

---

38 § LAUSUNTOPYYNTÖ KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

Khall. 12.2.2013/58 § 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 työryhmälle, 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 työryhmälle 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 kuntajakolakiä, ja samalla lain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityisperusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin.

Sosiaali- ja terveystieteellinen ministerityöryhmä on linjannut palvelurakennemuutoksen jatkoa 15.11.2012. Valtiovarainministeriö pyytää jake-lussa mainituilta tahoilta lausuntoa luonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityisperusteista (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.

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

Kuntarakennelakiluonnoksen keskeiset kohdat edellä mainittujen kysymysten osalta ovat seuraavat:

#### **Selvitysvelvollisuus ja selvitysperusteet**

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista kolmesta selvitysperusteesta osoittaa selvitystarvetta: 1) palveluiden edellyttämä väestöpohja; 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne; 3) kunnan taloudellinen tilanne. Kunta ei kuitenkaan voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se täyttäisi selvitysperusteita, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

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.

#### **Uudistuksen ohjaaminen ja seuranta**

Laissa edellytettäisiin, että kunnat tekevät yhdistymisselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymisesitykset 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä. Laissa säädettäisiin kuntien velvollisuudesta ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää laissa edellytetyksi kuntien yhdistymistä.

Laissa säädetyt selvitysperusteet ja niitä koskeva poikkeamismenettely ohjaisivat kuntarakenneuudistuksen toteuttamista. Poikkeaminen ei olisi automaattista, vaan sen edellytyksiä tulisi arvioida suhteessa kunnan edellytyksiin järjestää palveluja ja toisaalta alueen kokonaisuuteen.

Valtiovarainministeriö voisi tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei ole 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä tehnyt kuntien yhdistymisesitystä kuntarakennelain edellytykset täyttävän uuden kunnan muodostamisesta. Säännös olisi luonteeltaan lain toistaiseksi voimassa olevia säännöksiä täydentävä.

#### **Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta**

Esityksessä ei laajennettaisi valtioneuvoston toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä kuntien valtuustojen sitä vastustaessa. Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuisi pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Ainoa poikkeus tästä olisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn kytketty valtioneuvoston toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä.

Valtioneuvosto voisi hylätä kuntien esityksen yhdistymisestä, jos yhdistyminen olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Hallitusohjelman mukaisesti erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien arviointimenettelyä tehostetaan säätämällä valtioneuvostolle mahdollisuus ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin, jos kunnan kyky peruspalvelujen järjestämiseen on vaarantunut eivätkä kuntalaiset saa tarvitsemiin palveluja. Tämä toteutettaisiin säätämällä lain toistaiseksi voimassa olevissa säännöksissä arviointimenettelyyn kytkeytyvän erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta ja valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntien yhdistymisestä näissä tilanteissa. Esitys perustuu tältä osin voimassa olevan kuntajakolain valmistelleen työryhmän esitykseen.

### **Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki**

Kuntarakennemuutosten 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.

Selvitysvaihetta varten kunnilla olisi mahdollisuus hakea valtiovarainministeriöstä avustusta kuntajakoselvityksen kustannuksiin. Avustusta voitaisiin maksaa myös uuden kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos selvityksessä on mukana kunnan taloutta koskevan selvitystarveperusteen täyttävä kunta. Avustuksista päättää ministeriö. Valtioneuvoston määräämän erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset maksettaisiin kuten nykyisinkin valtion varoista.

Yhdistymisavustusten maksamista jatkettaisiin kuntarakennemuutokseen liittyvissä vuosien 2014 – 2017 alusta voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Koska yhdistymisavustuksilla on tarkoitus tukea kuntarakennemuutoksen tavoitteiden mukaisen kuntarakenteen muodostumista, yhdistymisavustusta ei maksettaisi selkeästi selvityspeniteiden vastaisissa kuntien yhdistymisissä. Yhdistymisavustusta voisi saada alle 20 000 asukkaan uudelle kunnalle ainoastaan, jos valtioneuvoston on myöntänyt selvitysalueelle poikkeuksen. Työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennepeniteiden vastaisesti ilman keskuskuntaa muodostetulle kunnalle yhdistymisavustusta myönnettäisiin vain, jos kuntien yhdistymisesitys perustuu erityiseen kuntajakoselvitykseen. Yhdistymisavustuksen saamiseksi edellytettäisiin lisäksi kuntien tekevän yhdistymisesityksen 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Yhdistymisavustukset olisivat tasoltaan vastaavia kuin vuoden 2013 alussa voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Tuen määräytymisperusteita muutettaisiin kuitenkin vastaamaan kuntarakennemuutoksen tavoitteiden mukaisten kuntien muodostamista siten, että tuen suuruus olisi nykyistä enemmän kytköksissä yhdistyvien kuntien lukumäärään ja uuden kunnan asukasmäärään. Yhdistymisavustus olisi kuntien yhdistymistä kohden 3 - 10 miljoonaa euroa. Enimmäismäärä yhdistymisavustusta maksettaisiin kuntien yhdistymisiin, joissa on osallisena yli 6 kuntaa ja joiden asukasmäärä on vähintään 80 000 asukasta.

Kj:n ehdotus:

Kunnanhallitus esittää valtuustolle annettavaksi lausuntopyyntöön seuraavan lausunnon: Maaningan kunnan ja Kuopion kaupungin yhdistymissopimuksesta on olemassa valtuustotason päätökset, joten selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä, esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä sekä valtioneuvoston toimivaltaasta päättää kuntajaon muuttamisesta lausunto on tarkoituksenmukaista antaa kuntasektorin yleisistä lähtökohdista. Sen sijaan yhdistymisavustuksen ehtoihin ja määrään sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti Maaningan kunnalla on myös omakohtaista intressiä.

Selvitysvelvollisuuden perusteet ovat sinänsä selkeästi määriteltyjä. Kokonaisuutena tarkastellen kriteeristö on tiukka ja jouston mahdollisuus pieni. Tämä johtaa hyvin kaavamaiseen tarkastelutapaan. Toisaalta tällä päästään tehokkuuteen ja perusteiden näkökulmasta tiettyyn yhdenmukaisuuteen tarkastelussa. Tiukan kriteeristön kääntöpuolena on kuntakentän muiden alueellisten erojen huomioon ottamatta jääminen. Kaiken kaikkiaan laissa tulisi näkyä valtakunnan tasolla mahdollisimman optimaaliseen lopputulokseen pääsemiseksi riittävästi myös tarkoituksenmukaisuusnäkökulma selvityspennoista ehdottomuuden sijaan.

Määräaikojen suhteen aikataulu on melko kireä, joskin oletettavasti monissa tapauksissa juuri ja juuri riittävä ainakin pienten kuntien osalta. Keskiuurissa ja suurissa kunnissa kuntarakenteen monimuotoisuus tuo aikataulun suhteen selvittämislle herkästi haasteita.

Kuntien itsehallinnon kunnioittaminen näkyy lakiluonnoksessa siten, ettei valtioneuvoston toimivaltaa yleisesti päättää kuntien yhdistymisestä lisätäisi nykyisestä niissä tilanteissa, joissa kuntien valtuustot vastustavat yhdistymistä. Valtioneuvoston mahdollisuutta hylätä kuntien yhdistymisasi-tykset tulisi rajata lakiluonnosta selkeämmin. Lakiluonnos on tältä osin liian avointa sääntelyä ja johtaa helposti ennakoimattomuuteen. Valtioneuvoston mahdollisuus puuttua arviointiryhmän ehdotuksesta erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien kuntajakoon on perusteltua kuntalaisten palvelujen turvaamisen näkökulmasta. Arviointiryhmän kokoonpanoon tulee objektiivisuuden näkökulmasta kiinnittää erityistä huomiota ja arviointiryhmällä tulee olla käytössään yhteismitalliset työkalut ehdotuksensa perustelujen ja mahdollisen tausta-aineiston laatimiseen, jotta kuntien yhdenmukainen arviointi toteutuisi.

Kunnille tarjottavalla taloudellisella tuella kuntaliitosselvityksiin ja kuntaliitoksiin sekä valtionosuuksien alenemisen kompensointi kuntaliitoskunnille ovat kuntarakennemuutostusta selkeästi edesauttavia toimenpiteitä. Myös yhdistymisavustusten aikaisemman tason säilyttäminen on kuntaliitoksia selvästi tukeva lähtökohta. Maaningan kunnan näkökulmasta on erittäin tärkeää, ettei lainsäädännössä jää kuntaliitosavustusten saajiin väliinputoajia kuntaliitospäätöksen tai kuntaliitoksen voimaantuloajankohdan perusteella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteista säätämisessä on toimivien palvelujen ohella otettava keskeiseksi lähtökohdaksi myös palvelutuotannon kustannustehokkuus. Mikäli nykyistä kustannuskehityksen hallitsematonta kasvua ei saada hallintaan, loppuu vielä syntyvaiheessaan vahvoilta peruskunnilta taloudellinen liikkumavara muutamassa vuodessa. Myös nykyisen monikanavaisen rahoitusmallin mahdollistama osaoptimointi tulee eliminoida tulevaisuudessa sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Päätös: Kunnanhallitus hyväksyi päätöksen yksimielisesti.

Kvalt. 38 §

Ehdotus: Kunnanhallitus esittää valtuustolle annettavaksi lausuntopyyntöön seuraavan lausunnon:

Maaningan kunnan ja Kuopion kaupungin yhdistymissopimuksesta on olemassa valtuustotason päätökset, joten selvitysvelvollisuudesta, selvityspäätöksistä ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä, esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä sekä valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta lausunto on tarkoituksenmukaista antaa kuntasektorin yleisistä lähtökohdista. Sen sijaan yhdistymisavustuksen ehtoihin ja määrään sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti Maaningan kunnalla on myös omakohtaista intressiä.

Selvitysvelvollisuuden perusteet ovat sinänsä selkeästi määriteltyjä. Kokonaisuutena tarkastellen kriteeristö on tiukka ja jouston mahdollisuus pieni. Tämä johtaa hyvin kaavamaiseen tarkastelutapaan. Toisaalta tällä päästään tehokkuuteen ja perusteiden näkökulmasta tiettyyn yhdenmukaisuuteen tarkastelussa. Tiukan kriteeristön kääntöpuolena on kuntakentän muiden alueellisten erojen huomioon ottamatta jääminen. Kaiken kaikkiaan laissa tulisi näkyä valtakunnan tasolla mahdollisimman optimaaliseen lopputulokseen pääsemiseksi riittävästi myös tarkoituksenmukaisuusnäkökulma selvityspäätöksien ehdottomuuden sijaan.

Määräaikojen suhteen aikataulu on melko kireä, joskin oletettavasti monissa tapauksissa juuri ja juuri riittävä ainakin pienten kuntien osalta. Keskiuurissa ja suurissa kunnissa kuntarakenteen monimuotoisuus tuo aikataulun suhteen selvittämiselle herkästi haasteita.

Kuntien itsehallinnon kunnioittaminen näkyy lakiluonnoksessa siten, ettei valtioneuvoston toimivaltaa yleisesti päättää kuntien yhdistymisestä lisätäisi nykyisestä niissä tilanteissa, joissa kuntien valtuustot vastustavat yhdistymistä. Valtioneuvoston mahdollisuutta hylätä kuntien yhdistymisasi-tykset tulisi rajata lakiluonnosta selkeämmin. Lakiluonnos on tältä osin liian avointa sääntelyä ja johtaa helposti ennakoimattomuuteen. Valtioneuvoston mahdollisuus puuttua arviointityhmän ehdotuksesta erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien kuntajakoon on perusteltua kuntalaisten palvelujen turvaamisen näkökulmasta. Arviointityö-

ryhmän kokoonpanoon tulee objektiivisuuden näkökulmasta kiinnittää erityistä huomiota ja arviointityöryhmällä tulee olla käytössään yhteismitalliset työkalut ehdotuksensa perustelujen ja mahdollisen tausta-aineiston laastamiseen, jotta kuntien yhdenmukainen arviointi toteutuisi.

Kunnille tarjottavalla taloudellisella tuella kuntaliitosselvityksiin ja kuntaliitoksiin sekä valtionosuuksien alenemisen kompensointi kuntaliitoskunnille ovat kuntarakenneuudistusta selkeästi edesauttavia toimenpiteitä. Myös yhdistymisavustusten aikaisemman tason säilyttäminen on kuntaliitoksia selvästi tukeva lähtökohta. Maaningan kunnan näkökulmasta on erittäin tärkeää, ettei lainsäädännössä jää kuntaliitosavustusten saajiin väliinputoajia kuntaliitospäätöksen tai kuntaliitoksen voimaantuloajankohdan perusteella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteista säätämisessä on toimivien palvelujen ohella otettava keskeiseksi lähtökohdaksi myös palvelutuotannon kustannustehokkuus. Mikäli nykyistä kustannuskehityksen hallitsematonta kasvua ei saada hallintaan, loppuu vielä syntyvaiheessaan vahvoilta peruskunnilta taloudellinen liikkumavara muutamassa vuodessa. Myös nykyisen monikanavaisen rahoitusmallin mahdollistama osaoptimointi tulee eliminoida tulevaisuudessa sosiaali- ja terveydenhuollossa.

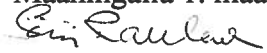
**Päätös:**

Kunnanvaltuusto hyväksyi ehdotuksen yksimielisesti.

—  
Lisätiedot: kunnanjohtaja Timo Kiviluoma, puh. 044 7488 200

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkistetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa.

Maaningalla 1. maaliskuuta 2013

  
Siiri Raukola  
keskusarkistonhoitaja