selvitys.



17.02.2013

D/871/00.04.00/2012

### 3. Esityksen määräajoista ja menettelyistä

Lakiesityksen valmistumiselle ja kunnille annetut määräajat on asetettu liian kireäksi. Kuulemiskierroksen päätyttyä 7.3, lausuntojen analysointi, lakiesityksen muutostarpeiden valmistelu ja käsittely sekä eduskuntakäsittely perustuslakivaliokunnan lausuntoineen valmistunevat aikaisintaan syksyllä 2013.

Kuntaliitosesitys on tehtävä 1.4.2014 mennessä, jotta se olisi avustuskelpoinen. Kuntien yhdistymisselvityksille on annettava enemmän aikaa kuin 1.4.2014 asti. Neuvotteluaikaa tulisi olla vähintään vuoden 2014 loppuun saakka, jolloin uusien kuntien voisi edellyttää aloittavan toimintansa vasta seuraavan kunnallisvaalikauden eli vuoden 2017 alusta.

### 4. Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta

Lakiesityksen 18 §:n 3 momentti antaa valtioneuvostolle oikeuden pakkoliitokseen kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi.

Kuntarakennelakiluonnoksen mukaan valtioneuvosto ei jatkossakaan voisi pakottaa kuntia yhdistymään, mikäli kuntien valtuustot sitä vastustavat. Poikkeuksen muodostaisivat erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat.

Kuntien toiminnan kannalta on erityisen tärkeää, ettei kuntien taloudellista asemaa heikennetä valtiosuusjärjestelmää muuttamalla tai velvoitteita lisäämällä niin, että se antaisi valtioneuvostolle mahdollisuuden käyttää jatkossa yhä useamman kunnan kohdalla em. poikkeusmenettelyä.

Kunnilla tulisi olla selkeä tieto kuntien tehtävistä, kuntien tehtäviä säätelevästä normiohjauksesta sekä valtiosuuslainsäädännön tulevista muutoksista.

### 5. Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Yhdistämisavustuksen saannin ehdot on säädetty äärimmäisen tiukoiksi. Toisin sanoen yhdistymisen on oltava lakiesityksen mukaisen alueen eli kuntakartan mukainen tai muutetulle alueelle on saatu poikkeuslupa.

Lakiluonnoksessa esitetään kunnille tarjottavaksi tukea yhdistymisselvitysten tekemiseen. Lisäksi kunnilla olisi mahdollisuus saada yhdistymisavustusta ja sen lisäosaa sekä korvausta yhdistymisestä johtuvista valtiosuusien menetyksistä vuosina 2014 - 2019.



17.02.2013

D/871/00.04.00/2012

Yhdistymisavustusta tulisi aina myöntää, jos valtioneuvosto hyväksyy liitoksen. Yhdistymisavustus pitäisi porrastaa siten, että avustusta saisivat kaikki liitokset, jotka tulevat voimaan vuoden 2017 alkuun mennessä, jolloin määräaikaiset säännökset kumoutuvat.

Taloudellisia kannustimia tulee varata ja suunnata yhdistyvien kuntien toimintojen kehittämiseen. Lakiin edelleen sisältyvä henkilöstön viiden vuoden työsuhteturva aiheuttaa viiveen tehokkaan organisaation luomiselle kuntien yhdistyessä. Viiden vuoden siirtymäkaudella syntyy ylimääräisiä kustannuksia hallinnon ja palvelurakenteiden uudelleen organisoimisesta. Hyvällä suunnittelulla saataisiin aikaan enemmän tehokkuutta pitkällä aikavälillä.

Yhdistymisiin osoitettu avustustaso ei ole riittävä kannuste kuntaliitoksiin, kun ottaa huomioon liitosten suunnittelusta ja toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset.

## **6. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevista linjauksista**

Kuntarakenneuudistus ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne ovat vahvasti kytköksissä toisiinsa. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteista ei ole olemassa selkeitä linjauksia, koska selvitykset ovat parhaillaan tekeillä. Lausunnot kuntarakenelaista joudutaan antamaan ilman, että uudistuksen kokonaiskuva on tiedossa.

Sairaanhoitopiirejä ei ole syytä purkaa. Kauhajoen näkemyksen mukaan selkein ratkaisu on, että nykyisestä Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiristä muodostetaan oma sote -alueensa.

Kauhajoen kaupunginhallitus

Merja Kuusinen  
Kaupunginhallituksen puheenjohtaja

Keijo Kuja-Lipasti  
Kaupunginjohtaja