

**Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta**

699/00.04.01/2012

Khal § 117

Valmistelija: vs. kansliapäällikkö Rauno Maaninka,  
puh. 03-849 3301, etunimi.sukunimi@heinola.fi

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2012 kuntarakennelakia valmistelevan 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 rakennelaiksi.

Valtiovarainministeriö pyytää kirjeellään 22.11.2012 mm. kunnan- ja kaupunginhallituksilta lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta 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.

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

Esityslistan liitteenä 5 lausuntoluonnos kuntarakennelakiluonnoksesta.

Ehdotus:

Va. kaupunginjohtaja (TR): Kaupunginhallitus päättää esittää kaupunginvaltuustolle liitteen mukaisen Heinolan kaupungin lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta.

Päätös:

Hyväksyttiin.

Lausuntoluonnos pöytäkirjan liitteenä 3.

Tiedoksianto:

Jatkokäsittely

kaupunginvaltuusto

Otteen oikeaksi todistaa:  
Heinolassa 6.3.2013

  
Paula Kyyhkynen  
toimistos sihteeri

LAUSUNTO

HEINOLAN KAUPUNKI  
HEINOLAN KAUPUNGINHALLITUS  
HEINOLA

25.02.2013

VALTIONVARAINMINISTERIÖ

HELSINKI

**Asia: Heinolan kaupungin lausunto Valtiovarainministeriön kaupungille toimitamaan lausuntopyyntöön VM 162:00/2011**

**Taustaa:**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 22.11.2012 kirjatulla kirjeellään Heinolan kaupungilta lausuntoa kirjeen liitteenä olevasta kuntarakennelakiluonnoksesta viimeistään 7.3.2013 mennessä. Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä lausumaan erityisesti 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.

Heinolan kaupunginhallitus on kokouksessaan 25.2.2013 § XX sekä Heinolan kaupunginvaltuusto kokouksessaan 4.3.2013 § XX käsitellyt kaupungin lausuntoa

**Heinolan kaupungin lausunto:**

### **1. Kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti:**

Nykyistä kuntajakolakia (125/2009) on tarkoitus muuttaa sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaki. Tavoitteena tulisi selkeästi olla yksinkertaistaa ja selkeyttää nykyistä kuntajakolakia. Kaupungin käytettävissä olevasta kuntarakennelakiluonnoksesta puuttuu yleisesti lainvalmisteluun ja hallituksen esitykseen vaadittavia osioita, kuten kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden vastaava lainsäädäntö. Lakiluonnoksesta ei ole tuotu esille millään tavalla lakiesityksen ennakoitua vaikutukset:

- taloudelliset vaikutukset,
- vaikutukset viranomaisten toimintaan sekä
- yhteiskunnalliset ja ympäristövaikutukset.

Edellä esiin tuodut ja mainitut lainvalmistelun puutteet yhdistettynä siihen, että samanaikaisesti rinnakkain on käynnissä ainakin kolme erillistä kuntakenttään laajasti vaikuttavaa hanketta 1) valtionosuuslainsäädännön uudistaminen, 2) kuntalain kokonaisuudistus sekä 3) sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys, aiheuttavat sen, että nyt lausuttavana olevan kuntarakennelain merkitys kaupungin kykyyn vastata sille osoitetuista palvelutehtävistä tulevaisuudessa jää osittain epäselväksi

Heinolan kaupunki katsoo, että kaupungin kannalta olisi ollut toivottavaa, että erityisesti sosiaali- ja terveystoimen uudistamiseen liittyvät hankkeet, jossa sosiaali- ja terveystoimen järjestämiseen kaupunki käyttää valtaosan resursseistaan, olisi saatettu ensisijaisesti kokonaisvaltaisesti tehtävineen maaliin. Tähän kaupunki viittasi myös viimevuotisessa lausunnossaan antaessaan kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitykseen.

Heinolan kaupunki katsoo ja oudoksuu, että on päätetty vahvasti mennä kuntarakennekysymys edellä siten että käsillä oleva kuntakenttään vaikuttava uudistusten sarja ei lähtökohtaisesti keskitykään kuntalaisten palveluiden turvaamiseen ja tuotannolliseen ja taloudelliseen kehittämiseen, vaan pikemminkin uusien kuntajaotusten aikaansaamiseen.

Heinolan kaupungin kannalta kuntarakennelakiin kirjoitettu tavoite elinvoimaisesta, alueellisesti eheästä ja toimivasta yhdyskuntarakenteesta on kannatettava. Heinolan kaupunki katsoo, että tämän hetken tilastollisten tietojenkin valossa Heinola kykenee toteuttamaan tämän hetken kuntarakenne selvityksissä olevat mittarit.

Heinolan kaupunki näkee edelleen hyvänä ja kannatettavana ajatuksena suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kannalta kuntarakennelakiluonnoksen tavoitteen kuntapalveluiden polarisaation kohtuullistamisen Suomessa.

Heinola katsoo valitettavana, että valtion omat toimet julkisten palveluiden vähentämiseksi Heinolan seudulla eivät kuitenkaan kaikilta osin tue yhteistä elinvoimaisuuden lisäämisen tavoitetta. Valtion julkiset palvelut ovat monilta osin etäänntyneet / etäänntymässä maakunnan laidoilta kohti kasvu- ja osakeskkuksia.

Heinolan kaupunki arvostaa valtion johdonmukaista linjaa asianosaisten, tässä tapauksessa kuntien kuulemista lakiluonnoksen johdosta. Toivottavaa on suomalaisen demokratian ja kuntien itsemääräämisoikeuden näkökulmasta, että kuntien kuulemisella lakiluonnoksen jatkokäsittelyssä on myös painoarvoa ja todellista demokratian vaikutusta kuntia koskevien lainsäädäntöhankkeiden osalta.

## **2. Selvitysvelvollisuudesta, selvityspusteista (ml. poikkeuspusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;**

Kuntarakennelain 1a luvussa säädetään kuntarakenneuudistuksen toteuttamisesta määräaikaaisesti voimassa olevin säännöksin. Selvitysvelvollisuus on asetettu kriteerien perusteella lähes kaikille kunnille. Heinolan kaupunki katsoo, että voidaan puhua uuden kuntajaon pakkoselvittämisestä, jonka pohjalta

valtuustot voivat vapaaehtoisesti päättää, hyväksyvätkö uuden kuntajaon vai ei.

Kriteerien mukainen selvitysvelvollisuus koskee kuntia, joiden väestöpohja on alle 20 000 asukasta, työpaikkaomavaraisuus alle 80 % sekä kuntia joiden tulee selvittää kuntajakoa taloudellisella perusteella. Tämän hetken sekä pitkän-aikavälin ennusteissa 2030 luvulle Heinolan kaupunki täyttää esitetyt ja vaaditut kriteerit täten Heinolan kaupungilla ei ole tarvetta ryhtyä kuntajako selvitykseen, mutta mikäli Itä-Hämeen muut kunnat haluavat asiaa selvittää Heinolan on valmis keskustelemaan yhteistyöstä. Tätä ajatusta tukee nykyiselläänkin voimassa olevan kuntalain (365/1995) 2 § mukaan kunta voi järjestää palvelunsa itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Kuntarakennelain 4 b 4 momentin mukaan yhdistymisselvityksen tavoitteena on 6 §:ssä tarkoitettu esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Selvityksen tulee aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palveluiden järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Mikäli lailla tahi muulla ”ohjeistuksella” pakotetaan Heinola kuntajakoselvitykseen, kaupungin mielestä edellä mainittu yhdistymisselvitys on laaja ja antaa aiempaa monipuolisemman kuvan valtuustoille mahdollisen uuden kuntajaon tekemistä varten. Kaupunki pitää hyvänä tällöin myös kuntarakennelain 4 f pykälään varattua mahdollisuutta selvitysalueesta poikkeamiseen perusteltuna vaihtoehtona.

### **3. Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;**

Lakiluonnokseen 4 g § 2 momentin mukaan kunnan tulee ilmoittaa ministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää kuntien yhdistymistä. Saman pykälän 1 momentin mukaan yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys tulee olla valmis 1. huhtikuuta 2014 mennessä.

Edellä mainittu ”aikataulu” on kaupungin kuntajakoselvityskokemusten perusteella todella lyhyt. Mikäli Heinola joutuisi liitosneuvotteluiden käymiseen ja sopimuksen tekemiseen tulisi varata huomattavasti enemmän aikaa. Erityisesti mikäli selvitykseen osallistuu useampia ja selvitykseen liittyviä ”haluttomia kuntia” vaatii se myös sopimukselta riittävän yksityiskohtaista tarkkuutta, josta ilmenevät nykyisten kuntien oikeudet ja velvollisuudet palvelurakenteineen tulevaisuudessa sekä mahdolliset taloudelliset hyödyt valtiolta. Lisäksi sopimuksessa tulee määrittää ”sanktio” tai menettelytapa siirtymäaikana muun muassa eri kuntien investoineille ja lainanotolle tilanteessa, jossa kunnista muodostuu yksi yhteinen kunta.

### **4. Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;**

Kuntarakennelakiluonnoksessa ei laajenneta valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä yleisesti kuntien valtuustojen sitä vastustaessa. Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä tulee perustua pääsääntöisesti kuntien

yhteiseen esitykseen. Talousperusteen mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien tulisi kuitenkin selvittää uutta kuntajakoa. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia voitaisiin liittää pakolla yhteen erityisen selvitysmenettelyn pohjalta. Tämä vaatisi kuitenkin kuntajakoselvittäjän esityksen ja valtioneuvoston päätöksen kuntarakennelain 18.3 mukaisesti.

## **5. Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;**

Heinolan kaupungin katsoo, että yhdistymisavustus on välttämätön tilanteessa, jossa kaksi tai useampaa kuntaa liittyy yhdeksi. Erityisesti uuden toiminnan organisoiminen alussa aiheutuu tällöin kaupungille ylimääräisiä jopa merkittäviä kustannuksia uuden organisaation käynnistämisaikavälillä.

Kuntarakennelakiluonnoksen 41 §:ssä säädetään yhdistämisaavustuksen ehdoista. Yhdistymisaavustuksen ehtona on mm. yhdistymisesityksen tekeminen 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä. Kaupunki katsoo, että yhdistymisaavustuksen saamisen kytkeminen liian nopeaan selvitysaikatauluun ei ole perusteltu, reilu ja on omiaan näyttämään "pakon" valtiovallan taholta.

Heinola pitää hyvänä, että yhdistymisaavustuksen käytön kytkeminen välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen ovat perusteltuja ja kansantalouden kannalta kannatettavia.

Heinolan kaupunki katsoo, että mikäli kaupungille ollaan asettamassa uuden kuntarakenteen selvitysvelvollisuus, on kohtuullista, että valtio maksaa tällöin selvityksestä aiheutuvat kaikki kustannukset.

## **6. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti;**

Heinolan kaupungin kanta sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta perustuu kaupungille lähetettyyn 15.11.2012 päivättyyn sosiaali- ja terveyspoliittisen ministerityöryhmän esitykseen.

Julkilausuttu lähtökohta peruspalveluiden vahvistamisesta on kuntalaisten kannalta oikea. Palvelurakennemuutoksen peruslinjauksen (vahvan kunnan) vaihtoehtona pidetään poikkeusmenettelyä, jossa kunnat yhdessä voivat muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalueita. Kuntien ja alueiden erilaisuuden johdosta kaupungin mielestä molemmat tavat järjestää sosiaali- ja terveystoimen palveluita tulisi jatkossakin sallia nykyisen käytännön mukaisesti.

Heinolan kaupunki toteaa, että Heinolassa on jo nykyisellään oma tuotantona ja toimintana sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetty 20 000 asukkaan väestöpohjalla. Järjestely on toiminut toiminnallisesti ja taloudellisesti hyvin. Kaupungin näkemyksen mukaan tulevaisuudessa tehokkain malli lienee erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon sekä raskaimman sosiaalitoimen integ-

roiminen yhteisen järjestäjän alaisuuteen. Maakunnallinen järjestämismalli toisi ehkä mukanaan riittävän suuren kokonaisuuden, jota nykyisen mallin vaihtoehtona olisi perusteltua selvittää tulevaisuuden haasteiden vuoksi

Heinola katsoo kuitenkin, että lopullisten valtakunnallisten linjausten valmistuttua sosiaali- ja terveystoimen osalta tulee kuntia saada lausua asiasta uudelleen.