

## Lausunto kuntarakennelain luonnoksesta

140/12/120/2013

MH § 42

Valtiovarainministeriö on 22.11.2012 päivätyllä lausuntopyynnöllä (VM162:00/2011) pyytänyt lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta 07.03.2013 mennessä. Lausuntopyyntöaineisto on kokonaisuudessaan nettiosoitteessa [www.kuntauudistus.fi](http://www.kuntauudistus.fi)

Kuntarakennelaki on yksi osa valtion hallitusohjelmaan kirjattua kuntauudistuksen toteuttamista. Kuntauudistuskokonaisuuteen kuuluvat kuntarakennelaki, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, metropoliratkaisu ja kuntien tehtävien arviointi. Hallitusohjelman kuntauudistuksen tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne.

Kuntarakennelakiluonnos on valmisteltu vuonna 2012 tehdyn kunta- ja palvelurakenneselvityksen pohjalta hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä tehtyjen linjausten perusteella.

Kuntarakennelaissa säädetyt kuntien kehittämisen tavoitteet vastaavat pitkälti koko kuntauudistuksen tavoitteita. Kuntajaon kehittämisen tavoitteena korostetaan asukkaiden itsehallinnon edellytysten vahvistamista sekä kunnan palvelujen järjestämisen ja rahoituksen ohella myös kunnan edellytyksiä vastata riittävästi omasta palvelutuotannostaan. Kuntajaon muuttamisen edellytyksenä on se, että muutos edistää em. tavoitteita. Kuntajaon muutoksen arvioinnin tulee tapahtua entistä enemmän koko alueen, ei yksittäisen kunnan näkökulmasta.

Kuntarakenneuudistuksen tarkoitus on

- turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa
- vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää ja tuottaa ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia
- luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi
- vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa

Tavoitteena on saavuttaa koko Suomeen vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena on, että

- kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehitystyöstä
- kuntien kyky hallita markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastata vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisääntyessä vahvistuu
- vahvat, luonnollisista työssäkäyntialueista muodostuvat peruskunnat pystyvät luomaan edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle
- kunnat kykenevät tehokkaasti huolehtimaan yhdyskuntarakenteen kehittämisestä ja estämään rakenteen hajautumista
- kunnat muodostuvat kuntataloudeltaan vakaammiksi.

Esityksessä esitetään muutettavaksi nykyistä kuntajakolakia ja lakiin lisättäväksi säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspe-  
rusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdisty-  
misten taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Luvussa 1a sääde-  
tään vuosina 2013 - 2016 voimassa olevista kuntarakenteen uudista-  
misessa noudatettavista edellytyksistä ja menettelyistä. Nykyisen  
kuntajakolain nimi muutettaisiin samalla sen sisältöä paremmin ku-  
vaavaksi kuntarakennelaiksi.

Valtiovarainministeriö pyytää kunnilta, valtionhallinnolta, puolueilta,  
eri järjestöiltä ym. lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti  
sekä erityisesti lausumaan seuraavista viidestä kysymyksestä:

selvitysvelvollisuudesta, selvityspe-  
rusteista (ml. poikkeusperusteis-  
ta) 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 mukai-  
sesti.

## **Kysymyksiin liittyviä taustatietoja**

### **1. Selvitysvelvollisuus, selvityspe- rusteet ja selvitysvelvollisuuden sisältö**

Lakiluonnoksen mukaan kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien  
yhdistymistä, jos yksikin seuraavasta kolmesta selvityspe-  
rusteesta osoittaa selvitystarvetta:

- palveluiden edellyttämä väestöpohja
- työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne
- kunnan taloudellinen tilanne.

Väestöpohja: Kunnassa tulisi olla vähintään 20 000 asukasta. Tä-

män asukasmäärän toteutuminen olisi tärkeää "erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon, matalan kynnyksen palvelujen ja lähipalvelujen kannalta". Perusopetuksen yhdenvertaisen ja laadukkaan järjestämisen kannalta yksivuotiaiden ikäluokan tulisi olla vähintään noin 50 lasta.

Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti, yhdyskuntarakenne; Työssäkäyntialueiden pendelöintiprosenttien osoittama laajamittainen pendelöinti kuntien välillä osoittaa selvitystarvetta. Tilastot osoittavat selvityssuunnan eli sen, minkä kuntien kanssa selvitys on vähintään tehtävä. Työssäkäyntiperuste täytyisi, jos kunnasta pendelöinti työssäkäyntialueen keskuskuuntaan on vähintään 25 %.

Yhdyskuntarakenne edellyttää selvitykseen osallistumista kunnilta alueella, jolla maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteisen päätöksenteon tarve on suurin. Tarkastelu perustuisi Suomen ympäristökeskuksen taajamaluokitteluun.

Kuntien, jotka muodostavat työssäkäynti- tai yhdyskuntarakenteen perusteella yhtenäisen alueen, tulisi selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä.

Taloudellinen tilanne: Erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevat kunnat kuuluvat selvitysvetvöllisyyden piiriin. Tällaisia kuntia ovat ns. kriisikunnat, joilla talouden tunnusluvut alittavat valtioneuvoston asetuksen talouden raja-arvot 2 vuonna peräkkäin.

Valtioneuvoston asetuksessa käytetyt taloudelliset tunnusluvut ja niiden raja-arvot ovat

- |                                   |                             |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| • vuosikate € / asukas            | negatiivinen                |
| • tulovero%                       | väh. 0,5 % yli keskim.      |
| • lainakanta € / asukas           | väh. 50 % yli keskim.       |
| • kertynyt alijäämä € / asukas    | alijäämää 2 v:lta peräkkäin |
| • omavaraisuusaste %              | alle 50 %                   |
| • suhteellinen velkaantuneisuus % | väh. 50 %                   |

Selvitysvelvoite tulee lakiluonnoksen mukaan koskemaan myös ns. kriisiytymässä olevia kuntia, joilla raja-arvot lähestyvät asetuksen raja-arvoja. Kriisiytymässä olevana pidetään kuntaa, jos kunnan taloudessa alittuu neljä kuudesta tunnuslukujen mukaisesta raja-arvosta tai kertynyttä alijäämää on vähintään 500 € / asukas viimeisimmässä tilinpäätöksessä sekä alijäämää kahdessa tätä edeltävässä tilinpäätöksessä.

Lakiesityksen perusteluissa luetellaan kunnat joita tietyt selvityspe-  
rusteet koskevat.

– väestöpohjakriteeri (alle 20 000 asukasta) koskee kaikkia Kainuun

kuntia, paitsi Kajaania.

- työpaikkaomavaraisuus (< 80%): Ristijärvi
- työssäkäyntialue (väh. 25% käy keskuskunnan alueella): Paltamo
- kunnan taloudellinen tilanne: Hyrynsalmi ja Vaala

Selvitysvelvollisuus koskee myös Kajaania toiminnallisen kokonaisuuden määrittelyn ja työssäkäyntiperusteen kautta.

Poikkeaminen: Selvitysperusteiden osoittamasta selvitysalueesta on mahdollista saada lupa poiketa, jos edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus muodostuu muutoin tai jos poikkeaminen on tarpeen erityisen harvan asutuksen tai kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Poikkeusta ei myönnetä em. edellytysten täyttymisestä huolimatta, jos se estäisi alueen toiminnallisen kokonaisuuden muodostumisen tai selvitykseen on vahva tarve palvelujen järjestämisedellytysten kannalta.

Kunta ei voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se itse täytä selvitysperusteita, mutta alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta. Lakiesityksen perusteluiden mukaan kuntaa ei voitaisi kokonaan vapauttaa selvitysvelvollisuudesta.

Päätöksenteon pohjaksi kunnassa on laadittava selvitys, johon sisältyy yhdistymisellä saavutettavat edut ja haitat, esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus.

## **2. Esityksen sisältämät määräajat ja menettelyt**

Kunnilla on velvollisuus ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30.11.2013 mennessä, minkä kuntien kanssa kuntien yhdistymistä selvitetään. Lopulliset yhdistymisselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymisesitykset on tehtävä valtioneuvostolle 1.4.2014 mennessä.

## **3. Valtioneuvoston toimivalta päätettäessä kuntajaon muuttamisesta**

Esityksessä ei laajennettaisi valtioneuvoston toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä kuntien valtuustojen sitä vastustaessa. Poikkeuksena on erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn kytketty toimivalta päättää yhdistymisestä. Tähän arviointiin osallistuu myös alueen muita kuntia. Tällainen selvitys ja päätöksenteko toteutetaan erityisellä kuntajakoselvityksellä ja valtioneuvoston toimivallalla päättää kuntien yhdistymisestä.

## **4. Yhdistymisavustuksien ehdot ja määrä**

Kunnille tarjotaan tukea yhdistymisselvitysten tekemiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Kuntia kannustetaan toteuttamaan kuntarakenteen muutokset suuntaamalla kunnille yhdistymisavustusta ja korvaamalla mahdolliset yhdistymisestä johtuvat valtionosuuden menetykset.

Yhdistymisavustukset olisivat tasoltaan vastaavia kuin 2013 alussa voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Määräytymisperusteita muutettaisiin siten, että tuen suuruus olisi nykyistä enemmän kytköksissä yhdistyvien kuntien lukumäärään ja uuden kunnan asukasmäärään. Yhdistymistä kohden yhdistymisavustuksen perusosa olisi 2 - 10 milj. €. Suurin tuki kohdistuisi yhdistymisiin, joissa on osallisena yli 6 kuntaa ja joiden asukasmäärä on vähintään 80 000 asukasta.

Taloudellisen selvityisperusteen omaavan kunnan mukanaollessa maksettaisiin lisäosa 150 € / asukas tällaisen kunnan osalta ja max. 1 milj. yhdistymistä kohden.

## **5. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti**

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti alkuvuodesta 2012 työryhmän valmistelemaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta. Palvelurakennemuutoksen tavoitteena on yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut ja nykyisin riittämättömästi toimivien peruspalvelujen vahvistaminen.

Palvelurakennetyöryhmä antoi loppuraporttinsa 11.1.2013. Uudessa integroisussa ja kaksitasoisessa palvelurakenteessa olisi nykyiseen verrattuna laajempi sosiaali- ja terveydenhuollon perustaso ja tätä täydentävä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen erityisvastuutaso.

Työryhmä toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon perustasolla tarvitaan riittävää väestöpohjaa ja riittäviä tuotantovolyymeja palvelujen laadun ja turvallisuuden takaamiseksi. Palvelujen järjestäjien riittävät väestöpohjat luovat perustan kansallisesti yhdenvertaiselle palvelujärjestelmälle. Työryhmän näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen riittävän väestöpohjan tulisi olla kantokykytekijöistä riippuen vähintään 50 000 - 100 000. Muita kantokykytekijöitä ovat järjestäjän taloudellinen kestävyys ja vakuus, osaamisen turvaaminen, henkilöstön saatavuus ja riittävyys sekä infrastruktuuri.

Työryhmän näkemyksen mukaan perustettavan viiden sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualueen tehtäviin kuuluu työnjako-, koordinaatio-, suunnittelu- ja viranomais tehtäviä sekä velvollisuus sopia kansallisesti määritellyistä vaativan erityistason palveluista ja varmistaa näiden palveluiden saatavuus. Erityisvastuualueet tarvitse-

vat tehtävänsä varten lainsäädäntöön perustuvan toimivallan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosta jatketaan vuoden 2013 alussa tehtävällä alueellisella selvityksellä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelu aloitetaan maaliskuussa 2013 ja lakiehdotus on tarkoitus tehdä alkuvuonna 2014.

Valtion hallitusohjelmassa on linjattuna, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen on vahvojen peruskuntien vastuulla. Kuntarakennelakissa kunnan asukasluvun vähimmäismääräksi esitetään 20 000.

Palvelurakennetyöryhmä esittää soten perustason väestöpohjaksi 50 000 - 100 000. Työryhmän käsityksen mukaan asukasluvultaan pienempien kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tehokas järjestäminen edellyttää kuntien yhteistyömallien sallimista. Työryhmä esittää, että alueille, joille ei luonnollisilla järjestelyillä saada muodostettua kuntarakenteen edellyttämiä vahvoja peruskuntia, kunnilla olisi mahdollisuus poikkeusmenettelyllä järjestää palvelut yhdessä muodostettavilla sosiaali- ja terveystalustoilla.

Lisätietoja asiasta va. maakuntajohtaja Pentti Malinen, puh. 044 797 0197 ja strategiajohtaja Esa Toivonen, puh. 044 067 4360 tai sähköpostitse osoitteella [etunimi.suunimi@kainuu.fi](mailto:etunimi.suunimi@kainuu.fi)

#### Va. maakuntajohtajan ehdotus:

Kainuun liitto antaa seuraavan lausunnon valtiovarainministeriölle kuntarakennelakiluonnoksesta.

#### **Yleistä, kannanotto kuntauudistuksen toteuttamiseen**

Kuntasektorin kulut kasvavat liian nopeasti ja osittain hallitsemattomasti väestön palvelutarpeen kasvaessa. Kuntauudistuksen tavoitteeksi on asetettu palvelujen yhdenvertainen turvaaminen, taloudellisen kantokyvyn vahvistaminen ja kuntademokratian toteuttaminen.

Kuntien lukumäärää ja kuntarakennetta on suunniteltu uudistettavaksi aikataulullisesti ensimmäisenä. Kuitenkin kuntien suurimmat ongelmat ovat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä ja sen jatkuvasti kohoavissa kustannuksissa. Hallitus onkin päätöksissään todennut, että kuntauudistuksella ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteella on keskinäisriippuvuus. Kuntarakennelakilausunto joudutaan antamaan ilman luotettavaa kokonaiskuvausta, koska sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennelinjaukset sekä valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmämuutosten linjaukset ovat ratkaisematta ainakin alkuvuoteen 2014 saakka.

Kuntarakenteen uudistus ei yksistään ratkaise kunnallisten palvelujen resursointiongelmia. On huomattava, etteivät kuntien käytössä olevat resurssit oleellisesti lisäänty kuntaliitosten seurauksena ellei samalla tarkisteta kuntien ja valtion välistä tehtävien jakoa sekä valtionosuusjärjestelmää. Rakenteiden uudistamisen sijasta ja lisäksi ratkaisevaa tulee olemaan palveluprosessien uudistaminen ja tehostaminen. Perustuslain mukaan myös valtio on kuntien ohella vastuussa asukkaiden peruspalveluiden järjestämisestä. Valtion ja kuntien tehtävien määrittelyt ja erityisesti valtion osallistuminen kuntien tehtävien rahoittamiseen valtionosuusjärjestelmän kautta on oltava selvillä, ennen kuin tarkoituksenmukaista kuntarakennetta voidaan arvioida.

Kainuussa on olemassa valmis malli, jossa on jo yli 8 vuotta toteutettu perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalityön integraatiota; integraatio on pisimmällä Suomessa. Uudessa palvelurakennelaissa tulee mahdollistaa tällaisen yhteistyömallin jatkaminen sekä edelleen laajentaminen ja kehittäminen alueellisen tarpeen ja tahdon mukaisesti.

Tutkimuksissa on osoitettu, että optimaalista kuntakokoa ei ole olemassa. Tärkeää sen sijaan on, että jokainen kunta, todellisia kriisikuntia lukuun ottamatta, voi itsenäisesti päättää kuntaliitoksesta ja siihen liittyvistä selvityksistä. Kuntaliitosten tuloksellisuudelle vapaaehtoisuudella ja liittymisprosessin laadulla on keskeinen merkitys.

### **Kainuun liitto esittää, että**

1) Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen etenemistä tarkistetaan siten, että ensin määritetään suurimmat ongelmat, joihin ratkaisua haetaan. Tämän jälkeen ratkaistaan tehtävät, jotka ovat edelleen kuntien vastuulla sekä palveluilta vaadittavat vähimmäistasot. Seuraavaksi määritetään valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmä ja vasta tämän jälkeen kuntarakenne sekä kuntarakennelain sisältö.

2) Vahvan peruskunnan tasavertaisena vaihtoehtona tulee olla mahdollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja muita kunnallisia palveluja väestöpohjaltaan riittävän suurilla yhteistoiminta-alueilla, jotka ovat rahoitus- ja järjestämisvastuuseen kykeneviä. Kuntapohjaiselle aluehallinnolle tulisi siirtää myös muita alueellisia kunnallisia palveluja ja tehtäviä. Tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi toisen asteen koulutus, jätehuolto, pelastustoimi, viljelijätukihallinto, maatalouslomitus, kiinteistö- ja ruokahuoltotehtäviä, aluekehitys, maakäytön suunnittelu, elinkeinopolitiikka. Lisäksi valtion aluehallinnon aluekehitystehtäviä voitaisiin siirtää kuntapohjaiselle aluehallinnolle, jolloin demokraattisen päätöksenteon piiriin kuuluva kehittämisrahoitus pohja laajenisi merkittävästi. Luottamushenkilöt tulee valita suorilla

vaaleilla kuten Kainuun hallintokokeilussa tehtiin.

3) Kunta- ja palvelurakennemuutoksen ajoitusta tulee tarkistaa siten, että mahdollisten kuntaliitospäätösten määräaika on 31.12.2015 ja koko uudistus ajoitetaan vuoden 2017 alkuun vuoden 2015 alun sijaan.

## **Kannanotto lausuntopyynnön kysymyksiin 1. – 5.**

### **1. Selvitysvelvollisuus, selvityspäätökset (ml. poikkeuspäätökset) ja selvitysvelvollisuuden sisältö**

Hyvää lakiluonnoksessa on se, että siinä huomioidaan harvaan asutut alueet ja niiden erityisongelmat. Tämä sama tulee muistaa uudistettaessa kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmää.

Harvan asutuksen alueilla on välttämätöntä, että kuntien välisen yhteistyön kehittäminen on tasavertainen vaihtoehto kuntaliitoksille. Kuntarakennelakiin tulisi kirjoittaa selkeästi näkyviin, että selvitysvelvollisuus voi koskea myös kuntien välistä yhteistyötä.

**Kainuun liitto esittää**, että selvityskriteerien määrittämisessä otetaan huomioon alla olevat seikat:

Kriteerit on viritetty päämäärällä, että jokainen kunta joutuu tekemään liitos selvityksen. Ne eivät anna vastausta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamiseen eivätkä ylipäättään kuntamuutoksen tavoitteeseen ”vahvasta elinvoimaisesta peruskunnasta”. Siksi vaarana on ”turhien selvitysten” tekeminen ja huomion kiinnittyminen väriin asioihin. Samalla oleelliset varsinaiseen palvelutuotantoon (prosessien kehittämiseen ja uudistamiseen) liittyvät uudistustarpeet jäävät taka-alalle ja talouteen sekä tuotannon tehokkuuteen liittyvien ongelmien ratkaiseminen jää hoitamatta.

Selvityskriteerit eivät ota huomioon kuinka tehokkaasti ja laadukkaasti kunnalliset julkiset palvelut on järjestetty. Juuri palvelurakenteen uudistaminen ja palvelutuotannon tehostaminen ovat kuntien talouden kannalta olennaisin kysymys, johon kuntarakenteiden uudistaminen ei anna suoraa lääkettä. Päinvastoin, kuntien toimintamenot kasvavat useiksi vuosiksi ennen ja jälkeen kuntaliitoksen.

Väestöpohjakriteerin 20 000 asukkaan vähimmäisvaatimus ei sovellu Suomen laajoille harvaan asutuille alueille. Pienimmät hallintoalueet muodostuvat silloin maantieteellisesti liian suuriksi, mikä heikentää palvelujen saatavuutta ja lisää palvelutuotannon kustannuksia. Alle yksivuotiaiden kriteeri on perusteeton ja turha, koska em. 20 000 asukkaan vähimmäisvaatimus kattaa myös tämän kriteerin kunnat.



Kuntien on lähtökohtaisesti noudatettava selvityskriteerejä, johon voi hakea poikkeusta mm. harvan asutuksen perusteella. Harva-alueiden kuntien kannalta on tärkeää, että hakumenettely aikataulutetaan.

Yhdyskuntarakennetarkastelu on olennainen vain suurten kaupunki-seutujen osalta, jossa tiivis taajamarakenne jakautuu useisiin kuntiin. Kainuun erityisenä olosuhdetekijänä on pantava merkille nykyiselläänkin pitkät kuntakeskusetäisyydet. Esimerkiksi maakuntakeskuksesta Kajaanista etäisyys Vaalaan on 93 km, Kuhmoon ja Puolangalle molempiin 100 km sekä Suomussalmen kuntakeskukseen 109 km. Lyhimmilläänkin kuntakeskusten väli Kainuussa on 39 km (Ristijärvi-Hyrynsalmi ja Ristijärvi-Paltamo). Yhdyskuntarakenne on tiivistynyt nykyisiin kuntakeskuksiin ja erittäin harvaan asuttu maaseutu-alue on erittäin laaja. Kainuun pitkällä etäisyyksillä yhdyskuntarakenne ei ole olennainen kriteeri, vaikka yhdyskuntarakenteen yhteisellä ohjauksella (maakuntakaava) voidaan saavuttaa jonkinasteisia synergiaetuja ja niitäkin vain pitkällä aikaviiveellä.

Taloudellista tilannetta arvioitaessa tulee ottaa huomioon kunnan taseiden ja pääomien tarkastelu.

Lakiin olisi tarpeellista lisätä säännökset siitä, että kuntaselvitysvaiheessa ollessaan yksittäisten kuntien on pidättäydyttävä investoinneista ja henkilöstön rekrytoinneista. Kaikki näitä asioita koskevat päätökset tulee voida tehdä selvitykseen osallistuvien kuntien yhteisen näkemyksen perusteella.

Kainuussa selvitys olisi järkevää toteuttaa yhtenä selvityksenä, jolloin saataisiin näkemys koko maakuntaa koskevasta parhaasta kunta- ja aluerakenteesta sekä kuntien välisen yhteistyön kehittämisen kaikista vaihtoehdoista. Edellä mainittua ratkaisua kannattaa harkita myös muissa Kainuun kaltaisissa harvan asutuksen ja pitkien etäisyyksien maakunnissa.

## **2. Esityksen sisältämät määräajät ja menettelyt**

Lakiluonnoksessa olevat aikataulut eivät ole realistisia, koska kuntien järjestämisvastuun ja talouden kannalta keskeisimmät elementit ovat vasta valmistelussa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne ja valtionosuusuudistus sekä uusi kuntalaki ovat ratkaisematta alkuvuoteen 2014 saakka. Selvitykseen osallistuvat kunnat määrittää ja laadittavaan yhdistymisselvitykseen vaikuttaa olennaiselta osin toteutettava valtionosuusuudistus.

**Kainuun liitto esittää**, että kuntauudistushankkeen etenemistie ja ajoitus tarkistetaan realistiseksi:

### Johdonmukainen etenemistie olisi:

1. Sosiaali- ja terveystalutaluiden järjestämiseen liittyvien asioiden ratkaisu
2. Sopimus kuntien ja valtion välisestä tehtävien jaosta perustalutaluiden hoitamisessa.
3. Kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen vastaamaan sovittua tehtäväjakoa.
4. Kuntalain uudistus
5. Tarkoituksen mukaisen kuntarakenteen määrittäminen ja kuntarakenteen uudistus. Tavoitteena tasapuoliset ja laadukkaat talutalut kansalaisille koko Suomen alueella.

Lakiluonnoksen mukaan kuntien tulee päättää selvitysalueista 30.11.2013 mennessä ja mahdollisesta kuntaliitoksesta 1.4.2014 mennessä. Noin 4 kuukautta on aivan liian lyhyt aika riittävän perusteellisen selvityksen tekemiseen, kuntien välisille neuvotteluille ja huolelliselle harkinnalle. Uusien kunnanvaltuustojen riittävä perehtyminen selvitykseen vaatii myös aikansa. Koska valtaosa tulevasta kuntaliitoksesta tapahtuisi 1.1.2017, oikea määräaika päätöksen tekemiseen olisi 31.12.2015 ja koko uudistuksen ajoitus vuoden 2017 alkuun vuoden 2015 alun sijaan. Myös hakumenettely selvityskriteereistä poikkeamiselle on aikataulutettava, koska esiselvitys- ja yhdistymisavustusten saaminen on sidottu selvityskriteereihin ja määräaikojen noudattamiseen. Aikataulun väljentäminen realistiseksi palvellee myös kuntarakennemuutoksen tavoitteissa onnistumista.

### **3. Valtioneuvoston toimivalta päätettäessä kuntajaon muuttamisesta**

Koska esityksellä ei laajenneta yleistä valtioneuvoston toimivaltaa nykyisestä, ei tähän ole huomautettavaa.

**Kainuun liitto esittää**, että ratkaistaessa kriisikunnan poikkeusmenettelyä (pakkoliitos) on otettava huomioon myös kunnan taloudelliseen ahdinkoon johtaneet syyt sekä pakkopykälän mahdolliset lieveilmiöt. Taloudeltaan kriisiytyväksi kunnaksi ja kriisikunnaksi joutuminen ei ole tulevaisuudessa enää vain pienten kuntien ongelma, vaan se voi koskea jopa maakuntien keskuskaupunkeja. Myös valtionosuusjärjestelmä voi aiheuttaa saman tilanteen, jos se ei riittävästi huomioi kuntien välisiä kustannus- ja tuloeroja. Tällaisessa tilanteessa tulee selvittää vaihtoehtoisena ratkaisuna kunnan saattaminen toimintakykyiseksi ilman kuntaliitosta muilla valtion ja kunnan yhteisillä toimenpiteillä.

Jo pelkän pakon uhka voi viedä kriisikunnalta kiinnostuksen oikaista taloutta. Siksi poikkeusmenettelyä valmisteltaessa kuntaliitosratkaisuna on turvattava ns. vastaanottamaan joutuvan, taloudellisesti vahvemman kunnan intressit selviytyä tehtävästä ja taloudellisesta

vastuusta. Ratkaisuna ei saa olla palvelujen lakkauttaminen liitettävästä kunnasta. Toisaalta jo tällaisen selvitysvaiheen alussa tulisi olla mahdollisuus sitouttaa kriisikunnat kriittiseen taloudenpitoon ja päätöksentekoon selvitysvaiheen ajaksi.

#### **4. Yhdistymisavustuksien ehdot ja määrä**

Kannatettava asia on ehdotus, jolla pyritään turvaamaan yhdistyvien kuntien valtionosuustaso. Kuntien yhdenvertaisuuden kannalta ei ole toivottavaa, että sen saisivat täysimääräisenä vain sellaiset kunnat, jotka tekevät kuntaliitoksen jo vuoden 2015 alusta. Kuntaliitokset selvityksineen ovat vaatimustasoltaan erilaisia. Tässä kuntia ei pidä kannustaa hätäilemään. Valtionosuuskompensaation lisäyksenä tulee ottaa huomioon meneillään olevat valtionosuusleikkaukset ja niiden vaikutukset kompensaation määrään.

Yhdistymisavustuksen perusosan määrä Kainuun väkiluku huomioon ottaen on liian alhainen. Vaikka kuntia yhdistettäisiin useampiakin, niin käytännössä saatavat yhdistymisavustukset jäävät Kainuussa pieniksi. Pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen johdosta yllä pidettävää infra/asukas on huomattavasti enemmän kuin useilla muilla alueilla.

Taloudellisella selvityspäätöksellä olevan kunnan mukana olo selvityksessä toisi avustukseen lisäosan 150 € / asukas tällaisen kunnan osalta. Lisäosan määrä on liian pieni verrattuna niihin vastuisiin, joita asukasluvultaan pienenkin kunnan palvelujen järjestäminen ja infrastruktuurin kuntoon laittaminen vastaanottavalle kunnalle aiheuttavat.

**Kainuun liitto esittää**, että kuntauudista varten taloudellinen tuki määritetään esitettyä oleellisesti korkeammaksi ottamalla huomioon harvan asutuksen ja pitkien etäisyyksien kustannuksia korottava vaikutus. Yhdistymisavustusten taso ei motivoi kuntaliitoksiin. Lisäksi on otettava huomioon valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmä uudistuksen vaikutukset rahoituskokonaisuuteen.

#### **5. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti**

Kainuun liitto pitää hyvänä sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja rahoittamiseen kykenevän vahvan peruskunnan vaihtoehtona voidaan tarvittaessa antaa mahdollisuus poikkeusmenettelyyn, jossa kunnat yhdessä voivat muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämisvastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalueita.

Olennainen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä ja alueen kuntien kantokykyä ohjaava elementti on palveluiden rahoitusjärjestelmä. Kainuun hallintokokeilun aikana Kainuussa toteutettiin tulopohjaperusteinen, kuntien taloudelliseen kantokykyyn pohjautuva rahoitusmalli, jossa kunnat maksoivat palvelujen tuottajakuntayhtymälle laskennallisen rahoitusosuuden.

On huomattava, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden lähipalvelujen turvaamiseen pitkien etäisyyksien harvaan asutuilla yksistään riitä järjestämisvastuun kokoaminen suuremmille toimijoille. Ratkaisuna ovat mm. uudet toimintatavat ja sopimukset lähipalvelujen järjestämiseksi.

**Kainuun liitto esittää**, että vahvan peruskunnan vaihtoehtona säilytetään tasavertainen mahdollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja palvelut väestöpohjaltaan riittävän suurilla sosiaali- ja terveydenhuoltoalueilla, jotka ovat rahoitus- ja järjestämisvastuuseen kykeneviä. Olemassa olevia ja hyvin toimivia rakenteita tulee voida hyödyntää mahdollisimman paljon. Tulevassa lainsäädännössä tulee säilyttää kuntien oikeus päättää alueelleen sopivan rahoitusmallin käytöstä.

Lakiin ei tule luoda säännöksiä ja määritelmiä mm. lähipalveluista, nämä asiat tulee jättää paikallistuntemuksella päätettäviksi.

Muodostettavaksi esitettyjen soten erityisvastuualueiden (ERVA-alueet) ja perustason tehtävät ja rajapinnat tulee määritellä niin, ettei ERVA tule ohjaamaan alueiden erikoissairaanhoidon.

Kainuussa on toiminut jo yli 8 vuotta malli, jossa on toteutettu perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalityön integraatiota. Uudessa palvelurakennelaissa tulee mahdollistaa tällaisen yhteistyömallin jatkaminen. Mallin hyväksyminen antaa Kainuulle edellytykset jatkaa erittäin tarpeellista toimintojen ja prosessien sisäistä kehittämistä sen sijaan, että jälleen kerran energia jouduttaisiin käyttämään hallintomallien muuttamiseen.

Kainuun liitto toivoo, että edellä esitetyt näkökohdat otetaan huomioon jatkovalmistelussa.

Timo Korhonen, maakuntahallituksen puheenjohtaja  
Pentti Malinen, va. maakuntajohtaja

Maakuntahallitus:

Va. maakuntajohtaja Pentti Malinen esitteli lausuntoa.

Asiasta käydyin keskustelun aikana tehtiin lausuntoon seuraavat

muutosesitykset:

1) Markku Oikarinen esitti Tiina Sarparannan kannattamana, että va. maakuntajohtajan ehdotuksen alusta lukien yhdeksänteen kappaleeseen, jossa käsitellään kunta- ja palvelurakennemuutoksen aikataulua, määräaika mahdollisissa kuntaliitospäätöksissä muutetaan hallitusohjelman mukaisesti kuulumaan 1.4.2014 ja koko uudistus ajoitetaan vuoden 2015 alkuun.

2) Harri Peltola esitti Marisanna Jarvan kannattamana, että lausunnon kohtaan "*Kannanotto lausuntopyyynnön kysymyksiin 1.-5.*" kohdan 5 viides kappale poistetaan.

3) Marisanna Jarva esitti Harri Peltolan kannattamana, että lausunnon kohtaan "*Kannanotto lausuntopyyynnön kysymyksiin 1.-5.*" kohdan 1 kymmenes kappale poistetaan.

4) Marisanna Jarva esitti Harri Peltolan kannattamana, että lausunnon kohtaan "*Kannanotto lausuntopyyynnön kysymyksiin 1.-5.*" kohdan 5 kolmannen kappaleen jälkeen lisätään uusi kappale, joka kuuluu seuraavasti: "Valtionosuusjärjestelmä on tarkoitettu palveluiden rahoittamiseen ja turvaamiseen kuntalaisille. Valtionosuusjärjestelmään suunnitteilla olevalla, työssäkäyntiomavaraisuuteen pohjautuvalla kriteerillä ohjattaisiin kuitenkin kuntarakenteen muutoksiin, mitä ei voi pitää perustuslain mukaisena".

5) Sari Kyllönen esitti Tiina Sarparannan kannattamana, että lausuntoon lisätään sopivaan kohtaan lause: "Kuntaliitostapauksissa nykyistä 5-vuotisirtisanomissuojaa henkilöstölle ei tarvita." Marisanna Jarva sekä Markku Oikarinen ilmoittivat, etteivät he kannata em. lauseen lisäämistä.

Keskustelun päätyttyä puheenjohtaja totesi, että keskustelun aikana on tehty useita kannatettuja muutosesityksiä lausuntoon, joista on äänestettävä. Puheenjohtaja teki seuraavan äänestys ehdotuksen: Kohtien 1-4 osalta va. maakuntajohtajan pohjaehdotusta kannattavat äänestävät JAA ja tehtyä muutosesitystä kannattavat EI. Kohdan 5 osalta ne, jotka eivät kannata tehtyä lisäesitystä äänestävät JAA ja lisäesityksen kannattajat EI. Molemmat äänestys ehdotukset hyväksyttiin.

Kohta 1: Suoritettuna äänestyksessä annettiin kahdeksan (8) JAA-ääntä (Hatva, Hekkala, Jarva, Kinnunen, Korhonen, Kyllönen E, Peltola ja Sankilampi) ja viisi (5) EI-ääntä (Kyllönen S, Moilanen, Oikarinen, Sarparanta ja Toivanen). Maakuntahallitus ei muuttanut lausunnossa mainittuja määräaikoja.

Kohta 2: Suoritettuna äänestyksessä annettiin neljä (4) JAA-ääntä

(Kyllönen E, Oikarinen, Sankilampi ja Sarparanta) ja yhdeksän (9) EI-ääntä (Hatva, Hekkala, Jarva, Kinnunen, Korhonen, Kyllönen S, Moilanen, Peltola ja Toivanen). Maakuntahallitus hyväksyi esitetyn poiston.

Kohta 3: Suoritettussa äänestyksessä annettiin viisi (5) JAA-ääntä (Kyllönen S, Oikarinen, Sankilampi, Sarparanta ja Toivanen) ja kahdeksan (8) EI-ääntä (Hatva, Hekkala, Jarva, Kinnunen, Korhonen, Kyllönen E, Moilanen ja Peltola). Maakuntahallitus hyväksyi esitetyn poiston.

Kohta 4: Suoritettussa äänestyksessä annettiin kuusi (6) JAA-ääntä (Kyllönen E, Kyllönen S, Oikarinen, Sankilampi, Sarparanta ja Toivanen) ja seitsemän (7) EI-ääntä (Hatva, Hekkala, Jarva, Kinnunen, Korhonen, Moilanen ja Peltola). Maakuntahallitus hyväksyi esitetyn lisäyksen.

Kohta 5: Suoritettussa äänestyksessä annettiin kahdeksan (8) JAA-ääntä (Hekkala, Jarva, Kinnunen, Korhonen, Kyllönen E, Moilanen, Oikarinen ja Peltola) ja viisi (5) EI-ääntä (Hatva, Kyllönen S, Sankilampi, Sarparanta ja Toivanen). Maakuntahallitus ei lisännyt esitettyä lausetta.

Maakuntahallitus hyväksyi lausunnon kuntarakennelain luonnoksesta äänestyksissä tehdyin muutoksin.

Va. maakuntajohtaja Pentti Malinen poistui kokouksesta tämän asian käsittelyn aikana klo 12.45.

---