

## Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä muutettavaksi kuntajakolakia ja varainsiirtoverolakia.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettavassa laissa, jäljempänä myös puitelaki, säädettäisiin suuntaviivat ja puitteet kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Lain perusteella käynnistettäisiin uudistuksen käytännön toteuttamisen edellyttämä lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö. Tämä työ on tarkoitus toteuttaa vuoden 2009 loppuun mennessä.

Puitelailla vahvistettaisiin kunta- ja palvelurakennetta kunnallisen kansanvallan lähtökohdista kunta- ja palvelurakennetta, kehitettäisiin palvelujen tuotantotapoja ja organisoitua, uudistettaisiin kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistettaisiin kuntien ja valtion välistä tehtävajakoa. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Esityksen mukaan kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.

Esityksen mukaan kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa

yhteistoiminta-alueita, jotka muodostuisivat toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, olisi oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän olisi oltava vähintään noin 50 000. Kuntien tulisi ryhtyä toimenpiteisiin mainittujen väestöpohjavaatimusten toteuttamiseksi tekemällä kuntaliitoksia ja perustamalla kuntien yhteistoiminta-alueita.

Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaettaisiin erikoissairaanhoitolaissa tarkoitettuihin kuntayhtymiin, joiden tulisi kunnan osoittamassa laajuudessa vastata erikoissairaanhoitolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa säädetyistä tehtävistä.

Toiminnan tuottavuutta ehdotetaan parannettavaksi myös tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä. Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien tulisi laatia suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seudulla. Maakuntakeskuskaupunkien tulisi laatia vastaava suunnitelma yhdessä niihin rajoittuvien ja niihin yhdyskuntarakenteellisesti kiinteästi kuuluvien kuntien kanssa.

Puitelaisissa ehdotetaan säädettäväksi menettelyä, jossa valtio ja kunta yhdessä selvittävät kunnan talouden tunnuslukujen perusteella erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä valtion ja kunnan velvollisuudesta ryhtyä selvityksen perusteella toimenpiteisiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi.

Kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevä peruspalveluohjelma on tarkoitus vakinaistaa osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Kuntien rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmää on tarkoitus uudistaa. Uudistuksessa päätettäisiin kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasiukseksi sekä poistettaisiin kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet. Tavoitteena on myös hallinnonalakohtaisten valtiosuuskien yhdistäminen.

Esityksessä ehdotetaan eräiden tehtävien järjestämistä tai rahoitusvastuun siirtämistä kunnilta valtiolle. Tällaisia tehtäviä olisivat kulluttajaneuvonta, elatustuki, holhoustoimen edunvalvonta, ulkomailla asuvien terveydenhuolto, lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvät selvitykset ja oikeuspsykiatriset selvitykset.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tarkoittamat uudelleenjärjestelyt ehdotetaan toteutettavaksi ja sen edellyttämät suunnitelmat laadittavaksi yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin liikkeenluovutukseksi. Kunnan, yhteistoiminta-alueen ja laajaa väestöpohjaa edellyttävistä palveluista vastaavan kuntayhtymän muodostamisen johdosta työnantajalla ei olisi pääsääntöisesti oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Tämä kiello on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksissa kuntajaon muutoksen voimaantulosta ja muissa henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen.

Lisäksi puitelaisissa säädettäisiin yhteispalvelun sekä valtion ja kuntien yhteisestä tietojärjestelmien kehittämistyöstä. Valtioneuvoston tulisi vuoden 2009 aikana antaa eduskunnalle selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuksesta ja uudistukselle sää-

dettyjen tavoitteiden toteutumisesta.

Kuntajakolakiin ehdotetaan lisättäväksi kuntajaon kehittämisen yhdeksi lähtökohdaksi vaatimus kunnan muodostumisesta työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Valtioneuvoston harkintavaltaa ehdotetaan lisättäväksi kuntajaon muutoksia koskevissa päätöksissä. Valtioneuvosto ei nykyisestä poiketen olisi pääsääntöisesti velvollinen hyväksymään kuntajaon muutosta, vaikka muutoksen kohteena olevat kunnat olisivat tehneet muutoksesta yhtäpitävät päätökset. Kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien välisen hallinnon ja palveluiden järjestämisen sopimuksen voimassaoloaika lyhenisi viidestä kolmeen vuoteen.

Kuntajakolain säännökset kuntajaon muutosten yhteydessä myönnettävistä yhdistymisavustuksista ehdotetaan uudistettavaksi kokonaan. Yhdistymisavustuksia myönnettäisiin kuntaliitoksiin, jotka toteutetaan vuosien 2008–2013 alusta. Vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa avustus maksettaisiin 1,8 -kertaisena ja vuosien 2010 ja 2011 alusta 1,4 -kertaisena vuosiin 2012 ja 2013 verrattuna. Yhdistymisavustusten rakenne ja mitoitus määriteltäisiin siten, että avustukset kannustavat useita kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi. Yhdistymisavustuksia porrastettaisiin yhdistyvän uuden kunnan kokonaisasukasmäärän, muiden kuin suurimman kunnan asukasmäärän ja kuntaliitoksessa mukana olevien kuntien lukumäärän perusteella. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan osalta maksettaisiin korotettua yhdistymisavustusta vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa. Yhdistymisavustusta maksettaisiin nykyisen viiden vuoden sijasta kolmen vuoden ajalta.

Kuntaliitoksessa mahdollisesti realisoituvat valtiosuuskien menetykset ehdotetaan kompensoitavaksi täysimääräisesti viiden vuoden ajalta. Kuntajaon muutosten yhteydessä maksettavasta investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta luovuttaisiin.

Varainsiirtoverolakia ehdotetaan muutetta-

vaksi siten, että varainsiirtoveroa ei olisi erään edellytyksin suoritettava kunnan, kuntayhtymän tai niiden omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan osakeyhtiön luovuttaessa kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanosuunnitelman toteuttamiseksi palvelutuotannossa käytettävän kiinteistön tai huoneisto-osakkeita kunnan tai kuntayhtymän omistamalle osakeyhtiölle sen osakkeita vastaan. Veroa ei myöskään olisi suoritettava, kun kunta, kuntayhtymä tai muu ammattikorkeakoululain tai ammatillisesta koulutuksesta annettujen lakien mukaista

toimintaa harjoittava luovuttaa siinä käytetyn kiinteistön tai kiinteistöosakeyhtiön osakkeita samaa toimintaa harjoittavalle yhteisölle tai säätiölle.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan vuoden 2007 alusta. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettavaksi ehdotettu laki olisi määräaikainen ja se olisi voimassa vuoden 2012 loppuun. Kuntajakolain muuttamisesta annettavaksi ehdotettua lakia sovellettaisiin vuoden 2008 alusta ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
SISÄLLYS .....	4
YLEISPERUSTELUT .....	7
1. Johdanto .....	7
2. Nykytila .....	7
2.1. Kuntia koskeva lainsäädäntö .....	7
Perustuslaki ja kunnallinen itsehallinto .....	7
Kuntalaki .....	8
Kuntajakolaki .....	9
2.2. Kuntien lukumäärän kehitys ja kuntakoko .....	11
2.3. Kunnat ja jaotukset .....	13
Maakuntajaotus .....	13
Yksikieliset suomen- tai ruotsinkieliset ja kaksikieliset kunnat .....	13
Saamelaisten kotiseutualue .....	14
Sairaanhoidopiirit .....	14
Erytishuoltopiirit .....	15
Seutukuntajako .....	15
2.4. Kuntien tehtävät .....	15
Yleistä kuntien tehtävistä .....	15
Sosiaali- ja terveyspalvelut .....	16
Opetus-, kirjasto-, nuoriso-, liikunta- ja kulttuuritoimi .....	19
Maankäyttö, asuminen ja liikenne .....	23
Kuluttajaneuvonta .....	25
Holhoustoimen edunvalvonta .....	26
2.5. Palvelujen tuottamistavat .....	26
Palvelut ja kansalliskielet .....	29
Palvelut ja saamen kieli .....	31
2.6. Kuntien tulorahoitus ja kuntatalous .....	32
Verorahoitus .....	32
Valtionosuusjärjestelmä .....	33
Kuntatalous .....	35
Sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannukset .....	37
Opetus- ja kulttuuritoimen kustannukset .....	39
2.7. Henkilöstö .....	39
Yleistä henkilöstöstä .....	39
Henkilöstön eläkepoistuma .....	40
Henkilöstön asema kunta- jaon muutoksissa sekä palveluiden uudelleen järjestelyissä .....	41
Yhteistoimintamenettely .....	44
2.8. Valtion ja kuntien välinen yhteistyö .....	44
2.9. Kehittämishankkeet .....	45
Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeet .....	47
2.10. Väestökehitys .....	49

Ikääntyminen .....	49
Alueiden väestönkehitys ja muuttoliike.....	50
Väestötekijöiden vaikutus palveluihin.....	51
2.11. Varainsiirtovero ja toiminnan uudelleenjärjestelyt .....	53
2.12. Kansainvälinen vertailu.....	54
Tanska .....	54
Ruotsi .....	55
Norja .....	57
2.13. Nykytilan arviointi .....	57
Yleistä nykytilasta.....	57
Palvelujen alueellinen saatavuus .....	58
Kuntarakenne ja kuntajakolaki.....	59
Kuntia koskevat jaotukset .....	60
Sosiaali- ja terveydenhuolto .....	60
Ammatillinen koulutus.....	65
Maankäyttö, asuminen ja liikenne.....	66
Pääkaupunkiseutu ja maankäyttö, asuminen ja liikenne.....	66
Kuluttajaneuvonta.....	67
Edunvalvonta.....	67
Palvelujen tuottaminen .....	67
Kuntien tulorahoitus ja kuntatalous .....	68
Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä.....	69
Henkilöstö.....	70
Valtion ja kuntien välinen yhteistyö .....	71
Kehittämishankkeet .....	71
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	73
3.1. Yleistä.....	73
3.2. Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta.....	74
3.3. Kuntajakolaki .....	77
3.4. Varainsiirtoverolaki .....	79
4. Esityksen vaikutukset .....	81
4.1. Vaikutuksista yleisesti .....	81
4.2. Vaikutukset palveluiden saatavuuteen ja laatuun .....	82
4.3. Hallinnolliset vaikutukset .....	83
4.4. Taloudelliset vaikutukset.....	83
4.5. Vaikutukset henkilöstön asemaan .....	87
4.6. Vaikutukset sukupuolten asemaan.....	88
4.7. Vaikutukset kansalaisryhmien asemaan .....	90
4.8. Vaikutukset aluekehitykseen, yhdyskuntarakenteeseen ja ympäristöön.....	92
5. Asian valmistelu.....	94
5.1. Valmisteluvaiheet ja – aineisto .....	94
6. Suhde muuhun lainsäädäntöön ja tarkemmat säännökset .....	95
<b>YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....</b>	<b>97</b>
1. Lakiehdotusten perustelut .....	97
1.1. Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta.....	97

1 luku. Lain tarkoitus ja soveltamisala.....	97
2 luku. Uudistuksen toteuttamisen keinot.....	99
3 Luku. Erinäiset säännökset .....	108
4 luku. Voimaantulosäännökset .....	114
1.2. Laki kuntajakolain muuttamisesta .....	114
10 luku Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki.....	116
1.3. Laki varainsiirtoverolain muuttamisesta.....	120
2. Voimaantulo.....	122
3. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	123
<b>LAKIEHDOTUKSET .....</b>	<b>128</b>
kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.....	128
kuntajakolain muuttamisesta .....	134
varainsiirtoverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.....	138
<b>LIITE .....</b>	<b>140</b>
<b>RINNAKKAISTEKSTIT .....</b>	<b>140</b>
kuntajakolain muuttamisesta .....	140
varainsiirtoverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.....	150

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Johdanto

Kuntien toimintaympäristö muuttuu lähi- vuosikymmeninä voimakkaasti väestön vanhenemisen, palvelukysynnän kasvun, sisäisen muuttoliikkeen, henkilöstön eläkkeelle siirtymisen, työvoiman niukkuuden ja julkisen talouden paineiden vuoksi.

Väestön vanhenemisen vuoksi palvelutarpeet kasvavat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Vastaavasti lasten määrä ja oppilasikäluokkien koko alenee. Palveluiden käyttäjien koulutustason ja varallisuuden kasvaessa palveluihin kohdistuvat vaatimukset kasvavat. Palveluiden monimuotoiset ja tehostuvat tuotantotavat ja – mallit, joissa apuna käytetään myös yksityisen ja kolmannen sektorin tarjoamia palveluita ja malleja, edellyttävät uutta osaamista.

Maan sisäisen muuttoliikkeen vuoksi yhdyskuntarakenne tiivistyy ja väestön kasvu keskittyy ensisijaisesti kasvukeskuksiin. Kuntien erot sekä taloudessa että huoltosuhteessa kasvavat. Väestörakenne pysyy tasapainoisena vain niillä alueilla, joissa asukasluku kasvaa. Muuttoliike, työssäkäyntiliikenne ja tarve kuntien välisen yhteistoiminnan tehostamiselle vähentävät kuntarajojen merkitystä. Väestön vanhenemisesta aiheutuva ikärakenteen muutos heijastuu myös työvoiman saatavuuteen. Kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Työvoiman niukkuus heikentää palvelujen saatavuutta rahoitusongelmien lisäksi.

Kuntien toimintaympäristön muutokset edellyttävät kunta- ja palvelurakenteen muuttamista. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tarkoituksena on, että kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu turvataan myös tulevaisuudessa. Palvelujen turvaamiseen on ryhdyttävä välittömästi, jotta palvelujen uudelleenjärjestelylle jää riittävästi aikaa.

### 2. Nykytila

#### 2.1. Kuntia koskeva lainsäädäntö

Perustuslaki ja kunnallinen itsehallinto

Kunnallisen itsehallinnon perusteista säädetään perustuslain 121 §:ssä. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnalle annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus.

Perustuslain 121 §:n 1 momentti on kunnallisen itsehallinnon perussäännös. Kuntien hallinnon on perustuttava kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnolle on siten asetettu kansanvaltaisuusvaatimus.

Itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä täsmennetään perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentissa. Pykälän 2 momentti edellyttää, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntien hallinnon yleisillä perusteilla tarkoitetaan muun muassa kunnan ylimmän päätösvallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus, mikä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslaiksi (HE 1/1998 vp). Lailla säätämisen vaatimus ulottuu mainitun säännöksen nojalla myös kunnille annettaviin tehtäviin. Kunnan itsehallinnon periaatteisiin kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja ettei kunnalle voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 176).

Perustuslain 121 §:n 3 momentissa vahvistetaan kunnille verotusoikeus ja edellytetään,

että verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta säädetään lailla. Perustuslain 121 §:n 3 momentissa asetetaan kunnallista veroa koskevalle lainsäädännölle samantapaiset sisällölliset vaatimukset kuin valtion verolainsäädännölle perustuslain 81 §:ssä. Kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohtien mukaisesti lailla on kuitenkin säädettävä veron määräytymisen perusteista eikä veron suuruuden perusteista kuten perustuslain 81 § edellyttää valtion veron osalta.

Kunnallisen itsehallinnon lisäksi perustuslakiin sisältyy myös mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Perustuslain 121 §:n 4 momentti edellyttää, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Säännöksen perusteluissa viitataan maakuntien itsehallintoon (HE 1/1998 vp, s. 176).

Kunnallisella itsehallinnolla on liittymäkohtia perustuslakiin myös muilta osin. Kunnilla on merkittävä vastuu väestön perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimus koskee kaikkia lain soveltajia, myös kuntia. Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan säännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Useat perusoikeussäännökset kohdistuvat julkiseen valtaan kokonaisuudessaan. Siten ne sitovat paitsi valtiota myös kuntia ja muita itsehallintoyhdyskuntia. Varsinainen tehtävien jako esimerkiksi valtion ja kuntien välillä ei kuitenkaan määräydy suoraan perusoikeussäännösten nojalla, vaan kunkin oikeuden osalta kysymys tehtävien ja kustannusten jaosta ratkaistaan muussa oikeuden toteuttamista konkreettisemmin koskevassa lainsäädännössä. Tältä osin on otettava huomioon kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojat. (HE 309/1993 vp, yleisperustelut, kohta 4.3).

Perustuslain 122 §:ssä säädetään hallinnollisissa jaotuksissa noudatettavista periaatteista ja kuntajaon perusteista. Pykälän 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee

pyrkä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Pyrkimyksellä yhteensopiviin aluejaotuksiin tarkoitetaan perustuslakiuudistuksen perustelujen mukaan vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä (HE 1/1998 vp, s. 177). Kielellisen jaotuksen osalta perusteluissa luovuttiin aikaisemmasta hallitusmuodon 50 §:n 3 momentissa säädetyistä nimenomaisesta pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin. Perustuslain 122 §:ssä lähtökohdaksi otettiin sen sijaan palvelujen turvaaminen. Lisäksi perustuslain 122 §:n 2 momentissa asetetaan kuntajaon perusteita koskeva lailla säätämisen vaatimus. Säännöksen perustelujen mukaan tämä merkitsee, että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä on säädettävä lailla (HE 1/1998 vp, s. 177).

#### Kuntalaki

Suomen kuntarakenne muotoutui alun perin kaupunkien ja maaseudulla kirkollisen jaotuksen perusteella. Maalaiskuntien jako oli pitkään sidoksissa seurakuntajakoon. Kaupungeissa paikallishallinto eriytyi kirkollisesta hallinnosta jo varhain.

Ensimmäinen maalaiskuntia koskeva kunnallisasetus säädettiin vuonna 1865. Kunta sai oman kirkollisesta jaosta erillisen hallinto-organisaation. Kaupunkeja koskeva kunnallishallinnon uudistus toteutettiin vuonna 1873 kaupunkien kunnallishallituksesta annetulla asetuksella. Molemmat asetukset perustuvat samoille periaatteille ja vastasivat pitkälti toisiaan. Näillä asetuksilla luotiin nykyisen kuntajärjestelmän perusta.

Kunnallislainsäädännön kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 1917, jolloin säädettiin maalaiskuntain kunnallislaki, kaupunkien kunnallislaki sekä kunnallinen vaalilaki. Uudistuksen tavoitteena oli kansanvaltaisuuden lisääminen. Tällöin toteutettiin myös kunnallinen yleinen ja yhtäläinen äänioikeus aiemman verovelvollisuuteen sidotun äänioikeuden sijasta. Lisäksi aiemman kuntakokouksen tehtävät siirrettiin vaaleilla valitulle val-



tuustolle.

Kunnallislainsäädännön seuraava kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 1948 säätämällä kunnallislaki, jossa koottiin yhteen kaupunkeja ja maalaiskuntia koskeva lainsäädäntö säilyttäen kuitenkin kaupunkien erillinen oikeudellinen asema. Kaupunkeja ja maalaiskuntia koskeva lainsäädäntö yhdenmukaistettiin vasta vuonna 1976 säädetyllä kunnallislailalla (953/1976). Yhtenäistämistavoitteen taustalla oli yhteys hyvinvointivaltion rakentamiseen, jolloin haluttiin saada yhtenäinen pohja kunnallishallinnolle.

Vuonna 1976 säädettyä kunnallislakia muutettiin useaan eri otteeseen. Voimassa oleva kuntalaki (365/1995) tuli voimaan vuoden 1996 heinäkuun alusta. Kuntalaki luo yleisen perustan kunnallishallinnolle, mutta mahdollistaa kunnille oikeuden varsin pitkälti päättää kunnan organisaatiosta. Kuntalain kuntien tehtäviä, kuntien yhteistoimintaa ja kuntien taloutta koskevia säännöksiä selostetaan jäljempänä kuntien tehtäviä, palvelujen tuottamistapoja ja kuntataloutta koskevissa osissa.

#### Kuntajakolaki

Kuntajaotuksen muuttamista koskeva ensimmäinen laki säädettiin vuonna 1925, jolloin annettiin laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta (180/1925). Laki koski sekä kaupunkeja että maalaiskuntia ja lailla mahdollistettiin maalaiskuntia koskevan kuntajaotuksen erottaminen seurakuntajaotuksesta. Lain perusteella kuntajaotusta voitiin muuttaa, jos voimassa oleva jaotus oli sopimaton ja muutos parantaisi tilannetta. Valtioneuvostolla oli oikeus päättää kuntajaon muutoksesta, vaikka kunnat vastustivat muutosta, jos muutos oli tarpeen huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, vähentämiseksi tai poistamiseksi tai jos tärkeä yleinen etu edellytti muutoksen toteuttamista. Tällaisesta muutoksesta voitiin tehdä erityinen selvitys.

Vuonna 1967 annettiin laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi (13/1967), jonka tarkoituksena oli toteuttaa laaja-alainen kuntarakenneuudistus. Laki asetti kunnille suunnitteluvaihtoehtoja, mutta se ei tarkoituksensa mukaisesti johtanut laajamittaisiin kun-

tajaotuksen muutoksiin. Laki kumottiin vuonna 1988.

Laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta korvattiin vuonna 1977 kuntajaosta annetulla lailla (73/1977). Uusi laki perustui keskeisiltä osin vanhan lain periaatteille. Lakia muutettiin useaan otteeseen. Kuntajaon muutoksia pyrittiin edistämään myös määräaikailla yhdistymisavustuksia koskevalla säännöksillä. Kuntajakomuutoksia koskeva kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 1997 annetulla kuntajakolailla (1186/1997).

Kuntajakolaissa säädetään menettelyistä kuntajaotusta muutettaessa, kuntajaon muutoksen edellytyksistä, henkilöstön asemasta kuntajaon muutoksessa, omaisuuden siirtymisestä, vaalien toimittamisesta ja uuden kunnan hallinnon järjestämisestä sekä yhdistymisavustuksista. Yhdistymisavustussäännöksiä muutettiin viimeksi vuonna 2005 voimaan tulleella lailla, jolloin muutettiin investointi- ja kehittämishankkeiden tukea koskevan säännöksen sisältöä ja voimassaoloa sekä eräitä muita säännöksiä.

Kuntajakolain mukaan kuntajakoa kehitetään asukkaiden itsehallinnon ja yleisen hallinnon edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Kuntajakolaissa asetetaan kuntajaon muutoksille yleisiä ja erityisiä edellytyksiä. Yleisenä edellytyksenä on, että kuntajaon muutos edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille, parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita tai alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta.

Erytyisiä edellytyksiä on kahdenlaisia. Kuntajakolaissa säädetään erikseen edellytyksistä uuden kunnan perustamista tai kuntien määrää vähentäville sekä kunnan alueen supistamista tai laajenemista tarkoittaville kuntajaon muutoksille. Uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä tarkoittavan kuntajaon muutoksen erityisenä edellytyksenä on, että asianomaisten kuntien valtuustot esittävät tätä, kuntien valtuustot eivät vastusta kuntajaon muutosta tai lain perusteella asetetun kuntajakoselvittäjän ehdotus saa kunnallisessa kansanäänestyksessä enemmistön kannatuksen kaikissa asianomaisissa kunnissa. Kuntajakolain perusteel-

la ei ole mahdollista toteuttaa kuntien määrää vähentävää kuntajaon muutosta kunnan sitä vastusta muutoin kuin kuntajakoselvittäjän ehdotuksen kunnallisessa kansanäänestyksessä saaman kuntalaisten enemmistön kannatuksen perusteella.

Esityksen kuntajaon muuttamiseksi, joka merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, voi tehdä asianomaisen kunnan valtuusto. Muussa tapauksessa esityksen kuntajaon muuttamisesta voi tehdä asianomaisen kunnan valtuusto tai kunnan jäsen. Kuntajaon muuttamista koskeva asia voi tulla vireille myös sisäasiainministeriön aloitteesta.

Kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta tai kka muusta perustellusta syystä sisäasiainministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen, jota varten ministeriö asettaa asianomaisia kuntia kuultuaan kuntajakoselvittäjän tai -selvittäjiä. Sisäasiainministeriö voi määrätä erityisen selvityksen joko hakemuksesta tai omasta aloitteestaan. Erityinen selvitys voidaan myös määrätä toimitettavaksi, jos vähintään 20 prosenttia 18 vuotta täyttäneistä kunnan äänioikeutetuista asukkaista on tehnyt esityksen kunnan lakkauttamisesta tai uuden kunnan perustamisesta. Jos selvitys osoittaa, että kuntajakoa olisi muutettava, selvittäjän on tehtävä ehdotus kuntajaon muutoksesta ja sen johdosta tarvittavista määräyksistä ja päätöksistä. Selvittäjän on tarpeen mukaan ehdotettava myös kuntalaisia tarkoitetun kunnallisen kansanäänestyksen toimittamista kuntajaon muuttamista koskevasta ehdotuksestaan. Selvittäjän ehdotuksen perusteella ministeriö voi määrätä kansanäänestyksen järjestettäväksi. Selvityksen toimittamisesta ja ministeriön määräämistä kunnallisista kansanäänestyksistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista. Lisäksi kunnat voivat itse kuntalain 30 §:n perusteella järjestää kunnallisen kansanäänestyksen kuntaliitoksesta.

Kunnan alueen supistamista ja laajenemista tarkoittavien kuntajaon muutosten (niin sanotut *kunnanosalitokset*) erityisenä edellytyksenä on, että asianomaisten kuntien valtuustot eivät vastusta muutosta tai muutos ei vaikuta kunnan asukasmäärään yli viidellä prosentilla tai maapinta-alaan yli kymmenellä prosentilla. Jos

mainitut raja-arvot alittuvat, osakuntaliitos voidaan siten tehdä myös vastoin asianomaisten kuntien tahtoa. Muissa tapauksissa tällainen kuntajaon muutos voidaan tehdä vastoin asianomaisten kuntien tahtoa vain erityisen painavilla edellä kuvatuilla kuntajaon muutoksen yleisillä edellytyksillä.

Kuntajaon muutos on määrättävä tulemaan voimaan kalenterivuoden alusta. Päätös kuntajaon muutokseksi on tehtävä ennen edellisen vuoden kesäkuun loppua. Päätöksen valmistelun edellyttämä aika huomautus- ja lausuntomenettelyineen tarkoittaa käytännössä, että kuntajaon muutosta koskeva esitys pitää toimittaa sisäasiainministeriölle viimeistään muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden maaliskuun loppuun mennessä.

Kuntajakolain 9 §:n mukaan uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä tarkoittavassa kuntajaon muutoksessa asiaomaisten kuntien tulee sopia hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä liitettävä sopimukseen suunnitelma, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen laatimisvelvollisuus on ollut voimassa vuoden 2005 huhtikuun alusta lukien. Käytännössä kuntajaon muutoksissa laadittiin äemminkin hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksia, vaikka lain perusteella siihen ei ollut velvollisuutta.

Hallinnon ja palveluiden järjestämissopimus on sitova toisin kuin siihen liitettävä suunnitelma. Sopimus sitoo kuntajaon muutosta seuraavat viisi vuotta, jos sopimuksessa ei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai olosuhteet muuttuneet siten, ettei sopimuksen uudattaminen ole mahdollista. Hallinnon ja palveluiden järjestämissopimus on liitettävä asianomaisten kuntien kuntajaon muutosta koskevaan esitykseen. Jos kuntajaon muutos tehdään kuntajakoselvittäjän ehdotuksen kunnallisessa kansanäänestyksessä saaman enemmistön kannatuksen perusteella, asianomaisten kuntien on laadittava hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus sekä suunnitelma ennen kuntajaon voimaantumista.

Hallinnon ja palveluiden järjestämissopimusta sekä suunnitelmaa koskeva säännös on käytännössä tullut sovellettavaksi neljässätoista vuonna 2006 päätetyssä vuoden 2007

alusta voimaantulevassa kuntajaon muutoksessa. Järjestämissopimus ja siihen liitettävä suunnitelma on käytännössä laadittu kaikissa tapauksissa viideksi vuodeksi.

Kuntajakolain yhdistymisavustussäännökset koostuvat laskennallisesta yhdistymisavustuksesta, valtionosuuksien vähentämisestä maksettavasta korvauksesta ja määräaikaisena voimassa olevasta investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Laskennallinen yhdistymisavustussäännös on asukasluupohjainen ollen asukaslukuun suhteutettuna suurin pienille kunnille ja vähentyen porrastetusti kunnan asukasluvun kasvaessa. Alle 2000 asukkaan kunnan avustus on 316 euroa asukasta kohden ja yli 7000 asukkaan kunnan avustus on 131 euroa. Kunnan asukasmäärän ollessa yli 10 000 laskelmassa otetaan huomioon vain 10 000 asukasta. Avustusta maksetaan porrastetusti alentuvasti kuntajaon muutoksen voimaantuloa seuraavina viitenä vuonna ja avustuksen enimmäismäärä on 6,7 miljoonaa euroa.

Laskennallisen yhdistymisavustuksen lisäksi kunnilla on oikeus saada korvaus kuntajaon muutoksen aiheuttamasta valtionosuuksien vuotuisesta vähenemisestä. Korvaus lasketaan kuntajaon muutosta edeltävän vuoden tietojen perusteella. Vertailussa lasketaan yhteen kuntien muutosta edeltävänä vuonna saamat valtionosuudet ja verrataan yhteissummaa niihin valtionosuuksiin, joita kunnat olisivat olleet oikeutettuja saamaan, jos kuntajaon muutos olisi toteutettu tänä samana vuonna. Korvausta maksetaan viisi vuotta ja se on kolme viidesosaa laskelman osoittamista valtionosuuksien vähenemisistä mainittuna ajanjaksona. Korvaus maksetaan porrastetusti siten, että ensimmäisenä vuonna vuotta kohden laskettu valtionosuuksien vähennys korvataan kokonaisuudessaan ja seuraavina neljänä vuonna kunakin vuonna 20

prosenttiyksikköä vähemmän edelliseen vuoteen verrattuna. Viidentenä vuotena maksetaan 20 prosenttia kuntien valtionosuusmerkityksistä.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki on määräaikainen tukimuoto. Sitä on maksettu vuoden 2003 alusta voimaan tulleista kuntajaon muutoksista lähtien. Voimassa olevien säännösten mukaan tukea voidaan myöntää vuosien 2006-2009 alusta voimaantulevissa kuntien määrää vähentävissä kuntajaon muutoksissa. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki on harkinnanvarainen. Tukea voidaan myöntää hankkeille, joilla pyritään taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen soveltamalla yhteen kuntien palvelurakenteita tai elinkeinopohjan vahvistamiseen. Tuki on kertaluontoinen ja sen enimmäismäärä on 1,7 miljoonaa euroa kuntajaon muutosta kohden.

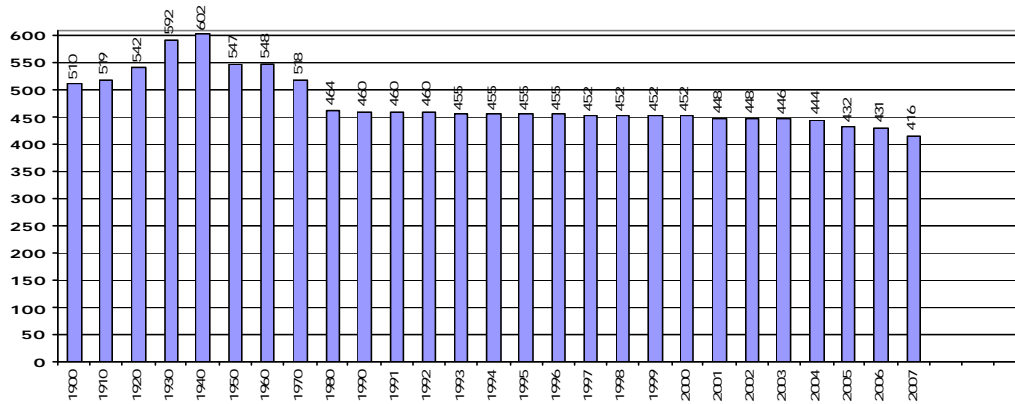
Yhdistymisavustuksia maksetaan vuonna 2007 voimaantulevien kuntajaon muutoksien perusteella 74,3 miljoonaa euroa. Valtionosuuksien vähenemisestä maksetaan korvauksia 14 kuntajaon muutoksessa 11 tapauksessa yhteensä 7 miljoonaa euroa.

Kuntajakolaissa on myös erityissäännöksiä henkilöstön asemasta kuntajaon muutoksissa. Niitä selostetaan tarkemmin jäljempänä kohdassa 2.7 (henkilöstön asema).

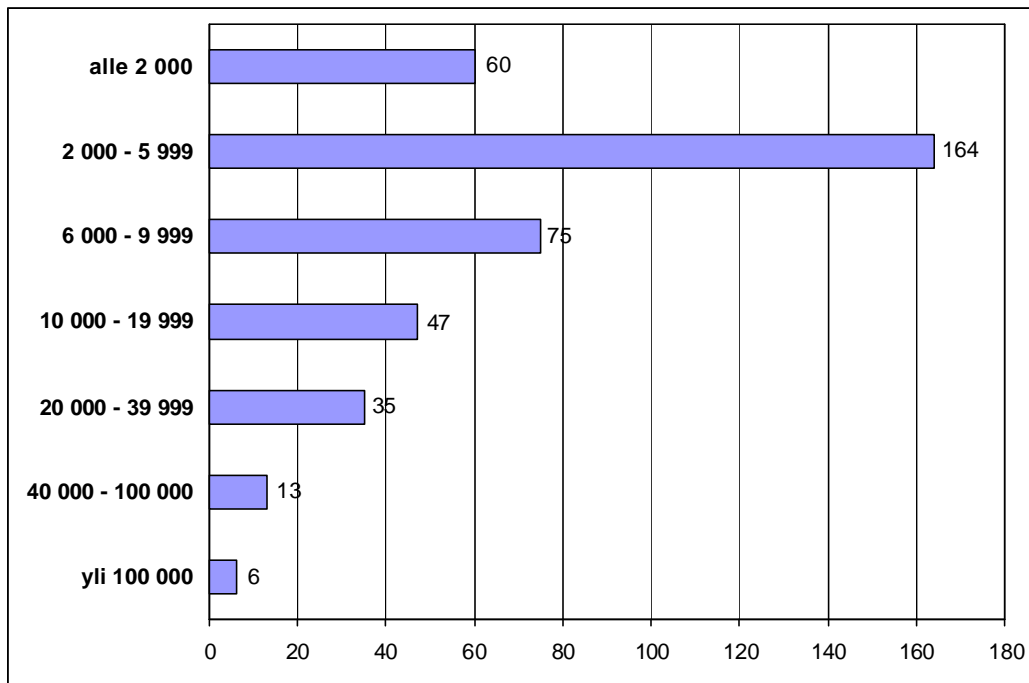
## **2.2. Kuntien lukumäärän kehitys ja kuntakoko**

Kuntia on tällä hetkellä 431. Vuonna 2007 kuntia on päätettyjen kuntajaon muutoksien perusteella 416.

Kuntien määrä on vähentynyt hitaasti. Vuodesta 1980 kuntien määrä on laskenut vuoden 2007 voimaantulevat kuntajaon muutokset mukaan lukien 48 kunnalla (taulukko 1). Näistä peräti 28 on toteutunut vuosina 2005-2007.

**Taulukko 1:** Kuntien lukumäärän kehitys vuosina 1900–2007

Kunnat ovat asukasmääriltään ja pinta-alaltaan erilaisia (taulukko 2).

**Taulukko 2.** Kuntien lukumäärä kuntakoon mukaan vuonna 2007

Manner-Suomen isoimmassa kunnassa eli Helsingin kaupungissa on asukkaita 560 905 asukasta ja pienimmässä Velkuan kunnassa on 245 asukasta. Suurin kunta pinta-alaltaan on Inarin kunta, jonka pinta-ala ilman vesistöä on 15 185 km<sup>2</sup>. Pienimmän Kauniaisten kaupungin pinta-ala on 6 km<sup>2</sup> kuntien keskimääräisen pinta-alan ollessa 729 km<sup>2</sup>. Suurin asukastiheys on Helsingin kaupungissa, jossa asuu 3 030 asukasta/km<sup>2</sup>. Pienin asukastiheys on Savukosken kunnassa eli 0,2 asukasta/km<sup>2</sup> keskimääräisen asukastiheyden ollessa 17,2 asukasta/km<sup>2</sup>.

### 2.3. Kunnat ja jaotukset

#### Maakuntajaotus

Alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten maa on jaettu maakuntiin. Maakuntajakolain (1159/1997) mukaan maakunnaksi määrätään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Maakuntajaotus ei koske Ahvenanmaan maakuntaa, josta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991).

Maakuntajakolain 1 §:n mukaan valtioneuvosto päättää maakuntien lukumäärästä, alueesta ja nimestä. Maakuntajaolla on merkitystä myös valtion aluehallintoviranomaisten toimialueisiin, koska niiden tulee pääsääntöisesti perustua maakuntajakoon.

Valtioneuvoston maakuntia koskevan päätöksen (147/1998) mukaan Manner-Suomessa on 19 maakuntaa, jotka ovat Uusimaa, Varsinais-Suomi, Itä-Uusimaa, Satakunta, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi.

Yksikieliset suomen- tai ruotsinkieliset ja kaksikieliset kunnat

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan suomi ja ruotsi ovat kansalliskieliä. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan ”jokaisen

oikeus käyttää tuo mioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla”. Perustuslakiin sisältyy siten lakivaraus kielellisten perusoikeuksien turvaamiseksi. Kielellisistä oikeuksista säädetään ennen kaikkea yleislakina voimassa olevassa kielilaissa (423/2003), mutta myös runsaassa erityislainsäädännössä. Kielilain mukaiset kielelliset oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät pääosin kunnan tai muun viranomaisen kielellisen jaotuksen perusteella. Erityislainsäädännössä säädetään kielellisistä oikeuksista eräillä hallinnonaloilla (esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa), jotka osittain poikkeavat kunnan kielellisestä asemasta.

Kielilain 5 §:n mukaan kunta on kielellisen jaotuksen perusyksikkö ja kunnat ovat joko yksikielisiä suomen- tai ruotsinkielisiä tai kaksikielisiä. Kunnan yksi- tai kaksikielisyydestä säädetään valtioneuvoston asetuksella joka kymmenes vuosi. Valtioneuvoston asetuksella säädetään myös kaksikielisen kunnan enemmistön kielestä. Kunnan kielellinen asema perustuu kunnan asukkaiden rekisteröityyn äidinkieleen. Laskennassa otetaan kuitenkin mukaan vain suomi ja ruotsi, ei mahdollisia muita äidinkieliä. Kunta on kaksikielinen, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään 8 prosenttia tai vähintään 3 000 asukasta. Kunnan valtuusto voi lisäksi esittää valtioneuvostolle, että se säädettäisiin kaksikieliseksi. Kaksikielinen kunta on säädettävä yksikieliseksi, jos vähemmistö on alle 3000 asukasta ja sen osuus on alle 6 prosenttia.

Nykyinen valtioneuvoston asetus (1174/2002) kuntien kielellisestä jaotuksesta on voimassa vuoden 2012 loppuun.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisten väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain 122 §:n tarkoituksena on ensisijaisesti turvata palvelut niin suomen kuin ruotsin kielellä. Se ei kuitenkaan edellytä yksikielisten yksiköiden muodostamista tätä tarkoitusta varten.

Yksikielisiä ruotsinkielisiä kuntia ovat asetuksen perusteella Korsnäs, Luoto ja Närpiö.

Lisäksi Ahvenanmaan maakunnan 16 kuntaa ovat ruotsinkielisiä Ahvenanmaan itsehallintolain perusteella.

Vuoden 2007 alusta yksikielisiä suomenkielisiä kuntia on 366. Kaksikielisiä kuntia on tuolloin 43, joista 22 kunnassa enemmistön kielenä on ruotsi ja 21 kunnassa suomi. Kaksikieliset ja yksikieliset ruotsinkieliset kunnat sijaitsevat Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pohjanmaan rannikkoseuduilla.

#### Saamelaiden kotiseutualue

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksen sisältämän lakivarauksen mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään lailla. Asiasta säädetään saamen kielilaililla (1086/2003).

Saamelaisten kotiseutualueesta säädetään saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995). Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa si-

jaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Saamelaiden kotiseutualue on vakiintunut käsite, johon viitataan monessa eri laissa ja joka käytetään myös muissa yhteyksissä, esimerkiksi saamelaisten maahan kohdistuvia oikeuksia pohdittaessa.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on saamelaiden kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin mainitussa laissa ja muualla laissa säädetään. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät.

Saamelaistoimikunnan mietinnön (oikeusministeriön yleisen osaston julkaisu 3/1999) mukaan saamelaisten kotiseutualueella asui mietinnön laatimisen aikaan noin 11 500 henkeä, joista saamelaisia oli vajaa 4 000. Suomessa arvioitiin tällöin olevan saamelaisia noin 7 500. Tällä hetkellä saamelaisia arvioidaan olevan noin 8 000. Eniten saamelaisia on suhteellisesti Utsjoen kunnassa ja määrällisesti Inarin kunnassa. Vähiten saamelaisia on suhteellisesti Enontekiön kunnassa ja määrällisesti Lapin paliskunnan alueella Sodankylän kunnassa.

**Taulukko 3.** Saamelaisten määrä ja osuus asukasmäärästä kotiseutualueella

Kunta/alue	asukasmäärä	saamelaisia	saamelaiset/asukasmäärä prosenttia
Utsjoen kunta	1 412	987	69,9
Enontekiön kunta	2 225	429	19,3
Inarin kunta	7 452	2 243	30,1
Lapin paliskunta*	345	183	53,0

\* Sodankylän kunnan alueella

Saamen kielilaissa saamen kielellä tarkoitetaan kolmea saamen kieltä: pohjoissaamea, inarinsaamea ja koltansaamea. Suomen saamelaisista noin kolmasosa puhuu saamea äidinkielenään. Heistä pohjoissaamea puhuu noin 70 prosenttia sekä inarin- ja koltansaamea kumpaakin vajaan 15 prosenttia. Inarinsaamea ja koltansaamea käytetään vain Inarin kunnassa.

Saamelaisten kotiseutualueen kunnista Enontekiö kuuluu Tunturi-Lapin seutukuntaan yhdessä Kittilän, Kolarin ja Muonion

kuntien kanssa, kun taas Utsjoen, Inarin ja Sodankylän kunnat muodostavat Pohjois-Lapin seutukunnan.

#### Sairaanhoitopiirit

Kunnan on erikoissairaanhoitolain (1062/1989) perusteella kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään erikoissairaanhoitotoiminnan järjestämiseksi. Erikoissairaanhoitotoiminnan järjestämistä varten maa jaetaan 20 sairaanhoitopiiriin. Ahvenanmaan sairaan-

hoito on järjestetty maakunnan oman lainsäädännön pohjalta erikseen. Sairaanhoidopiirit ovat seuraavat: Helsingin ja Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Kanta-Hämeen, Pirkanmaan, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Itä-Savon, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Vaasan, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Länsi-Pohjan ja Lapin sairaanhoidopiiri.

#### Erityishuoltopiirit

Kehitysvammaisten erityishuollon järjestämistä varten maa on jaettu kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) perusteella erityishuoltopiireihin. Kunnan kuulumisesta erityishuoltopiiriin määrätään valtioneuvoston päätöksellä. Muut erityishuoltopiirit paitsi Helsingin erityishuoltopiiri ovat kuntayhtymiä. Valtioneuvoston päätöksen (796/1994) mukaan erityishuoltopiirejä on 17, joista Kärkällä samkommun-kuntayhtymä vastaa piiriäosta huolimatta ruotsinkielisen väestön erityishuollon järjestämisestä. Erityishuoltopiirit ovat seuraavat: Helsingin, Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Etelä-Hämeen, Pirkanmaan, Savon, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Keski-Suomen, Pohjois-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin erityishuoltopiiri sekä Kärkällä samkommun.

Ahvenanmaan maakunta voi olla erityishuoltopiirin jäsenenä, jos Ahvenanmaan maakuntalailla niin säädetään.

#### Seutukuntajako

Alueiden kehittämislain (602/2002) mukaan seutukuntajaon vahvistaa sisäasiainministeriö sen jälkeen, kun se on kuullut niitä kuntia ja maakunnan liittoja, joita asia koskee. Seutukuntajako on alueiden kehittämistä koskevien tukitoimenpiteiden kohdentamista ja porrastamista varten määrättävien kehitysalueiden pohjana. Seutukuntajakoa määrättäessä otetaan huomioon ainakin työssäkäynti, asiointi, kuntien välinen yhteistyö ja liikenneyhteydet. Sisäasiainministeriön viimeksi vahvistama seutukuntajako on ollut voimassa

vuodesta 2005 lukien. Päätöksen mukaan seutukuntia on 74, joista kolme on Ahvenanmaan maakunnan vahvistamia seutukuntia.

#### 2.4. Kuntien tehtävät

##### Yleistä kuntien tehtävistä

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Lisäksi kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaan kuuluu myös kunnan yleinen toimivalta. Kuntalain 2 §:n mukaan kunnan tehtäviä ovat ne, jotka kunta ottaa hoitaakseen kunnallisen itsehallinnon nojalla ja jotka sille säädetään laissa.

Kuntien tehtävät jaetaan yleiseen ja erityistoimialaan kuuluviin tehtäviin. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta ottaa hoidettavakseen omalla päätöksellään. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunnan on lain perusteella hoidettava. Lisäksi kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä (jäljempänä *toimeksiantotehtävä*).

Kunnan erityistoimialaan kuuluvat tehtävät voivat olla joko pakollisia tai vapaaehtoisia. Kunta on velvollinen hoitamaan pakolliset tehtävät mutta vapaaehtoisissa tehtävien osalta kunnalla on harkintavaltaa. Kunnan pakollisia tehtäviä ovat esimerkiksi perusopetuksen ja lasten päivähoiton järjestäminen ja vapaaehtoisia tehtäviä esimerkiksi lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäminen.

Kunnan tehtävät voidaan ryhmitellä hallinnonaloittain sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetus- ja kulttuuritoimeen, ympäristönsuojeluun, maankäyttöön ja kunnallistekniikkaan. Kunnan keskeisiä tehtäviä sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetus- ja kulttuuritoimesta sekä maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen kuuluvia tehtäviä, kuvataan jäljempänä.

Kunnan yleistä toimialaa rajaavat oikeuskäytännössä ja –tieteessä muotoutuneet periaatteet. Näitä ovat vaatimukset tehtävän yleishyödyllisyydestä, paikallisuudesta, yhdenvertaisuudesta, yksityisen tukemisen kiel-

to, toissijaisuudesta ja tarkoitussidonnaisuudesta.

Kunnat hoitavat valtion puolesta toimeksiantotehtävänä talous- ja velkaneuvonnan sekä riita- ja rikosasioiden sovittelun. Lisäksi kunnat hoitavat yleisen edunvalvonnan toimeksiantosopimuksen perusteella. Kunnat hoitavat toimeksiantosopimuksen perusteella myös maatalousyrittäjien lomituspalvelulain (1231/1996) mukaisen maatalouslomituksen Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen kanssa tehtävän toimeksiantosopimuksen perusteella.

Julkisen hallinnon palvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä annetun lain (802/1993) mukaan kunnat voivat ottaa hoitettavakseen yhteispalvelupisteessä sellaisten valtion viranomaisten tehtäviä, jotka eivät edellytä tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

#### Sosiaali- ja terveyspalvelut

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä sosiaalihuollon etuuksien sääntelyä ja toteuttamista ohjaa myös perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Kunnat kantavat päävastuun sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä ja rahoittamisesta. Kuntien järjestämisvastuusta on säädetty tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon erityislaeissa, jotka muodostavat laajan kokonaisuuden. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon kuuluvista kuntien tehtävistä säädetään sosiaalihuoltolaissa (710/1982), kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoidolaissa. Sosiaalihuoltolakia täydentävät asiakasryhmittäiset ja etuuskohtaiset lait, joita ovat laki lasten päivähoitosta (36/1973), laki kehitysvammaisten erityishuollosta, lastensuojelulaki (683/1983), päihdehuoltolaki (41/1986), laki vammaisuuden perusteella

järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987), laki toimeentulotuesta (1997/1412) ja laki omaishoidon tuesta (937/2005). Kuntien tehtävien kannalta keskeisiä terveydenhuollon säädöksiä ovat mielenterveyslaki (1116/1990) ja tartuntatautilaki (583/1986).

Asiakkaan tai potilaan oikeudesta sosiaali- ja terveyspalveluihin on säädetty useissa laeissa eri tavoin. Eräiden palvelujen turvaaminen on nähty niin tärkeäksi, että yksilölle on säädetty niin sanottu subjektiivinen oikeus palvelujen saamiseen. Näistä esimerkkeinä ovat lasten päivähoito sekä eräät vammaisille henkilöille säädetyt tukitoimet ja etuudet. Kun kyse on subjektiivisesta oikeudesta, kunnalla on erityinen velvollisuus järjestää palvelut kaikille säädetyt edellytykset täyttävälle henkilölle. Viime aikoina kuntien järjestämisvelvollisuutta on täsmennetty turvaamalla hoitoon pääsy määräajassa terveydenhuollossa ja sosiaalihuollon, ensi vaiheessa vanhusten palvelutarpeen arviointia koskevin säännöksin.

Lainsäädäntö velvoittaa kunnat järjestämään sosiaali- ja terveyspalveluja asukkailleen, mutta ei säätele yksityiskohtaisesti toiminnan laajuutta, sisältöä eikä järjestämistapaa. Kunnille kuuluvan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisvastuun periaatteista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:ssä. Säännöksen mukaan kunnat voivat järjestää palvelut itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa harjoittavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palvelut valtiolta, muilta kunnilta, kuntayhtymiltä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palveluntuottajalta. Lisäksi kunnilla on mahdollisuus käyttää palvelujen järjestämisessä palveluseteleitä. Kunnilla on Suomessa siis laaja valinnanvapaus päättää, miten palvelut käytännössä toteutetaan. Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä on kansainvälisesti verraten poikkeuksellisen hajautettu. Erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammalaissa on kuitenkin säännöksiä, jotka muun ohella edellyttävät kunnilta jäsenyyttä palveluja järjestävässä kuntayhtymässä.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaan kuntien on kuuluttava jo-



honkin erityishuoltopiirin kuntayhtymään, joita on 17. Erityishuoltopiirin väestöpohja vaihtelee 65 000 asukkaasta 797 000 asukkaaseen. Erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava erikoissairaanhoidon kuntayhtymään, joita on 20. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin väestöpohja on yli 1,4 miljoonaa asukasta, kun pienimmässä Itä-Savon sairaanhoitopiirissä asukkaita on 56 000. Vuoden 2006 alussa maassamme oli 247 terveyskeskusta, joista yhden kunnan terveyskeskuksia oli 181. Kahdeksan kuntaa hoitaa kansanterveystyön ostopalveluna ja kaksi isäntäkuntajärjestelmällä. Kansanterveystyön kuntayhtymiä on 68. Kansanterveystyön kuntayhtymien määrä on vuodesta 1993 lukien vähentynyt, kun kaikkiaan 31 kuntayhtymää on purettu, osa kuntien yhdistymisen vuoksi. Yksi uusi kuntayhtymä on perustettu. Kansanterveystyön kuntayhtymien väestöpohja vaihtelee 2 481 asukkaasta 66 191 asukkaaseen.

Noin joka toisessa kunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa varten on yhdistetty lautakunta. Yhdistetty lautakunta on selvästi tavallisempi suurissa kuin pienissä kunnissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kustannetaan pääosin verovaroin. Kuntien verotulojen lisäksi palveluja rahoitetaan valtionavustusjärjestelmän kautta sekä asiakasmaksuilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuden rahoitusosuudet muuttuivat 1990-luvun aikana. Valtion osuus sosiaali- ja terveysmenojen rahoituksesta pienentyi ja kuntien sekä kotitalouksien ja Kansaneläkelaitoksen osuudet kasvoivat. Valtionosuuksilla rahoitetaan tällä hetkellä kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon todellisista toimintamenoista noin neljännes. Sosiaali- ja terveyspalveluissa yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutuotanto on viime vuosina ollut kasvussa, samoin kuntien ostopalvelut.

Useimmat kunnat ovat liian pieniä tuottamaan itse kaikkia peruspalveluja eikä niillä ole riittäviä edellytyksiä yksin huolehtia erityisosaamista vaativista palveluista. Kuntien välisellä yhteistyöllä on pyritty turvaamaan, että maan kaikissa osissa asukkailla on yhdenvertaiset mahdollisuudet saada korkeatasoisia sosiaali- ja terve-

denhuollon perus- ja erityispalveluja ja että palvelut olisi tehokkaasti järjestetty. Seudullinen, ja alueellinen yhteistyö onkin asetettu keskeiseksi tavoitteeksi sekä terveydenhuollon että sosiaalialan tulevaisuuden turvaamista koskevissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä.

*Sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttö (Lähde: Stakes Taskutieto 2006)*

Vuonna 2004 kunnallisessa päivähoitossa oli 185 781 lasta (54,4 prosenttia ikäluokasta) ja esiopetuksessa 57 199 lasta (99,9 prosenttia) ikäluokasta. Lastensuojelun avohoidossa oli 59 912 alle 18-vuotiasta (5,4 prosenttia ikäluokasta), tämä luku on edelleen kasvussa. Kasvatus- ja perheneuvonnan asiakaina oli 71 359 henkilöä, joista 31 517 alle 18-vuotiasta.

Yli 75 vuotta täyttäneistä 89,7 prosenttia asuu kotona. Yli 75 vuotta täyttäneistä asui vuonna 2004 vanhainkodeissa 4,5 prosenttia ja terveyskeskusten vuodeosastoilla 2,5 prosenttia. Samana vuonna yli 75-vuotiaiden hoitopäiviä kertyi vuodeosastoilla 5,7 miljoonaa. Palveluasumispalveluita sai yli 65-vuotiaista 3,0 prosenttia, hiukan yli puolet palveluasumisesta on niin sanottua tehostetua palveluasumista. Kokonaisuutena yli 65-vuotiaista on laitoshoidossa ja asumispalveluiköissä 6,8 prosenttia ja kotipalveluja heistä sai 10,3 prosenttia.

Vaikeavammaisten kuljetuspalveluita sai noin 80 000 ihmistä eli 1,5 prosenttia väestöstä. Vaikeavammaisten palveluasumispalveluja sai 2 560 ja kehitysvammalaitoksissa oli 2 630 vammaista. Autetun ja ohjatun asumisen sekä perhehoidon palveluja sai 8 500 vammaista. Tulkkipalveluja oli vuonna 2004 saanut 3 400 vammaista ja tukea asunnon muutostöihin 8 000 vammaista.

Kunnallisessa perusterveydenhuollossa oli vuonna 2004 yhteensä 24,96 miljoonaa käyntiä. Erikoissairaanhoidossa samana vuonna oli 6,9 miljoonaa avohoitokäyntiä ja noin 6 miljoonaa hoitopäivää. Yksityisen terveydenhuollon avohoitokäyntien määrä oli 16,3 miljoonaa ja hoitopäiviä noin 5 miljoonaa. Mielenterveyspalveluissa avohoitokäyntien määrä oli 2,1 miljoonaa ja hoitopäivien määrä 2,2 miljoonaa.

### *Ympäristöterveydenhuolto*

Ympäristöterveydenhuolto kuuluu pääosin kunnille. Ympäristöterveydenhuollon tärkeimpiä säädöksiä ovat kansanterveyslain lisäksi terveydensuojelulaki (763/1994), elintarvikelaki (23/2006), kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annettu laki (75/2004), kemikaalilaki (744/1989), toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annettu laki (693/1976) sekä eläinlääkintähuoltolaki (685/1990).

Kuntien yhteistoimintaa ympäristöterveydenhuollossa on kehitetty sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön yhteistyönä. Valtioneuvosto hyväksyi lokakuussa vuonna 2003 periaatepäätöksen elintarvikevalvonnan kehittämiseksi. Koska elintarvikevalvonta on tärkeä osa ympäristöterveydenhuoltoa, periaatepäätöksen linjaukset koskevat koko alaa. Päätöksen tavoitteena on parantaa ympäristöterveydenhuoltoa. Paikallinen, kuntien vastuulla oleva valvonta kootaan 50–85 seutuyksikköön. Sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö käynnistivät vuonna 2003 yhteishankkeen ympäristöterveydenhuollon alueyhteistoiminnan kehittämiseksi. Kokeiluhankkeita oli 28 ja näistä seurauksena vuoden 2006 alusta yhdeksällä alueella on käynnistynyt konkreettinen yhteistoiminta (yhteinen toimielin/isäntäkunta tai kuntayhtymä) ja yhdeksän aluetta on aloittamassa. Lähes kaikissa mukana on myös ympäristönsuojelu.

### *Työterveyshuolto*

Työterveyshuolto on erityisosaamista edellyttävä terveydenhuollon sektori ja tämän osaamisen varmistamiseksi on pyritty kehittämään kuntien yhteistyötä. Valtioneuvoston periaatepäätös Työterveys 2015 – työterveyshuollon kehittämissuunnitelmat hyväksyttiin tammikuussa 2004. Vuonna 2004 työterveyshuolto kattoi arviolta 92 prosenttia kaikista palkansaajista ja työterveyshuollossa hoidetaan noin kolmannes työssäkäyvien avosääraanhoidosta. Työterveysasemien yksikkökoko on suurennettava riittävän moniammatillisen, laadukkaan ja vaikuttavan palvelun varmistamiseksi. Kansanterveyslakia muutet-

tiin vuonna 2005, (laki kansanterveyslain muuttamisesta 928/2005), jotta mahdollistetaan työterveyshuoltopalvelujen järjestäminen irrallaan kansanterveystyöstä kuntien välisenä yhteistyönä.

### *Kuntien ja valtion tehtävänjako sosiaali- ja terveydenhuollossa*

Perustuslaki asettaa vastuun riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden ja toimeentulon turvaamisesta julkiselle vallalle. Päävastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta on kunnilla. Kunnat huolehtivat myös joidenkin sosiaaliturvaetuksien maksatuksesta ja rahoituksesta, merkittävimpiä näistä ovat toimeentulotuki ja eläustuki. Valtion vastuulla on sellaisten toimintaedellytysten turvaaminen kunnille, että ne voivat huolehtia niille erityislainsäädännöllä osoitetuista tehtävistä. Valtion vastuu puolestaan on suurempi toimeentulon turvaamisessa kansalaisille. Palvelujen osalta poikkeuksen muodostavat valtion mielisairaala ja koulukodit, joiden toiminnasta ja rahoituksesta on vastuu valtiolla.

Valtion ja kuntien tehtävänjako on pääpiirteissään jo pitkään ollut selkeä. Nykyisen tehtäväjaoon periaatteita kuvaa sisäministeriön Kunta-valtio-työryhmän muistiossa vuonna 1990 esitetty määrittely: ”Kunnan tehtävänä on huolehtia paikallisena itsehallinnollisena yhteisönä yhteiskunnan päättämistä peruspalveluista lähinnä paikallista kansalaisnäkemystä vastaavasti, kun taas valtion tehtävänä on yhteiskunnan hyvinvointipalveluiden yleinen ohjaus ja rahoitukseen osallistuminen”. Käytännön tasolla kysymykset siitä, miten turvataan pienten erityisryhmien erityisosaamista vaativat palvelut ja erityisen kalliit palvelut kansalaisille tasa-arvoisesti sekä miten eräiden kunnan hoitamien sosiaaliturvaetuksien hallinnointi on kansalaisten ja maksatusjärjestelmien näkökulmasta mielekkäin hoitaa ovat viime vuosinakin olleet monessa yhteydessä selvittelyn kohteena. Nämä kysymykset ovat sellaisia, että niiden järjestämiseen usein liittyvät kysymykset muun muassa Kansaneläkelaitoksen ja Raha-automaattiyhdistyksen tehtävistä ja rahoitusvastuista.

Yksittäisten tehtävien osalta työnjaossa kuntien ja valtion välillä on tehty muutoksia. Merkittävin tehtävien uudelleenjärjestely toteutettiin vuonna 1994, jolloin useita kuntien hoitamia toimeentuloturvaan liittyviä tehtäviä siirrettiin Kansaneläkelaitokselle. Tuolloin toteutettu siirto koski lapsilisää, lasten kotihoidontukea, äitiysavustusta, sotilasavustusta, opintotukea ja yleistä asumistukea. Selvittelyn kohteena oli tuolloin myös toimeentulotuen ja elatustuen siirtäminen, mutta näiden tehtävien hoito jätettiin tuon uudistuksen yhteydessä edelleen kunnalle.

Opetus-, kirjasto-, nuoriso-, liikunta- ja kulttuuritoimi

*Yleistä opetus-, kirjasto-, nuoriso-, liikunta- ja kulttuuritoimesta*

Perustuslain 16 §:ään sisältyvät sivistyksellisiä oikeuksia ja 123 §:ään yliopistoja ja muita opetuksen järjestäjiä koskevat säännökset. Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Edelleen julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Pykälän 3 momentin mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Perustuslain 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla.

Perustuslaissa säädettyä julkisen vallan velvoitetta ja julkisen vallan sisäistä työnjakoa on täsmennetty opetus- ja kulttuuritoimen toiminta- ja rahoituslainsäädännöllä.

Opetus- ja kulttuuritoimen tehtävistä säädetään perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaisesta (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998), ammattikorkeakoululaissa (351/2003) ja lisäksi taiteen perusopetuksesta

annetussa laissa (633/1998) ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998). Kulttuuritoimen säännökset sisältyvät kirjastolaikiin (904/1998), kuntien kulttuuritoiminnasta annettuun lakiin (728/1992), liikuntalakiin (1054/1998), nuorisolakiin (72/2006), teatteri- ja orkesterilakiin (730/1992) sekä museolakiin (729/1992). Rahoituksen määräytymistä koskevat säännökset, lukuun ottamatta vapaata sivistystyötä, sisältyvät opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin (635/1998).

*Opetustoimi*

Kunnan lakisääteisenä velvollisuutena opetustoimessa on esi- ja perusopetuksen järjestäminen. Peruskoulun jälkeinen koulutus ei ole kunnan lakisääteinen tehtävä, vaan koulutuksen järjestäminen perustuu koko maan tasolla opetusministeriön myöntämiin koulutuksen järjestämislupiin ja oppilaitoksen ylläpitämislupiin tai valtioneuvoston myöntämiin toimilupiin. Kunta voi saada hakemuksesta järjestämisluvan lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen järjestämiseen tai valtioneuvostolta toimiluvan ammattikorkeakoulun ylläpitämiseen. Kunta voi myös järjestää taiteen perusopetusta ja hakemuksesta myönnettävän ylläpitämisluvan perusteella vapaan sivistystyön koulutusta. Yliopistokoulutus kuuluu valtiolle ja on sen rahoittama.

*Esi- ja perusopetus*

Perusopetuslain mukaan kunnat ovat velvollisia järjestämään perusopetusta kaikille kunnan alueella asuville oppivelvollisikäisille. Lisäksi kunnat ovat velvollisia järjestämään oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Esi- ja perusopetus kunnan tulee lisäksi järjestää erikseen suomen- ja ruotsinkielisille lapsille. Kunta vastaa myös vammaisille ja sairaille järjestettävästä opetuksesta sekä sairaalassa annettava opetuksesta. Kunta voi järjestää myös lisäopetusta ja maahanmuuttajille tarkoitettua perusopetukseen valmistavaa opetusta oman päätöksensä mukaisesti. Kunta päättää myös perusopetuksen järjestämisestä muille kuin oppivelvollisille. Perusopetuslaissa säädetään

lisäksi aamu- ja iltapäivätoiminnasta, jota kunta voi järjestää ja hankkia ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä erityisopetusta saaville oppilaille. Yksityiset perusopetuksen järjestäjät tarvitsevat valtioneuvoston luvan koulutuksen järjestämiseen.

Kunnat päättävät perusopetuksen oppilaitosverkosta. Kunta voi järjestää perusopetuksen itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkia palvelun järjestämisluvan saaneilta perusopetuksen järjestäjiltä. Yhteistoiminta voi perustua kuntien välisiin sopimuksiin tai perusopetuksen järjestämistä varten voidaan perustaa kuntayhtymä. Kunta voi myös hankkia koulutuspalvelut valtion oppilaitokselta tai sellaiselta rekisteröidyltä yhteisöltä tai säätiöltä, jolle valtioneuvosto on antanut luvan järjestää perusopetusta. Esiopetuspalvelut kunta voi hankkia myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta, jotta esiopetuksen järjestäminen olisi mahdollista kaikissa niissä toimintayksiköissä, joissa järjestetään päivähoitolain mukaista lasten päivähoitoa.

#### *Lukiokoulutus*

Lukiokoulutuksen järjestäminen perustuu opetusministeriön lukiolain 4 §:n perusteella myöntämiin järjestämislupiin. Kunnat järjestävät suurimman osan lukiokoulutuksesta, vaikka kunnat eivät ole lain perusteella velvollisia järjestämään lukiokoulutusta. Kunnat ovat kuitenkin velvollisia osallistumaan koulutuksen kustannuksiin.

Lukiolain 4 §:n mukaan lupa järjestää lukiokoulutusta voidaan antaa kunnalle, kuntayhtymälle tai yksityisen koulutuksen järjestäjälle. Luvassa määrätään muun muassa kunnat, joissa koulutusta järjestetään. Luvassa ei määritellä koulutuspaikkojen määrää. Järjestäjät päättävät opetusministeriön myöntämien järjestämislupien rajoissa oppilaitosten muodostamisesta.

Lukiolain 5 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä voi hankkia osan laissa tarkoitetuista palveluista muulta järjestämisluvan saaneelta tai muulta yhteisöltä taikka säätiöltä. Järjestämisluvan saaja vastaa aina kuitenkin siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti.

Lukiokoulutuksen järjestämislupa on vuo-

den 2006 alussa 266 kunnalla ja kolmella kuntayhtymällä. Yksityisiä yhteisöjä lukiokoulutuksen järjestäjinä on 35. Lisäksi valtiolla on 10 lukiota. Lukioiden opiskelijamäärä on yhteensä 108 369. Lukiolaisista 90 prosenttia opiskelee kunnan oppilaitoksissa.

#### *Ammatillinen peruskoulutus*

Ammatillisen koulutuksen järjestämisestä säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäminen perustuu opetusministeriön myöntämiin järjestämislupiin. Koulutuksen järjestäjänä voi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:n mukaan olla kunta, kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö tai säätiö taikka valtio ja sen liikelaitos. Kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää ammatillista peruskoulutusta, vaan se on kuntien vapaaehtoinen tehtävä. Kunnat osallistuvat yhteisesti asukaskohtaisella rahoitusosuudella koulutuksen rahoitukseen.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvan myöntäminen edellyttää lain 5 §:n mukaan, että esitetty koulutus katsotaan tarpeelliseksi ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen järjestämiseen. Järjestämisluvassa määrätään koulutustehtävä, joka sisältää muun muassa määräykset koulutusaloista, tutkinnoista, opetuskielistä, opiskelijamääristä sekä kunnista, joissa koulutusta voidaan järjestää. Ammatillisen peruskoulutuksen vuotuinen opiskelijamäärä on säädelty järjestämisluvissa. Järjestäjät päättävät opetusministeriön myöntämien järjestämislupien rajoissa oppilaitosten muodostamisesta. Järjestämisluvan muuttamisesta päättää opetusministeriö. Ministeriö voi muuttaa ilman hakemustakin koulutusaloja, tutkintoja ja opiskelijamääriä koskevia määräyksiä ja muita määräyksiä, jos koulutustarjonta merkittävästi poikkeaa koulutustarpeista. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa voidaan peruuttaa samoin kuin lukiokoulutuksenkin, jos koulutus ei täytä luvan myöntämiselle säädettyjä edellytyksiä tai koulutus järjestetään vastoin lakia tai annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 10 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä voi hankkia osan palveluista muilta koulutuksen

järjestäjiltä tai muulta koulutuspalveluja tuottavilta yhteisöiltä tai säätiöiltä. Koulutuksen järjestäjä vastaa kuitenkin siitä, että palvelut järjestetään lain mukaisesti.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa säädetään näyttötutkintona suoritettavan ammatti- ja erikoisammattitutkintoon valmistavan koulutuksen (*jäljempänä ammatillinen lisäkoulutus*) järjestämisluvan edellytyksistä. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämislupa voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle tai yksityiselle koulutuksen järjestäjälle. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäminen perustuu omaan ammatillisesta peruskoulutuksesta erilliseen järjestämislupaan. Ammatillinen lisäkoulutus voidaan organisoida kuitenkin muun ammatillisen koulutuksen yhteyteen.

Ammatillisen koulutuksen tarjontaan vaikuttavat ensisijaisesti työelämän tarpeet. Ammatillinen koulutus on alakohtaisesti eriytynyttä ja maassa on työnjako tiettyjen valtakunnallisten koulutusten osalta. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupien kokonaisopiskelijamäärä oli vuoden 2006 alussa noin 135 900 opiskelijaa.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjien kokonaismäärä on vuoden 2006 alusta lukien

yhteensä 212, joista ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien määrä on 175. Valtio ylläpitää viittä ammatillista erityisoppilaitosta ja Saamelaisalueen koulutuskeskusta, joilla kaikilla on erillinen ammatillisen koulutuksen järjestämislupa. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvat on uusittu vuonna 2006 ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain (1013/2005) mukaisiksi. Kaikkiaan 156 peruskoulutuksen järjestäjällä on lupa järjestää myös ammatillista lisäkoulutusta. Yksinomaan ammatillista peruskoulutusta järjestäviä koulutuksen järjestäjiä on 19 ja pelkän lisäkoulutuksen järjestäjiä 37. Perus- tai lisäkoulutuksen luvan saanut järjestäjä voi järjestää koulutusta myös oppisopimuskoulutuksena.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien määrä on vähentynyt vuoden 1999 alusta lähes viidenneksellä. Vuonna 1999 toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä oli yhteensä 216, kun niitä on vuoden 2006 alusta lukien 175. Erityisesti ovat vähentyneet kunnille myönnetyt järjestämisluvat. Yksityisten koulutuksen järjestäjien määrä on sen sijaan pysynyt lähes samana.

**Taulukko 4.** Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien määrän kehitys 1.1.1999–1.1.2006

OMISTAJA-TYYPPI	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Valtio	1	1	1	1	1	1	1	1
Kunta	53	48	45	44	42	36	28	26
Kuntayhtymä	69	65	63	62	58	56	56	57
Yksityinen	93	90	91	93	92	92	92	91
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>216</b>	<b>204</b>	<b>200</b>	<b>200</b>	<b>193</b>	<b>185</b>	<b>177</b>	<b>175</b>

Lukumäärällisesti eniten ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä on Uudellamaalla (40), Varsinais-Suomessa (20), Pirkanmaalla (16), Pohjois-Pohjanmaalla (15) ja Etelä-Pohjanmaalla (13). Koulutuksen järjestäminen on koottu yhdestä kolmelle koulutuksen järjestäjälle Kainuussa (1), Pohjois-Karjalassa (2), Etelä-Karjalassa (2), Päijät-

Hämeessä (3) ja Keski-Pohjanmaalla (3).

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien koko vaihtelee huomattavasti. Suurimpien järjestäjien opiskelijamäärä on yli 5 000 (4 järjestäjää). Yli puolella opetuksen järjestäjistä oppilasmäärät ovat alle 300. Järjestäjiä, joilla on alle 50 opiskelijaa, on 13 prosenttia kaikista järjestäjistä. Osa

näistä pienistä ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjistä on kuitenkin merkittäviä ammatillisen lisäkoulutuksen, työvoimapolitiittisen koulutuksen tai vapaan sivistystyön järjestäjiä. Osa taas on keskittynyt ammatillisen peruskoulutuksen järjestämiseen yhdellä koulutusosalalla.

Ruotsinkielistä ammatillista peruskoulutusta järjestää 20 koulutuksen järjestäjää. Ruotsi on opetuskielenä 15 koulutuksen järjestäjällä. Kaksikielisiä koulutuksen järjestäjiä on kolme. Lisäksi kaksi suomenkielistä koulutuksen järjestäjää järjestää koulutusta ruotsin kielellä erikseen määrättyillä koulutusaloilla. Saamelaisalueen ammatillisen koulutuskeskuksen opetuskieliset ovat suomi ja saame.

Ammatillisen koulutuksen opiskelijoista on noin 21 prosenttia kunnan ja noin 65 prosenttia kuntayhtymien oppilaitoksissa. Opiskelijoista 14 prosenttia opiskelee yksityisten ylläpitäjien oppilaitoksissa.

#### *Ammattikorkeakoulut*

Ammattikorkeakoulutuksen järjestämisestä säädetään ammattikorkeakoululaisissa.

Ammattikorkeakoululain 6 §:n mukaan valtioneuvosto voi myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle taikka rekisteröidylle suomalaiselle yhteisölle tai säätiölle ammattikorkeakoulun toimiluvan. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että ammattikorkeakoulu on koulutustarpeen vaatima ja täyttää ammattikorkeakoululle asetettavat laatuvaatimukset ja muut vaatimukset. Toimiluvan saajalla on oikeus ylläpitää ammattikorkeakoulua, jossa annetaan ammattikorkeakouluopetusta toimiluvassa määrätyn koulutustehtävän mukaisesti. Toimiluvassa määrätään ammattikorkeakoulun toimiala, opiskelijapaikkamäärä perustutkintoon johtavassa koulutuksessa, opetuskieli ja sijaintipaikat. Opiskelijapaikkamääriä tai sijaintipaikkoja koskevasta koulutustehtävän muutoksesta päättää opetusministeriö. Valtioneuvosto voi toimiluvan saajaa kuultuaan peruuttaa toimiluvan kokonaan tai osittain, jos koulutustarpeen olennaiset muutokset tai muut ammattikorkeakoulun ylläpitämiseen liittyvät syyt sitä edellyttävät taikka jos ammattikorkeakoulun toiminta ei täytä laissa määriteltyjä vaatimuksia ja velvoitteita. Kunnat osallistuvat yhteisesti asu-

kaskohtaisella rahoitusosuudella koulutuksen rahoitukseen.

Ammattikorkeakoulut muodostettiin 1996–2000 yhdistämällä 250 opistoasteen ja ammatillisen korkea-asteen koulutusta antanutta ammatillista oppilaitosta 29 ammattikorkeakouluksi. Samassa yhteydessä lakkautettiin myös monia oppilaitoksia. Valtioneuvosto päätti mukaan tulleista oppilaitoksista ja paikkakunnista ottaen huomioon korkeakoulujen arviointineuvoston arvioinnit. Ammattikorkeakouluverkko on merkittävästi tiiviimpi kuin sitä edeltävä opistoasteen ja ammatillisen korkea-asteen oppilaitosten verkko. Ammattikorkeakoulujen ylläpito jakautuu siten, että ammattikorkeakouluista yhden kunnan ylläpitämiä on 7, kuntayhtymän 11, kuntaenemmistön omistamia osakeyhtiöitä 6, täysin yksityisessä omistuksessa olevia osakeyhtiöitä tai säätiöitä 5. Ammattikorkeakoulut järjestävät nuorten tutkintoon johtavaa koulutusta 80 paikkakunnalla.

#### *Kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi*

Kirjastolain mukaisten kuntien yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen sekä näiden palveluiden edistäminen on kunnan tehtävänä. Kunta vastaa siitä, että palvelut ovat kirjastolain mukaisia. Jokaisessa maakunnassa on maakuntakirjasto, jona toimii maakunnan keskuskaupungin kirjasto. Kunta voi järjestää kirjasto- ja tietopalvelut itse taikka osittain tai kokonaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai muulla tavalla. Suurin osa kunnista järjestää kirjastopalvelunsa itse. Nuorisolain mukaan kunnan toimialaan kuuluu nuorisotyö ja -politiikka. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat lain mukaan kunnat, nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt. Palveluja voidaan tuottaa myös alueellisesti kuntien yhteistyönä. Kunnalla on liikuntalain nojalla yleinen toimintavelvoite liikunnan edistämiseksi. Liikuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnan tehtävänä on luoda edellytyksiä liikunnalle. Säädetty toimintavelvoite on kuitenkin varsin väljä eikä se säätele kuntalaisille tarjottavien liikuntapalvelujen tasoa ja sisältöä. Kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa kunnan tehtäväksi on säädetty edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Lisäksi kunta voi olla teatterin tai orkesterin ylläpitäjä

ja museolain mukaisen museon ylläpitäjänä

Maankäyttö, asuminen ja liikenne

*Yleistä maankäytön suunnittelusta ja maankuntasuunnittelusta*

Maankäytön ja yhdyskuntarakenteen ohjaaminen on pääosin kuntien tehtävä. Kunnat ohjaavat maankäyttöä kaavoituksella, maantonttipolitiikalla sekä rakentamisen ohjauksen keinoin. Asuntotarjontaan sekä asumisen laatuun ja hintaan kunnat vaikuttavat edellisten lisäksi asutopolitiittisilla valinnoillaan, kuten vaikuttamalla sosiaalisen asuntotuotannon määrään, rakenteeseen ja sijaintiin.

Kaavoituksesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Alueellista kehittämistä säätelee maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi alueiden kehittämislaki.

Liikennejärjestelmän ja joukkoliikenteen kehittäminen liittyvät olennaisesti maankäytön suunnitteluun sekä asumiseen. Erityisesti keskeisillä kaupunkiseuduilla tarve kuntien keskinäiseen yhteistyöhön ja yhteistyöhön valtion liikenneviranomaisten kanssa liikenteen suunnittelussa ja joukkoliikenteen järjestämisessä on viime vuosina korostunut.

Maankäyttöä kuntaa laajemmalla alueella suunnitellaan maakuntakaavalla ja kuntien yhteisellä yleiskaavalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 27 §:n mukaan maakunnan liiton tulee huolehtia tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, kaavan pitämisestä ajan tasalla sekä sen kehittämistä. Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet sekä osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota muun muassa maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin ja maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin. Maakuntakaavan hyväksyy maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n mukaan maakunnan liiton ylin päättävä elin. Hyväksytty maakuntakaava on saatettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Maakuntakaavan vahvistaminen ratkaistaan kuitenkin

valtioneuvoston yleisistunnossa, jos ministeriöt ovat lausunnoissaan olleet oleellisesti eri mieltä kaavan vahvistamisesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleis- ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 35 §:n mukaan yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toiminnan yhteensovittaminen. Yleiskaavan laatiminen on kunnan tehtävä. Kunnat voivat kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain 6 luvun mukaan laatia yleiskaavan yhteistyönä (jäljempänä *yhteinen yleiskaava*). Yhteinen yleiskaava on laissa tarkoitettu erityisesti kaupunkiseutujen suunnitteluvälineeksi. Maankäyttö- ja rakennuslain perusteluissa sen on todettu toteuttavan pyrkimystä edistää alueiden käytön suunnittelun keinoin kasvavien kaupunkiseutujen kilpailukykyä ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksia.

Yhteisen yleiskaavan laatimisen ja hyväksymisen kunnat voivat antaa maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai kuntien yhteisen toimielimen tehtäväksi. Oikeusvaikutteinen yhteinen yleiskaava on saatettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi samalla tavoin kuin maakuntakaavakin. Kunnan yleiskaava voi olla joko oikeusvaikutteinen tai – vaikutukseton. Kunnan laatimaa yleiskaavaa ministeriö ei vahvista, mutta alueelliset ympäristökeskukset ja eräissä tapauksissa myös ympäristöministeriö osallistuvat yleiskaavoituksen ohjaukseen ja valvontaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain 48 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena yleiskaavaa laadittaessa. Yhteinen yleiskaava voi poiketa maakuntakaavasta perustellusta syystä. Tällöin on kuitenkin huolehdittava, että yhteinen yleiskaava sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen.

Laissa tarkoitettujen yhteisen yleiskaavan lisäksi kunnat harjoittavat muuta yleiskaavallista yhteistyötä. Yhteistyön muodot saattavat vaihdella yhteistyössä laadituista perusselvityksistä seudullisiin maankäytön rakennemalleihin sekä sellaisiin yhdessä laadittaviin yleiskaavoihin, jossa kukin kunta hyväksyy

oman kaavaosuutensa erikseen. Sektorikohtaista yleiskaavataso kuntayhteistyötä harjoitetaan muun muassa päivittäistavarakaupan palveluverkon suunnittelussa sekä virkistys- ja suojelualueiden turvaamisessa. Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä oleva maankäyttö- ja rakennuslain muutosesitys mahdollistaisi useamman kunnan yhteisen kehittämisalueen perustamisen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n mukaan maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntakaavan lisäksi maakuntasuunnitelma ja alueellinen kehittämisohjelma.

Alueiden kehittämislaissa säädetään alueiden kehittämiseen liittyvästä ohjelmatyöstä ja muusta alueiden kehittämiseen liittyvästä suunnittelujärjestelmästä. Lain tavoitteena on luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalla taloudellisella kasvulla, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Lisäksi tavoitteena on vähentää alueiden kehittyneisyyseroja ja parantaa väestönelinoloja sekä edistää alueiden tasapainoista kehittämistä.

Lakia sovelletaan alueiden kehittämistä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun ja toimeenpanoon sekä suunnitelmien ja ohjelmien yhteensovittamiseen ja seurantaan. Lain mukaan kunnat ja valtio vastaavat alueiden kehittämisestä. Aluekehittämisviranomaisena toimii maakunnan liitto.

Lain mukaan kunkin maakunnan alueella laaditaan nelivuotinen maakuntaohjelma, joka on keskeinen maakuntien kehittämistä ohjaava ja koordinoiva asiakirja. Maakuntaohjelma sisältää kehittämisen tavoitteet, maakunnan kehittämisen kannalta keskeisimmät hankkeet ja muut olennaiset toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi ja suunnitelman ohjelman rahoittamisesta.

Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma sisältää ehdotuksen maakuntaohjelman ja erityisohjelmien toteuttamisen kannalta keskeisiksi hankkeiksi ja muiksi toimenpiteiksi sekä arvion niiden rahoittamisesta, joten toteuttamissuunnitelma linjaa määrärahojen alueellista jakaantumista ja käyttöä. Lisäksi voidaan toteuttamissuunnitelmamenettelyn lisäksi laatia toimenpiteiden ja hankkeiden toteutusta koskevia ohjelmiasotuksia. Oh-

jelmasotimus on luonteeltaan aiesotimus ja se laaditaan määrääjaksi

#### *Maankäyttö, asuminen ja liikenne pääkaupunkiseudulla*

Pääkaupunkiseudulla tarkoitetaan Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien ja.

Pääkaupunkiseudulla on pitkä yhteistyön perinne. Pääkaupunkiseudulla on kuntajaon muutoksia tehty viimeksi vuonna 1966. Vuonna 1964 ryhdyttiin myös ensimmäisen kerran selvittämään Helsingin ja sen lähikuntien yhteisten tehtävien hoidon järjestämistä.

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (YTV) säädettiin lailla (978/1973) ensimmäisen kerran jo vuonna 1973. Tässä laissa ei säädetty YTV:n tehtävistä, vaan tehtävien siirto kunnilta perustui vapaaehtoisuuteen. Vasta vuonna 1985 säädettyssä laissa (253/1985) säädettiin YTV:n tehtävistä.

Voimassa olevan Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta annetun lain (1269/1996) mukaan Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien yhteisten asioiden käsittelyä ja hoitamista varten on pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta. Yhteistyövaltuuskunnan tehtävänä on mainittujen kaupunkien jätehuolto, joukkoliikenne ja ilmansuojelu sekä muut asiat, jotka yhteistyövaltuuskunta on saanut hoidettavakseen sopimusperusteisesti.

YTV:n merkittävimpiä tehtäviä ovat liikenne ja jätehuolto, jotka muodostavat yli 90 prosenttia YTV:n kokonaismenoista. Noin 70 prosenttia toiminnan tuotoista koostuu seutu-liikenteen ja jätehuollon asiakasmaksuista. Vuonna 2005 YTV:n toimintamenot olivat 215 miljoonaa euroa.

YTV:n ylimpänä toimielimenä toimii 22-jäseninen seutukokous (Helsinki 11, Espoo 5, Kauniainen 1 ja Vantaa 5), jonka valitsee 14-jäsenisen hallituksen. Hallituksen kokoonpanon on vastattava jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella.

Espoon, Helsingin, Kauniaisen ja Vantaan kaupungit kuuluvat Uudenmaan liittoon. Uudenmaan liitossa on 24 jäsenkuntaa. Uudenmaan liitto vastaa alueiden kehittämislain



mukaisista tehtävistä.

YTV:n ja Uudenmaan liittojen lisäksi kunnat hoitavat yhteistoiminnassa monia eri tehtäviä ja useiden sopimuksien perusteella. Yhteistoiminta-alueet ovat eri tehtävissä erilaisia.

Pääkaupunkiseudun kunnat ja liikenne- ja viestintäministeriö solmivat elokuussa 2003 pääkaupunkiseudun liikennejärjestelyjä koskevan sopimuksen (PLJ-sopimus), jossa osapuolet sopivat aiesopimuksenluonteisesti alueen liikennejärjestelyjä koskevista ensisijaisista hankkeista vuosina 2004–2007 sekä vuoden 2007 jälkeen. Sopimuksessa sovittiin alustavasti myös hankkeiden rahoituksesta.

Valtio, pääkaupunkiseutu ja kehyskunnat solmivat huhtikuussa 2000 yhteistoiminta-asiakirjan asumisen ja siihen liittyvän maapolitiikan ja liikenteen kehittämiseksi. Asiakirjalla pyrittiin parantamaan pääkaupunkiseudun ja sen kehyskuntien asuntoloja sekä tähän liittyvää yhdyskuntarakenteen, maankäytön ja liikenteen järjestelyjä.

Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen perustivat vuonna 2004 pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan edistämään kaupunkien keskinäistä yhteistyötä seudun kehittämisessä. Neuvottelukunta koostuu kaupunginvaltuustojen puheenjohtajista ja varapuheenjohtajista. Se on käsitellyt muun muassa maankäytön ja asuntopolitiikan strategisia linjauksia sekä palvelujen yhteiskäytön periaatteita.

Pääkaupunkiseudun kunnat antoivat kunta- ja palvelurakennehankkeen aluevaiheessa yhteisen vastauksen. Vastauksessa kunnat esittivät, että kunnat sitoutuvat kehittämään maankäyttöä, asumista ja liikennettä erilaisin toimenpitein. Maankäytön ja asumisen kehittämiseksi kunnat sitoutuivat laatimaan vuoden 2007 loppuun mennessä yhteisen, vuoden 2050 ulottuvaan visioon perustuvan maankäyttö- ja asunto-ohjelman sekä sitoutuvat niiden toteuttamiseen. Maankäyttöohjelma olisi seudun kärkihankkeiden ja uusien laajempien asuntotuotantoalueiden aikataulutettu toimenpideohjelma ja asunto-ohjelma tavoite- ja toimenpideohjelma yhteisvastuullisen asuntopolitiikan toteuttamiseksi. Asunto-ohjelmassa vahvistettaisiin kunnittain muun muassa asuntotuotannon konkreettiset, ARA-tasoinen tuotanto, erityisryhmien asuntotuotanto, vanhusten palvelutalo-

tuotanto sekä toimenpiteet asunnottomuuden vähentämiseksi. Lisäksi kunnat ilmoittivat selvittävänsä, voidaanko pääkaupunkiseudulle luoda yhdistetty yksikkö asuntorakennuttamiseen, vuokra-asuntojen hallinnointiin, ylläpitoon ja asunnonjakoon.

Maankäytön ja rakentamisen lisäksi kunnat esittivät vastauksessaan, että raideliikenneväylät ja muut liikenneväylät toteutetaan pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmän (PLJ) mukaisesti. Lisäksi kunnat esittivät uuden PLJ:n valmistelun käynnistämistä.

Seudun kuntien valtuustot hyväksyivät vastauksen mukaisen yhteistoimintasopimuksen toukokuussa 2006.

### Kuluttajaneuvonta

Kuluttajaneuvonnan järjestämisestä annetun lain (72/1992) mukaan kunta on velvollinen järjestämään maksutonta kuluttajaneuvontaa. Erityiskustannuksia aiheuttavista palveluista kunta voi periä maksun. Neuvontaa annetaan ensisijaisesti kunnassa asuville henkilöille.

Kuluttajaneuvonnassa annetaan yleistä valistusta ja henkilökohtaista neuvontaa kulutuspäätösten kannalta merkittävistä asioista sekä kuluttajan asemasta, avustetaan kuluttajaa yksittäisessä elinkeinoharjoittajan ja kuluttajan välisessä ristiriitatilanteessa selvittämällä asiaa ja pyrkimällä sovintoratkaisuun sekä ohjataan kuluttajaa tarvittaessa asianmukaiseen oikeussuojaelimeen, osallistutaan kulutushyödykkeiden hintojen, laadun, markkinoinnin ja sopimusehtojen seurantaan sekä avustetaan pyynnöstä muita kuluttajaviranomaisia.

Kunta voi järjestää kuluttajaneuvonnan perustamalla kuntaan yhden tai useamman kuluttajaneuvojan viran tai työsopimussuhteisen tehtävän, sopimalla yhteistoiminnasta muun kunnan tai muiden kuntien kanssa taikka ostamalla neuvontapalvelut muulta kunnalta. Lisäksi kunta voi hankkia kuluttajaneuvontapalvelut myös yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kuluttajan avustaminen yksittäisessä elinkeinoharjoittajan ja kuluttajan välisessä riitatilanteessa on kuitenkin järjestettävä viranomaistyönä.

Virka tai tehtävä voi olla myös osaikainen taikka yhdistetty kunnan muuhun

virkaan tai tehtävään, jollei tästä aiheudu vaaraa kuluttajaneuvonnan puolueettomalle ja tasapuoliselle hoitamiselle.

Vuonna 2005 oli kaikkiaan 111 kuluttajaneuvonnan aluetta. Näistä yhden kunnan alueita oli 47, 2–5 kunnan yhteistoiminta-alueita 37 ja 6–10 kunnan yhteistoiminta-alueita 19. Yli 11 kunnan yhteistoiminta-alueita oli kahdeksan. Pienimmillä alueilla oli alle 1000 asukasta ja suurimmalla yli 500 000 asukasta.

Vuonna 2005 pelkästään kuluttajaneuvoja n-tatyötä tekeviä neuvoja oli 51. Neuvoja, joiden työstä kuluttajaneuvonta oli vähintään 70 prosenttia, oli lisäksi viisi. Muita sivutoimisia neuvoja oli 87. Henkilötyövuosien määräksi arvioidaan 73,5.

Kuluttajaneuvonnan järjestämisen rahoittavat kunnat. Kuluttajaviraston selvityksen (4/2005) mukaan päätoimisten kuluttajaneuvojen asukasta kohti lasketut kustannukset olivat 0,73 euroa ja sivutoimisten 0,53 euroa asukasta kohti vuonna 2004. Asukasta kohti lasketut kustannukset vaihtelivat lähes kahdesta eurosta alle 10 senttiin. Kokonaiskustannuksien arvioitiin olevan noin 3 541 000 euroa.

#### Holhoustoimen edunvalvonta

Holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (443/1999) mukaan kunta vastaa edunvalvontapalvelun tuottamisesta alueellaan, jos maistraatti ja kunta eivät toisin sovi. Kunta voi tuottaa palvelut joko itse, kuntalain mukaisessa yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkimalla ne julkiselta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Jos maistraatti ja kunta ovat sopineet, ettei kunta tuota edunvalvontapalveluja tai tuottaa niistä vain osan, maistraatin on huolehdittava siitä, että muu tehtävään sopiva julkinen tai yksityinen yhteisö tuottaa palvelut.

Käytännössä kunnat vastaavat palvelun tuottamisesta joko yksin tai yhteistoiminnassa lähikuntien kanssa. Yhden maistraatin toimialueella kunnat on vapautettu palveluiden tuottamisesta ja palvelut tuottaa kuntayhtymä. Yhden maistraatin toimialueella eräät kunnat hankkivat kaikki edunvalvontapalvelut ostamalla ne yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Vuonna 2004 yleiseen edunvalvontaan käytettiin noin 400 henkilötyövuotta ja yleisillä edunvalvojilla oli runsaat 26 000 edunvalvontaa.

Edunvalvontapalvelujen tuottajalle maksetaan korvaus valtion varoista. Korvaus on lain perusteella määrättävä siten, että se vastaa palveluiden tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia. Korvauksen määrästä on säädetty sisäasiainministeriön asetuksella (1125/2004). Sen mukaan edunvalvontapalvelun tuottamisesta maksettava korvaus on enintään puolet palvelujen tuottajan nettokustannuksista, vähintään kuitenkin 70 euroa ja korkeintaan 240 euroa edunvalvottavaa kohden. Vuonna 2004 edunvalvontapalveluiden tuottajille maksettiin korvauksena 3,38 miljoonaa euroa. Vuoden 2006 talousarviossa korvauksiin on varattu 3,7 miljoonaa euroa. Vuonna 2004 kuntien maksettavaksi jäi noin 2,6 miljoonaa euroa.

#### 2.5. Palvelujen tuottamistavat

##### *Yleistä palvelujen tuottamistavoista*

Kuntalain 2 §:n mukaan kunta voi hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Lisäksi kunta voi hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta. Koska peruslain 124 §:n julkinen hallintotehtävä voidaan antaa vain viranomaiselle kunnat voivat hoitaa julkisia hallintotehtäviä vain itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa.

Kuntien muuna kuin omana toimintanaan hoitamien tehtävien osuus on kasvanut jatkuvasti. Tilastotietoja tästä ei ole muualta kuin sosiaali- ja terveydenhuollosta. Vuonna 2004 sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaspalvelujen ostot olivat 5,6 mrd. euroa, sisältäen ostot muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä sekä yksityisiltä palveluntuottajilta. Asiakaspalvelujen ostojen osuus toimintamenoista oli suurin Puolangan kunnassa, jossa ostopalvelujen osuus oli ennen Kainuun hallintokokeilun aloittamista 93 prosenttia. Ostojen osuus toimintamenoista oli pienin Varkauden kaupungissa, jossa ostojen osuus toimintamenoista oli 21,5 prosenttia (taulukko 5).

**Taulukko 5 :** Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaspalveluostot ja toimintamenot vuonna 2004

	Asiakaspalvelujen ostot 1 000 €	Toimintamenot 1 000 €	As.palv. ostot / toim. menot prosenttia
Manner-Suomi*	5 620 876	13 447 978	41,8
- Enimmäismäärä			93,0
- Vähimmäismäärä			21,5
- Mediaani			50,0

Kuntien välinen yhteistoiminta on ollut mahdollista kuntajärjestelmän synnystä lähtien 1800-luvun lopulta. Laajemmin yhteistoiminta käynnistyi 1920-luvulla. Vuonna 1932 perustettiin kuntainliittojärjestelmä, joka lisäsi kuntien vapaaehtoista yhteistoimintaa. Kuntien velvollisuudesta kuuluu kuntainliittoon tietyn tehtävän hoitamiseksi säädettiin tuberkuloosi- ja mielisairaapotilaiden hoidon osalta 1940 ja 1950 -luvuilla. Kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset uudistettiin vuonna 1961 ja ne otettiin lähes sellaisenaan vuoden 1977 alusta voimaan tulleen kunnallislakiin.

Kuntien yhteistoimintasäännökset uudistettiin vuoden 1993 alusta ottamalla käyttöön kuntayhtymäjärjestelmä nykyisessä muodossaan. Kuntien välisiä yhteistoimintamahdollisuuksia laajennettiin ja kuntien välinen yhteistoiminta tuli pääsääntöisesti mahdolliseksi myös lakisääteisissä tehtävissä suoraan kuntalain perusteella.

Kuntalain 76 §:n mukaan kuntien yhteistoiminta perustuu kuntien välisiin sopimuksiin. Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta tai, että tehtävän hoitaa kuntayhtymä. Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Kunnat ovat erikoissairaanhoitolain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain nojalla velvollisia kuulumaan näissä laeissa tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä huolehtivaan kuntayhtymään. Lisäksi kuntien tulee alueiden kehittämislain sekä maan-

käyttö- ja rakennuslain mukaan kuuluu jäsenenä kuntayhtymäksi organisoitua maakunnan liittoon. Muilta osin kuntayhtymät perustuvat kuntien vapaaehtoiisiin sopimuksiin.

Edellä mainittujen pakollisten kuntayhtymien lisäksi kunnille on säädetty eräitä muitakin yhteistyövelvoitteita. Pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain (1214/2001) mukaan pelastustoimilain (561/1999) mukaiset kuntien pelastustoimen palvelut järjestetään kuntien yhteistoimintana valtioneuvoston päättämällä pelastustoimen alueilla. Kunnat sopivat yhteistyön hallintomallista. Yhteistyö voidaan järjestää kuntayhtymässä, pelastustoimen järjestäminen voidaan sopia yhden kunnan hoidettavaksi tai yhteistyö voidaan organisoida kunnalliseksi liikelaitokseksi. Lisäksi Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupungit ovat velvollisia olemaan YTV:n jäsenenä siten kuin aiemmin kohdassa 2.4 (Maankäyttö, asuminen ja liikenne pääkaupunkiseudulla) kuvataan.

Vuonna 2005 Suomessa oli 231 kuntayhtymää. Kuntayhtymien määrä on hitaasti laskenut kansanterveystyön kuntayhtymien purkamisen ja ammatillisen koulutuksen kuntayhtymien yhdistämisen vuoksi. Kaksikielisiä ja yksikielisiä ruotsinkielisiä kuntayhtymiä on erityisesti sivistystoimessa, jossa suurimpana ryhmänä ovat ammatillisen koulutuksen kuntayhtymät. Eniten on terveydenhuollon ja sivistystoimen kuntayhtymiä, joita on yhteensä 2/3 kuntayhtymistä. Sosiaalihuollon ja yhdyskuntapalvelun kuntayhtymiä on yhteensä 67 ja liiketoimintaa harjoittavia kuntayhtymiä on 9.

**Taulukko 6.** Vuonna 2005 kuntayhtymät jakauma toimialoittain ja kielellisen jaotuksen perusteella

Kuntayhtymät vuonna 2005 toimialoittain	Kaksikieliset ja yksikieliset ruotsinkieliset kunta- yhtymät	
	2005	
Terveystenhoito	86	15
Sosiaalihuolto	30	6
Sivistystoimi	69	19
Yhdyskuntapalvelut	37	9
Liiketoiminta	9	2
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>231</b>	<b>51</b>

Kunnilla on mahdollisuus tuottaa palveluja myös ostamalla niitä julkisilta tai yksityisiltä palveluiden tuottajilta. Kuntien väliset ostopalvelut ovat tärkeä kuntien välisen yhteistoiminnan muoto. Ostopalvelut ovat mahdollisia sekä kuntalain että erityislainsäädännön nojalla. Erityislainsäädännössä ostopalvelut on mahdollistettu esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä kuntien vastuulla olevassa perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa. Ostopalvelut yksityiseltä voivat koskea perustuslain 124 §:n mukaan muita kuin julkisia hallintotehtäviä.

Kuntien hankkiessa palveluja ostopalveluna niiden tulee ottaa huomioon myös julkisista hankinnoista annettu laki (1505/1992) sekä asetus kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista (380/1998). Hankintalainsäädäntöä ollaan parhaillaan uudistamassa. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (HE 50/2006) on annettu eduskunnalle huhtikuussa 2006.

Kunnat tekevät lisäksi yhteistyötä yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden kautta. Kunta voi olla osakkaana osakeyhtiössä tai jäsenenä yksityisessä yhdistyksessä, joka järjestää palveluita. Tilastotietoja muista kuin kunnan määräämisvallassa olevista yksityisoikeudellisista yhteistoimintamuodoista ei ole. Kuntien ja kuntayhtymien kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:n mukaisia kunnan määräämisvallassa olevia tytäryhteisöjä oli yhteensä 1 255, joista eniten oli osakeyhtiö-

muotoisia. Osakeyhtiöitä niistä oli valtaosa eli 1134. Asunto-osakeyhtiöitä oli 78 ja säätiöitä 38. Aatteellisia yhdistyksiä oli 3.

Toimialoittain jaoteltuna eniten tytäryhteisöjä oli kiinteistöjen vuokrausta ja hallintaa varten perustettuja sekä asuntojen vuokrausta ja hallintaa varten perustettuja yhtiöitä. Niiden määrä oli yli puolet kuntien määräämisvallassa olevista tytäryhteisöistä. Kaukolämmöstä ja vesihuollosta vastaavia tytäryhtiöitä oli yhteensä 145.

Kuntien yhteistoiminta on jatkuvasti lisääntynyt ja monipuolistunut. Yhteistoiminnan tavoitteena on ollut kuntalaisille tärkeiden palveluiden järjestämisen turvaaminen sekä kunnan toimintakyvyn tai toiminnan taloudellisuuden parantaminen. Yhteistoiminnalla on pyritty parantamaan myös palveluiden laatua sekä varmistamaan erityisalojen asiantuntemus.

Varsinkin pienille kunnille yhteistoiminta on mahdollistanut lakisääteisten palvelujen järjestämisen usein kuntien keskimääräisiä asukaskohtaisia kustannuksia pienemmin menoin. Yhteistoiminnasta on ollut helppoa sopia uusien ja erikoistumista vaativien tehtävien osalta. Tietyissä tehtävissä kuten ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakouluopetuksen järjestämisessä yhteistoiminta on ollut laajaa. Laaja-alaista yhteistoimintaa on ollut sen sijaan vaikea saada aikaan. Yhteistoimintana hoidettujen tehtävien osuus kuntien menoista on ollut myös vähäinen. Viime aikoina yhteistoimintaa on kehitetty erityisesti elinkeinotoimessa ja tukipalvelujen eli tieto-, palkkahallinto- ja kirjanpitolah-

tävien hoitamiseksi. Kunnat ovat keskittäneet elinkeinotoimen palvelunsa ja perustaneet useiden kuntien yrityshautomo- ja kehitysyhtiöitä. Tukipalvelujen hoitamiseksi kunnat ovat perustaneet kuntayhtymiä ja osakeyhtiöitä.

Valtio on tukenut kuntien laaja-alaista yhteistoimintaa vuodesta 2005 lähtien myöntämällä kuntien valtionosuuslain perusteella yhteistoiminta-avustusta. Yhteistoiminta-avustus on harkinnanvarainen avustus, jota voidaan myöntää kuntien laaja-alaiseen tai kuntien palvelujen järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävään yhteistoimintaan. Vuonna 2005 yhteistoiminta-avustusta myönnettiin hankkeille yhteensä 0,5 miljoonaa euroa. Vuonna 2006 valtion talousarviossa on varattu yhteistoiminta-avustuksiin miljoona euroa.

#### *Yksityiset palvelut sosiaali- ja terveystoimessa*

Kunnallista sosiaali- ja terveystoimintajärjestelmää täydentävät yksityisen ja kolmannen sektorin tarjoamat sosiaali- ja terveystoimintapalvelut. Nykyään yksityiset palvelujen tuottajat tuottavat merkittävä osan sosiaali- ja terveystoimintapalveluista. Järjestöt ja yritykset tuottavat yhteensä lähes neljäsosan sosiaali- ja terveystoimintapalveluista ja noin viidesosan terveystoimintapalveluista. Kunnat ja kuntayhtymät järjestävät enimmäis- määrin sosiaali- ja terveystoimintapalveluita ostamalla niitä yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta, mikä on lisännyt yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon osuutta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa viime vuosina. Eräät palvelut ovat lähes yksinomaan yksityisten tuottamia, kun taas joissakin palveluissa niiden osuus on vain muutama prosentti. Vaikka yksityistä palvelutuotantoa ei olekaan kaikissa palveluissa ja kaikkialla maassa tasaisesti, ovat yksityiset palveluntuottajat vakiinnuttaneet asemansa osana sosiaali- ja terveystoimintajärjestelmää.

Yksityisten sosiaali- ja terveystoimintapalvelujen osuus on suurin Etelä-Suomessa, erityisesti Uudellamaalla, jossa yksityispalvelujen osuus on yli 30 prosenttia. Yksityistä palvelutuotantoa on kuitenkin koko maassa. Manner-Suomessa vähiten yksityisiä palveluja on

Keski-Pohjanmaalla, jossa niiden osuus on noin 15 prosenttia.

#### Palvelut ja kansalliskielet

##### *Kielilaki*

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan kansalliskieliä ovat suomi ja ruotsi. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Suomen- ja ruotsinkielisten kielellisistä oikeuksista säädetään ennen kaikkea yleislakina voimassa olevassa kielilain, mutta myös runsaassa erityislainsäädännössä. Kielilain mukaan kielelliset oikeudet ovat sidoksissa kunnan kielelliseen jaotukseen. Kaksikielisessä kunnassa viranomaisissa asioidessaan jokaisella on kielilain 10 §:n mukaan oikeus käyttää suomea tai ruotsia valintansa mukaan ja saada palvelua tällä kielellä. Viranomaisten on asiakaspalvelussaan ja muussa toiminnassaan oma-aloitteisesti käytettävä molempia kieliä ja myös osoitettava ulospäin käyttävänsä näitä. Kunnan velvollisuutena on toteuttaa nämä oikeudet ilman tulkkaus- ja käännösapua. Lisäksi jokaisella on oikeus saada kielilain 12 §:n mukaan hallintoasiansa koskeva päätös valintansa mukaan suomen tai ruotsin kielellä.

Kielilakiin sisältyy varsin vähän yksikielisiä kuntia koskevia säännöksiä. Lähtökohtana on, että yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, jollei erityislainsäädännössä muuta säädetä tai jollei viranomainen asiakkaan pyynnöstä toisin päättä.

Kielilain 12 §:n mukaan hallintoasian käsittely- ja päätöskielenä on kunnan kieli, jollei viranomainen asianosaisten oikeutta ja etua silmällä pitäen toisin päättä. Kielilain 10 §:n mukaan kuitenkin jokaisella on myös yksikielisessä kunnassa oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi suomeksi tai ruotsiksi viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.

Kielellisistä oikeuksista säädetään myös erityislainsäädännössä. Jäljempänä erityislainsäädäntöä on käsitelty sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen osalta.

#### *Sosiaali- ja terveydenhuolto*

Sosiaali- ja terveydenhuollossa hallintopäätösten kieli määräytyy edellä kuvatun kielilain 12 §:n mukaan.

Kansanterveyslain 28 §:n ja erikoissairaanhoidonlain 33 §:n mukaan yksikielisen kunnan tai kuntayhtymän on järjestettävä palvelut kunnan tai kuntayhtymän kielellä. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, jäljempänä potilaslaki) 3 §:n mukaan kuitenkin potilaan äidinkieli on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon hänen hoidossaan ja kohtelussaan. Säännöksessä ”äidinkieli” tarkoittaa suomen ja ruotsin ohella myös muita kieliä. Täten yksikielisen kunnan tai kuntayhtymän on järjestettävä palveluja myös toisella kansalliskielellä ja muullakin potilaan kielellä, jos se on henkilökunnan kielitaidon perusteella mahdollista. Ehdotonta oikeutta hoitoon muulla kuin kunnan tai kuntayhtymän kielellä ei kuitenkaan ole.

Kaksikielisen kunnan tai kaksikielisiä tai erikielisiä kuntia käsittävän kuntayhtymän palvelut järjestetään mainittujen lakien mukaan molemmilla kielillä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä, suomeksi tai ruotsiksi. Näin ollen potilaalla on ehdoton oikeus saada hoitoa valitsemallaan suomen tai ruotsin kielellä eikä kunnalla ole harkintavalttaa asiassa.

Sosiaalihuollossa kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset ovat muussa kuin lasten päivähoitossa vastaavat kuin terveydenhuollossa. Sosiaalihuoltolain 40 §:n mukaan yksikielisellä kunnalla ja kuntayhtymällä on velvollisuus järjestää palvelut vain kunnan tai kuntayhtymän kielellä. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, jäljempänä asiakaslaki) 4 §:n 3 momentin mukaan asiakkaan äidinkieli on otettava huomioon sosiaalihuoltoa toteutettaessa, joten asiakkaan palvelu on järjestettävä asiakkaan äidinkielellä, jos se on mahdollista. Kaksikielisen kunnan ja kaksikielisen

kuntayhtymän on sosiaalihuoltolain 40 §:n mukaan järjestettävä sosiaalihuoltoa kunnan tai kuntayhtymän molemmilla kielillä siten, että asiakas saa palvelua valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Asiakkaalla oikeus käyttää suomea tai ruotsia ja saada palvelua näillä kielillä on kaksikielisessä kunnassa tai kuntayhtymässä ehdoton.

Lasten päivähoitosta annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunnan on lisäksi huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla suomen-, ruotsin- tai saamenkielellä.

Lasten päivähoitolain perusteella alle oppivelvollisuusikäisen lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla on subjektiivinen oikeus saada lapsen hoidon järjestämiseksi kunnan järjestämä päivähoitopaikka. Kunnan velvollisuus huolehtia päivähoidon järjestämisestä lapsen äidinkielellä ei riipu kunnan kielellisestä jaotuksesta.

#### *Opetus- ja kirjastotoimi*

Oppilaitosten opetuskielistä säädetään eri koulutusmuotoja koskevissa laeissa. Lisäksi perusopetuslaissa, lukiolaissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään myös äidinkielenä opetettavista kielistä sekä toisen kotimaisen kielen ja vieraiden kielten opiskelusta kunkin koulutusmuodon opetussuunnitelman perusteiden ja tuntijaon mukaan. Ammattikorkeakoulujen opetuskielistä säädetään ammattikorkeakoululaissa.

Perusopetuslain 4 §:n 4 momentin mukaan kunta, jossa asuu sekä suomen- että ruotsinkielisiä oppilaita, on velvollinen järjestämään esi- ja perusopetusta erikseen kumpaakin kieliryhmää varten. Perusopetuksen järjestäminen kansalliskielillä ei riipu kunnan kielellisestä asemasta, sillä oppilaalla on oikeus saada perusopetusta äidinkielellään suomeksi tai ruotsiksi. Säännös ei edellytä, että opetus järjestetään kunnan omalla alueella. Perusopetuslain 10 §:n 1 momentin mukaan koulun opetuskieli on joko suomi tai ruotsi ja opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli.

Lukiolain 6 §:n mukaan lukiokoulutuksessa oppilaitoksen opetuskielenä on suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi myös olla saame, romani tai viittomakieli. Lukiokoulutuksen järjestäminen perustuu opetusministeriön myöntämiin järjestämislupiin, joissa määrätään muun muassa opetuskieli.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 11 §:n mukaan ammatillisessa koulutuksessa oppilaitoksen opetuskieli on joko suomi tai ruotsi. Kaksikielisen oppilaitoksen opetuskielenä on suomi ja ruotsi. Opetuskielestä määrätään opetusministeriön myöntämässä ammatillisen koulutuksen järjestämisluvassa.

Ammattikorkeakoululain 15 §:n mukaan ammattikorkeakoulun opetuskieli voi olla suomi tai ruotsi. Kaksikielisen ammattikorkeakoulun opetuskielinä ovat suomi ja ruotsi. Ammattikorkeakoululain 6 §:n mukaan opetuskieli määrätään valtioneuvoston myöntämässä ammattikorkeakoulun toimiluvassa.

Kirjastolain 3 §:n 4 momentin mukaan kaksikielisen kunnan on kirjastopalvelujen järjestämisessä otettava kummankin kieliryhmän tarpeet huomioon yhtäläisten perusteiden mukaan.

Palvelut ja saamen kieli

### *Saamen kielilaki*

Saamelaisten oikeudesta käyttää ja saada palveluja saamen kielellä säädetään saamen kielilaissa sekä erityislainsäädännössä. Oikeudesta saada palveluja saamen kielellä sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetuksen järjestämistä säädetään näitä aloja koskevassa lainsäädännössä.

Saamen kielilakia sovelletaan laissa mainituissa viranomaisissa. Laissa määriteltyjä viranomaisia ovat Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat sekä sellaiset kuntayhtymät, joissa joku näistä kunnista on jäsenenä. Lisäksi laissa on määritelty eräitä muita viranomaisia sekä yhteisöjä, joissa lakia sovelletaan.

Saamen kielilain mukaan saamelaisten kielelliset oikeudet eroavat sillä perusteella, sijaitseeko viranomaisen virasto tai toimipaikka kotiseutualueella vai sen ulkopuolella. Samalla perusteella määräytyvät myös viranomaisten velvollisuudet. Kaikissa laissa mää-

riteltyiltä viranomaisilta saamelainen on oikeutettu saamaan asianomaisena päätöksen saamen kielellä. Saamen kielilain 4 §:n mukaan saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevista virastoista ja muista toimipaikoista asioidessaan saamelaisella on aina oikeus käyttää valintansa mukaan suomen tai saamen kieltä. Laissa määritellyissä muissa viranomaisissa saamelaisella on oikeus vain omassa asiassa ja asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää saamen kieltä. Omalla asialla tarkoitetaan laajasti kaikkea viranomaisasiointia, niin henkilöä itseään koskevia hallintoasioita kuin palveluja.

### *Sosiaali- ja terveydenhuolto*

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on erityissäännöksiä oikeudesta saada saamenkielisiä palveluja. Lasten päivähoitosta annetun lain mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla saamen kielellä. Lisäksi oikeudesta saada saamenkielisiä palveluja säädetään asiakaslaissa, potilaslaissa ja erikoissairaanhoidolaissa. Asiakaslain, potilaslain ja erikoissairaanhoidolain rinnalla sovelletaan palveluissa saamen kielilakia, johon viranomaisten velvoitteet järjestää palvelut saamen kielellä perustuvat. Saamen kielilain ja erityislainsäädännön suhde ei ole kaikilta osin täysin yksiselitteinen, mutta tulkinnallinen lähtökohta on, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa viranomaisilla, jotka kuuluvat saamen kielilain soveltamisalan piiriin, on saamen kielilakiin perustuva velvoite järjestää palveluja saamen kielellä.

### *Opetus- ja kulttuuritoimi*

Perusopetuslain mukaan koulun opetuskielenä ja muualla kuin koulussa järjestettävässä opetuksessa käytettävänä kielenä voi olla myös saamen kieli. Saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä.

Lukiolain mukaan opetuskielenä voi olla myös saame. Lukiolain mukaan äidinkieltä opetetaan lukiossa opiskelijan opetuskielen mukaisesti suomen, ruotsin tai saamen kielel-

lä. Lukiolain 11 §:n mukaan opetussuunnitelma hyväksytään erikseen suomenkielistä, ruotsinkielistä ja saamenkielistä sekä tarvittaessa muulla kielellä annettavaa opetusta varten. Ylioppilastutkinnosta annetun asetuksen (915/2005) mukaan ylioppilaskirjoitusten äidinkielen koe voidaan järjestää myös saamen kielessä.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan ammatillisessa koulutuksessa oppilaitoksen opetuskielenä voi olla myös saame. Inarissa sijaitsee saamelaisalueen koulutuskeskuksesta annetulla lailla (545/1993) vuonna 1993 saamelaisalueen tarpeita varten perustettu Saamelaisalueen koulutuskeskus, jonka tehtävänä on muun muassa säilyttää ja kehittää saamelaista kulttuuria ja luontaiselinkeinoja.

Kirjastolain mukaan saamelaisten kotiseutualueen kunnissa sekä saamenkielisen että suomenkielisen väestöryhmän tarpeet tulee ottaa huomioon yhtäläisin perustein

## 2.6. Kuntien tulorahoitus ja kuntatalous

### Verorahoitus

Kuntien verorahoitus koostuu kuntien perimistä tai niille tilittävistä veroista ja valtionosuuksista. Kunnat rahoittavat omilla verotuloillaan noin puolet ja valtionosuuksilla lähes viidenneksen kokonaismenoistaan. Kunnallisen tuloveron osuus verotuloista on noin 87 prosenttia, yhteisöveron osuus on noin 8 prosenttia ja kiinteistöveron osuus on noin 5 prosenttia. Maksuja peritään opetusta lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä muissa palveluissa. Merkittävin osuus maksuista tulee veden ja energian myynnistä. Maksujen osuus kokonaistuloista on vajaa kolmannes.

**Taulukko 7.** Kuntien tulorahoitus

<p><b>Verotulot 46 %</b>            siitä:            kunnallisvero 40 %            yhteisövero 4 %            kiinteistövero 2 %</p>
<p><b>Käyttötal. valtion osuudet 17 %</b></p>
<p><b>Toimintatulot 28 %</b>            siitä:            myyntitulot 16 %            maksutulot 5 %            muut toim.tulot 7 %</p>
<p><b>Lainanotto 5 %</b></p>
<p><b>Muut tulot 4 %</b></p>

Kuntarakenne on muokannut valtionosuusperusteiden rakennetta. Kuntien pinta-ala, väestöpohja, väestön sijoittuminen, asukastiheys, väestön ikärakenne ja muut järjestelmän pohjana olevat laskentaperusteet vaihtelevat alueellisesti. Myös kuntien oma tulopohjan ja verotulojen rakenne vaihtelevat. Tyypillistä on väestöpohjaltaan pienten kuntien suuri määrä.

Rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta voidaan kuvata sen lopputuloksella eli verotulojen ja valtionosuuksien yhteenlasketulla määrällä. Tarkasteluun eivät sisälly kuntien maksutulot.



Kuntien verorahoitus jakautui vuonna 2005 kuntaryhmittäin asukasta kohden seuraavasti:

**Taulukko 8.** Kuntien verorahoitus asukasta kohden

	verotulot	valtionosuudet	verorahoitus
alle 2 000	2 115	1 645	3 760
2 000 - 6 000	2 104	1 695	3 799
6 000 - 10 000	2 294	1 479	3 773
10 000 - 20 000	2 387	1 204	3 591
20 000 - 40 000	2 731	767	3 498
40 000 - 100 000	2 665	973	3 638
yli 100 000	3 338	421	3 759
koko maa	2 713	965	3 678

\* luvuista puuttuvat kuntayhtymille ja muille ylläpitäjille maksettavat valtionosuudet

Kuntaryhmien sisällä on huomattavia, taulukon kuntaryhmittäisiä eroja suurempia tulopohjaeroja jotka johtuvat kuntakohtaisesti omien verotulojen ja valtionosuuksien määrän eroista mutta myös siitä, että kuntien itse hoitamien tehtävien määrä eli kuntien menotaso vaihtelee. Taulukosta nähdään kuitenkin, että verorahoituksen määrä vaihtelee siten, että se on alhaisin keskikokoisissa (10 000-40 000) kunnissa ja korkein pienimmissä ja suurimmissa kunnissa.

Verotulojen erot johtuvat ensisijaisesti kunnallisen tuloveron tuoton (asukkaiden tulotason) eroista. Kuntien koko verotuotosta kunnallisveron osuus on noin 87 prosenttia. Yhteisöveron ja kiinteistöveron tuotto kohdistuu kuntiin epätasaisesti. Tämä lisää kuntien välisiä asukaskohtaisen verotulojen määrän eroja. Eroja tasataan kuitenkin valtionosuusjärjestelmässä.

#### Valtionosuusjärjestelmä

Valtio ja kunnat osallistuvat kunnallisten palveluiden rahoitukseen kuntien valtionosuusjärjestelmän mukaisesti. Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu kolmen hallinnonalan lainsäädännön kokonaisuudesta. Sisäasiainministeriö vastaa kuntien valtion-

osuuslain (1147/1996) mukaisesta kuntien yleisestä valtionosuudesta, verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta ja ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa oleville kunnille myönnettävästä harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta. Valtionosuusjärjestelmän muut osat ovat sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) mukainen valtionosuus sekä opetusministeriön hallinnonalalla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukainen valtionrahoitus.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetus- ja kulttuuritoimessa yksittäisen kunnan valtionosuudet määräytyvät siten, että laskennallisten kustannusten (sosiaali- ja terveydenhuolto) ja yksikköhintojen (opetus- ja kulttuuritoimi) perusteella kummallekin hallinnonalalle erikseen lasketusta valtionosuiden laskennallisesta perusteesta vähennetään kummallekin hallinnonalalle määritellyt kunnan omarahoitusosuudet. Laskennalliset kustannukset ja yksikköhinnat vaihtelevat eri ikäryhmissä (sosiaali- ja terveydenhuolto) sekä eri koulutusmuodoissa ja kulttuuritoimen palveluissa (opetus- ja kulttuuritoimi).

Laskennallisissa kustannuksissa ja yksikköhinnnoissa otetaan myös huomioon erilaisia palveluiden kustannuksiin vaikuttavia olosuhde- ja muita tekijöitä, jotka vaihtelevat kunnittain. Kunnan omarahoitusosuudet sen sijaan on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuret.

Järjestelmän perusajatus on, että vaihtelevilla yksikköhinnnoilla ja laskennallisilla kustannuksilla kunnille kompensoidaan palveluiden järjestämiseen liittyvistä palvelutarve- ja olosuhdetekijöissä aiheutuvia kuntakohtaisia eroja. Kunnan verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella tasataan kuntien tulopohjassa olevia eroja kun taas tasasuuruksilla kunnan omarahoitusosuuksilla tasataan kuntien menoissa olevia eroja. Sektorikohtaiset valtionosuusprosentit kuvaavat tässä järjestelmässä osuuksia, joilla valtio ja kunnat rahoittavat palveluita koko maan tasolla. Valtionosuusprosentit eivät siten kuvaa valtion osallistumista yksittäisen kunnan peruspalveluiden rahoitukseen.

Valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteiden sektorikohtaisesta eriytyneisyydestä huolimatta valtionosuusjärjestelmään perustuva valtionrahoitus on kunnille yleiskatteellista korvamerkitsemätöntä rahaa, jonka jakamisesta kunnan sisällä päättää kunta itse. Sektorikohtaiset valtionosuudet kytkeytyvät muutoinkin tiiviisti toisiinsa. Tämä tapahtuu erityisesti kunnan verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen sekä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistusten kautta.

Kuntien valtionosuuslain mukaisessa verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasausjärjestelmässä jokaiselle kunnalle turvataan asukasta kohden laskennallisesti verotulo, joka on 91,86 prosenttia maan keskimääräisestä verotulosta asukasta kohden (tasausraja). Kunnat, joiden asukasta kohden lasketu verotulo alittaa tämän tasausrajan, saavat tasauslisää niin paljon, että niiden laskennallinen verotulo ylittää tasausrajalle. Kunnan valtionosuuteen tehdään puolestaan tasausvähennys, jos kunnan asukasta kohden lasketut verotulot ylittävät tasausrajan. Tasausvähennys on 37 prosenttia kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta. Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon

kunnallisvero, kunnan osuus yhteisöveron tuotosta ja kiinteistövero. Mainitut tasauslisät ja tasausvähennykset otetaan huomioon maksettaessa sektorikohtaisia valtionosuuksia valtion talousarviossa olevien valtionosuusmäärärahojen mukaisessa suhteessa.

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaoko perustuu kuntien valtionosuuslakiin, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettuun lakiin. Kustannustenjaon tarkistusta koskevat säännökset on uudistettu vuoden 2006 alusta voimaan tulleilla laeilla. Uusia säännöksiä kustannusten jaosta sovelletaan ensimmäisen kerran määrättäessä valtionosuuksia vuodelle 2008.

Joka neljäs vuosi tehtävässä kustannustenjaon tarkistuksessa valtionosuuksien perusteena käytettävät sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset sekä opetus- ja kulttuuritoimen yksikköhinnat tarkistetaan automaattisesti lain nojalla toteutuneiden kustannusten mukaisiksi ja valtio osallistuu näiden määrätymisperusteiden mukaisiin laskennallisiin kustannuksiin laissa säädettyällä prosenttiosuudella. Osana kustannustenjaon tarkistusta valtionosuusprosentteista säädetään erikseen joka neljäs vuosi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa. Valtionosuusprosenttien määrittäminen tapahtuu peruspalveluohjelmassa poikkihallinnollisesti tehtävän kokonaisarvioinnin pohjalta päätettäessä valtiontalouden kehyksistä hallituskaudelle.

Valtionosuusprosentti on tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollossa 32,22, opetustoimessa ja kirjastossa 45,30 sekä muussa kulttuuritoimessa 29,70.

Kuntien valtionosuuslain mukainen kuntien yleinen valtionosuus ei ole kustannustenjaon tarkistuksen piirissä. Myös tietyt sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen kustannukset on jätetty kustannustenjaon tarkistuksen ulkopuolelle. Tällaisia ovat kummallakin hallinnonalalla perustamiskustannukset, arvonnalisäveron osuus, laskennalliset korot ja poistot sekä lainanhoitokustannukset. Kuntien valtionosuuslain mukaan opetus- ja kulttuuritoimessa kustannustenjaon tarkis-

tus ei koske muusta kulttuuritoimesta kuin kirjastosta aiheutuvia kustannuksia.

Uudessa kustannustenjaon tarkistusmenetelyssä on luovuttu mahdollisuudesta ottaa kustannustason muutos huomioon valtionosuuden perusteena käytettävissä laskennallisissa kustannuksissa ja yksikköhinnoissa täyttä määrää alempana. Valtionosuuden perusteena käytettäviin laskennallisiin kustannuksiin ja yksikköhintoihin tehdään siten vuodesta 2008 vuosittain automaattisesti täydet indeksitarkistukset.

Laskennallisiin kustannuksiin ja yksikköhintoihin tehdään myös vuosittain tarkistukset, jotka aiheutuvat valtion toimenpiteistä seuraavista toiminnan laadun ja laajuuden arvioiduista muutoksista, kuten kunnille annetuista uusista tai laajennetuista tehtävistä. Toiminnan laajuuden ja laadun arvioidut muutokset otetaan huomioon seuraavien vuosien valtionosuusperusteissa. Jos arviot poikkeavat toteutuneista kustannuksista, erotus otetaan huomioon tarkistettaessa valtionosuuden perusteita toteutuneiden kustannusten mukaisiksi seuraavassa kustannustenjaon tarkistuksessa.

Kuntien yleisen valtionosuuden, sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten sekä opetus- ja kulttuuritoimen yksikköhintojen määräytymisperusteet ovat moninaiset. Kuntien valtionosuuslain mukainen kunnan yleinen valtionosuus muodostuu perusosasta ja olosuhdelisistä. Perusosa määräytyy keskimääräisen asukaskohtaisen euromäärän ja kunnan asukasluvun tulona. Perusosaa korotetaan olosuhdelisien perusteella. Niitä ovat saaristolisia, syrjäisyyslisä, taajamarakennelisiä, kielilisiä ja asukasluvun muutokseen perustuva lisä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset määritellään erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon määräytymisperusteiden ja kunnan syrjäisyyden perusteella. Määräytymisperusteita ovat kunnan asukasluku, ikärakenne, työttömyys (työttömyyskerroin), asukkaiden sairastavuus (sairastavuuskerroin), vaikeasti vammaisten henkilöiden lukumäärä (vammaisokeroin), lastensuojelun tarve (lastensuojelukerroin), palvelu- ja jättesuoralla toimivien osuus työllisestä työvoimasta (päivähoitokerroin) sekä syrjäisyys (syrjäisyyskerroin).

Opetus- ja kulttuuritoimessa kullekin palvelulle määrätään omat yksikköhintansa, joita lisäksi porrastetaan erilaisten palveluiden tarve-, olosuhde- ja kustannustekijöiden perusteella. Perusopetuksessa, lukiossa, ammatillisessa peruskoulutuksessa ja ammattikorkeakouluissa yksikköhinnat määrätään opiskelijaa kohden. Perusopetuslaissa tarkoitettuna aamu- ja iltaopintotoiminnassa yksikköhinta määrätään kuitenkin ohjaustuntia kohden. Ammatillisessa lisäkoulutuksessa yksikköhinnat lasketaan opiskelijatyövuotta, opetustuntia tai opintoviikkoa kohden. Vapaan sivistystyön eri koulutusmuodoissa yksikköhinnat määrätään opiskelijaviikkoa, opiskelijavuorokautta, opiskelijapäivää, opetustuntia ja opintokerhotuntia kohden. Kirjastossa, taiteen perusopetuksessa, kuntien kulttuuritoiminnassa, liikuntatoiminnassa ja nuorisotyössä yksikköhinta määräytyy asukasta kohden. Museon, teatterin ja orkesterin yksikköhinnat puolestaan määrätään kunkin laitostenmuodon laskennallista henkilötyövuotta kohden.

Valtionosuus liikuntatoimeen ja nuorisotyöhön on lain mukaan käyttösidonnainen. Valtionosuudet tulee käyttää liikuntaan ja nuorisotyöhön.

Yleisen kulttuuritoimen valtionosuus maksetaan kokonaan budjettivaroista. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuudet maksetaan sekä budjettivaroista että veikkausvoittovaroista. Kirjastojen valtionosuudet maksetaan budjettirahoituksesta ja vuoden 2009 loppuun saakka myös veikkausvoittovaroista. Kuntien valtionosuudet nuorisotyöhön ja liikuntaan maksetaan kokonaan veikkausvoittovaroista.

#### Kuntatalous

Kunnan talousarvion – ja suunnitelman laatimisesta, alijäämän kattamisesta, kirjanpito-velvollisuudesta sekä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta säädetään kuntalaissa. Alijäämän kattamista koskevia säännöksiä on viimeksi tarkistettu 1 päivänä elokuuta 2006 voimaantulleella lailla (578/2006).

Kuntalain 65 §:n mukaan kunnan on laadittava talousarvio ja -suunnitelma siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen ja

talousarvion rahoitustarpeen kattamiseen turvataan sekä katetaan kertynyt ja talousarviovuonna kertyväksi arvioitu alijäämä. Taloussuunnitelma laaditaan kolmeksi tai useammaksi vuodeksi.

Jos kunnalla on taseessa kertynyttä alijäämää, kunnan on laadittava tasapainossa oleva tai ylijäämäinen taloussuunnitelma. Taloussuunnitelma voi tällöin olla enintään neljän vuoden pituinen. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi taloussuunnitelmassa, kunnalla on velvollisuus laatia yksilöity toimenpideohjelma alijäämän kattamiseksi. Valtuusto päättää toimenpideohjelman kestosta.

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa annettava selvitys tasapainotuksen toteutumisesta. Tarkastuslautakunnan on arvioitava arviointikertomuksessa tasapainotuksen toteutumista sekä toimenpiteiden riittävyyttä ja realistisuutta.

Kuntien kokonaismenoista runsaat 75 prosenttia muodostuu kahdelta suurimmalta toimialalta, sosiaali- ja terveystoimesta sekä opetus- ja kulttuuritoimesta. Palkkausmenoihin kuluu runsaat 50 prosenttia kuntien kokonaismenoista. Kuntien ja kuntayhtymien menorakenne on kuvattu taulukossa 9.

**Taulukko 9.** Kuntien menorakenne

Palkat 41 %	Sosiaali- ja terveystoimi 51 % (Toimintamenot ja investoinnit)
Sos.vak.maksut ja eläkkeet 13 %	Opetus- ja kulttuuritoimi 26 % (Toimintamenot ja investoinnit)
Materiaalin ostot 10 %	Muut tehtävät 19 % (Toimintamenot ja investoinnit)
Palvelujen ostot 16 %	Rahoitustoiminta ja muut menot 4 %
Avustukset 6 %	
Lainanhoito 3 %	
Investoinnit 9 %	
Muut menot 2 %	

Kuntien menojen kasvu on ollut viime vuosina nopeaa. Vuosina 2000–2004 kuntien toimintamenot lisääntyivät vuosittain nimellisesti keskimäärin 5,4 prosenttia. Vuonna 2005 menojen kasvu jatkui edelleen yli 5 prosentin suuruisena. Palkkausmenot lisääntyivät noin 4,4 prosentilla. Erityisen nopeata palkkojen kasvu oli jonojen purkamisen vuoksi terveydenhuollon kuntayhtymissä. Ostopalvelut kasvoivat noin 6,8 prosenttia. Toimintamenojen kokonaismäärä oli vuoden

2005 tilinpäätöstietojen mukaan noin 26,4 mrd. euroa, josta 16,2 mrd. euroa oli palkkausmenoja.

Vuoden 2005 tilinpäätöstietojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien vuosikate oli 1,5 miljardia euroa vuonna 2005. Vuosikate kattoi poistoista 84 prosenttia. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli yhteensä 134. Negatiivisen vuosikatteen kokonaismäärä kasvoi 10 miljoonalla eurolla yhteensä 82 miljoonaan euroon vuodesta 2004.

Kuntien ja kuntayhtymien velkaantuminen on voimakasta. Vuonna 2005 kuntien ja kuntayhtymien lainakanta oli yhteensä 7,7 miljardia euroa. Lainakanta lisääntyi lähes miljardilla eurolla vuonna 2005 vaikka nettoinvestointien määrä väheni vuodesta 2004. Lainamäärän kasvu johtui osittain myös siitä, että osa kunnista rahoitti lainoin sekä investointeja että käyttötaloutta.

Alijäämän kattamista koskevan säännöksen voimassaolon aikana 133-205 kunnalla on vuosittain ollut tilinpäätöksessä kattamatonta alijäämää. Vaikeasti alijäämisiä kuntia on 20-30. Vaikeaksi kunnan alijäämäisyys voidaan määritellä silloin, kun se on yli 500 euroa/asukas. Vaikeasti alijäämäinen kunta on yleensä pieni, useimmiten alle 2 000 asukkaan kunta, jossa asukasmäärä vähenee keskimäärin prosentin vuodessa. Vaikea alijäämäisyys on useimmiten maaseutukunnan ongelma. Kaupungit tai muut taajaan asutut kunnat ovat harvemmin joutuneet pitkäaikaiseen alijäämäkierteeseen.

Kuntakoon mukaan yli 100 000 asukkaan kuntien taloudellinen asema oli vuonna 2005 vahvin. Vuosikate oli keskimäärin 453 euroa asukasta kohden. Alle 2 000 asukkaan kuntaryhmän yhteenlaskettu vuosikate oli negatiivinen.

Maakunnittain kuntien taloudellinen tilanne oli vaikein Lapissa ja Keski-Pohjanmaalla, joissa kuntien yhteenlaskettu vuosikate oli vuonna 2005 negatiivinen. Korkein vuosikate oli Uudellamaalla.

Huolimatta kuntien talouskehityksen arvioidusta paranemisesta kuntien velkaantumisen arvioidaan jatkuvan edelleen mutta hidastuvan selvästi kehyskauden lopussa. Kuntien lainakannan ennakoidaan olevan 8,6 mrd. euroa vuonna 2011.

Talouden tasapainotusongelmat keskittyvät kuntiin, jotka eivät omilla päätöksillään pysty riittävästi vaikuttamaan toimintamenojensa kehitykseen. Jos kuntien taloudellinen tilanne jatkaa kehitystään vuoden 2005 tilinpäätöksen osoittamalla tavalla, palvelujen tuotantoedellytykset heikkenevät entisestään erityisesti kunnissa, joissa heikko vuosikate, talouden alijäämäisyys, velkaantuminen ja veroprocentin korkeus rajoittavat sopeutumisasihtoja.

## Sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannukset

Sosiaali- ja terveydenhuollon osuus kuntasektorin kokonaiskäyttökustannuksista oli 48,4 prosenttia vuonna 2004. Tämä osuus on noussut tällä vuosikymmenellä prosenttiyksiköllä. Erityisen nopeasti kustannukset ovat nousseet vanhusten ja vammaisten muissa kuin laitospalveluissa (vuodesta 2000 keskimäärin 12,3 prosenttia per vuosi) sekä erikoissairaanhoidossa (keskimäärin 6,6 prosenttia vuodessa) ja perusterveydenhuollossa (keskimäärin 6,2 prosenttia vuodessa).

Erikoissairaanhoidon vuosittaiset menovaihtelut vähenevät olennaisesti yli 20 000 asukkaan väestössä. Suuremmat organisaatiot sosiaali- ja terveyspalveluissa mahdollistavat palvelujen joustavan ja tehokkaan järjestämisen sekä mittakaavaetujen hyödyntämisen. Esimerkiksi perusterveydenhuollossa on arvioitu, että noin kymmenen lääkärin terveyskeskus on perusterveydenhuollon palvelujen tehokkaan tuottamisen kannalta riittävän suuri ja samalla riittävän kokoinen turvaamaan toimivat päivystys- ja sijaisjärjestelyt sekä henkilöstön koulutus. Henkilöstön saatavuus ja osaamisen turvaaminen ovat keskeisiä perusteita suuremmalle yksikkökoolle palvelujärjestelmässä.

## *Asiakasmaksurahoitus sosiaali- ja terveydenhuollossa*

Sosiaali- ja terveyspalvelujen maksujärjestelmällä on pyritty toiminnan rahoittamiseen, kysynnän ohjailuun ja varmistamaan osaltaan palvelujen tasa-arvoista saatavuutta. Asiakasmaksujärjestelmä on muotoutunut pääosin 1980-luvulla. Maksuihin on sen jälkeen tehty lukuisia yksittäisiä muutoksia. Maksupolitiikan uudistamista on selvittänyt sosiaali- ja terveysministeriön maksutoimikunta vuonna 2005 (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2005:10)

Vuonna 2004 katettiin maksutuloilla 7,7 prosenttia kuntasektorin käyttökustannuksista. Asiakasmaksujen kohtaanto on voimakkaasti regressiivinen. Maksut vähentävät sekä tarpeellisten että tarpeettomien palvelujen käyttöä. Monissa tapauksissa maksujen hallinnointikulut ovat suuria tuottoihin nähden

ja vähentävät huomattavasti maksujen netto-tuottoja.

#### *Erikoissairaanhoidon kuntalaskutus*

Erikoissairaanhoidossa on eri kuntalaskutusmalleilla pyritty parantamaan toiminnan tuottavuutta ja varauduttu markkinaperusteisiin ohjaus- ja toimintamenettelyihin. Tärkeimmiksi ongelmiksi ovat kuitenkin nousseet kustannusten hallinnan vaikeus, yksittäisten kuntien mahdollisuudet ennakoida erikoissairaanhoidon menoja sekä vaikeudet kustannusten tasaamisessa ja oikeudenmukaisessa jakamisessa.

Sairaanhoitopiirit ovat siirtymässä kohti sopimusohjausta. Kunnat ovat hyödyntäneet erittäin vähän mahdollisuutta ostaa palveluja muilta sairaanhoitopiireiltä tai yksityissektorilta. Sairaanhoitopiirit vakauttavat talouttaan ensisijaisesti palveluhintoja muuttamalla ja harvoin tarjontaa sopeuttamalla. Useimmat sairaanhoitopiirit ovat kehittäneet diagnoosiryhmittelyyn perustuvaa (DRG) kustannuslaskentaa ja ottaneet sitä laajalti käytön laskutusperusteena. Kuntalaskutusperusteet ovat silti kovin erilaiset sairaanhoitopiirien välillä. OECD:n raportissa suositellaan koko maassa yhtenäisiä DRG-perusteisia laskutusmenettelyjä (OECD Reviews of Health Care Systems, Finland. OECD 2005).

DRG -hinnoittelu on luonteeltaan suoriteperusteista, mikä helposti kannustaa tuottajia lisäämään tuotantoaan. Terveystuotannosta saatujen kokemusten mukaan suoriteperusteinen kuntalaskutus myös kannustaa keino-tekoisesti kuntia hakemaan omassa kunnassa toteutettavia ratkaisuja. Sen sijaan DRG-perusteinen kustannusten seuranta ja vertailu on hyödyllistä.

Suoriteperusteisen laskutuksen lisäksi käytävissä on myös muita tapoja. Kapitaatiomallissa kunnan maksu määräytyy asukasluvun mukaan, jokaiselle kunnalle samansuuruisena tasamaksuna asukasta kohti. Kapitaatiomaksu voi olla myös tarveperusteinen. Tällöin maksu asukasta kohti vaihtelee kunnan väestön palvelujen tarpeen mukaan. Kapitaatiomallissa kunnan menot ovat hyvin ennakoitavissa, koska maksu ei riipu kunnan asukkaiden palvelujen käytön määrästä.

Meno-osuusmallissa kunnan maksu määräytyy sovittuna prosenttiosuutena piirin kokonaismenoista. Kunnan menot ovat hyvin ennakoitavissa, sillä ne eivät riipu palvelujen käytöstä, vaan sairaanhoitopiirin menotasosta. Meno-osuusmalli heijastaa kuntien erilaisia painotuksia ja palvelunäkemyksiä. Mallin toteuttaminen ei merkitse merkittäviä muutoksia kunnan menoihin terveyspiirin toiminnan käynnistyessä (pl. yleisen kustannustason muutos). Meno-osuusmalli ei muuta kuntien rahoitusosuuksia lähtötilanteeseen verrattuna. Kuntien meno-osuuksien tarkistusten toteuttaminen saattaa muodostua hankalaksi kysymykseksi.

Tulo-osuusmallissa kunnan maksu piirille määräytyy prosenttiosuutena kunnan laskennallisesta verorahoituksesta. Tämä vastaa Kainuussa noudatettavaa maakunnan rahoitusmallia. Kunnan menot ovat tässä mallissa hyvin ennakoitavissa. Kunnan menot eivät riipu kunnan asukkaiden palvelujen käytöstä, vaan kunnan tulotasosta. Kunnille määräytyvien prosenttiosuuksien tarkistusmenettely voi osoittautua ongelmalliseksi.

Kokonaislaskutusmallissa kunta maksaa piirille kiinteän vuosimaksun, joka määräytyy kunnan asukkaiden aikaisempien vuosien palvelujen käytön mukaan. Kunnan asukkaiden todellista palvelujen käyttöä ja sen kustannuksia seurataan vuositasolla. Kunta maksaa vuosimaksun ja todellisen käytön mukaisten todellisten kustannusten erotuksen esimerkiksi 3-5 vuoden kuluessa. Kunnan menot ovat tässä mallissa melko hyvin ennakoitavissa. Kokonaislaskutusmallia käytettäessä ei tarvita erillistä tasausrahastoa kalliiden hoitojen kustannusten rahoittamiseen.

Sekamallissa sovellettava maksuperiaate riippuu palvelusta. Sekamallissa sovelletaan edellä kuvattujen rahoitus- ja kuntalaskutusmallien periaatteita eri tavalla erityyppisissä palveluissa. Kunnan menot ovat sekamallissa melko hyvin ennakoitavissa. Menot riippuvat vain osin asukkaiden palvelujen käytöstä.

Toistaiseksi kuntalaskutus on haluttu toteuttaa asianomaisen budjettivuoden puitteissa. Mahdollisia ylityksiä tai alitukia ei ole yleensä siirretty seuraavien vuosien talousarviopohjiin. Kunta- ja palvelurakennemuutoksissa tavoiteltavat laajemmat väestöpohjat tasaavat erikoissairaanhoidon kustannusten

satunnaisvaihtelua ja vähentävät erillisten taustajärjestelmien tarvetta.

#### Opetus- ja kulttuuritoimen kustannukset

Opetus- ja kulttuuritoimen kustannusten osuus kaikista kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoista ja investoinneista on noin 26 prosenttia. Opetus- ja kulttuuritoimen sisällä suurin menoerä kunnille on perusopetus, 56 prosenttia.

Opetus- ja kulttuuritoimen kustannuskehitys on ollut maltillinen. Vuoden 2004 kustannukset olivat nousseet edelliseen vuoteen verrattuna esimerkiksi perusopetuksessa 3,7 prosenttia, lukiokoulutuksessa 3 prosenttia ja ammatillisessa koulutuksessa 4,5 prosenttia. Suoritetta kohti laskettuna kustannuskehitys on erilainen, sillä perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa yksikkökustannus nousi voimakkaammin kuin kokonaiskustannukset, ammatillisessa koulutuksessa yksikkökustannus nousi vain 3,1 prosenttia.

Vuonna 2003 valtionosuuden laskemisen perusteena käytettyjen esi- ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, ammattikorkeakoulutuksen, taiteen perusopetuksen, kirjastojen ja kansalaisopistojen kustannukset olivat yhteensä noin 6 miljardia euroa. Kuntien kustannukset tästä olivat noin 4,6 miljardia euroa. Erotus on kuntayhtymien, yksityisten ja valtion koulutuksen kustannuksia.

## 2.7. Henkilöstö

### Yleistä henkilöstöstä

Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Työsuhteeseen sovelletaan työsopimuslakia (55/2001) ja virkasuhteeseen kunnallisesta viranhaltijasta annettua lakia (304/2003, *jäljempänä viranhaltijalaki*). Lisäksi palvelussuhteen ehtoista määrätään virka- ja työehtosopimuksissa. Voimassa

oleva kunnallinen yleinen työ- ja virkaehtosopimus on laadittu vuosiksi 2005–2007.

Kuntalain 45 §:n mukaan viran perustaa ja lakkauttaa valtuusto. Virkasuhteessa hoidetaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa. Jos viran tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä ja työnantaja on tarjonnut viranhaltijalle työsuhteista tehtävää vähintään entisillä palvelussuhteen ehoilla, työnantaja voi kuntalain 46 §:n perustella päättää, että virkasuhde muutetaan työsopimussuhteeksi.

Kunnissa ja kuntayhtymissä työskenteli vuonna 2004 noin 431 000 henkilöä. Kunnan tai kuntayhtymien palveluksessa on työssäkäyvästä suomalaisista joka viides. Vuonna 2004 henkilöstöstä oli 40 prosenttia virkasuhteessa ja 60 prosenttia työsopimussuhteessa. Kokoaikaisia oli 355 000 henkilöä ja osa-aikaisia 56 000 henkilöä sekä sivutoimisia ja tuntipalkkaisia 20 000 henkilöä. Kuntasektorin menoista palkkamenot olivat 40 prosenttia sekä sosiaalivakuutusmaksut ja eläkemenot yhteensä 13 prosenttia. Henkilöstömenot olivat yhteensä 53 prosenttia kuntien menoista.

Eniten henkilöstöä on terveydenhuollossa. Yli puolet kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevista henkilöistä työskenteli sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sivustystoimessa työskenteli noin 26,9 prosenttia henkilöstöstä. Muilla tehtäväalueilla, kuten yleishallinnossa, kaavoituksessa, liike- ja palvelutoiminnassa, työskenteli noin 73 000 henkilöä eli 16 prosenttia henkilöstöstä (taulukko 10).

Kunta-alan henkilöstömäärän arvioidaan lisääntyvän keskimäärin 2 000 henkilöllä vuodessa ja olevan vuonna 2011 noin 465 000 henkilöä. Henkilöstömäärän arvioidaan lisääntyvän ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollossa ja muissa kuntien palveluissa henkilöstön määrän arvioidaan vähentyvän.

Kuntasektori on keskeinen naisten työllistäjä. Kolmannes Suomen työllisistä naisista työskentelee kuntasektorilla ja kuntien henkilöstöstä noin 80 prosenttia on naisia (taulukko 10). Maaseutukunnissa naisten riippuvuus kuntasektorin työpaikoista on erityisen suuri.

**Taulukko 10.** Kuntasektorin henkilöstö toimialoittain ja sukupuolen mukaan jaoteltuna

	<b>Yhteensä, lkm</b>	<b>Osuus henkilös- tösta</b>	<b>Naisia, prosenttia</b>	<b>Miehiä, prosenttia</b>
Sosiaalitoimi	113 577	26,3	92,7	7,3
Terveystoimi	129 052	29,9	87,5	12,5
Sivistystoimi	115 964	26,9	69,9	30,1
Yleishallinto	15 371	3,6	69,3	30,7
Liike- ja palvelutoiminta	19 775	4,5	52,2	47,8
Kiinteistöt	9 566	2,2	51,0	49,0
Kaavoitus ja yleiset työt	18 984	4,4	32,9	67,1
Järjestystoimi	7 734	1,7	22,8	77,2
Tuntematon	1 243	0,2	74,9	25,1
<b>Kuntasektori yhteensä</b>	<b>431 266</b>		<b>77,4</b>	<b>22,6</b>

Lähde: Kuntasektorin palkat 2004, Tilastokeskus

Suurin kuntatyönantaja on Helsingin kaupunki, jonka palveluksessa on lähes 40 000 henkilöä. Puolet kunnista ja kuntayhtymistä on työnantajia, joiden palveluksessa on alle 250 henkilöä.

#### Henkilöstön eläkepoistuma

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäisen väestön määrä kääntyy laskuun vuoden 2009 jälkeen ja supistuu 200 000 henkilöllä vuoteen 2020 mennessä.

Kuntien eläkevakuutuksen tutkimuksen mukaan vuosina 2006–2020 eläkkeelle siirtyy 223 000 kunta-alan työntekijää eli lähes puolet nykyisestä henkilöstömäärästä. Vuosittain eläkkeelle siirtyvien määrä on vuodesta 2006 lukien noin 12 000 henkilöä. Vuonna 2014 eläkkeelle siirtyy 16 000 henkilöä, jonka jälkeen eläkkeelle siirtyy vuosittain noin 15 000 henkilöä.

Suurimpien ammattiryhmien tarkastelussa vuosien 2006–2020 eläkepoistuma vaihtelee 26 prosentista 63 prosenttiin. Osastonhoitajista ja siivoojista eläkkeelle siirtyy vuoteen 2020 mennessä yli 60 prosenttia vuoden 2003 määrään verrattuna. Seuraavaksi eniten eläkkeelle siirtyy sairaala- ja hoitoapulaisia sekä perhepäivähoitajia, joita siirtyy eläk-

keelle noin 60 prosenttia. Lastentarhanopettajia sekä palomiehiä siirtyy eläkkeelle alle 30 prosenttia. Eläkkeelle siirtyvien osuus on keskimääräistä suurempi ammateissa, joissa koulutusvaatimukset ovat suhteellisen matalat.

Ammattialoittain tarkasteltuna eläkepoistuma on suurin teknisellä ja yleisellä alalla, joiden eläkepoistuma on noin kymmenen prosenttiyksikköä korkeampi kuin muiden alojen. Sivistysalan eläkepoistuma on kaikkein pienin viidentoista vuoden aikana, mutta eläkkeelle siirtyminen alkaa nopeammin kuin terveys- ja sosiaalialoilla.

Maakunnittain tarkasteltuna yli puolet nykyisestä henkilöstöstä siirtyy eläkkeelle seuraavien viidentoista vuoden aikana Kainuussa, Lapissa ja Etelä-Karjalassa. Seuraavaksi suurin eläkepoistuma on Etelä-Savossa, Pohjois-Savossa, Satakunnassa, Kymenlaaksossa ja Pohjois-Karjalassa. Sen sijaan pienin eläkepoistuma on Ahvenanmaalla ja Uudellamaalla. Yleisesti voidaan sanoa, että Pohjois- ja Itä-Suomessa on korkea eläkepoistuma ja Ahvenanmaalla, Uudellamaalla ja sen lähitöissä sekä Pohjanmaan maakunnissa on matala eläkepoistuma.

Maakuntien sisälläkin kuntakohtaisen vaihtelu on suurta. Kunnittain tarkasteltuna elä-



kepoistuma on suurin pienissä kunnissa, joissa henkilöstö voi olla ikä- ja ammattirakenteeltaan yksipuolisempi kuin suuressa kunnassa. Korkean eläkepoistuman kuntia on erityisesti Lapissa ja Kainuussa, mutta myös Varsinais-Suomessa, Satakunnassa ja Pirkanmaalla on paljon yksittäisiä kuntia, joissa eläkkeelle siirytään lähivuosina runsaasti.

Eläkepoistuma on suurin suurimpia kuntia vertailtaessa pienehköissä maakuntakeskuksissa, joiden väkiluku on laskenut tai pysynyt paikallaan viime vuosina. Näissä kunnissa ei ole palkattu uutta työvoimaa, koska väestön kasvu ei ole lisännyt palvelujen kysyntää. Sen sijaan suurimmista kunnista pienimmät eläkkeelle siirtyvien osuudet ovat pääkaupunkiseudulla ja sen läheisyydessä sekä muissa viime vuosina eniten kasvaneissa keskuksissa.

**Henkilöstön asema kuntajaon muutoksissa sekä palveluiden uudelleen järjestelyissä**

Kunnan ja kuntayhtymien henkilöstön asemasta toiminnan ja tehtävien uudelleenjärjestelyissä säädetään työsopimussuhteisen osalta työsopimuslaissa ja viranhaltijan osalta viranhaltijalaissa. Henkilöstön asemasta kuntajaon muutoksissa säädetään kuitenkin kuntajakolaissa. Lisäksi kuntajaon muutoksiin voi tietyissä tapauksissa tulla sovellettavaksi EY:n liikkeenluovutusdirektiivi (2001/23/EY).

Henkilöstön asema muissa toimintaa tai tehtäviä koskevissa uudelleenjärjestelyissä kuin kuntajaon muutoksissa tulee arvioitavaksi niiden säännösten perusteella, jotka koskevat virantoimitusvelvollisuuden muuttamista ja viranhaltijan siirtämisestä toiseen virkasuhteeseen sekä taloudellisia ja tuotannollisia irtisanomisperusteita ja liikkeen luovutusta.

*Henkilöstön siirto ja tuotannolliset ja taloudelliset irtisanomisperusteet*

Viranhaltijalain 23 §:n mukaan viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta voidaan muuttaa, jos toiminnan uudelleen järjestely tai muu perusteltu syy sitä edellyttää. Virantoimitusvelvollisuuksien muuttamisella tarkoitetaan esimerkiksi työtehtävien lisäämistä

tai vähentämistä taikka virantoimituksen suorituspaikan muuttamista. Virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta päättää viranhaltijaa kuultuaan se kunnan viranomainen, joka päättää viranhaltijan ottamisesta toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen. Työsopimussuhteessa työntekijän työtehtävät määräytyvät työsopimuksen perusteella eikä työnantajalla ole lain perusteella yksipuolista oikeutta muuttaa työtehtävien sisältöä. Työtehtävien muuttaminen edellyttää siten uuden työsopimuksen solmimista.

Viranhaltijalain 24 §:n mukaan viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkasuhteeseen, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana, jos hänen asemansa toistaiseksi otettuna tai määräaikaisen viranhaltijana ei muutu ja perusteena on toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy ja hänen varsinainen palkkansa ei alene tai hän on antanut siirtoon suostumuksensa. Lisäksi siirto voidaan tehdä, jos siirtoon on muu hyväksyttävä syy ja viranhaltija on antanut siirtoon suostumuksensa. Viranhaltija voidaan kuitenkin siirtää perustellusta syystä enintään vuoden määräajaksi oman työnantajansa toisen virkasuhteeseen, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana edellyttäen, ettei hänen varsinainen palkkansa alene. Viranhaltijan varsinainen palkkaa ei siten voi siirtotapauksissa alentua, jollei viranhaltija ole antanut siihen suostumustaan.

Työsopimuslain 7 luvun 3 §:n ja viranhaltijalain 37 §:n mukaan työ- tai virkasuhde voidaan irtisanoa, jos työntekijän tai viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi taloudellisista syistä, työnantajan tai asianomaisen yksikön tehtävien uudelleen järjestelyjen vuoksi taikka muusta niihin verrattavista syistä. Irtisanominen edellyttää lisäksi viranhaltijan osalta, ettei häntä voida ammattitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa toiseen virkasuhteeseen tai sellaiseen työsuhteeseen, jonka tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä, tai kouluttaa uusiin tehtäviin. Työsopimussuhteisen osalta työntekijälle on tarjottava ensisijaisesti hänen työsopimuksensa mukaista työtä vastaavaa työtä ja toissijaisesti muuta hänen koulutustaan, ammattitaitoaan tai kokemustaan vastaavaa työtä. Lisäksi

työnantajan on työsopimussuhteisen osalta selvitettävä, voisiko työtä tarjota jossain muussa yrityksessä tai yhteisössä, jossa työnantaja käyttää tosiasiallisesti henkilöstöasioissa määräysvaltaa. Työnantajan on siten selvitettävä ennen irtisanomista mahdollisuus sijoittaa työntekijä tai viranhaltija toiseen tehtävään tai virkaan.

Tuotannollisten ja taloudellisten irtisanomisperusteiden täytyessä työntekijä ja viranhaltija voidaan siirtää sellaiseenkin tehtävään tai virkaan tai hänelle voidaan tarjota sellais-takin tehtävää tai virkaa, jossa hänen varsinaisen palkkansa alenee tehtävän alemman vaatavuustason vuoksi. Jos työntekijä tai viranhaltija kieltäytyy vastaanottamassa uutta tehtävää tai virkaa, työnantajalla on oikeus tuotannollisilla perusteilla irtisanoa palvelusuhde. Työnantajalla ei katsota kuitenkaan olevan perustetta irtisanomiseen silloin, kun työnantaja on joko ennen irtisanomista tai sen jälkeen ottanut uuden työntekijän samankaltaisiin tehtäviin, vaikka hänen toiminta-edellytyksensä eivät ole vastaavana aikana muuttuneet, tai töiden uudelleenjärjestelystä ei ole aiheutunut työn tosiasiallista vähentymistä.

### *Liikkeen luovutus*

Liikkeen luovutuksella tarkoitetaan työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimisenä harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Viranhaltijain 25 §:ssä määritelty liikkeen luovutussäännös vastaa asiasisällöltään työsopimuslakia vaikka poikkeakin siitä hie-man sanamuodoltaan. Toiminnan uudelleen järjestelyn katsominen liikkeen luovutukseksi tarkoittaa, ettei työnantajalla ole oikeutta luovutuksen perusteella irtisanoa työ- tai virkasuhdetta. Työsopimuslain 7 luvun 5 §:n ja viranhaltijain 39 §:n perusteella työntekijällä ja viranhaltijalla on liikkeen luovutuksen yhteydessä oikeus irtisanoa palvelussuhde päättymään irtisanomisaikaa noudattamatta luovutuspäivästä tai myöhemminkin viimeistään kuukauden kuluttua saatuaan tiedon luovutuksesta.

Liikkeen luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- tai virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät etuudet siirtyvät uudelle työnantajalle. Ennen luovutusta erään-tyneestä työntekijän tai viranhaltijan palkka-tai muusta palvelussuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksen-saaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erään-tyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Liikkeen luovutusta koskevat säännökset perustuvat EY-lainsäädännön liikkeen luovu-tusta koskeviin säännöksiin, joten niiden tul-kinnassa tulee ottaa huomioon Euroopan yhteisön liikkeenluovutusdirektiivi. Liikkeen-luovutusdirektiivin 1 artiklan mukaan liik-keen luovutuksena ei pidetä hallintoviran-omaisten uudelleenorganisointia eikä hallin-nollisten tehtävien siirtoa hallintoviranomai-silta toisille. Hallituksen esityksessä Edus-kunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 196/2002 vp) on katsottu, ettei kuntayhtymän purkamisen täytä liikkeen luovutusta koskevia edel-lytyksiä paitsi, jos kuntayhtymän ja sen jä-senkuntien kesken on sovittu tehtävän siirtä-misestä jäsenkunnan hoidettavaksi siten, että siirtyvä osa pysyy luovutuksen jälkeen sa-mana tai samankaltaisena. Perusteluissa painotettiin myös, että liikkeen luovutusta kos-kevien edellytyksien täytyminen tulee rat-kaistavaksi yksittäistapauksittain kokonais-harkintaa käyttäen. Huomioon on otettava erityisesti, millaisesta toiminnallisesta osasta on kysymys, onko esimerkiksi samassa yh-teydessä luovutettua irtainta tai kiinteää omaisuutta ja minkä arvoinen omaisuus on sekä onko pääosa henkilöstöstä otettu toi-minnan uuden harjoittajan palvelukseen. Li-säksi toiminnan siirron on oltava pysyväis-luonteista.

### *Kuntajakomuutokset*

Kuntajaon muutoksissa henkilöstön ase-maan sovelletaan kuntajakolain säännöksiä. Kuntajakolaki on työsopimuslakiin ja kun-nallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin nähden erityislaki.

Kuntajakolain 13 §:n mukaan päävirassa olevat vakinaiset viranhaltijat ja pysyväisluonteisessa työsopimussuhteessa oleva työntekijät siirretään laajentuvan tai uuden kunnan vastaaviin virka- tai työsopimussuhteisiin heille soveltuviin tehtäviin sen mukaan kuin asianomaisten kuntien kesken sovitaan. Jollei sopimusta saada aikaan, lääninhallitus tai ministeriö päättää kunnan taikka viranhaltijan tai työntekijän esityksestä siirtämisestä. Viranhaltijaa tai työsopimussuhteista ei tällöin kuitenkaan voida siirtää sellaisen kunnan palvelukseen, jonka valtuusto painavista syistä sitä vastustaa.

Kunnanjohtajan asemasta on kuntajakolaisessa erityissäännös. Kuntajakolain 15 §:n mukaan lakkaavan kunnan kunnanjohtaja siirretään hänelle soveltuvaan laajentuvan tai uuden kunnan virkaan.

Kuntajakolaisissa säädetään myös kuntayhtymien henkilöstön asemasta kuntayhtymän purkautuessa kuntajaon muutoksen vuoksi. Kuntayhtymien henkilöstöön sovelletaan soveltuvin osin, mitä säädetään kunnan henkilöstön asemasta kuntajaon muutoksessa.

Kuntajakolain 14 §:n mukaan siirretyllä viranhaltijalla ja työntekijällä on oikeus saada virkaan tai työsopimussuhteeseensa kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin hänelle aikaisemmasta palvelussuhteesta kuuluneet vastaavat edut. Kuntajakolain 16 §:n mukaan kuntajaon muutos ei myöskään vaikuta viranhaltijan tai työntekijän eläketurvaan. Lain 17 §:n mukaan työntekijän ja viranhaltijan vuosiloma ja oikeus lomarahaan siirtyy uuden kunnan vastattavaksi ja hänen vuosilomaoikeutensa määräytyy seuraavinakin vuonna siten, kuin hänen edellinen palvelussuhteensa olisi jatkunut.

Henkilöstön asemasta on käytännössä sovittu kuntien välillä hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksessa. Järjestämissopimukseen on yleensä kirjattu, että vakinaisen henkilökunnan palvelussuhteet turvataan tietyn ajaksi. Aiemmin tämä aika oli käytännössä viisi vuotta mutta vuoden 2007 alusta toteutetuissa kuntajaon muutoksissa Längelmäen kunnan jaossa Jämsän ja Oriveden kaupunkeihin ei ole sovittu lainkaan erillisestä palvelussuhdeturvasta ja Iin ja Kuivaniemen kuntia koskevassa kuntajaon muutoksessa palvelussuhdeturvasta on sovittu kah-

deksi vuodeksi. Vaikka asiasta olisi sovittu järjestämissopimuksessa, oikeuskäytännössä on katsottu, ettei tällainen sopimus ole sitova. Käytännössä tämä on käynyt ilmi järjestämissopimuksissa siten, että sopimuksessa on eroteltu juridisesti ja poliittisesti sitovat kohdat.

#### *Henkilöstön palkkaus*

Henkilöstön palkkaus määräytyy kunnallisen työ- ja virkaehtosopimuksen sekä työsopimussuhteisen osalta työsopimuksen perusteella. Työnantajan on henkilöstön palkkauksessa otettava huomioon henkilöstön tasapuolinen kohtelu. Työsopimuslain 2 luvun 2 §:n ja viranhaltijalain 12 § mukaan työnantajan on kohdeltava työntekijöitään ja viranhaltijoitaan tasapuolisesti, ellei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Syrjintäkiellon mukaan palkkausjärjestelmässäkään ei työntekijöitä tai viranhaltijoita voida asettaa eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986).

Voimassa olevan kunnallisen yleisen työ- ja virkaehtosopimuksen II luvun 2 §:n mukaan palkkauksen perusteena ovat tehtävät ja niiden vaativuus (tehtäväkohtainen palkka) ja työtulokset ja ammatinhallinta sekä palvelusaika (henkilökohtainen lisä).

Oikeuskäytännössä (KKO 103:2004) on katsottu, että työnantajalla on liikkeen luovutustilanteissa lakiin perustuva ja hyväksyttävä syy maksaa eri työntekijöille samastakin työstä eri palkkausperusteen mukaan määrättyä palkkaa, koska tällöin työsuhteen ehtona olevat työnantajan oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät suoraan lain nojalla luovutuksen saajalle ja työnantajalla on vain rajatut mahdollisuudet yhdenmukaistaa sen palvelukseen siirtyvien ja hänen palveluksessaan jo olevien työntekijöiden työsuhteiden ehtoja. Tapauksessa korkein oikeus totesi

kuitenkin, että työnantajan tulisi tasapuolisen kohtelun periaatteen mukaisesti mahdollisuuksiensa mukaan pyrkiä korjaamaan palkkauksessa olevat erot.

### Yhteistoimintamenettely

Työnantajan ja henkilöstön välinen yhteistoiminta kunnissa ja kuntayhtymissä perustuu yhteistoimintamenettelyä koskevaan yleissopimukseen, joka tuli voimaan vuonna 1993. Yleissopimus on luonteeltaan virkaehtosopimus. Yleissopimuksesta säädetään kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) 3 §:ssä, jonka mukaan henkilöstöasioiden hoitamisessa noudatettavasta kunnan tai kuntayhtymän ja viranhaltijan yhteistoimintaa koskevasta menettelystä voidaan tehdä erillinen sopimus (*yleissopimus*). Yleissopimuksen mukaan yhteistoiminnasta voidaan tehdä myös yleissopimuksesta poikkeava paikallinen yhteistoimintasopimus.

Yhteistoimintamenettelyn tarkoituksena on edistää kunnallisen palvelutuotannon tulokellisuutta ja parantaa henkilöstön työelämän laatua antamalla henkilöstölle vaikutusmahdollisuuksia omaa työtään ja työyhteisöään koskevien päätösten valmisteluun.

Yhteistoiminnan osapuolina ovat kunta ja sen henkilöstö. Yleissopimus koskee sekä kunnan viranhaltijoita että työntekijöitä. Henkilöstöä voi edustaa pääluottamusmies, luottamusmies, työsuojeluvaltuutettu tai muu yleissopimuksen allekirjoittajajärjestöjen nimeämä henkilö. Jos henkilöstön edustaja on valittu sellaisella tavalla, että valintaan osallistuminen on edellyttänyt kuulumista ammatilliseen yhdistykseen, ammatilliseen yhdistykseen kuulumattomat voivat valita oman edustajansa yhteistoimintaa varten, jos he muodostavat henkilöstöryhmän enemmistön ja enemmistö heistä vaatii edustajan valitsemista.

Yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvia asioita on yleissopimuksessa lueteltu yhteensä 17 eri asiakohtaa. Yleissopimuksessa mainittu yhteistoimintamenettelyn asiapiiri vastaa pääosin yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (725/1978; jäljempänä *yhteistoimintalaki*) piiriin kuuluvia asioita. Yhteistoimintamenettelyssä on käsiteltävä muun muassa henkilöstön asemaan oleellisesti vai-

kuttavat palvelutoiminnan muutokset ja olennaiset muutokset työtehtävissä, töiden ja työtilojen järjestelyssä.

Yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvissa asioissa on kunnan ennen asian ratkaisemista neuvoteltava valmisteilla olevan toimenpiteen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehtoista ainakin niiden viranhaltijoiden ja työntekijöiden kanssa, joita asia koskee. Ennen yhteistoimintamenettelyyn ryhtymistä työnantajan velvollisuutena on antaa henkilöstölle tai sen edustajalle asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot. Tämä tiedottamisvelvollisuus on toteutettava siten, että henkilöstön vaikuttamismahdollisuudet turvataan.

Yhteistoimintamenettelyn muotoja ovat viranhaltijan tai työntekijän ja hänen esimiehensä välillä tapahtuva välitön yhteistoiminta sekä henkilöstön edustajien välityksellä tapahtuva edustuksellinen yhteistoiminta. Edustuksellinen yhteistoimintaelin on asetettava, kun kunnan palveluksessa olevan henkilökunnan määrä on pysyvästi vähintään 20. Henkilöstöä yleisesti koskevat asiat käsitellään edustuksellisessa yhteistoimintaelimessä. Yleissopimuksessa on todettu, että yhteistoimintaelimen asettamisesta sovitaan paikallisesti.

Kun yhteistoimintamenettelyn asiapiiriin kuuluva asia on jonkin osapuolen aloitteesta tullut esille, yhteistoimintamenettely on käynnistettävä kohtuullisessa ajassa tai on annettava kirjallinen ilmoitus siitä, millä perusteella yhteistoimintamenettelyä ei tarvitse käydä. Kohtuullisena aikana on pidetty 1-2 viikkoa. Yhteistoimintavelvoite on täyttynyt, kun asia on käsitelty yleissopimuksessa tarkoitettulla tavalla. Päättyminen voidaan todeta myös yhteisesti tai jonkin osapuolen kirjallisen ilmoituksen perusteella.

Sisäasiainministeriön asettama Kunta-alan yhteistoimintamenettelyn sääntelyjärjestelmän kehittämistoimikunta on selvittänyt tarvetta korvata yleissopimus työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa kunnissa ja kuntayhtymissä säätelevällä lailla. Työryhmän toimikausi päättyi syyskuussa 2006.

### 2.8. Valtion ja kuntien välinen yhteistyö

Valtion ja kuntien välisen yhteistyön tä-

keimmät foorumit ovat kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta, peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä sekä eri ministeriöissä uudistuksia valmistelevat työryhmät, joissa kuntasektorilla on edustus.

Valtion ja kuntien välisen yhteistyön perussäännös sisältyy kuntalain 8 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta säädetään asetuksella. Yhteistyötä varten sisäasiainministeriössä toimii *kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelukunta*, jonka tehtävistä ja kokoonpanosta on säädetty kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnasta annetussa asetuksessa (1314/1993).

Kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelukunta toimii alue- ja kuntaministerin johdolla valtionhallinnon sekä Suomen Kuntaliiton yhteistyöelimenä. Neuvottelukunta on virkamiestason valmisteluelin. Neuvottelukunta käsittelee periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntia koskevia asioita niiden eri valmisteluvaiheissa. Neuvottelukunta sovittaa yhteen valtion ja kuntien taloutta koskevia toimenpiteitä kokonaistaloudelliseen kehitykseen. Se käsittelee valtion talousarviota ja valtiontalouden kehyspäätöstä kunnallistaloutta koskevilta osin. Neuvottelukunta käsittelee myös asioita, jota koskevat valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa, valtionosuusjärjestelmän toimivuutta, kunnallistalouden kehitystä ja kuntien toimintaan liittyvää lainsäädäntöä. Neuvottelukunta vastaa vuosittain kuntatalouden kehitysarvion laadinnasta.

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman mukaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoituksen tasapainoa ja ennakoitavuutta parannetaan hallituskauden kattavalla valtion ja kuntien välisellä poikkihallinnollisella *peruspalveluohjelmalla* ja siihen liittyvällä vuosittaisella *peruspalvelubudjetilla*. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävistä ja velvoitteista aiheutuvat menot ja tulot kuntaryhmittäin sekä toimenpiteet niiden tasapainottamiseksi.

Peruspalveluohjelman tarkoituksena on edistää peruspalveluiden saatavuutta, selvittää

keinoja peruspalveluiden rahoituksen kestäväksi ja tasapainoiseksi turvaamiseksi, lehtittää peruspalveluita koskevan lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien valmistelusta vastaavien ministeriöiden yhteistyötä sekä kehittää valtion ja kuntasektorin välistä yhteistyötä. Peruspalveluohjelma on osa valtiontalouden kehysmenettelyä ja ohjelma annetaan eduskunnalle valtioneuvoston kehysten yhteydessä. Järjestyksessä kolmas peruspalveluohjelma valmistui ja annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2006. Peruspalveluohjelman valmistelua ohjaa ja sen sisällöstä päättää valtiovarainministerin johtama ministeriryhmä, jonka kokouksiin osallistuvat pysyvinä asiantuntijoina Suomen Kuntaliiton edustajat.

Peruspalveluohjelman pohjalta laaditaan vuosittain valtion talousarvioesityksen yleisperusteluihin sisältyvä peruspalvelubudjettitarkastelu, jossa käsitellään varsin laajasti kuntatalouden tilaa ja kehitysnäkymiä sekä valtion toimenpiteiden vaikutusta kuntatalouteen.

Edellä kuvatuissa neuvottelu- ja yhteistyömenettelyissä ei valtiosääntöoikeudellisista syistä ole mahdollista tehdä valtiota ja kuntia oikeudellisesti sitovia sopimuksia. Perustuslain mukaan lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle ja eduskunta päättää valtion talousarviosta, joten hallitus ei voi tehdä Suomen Kuntaliiton kanssa sopimuksia eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan kuuluvissa asioissa. Toisaalta Suomen Kuntaliitolta ei ole toimivaltaa tehdä perustuslaissa säädettyä itsehallintoa nauttivien kuntien puolesta niitä oikeudellisesti sitovia sopimuksia.

## 2.9. Kehittämishankkeet

Kuntasektoria koskevia vireillä olevia merkittäviä kokeilu- ja kehittämishankkeita ovat Kainuun hallintokokeilu, seutuhallintokokeilu, aluekeskusohjelma, Helsingin seudun yhteistoiminnan kehittämishanke, Kunta-IT -hanke ja yhteispalvelun kehittämishanke. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollossa on käynnissä kansallinen terveydenhuollon hanke ja sosiaalialan kehittämishanke. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä sekä maa- ja metsätalousministeriöllä on yhteinen hanke ympäristöterveydenhuollon alueellisen yhteistyön

kehittämiseksi. Lisäksi tässä luvussa kuvataan Pääkaupunkiseudun yhteistoiminnan kehittymistä.

#### *Kainuun hallintokokeilu*

Kainuu hallintokokeilusta annetun lain (343/2003) mukaan vuosina 2005–2012 merkittävä osa kunnille säädetyistä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä hoidetaan Kainuussa maakunnan kunnat (Vaalaa lukuun ottamatta) kattavassa kuntayhtymässä, joissa ylintä päätösvaltaa käyttää yleisillä vaaleilla valittu maakuntavaltuusto.

Maakuntahallinnon tehtävänä on huolehtia maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä, erikoissairaanhoidosta, kehitysvammaisten erityishuollosta, perusterveydenhuollosta, lastensuojelusta, sosiaalitoimen kriisi- ja päivystyspalveluista, sosiaalitoimen osaamisen kehittämisestä, perheneuvolasta, lastenvalvojan tehtävistä, päihdehuollosta, vanhuslaitoshuollosta, lukiokoulutuksesta ja ammatillisesta koulutuksesta sekä näiden palveluiden rahoitukseen liittyvistä tehtävistä.

#### *Seutuyhteistyökokeilu*

Seutuyhteistyökokeilusta annetun lain (560/2002) mukaan kuntalain tai muun lain mukaisia kuntien tehtäviä voidaan kuntien sopimuksella siirtää edellisessä laissa säädetyille useita kuntia kattaville seudullisille toimielimille, joihin sovelletaan seutuyhteistyökokeilusta annetun lain lisäksi kuntalain säännöksiä kuntayhtymistä. Lain tavoitteena on saada kokemuksia, miten kuntien vapaaehtoisella seutuyhteistyöllä voidaan turvata julkisten palveluiden saatavuutta ja laatua, parantaa elinkeinopolitiikan edellytyksiä, kehittää seudullista yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja edistää päätösvalan hajauttamista.

Seutuyhteistyökokeilua sovelletaan laissa määritellyillä 15 seudulla. Seudut ovat Hämeenlinnan, Kaustisen, Kemi-Tornion, Kuopion, Loimaan, Mikkelin, Nivala-Haapajärven, Oulun, Pieksämäen, Pohjois-Karjalan, Savonlinnan, Turunmaan ja Ylivieskan seudut sekä Kuuma-seutu sekä Lahden kaupunkiseutu.

Seutuyhteistyökokeilussa olevilla kokeiluseuduilla olisi mahdollisuus seutuvaltuustokokeilusta annetun lain (62/2004) perusteella valita suorilla kansanvaaleilla seutuvaltuusto. Mikään kokeiluseutu ei ole kuitenkaan käyttänyt lain antamaa mahdollisuutta.

#### *Aluekeskusohjelma*

Aluekeskusohjelma on alueiden kehittämislain mukainen valtioneuvoston erityisohjelma. Sen tavoitteena on aluekeskusten vahvuuksien, erikoistumisen ja yhteistyön kehittäminen kaikki maakunnat kattavan aluekeskusverkoston vahvistamiseksi. Ohjelman kohteena ovat toiminnallisesti yhtenäiset, työssäkäyntiin, asumiseen, sekä palvelujen tuottamiseen ja kysyntään perustuvat kaupunkiseudut.

Aluekeskusohjelma käynnistettiin vuonna 2001 ja hallituksen periaatepäätöksen mukaan (HSA 2005) aluekeskusohjelmaa jatketaan vuonna 2007 alkavalla ohjelmakaudella. Ohjelman alueellisesta toteutuksesta vastaavat kaupunkiseutujen määrittämät seudulliset organisaatiot tai kuntien sopimusten perusteella keskuskaupunki. Ohjelmassa kootaan yhteistoimintaan kunnat, elinkeinoelämä, oppilaitokset, tutkimusyksiköt ja kansalaisyhteiskunta.

Valtioneuvoston asettamien vaikuttavuustavoitteiden mukaan aluekeskuksilla on vuoden 2006 lopussa:

- toimivat seudulliset yhteistyöstrategiat ja päätöksentekorakenteet,
- toimivat yhteistyöverkostot ympäröivien seutujen kanssa,
- toimivat yhteistyöverkostot seuduilla ja ympäröivillä seuduilla olevien yritysten, oppilaitosten ja tutkimusyksiköiden kanssa sekä - myönteistä kehitystä elinvoimassa sekä myönteinen vaikutus koko maakunnan alue-talouteen ja osaamiseen.

Ohjelmaa toteutetaan 34 kaupunkiseudulla, jotka käsittävät 270 kuntaa. Ohjelman kansallisesti koordinoinnista vastaa sisäasiainministeriö.

#### *Helsingin seudun yhteistyön kehittäminen*

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman mukaan Helsingin seudun kuntien ja

valtion välistä yhteistyömenettelyä kehitetään edelleen. Yhteistyötä ja yhteistä päätöksentekoa tiivistetään asunto-, liikenne- ja yhdyskuntasuunnittelua koskeissa kysymyksissä.

Sisäasiainministeriö asetti kesäkuussa 2003 hankkeen Helsingin seudun yhteistyön kehittämiseksi. Helsingin seudulla tarkoitetaan Espoon, Helsingin, Hyvinkään, Järvenpään, Kauniaisten, Keravan ja Vantaan kaupunkeja sekä Kirkkonummen, Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisen, Sipoon, Tuusulan ja Vihdin kuntia. Hankkeen ehdotukset julkaistiin maaliskuussa 2004. Sisäasiainministeriö valmisti ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta lakiluonnoksen kuntien yhteistoiminnan kehittämisestä Helsingin seudulla. Vuonna 2004 Helsingin seudun kunnilta ja maakunnan liitoilta pyydettiin maaliskuun 2005 loppuun mennessä selvityksiä siitä, millä tavalla ne aikovat edistää koko Helsingin seudun, käsittäen YTV-alueen kaupungit ja niiden kehyskunnat, kattavaa kuntien yhteistoimintaa.

Helsingin seudun kuntien ja maakunnan liittojen selvityksissä kannatettiin vapaaehtoisien ja vaiheittaisen yhteistoiminnan kehittämistä. Selvityksissä katsottiin Helsingin seudun kuntien vapaaehtoisen yhteistyön syntyneen merkittäväällä tavalla pääkaupunkiseudulla ja Keski-Uudellamaalla sekä myös niiden välillä. Selvityksen antamisen jälkeen 14 kuntaa solmivat lokakuussa 2005 yhteistyösopimuksen. Yhteistoiminnan kohteena ovat erityisesti maankäyttö, asuminen ja liikenne, seudulliset palvelut sekä seudun yhteinen edunvalvonta. Yhteistoiminta perustuu vapaaehtoisuudelle ja kumppanuudelle ja yhteistoimintaa on tarkoitus lisätä vaiheittain.

Helsingin seudun sopimusperusteisen yhteistoiminnan käynnistymistä on seurattu kunta- ja alueministerin johdolla toimivassa Helsingin seudun neuvottelukunnassa, jossa on edustus seudun kunnista ja keskeisistä ministeriöistä. Hallituksen esitystä kuntien yhteistoiminnan kehittämisestä Helsingin seudulla ei ole annettu eduskunnalle.

#### *KuntaIT- hanke*

Sisäasiainministeriön asetti tammikuussa 2006 KuntaIT -hankkeen, jonka tehtävänä on

sovittaa yhteen kuntasektorin sekä soveltuvin osin koko julkishallinnon tietohallintoyhteistyötä. Hankkeen tavoitteena on asiakaslähtöisen palvelurakenteen ja julkisten palvelujen uudistamisen tukeminen tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä.

KuntaIT- hankkeessa luodaan edellytyksiä palvelujen kehittämiseksi ja sähköiselle asiointille rakentamalla yhteisiä IT-palveluja. KuntaIT- hankkeessa ovat mukana sisäasiainministeriön lisäksi Suomen Kuntaliitto ja kehittämistyötä tehdään myös tiiviissä yhteistyössä valtion IT-toiminnan johtamisyksikön (ValTIT) kanssa.

#### *Yhteispalveluhanke*

Sisäasiainministeriön tammikuussa 2006 asettaman yhteispalvelun tehostamishankkeen tavoitteena on laajentaa ja yhtenäistää nykyisten yli kahdensadan yhteispalvelupisteen palveluvalikoimaa. Hankkeen tehtävänä on

- 1) selvittää mahdollisuudet koota asiakaspalvelutehtävät yhteisesti tarjottaviksi,
- 2) selvittää mahdollisuudet koota asiakaspalvelujen tarjoaminen ensisijaisesti olemassa oleviin valtion, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen palvelupisteisiin.
- 3) selvittää mahdollisuudet lisätä yhteisesti tarjottavien palvelujen valikoimaa keskeisillä valtionhallinnon hallintopalveluilla sekä tehdä ehdotus yhteispalvelun kannalta keskeisistä sähköistettävistä prosesseista,
- 4) kartoittaa heikon tuottavuuden yksiköt valtion paikallishallinnossa sekä
- 5) tehdä ehdotus yhteistyönä järjestettävien asiakaspalvelujen hallinnoinnin ja rahoituksen järjestämisestä.

Hanke kestää vuoden 2007 kesäkuun loppuun asti. Hankkeessa ovat mukana muun muassa valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, työministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, Kansaneläkelaitos ja Suomen Kuntaliitto sekä keskeiset henkilöstöjärjestöt.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeet

#### *Kansallinen terveyshanke*

Kansallinen terveyshanke perustuu valtio-

neuvoston huhtikuussa 2003 tekemään periaatepäätökseen ja pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmaan. Hanke jatkuu vuoden 2007 loppuun. Tärkeimmäksi tavoitteeksi on asetettu tasapuolisten terveyspalvelujen turvaaminen asuinpaikasta ja varallisuudesta riippumatta. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kiinnitetään huomiota erityisesti toimivaan perusterveydenhuoltoon ja ennaltaehkäisyyn, hoitoon pääsyyn ja osaamiseen, toimintojen ja rakenteiden uudistamiseen sekä terveydenhuollon rahoitukseen. Rakenteissa päähuomio on kiinnitetty erikoissairaanhoidon yhteistyön ja työnjaon kehittämiseen. Sairaanhoidopiirit ovat erityisvastuualueittain laatineet suunnitelmat muun muassa laboratorio- ja kuvantamistoimintojen järjestämisestä vähintään yhden sairaanhoidopiiriin väestölle. Nykyään runsaat puolet suomalaisista asuu alueilla joilla kunnallinen laboratorioliikelaitos toimii sairaanhoidopiirin osana. Kuvantamistoiminnoissa kehitys on ollut selvästi hitaampaa. Toistaiseksi vaativien toimintojen keskittämisestä on sovittu varsin vähän erityisvastuualueiden sisällä. Hoitotakuuasetuksen mukaisesti sairaanhoidopiirit laativat valtuustokausittain terveyspalveluiden alueellisen järjestämissuunnitelman, jossa yhteensovitetaan erityisesti laboratorio-, kuvantamis- ja tietohallintoa alueellisesti.

Terveydenhuollon hanke edellytti perusterveydenhuollon ja lähipalvelujen järjestämistä vähintään 20 000–30 000 asukkaan seudullisella. Sen kokoisia terveyskeskuskuntayhtymiä on syntynyt muutama. Paikoin perusterveydenhuollon palvelut on järjestetty isäntäkuntamallilla. Yleisesti ottaen kehitys on kuitenkin ollut hidasta.

#### *Sosiaalialan kehittämishanke*

Vuonna 2003 asetetulla Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteena on turvata palvelujen saatavuus kaikkialla Suomessa. Tavoitteeseen pyritään uudistamalla lainsäädäntöä, palvelurakenteita ja toimintakäytäntöjä, turvaamalla henkilöstön osaaminen ja riittävyys, vahvistamalla kuntien rahoitusta ja kannustamalla kuntia tekemään kestäviä uudistuksia sosiaalipalveluissa. Sosiaalialan kehittämishanke on käynnissä vuosina 2003–2007. Hanke toimeenpanee valtioneuvoston

periaatepäätöstä sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi. Hanke sisältyy hallitusohjelmaan.

Kunnilla on yli 400 hankkeeseen liittyvää alueellista hanketta. Näissä hankkeissa keskitytään erityisesti sosiaalihuollon lähiajan kehittämistarpeisiin. Pidemmän aikavälin ja samalla periaateason kysymyksiin paneudutaan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisessa Hyvinvointi 2015-ohjelmassa, jonka ensimmäisiä tuloksia tullaan raportoimaan syksyllä 2006.

#### *Sosiaali- ja terveydenhuollon piirihankkeet*

Tällä vuosikymmenellä sosiaali- ja terveyspalveluissa on yhä enemmän kehitetty seudullista ja alueellista yhteistyötä. Eri puolilla maata perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido ja osa sosiaalitoimesta on pyritty yhdistämään suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Terveydenhuoltoalue-nimitystä on käytetty, kun yhteistyö on rakentunut entisen aluesairaalan toimialueelle (esim. Forssan terveydenhuoltoalue, Mäntän terveydenhuoltoalue). Terveyspiiri-nimitystä on käytetty, kun yhteistyö on rakentunut sairaanhoidopiirin pohjalle (Länsi-Pohja, Etelä-Karjala). Sosiaali- ja terveyspiiri -nimitystä käytetään, kun suunnitelmiin on yhdistetty perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon lisäksi myös sosiaalihuolto (Päijät-Häme, Itä-Savo). Kainuun hallintokokeilussa erikoissairaanhoido, perusterveydenhuolto ja osa sosiaalitoimesta on yhteisen maakuntahallinnon toimintaa ja hallinnonalojen väliset rajat on pyritty poistamaan käytännön työssä asiakaslähtöisyyden ja palvelukokonaisuuksien sujuvuuden takaamiseksi.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämishankkeissa merkittävä osa suuntautuu hankkeisiin, jotka pyrkivät palvelujen järjestämiseen aiempaa suuremmalla väestöpohjalla. Vuonna 2006 rahoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden yhdistämiseen tähtäviä hankkeita 10 alueella. Suurin näistä on Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveyspiirihanke. Myös Pohjois-Karjalan mallin jatkotyötä tuetaan. Pohjois-Karjalassa tavoitteena on saattaa sosiaali- terveydenhuolto tiiviiseen yhteistyöhön ensin perustasolla ja sen jälkeen maakunnallisesti.



Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin 15 jäsenkuntaa ovat päättäneet osallistua sosiaali- ja terveyspiirihankkeen valmisteluun (Heinola lähinnä erikoissairaanhoidon ja tukipalveluden osalta). Hanke on valtakunnallinen pilotti, jolla haetaan tiukkenevassa kuntataloudessa uutta palveluiden järjestämistapaa. Sosiaali- ja terveyspiiri merkitsee rakenteellisia uudistuksia ja päällekkäisten toimintojen purkamista. Peruspalvelut järjestetään lähipalveluina, erikoisosaamista edellyttävät palvelut alueellisina ja kaikkein vaativimmat keskitettyinä sosiaali- ja terveyspiirin tasolle. Samalla poistetaan keinotekoiset rajat toisaalta erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon ja toisaalta terveydenhuollon ja sosiaalitoimen väliltä. Käyttöön otetaan uusia toimintamalleja ja hyödynnetään uusia tietoteknologian mahdollisuuksia. Keskeisenä muutoksena on tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto. Sillä vahvistetaan omistajien ohjausta ja luodaan mahdollisuudet kilpailulle, mutta samalla täsmennetään julkisen terveydenhuollon roolia ja järjestämisvastuuta. Järjestelyillä parannetaan toiminnan tuottavuutta ja varmistetaan työvoiman riittävyys.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella on eri sairaanhoitoalueilla (Lohja, Länsi-Uusimaa, Hyvinkää ja Porvoo) meneillään selvityksiä sosiaali- ja terveydenhuolto-

alueiden perustamiseksi, joissa terveyskeskukset, sairaalat ja sosiaalitoimi toimisivat yhteistyössä saman hallinnollisen kokonaisuuden alla.

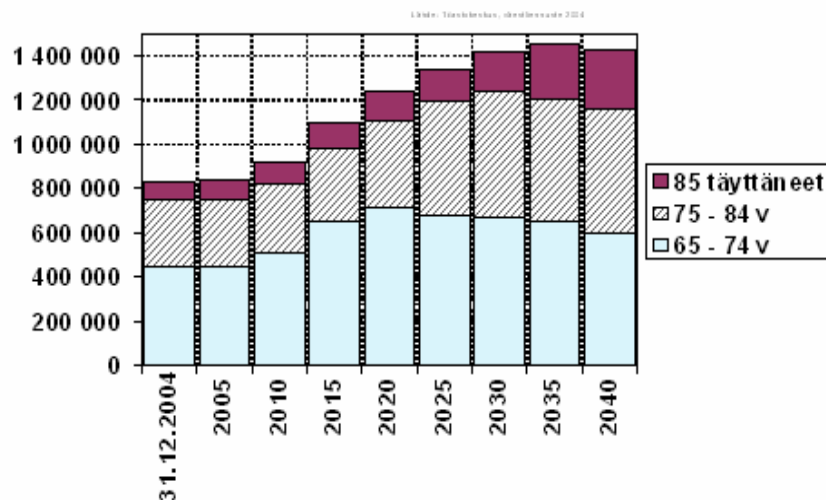
Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisiin rakenteisiin tähtäävien hankkeiden lisäksi alueellista yhteistyötä kehitetään eri sektoreilla: kieli- ja kulttuurivähemmistöjen palvelut, mielenterveys- ja päihdepalvelut. Sosiaalihuollon seudullisia kehittämissyksiköitä perustetaan varhaiskasvatuksen sosiaalityön, lastensuojelun ja vanhustenhuollon osaamisen parantamiseksi.

## 2.10. Väestökehitys

### Ikääntyminen

Tilastokeskuksen ennusteen mukaan 65 vuotta täyttäneiden osuus Suomen väestöstä kasvaa vuoden 2005 reilusta 800 000 asukkaasta noin 600 000:lla vuoteen 2035 mennessä (taulukko 11). Vuonna 2035 heitä arvioidaan olevan yli 1 400 000, joka on noin neljäsosa Suomen ennakoidusta asukasluvusta. Lisäksi yli 75- ja 85-vuotiaiden osuus kasvaa voimakkaasti lähimpinä vuosikymmeninä. Vuonna 2035 yli 85-vuotiaita on yli kaksinkertainen määrä nykyiseen verrattuna.

**Taulukko 11.** Vähintään 65-vuotta täyttäneiden osuus Suomen väestöstä vuosina 2004–2040.



Väestön ikääntyminen tuntuu voimakkaasti myös yksittäisissä kunnissa. Vuonna 2003 vain kahden kunnan väestöstä oli yli 30 prosenttia 65 vuotta täyttäneitä. Suurimmalla osalla kunnista osuus oli 10–20 prosenttia. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan 65 vuotta täyttäneiden osuus muuttuu vuoteen 2020 mennessä rajusti. Silloin 65-vuotiaiden osuus ylittää 30 prosenttiin tai sen yli jo 162 (vuoden 2003 kuntarakenteen mukaisessa) kunnassa, yhdessä jopa yli 40 prosenttiin. Väestön ikääntyminen koskettaa koko maata, vaikka alueellisesti suurin ikääntyneen väestön suhteellinen osuus tulee olemaan Itä-, Pohjois- ja Keski-Suomessa.

Samassa tahdissa kasvaa myös Suomen vanhuushuoltosuhte, eli vähintään 65-vuotiaiden määrä suhteessa 15–64 -vuotiaiden määrään. Kun yli 65-vuotiaiden määrä oli vuonna 2000 vajaat 25 prosenttia 15–64 -vuotiaiden määrästä, kasvaa luku lähes 40 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Vanhuushuoltosuhteen kasvu on Suomessa kaikkein voimakkainta Euroopan unionin 15 vanhasta jäsenmaasta. Kun Suomen vanhuushuoltosuhte oli vuonna 2000 näistä 15 maasta neljänneksi pienin, ja vuonna 2010 yhä alle EU:n keskiarvon, on se vuonna 2020 toiseksi suurin Italian jälkeen. Muutos on vuosien 2010 ja 2020 välillä huomattava.

Väestörakenteen muutos merkitsee muutoksia myös opetustoimen järjestämiseen. Peruskoulun opiskelijamäärä tulee vähenemään nopeasti vuodesta 2005 alkaen. Peruskouluikäisten määrä vähenee vuodesta 2005 vuoteen 2010 noin 43 000:lla. Vuoteen 2015 mennessä vähennys on noin 51 000.

Vuosien 2005 ja 2010 välisellä jaksolla peruskouluikäisten ikäluokat pienenevät kaikissa maakunnissa. Vuosien 2010 ja 2015 välisellä jaksolla väheneminen kääntyy kasvuun tai pysähtyy Pohjois-Pohjanmaalla, Pirkanmaalla, Uudellamaalla ja Keski-Suomessa. Kainuussa peruskouluikäisten määrä vähenee kymmenen vuoden aikana 24,5 prosenttia ja Lapissa 21,4 prosenttia.

Nuorisoikäluokkiin kuuluvien (16–18 -vuotiaiden) määrä kasvaa noin 8 500 vuodesta 2005 vuoteen 2010. Tämän jälkeen ikäluokat pienenevät nopeasti siten, että vuonna 2015 näihin ikäluokkiin kuuluvia on 13 200 vähemmän kuin vuonna 2005.

## Alueiden väestönkehitys ja muuttoliike

Sisäasiainministeriön maakuntien suhdannekehityksestä vuosina 2001–2005 tekemän selvityksen mukaan alueiden väestökehitykseen vaikuttaa ikärakenteen muutoksien lisäksi kuntien välinen muuttoliike, luonnollisessa väestökasvussa (syntyneiden ja kuolleiden erotus) olevat erot sekä maahanmuutto.

Selvityksen mukaan maan sisäisen muuttoliikkeen nettovaikutus on maakuntien välillä tarkasteluajanjaksona vähäistä. Kuntien välinen muuttoliike maakuntien sisällä oli kuitenkin voimakasta ja monien aluekeskusten muuttovoitot kasvoivat. Vuoden 2005 aikana maassamuuton nettovoitto oli suurinta Pirkanmaalla, mutta myös Uusimaa ja Varsinais-Suomi kasvattivat muuttovoittoaan aikaisempiin vuosiin verrattuna. Muuttotappiomaakuntia oli vuonna 2005 noin puolet maakunnista ja suurimmat muuttotappiot kärsivät Pohjois-Savo ja Lappi.

Maahanmuutto kasvoi selvästi vuonna 2005 edellisvuosiin verrattuna ja siirtolaisuuden nettovoitto oli vuonna 2005 noin 8 500 henkeä, mikä on 2 500 henkeä enemmän kuin vuonna 2004. Kaikissa maakunnissa maahanmuuttajien määrä kasvoi. Uudenmaan maakuntaan muutti 40 prosenttia maahanmuuttajien nettovoitosta. Uudenmaan selvään kasvuun kääntynyt väestönkehitys perustuikin suurelta osin siirtolaisuuden nettovoittoon.

Luonnollinen väestönkasvu on monissa maakunnissa kääntynyt pysyvään laskuun ja vuoden 2010 jälkeen luonnollista kasvua arvioitiin olevan selvästi vain 3 maakunnassa (Uusimaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Pirkanmaa).

Aluekeskusohjelmassa olevien kuntien seurantalutkimuksen mukaan suurimmat aluekeskukset olivat muuttovoittajia lokakuusta 2004 vuoden 2005 lokakuuhun ajoittuvalla ajanjaksolla. Kasvavia aluekeskuksia olivat muun muassa Tampere, Oulu, Hämeenlinna, Jyväskylä, Joensuu, Turku, Seinäjoki, Lahti, Mikkeli ja Rovaniemi. Esimerkiksi Vaasa, Kajaani ja Pori olivat asukkaita menettäviä aluekeskuksia seuranta-ajanjaksolla.

Vuoteen 2010 ulottuvassa Tilastokeskuksen ennusteessa asukasluku kasvaisi vain noin 15 prosentissa kuntia viisi prosenttia tai

enemmän verrattuna vuoteen 2000. Noin puolessa kunnista samalla ajanjaksolla asukasluku vähenisi vähintään viisi prosenttia. Noin viidenneksessä kuntia asukasluvun väheneminen olisi vähintään 10 prosenttia. Asukasluvun kasvu kohdistuisi selkeimmin valtakunnallisiin keskuksiin ja niiden ympäristökuntiin. Väheneminen kohdistuisi alueellisesti Pohjois- ja Itä-Suomeen ja pieniin maaseutukuntiin kaikkialla maassa. Tämä kokonaismuutos muuttaa kuntien palvelujen kysynnän rakennetta koko maassa.

#### Väestötekijöiden vaikutus palveluihin

Väestörakenteen muutoksen keskeisillä osatekijöillä eli lasten ja työikäisten määrän vähenemisellä sekä ikääntyneiden määrän kasvulla on välittömiä vaikutuksia palvelutarpeisiin. Väestökehityksen vaikutukset kuntien talouteen ja toimintaan syntyvät eri ikäryhmien määrän muutosten ohella myös alu-

eiden väestörakenteiden eriytymisen kautta. Ikääntyneiden osuus väestöstä jatkaa kasvuun kaikilla alueilla, mutta kun siihen liittyy työikäisen väestön erilainen vähenemismuhti, väestöllisten huoltosuhteiden erot kasvavat entisestään. Väestörakenteet ovat jo nyt hyvin eriytyneitä ja prosessi jatkuu sekä luonnollisen väestökehityksen että muuttoliikkeen kautta. Väestörakenteen muutos vaikuttaa lisäksi alueiden elinvoimaisuuteen, työmarkkinoihin ja taloudellisiin edellytyksiin tuottaa palveluja.

Väestötekijöiden vaikutusta kuntatalouteen voidaan kuvata olettamalla palvelutason sekä palvelujen käyttäjien osuuden eri-ikäisessä väestössä pysyvän ennallaan. Kuntien menoihin vaikuttaa tällöin vain väestön määrän ja ikärakenteen muutos. Laskelmassa kuntien tuottavuuden ei arvioida kasvavan lainkaan. Taulukko 12 havainnollistaa näitä vaikutuksia.

**Taulukko 12.** Väestötekijöiden vaikutus peruspalvelujen kysyntään (Ind. 2005=100)

Menoerä	Menot v.2004 milj. euroa	2005	2010	2020	2006– 2010 Muutos prosent- tia	2011– 2020 vuodessa
<b>KOULUTUSPALVELUT</b>	<b>5532</b>	<b>100</b>	<b>97</b>	<b>95</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,3</b>
- esiopetus	67	100	99	102	-0,1	0,3
- peruskoulu	3207	100	93	92	-1,4	-0,2
- lukio	534	100	104	92	0,8	-1,2
- ammatillinen koulutus	1204	100	102	92	0,3	-0,9
- ammattikorkeakoulu	520	100	102	92	0,3	-0,9
<b>TERVEYSPALVELUT</b>	<b>7038</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>117</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>
- erikoissairaanhoido	4518	100	104	109	0,6	0,6
- perusterveydenhuolto	2520	100	105	130	1,7	1,7
<b>SOSIAALIPALVELUT</b>	<b>4615</b>	<b>100</b>	<b>111</b>	<b>135</b>	<b>2,1</b>	<b>1,9</b>
- lasten päivähoido	1949	100	99	101	-0,2	0,2
- vanhusten laitoshuolto	776	100	116	149	2,9	2,6
- kotipalvelut	558	100	113	139	2,5	2,1
- palveluasuminen	1332	100	109	128	1,7	1,6

Erityisesti hoiva- ja hoitoalalla palvelutarpeet tulevat kasvamaan. Väestön ikärakenteen takia terveydenhuoltomenot kasvavat lähivuosina noin prosentin vuosivauhtia, jos

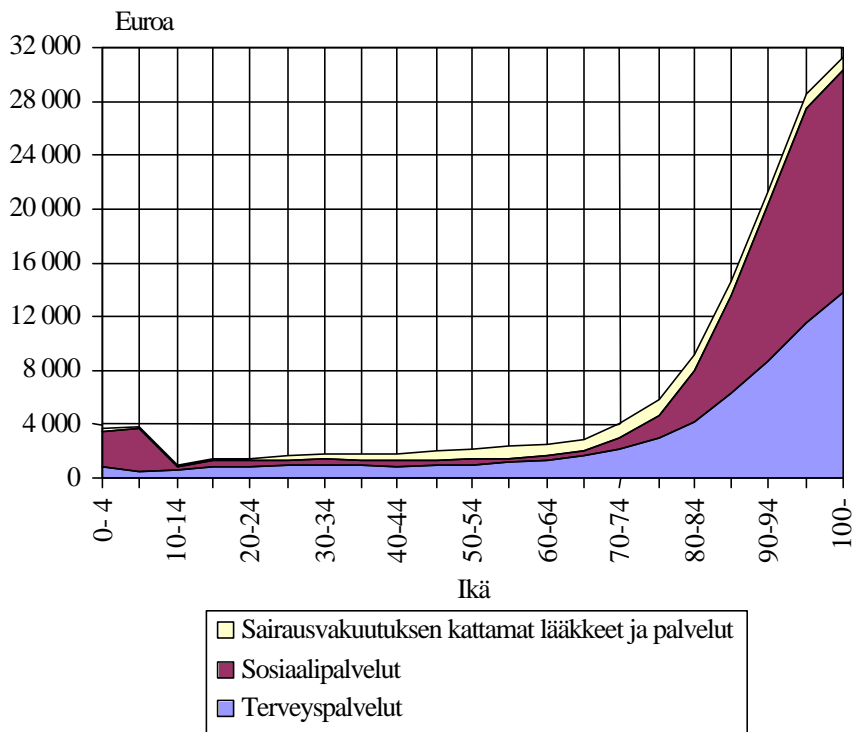
eri-ikäiset käyttävät jatkossakin terveyspalveluja kuten vuonna 2005. Kaikista nopein menojen kasvupaine aiheutuu vanhusten tarvitsemista palveluista. Menojen kasvu on no-

peaa jo lähivuodet ja edelleen nopeutuu vuoden 2020 jälkeen. Lapsiin kohdistuvat menot, kuten päivähoitomenot ja koulutusmenot taas supistuvat, jos syntyvyys säilyy Tilastokeskuksen ennustamalla alhaisella tasolla. Väestön ikärakenteen takia koulutusmenot supistuvat reaalisesti keskimäärin 0,5 prosenttia vuodessa vuoteen 2010 mennessä. Lukion, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulutuksen menot lisääntyvät vielä lähivuosina, mutta vuosikymmenen vaihteen jälkeen laskevat selvästi. Suuri riski on kuitenkin, et-

tä yksikkömenojen kasvu jatkuu nopeana myös tulevaisuudessa ikäluokkien pienentyessäkin menneiden vuosien tapaan.

Iän vaikutusta sosiaali- ja terveyspalvelumenoihin on tutkittu (taulukko 13). Yli 75-vuotiaiden sosiaali- ja terveyspalvelumenot ovat moninkertaiset nuorempiin ikäluokkiin verrattuna, ja kasvavat iän myötä yhä korkeammiksi. Esimerkiksi 85-vuotiaan sosiaali- ja terveyspalvelumenot ovat nelinkertaiset 0-5-vuotiaaseen ja lähes kahdeksankertaiset työikäiseen verrattuna.

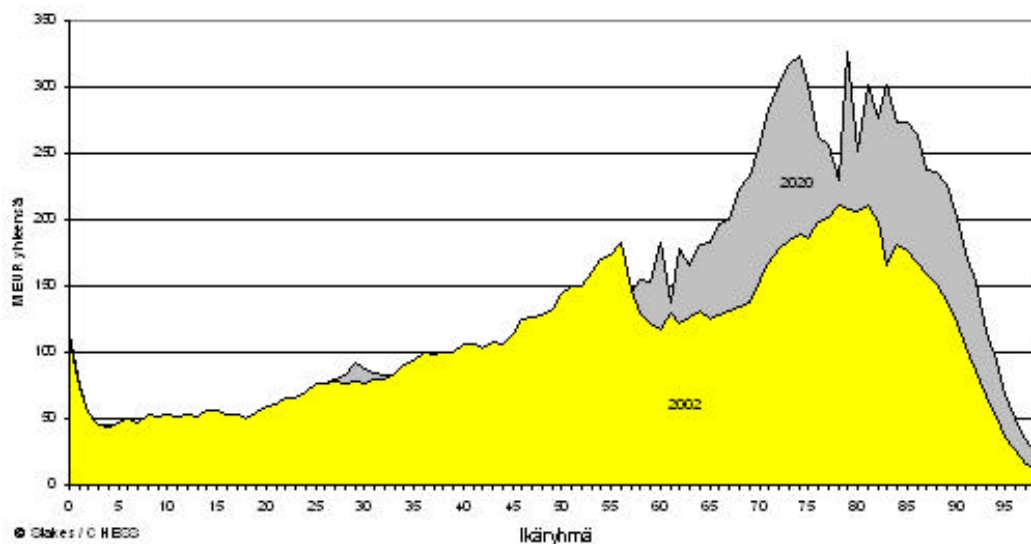
**Taulukko 13.** Sosiaali- ja terveyspalvelumenot ikäryhmittäin etuusmuodon mukaan vuonna 2004.



Kustannusten kasvu iän myötä yhdistettynä väestön voimakkaaseen ikääntymiseen tulee nostamaan erityisesti terveyden- ja vanhus-tenhuollon kokonaismenoja lähivuosikymmeninä. Taulukossa 14 näkyy selvästi suur-

ten ikäluokkien vanhenemisen mukanaan tuoma kustannuspiikki terveyden- ja vanhus-tenhuollon menoihin. Vuonna 2020 suuret ikäluokat ovat yli 70-vuotiaita.

**Taulukko 14.** Sosiaali- ja terveydenhuollon terveyden- ja vanhustenhuollon kokonaismenot ikäryhmittäin 2002 ja 2020.



### 2.11. Varainsiirtovero ja toiminnan uudelleenjärjestelyt

Varainsiirtoverolain (931/1996) mukaan varainsiirtoveroa on suoritettava kiinteistön ja arvopaperin luovutuksesta. Verokanta on kiinteistöjen luovutuksessa 4 prosenttia ja arvopaperien luovutuksessa 1,6 prosenttia. Verosta vastaa luovutuksensaaja. Varainsiirtoveron alaisesta luovutuksesta on kysymys muun ohessa silloin, kun kiinteistöjä tai arvopapereita luovutetaan apporttina osakeyhtiön osakkeita vastaan. Varainsiirtoveron saajana valtio on vapautettu velvollisuudesta suorittaa varainsiirtoveroa. Verovapaus ei sitä vastoin koske valtion liikelaitoksia.

Varainsiirtoverolain 10 §:n mukaan kunta, kuntayhtymä ja maakunta eivät ole velvollinen suorittamaan varainsiirtoveroa ostaessaan kiinteistön.

Kunta, kuntayhtymä ja maakunta ovat kuitenkin velvollisia suorittamaan varainsiirtoveroa arvopapereiden kaupasta. Arvopapereita ovat muun muassa asuin- ja kiinteistöosakeyhtiön osakkeet. Poikkeuksen verovelvollisuudesta muodostavat varainsiirtoverolain 26 §:n mukaan tapaukset, joissa kunta

– käyttäen yhtiöjärjestykseen perustuvasta kunnan lunastusoikeudesta ja osakkeiden enimmäishinnoista annetun lain (235/91) mukaista lunastusoikeuttaan hankkii asunto- tai kiinteistöosakeyhtiön osakkeita;

– käyttämällä aravarajoituslain (1190/1993) mukaista lunastusoikeuttaan hankkii osakkeita asuntolainan saaneessa asunto-osakeyhtiössä; taikka

– hankkii sellaisia asunto-osakeyhtiötalon asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavia osakkeita, joiden hankkimista varten on myönnetty aravalain (1189/93) mukaista asuntolainaa.

Osakeyhtiöt ovat velvollisia suorittamaan varallisuusveroa sekä kiinteistön että arvopapereiden kaupasta omistajatahosta riippumatta. Poikkeuksellisesti kunta tai sen omistama yhtiö voivat kuitenkin varainsiirtoverolain 43 a §:n perusteella hakemuksesta saada varainsiirtoveron palautetuksi luovuttaessaan vuosina 2004–2007 omistamansa vuokratalokiinteistön, asumisoikeustalokiinteistön taikka vuokratalo- tai asumisoikeustaloyhtiön osakkeet yhden tai useamman kunnan omistamalle osakeyhtiölle tai sen omistamalle yhtiölle saaden vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita. Kunnan tai useamman kunnan on

kuitenkin tällöin yhdessä omistettava suoraan tai välillisesti vähintään 90 prosenttia luovutettavasta vuokratalo- tai asumisoikeustalo-kiinteistöstä taikka vuokra-asunnon, vuokratalon taikka asumisoikeustalon hallintaan oikeuttavista osakkeista sekä vastaanottavan yhtiön osakkeista. Lisäksi verovapaan luovutuksen kohteena on oltava aravarajoituslaisissa, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001) 17 §:ssä tarkoitettujen käyttö- ja luovutusrajoitusten alaiset tai vuokra-asunnot ja aravavuokratalot tai niiden hallintaan oikeuttavat osakkeet tai vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain (867/1980) 10 §:ssä tarkoitettujen 20 vuoden käyttörajoitusajan alaiset asunnot tai niiden hallintaan oikeuttavat osakkeet tai asumisoikeusasunnoista annetussa laissa (650/1990) tarkoitettut muut asunnot kuin vapaarahoitteiset asumisoikeusasunnot.

Varainsiirtoverolain 4 §:n 5 ja 15 §:n 3 momentin nojalla veroa ei ole suoritettava siirrettäessä kiinteistö tai arvopaperi toimintaa jatkavalle yhteisölle yhteisömuodon muutoksen, sulautumisen tai sellaisen jakautumisen perusteella, jossa jakautuva yhteisö purkautuu, jos järjestely toteutetaan asianomaisesta yhteisöstä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Siten Kuntajakolain mukaisista kuntajakomuutoksien perusteella kunnat eivät ole velvollisia suorittamaan varainsiirtoveroa omaisuuden siirtäessä laajenevalle kunnalle tai perustettavalle uudelle kunnalle. Varainsiirtoverovelvollisuutta ei ole myöskään osakeyhtiölain (734/1978) mukaisessa yhtiön sulautumistapauksissa.

## 2.12. Kansainvälinen vertailu

Suomen kunta- ja palvelurakennetta sekä muissa maissa vireillä olevien kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskeva vertailu tehdään Ruotsin, Norjan ja Tanskan osalta.

### Tanska

Tanskan paikallishallinto on vielä vuonna 2006 kaksitasoinen. Tanskassa on mainittuna vuonna 271 kuntaa sekä 14 maakuntaa (amt). Vuoden 2007 alusta täytäntöön pantavan kun-

tarakennemuutoksen perusteella Tanskassa on 98 kuntaa ja Tanskan kuntahallinnosta tulee yksitasoinen. Maakunnat lakkaavat ja niiden tehtävät siirretään kunnille sekä valtion aluehallinnolle (region). Valtion aluehallintoyksiköjä perustetaan viisi.

Tanskan kuntarakennemuutos aloitettiin vuonna 2002, jolloin Tanskan vähemmistöhallitus asetti asiantuntijakomitean pohtimaan paikallishallinnon uudistusta ja julkisen hallinnon tehtävien uudelleenjakoa. Komiteassa oli jäseninä kuntien ja ministeriöiden edustajia sekä erityisiä asiantuntijajäseniä.

Komitean tehtävä oli laatia vaihtoehtoja paikallishallinnon rakenteesta. Toimeksianto koski sekä kunnallishallintoa että valtion paikallishallintoa. Komitea esitti vuonna 2004 kuusi eri vaihtoehtoa. Komitea ei suositellut mitään vaihtoehtoa eikä piirtänyt uutta kuntakarttaa.

Tanskan vähemmistöhallitus teki kesäkuussa 2004 yhden oppositiopuolueen kanssa poliittisen sopimuksen uudistuksen toteuttamiseksi. Mallin mukaan kuntien vähimmäiskokoksi asetettiin 20 000. Jos kunnan asukasmäärä oli tätä pienempi, kunnan oli joko tehtävä kuntaliitos tai esitettävä sopimus palvelujen järjestämisestä yhteistoiminnassa siten, että yhteistoiminta-alueella oli vähintään 30 000 asukasta. Kuntien tuli ilmoittaa vuoden 2004 loppuun mennessä, tekevätkö ne kuntaliitoksen joidenkin naapurikuntien kanssa, solmivatko ne sitovat yhteistoimintasopimukset palveluiden tuottamiseksi vai jatkavatko ne vähimmäisasukasmäärän täytyessä edelleen itsenäisinä.

Kunnat saivat uudistuksessa lisää tehtäviä ja vastuuta. Kunnille siirrettiin suurempi vastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta. Niiden tehtävänä on esimerkiksi vanhustenhuolto, vammaispalvelut, kuntoutus sekä sairauksien ehkäisy, päihdehuolto, kotisairaanhoido. Kunnat vastaavat myös koulutuksesta ja erityisopetuksesta, paikallisesta elinkeinoelämän kehittämisestä ja kulttuuritoimesta. Kunnat perustavat yhdessä valtion kanssa uudet työvoimakeskukset ja niillä on aiempaa suurempi vastuu maankäytön suunnittelussa, maanteiden ylläpidossa ja joukkoliikenteessä.

Rahoituksen pääperiaatteena oli, että rahoitus siirtyy tehtävien mukana. Verotusoikeus

on kunnilla ja valtiolla, mutta ei alueilla. Kunnat osallistuvat alueiden rahoitukseen eri tehtävissä eri tavoin. Terveydenhoidon rahoituksesta kunnat rahoittavat 20 prosenttia. Kunnat rahoittavat pääasiallisesti erityisopetuksen, koulutuksen ja muut alueiden tehtävät.

Valtion aluehallinnon päätehtävänä on terveydenhoito ja aluesuunnittelu. Valtion paikallishallinnolla ei ole verotusoikeutta. Niiden tehtävänä on myös huolehtia aluekehitystä, turismia, elinkeinopolitiikkaa ja ympäristöä koskevien suunnitelmien laadinnasta. Valtion paikallishallinnon tehtävänä on myös sovittaa yhteen kuntien yhteistoimintaa ja hoitaa julkista liikennettä perustettavien alueellisten liikenneyhtiöiden kautta.

Valtion tehtävänä on terveydenhuollon erityissuunnittelu, erityistason palvelut esimerkiksi vammaisille, toisen asteen koulutus ja ammattikorkeakoulujen ylläpito, veroarvioiden laadinta sekä yhteiskunnallisesti merkittävät kaavoitus-, ympäristö- ja luonnonsuojelutehtävät.

Uudistuksen toteuttaminen perustuu poliittiseen sopimukseen. Uudistuksesta ei säädetty erillistä lakia, vaan uudistus toteutettiin muuttamalla erityislainsäädäntöä poliittisen sopimuksen mukaisesti. Yhteensä uudistuksen toteuttaminen edellytti 50 lain muutosta. Kunta- ja tehtäväjakoon liittyvä lainsäädäntö tehtiin vuoden 2005 aikana. Rahoitusta koskeva lainsäädäntö valmisteltiin keväällä 2006.

Tanskassa on rakenneuudistuksen perusteella tehty 66 kuntaliitosta. Ennallaan jatkaa 32 isoa kuntaa. Kaksi kuntaa on päättänyt järjestää palvelut yhteistoiminnassa. Kolme pientä saaristokuntaa säilyi itsenäisinä erityisolosuhteidensa vuoksi. Kuntien keskimääräinen asukasluku on 55 000 asukasta. Kuntien koko vaihtelee pienimmästä reilun 2 000 asukkaan saaristokunnasta aina yli 500 000 asukkaan Kööpenhaminaan. Tanskan kuntarakenteen muuttui uudistuksen perusteella siten, että aiemmin 42 prosenttia kunnista oli kooltaan 5 000 -10 000 asukkaan kunta mutta vuoden 2007 alusta 40 prosenttia kunnista on 30 000 - 40 000 asukkaan kunta. Toiseksi suurimman kuntaryhmän muodostavat 50 000 -100 000 asukkaan kunnat, joita on 28 prosenttia kunnista. Aiemmin toi-

seksi suurimman ryhmän muodostivat 10 000–20 000 asukkaan kunnat, joita oli 28 prosenttia.

Uuden kuntarakenteen mukaisten kuntien valtuustot valittiin syksyllä 2005 pidetyillä kunnallisvaaleilla ja ne aloittivat toimintansa tammikuun 2006 alusta. Valtuustot toimivat vuoden verran päällekkäisesti vanhojen valtuustojen kanssa, jotta kaikki olisi valmista uuden kuntajaon tullessa voimaan vuoden 2007 alusta.

## Ruotsi

Ruotsissa kunnallishallinto on kaksitasoinen koostuen kunnista sekä maakäräjistä (landsting). Kuntia on tällä hetkellä 290 ja maakäräjiä 20. Maakäräjät vastaavat pääasiassa sairaanhoidosta ja alueellisesta kehittämisestä. Kuntien asukasluku on keskimäärin 30 800. Pienimmässä kunnassa (Bjurholm) on noin 2 600 asukasta, suurimmassa (Tukholma) noin 760 000. Maakäräjien asukasluku vaihtelee noin 57 500 (Gotlannin läänin maakäräjät) ja noin 1 860 000 (Tukholman läänin maakäräjät) välillä. Maakäräjien ja valtion läänirakenne vastaavat toisiaan.

Ruotsissa on vireillä hallintokokeiluja sekä käynnissä yleinen selvitys julkisen hallinnon tehtävistä ja niiden vastuunjaosta.

Ruotsin hallitus asetti tammikuussa 2003 komitean (ansvarskommitté), jonka tehtävänä oli vuoden 2003 loppuun mennessä kuvata ja arvioida julkishallintoa sekä tehdä alustava kartoitus sen puutteista. Tämän perusteella komitean tulee vuoden 2007 loppuun mennessä tehdä syvällisempi arvio rakenteista ja tehdä ehdotuksensa mahdollisista muutoksista. Toimeksiannon mukaan komitean tulee erityisesti tarkastella muun muassa, kuinka kunnat ja maakäräjät selviävät hyvinvointipalvelujen tuottamisesta, kuinka kunnallishallinto toimii muuttuvissa olosuhteissa ja kuinka valtion ohjaus ja kuntien yhteistoiminta vaikuttavat kunnalliseen demokraattiseen päätöksentekoon.

Hankkeen tavoitteena on taata mahdollisimman tasa-arvoiset ja lainmukaiset julkiset palvelut, joiden tuottamisessa otetaan huomioon läheisyysperiaate. Hankkeessa arvioidaan myös hallituksen ja ministeriöiden sekä keskus- ja aluehallinnon väliset suhteet sekä

arvioidaan kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Komitea jätti välimietintönsä (SOU 2003:123) joulukuussa 2003. Välimietinnön mukaan erityisesti väestön ikääntyminen ja hoidontarpeessa olevien määrän lisääntyminen lisää julkisten hyvinvointipalvelujen ja niiden rahoituksen tarvetta. Komitea asetti jatkotyönsä lähtökohdiksi demokratian toteutumisen ja kansalaisten hyväksynnän, oikeusturvan toteutumisen, asukkaiden yhdenvertaisuuden palvelujen saannissa sekä taloudellisuuden ja tehokkuuden.

Komitea esitti, että sen tuli jatkotyössä selvittää erityisesti kuntien tehtäväjako ottaen huomioon myös kuntien yhteistoiminta, paikallishallinnon rakenne, eduskunnan ja hallituksen ohjaukset, yhdenvertaiset hyvinvointipalvelut, erilaisten palvelujen tuottamistapojen vaikutus hyvinvointipalveluihin sekä EU:n vaikutus julkiseen hallintoon. Komitea katsoi, että erityisesti terveydenhuollon palveluissa tulisi tarkastella vastuunjakoja eri toimijoiden välillä. Lisäksi komitea pyrki välimietinnössään herättämään keskustelua, voisiko eri lääneillä ja kunnilla olisi erilaisia vastuita ja tehtäviä ja voisiko lisääntyvällä kuntien yhteistoiminnalla korvata kuntaliitoksia.

Ruotsin hallitus linjasi välimietinnön lausuntokierroksen jälkeen komitean jatkotyön koskemaan neljää pääkohtaa: kunnallista tehtävänjakoa, sosiaali- ja terveydenhuoltoa, aluekehitystä sekä valtion ohjausta. Hallituksen linjauksen mukaan komitean tulisi kunnallishallinnon osalta tehdä ehdotus kuntien tehtävistä, kunnallishallinnon tasojen määräästä sekä arvioida, onko voimassa oleva kunta-rakenne tarkoituksenmukainen. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta komitean tulee tarkastella rakenteita sekä selvittää, tuleeko sosiaali- ja terveydenhuollon olla samalla tavalla järjestetty koko maassa. Komitean tulee tarkastella valtiollista ohjausta kokonaisuutena ja selvittää, tulisiko eri viranomaisten toimintoja yhtenäistää tai yhdistää. Lisäksi komitean tulee selvittää lääninhallinnon tehtäviä.

Ruotsissa pidetään eduskuntavaalit syyskuussa 2006. Komitean on määrä jättää loppumietintönsä helmikuussa 2007. Jos komitean ehdottamat muutokset hyväksytään,

suunnitelman mukaan ne tulisivat voimaan vuonna 2011.

Komiteatyön lisäksi Ruotsissa on vireillä kaksi lailla toteutettua hallintokokeilua (Lag om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning (SFS 1996:1414) ja Lag om samverkansorgan i länen (SFS 2002:34).

Vuonna 1997 aloitettiin alueellisen itsehallinnon (regionalt självstyre) kokeilu Västra Götalandin, Skånen, Kalmarin ja Gotlannin lääneissä. Kokeilun tarkoituksena oli aluekehityksen tehostaminen ja demokraattisen päätöksenteon lisääminen alueilla. Itsehallintokokeilulla pyrittiin tukemaan myös Göteborgin ja Malmön suurkaupunkien kehitystä. Kokeilu on tällä hetkellä käytössä vain Västra Götalandin ja Skånen lääneissä. Kokeilua koskeva laki on voimassa vuoteen 2010 asti.

Vuonna 2003 säädettiin lailla mahdollisuudesta valita alueellinen yhteistyöelin (*samverkansorgan*) koko maassa. Käytännössä alueellinen yhteistyöelin on käytössä vain kahdeksan läänin alueella, mukaan lukien Kalmarin ja Gotlantia.

Itsehallintokokeilussa (Västra Götaland, Skåne) alueet hoitavat itsenäisesti aluekehityksen ja vastaavat täysin valtion aluekehitysrahoituksesta. Lisäksi alueet hoitavat sairaanhoidon ja suuren osan elinkeinoelämän kehittämistä sekä liikenne- ja ympäristöinfrastruktuuriin kuuluvat tehtävät.

Alueellinen yhteistyöelin vastaa alueellisen itsehallinnon tapaan alueellisesta kehittämisestä. Alueellisilla yhteistyöelimillä on vähemmän toimivaltaa kuin alueellisella itsehallinnolla. Niiden tehtävänä on laatia läänin kehitysohjelmat, yhtenäistää läänin kehityspanoksia, päättää osasta valtion aluekehitysvaroja, priorisoida läänin infrastruktuurin kehittämistoimenpiteet sekä vastata EU:n rakennerahastoihin liittyvistä tehtävistä. Yhteistyöelimen muodostavat kunnat, jotka voivat myös siirtää joitain tehtäviä yhteistyöelimelle: esimerkiksi julkisen liikenteen, turismin ja elinkeinoelämään liittyvät asiat.

Asukkaat valitsevat itsehallintokokeilussa suoraan edustajat aluevaltuustoon, kun alueellisten yhteistyöelinmallissa kunnat valitsevat yhteistyöelimen jäsenet. Itsehallintokokeilussa maakäräjien osallistuminen on pakollista, kun yhteistyöelinten mallissa se on vapaaehtoista. Yhteistyöelimen toiminta on



kuntavetoista, itsehallintokokeilussa puoluevetoista aluetason demokratiaa.

## Norja

Norjan kunnallishallinto on kaksitasoinen. Norjassa on 434 kuntaa ja 19 aluetta (fylke). Alueiden tehtävinä ovat muun muassa aluepolitiikka, lääninsuunnittelu, keskiasteen oppilaitokset, viestintä ja liikenneinfrastruktuuri sekä kulttuuriperintö.

Norjassa kunnallishallintoa on viimeksi uudistettu vuonna 2002, jolloin aiemmin alueiden vastuulla olleet sairaalat valtiollistettiin. Uudistuksen tavoitteena oli ratkaista sairaaloiden rahoitusongelma sekä selkeyttää vastuunjako terveydenhoidossa.

Norjan hallitus on päättänyt toteuttaa alue- ja paikallishallinnon hallintouudistuksen vuoden 2010 alusta lukien. Hallintouudistuksessa kolme suoralla kansanvaalilla valittua aluetta korvaisi nykyiset 19 aluetta. Uudistuksen tavoitteena on selkeyttää hallintotasojen välistä vastuu- ja tehtäväjakoja ja avoimaa valtion aluehallintoa. Tavoitteena on desentralisoida hallintoa sekä säätää alueiden tehtävistä siten, että niillä on laajempia tehtäväkokonaisuuksia hoidettavanaan yksittäisten tehtävien sijasta.

Uudistusta koskevat tehtävä- ja vastuunjako koskevat muutosesitykset annettaneen Norjan parlamentin käsiteltäväksi syksyllä 2006. Tämän jälkeen päätetään aluejaosta. Alustavan aikataulun mukaan tarkoituksena on, että aluejakoa koskeva aluevaihe tehtäisiin vuoden 2007 syksyyn mennessä. Aluejakoesityksien tulisi olla valmiita keuhällä 2008 ja hallinnonuudistus tulisi voimaan vuoden 2010 alusta.

### 2.13. Nykytilan arviointi

#### Yleistä nykytilasta

Kunnat ovat tulevina vuosina erittäin suurten haasteiden edessä. Väestö ikääntyy seuraavan 20 vuoden aikana nopeasti, mikä lisää olennaisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden kysyntää ja kustannuksia. Koulutuspalveluiden tarve puolestaan vähenee lapsi- ja nuorisikäluokkien pienentyessä. Kokonaisuutena

paineet kuntien menojen kasvuun ovat suuret. Menojen kasvupaine on suurin kunnissa, joissa vanhusväestön suhteellinen osuus on suuri ja verotulot asukasta kohden ovat alhaiset. Tätä kehitystä vahvistaa maan sisäinen muuttoliike, jossa työikäisten suhteellinen osuus väestössä pysyy nykyisellään tai kasvaa pääasiassa vain muuttovoittoisissa keskuskunnissa ja niiden kehyskunnissa. Tästä näkökulmasta ongelmat ovat suurimmat pienissä kunnissa sekä Pohjois- ja Itä-Suomen kunnissa.

Elinkeinotoiminta, väestö ja julkisten palveluiden tarve ovat keskittyneet ja edelleen keskittymässä suuriin kaupunkeihin ja maakuntien kasvukeskuksiin sekä niiden läheisyydessä oleviin kuntiin. Nämä alueet ovat maan talouden näkökulmasta strategisessa asemassa. Pääkaupunkiseudun kehitysedellytykset maan ainoana kansainvälisesti merkittävänä metropolialueena tulee turvata. Haasteena on, miten mainittujen kaupunkiseutujen muodostamien kokonaisuuksien potentiaali voidaan hyödyntää mahdollisimman hyvin. Seutuja tulisikin kehittää yhdyskuntarakenteellisesti toimiviksi kokonaisuuksiksi maankäytön, asumisen, liikenteen ja palveluiden käytön näkökulmasta.

Väestön ikääntymisen ja sodanjälkeisinä vuosina syntyneiden suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen yhdistettynä sosiaali- ja terveyspalveluiden kysynnän kasvuun vaikeuttaa kuntien mahdollisuuksia palkata riittävästi pätevää henkilökuntaa. Pulaa henkilöstöstä tulee olemaan varsinkin erityisosamista edellyttävissä ammateissa. Työikäisen väestön määrä supistuu noin 200 000 henkilöllä vuoteen 2020 mennessä. Jos julkisen sektorin henkilöstön kasvu olisi siihen asti sama kuin 2000-luvun alkuvuosina, pitäisi julkisen sektorin palkata selvästi yli puolet työmarkkinoille tulevasta uudesta työvoimasta. Kuntien tuleekin tehostaa toimintaansa nykyisestä olennaisesti, jotta työvoimavaltaiset kunnalliset palvelut voidaan turvata. Tämä ei ole mahdollista nykyisellä pirstoutuneella kunta- ja palvelurakenteella.

Kuntatalouden liikkumavara tulee jatkosakin olemaan vähäinen ja kuntien väliset erot suuret. Vaikeimmassa taloudellisessa asemassa ovat pienet alle 6 000 asukkaan kunnat sekä erityisesti kunnat Pohjois- ja Itä-

Suomessa. Kuntatalouden ongelmat liittyvät olennaisesti edellä selostettuun väestörakenteen kehitykseen ja muuttoliikkeeseen.

Edellä todetun vuoksi kunta- ja palvelurakenteita sekä palveluiden järjestämistapoja tulee uudistaa merkittävästi. Meneillään olevien eri puolilla maata toteutettavien kehittämissuunnitelmien ei voida odottaa tuovan riittävän nopeaa, kokonaisvaltaista ja laajaa ratkaisua kuvattuihin ongelmiin. Edessä oleviin haasteisiin vastaaminen edellyttää selvää rytmimuutosta kunta- ja palvelurakenteiden sekä palveluiden järjestämistapojen kehittämiseen.

#### Palvelujen alueellinen saatavuus

Läänihallitusten peruspalvelujen tilasta vuodelta 2005 tekemän arvion mukaan (sisäasiainministeriön julkaisuja 7:2006) peruspalvelujen saavutettavuus koko maan tasolla on säilynyt keskimäärin hyvänä. Kuntien välillä on kuitenkin suuria eroja palvelujen saavutettavuudessa. Alueelliset erot vaihtelevat palveluittain. Saavutettavuus on heikointa erittäin harvaan asutuissa ja vanhusvoittoisissa kunnissa sekä kasvukeskuskunnissa.

Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus on hyvä suomenkielinen opetuksen järjestämisen osalta 342 kunnassa. Yläasteopetuksen saavutettavuus on hyvä 269 kunnassa. Heikointa perusopetuksen saavutettavuus oli Kainuun, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Lapin ja Itä-Uudenmaan maakunnassa.

Perusopetuksen päättävien pääasialliset jatkokoulutusvaihtoehdot ovat lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus. Vuonna 2004 lukiossa oli aloituspaikkoja noin 40 900 ja ammatillisessa peruskoulutuksessa noin 48 700. Perusopetuksesta ammatilliseen peruskoulutukseen välittömästi sijoittumisen keskiarvo oli 38,9 prosenttia. Ääripäinä olivat Etelä-Suomen läänin 34,8 prosenttia ja Länsi-Suomen läänin 41,1 prosenttia.

Ylioppilastutkinnon suorittamisen jälkeen parhaiten sijoituttiin jatkokoulutukseen Oulun läänissä ja heikoimmin Etelä-Suomen läänissä. Toisen asteen ammatilliseen koulutukseen sijoittuneita oli suhteellisesti vähiten Etelä-Suomen läänissä ja eniten Länsi-Suomen läänissä. Ammattikorkeakouluihin

sijoittumisprosentti oli myös alhaisin Etelä-Suomen läänissä ja korkein Oulun läänissä.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksen 2006 (sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksen 2006:4) mukaan perusterveydenhuollossa vaikeus saada lääkäreitä ja hammaslääkäreitä on vaikeuttanut palvelujen tuottamista. Lääkärivajaus on sekä suurissa terveyskeskuksissa että syrjäisten maaseutukuntien terveysasemilla. Lääketieteellisten tiedekuntien lähi-alueilla vajaus on selkeästi muuta maata pienempi.

Kiireettömälle vastaanotolle terveyskeskuksen asiakkaiden tulisi päästä kolmen työpäivän sisällä. Maan eri osissa on huomattavia eroja vastaanotolle pääsyajan saamisessa, vaikka yleisesti tilanne on parantunut koko maassa. Heikoin tilanne oli Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin alueella, jossa asiakkaista 70 prosenttia joutui odottamaan vastaanotolle pääsyä yli 14 vuorokautta. Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin alueella tilanne oli paras, 20 prosenttia asiakkaista pääsi vastaanotolle 3 työpäivän kuluessa ja loput viikon kuluessa.

Perusterveydenhuollossa kaikkein pienimpien, muutaman tuhannen asukkaan kuntien yksin ylläpitämät terveyskeskuspalvelut ovat haavoittuvia ja kärsivät työvoiman vajauksesta. Työvoimavajaus oli sekä suurissa että pienissä terveyskeskuksissa, vaikka syrjäisimmät kunnat ovat vaikeimmassa asemassa.

Erikoissairaanhoidon toimenpiteisiin jonottaneiden määrä on vähentynyt merkittävästi kansallisen terveyshankkeen niin sanotun jononpurkurahoituksen avulla. Myönteisestä kehityksestä huolimatta hoitajajonoissa on edelleen palveluja odottavia henkilöitä. Yli kymmenen kuukautta jonottaneita oli suhteellisesti eniten Pohjois-Pohjanmaan, Itä-Savon, Kainuun ja Pirkanmaan sairaanhoitopiireissä.

Sosiaalipalvelujen saatavuudessa on alueellisia eroja, jotka johtuvat henkilöstön määrän ja koulutustason eroista. Etelä-Suomen ja Oulun läänissä vanhustenhuollon palvelut toteutuivat henkilövoimavaroiltaan paremmin kuin muissa läänissä. Heikoin tilanne on Lapin läänissä. Etelä-Suomen läänissä työvoiman palvelukeskusten henkilöstön riittävyys on heikointa. Oulun ja Lapin läänissä lapsiperheiden kotipalveluun on osoitettu heikosti voimavaroja.

Kielilainsäädännön soveltamisesta 2006 eduskunnalle annetussa kertomuksessa on arvioitu osittain sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuutta kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Sen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen arvioitiin yleisesti toimivan suhteellisen hyvin sekä suomen että ruotsin kielellä Pohjanmaan kaksikielisissä kunnissa ja Turunmaan kaksikielisissä saaristokunnissa. Suurissa kaksikielisissä kunnissa, erityisesti Uudellamaalla ja Turunmaalla, etenkin ruotsinkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saannin katsottiin olevan sattumanvaraista. Viranomaisilla katsottiin olevan kielitaitoisen henkilökunnan puutteen vuoksi vaikeuksia tarjota etenkin mielenterveys-, päihdehuolto-, lastenpsykiatria-, lastensuojelupalveluja sekä lasten päivähoitopalveluja ruotsin kielellä.

#### Kuntarakenne ja kuntajakolaki

Suomessa on paljon pieniä kuntia, joiden taloudelliset ja ammatilliset edellytykset turvata palvelut asukkaalleen ovat pitkällä aikavälillä riittämättömät. Pienkuntavaltainen ja pirstoutunut kuntarakenne edellyttää monimuotoisia ja päätöksentekojärjestelmiltään vaikeasti hahmottuvia kuntien yhteistyömenettelyitä, mikä heikentää demokraattisen päätöksenteon edellytyksiä kunnallisessa toiminnassa.

Kuntaliitoksia on tehty 1980-luvulta lähtien vuosittain vähän. Tosin vuosina 2005–2007 on toteutettu aikaisempaa enemmän liitoksia, eli yhteensä 25 kuntaliitosta. Noin 80 prosenttia kaikista vuosina 1970–2007 toteutetuista kuntaliitoksista on ollut kahden kunnan ja vain 20 prosenttia kolmen kunnan liitoksia. Vain kolmessa 1970-luvulla toteutetussa kuntaliitoksessa on ollut kyse neljän tai viiden kunnan yhdistymisestä.

Kuntajakolain mukaan valtioneuvostolla ei käytännössä ole harkintavaltaa kuntien esittäessä kuntajaon muutosta. Valtioneuvosto ei siten nykyään voi evätä kuntajaon muutoksen toteuttamista. Valtioneuvoston toimivaltaa koskeva säännös on siten mahdollistanut myös sellaisen kuntajaon muutoksen toteuttamisen, jolla ei ole sanottavaa vaikutusta kuntien talouteen ja palvelurakenteisiin. Yhdistymisavustuksia ja valtionosuuksien vähe-

nemisen korvauksia on pitänyt maksaa näisäkin tapauksissa.

Hallinnon ja palveluiden järjestämismuutoksen nykyistä viiden vuoden voimassaoloaikaa on pidetty yhdistyvien kuntien palveluiden yhteensovittamisen kannalta liian pitkänä. Sopimukseen liitettävää suunnitelmaa koskeva säännös on ollut voimassa niin vähän aikaa, ettei suunnitelman ohjausvaikutuksista ole vielä saatavissa riittävästi kokemuksia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan (123/2006) kiinnittänyt huomiota siihen, että valtion menot kuntien yhdistymisavustuksiin ovat kasvaneet merkittävästi viime vuosina. Tarkastusvirasto on katsonut, että kuntien yhdistymisavustuksiin liittyy merkittävä valtiontaloudellinen riski, koska valtio ei ole varautunut suuriin kuntajakomuutoksiin. Tarkastusvirasto on laskenut, että sadan kunnan vähennys maksaisi valtiolle yli 600 miljoonaa euroa.

Laskennallinen yhdistymisavustus säännös suosii pieniä kuntia koskevia kuntajaon muutoksia. Alle 2000 asukkaan kunnan avustus on 185 euroa asukasta kohden suurempi kuin yli 7000 asukkaan kunnan saama avustus. Lisäksi yhdistymisavustuslaskelmissa otetaan huomioon vain 10 000 asukasta, joten yli 10 000 asukkaan kunnan asukaskohtainen avustus on vielä pienempi kuin yli 7000 asukkaan kunnan avustus. Laskennallinen yhdistymisavustus on määrätynyt yhdistyvien kuntien asukasmäärän perusteella eikä niissä ole erikseen otettu huomioon kuntien määrää. Avustuksen enimmäismäärä on täytynyt useimmiten jo kahta kuntaa koskevassa kuntajaon muutoksessa. Laskennallinen yhdistymisavustussäännös ei ole kannustanut useita kuntia koskeviin kuntajaon muutoksiin.

Kuntajaon muutoksen suurimmaksi esteeksi on koettu useassa tapauksessa valtionosuuksien menetykset. Merkittävin valtionosuuksien menetyksien suuruuteen vaikuttava seikka on kuntajaon muutoksen aiheuttama muutos kuntien verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen. Myös eräät valtionosuuksien määrätymisperusteet, kuten syrjäisyyslisä, saattavat aiheuttaa kuntaliitosten yhteydessä merkittäviä valtionosuuksien menetyksiä.

Valtionosuuksien vähenemisen korvauksen määräytymisperusteet ovat myös osoittautuneet ongelmallisiksi tilanteissa, jossa lakkaava kunta jaetaan useampaan kuntaan. Jakamisen toteuttamistavasta riippuen nykyiset määräytymisperusteet voivat johtaa ennakkoimattomiin ja muihin kuntaliitoksiin verrattuna kohtuuttoman suuriin korvauksiin. Tämä johtuu siitä, että valtionosuuksien eri määräytymisperusteet toimivat eri tavoin toteutuissa kuntaliitoksissa eri tavalla.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tukea koskevat säännökset ovat olleet nykyuudossaan voimassa vuoden 2005 huhtikuun alusta lukien. Investointi- ja kehittämishankkeiden tukea on kuitenkin myönnetty vuoden 2003 alusta voimaan tulleista kuntaliitoksista lähtien. Valtiotalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan katsonut pääasiassa ennen vuotta 2005 voimassa olleeseen investointi- ja kehittämishankkeiden tukisääntöön perustuvan käytännön perusteella, että tuetut hankkeet ovat olleet liiaksi investointihankkeita ja sellaisia hankkeita, joita ministeriöt eivät ole asettaneet omissa arvioissaan etusijalle tai jotka eivät ole olleet ministeriöiden toteutuslistalla lainkaan. Tarkastusvirasto on painottanut kehittämishankkeita ja esittänyt harkittavaksi, voitaisiinko investointi- ja kehittämishankkeiden tuki ja laskennallinen yhdistämisavustus yhdistää rakennemuutostueksi. Tarkastusvirasto myös arvosteli tuen myöntämis- ja maksamiskäytäntöjä.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuen käytännön toteutuksessa on katsottu, että tuettavien hankkeiden valvonta on vaikeaa ja hallinnollisesti työlästä.

Kuntajakolain henkilöstön siirtymistä koskevat säännökset ovat erityissääntöksiä työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lain liikkeenluovutussääntöksiin nähden. Kuntajakolain säännökset eivät koske kuitenkaan määräaikaisissa palvelussuhteissa olevia henkilöitä, joiden asema määräytyy EY:n liikkeenluovutusdirektiivin perusteella. Liikkeenluovutusdirektiivikään ei koske määräaikaisia viranhaltijoita, jos kysymys on hallintoviranomaisten uudelleenorganisoinnista tai hallinnollisten tehtävien siirtämisestä hallintoviranomaisilta toiselle.

Työmarkkinaosapuolet ovat yhdessä esittäneet sisäasiainministeriölle, että henkilöstöä koskevia kuntajakolain sääntöksiä tulisi yhdenmukaistaa ja kuntajaon muutoksiin tulisi soveltaa työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaisia liikkeenluovutussääntöksiä.

Kuntajakolain säännökset eläketurvasta ovat vanhentuneet, eikä niitä enää ole sovellettu päätettäessä henkilöstön eläketurvasta kuntajaon muutoksissa.

#### Kuntia koskevat jaotukset

Kuntia koskevat jaotukset eivät ole yhdenmukaisia. Manner-Suomessa on maakuntia 19, sairaanhoitopiirejä 20 ja erityishuoltopiirejä 17, joista Kärkällä samkommun järjestää erityishuollon palveluja ruotsinkielisille koko maassa. Erilaiset jaotukset ovat syntyneet tehtävistä johtuvista erilaisista yhteistoimintatarpeista vuosien aikana. Alueilla, joissa sairaanhoitopiirien ja erityishuollon alueellinen jaotus on ollut yhteneväinen, kuten esimerkiksi Pohjois- ja Etelä-Karjalassa, erikoissairaanhoito ja erityishuolto on yhdistetty samaan kuntayhtymään.

#### Sosiaali- ja terveydenhuolto

Nykyisin perusterveydenhuollon ja erityisesti sosiaalitoimen palveluita hoitavat yksin hyvinkin pienet kunnat. Sekä perus- että erityispalvelujen saatavuus on väestön näkökulmasta osittain sattumanvaraista ja riippuvaista asuinpaikasta. Pienten kuntien käytössä ei ole riittävästi koulutettua henkilöstöä erityispalveluihin, koska niiden tuottamisen edellyttämät ylikunnalliset palvelurakenteet ovat heikosti kehittyneet tai puuttuvat kokonaan. Nykyjärjestelmässä pienet kunnat ovat usein yksin kohtuuttomien ja mahdottomienkin tehtävien edessä.

Tukemalla kuntien välistä yhteistyötä on tilannetta pyritty korjaamaan tavoitteena, että maan kaikissa osissa asukkailla on yhdenvertaiset mahdollisuudet saada korkeatasoisia sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erityispalveluja ja palvelut olisi tehokkaasti järjestetty. Seudullinen ja alueellinen yhteistyö

on asetettu keskeiseksi tavoitteeksi sekä terveydenhuollon että sosiaalialan tulevaisuuden turvaamista koskevilla valtioneuvoston periaatepäätöksissä. Vaikka selvää edistymistä kuntien välisessä yhteistyössä on tapahtunut, kehitys on muutostarpeeseen nähden ollut hidasta ja alueellisesti epäyhtenäistä.

Erityisesti sosiaalihuollossa kuntien välinen yhteistyö on ollut vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa, koska erityispalveluja tarjoavia kuntayhtymiä, joihin kunnan on kuuluttava, on ollut lähinnä vain kehitysvammahuollon tarpeisiin. Terveydenhuollossa sairaanhoitopiirit turvaavat kohtuullisesti erikoisosaamista vaativien palveluiden saamisen. Tämä koskee erityisesti kiireellistä ja välttämätöntä hoitoa. Palvelujen saatavuuden turvaaminen maan kaikissa osissa sekä tuottavuuden lisääminen edellyttäisi kuitenkin nykyistä selvästi pidemmälle menevää kuntien välistä yhteistyötä ja työnjakoa sekä sosiaali- että terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä. Pyrkimyksistä huolimatta kuntien välinen yhteistyö on kuitenkin valtakunnallisesti tarkastellen monilta osin yksittäisten alueiden aktiivisuuden varassa ja kokonaisuutena tarkastellen sattumanvaraista. Myös valtakunnallista väestöpohjaa edellyttävien erityispalvelujen turvaaminen on erityisesti sosiaalihuollon osalta puutteellisesti järjestetty.

Palvelujen saatavuudessa on jo nykyisellään alueellisia eroja ja erot uhkaavat kasvaa tulevaisuudessa kuntien rahoituspohjan heikkenemisestä ja henkilöstön saatavuuteen liittyvistä ongelmista johtuen. Nykyinen hajanainen kunta- ja palvelurakenne pahentaa näitä ongelmia. Kuluvalla hallituskaudella tärkein valtakunnallinen ponnistus näiden ongelmien ratkaisemiseksi ovat olleet sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliset ohjelmat, niissä asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi suunnattu rahoitus ja lainsäädännön muutokset (muun muassa terveydenhuollon hoitoon pääsyn turvaaminen ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointi).

Myös suuret kuntakohtaiset erot sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksissa antavat viitteitä laajoihin eroihin palvelujen rahoitusmahdollisuuksissa ja saatavuudessa. Kun sosiaali- ja terveystoimen keskimääräiset nettokustannukset olivat vuonna 2004 noin 2300 euroa asukasta kohti, pienimmillään nettokustan-

nukset olivat noin 1600 euroa asukasta kohti ja enimmillään yli 3100 euroa asukasta kohti.

Nykyinen hajanainen kunta- ja palvelurakenne merkitsee sosiaali- ja terveydenhuollossa myös sitä, ettei tietoteknologian tarjoamia mahdollisuuksia palvelujen tuotannon tehostamiseksi ole mahdollista hyödyntää täysimääräisesti. Alueellisen ja myös valtakunnallisen koordinaation puuttuessa tietoteknologiset ratkaisut ja rakenteet ovat sosiaali- ja terveydenhuollossa monelta osin päällekkäisiä ja yhteen sopimattomia sekä erityisesti sosiaalihuollossa perustuvat usein yksittäisten kuntien päätöksiin ja ratkaisuihin.

Perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta kunnallisen kehittämistoiminnan pysyvät rakenteet puuttuvat kokonaan tai ovat heikot suurimpia kuntia lukuun ottamatta. Sairaanhoidopiireillä ja erityishuoltopiireillä on kokonsa puolesta voimavaroja järjestelmälliseen kehittämiseen, mutta kehittämistoiminnan järjestämisessä on suuria eroja piirien välillä. Kokonaisuutena voidaan sanoa, että toiminnan kehittäminen on liikaa yksittäisten aloitteiden ja henkilöiden sekä määräaikaisten projektien varassa.

Sosiaalitoimen osalta kuntien kehittämistoiminnan tilasta on sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta laadittu selvitys vuonna 2006 (Sosiaalikehitys Oy, väliraportti kesäkuu 2006). Selvityksen mukaan valtakunnallinen Sosiaalialan kehittämishanke on merkittävästi lisännyt sosiaalihuollon kehittämistä aluetasolla ja samalla kehittämistoimintaan osallistuneiden kuntien määrä on selvästi kasvanut. Sosiaalialan osaamiskeskustoilla on ollut keskeinen rooli alueellisen kehittämistyön organisoijana ja myös käynnistäjänä kuntien tukena. Seudulliset yhteistyörakenteet ovat selvästi vahvistuneet, mutta toisaalta pienehkö osa kunnista näyttää olevan syrjäytymässä kaikesta kehittämistoiminnasta. Kehittämistoiminta on nykyisellään hyvin hankepainotteista ja varsinaisia kehittämistoimintaan tarkoitettuja pysyviä virkoja on sosiaalitoimessa lähinnä vain suurimmissa kunnissa.

Vuoteen 2010 mennessä sosiaali- ja terveyspalveluista jää noin neljännes nykyhenkilöstöstä eli 55 000 ihmistä eläkkeelle. Väestön ikääntyessä ja jäädessä eläkkeelle uusia

sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia on houkuteltava alalle aikaisempaa pienemmistä ikäluokista. Samaan aikaan kasvavat asiakasmäärät lisäävät pienentyneen työvoiman työmäärää.

Peruspalvelujen laatua pidetään Suomessa edelleen hyvänä ja kansalaiset arvostavat saamiaan palveluja. Myös kansainvälisten vertailututkimusten mukaan terveydenhuollon tulokset ovat hyviä ja Suomessa tuotetaan palvelut kilpailukykyisesti muihin maihin nähden.

Kuntien verotulot ja valtionosuudet eivät kuitenkaan tahdo riittää varmistamaan tarpeellisia palveluja edullisestikaan tuotettuina jos kunnan väestörakenne on epäedullinen. Tulevaisuudessa rahoitusongelman ennakoidaan edelleen pahenevan. Epätasa-arvo palvelujen saatavuudessa voi edelleen kasvaa.

Palvelujen järjestämistavassa on myös monia seikkoja, jotka edellyttävät uudelleen arviointia. Sektorirajat haittaavat usein palvelujen ja hoidon järjestämistä tarkoituksenmukaisella tavalla. Hallinnollinen hoidon porrastus tuo palvelujen järjestämiseen joustamattomuutta. Hoito- ja palveluketjujen katkokset synnyttävät tarpeetonta voimavarojen käyttöä, puutteita tiedonkulussa, viiveitä hoidon saamisessa ja päällekkäistä tutkimusta.

#### *Terveyden ja hyvinvoinnin sekä sosiaalisen turvallisuuden edistäminen*

Terveyden, toimintakyvyn ja hyvinvoinnin sekä sosiaalisen turvallisuuden edistämiseen sisältyy suuria mahdollisuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen ja kustannusten kasvun hallinnassa. Useimmat kasvavat terveysongelmat ovat nykytiedon mukaan ehkäistävissä. Esimerkiksi aikuistyyppin diabeteksen ja vanhusten luunmurtumien määrän ja hoidon tarpeen ennakoitaan nykytrendien perusteella kaksinkertaistuvan lyhyessä ajassa. Näiden syyt ja ehkäisykeinot tunnetaan hyvin, ja ehkäisytuloksellisuus on osoitettu paikallisella tasolla. Ehkäisevä työ on kuitenkin selvitysten mukaan taantunut. Myös sosiaalisen syrjäytymisen ja päihteiden käytön haasteisiin on ennaltaehkäisy vaikuttavampaa, kustannustehokkaampaa kuin niin kutsuttu korjaava hoito. Kunta- ja palvelurakennehankkeen aluekierroksen palautteissa

painotettiin terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tärkeyttä ja sen tarkoituksenmukaisen järjestämisen huomioon ottamista uudistuksessa.

Terveydenhuollossa tärkeimmässä roolissa ovat ehkäisevät palvelut, jotka tarjotaan kansalaisten arkea lähellä olevina lähipalveluina (neuvolat, kouluterveydenhuolto, opiskeluterveydenhuolto, työterveyshuolto). Lisäksi ehkäisevän näkökulman tulisi olla läpäisevänä kaikissa sosiaali- ja terveystalouksissa. Kansanterveyden kehitykseen vaikuttavat kuitenkin suuresti tekijät, jotka ovat paljolti terveydenhuollon vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella, mutta joihin voidaan vaikuttaa muiden sektorien toimin.

Sosiaalihuollossa on ryhdytty entistä enemmän painottamaan ehkäisevää toimintaa ihmisten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Lähtökohtana on sosiaalisten näkökohtien ja vastuun huomioiminen kaikilla politiikan sektoreilla. Keskeistä ehkäisevän sosiaalihuollon toteuttamisessa on yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen sekä muiden viranomaisten kuten koulutoimen, maankäytöstä, rakentamisesta, asumisesta, työllistämisestä, kulttuuri- ja vapaa-ajan toiminnoista sekä liikenne- ja muista palveluista vastaavien viranomaisten välillä. Keskeistä on myös se, että palvelutoiminnassa osataan tunnistaa ja puuttua ongelmiin riittävän varhaisessa vaiheessa mikä esimerkiksi lastensuojelutyössä on ensiarvoisen tärkeää.

Terveys 2015-kansanterveysohjelma on sosiaali- ja terveysministeriön strateginen hanke, jolla toteutetaan hallitusohjelman linjauksia. Ohjelma tukee ja edistää terveyttä yhteiskunnan kaikilla sektoreilla. Ohjelman toimeenpanossa on painotettu terveyttä edistävää yhteistyötä hallinnonalojen eri tasoilla. Tavoitteena on parantaa lasten hyvinvointia ja terveyttä, vähentää nuorten tupakointia sekä alkoholin ja huumeiden käyttöä, vähentää nuorten miesten tapaturma- ja väkivaltakuolleisuutta sekä kehittää työikäisten työ- ja toimintakykyä sekä työelämän oloja työssä jaksamiseksi. Sen lisäksi tavoitteissa on parantaa yli 75-vuotiaiden toimintakykyä ja terveitä elinvuosia sekä vähentää väestöryhmien välisiä terveyseroja. Sosioekonomisten ryhmien ja siviilisäätyjen suuret ja kasvavat terveys- ja etenkin kuolleisuuserot ovat olleet

syynä Kansanterveyslaitoksen terveyserojen kaventamishankkeen (TEROKA) käynnistämiseen. On tärkeää eri hallinnonaloilla arvioida tehtävien päätösten vaikutuksia terveyden eriarvoisuuteen ja palvelujärjestelmän kehittämisessä on pyrittävä vastaamaan heikompiensaisten palvelutarpeeseen.

### *Päihdehuolto*

Valtioneuvoston lokakuussa 2003 tekemän alkoholipolitiikan linjauksia koskevan periaatepäätöksen mukaan tavoitteena on alkoholi- ja huumeiden kulutuksen kääntäminen laskuun, alkoholin lasten ja perheiden hyvinvoinnille aiheuttamien haittojen vähentäminen sekä alkoholi- ja huumeiden riskikäytön ja siitä aiheutuvien haittojen vähentäminen. Alkoholi- ja huumeiden kulutus 2004–2007 luotiin kokoamaan ja kehittämään alkoholin haittojen vähentämistä.

Alkoholin kulutus on ollut jatkuvassa kasvussa viimeisen kymmenen vuoden ajan ja erityisen voimakkaana vuonna 2004. Päihdehuollon tarpeeseen vaikuttaa ennen kaikkea päihdehuollon käytön määrä ja laajuus. Alkoholin kulutuksen kasvu näkyy lisääntyneinä sosiaalisina ja terveydellisinä sekä turvallisuushaittoina. Huumeiden käyttö ei näytä tällä hetkellä kasvavan, mutta koko 90-luvun kasvaneen käyttö näkyy kasvaneena palvelutarpeena. Kasvava päihdehuollon käyttö ja siitä johtuvat haitat heijastuvat kuntien koko palvelujärjestelmään, ei vain erityisiin päihdehuoltoihin.

Kunnat ovat yhä suurempien haasteiden edessä. Lisääntyneen päihdehuollon myötä päihdeasiakkaiden määrä ja hoidon ja palvelujen tarve kasvaa jatkuvasti. Samoin lisääntyvät yhä monimutkaisemmat huume-, lääke- ja sekakäyttöriippuvuudet. Myös palvelujen ulkopuolelle jäävien tai jättäytyvien syrjäytyneiden suurkuluttajien tilanne on sekä yksilön että koko yhteiskunnan ja kansantalouden kannalta huolestuttavaa. Lääninhallitusten peruspalveluarvioinnin mukaan kunnissa ei ole lisätty hoitomahdollisuuksia päihdehuollon kasvun aiheuttaman tarpeen mukaisesti ja alkoholi- ja huumeongelmia jää hoitamatta.

### *Vammaispalvelut*

Vammaispalveluja järjestämisen keskeinen periaate on, että vammaisen henkilö saa palvelut osana yleistä palvelujärjestelmää. Kunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että palvelut soveltuvat myös vammaisille henkilöille. Vasta toissijaisesti turvaututaan erillispalveluihin. Kunnan vastuu vammaishuollon palvelujen ja tukitoimien järjestäjänä on keskeinen. Yksityiset palveluntuottajat ja kansalliset järjestöt täydentävät julkisia palveluja ja kunnat hankkivat näiltä osan vammaisten henkilöiden tarvitsemista palveluista. Palvelujen järjestämisen ohella kunnan tehtävänä on myös ehkäistä ja poistaa vammaisten henkilöiden toimintamahdollisuuksia rajoittavia esteitä ja haittoja siten, että he voivat toimia yhteiskunnan tasavertaisina jäseninä.

Vammaispalveluja saavien henkilöiden määrä on kasvanut vuosittain. Vammaispalveluiden käytön lisääntymisestä huolimatta vammaiset henkilöt kokevat ongelmia niiden saatavuudessa. Selvitysten mukaan erityisesti vammaisen henkilön arjen toimintojen kannalta keskeisten tulkit-, kuljetus- ja avustajapalveluiden saatavuus on koettu erittäin huonoksi. Palveluiden saatavuudessa on myös suuria kuntakohtaisia eroja.

### *Lastensuojelu*

Valtaosa suomalaisista lapsiperheistä voi hyvin, mutta samanaikaisesti Suomessa on jatkuvasti kasvava lasten ja nuorten joukko, jolla on yhä monimuotoisempia ongelmia. Ongelmat näkyvät lisääntyvänä lastensuojelun tarpeena. Kymmenessä vuodessa lastensuojelun asiakasmäärä on kasvanut yli 100 prosenttia. Avohuollossa olevien lasten määrä on tällä hetkellä jo lähes 60 000 lasta eli 5,4 prosenttia alle 18-vuotiaista. Myös huostaan otettujen ja sijoitettujen lasten määrä on jatkanut kasvuaan. Kymmenessä vuodessa vuosittain tehtyjen uusien huostaanottojen määrä on kaksinkertaistunut: ne ovat lisääntyneet tuhannesta kahteentuhanteen lapseen. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten lukumäärä on kasvanut 2-5 prosentilla ja vuonna 2004 sijoitettuja lapsia oli 14 700, joka on 1 prosenttia kaikista alle 18-vuotiaista. Sijais- huollon palveluista merkittävä määrä, 2/3

tuotetaan yksityisinä palveluina.

Asiakasmäärien kasvu on vahvistanut tarpeita organisoida lastensuojelutyö toisin ja uudistaa palvelujärjestelmää. Alueelliset erot palvelujen saatavuudessa ja laadussa ovat huomattavia. Lastensuojelua erityisosaamista vaativana erityispalveluna ei pystytä enää organisoimaan jokaisen kunnan omasta toimesta, vaan tarvitaan palvelujärjestelmän uudelleen arviointia ja ylikunnallisia, usein seudullisia tai maakunnallisia ratkaisuja. Muutosta keskitettyihin, ylikunnallisiin palveluratkaisuihin onkin tapahtunut ja näin esimerkiksi erityistyöntekijöiden tuki ja konsultaatio sekä perhehoidon käytön yleistyminen ovat olleet mahdollisia.

#### *Ikääntyneiden palvelut*

Suomi ikääntyy kolmen seuraavan vuosikymmenen aikana voimakkaasti ja pysyvästi. Kansallisten ja kansainvälisten arvioiden mukaan 25–30 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä ja puolet 85 vuotta täyttäneistä tarvitsee apua päivittäin. Palvelutarpeeseen vaikuttavat yksilön oman terveydentilan ja toimintakyvyn lisäksi myös elinympäristön esteettömyys, asumisolot sekä sosiaalisten verkostojen toimivuus – erityisesti läheisten antaman avun määrä. Ikääntyneiden palveluiden kehittämisessä korostetaan kotona asumista ja avopalveluita sekä omaishoidon tukemista. Palvelut eivät kuitenkaan ole kaikin osin kehittyneet asetettujen tavoitteiden mukaisesti; kotipalveluja saavat yhä harvemmat ja kuntien erot palvelutarjonnassa ovat suuria. Palvelurakenteessa on kuitenkin tapahtunut myös muutosta avohoidon suuntaan; omaishoitoa saavien määrä on kasvanut ja pitkäaikaista laitoshoidon on korvattu tehostetulla palveluasumisella.

#### *Suomen terveystalouden palvelujärjestelmä OECD:n arvioimana*

Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD teki sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta Suomen terveydenhuollon arvioinnin vuonna 2005 (OECD Reviews of Health Care Systems, Finland. OECD 2005). Arviointiraportin mukaan Suomen terveydenhuolto toimii kansainvälisen vertailun

valossa suhteellisen hyvin. Myönteisenä nähtiin terveydenhuollon toimivuutta parantavat uudistukset, kuten hoitotakuu, sähköisen potilasasiakirjajärjestelmän valmistelu, palvelusetelien käyttö vanhuspalveluissa ja omaishoidon kannustaminen. Useat terveyspalvelujen laatu- ja vaikuttavuusmittarit ovat hyviä kansainvälisessä tarkastelussa, ehkäisevää terveydenhoitoa on painotettu ja henkilöstö on osaavaa. Lisäksi terveydenhuollon kokonaiskustannukset, 7,4 prosenttia bruttokansantuotteesta, ovat hyvin hallinnassa.

Arviointiraportti moittii epätasa-arvoisesta hoitoon pääsystä. Kansainvälisten selvitysten perusteella yleislääkäripalvelujen käytössä katsottiin olevan Suomessa suurta eriarvoisuutta eri tuloryhmien kesken.

Kansainvälisen vertailun perusteella suomalaisen järjestelmän ongelmakohtia ovat OECD:n mielestä lisäksi erityisesti kovaa vauhtia nousevat lääkekustannukset ja sairausvakuutuksen korvausjärjestelmän luonne ylipäätään, pitkät hoitojonot sekä terveydenhuollon henkilöstön saatavuus. Lähinnä muiden maiden kokemusten perusteella raportissa esitetään huoli siitä, etteivät hoitotakuu-uudistuksen aikaansaamat muutokset välttämättä ole pysyviä.

Kansallisen terveydenhuollon hankkeen toimet ovat OECD:n mukaan hyviä, mutta eivät riittäviä. Terveydenhuollon rakenteisiin ja kannusteisiin kaivattiinkin uudistuksia kestävän rahoituksen ja voimavarojen tehokkaan käytön varmistamiseksi.

Vaikka huomattava osa OECD:n politiikkasuosituksista kohdistuu lääkemenojen kasvun taittamiseen, useat politiikkasuositukset tukevat selvästi kunta- ja palvelurakennemuutosten tavoitteita palvelujen saatavuuden, laadun ja rahoituksen turvaamisesta.

OECD:n arvion mukaan palvelujen saatavuuden maantieteellinen epätasa-arvo helpottuisi, mikäli kuntakoko olisi suurempi ja palveluiden rahoituksesta suurempi vastuu siirrettäisiin kunnilta valtiolle. OECD ehdottaa, että selvitetään tarvevakioitujen sosiaali- ja terveystalouden kuntakohtaista vaihtelua.

OECD:n raportissa todetaan, että terveysmenojen kasvu tulee pitää kontrollissa. Voimavarojen kohdentamisessa tulisi painottaa terveyden edistämistä ja ennaltaehkäisevää työtä. Sairaaloitten toiminnallisen tehokkuu-



den parantamiseksi OECD ehdotti sairaanhoitopiirien määrän vähentämistä, sairaalapalvelujen tilaamisen ja tuottamisen erottamista. Sairaaloiden laskutusperusteet tulisi yhtenäistää, jotta vertailu olisi mahdollista. Lisäksi sairaaloiden rahoitus pohjaa ja budjetoitinkäytäntöjä ehdotettiin tarkistettavaksi.

Sairaaloiden ja terveyskeskusten vertaisarvioinnin laajentamista ja kehittämistä pidettiin tärkeänä. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon parempi yhteistyö loisi edellytyksiä tuottavuuden kohentamiselle. Sähköisen potilasasiakirjajärjestelmän kehittäminen nähtiin merkittäväksi, ja siihen kannattaa suunnata voimavaroja. Lisäksi viranomaisten seurantatietoja palveluiden määrästä, saatavuudesta ja kustannuksista tulisi lehtää ajantasaisempaan seurantaan.

#### Ammatillinen koulutus

Ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkko on muuttunut voimakkaasti viimeisten 15 vuoden aikana valtion oppilaitosten kunnallistamisen ja ammattikorkeakoulujen muodostamisen seurauksena. Viime vuosina ammatillisen koulutuksen kokoaminen on tapahtunut pääasiassa alueille muodostettujen kuntayhtymien ja eräissä tapauksissa osakeyhtiöiden toimesta.

Ammatillisen koulutuksen järjestämiseen ja koulutuksen järjestäjaverkon kehittämiseen vaikuttavia toimintaympäristön muutoksia ovat erityisesti väestön ikärakenne ja työvoiman saatavuus. Erityisenä haasteena on toisaalta osaavan työvoiman saannin ja toisaalta koulutuksen saavutettavuuden turvaaminen maan eri osissa. Nykyinen järjestäjaverkko ja sen koulutustarjonta ei kuitenkaan kaikilta osin pysty riittävän joustavasti vastaamaan työelämän muuttuviin osaamis- ja koulutustarpeisiin. Tarvetta on edelleen koota järjestäjaverkkoa ja muodostaa vahvempia ammatillisen koulutuksen järjestäjiä.

Valtioneuvoston vuosille 2003–2008 vahvistaman koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman tavoitteena on vahvistaa ammatillisen koulutuksen palvelukykyä ja roolia alueiden kehittämisessä. Tämä edellyttää riittävät osaamista koskevat voimavarat omaavaa koulutuksen järjestäjaverkosta, monipuolisia ja toimivia työelämasuhteita

sekä koulutuksen järjestäjien välistä yhteistyötä. Myös opetusministeriön laatiman koulutus- ja tiedepolitiikan aluestrategian mukaan ammatillisen koulutuksen palvelukyky tulee turvata ja ammatillisen koulutuksen roolia alueiden kehittämisessä tulee vahvistaa muun muassa järjestäjaverkkoa kokoamalla.

Valtioneuvoston vahvistaman kehittämissuunnitelman mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjästä muodostetaan riittävän suuria ja monipuolisia tai muutoin vahvoja koulutuksen järjestäjiä, joilla on edellytykset kehittää työelämää ja vastata sen osaamistarpeisiin. Tavoitteena on eri keinoin edistää yhtenäisten koulutusorganisaatioiden, ammattiopistojen, muodostumista molempien kieliryhmien tarpeet huomioon ottaen.

Valtion vuoden 2006 talousarvion mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoamista jatketaan alueellisen kehittämistyön ja voimavarojen tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan käytön edellytysten parantamiseksi. Tavoitteena on muodostaa etupäässä alueellisia tai muutoin vahvoja ammattiopistoja, joiden toiminta kattaa koulutuksen järjestäjän kaikki koulutustoiminnot ja opetusyksiköt.

Opetusministeriö on käynnistänyt keväällä 2006 vuoteen 2008 kestävä opetusministeriön ja koulutuksen järjestäjien välisen vuorovaikutteisen hankkeen, jonka tavoitteena on edistää ammatillisen koulutuksen kehittämistä kokonaisuutena ja järjestäjaverkon kokoamista valtion talousarviossa kuvatun tavoitteen saavuttamiseksi. Hankkeeseen liittyen on kaikkia ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjiä pyydetty 31 päivään elokuuta 2006 mennessä arvioimaan sekä selvittämään edellytykset järjestäjaverkon kokoamiseen alueella tai seutukunnassa ja muun muassa tekemään samalla vuoden 2007 alusta toimeenpantavat koulutuksen järjestäjien yhdistämishakemukset. Koska ammatillisessa koulutuksessa on määrällisesti paljon yksityisiä koulutuksen järjestäjiä voi esimerkiksi yksityisten ja kunnallisten ammatillisen koulutuksen järjestäjien yhdistämistilanteissa tarkoituksenmukainen järjestäjävaihtoehto olla myös osakeyhtiö. Käynnistetty hanke tukee osaltaan myös kunta ja palvelurakennemuutosten tavoitteita.

## Maankäyttö, asuminen ja liikenne

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavajärjestelmässä maakuntakaavan tehtävänä on valtakunnallisten, maakunnallisten ja seudullisten alueidenkäyttökysymysten ratkaiseminen. Laissa korostetaan maakuntakaavan luonnetta yleispiirteisenä suunnitelmana. Maankäyttö- ja rakennuslain toimitusta koskevien ympäristöministeriön selvitysten mukaan maakuntakaavoitus näyttää muuttuneen yleispiirteisempään suuntaan ämpään seutukaavoitukseen verrattuna. Maakuntakaavojen sisällössä painottuvat erityisesti maakunnan alue- ja yhdyskuntarakennekysymykset, elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistäminen sekä maisema-, kulttuuri- ja luontoarvojen vaaliminen.

Kuntien yhteistä yleiskaavaa on toistaiseksi käytetty verraten vähän, vaikka sille olisi tarvetta seudullisten maankäyttökysymysten kasvavan merkityksen johdosta. Yhteisiä yleiskaavoja on tähän mennessä vahvistettu kaksi: Oulun kaupunkiseudun yleiskaava ja Tampereen ja Lempäälän kuntien raja-alueiden maankäyttökysymyksiä ratkova Vuoreksen yleiskaava.

Laadittavana on muutamia yhteisiä yleiskaavoja. Niistä pääosa käsittelee yhdyskuntarakenteellisia kysymyksiä, mutta muutamissa yleiskaavoissa pyritään ratkaisemaan ylikunnallisten virkistysalueiden ongelmat. Merkittävä osuus vireillä olevasta yhteisestä yleiskaavoituksesta kohdistuu kuntien raja-alueisiin, joille suunnitellaan muun muassa uusia työpaikka-alueita. Raja-alueiden suunnittelussa korostuvat usein yhdyskuntarakenteellinen tarkastelu ja liikennejärjestelyt. Yhteisessä yleiskaavoituksessa ovat nousseet hyvin esille myös yleiskaavan mahdollisuudet kaupunkiseudun strategisen suunnittelun välineenä.

Yhteisen yleiskaavan laatimiseen osallistuneet kunnat ovat korostaneet lopputuloksen lisäksi myös yhteistyöprosessin merkitystä. Yhteisten periaatteiden löytyminen ja niihin sitoutuminen on nähty kaavojen toteutuksen kannalta ensiarvoisen tärkeäksi. Samalla on yhteistyöilmapiiri kehittynyt ja tiedon kulku muuttunut nopeaksi.

Laissa tarkoitetun yhteisen yleiskaavan lisäksi kunnat harjoittavat muuta yleiskaaval-

lista yhteistyötä erityisesti monilla kaupunkiseuduilla. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla ja Keski-Uudenmaan KUUMA-kuntaryhmässä on laadittu seudun yhteiset maankäytön kehityskuvat kuntien oman yleiskaava-suunnittelun tueksi. Lahden seudulla kunnat ovat laatineet kaupunkiseudun maankäytön pitkän aikavälin periaatteiksi seudullisen rakennemallin.

Maakuntapohjaisella kaavoituksella ja suunnitelmilla ei pystytty riittävästi ratkaisemaan kasvukeskusten maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevia ongelmia. Kunta-kohtaisessa kaavoituksessa ei puolestaan ole otettu riittävästi huomioon alueen kokonaisnäkemyksiä koko alueen kehittämisen painopisteistä.

Kuntajaon muutokset eivät ole edenneet alueilla, joissa kuntarajat halkaisevat toisiinsa kiinni kasvaneita taajamarakenteita ja jatkavat eri kuntiin samaan yhdyskuntarakenteelliseen kokonaisuuteen kuuluvia alueita, joiden maankäytön, asumisen ja liikenteen järjestämisen kysymyksiä tulisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena.

Vaikka monilla kaupunkiseuduilla kuntien maankäytön suunnittelua koskeva yhteistyö on viime vuosina lisääntynyt, yhteistoiminta on kokonaisuutena tarkastellen edennyt hitaasti ja valikoivasti. Kasvukeskusalueilla tämä on aiheuttanut investointeja ja palvelurakentamista, jossa ei ole riittävästi otettu huomioon yhtä kuntaa laajempaa palvelujen järjestämistarvetta. Tästä on aiheutunut päällekkäisiä investointeja ja epätarkoituksenmukaista yhdyskuntarakenteen kehittymistä. Kansalaisten kannalta tilanne on johtanut muun muassa pidentyviin työ- ja palvelujenhakumatkoihin ja liikenteen ruuhkautumiseen. Keskeisillä kaupunkiseuduilla tarvitaan yleiskaavallisen yhteistyön lisäksi laajempaa yhteistyötä maankäytön, maapolitiikan, asuntopolitiikan ja liikennejärjestelmien kehittämisessä myös energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi.

Pääkaupunkiseutu ja maankäyttö, asuminen ja liikenne

Kuntien keskinäistä sekä kuntien ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä tehdään pää-

kaupunkiseudulla monissa tehtävissä ja useilla eri aluejaoilla. Varsinkin erilaisten sopimusperusteisten yhteistyöjärjestelyjen määrä on kasvanut viime vuosina. Ylikunnallinen yhteistoiminta kehittyy tehtävittäin.

YTV:n koordinoima pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnittelu ja sen pohjalta tehty aiesopimus kuntien, YTV:n sekä liikenne- ja viestintäministeriön kesken on osoittautunut toimivaksi tavaksi harjoittaa seutuyhteistyötä liikenteen kehittämisessä. Nyt voimassa oleva suunnitelma on vuodelta 2003. Sen tarkistaminen on käynnissä ja valmistuu 2007.

Seudullisen yhteistoiminnan alueellisen ja tehtäväkohtaisen hajanaisuuden lisäksi yhteistoiminnan epävarmuustekijöinä ovat olleet sen jatkuvuus sekä yhteisten tavoitteiden puuttuminen ja sitoutuminen niihin. Osapuolten heikko sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin tuli esille muun muassa valtion ja kuntien asumista ja maankäyttöä koskevan yhteistoiminta-asiakirjan toteutuksessa. Yhteistoiminta-asiakirjassa sovitut toimenpiteet toteutuivat heikosti.

Pääkaupunkiseudun yhteistoiminta on pääosin kaupungin- ja kunnanjohtajien ohjauksessa tapahtuvaa viranomaisyhteistyötä. Poliittisten päätöksentekijöiden osallisuus seudullisessa yhteistyössä on ollut viime aikoihin asti vähäistä, mutta lisääntymässä Helsingin seudun yhteistyösopimuksen ja pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan myötä, joissa päätösvaltaa käyttävät kuntien johtavat poliitikot.

Pääkaupunkiseudun kunnat eivät ole aiemmin tietoisesti pyrkineet koko seudun kilpailukyvyyn ja tasapainoisen kehityksen kannalta tärkeiden tavoitteiden saavuttamiseen, vaan niiden valinnat ovat perustuneet kunkin kunnan omiin lähtökohtiin ja tavoitteisiin. Seudun kokonaisuus ei ole toteutunut riittävällä tavalla yksittäisten kuntien ratkaisuihin. Tarve seudun yhteistoiminnan ja yhteisen päätöksenteon menettelytapojen kehittämiseksi on ollut ilmeinen, josta osoituksena on pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan perustaminen.

Pääkaupunkiseudun kunnat ovat kunta- ja palvelurakennehankkeen aluevaiheen vastauksessaan ja sen jälkeen päätetyssä yhteistyösopimuksessa päättäneet laatia yhteisen maankäyttö- ja asunto-ohjelman sekä sitou-

tua sen toteuttamiseen sekä toteuttaa PLJ-sopimuksen mukaiset raideliikenneväylät ja muut liikenneväylät. Yhteisen strategian luominen on siten käynnistynyt ja yhteistyöille ollaan luomassa muotoja.

#### Kuluttajaneuvonta

Kuluttajaneuvontapalvelujen saatavuus ja taso vaihtelevat eri puolilla maata. Kuluttajien oikeusturvassa ja tasapuolisuudessa on siten puutteita. Suurimmissa kaupungeissa ja neuvonta-alueilla kokopäiväinen asiantuntija vastaa palveluista, pienimmissä tehtävää hoidetaan yhdistelmävirkojen avulla.

Kuluttajaneuvojen palveluita kysytään myös yli kuntarajojen silloin, kun oman kunnan palveluja ei ole juuri sillä hetkellä saatavissa tai kuluttaja ei tiedä oman kuntansa neuvontapalveluista. Kuluttajavirastoon tulleiden kyselyjen määrä on myös lisääntynyt, mikä suurelta osin johtunee kuntien kuluttajaneuvonnan riittämättömyydestä.

Kuluttajaneuvonnassa suurin osa asiakaskontakteista tapahtuu puhelimitse tai sähköpostilla. Asiakkaan ei useinkaan tarvitse käydä kuluttajaneuvojan toimistossa. Neuvonnan saatavuutta heikentämättä onkin mahdollista muodostaa suurempia toiminta-alueita ja asiakaslähtöisiä kokonaisuuksia.

#### Edunvalvonta

Edunvalvontapalveluiden järjestämisestä ovat vastanneet maistraatit mutta käytännössä palvelujen tuottamisesta ovat vastanneet kunnat, koska niillä ei ole ollut lain perusteella mahdollisuutta kieltäytyä tuottamasta palveluja. Edunvalvontapalvelut on järjestetty monin paikoin yhteistoiminnassa. Valtion edunvalvontapalveluiden tuottamisesta maksettava korvaus ei ole kattanut palvelujen tuottamisesta kunnille aiheutuneita kustannuksia.

#### Palvelujen tuottaminen

Kuntien oman tuotannon osuus on varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollossa laskenut

ja kunnat tuottavat palveluja merkittävilta osin yhteistoiminnassa tai ostamalla palveluja yksityisiltä.

Kuntien tehtävien siirto yhteistoiminta-elimille vaikeuttaa kunnan asukkaiden mahdollisuuksia ohjata toimintaa kansanvaltaisesti. Päätöksenteon läpinäkyvyys on osin yhteistoimintamuotojen moninaisuuden vuoksi hämärtynyt. Yhteistoimintaorgaaneista on tullut paikoin liian itsenäisiä suhteessa peruskuntaan ja sen valtuustoon.

Yhtiöittäminen ja yksityisoikeudellinen yhteistoiminta edellyttävät puolestaan toimivan konserniohjauksen luomista, joka kunnista usein puuttuu. Ostopalvelutoiminta edellyttää hankintalainsäädännön ja sopimusjuridiikan erityisosaamista, joita pienillä kunnilla on yleensä vähän. Varsinkin palvelujen ostamisessa kunnilla on ollut vaikeuksia määrittellä laatuvaatimuksia.

Kunnallisen itsehallinnon ja demokratian näkökulmasta tarkasteltuna kunnan tehtävien siirto yhteistoimintaorganisaatioille tarkoittaa valtuuston ja asukkaiden päätösvallan siirtymisestä kunnan ulkopuolelle, kunnan välillisesti valitsemille edustajille. Moninaiset sopimusjärjestelyt hämärtävät kunnan asukkaiden käsityksiä valta- ja vastuusuhteista.

Yhteistoiminnan lisäämisen lisäksi kunnat ovat myös tehostaneet omaa palvelutuotantoaan. Palvelutuotannon tehostamiseksi ja laadun turvaamiseksi kunnat ovat kehittäneet muun muassa markkinasuuntautuneita ja markkinaehtoisia tuotantotapoja esimerkiksi tilaaja-tuottaja-mallin ja vastaavien mallien pohjalta.

Tilaaja-tuottajamallien käyttöönotto ja hyötyjen saavuttaminen edellyttävät palvelujen monipuolista hankintaosaamista kuten palvelutarpeen arviointia, palvelujen tuotteistamista, kehittyntä kustannuslaskentaa, laadun valvontaa ja myös organisaatorakenteiden, johtamisen ja ohjauksen uudistamista. Toimivat palvelumarkkinat ja kilpailu vaativat lisäksi useita palvelujen tarjoajia, mikä on mahdollista vain maan tiheimmin asutuilla alueilla. Tilaaja-tuottaja -mallin edellyttämässä osaamisessa on vielä merkittäviä puutteita sekä kunta- että tuottajatahoilla. Aito todellisen vaihtoehdon julkiselle tuotannolle tarjoava yksityinen sektori on vasta muotoutumassa. Lisäksi tilaaja-tuottaja -mallin mu-

kaiset tilaajan ja tuottajan roolit ovat myös usein epäselvät.

#### Kuntien tulorahoitus ja kuntatalous

Vuosikatteen perusteella arvioitu kuntatalouden tila on viime vuosina vaihdellut voimakkaasti. Vuosina 2001 ja 2002 kehitys oli hyvä, mutta heikkeni vuosina 2003 ja 2004. Vuonna 2005 heikkeneminen pysähtyi. Muutokset ovat johtuneet erityisesti kuntien verotulojen ja toimintamenojen vuosittaisesta vaihtelusta. Kuntien velkaantuminen on myös viime vuosina kasvanut. Tämä johtuu ennen muuta korkealla pysyneestä investointitasosta. Osa kunnista on velkaantunut myös käyttötalouden epätasapainon seurauksena. Vuoteen 2011 mennessä kuntatalouden arvioidaan koko maan tasolla selvästi paranevan, vaikka kuntien väliset erot pysyvät edelleen suurina. Vuosikatteen arvioidaan vuodesta 2009 riittävän nettoinvestointien rahoitukseen ja kattavan poistot jo vuonna 2006. Jos kuntien toimintamenot kasvavat jatkossakin 5 prosenttia vuodessa, vuosikate painuu syvään alijäämään ja kuntatalouden voimakas velkaantuminen jatkuu.

Kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti on kasvanut tasaisesti ja sen voidaan ennakoita kahden seuraavan valtuustokauden kuluessa saavuttavan lähes 20 prosentin tason. Tällöin osalla kuntia veroprosentti on jo selvästi tätä korkeampi. Kuntatalouden kokonaiskehitys riippuu yleisestä talouskehityksestä. Sen ennakkointiin liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä.

Vaikka valtionosuusjärjestelmä tasoittaa kuntien kustannus- ja tulopohjaeroja tehoikkaasti, yksittäisten kuntien talouskehityksessä on huomattavia eroja. Talousongelmat ovat tyypillisiä asukasluvultaan pienissä kunnissa, vaikka myös tässä kuntaryhmässä on kuntia, joiden talouden tunnusluvut ovat hyvät. Vaikka talousongelmien taustalla on yleensä korkea kustannustaso, tulopohjan d-haisuus ei sinänsä välttämättä muuta kunnan talouden tunnuslukuja heikoiksi.

Talousongelmat johtuvat rakenteellisista tekijöistä kuten epäedullisesta väestörakenteesta, syrjäisestä sijainnista ja väestön vähe-

nemisestä. Lisäksi ne johtuvat usein siitä, että kunta ei liian pienen väestöpohjan johdosta ole pystynyt varautumaan ennalta arvaamattomiin kertaluonteisiin menoihin. Erityisesti suurimpien kaupunkikeskusten ympäristökuntien ongelmana on voimakkaasta väestönkasvusta aiheutuva rahoituksen riittämättömyys, menot ja palvelujen kysyntä kasvavat nopeammin kuin väestönkasvusta viiveellä syntyvä tulojen kasvu.

Talousongelmat ovat käytännössä olleet keskeisin pienten kuntien peruste kuntaliitokseen asukasluvultaan suuremman naapurikunnan kanssa. Tällöin kunnan pienestä koosta johtuvat ongelmat ovat poistuneet. Näillä perusteilla tehtyjä kuntaliitoksia on myös tapahtunut, mutta voidaan arvioida, että tarpeeseen ja nykyistä toimivamman kuntarakenteen aikaansaamiseksi tämä liitoskehitys on ollut liian hidasta. Esimerkiksi työ- ja sosiaalialueeseen pohjautuvia useamman kuin kahden kunnan liitoksia on tapahtunut liian vähän, vaikka ne erityisesti kuntien talouden kehityksen vakauttamiseksi olisivat olleet perusteltuja.

Myös voimakkaan väestönkasvun synnyttämien talousvaikeuksien johdosta kuntaliitoksiin alueellisen keskuskunnan ja sitä ympäröivien kuntien välillä on päädytty varsin harvoin, vaikka liitokset näissäkin tapauksissa kunnan talousongelmien, palvelujen tuotannon rakenteen ja kuntarajat ylittävän maankäytön suunnittelun näkökulmasta olisivat olleet välttämättömiä. Sama koskee kuntien osa-alueita.

Lasten ja työikäisten määrän väheneminen ja ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttaa jo lähivuosina kuntien talouden rakenteeseen. Tämä rakennemuutos vähentää menoja ja valtionosuuksia opetuksessa mutta menonvähennekset eivät ilman kunta- ja palvelurakenteen muutosta riitä kattamaan väestön ikääntymisestä johtuvia menonlisäyksiä. Palvelurakenteen muutostarvetta lisää se, että työikäisen väestön määrä vähenee kuntakohtaisesti eri voimakkuuksien.

Talouden tasapainottamisen ongelmat keskittyvät kuntiin, jotka eivät pysty riittävästi omin päätöksin varautumaan menokehitykseensä ja joissa väestön väheneminen tai kasvu on erityisen voimakas. Myös voimakas työpaikkarakenteen muutos aiheuttaa tarpeen

uudistaa kunta- ja palvelurakennetta niin, että kuntien taloudellisia toimintaedellytyksiä sekä väestö- ja työpaikkakehitystä tarkastellaan yhtä tai kahta kuntaa laajemmin aluekokonaisuuden tarpeista.

#### Kuntien rahoitus - ja valtionosuusjärjestelmä

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä on monimutkainen ja vaikeasti hallittava kokonaisuus. Sen keskeiset elementit, verotusjärjestelmä ja kuntien valtionosuusjärjestelmä, muodostuvat useasta eri tekijästä, jotka vaikuttavat toisiinsa. Kunnat eivät pysty riittävästi itse arvioimaan vuosittaisten valtionosuuksiensa kehitystä eikä järjestelmää ole läpinäkyvyydeltään tyydyttävä.

Kunnat päättävät itse kunnallisesta tuloveroprosentista. Ennen vuotta 2006 toteutetut kunnallisen tuloveron kevennykset vähensivät kuitenkin kunnallisveron tuottoa. Vähennykset ovat johtaneet siihen, että kunnassa päätetty tuloveroprosentti ei kuvaa oikealla tavalla kunnallisveron todellista tuottoa. Kun keskimääräinen painotettu veroprosentti oli kunnissa 18,4 vuonna 2005, todellinen veroste oli kuitenkin vain 14,4 prosenttia. Kunnat ovat nostaneet veroprosenttejaan, mutta kunnallisveron tuotto vähennysten johdosta kasvanut hitaasti.

Vaikka kuntien valtionosuudet ovat kuntien näkökulmasta yleiskatteellista korvamerkitsemätöntä rahaa, jonka käytöstä kunnat päättävät itsenäisesti, valtionosuusjärjestelmään sisältyy vielä paljon ennen vuotta 1993 sovelletun menoperusteisen valtionosuusjärjestelmän elementtejä. Valtionosuuksien määrätymisperusteet ovat edelleenkin eriytyneet sektorikohtaisesti sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä opetusministeriön hallinnonaloille. Kullakin mainitulla hallinnonalalla on omat valtionosuuslainsäädäntönsä.

Valtionosuudet myös budjetoidaan ja hallinnoidaan sektoreittain. Näin ollen kunnille myönnetään ja maksetaan erikseen valtionosuutta sisäasiainministeriöstä, opetusministeriöstä sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä. Valtionosuudet voivat sosiaali- ja terveydenhuollossa ja opetustoimessa muodostua joidenkin kuntien osalta myös negatiivisiksi,

jolloin asianomainen ministeriö perii kunnalta maksettavaksi tulevan osuuden, vaikka kunnan kokonaisvaltionosuus onkin positiivinen.

Valtionosuuksien yleiskatteellisuudesta huolimatta sektorikohtaiset valtionosuudet vuonna 1993 toteutetun valtionosuusuudistuksen tavoitteiden vastaisesti myös ohjaavat kuntia niiden järjestäessä palveluita.

Kuntien verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmä ei ole neutraali valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon kannalta. Tasauserien määrä riippuu laissa säädettyjen tasausrajojen lisäksi vuosittain kuntien verotulojen ja keskimääräisen kunnallisveroprosentin kehityksestä. Valtionosuuksiin kohdistuvat tasausvähennykset voivat vuosittain olla maksettavia tasauslisää suuremmat tai pienemmät, mikä on aiheuttanut jatkuvaa jännitettä valtio-kuntasuhteessa.

Eri hallinnonalojen valtionosuuksien määrätymisperusteet ovat monimutkaisia ja niitä on liian paljon. Määrätymisperusteet ovat käytännössä myös muodostuneet esteeksi toteuttaa kuntaliitoksia, vaikka kuntaliitosten aiheuttamia valtionosuuksien menetyksiä onkin osittain kompensoitu viiden vuoden ajan kuntaliitoksen voimaantulovuodesta.

## Henkilöstö

Kunta-alan eläkepoistuma vaihtelee voimakkaasti sekä ammateittain että kunnittain. Eläkepoistuma on huolestuttavan suuri joissakin ammattiryhmissä. Suurin eläkepoistuma on teknisellä alalla, mutta hoiva-alallakin on ammattiryhmiä, esimerkiksi osastonhoitajat, sairaala- ja hoitoapulaiset ja perhepäivähoitajat, joissa eläkepoistuma on erittäin suuri. Hoiva-alalla eläkepoistuman vaikutus on suuri, koska väestön ikääntyminen lisää hoivapalvelujen kysyntää ja koska terveydenhuollon henkilöstön määrä on kaikkein suurin. Henkilöstön eläkkeelle siirtymisen ja työikäisen väestön määrän vähenemisen vuoksi kunta-alan kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy.

Liikkeenluovutussäännökset turvaavat henkilöstön aseman toiminnan siirtyessä toiselle työnantajalle paitsi sellaisissa tapa-

uksissa, jotka katsotaan hallintoviranomaisten uudelleenorganisoinniksi tai hallinnollisten tehtävän siirroksi hallintoviranomaisilta toisille. Tällaisia liikkeen luovutusta koskevia poikkeustilanteita ovat lähinnä yksittäisten viranomaistehtävien siirto toisen kunnan hoidettavaksi, joissa henkilöstöä tai irtainta omaisuutta ei juuri siirry. Toiminnan ja tehtävien siirroissa, joissa kuntien tehtäviä siirretään järjestettäväksi yhteistoiminnassa tai yhteistoiminnasta luovutaan, henkilöstö yleensä siirtyy suurimmaksi osaksi sekä siirto koskee myös omaisuutta, joten näissä tapauksissa siirrot katsotaan liikkeen luovutukseksi.

Liikkeen luovutuksen jälkeen toteutetaan yleensä toiminnan ja tehtävien uudelleenjärjestely. Siitä johtuva tehtävien vähentyminen voi täyttää taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet. Tuotannollisten ja taloudellisten irtisanomisperusteiden täytyessä työnantajan on ensisijaisesti tarjottava työntekijälle hänelle soveltuvaa uutta työsopimussuhteista tehtävää ja viranhaltijalle joko uutta virkaa tai ottaa hänet suostumuksensa perusteella työsopimussuhteeseen. Jos henkilö kieltäytyy vastaanottamasta tarjottua tehtävää, henkilö voidaan irtisanoa.

Työsopimussuhteista ei voida siirtää toiseen tehtävään ilman hänen suostumustaan. Uusi tehtävä edellyttää uuden työsopimuksen tekemistä. Viranhaltija voidaan siirtää muutoinkin kuin suostumuksen perusteella toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyn perusteella uuteen virkaan edellyttäen, ettei hänen varsinainen palkkansa alene eikä hänen virkasuhteensa kesto puututa. Viranhaltijaa ei kuitenkaan voida siirtää ilman henkilön suostumusta työsopimussuhteiseksi. Tuotannollisten ja taloudellisten irtisanomisperusteiden perusteella henkilön varsinainen palkka voi uuden tehtävän tai viran alemman vaativuustason perusteella laskea. Pelkästään toiminnan ja tehtävien uudelleenjärjestelyn perusteella tehtävissä viranhaltijaa koskevis- sa siirroissa, viranhaltijan varsinainen palkka ei voi kuitenkaan alentua ilman viranhaltijan suostumusta.

Kuntajakolain henkilöstön siirtymistä koskevat säännökset ovat erityissäännöksiä työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lain liikkeenluovutussäännöksiin

nähdän. Kuntajakolain säännökset eivät koske kuitenkaan määräaikaisissa palvelussuhteissa olevia henkilöitä, joiden asema määräytyy EY:n liikkeenluovutusdirektiivin perusteella. Liikkeenluovutusdirektiivikään ei koske määräaikaisia viranhaltijoita, jos kysymys on hallintoviranomaisten uudelleenorganisoinnista tai hallinnollisten tehtävien siirtämisestä hallintoviranomaisilta toiselle. Henkilöstöön sovelletaan siten erilaisia säännöksiä riippuen palvelussuhteen määräajasta.

Työmarkkinaosapuolet ovat yhdessä esittäneet sisäasiainministeriölle, että henkilöstöä koskevia kuntajakolain säännöksiä tulisi yhdenmukaistaa ja kuntajaon muutoksiin tulisi soveltaa työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaisia liikkeenluovutussäännöksiä.

Yleissopimus yhteistoimintamenettelyssä sisältää säännöksiä yhteistoimintamenettelystä, jos toimintaan tai tehtäviä järjestellään uudelleen.

#### Valtion ja kuntien välinen yhteistyö

Peruspalveluohjelman tarkoituksena on edistää peruspalveluiden saatavuutta, selvittää keinoja peruspalveluiden rahoituksen kestäväksi ja tasapainoiseksi turvaamiseksi, lehtittää peruspalveluita koskevan lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien valmistelusta vastaavien ministeriöiden yhteistyötä sekä kehittää valtion ja kuntasektorin välistä yhteistyötä. Peruspalveluohjelma on osa valtiontalouden kehysmenettelyä. Ohjelma täsmennyä ja kehittyä vuosittain kehysmenettelyn yhteydessä. Peruspalvelubudjettitarkastelu esitetään valtion talousarvioesityksessä, ja siinä täsmennetään peruspalveluohjelman mukaisten toimenpiteiden vuosittaiset kustannusvaikutukset ja rahoitus.

Peruspalveluohjelmalla ja -budjetilla pyritään vaikuttamaan siihen, että julkista taloutta tarkastellaan kokonaisuutena. Peruspalveluita ja niiden rahoitusta käsitellään sekä valtiontalouden että kuntatalouden näkökulmasta. Lähestymistapa on poikkihallinnollinen ja kokonaisvaltainen. Sosiaali- ja terveystalouden vaatimaa lisärahoitusta ja opetustoi-

men kehittämispaineita ja rahoitusta tarkastellaan kokonaisuutena suhteessa valtion- ja kuntatalouden kestävyYTEEN.

Peruspalveluohjelmasta on tarkoitus asteittain kehittää työväline, jonka avulla on aikaisempaa helpompaa hallita kunnallisten palveluiden ja niiden rahoituksen kokonaisuutta poliittisessa päätöksenteossa. Peruspalveluohjelma perustuu hallitusohjelmaan ja siitä on päätetty hallituskaudeksi. Ohjelman tarve on kuitenkin pysyvä ja sillä tulisi siten myös olla hallituskausista riippumaton lainsäädännöllinen perusta.

#### Kehittämishankkeet

##### *Kainuun hallintokokeilu*

Kainuun maakuntahallinto aloitti toimintansa vuoden 2005 alusta. Tämän jälkeen kokeilusta on valmistunut kaksi arviointiraporttia, joista toisessa käsiteltiin lähinnä kokeilun valmisteluvaihetta. Kokeilun onnistumisesta ei vielä ole mahdollista muodostaa lopullista kantaa, mutta raporteissa kokeilu on nähty tähän asti vaikutuksiltaan myönteisenä ja onnistuneena. Aluekehitystyön ja maakunnan kehittämistyön vaikutukset tulevat esiin vasta vuosien kuluttua. Seurannan perusteella on muutettu epäonnistuneena pidettyä vaalijärjestelmää.

Maakunnan tehtäviin kuuluvassa palvelutuotannossa on näkyvin ja helpoimmin osoitettava parannus kustannustason kasvun taituminen. Kainuussa palvelujen kustannusten kasvu on tällä hetkellä muuta maata selvästi vähäisempää. Kuntien maksuosuudet maakunnalle määräytyvät niiden tulojen mukaan, mutta järjestelmässä on siirtymäaika, minkä vuoksi vaikutukset kuntien talouteen eivät vielä näy täysipainoisesti. Kuntien talouden suunnittelu on kuitenkin aikaisempaa helpompaa, kun yllättäviä menoja ei maakunnan laskutuksena vuosittain tule.

Palvelujen järjestämisessä alun suurin haaste on ollut yhdeksän kunnan erilaisten palvelutasojen ja -järjestelmien yhtenäistämisen, mikä on osaltaan aiheuttanut myös tyytymättömyyttä. Toisaalta sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen yhdessä organisaatiossa on mahdollistanut aivan uudenlaisen yhteistyön perusterveydenhuollon, eri-

koissairaanhoidon ja sosiaalipalvelujen välillä. Hoitotakuun toteuttaminen on tuottanut vaikeuksia, mutta niiden tasosta ei ole yksimielisyyttä. Toisen asteen koulutuksessa yhteinen ylläpitäjä on selvästi lisännyt oppilaitosten yhteistyötä. Kuntien hallintoon keventynyt ja henkilöstömäärä laskenut maakunnan toiminnan myötä eikä merkittäviä päällekkäisyyksiä palvelutuotantoon ole syntynyt.

#### *Seutuyhteistyö*

Seutuyhteistyökokeilun vaikutuksista vuonna 2005 tehdyn arviointitutkimuksen mukaan seutuyhteistyössä kyettiin tuottamaan yhteisiä seutustrategioita ja eräissä tapauksissa myös yhdistämään tukipalveluja. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta seutukuntien tukihanke ei kuitenkaan vaikuttanut odotetusti kuntien peruspalveluihin, sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä opetus- ja kulttuuritoimeen. Hankkeen eteneminen hidastui tai pysähtyi, kun edettiin konkreettisten päätösten tekoon peruspalveluiden yhteisten prosessien ja rakenteiden toteuttamisesta.

Arviointitutkimuksen mukaan vapaaehtoinen seutuyhteistyö on edennyt liian hitaasti ratkaistakseen odotetulla tavalla kuntien ongelmia. Toiminnallisesti hajanaisilla seuduilla, jossa ei ole vahvaa keskusta, kriittisyys seudulliseen toimintaa purkautui keskusteluna kunnan seudullisesta suuntautumisesta. Toisaalta tiiviillä kaupunkiseuduilla ympäristön kunnat pyrkivät luomaan vastavoimaa vahvalle keskukselle. Arviointitutkimuksessa katsottiin myös, että useat eri ministeriöiden samanaikaiset seudulliset yhteistyöprojektit hajottivat seutukuntien tukihankkeessa mukana olevien kuntien voimavaroja ja suuntaivat työtä hallinnonalakohtaiseksi.

#### *Aluekeskusohjelma*

Aluekeskusohjelmassa on arvioitu aluekeskusten elinvoiman ja seudullista yhteistyön kehittämistä ja verkottumista. Arvioinnin mukaan ohjelman työpaikkojen ja muuttoliikkeen tasapainoista kehitystä koskevat tavoitteet ovat toteutumassa verrattain hyvin. Muuttoliikkeen suunta on kääntynyt hajakesittymisen suuntaan ja kehityserot kaupunki-

seutujen välillä ovat kaventuneet. Suurten kaupunkiseutujen kasvu on hidastunut ja niiden rinnalle on noussut keskivahvoja maakuntakeskuksia ja suurten kaupunkiseutujen läheisiä pienempiä kaupunkiseutuja ja maaseutumaisia seutuja. Muuttovoittoisten aluekeskusten määrä on kasvanut vuoteen 2001 verrattuna.

Arvioinnin mukaan seudullinen yhteistyö ja verkottuminen ovat lisääntyneet. Yhteistyörakenteita on organisoitu ja uudistettu. Kaupunkiseudut ovat entistä enemmän tiedostaneet laajemmin vastuunsa alueen elinvoiman kehittämistä ja laatineet seudullisen strategioita erityisesti yhteistyöstä elinkeinopolitiikassa ja palveluiden kehittämisessä. Yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden verkottuminen on tehostunut sekä ja ohjelma on nopeuttanut ja laajentanut verkostoitumista ja parantanut yhteistyön laatua.

#### *Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeet*

Kuntien kehittämistoiminnan tukemiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa on panostettu merkittävästi. Vuosina 2004–2007 kunnille ja kuntayhtymille myönnettäviin valtionavustuksiin on käytettävissä noin 200 miljoonaa euroa. Määrärahaa pääosa kohdennetaan Kansallisen terveydenhuollon hankkeen, Sosiaalialan kehittämishankkeen sekä Alkoholi-ohjelman mukaisten tavoitteiden toteuttamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö ja läänihallitukset ovat myöntäneet avustusta noin 152 miljoonaa euroa lähes 900:aan sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeeseen. Hankkeet ovat keskenään varsin erityyppisiä. Sisällöllisesti edustettuna on koko sosiaali- ja terveydenhuollon kenttä sosiaalihuollon henkilöstön tehtävärakenteen kehittämistä suurten kansansairauksien valtakunnalliseen ehkäisyyn, mutta painopisteenä ovat olleet seudullinen yhteistyö ja rakenteelliset uudistukset. Osassa hankkeista tavoitellaan yhden kunnan sisäistä toimintatapamuutosta, osassa tavoitellaan maakuntien ja läänien rajat ylittävää kuntien yhteistyötä.

Valtionavustusta on suunnattu sellaisiin kunnallisiin kehittämishankkeisiin, joiden tavoitteena on uusien palvelujen tuottamistapojen kehittäminen sekä palvelujen tuottaminen



nykyistä suuremmilla väestöpohjilla hyödyntämällä seudullista yhteistyötä sekä yhteistyötä ja työnjakoa eri palvelujen tuottajien välillä. Hankkeet ovat keskittyneet kuntien yhteistyön vahvistamiseen erityispalveluiden mutta kasvavassa määrin myös peruspalveluiden järjestämisessä. Kuntien kehittämistoimintaa on edistetty seudullisella pohjalla käynnistämällä lastensuojelun, varhaiskasvatuksen, vanhustenhuollon ja päihdehuollon seudullisia kehittämissyksiköitä. Terveystuollossa painopiste on ollut seudullisen ja alueellisen yhteistyön kehittämisessä, tietoteknologiassa ja henkilöstön osaamiseen ja terveyden edistämiseen liittyvissä hankkeissa. Terveystuollossa esimerkiksi lääkärin ja hoitajien työnjaon kehittämishankkeet ovat tyypillisesti kunnan sisäisiä hankkeita, työterveyshuollon hankkeet seutukunnallisia, apuvälinehankkeet maakunnallisia ja tietotekniikka hankkeet erityisvastuualuekohtaisia.

Noin 50 hankkeessa tavoitellaan perusterveydenhuollon kiinteämpää yhteyttä erikoissairaanhoidon ja/tai sosiaalihuoltoon seutukunnan tai maakunnan tasolla. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla Oulun eteläisissä kunnissa on sekä tämän kaltainen yhteishanke (tavoitteena muun muassa päivystysyhteistyö) että seutukunnallisia hankkeita (muun muassa palvelurakenteen muutos). Näiden lisäksi kunnat osallistuvat myös sairaanhoitopiiriin koordinoimiin hankkeisiin (muun muassa tietotekniikka), ja pohjoisen erityisvastualueen yhteishankkeisiin (muun muassa päihitteet).

Kunnille suunnattua sosiaalihankeiden valtionavustusta on suunnattu erityisesti seutuyhteistyön lisäämiseen, uusien rakenteiden ja toimintatapojen kehittämiseen (seutukehittäjät ja seutujen kehittämissyksiköt) vanhusten palvelujen kehittämiseen sekä lasten ja lapsiperheiden palvelujen kehittämiseen. Erityisesti ministeriön avustamista kehittämishankkeista valtaosa on usean kunnan yhteisiä. Sosiaalihuollon seudullisissa kehittämishankkeissa ovat mukana jo lähes kaikki maan kunnat. Sosiaalihuollon hankkeet toimivat tiiviissä yhteistyössä sosiaalialan osaamiskeskusten kanssa.

Valtionavustuksen ohella Stakes, Suomen Kuntaliitto ja sosiaali- ja terveysministeriö

tarjoavat kehittämistyölle monipuolista asiantuntijatukea. Toisaalta voimakas määrääkääsiin hankkeisiin nojaava kehittäminen on tuonut selvästi esiin sen, että sosiaalihuollosta ja perusterveydenhuollosta puuttuvat kunnallisen kehittämistoiminnan pysyvät rakenteet.

Kansallisen terveystuollossa hankerahoituksen vaikuttavuudesta on teetetty ulkoinen arviointi (Seppo Tuomola 2005). Arvioinnin mukaan kunnallisille yhteistyöhankkeille ominaista on, että useimmat hankkeet suunnitellaan, käynnistetään ja toteutetaan hyvässä yhteistyössä, mutta että hankkeiden tuloksena muodostuvia yhteistyöjärjestelyjä tai yhteisorganisoimien muotoja syntyy kuitenkin varsin vähän. Tukipalveluissa (hankinta, laboratorio) yhteistyöjärjestelyistä on selvästi näyttöä syntyneistä kustannussäästöistä. Yhteistyöhankkeiden heikkoutena on selvästi se, ettei yhteistyölle ole määriteltyä johtoa tai selkeää neuvottelujärjestelmää. Tuloksellista yhteistyötä on näytännyt olevan seudullisesti ja rajoitettua toimijamäärää koskevilla pienellä alueilla, joilla on hankkeiden avulla muodostettu uusia yhteisorganisaation muotoja.

### **3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1. Yleistä**

Esityksen tavoitteena on uudistaa kuntarakennetta ja palveluiden järjestämistä siten, että kuntien vastuulla olevat palvelut ja kuntien kehittäminen saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan, jotta voidaan turvata palveluiden järjestäminen ja tuottaminen myös tulevaisuudessa. Tällöin otetaan huomioon palveluiden laatu, vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen.

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi kolme lakia, laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta (jäljempänä myös puitelaki), laki kuntajakolain muuttamisesta sekä laki varainsiirtoverolain muuttamisesta. Kunta- ja palvelurakennemuudistus koskisi ja puitelakia sovellettaisiin koko maassa lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa ja eräiltä osin Kai-

nuun hallintokokeilussa mukana olevia kuntia. Tähän esitykseen sisältyviä kuntajakolain säännöksiä sovellettaisiin myös Kainuun hallintokokeilussa mukana oleviin kuntiin.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta loisi suuntaviivat ja puitteet kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Laki itsessään ei siten vielä olisi riittävä keino sen asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi. Lain perusteella käynnistettäisiin mittava uudistuksen käytännön toteuttamisen edellyttämä lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö. Ehdotettu laki edellyttää siten laajaa lainvalmistelutyötä eri ministeriöissä ja suuria hallinnon ja palveluiden uudelleenjärjestelyitä kunnissa ja kuntayhtymissä. Tämä työ on tarkoitus toteuttaa pääosin vuoden 2009 loppuun mennessä.

Kuntajakolakiin ehdotetut muutokset eivät sen sijaan olisi lainsäädännön jatkovalmistelua edellyttävää puitelainsäädäntöä vaan suoraan sovellettavaa oikeutta. Kuntajakolaki sisältäisi yksityiskohtaiset säännökset menettelyistä, joilla toteutetaan uudistuksen edellyttämät muutokset kuntarakenteeseen. Muutokset kuntajakolakiin tulisivat voimaan vuoden 2007 alusta ja niitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran jo vuoden 2008 alusta voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin.

### **3.2. Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta**

#### *Keskeiset ehdotukset*

Ehdotetulla lailla kunta- ja palvelurakennemuutoksesta luotaisiin linjaukset uudistukselle. Lain säätämässä puitteissa kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistettaisiin kunta- ja palvelurakennetta, kehitettäisiin palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistettaisiin kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistettaisiin kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Tarkoituksena turvata perusoikeuksien toteutuminen palvelujen saatavuuden ja laadun osalta yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta, parantaa palvelujärjestelmän tuottavuutta sekä hillitä kuntien menojen kasvua ja

turvata palveluiden rahoitus. Lisäksi tavoitteena on luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden kehittämistoiminnalle ja ohjauksen kehittämiseksi. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisella pyritään myös lisäämään hyvinvointia ja kansalaisten toimintakykyä ja sitä kautta vähentämään tulevaa hoidon ja palveluiden tarvetta sekä kaventamaan väestöryhmien välisiä terveys- ja hyvinvointieroja.

Kuntarakennetta on tarkoitus vahvistaa yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Kuntarakenteen muutosta edistettäisiin muuttamalla luvussa 3.3. tarkemmin esiteltävällä tavalla kuntajakolain säännöksiä, jotka koskevat kuntajaon muuttamisen edellytyksiä, valtioneuvoston harkintavaltaa päättää kuntajaon muutoksesta, hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen voimassaoloaika, kuntajaon muutosten yhteydessä maksettavia taloudellisia tukia ja henkilöstön asemaa kuntajaon muutoksissa.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettavaksi ehdotettavan puitelain mukaan palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.

Uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on kuntarakenteen kehittämisen ohella kuntien toiminnan tuottavuuden parantaminen. Tätä varten kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettavaan lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi myös määräyksiä tuottavuuden parantamisesta sekä tuottavuustavoitteiden huomioon ottamisesta uudistuksen suunnittelussa. Tällöin kuntarakenteen vahvistamisen ohella on erityisesti kiinnitettävä huomiota, miten palvelut voidaan tuottaa mahdollisimman tehokkaasti heikentämättä palveluiden laatua.

Palveluiden tuottamistapojen uudistaminen on vaikea ja pitkäjänteistä työtä ja asiantuntemusta edellyttävä kokonaisuus. Uudistuksista aiheutuu kunnille valmistelu- ja siirtymävaiheessa kertaluontoisia kustannuksia, joihin on varauduttava. On tärkeää, että palveluiden tuottamista koskeva lainsäädäntö on ajantasaista ja että lainsäädännön tarjoamat mahdollisuudet tunnetaan kunnissa perusteellisesti. Valtion ja kuntien välinen tiivis yhteistyö uudistuksen suunnittelu- ja toteutusvaiheessa on tärkeää.

Puitelakiehdotuksen mukaan kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa yhteistoiminta-alueen, joka muodostuu toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kuntien yhteistoiminta-alue voisi olla oikeudellisesti muodoltaan joko kuntalain mukainen yhteinen toimielin tai kuntayhtymä.

Puitelakiehdotuksen mukaan kunnassa tai edellä mainitulla yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annettu lain mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän olisi oltava vähintään noin 50 000.

Kuntien tulisi ryhtyä toimenpiteisiin mainittujen palveluiden väestöpohjavaatimusten toteuttamiseksi joko tekemällä kuntaliitoksia tai perustamalla kuntien yhteistoiminta-alueita. Mainituista toiminnallisista kokonaisuutta ja asukaslukea koskevista vaatimuksista voitaisiin kuitenkin yhteistoiminta-alueiden osalta poiketa, jos tällaisen kokonaisuuden muodostaminen mainituilla väestöpohjilla ei saaristorisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi ole mahdollista tai poikkeaminen on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi taikka saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaettaisiin erikoissairaanhoitolaissa tarkoitettuihin kuntayhtymiin, joiden toimialuetta tulee samalla arvioida uudelleen niille annettavien tehtävien edellyttämällä tavalla. Jokaisen kunnan tulisi kuulua yhteen tällaiseen kuntayhtymään. Kuntayhtymän tulisi kunnan osoittamassa laajuudessa

vastata palveluista, joista säädetään erikoissairaanhoitolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa. Kuntayhtymän tehtävänä olisi myös edistää alueellaan terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden huomioon ottamista. Kuntayhtymän tulisi hoitaa myös muut lailla säädettävät tehtävät sekä tehtävät, jotka kunnat sille antavat.

Yhteistoiminta-alueiden ja laajan väestöpohjan kuntayhtymien perustamisessa on tavoitteena nykytilaan nähden vahvistaa ehkäisevää työtä, turvata peruspalveluiden saatavuus, laatu ja rahoitus, edistää väestön terveyttä ja hyvinvointia, kaventaa väestöryhmien välisiä hyvinvointieroja, parantaa palveluiden vaikuttavuutta ja hallita kustannuskehitystä.

Osa erityistason sairaanhoitoon kuuluvista toimenpiteistä ja hoidoista keskitettäisiin valtakunnallisesti joillekin edellä tarkoitetuille laajaa väestöpohjaa edellyttävistä palveluista vastaaville kuntayhtymille. Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää, mitkä tutkimukset, toimenpiteet ja hoidot kuuluvat erityistason sairaanhoitoon.

Kunnille kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien organisointi on keskeinen osa kunta- ja palvelurakennemuutosta. Kun perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalihuollon tehtävät järjestettäisiin koko maassa vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjalla, uudistuksella turvattaisiin nykyisten pienten kuntien sosiaali- ja terveyspalveluille uusi, erityisesti sosiaalihuollosta nykyisellään paljolti kokonaan puuttuva seudullinen palvelurakenne. Lisäksi muodostettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen kuntayhtymäverkosto turvaamaan laajaa väestöpohjaa vaativien palvelujen järjestämistä. Voimassa olevan erityislainsäädännön mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu olisi edelleen kunnilla.

Terveydenhuollossa on tärkeää säilyttää tai luoda rakenne vahvalle perusterveydenhuollolle, jonka osana ovat tarkoituksenmukaisesti hajautetut ehkäisevät palvelut. Jotamisen lähtökohtana ovat kunnan väestön terveyttä kuvaavat tiedot ja vaihtoehtoiset keinot paremman kansanterveyden saavuttamiseksi sen sijaan, että passiivisesti reagoitaisiin kasvavaan palvelutarpeeseen.

Poikkihallinnollisen johtamisen ja yhteistyön toimivat rakenteet ovat välttämättömät peruskuntatasolla, jossa tehdään suuri osa kansalaisten elinolosuhteisiin ja elämäntapaan vaikuttavista päätöksistä. Kunnan keskuksenhallinnon on johdettava terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä. Alueetasolla on tärkeää, että eri sektoreiden hallinnollisten yksiköiden alue on sama, mikä mahdollistaa toimivan yhteistyön hallinnollisten rajojen yli.

Tarkoitus on, että kunta- ja palvelurakenteen tukisi terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa että poikkihallinnollisena toimintana.

Uudistaminen on jatkoa pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman mukaisille kansalliselle terveydenhuollon hankkeelle ja sosiaalialan kehittämishankkeelle sekä ympäristöterveydenhuollon alueelliselle yhteistoimintakokeilulle, joissa on lisätty nykyiset kuntarajat ylittävää yhteistyötä. Sosiaalipalveluiden järjestäminen alueellisesti, seudullisesti ja paikallisesti toimivana kokonaisuutena edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon tiivistä yhteistyötä sekä lisäksi yhteistyötä opetus-, asunto-, työ- ja liikenneviranomaisien kanssa. Mielenterveytyksen avopalvelut, psykososiaaliset palvelut ja päihdepalvelut sekä niihin liittyvä päivystys järjestetään seudullisena, toiminnallisena kokonaisuutena. Elintarvikevalvonnassa tavoitteena on ollut koota tehtävät 50–85 seudulliseen valvontayksikköön.

Riittäväillä väestöpohjilla turvataan rahoitus, henkilöstön rekrytointi ja osaaminen sekä palveluiden laatu ja palveluverkon kattavuus. Riittävä väestöpohja vähentää myös kustannusten satunnaisvaihtelua sekä vähentää erillisten tasausjärjestelmien tarvetta.

Toiminnan tuottavuutta ehdotetaan parannettavaksi myös tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja sellaisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä, joilla on yhdyskuntarakenteellisia ongelmia. Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien (pääkaupunkiseutu) tulisi laatia suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittävien parannetaan seudulla ottaen huomioon jo käynnissä olevat yhteistyön kehittämishank-

keet. Maakuntakeskuskaupunkien tulee laatia yhdessä niihin yhdyskuntateknisesti kiinteästi kuuluvien, laissa lueteltujen kuntien kanssa vastaava suunnitelma, jolleivät asianomaiset kunnat yksimielisesti totea suunnitelman laatimista tarpeettomaksi.

Puitelaissa ehdotetaan säädettäväksi menettelyä, jossa valtio ja kunnat yhdessä selvittävät kunnan talouden tunnuslukujen perusteella erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä valtion ja kuntien velvollisuudesta ryhtyä selvityksen perusteella toimenpiteisiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi. Mikäli menettelyssä päätetyt toimenpiteet eivät olisi riittäviä, valtioneuvoston tulisi vuonna 2009 antaa eduskunnalle hallituksen esitys kuntajakolain muuttamiseksi siten, että valtioneuvosto voi mainitussa menettelyssä esitettyjen ehdotusten perusteella päättää kuntajaon muuttamisesta mainittujen kuntien osalta. Kuntajaon muutos tulisi tällöin mahdolliseksi toteuttaa myös vastoin asianomaisten kuntien tahtoa.

Puitelakiehdotus sisältäisi myös säännökset kunnan velvollisuudesta tehdä valtioneuvostolle määräaikaan mennessä selvitys niistä toimenpiteistä, joihin kunta on ryhtynyt kuntajaon muuttamiseksi, perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalihuollon tehtävistä ja ammatillisen peruskoulutuksen tehtävistä huolehtivien yhteistoiminta-alueiden muodostamiseksi sekä kunnan kuulumisesta laajaa väestöpohjaa edellyttävistä palveluista vastaavaan kuntayhtymään ja mainitulle kuntayhtymälle siirrettävistä tehtävistä. Lisäksi kunnan on esitettävä valtioneuvostolle kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanosuunnitelma, joka sisältää selvityksen niistä keinoista, joilla kunta aikoo uudistuksen toteuttaa. Toimeenpanosuunnitelmaan tulee myös sisältyä selvitys palveluverkon kattavuudesta sekä suunnitelmat kunnan keskeisten toimintojen järjestämisestä ja henkilöstövoimavarojen riittävyydestä ja kehittämisestä.

Kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevää peruspalveluohjelmaa on tarkoitus kehittää ja vakinaistaa se osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä.

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä uudistetaan tavoitteena yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasi- tukseksi sekä poistettaisiin kuntien rahoitus- järjestelmään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet. Tavoitteena on myös hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen. Valtionosuusjärjestelmässä otettaisiin jatkossakin huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja palvelutarpeet. Verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausjärjestelmää on tarkoitus kehittää siten, että se on neutraali kunta-valtio suhteen kannalta. Uudistus ei saisi muuttaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Kaikki edellä mainitut toimenpiteet edellyttävät, että niistä säädetään erikseen ja niistä on tarkoitus antaa myöhemmin omat hallituksen esityksensä.

Kuntien verotulopohjan vahvistaminen siirtämällä verovähennyksiä valtion rasi- tukseksi on tarkoitus toteuttaa siten, että kunnallise- rotuksessa toteutettavien vähennysten vaiku- tusta kuntien tuloihin korvataan kunnille val- tion varoista. Tällöin kunnat saisivat päättä- mänsä veroprosenttien mukaiset verotulot it- selleen.

Valtionosuusjärjestelmää on tarkoitus yksinkertaistaa siten, että siihen sisältyy nykyistä vähemmän erilaisia kuntia eri tavalla koh- televia porrastustekijöitä ja kertoimia. Verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasau- sen neutraalisuus kunta- valtio suhteessa tar- koittaa puolestaan sitä, että tasausvähennys- ten- ja lisien on vuosittain oltava yhtä suuret.

Esityksessä ehdotetaan, että eräiden tehtä- vien järjestämis- tai rahoitusvastuu siirretään kunnilta valtiolle siten kuin siitä erikseen säädetään. Tällaisia tehtäviä olisivat kulutta- janeuvonta, elatustuki, holhoustoimen edun- valvonta, ulkomailla asuvien terveydenhuol- to, lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön lii- tyvät selvitykset ja oikeuspsykiatriset selvi- tykset. Puitelaki sisältäisi näiltä osin valtio- neuvostoa ja ministeriöitä oikeudellisesti sitovan toimeksiannon ryhtyä tehtävien siirto- jen toteuttamisen edellyttämiin lainsäädäntö- toimenpiteisiin.

Puitelakiehdotuksen mukaan kunta- ja pal- velurakennemuudistuksen tarkoittamat uudelle- enjärjestelyt sekä sen edellyttämien suunnit-

telmien valmistelu ja laadinta toteutetaan yh- teistoiminnassa kuntien henkilöstön edustaji- en kanssa. Uudelleenjärjestelyt, jotka johta- vat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin liikkeenluovutukseksi. Työnan- tajalla ei olisi oikeutta irtisanoa palvelussuh- detta taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisa- nomisperusteilla viiden vuoden aikana muu- toin kuin sellaisissa tapauksissa, joissa henki- lö kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työ sopimuslain tai kunnal- lisesta viranhaltijasta annetun lain mukaiset edellytykset täyttävää uutta tehtävää tai vir- kaa. Tämä kieltö on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta sekä yhteistoiminta-alueella ja erikoissairaanhoidon ja erityishuollon palveluista vastaavassa kuntayhtymässä henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen.

Lisäksi puitelaisissa säädetäisiin valtion ja kuntien yhteisestä tietojärjestelmien ja yh- teispalvelua koskevasta kehittämistyöstä.

Puitelakiehdotuksen mukaan valtioneuvo- ston tulee vuoden 2009 aikana antaa eduskun- nalle selonteko kunta- ja palvelurakennemu- distuksen toteutuksesta ja uudistukselle sää- dettyjen tavoitteiden toteutumisesta.

### 3.3. Kuntajakolaki

Esitykseen sisältyy ehdotus kuntajakolain muuttamisesta. Ehdotetut kuntajakolain säännökset eivät olisi puitelainsäädäntöä vaan suoraan sovellettavaa oikeutta. Kunta- jakolaki sisältäisi yksityiskohtaiset säännök- set menettelyistä, joilla edistetään uudistuk- sen yhteydessä toteutettavia kuntajaon muu- toksia.

Ehdotetut kuntajakolain muutokset osal- taan toteuttaisivat mainitussa puitelaisissa kun- ta- ja palvelurakennemuudistukselle säädettyjä tavoitteita. Puitelakiehdotuksen mukaan uu- distuksen tarkoituksena on kunnallisen kan- savallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta. Kuntarakennetta vahviste- taan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Mainitussa lakiehdot- tuksessa perusterveydenhuollolle ja ammatil- liselle peruskoulutukselle säädetty väestö- pohjavaatimukset voidaan täyttää muodos- tamalla riittävän suuria kuntia. Erityisen vai-

keassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien mahdollisuuksia turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut tarkasteltaisiin puitelaisissa myös kuntajaon näkökulmasta. Puitelain edellyttämään valtioneuvostolle annettavaan selvitykseen ja toimeenpanosuunnitelmaan tulisi sisältyä myös selvitys ja suunnitelma mahdollisista toimenpiteistä kuntajaon muuttamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntajakolain säännöksiä, jotka koskevat kuntajaon muuttamisen edellytyksiä, valtioneuvoston harkintavaltaa päättää kuntajaon muutoksesta, hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen voimassaoloaikaa, kuntajaon muutosten yhteydessä maksettavia taloudellisia tukia ja henkilöstön asemaa kuntajaon muutoksissa.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen perustavoitteen mukaisesti lakiin ehdotetaan lisättäväksi kuntajaon kehittämisen yhdeksi lähtökohdaksi vaatimus kunnan muodostumisesta työssäkäyntialueesta tai muusta selaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Vastaava säännös sisältyisi myös kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettavaksi ehdotettuun lakiin.

Valtioneuvoston harkintavaltaa kuntajaon muutoksia koskevilla päätöksissä ehdotetaan lisättäväksi. Valtioneuvosto ei nykyisestä poiketen olisi pääsääntöisesti velvollinen hyväksymään kuntajaon muutosta, vaikka muutoksen kohteena olevat kunnat olisivat tehneet muutoksesta yhtäpitävät päätökset. Valtioneuvosto voisi hylätä kuntajaon muutosta koskevan esityksen, jos se katsoo, että liitos olisi vastoin jotakin laissa kuntajaon muutokselle säädettyä edellytystä. Esitys parantaa valtioneuvoston edellytyksiä toteuttaa kokonaisvaltaista kuntarakennepoliittikkaa.

Kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien välisen hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen voimassaoloaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi viidestä kolmeen vuoteen. Tämä parantaa kuntien edellytyksiä integroida yhdistettyjen kuntien palvelut yhdeksi kokonaisuudeksi nykyistä nopeammin.

Kuntajakolaista ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomina ja vanhentuneina säännökset,

jotka koskevat henkilöstön palkkausta ja muita etuja, eläketurvaa, vuosilomaa sekä kuntayhtymän viranhaltijoita ja työntekijöitä. Näiltä osin kunnallisista viranhaltijoista annettu laki, työsopimuslaki ja kunnallinen eläkelaki turvaavat viranhaltijoille ja työntekijöille kuntajaon muutosten yhteydessä vähintään yhtä hyvät oikeudet ja etuudet kuin kumottavaksi ehdotetut säännökset.

Esitykseen sisältyvän kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettavan lain perusteluihin viitaten myös kuntajakolakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset, jotka koskevat henkilöstön aseman määräytymistä kuntajaon muutosten yhteydessä. Lakkaavan kunnan henkilöstöön sovellettaisiin siten kuntajakoa muuttaessa työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä. Kuntajaon muuttamista koskeva päätös ja hallinnon ja palveluiden järjestämissopimus suunniteltiin tulisi laatia yhteistoimintamenettelyssä. Vuosien 2008–2013 alusta voimaantulevissa kuntajaon muutoksissa työnantajalla ei olisi myöskään kuntajaon muutoksen perusteella oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta taloudellisilla ja tuotannollisilla irtisanomisperusteilla viiden vuoden aikana kuntajaon muutoksen voimaantulosta paitsi, jos henkilö kieltäytyy vastaanottamasta hänelle soveltuvaan uutta tehtävää tai virkaa.

Kuntajakolain säännökset kuntajaon muutosten yhteydessä myönnettävistä yhdistymisavustuksista ehdotetaan uudistettavaksi kokonaan. Yhdistymisavustuksia myönnettäisiin kuntaliitoksiin, jotka toteutetaan vuosien 2008–2013 alusta. Tämän jälkeen toteutettaviin kuntajaon muutoksiin ei olisi tarkoitus myöntää yhdistymisavustusta. Kuntarakenteen uudistamista pyritään nopeuttamaan myöntämällä yhdistymisavustus 1,8-kertaisena vuosina 2008 ja 2009 ja 1,4-kertaisena vuosina 2010 ja 2011 verrattuna vuosina 2012 ja 2013 toteutettaviin kuntaliitoksiin.

Yhdistymisavustusten rakenne ja mitoitus määriteltäisiin siten, että avustukset kannustavat useita kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi. Yhdistymisavustus muodostuisi asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta ja kuntajaon muutoksessa mukana

olevien kuntien lukumäärän mukaan määrättyvästä lisäosasta.

Yhdistymisavustuksen perusosaa maksettaisiin kaikissa sellaisissa kuntajaon muutoksissa, jotka merkitsevät kuntien määrän vähenemistä. Perusosa porrastettaisiin yhteensä kuuteen eri luokkaan sen mukaan, johtaako kuntaliitos vähintään 20 000 asukkaan kuntaan ja kuinka paljon asukkaita on yhteensä muissa kunnissa kuin suurimmassa kuntaliitokunnassa. Perusosa olisi alimmillaan kuntaliitoksessa, jossa uudessa tai laajentuvassa kunnassa olisi alle 20 000 asukasta ja muiden kuntien kuin suurimman liitoskunnan yhteenlaskettu asukasmäärä on alle 3 500. Perusosa olisi tällöin vuosina 2012 ja 2013 vain 2,0 miljoonaa euroa, vuosina 2010 ja 2011 edelliseen verrattuna 1,4-kertainen eli 2,80 miljoonaa euroa ja vuosina 2008 ja 2009 1,8-kertainen eli 3,60 miljoonaa euroa. Perusosa olisi vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntajaon muutoksissa enimmillään 7,20 miljoonaa euroa kuntaliitosta kohden. Näin olisi silloin, kun uudessa tai laajentuvassa kunnassa olisi vähintään 20 000 asukasta ja muiden kuntien kuin suurimman liitoskunnan yhteenlaskettu asukasmäärä on yli 10 000. Vuosina 2010 ja 2011 perusosa olisi vastaavassa tapauksessa 5,60 miljoonaa euroa ja vuosina 2012 ja 2013 enää 4,00 miljoonaa euroa.

Vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntajaon muutoksissa yhdistymisavustuksen perusosaa korotettaisiin lisäksi 100 eurolla asukasta kohden sellaisen kuntajaon muutoksessa mukana olevan kunnan osalta, jolle on vuosina 2002–2006 myönnetty vähintään kolmena vuotena kuntien valtionosuuslain 13 §:ssä tarkoitettua rahoitusavustusta poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi. Korotus olisi enintään miljoona euroa kuntaliitosta kohden. Korotuksella pyritään kompensoimaan heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien aiheuttamaa lisärasitusta uudelle kunnalle.

Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksettaisiin monikuntaliitoksissa, eli kuntajaon muutoksissa, jotka merkitsevät vähintään kahden kunnan vähentymistä. Lisäosa olisi vuosina 2012 ja 2013 0,7 miljoonaa euroa silloin, kun kuntien määrä vähenee kahdella, 1,4 miljoonaa

euroa, kun kuntien määrä vähenee kolmella. Se kasvaa 0,7 miljoonalla eurolla jokaista uutta vähenevää kuntaa kohti. Vastavasti vuosina 2010 ja 2011 lisäosa olisi 1,4-kertainen ja vuosina 2008 ja 2009 vastaavasti 1,8-kertainen vuosien 2012 ja 2013 tasoon verrattuna. Silloin kun kuntien määrä vähenee vähintään kolmella, muodostaisi lisäosa merkittävän osan yhdistymisavustuksesta.

Yhdistymisavustuksen maksaminen jakotettaisiin kolmelle vuodelle. Avustus ehdotetaan maksettavaksi etupainotteisesti siten, että kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna avustuksesta maksetaan 40 prosenttia ja kahdena seuraavana vuotena 30 prosenttia kumpanakin.

Kuntajaon muutosten yhteydessä erikseen maksettavasta hallinnollisesti työläästä ja vaikutuksiltaan epäselvästä investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta luovuttaisiin.

Kuntaliitoksessa mahdollisesti realisoituvat valtionosuuksien menetykset ehdotetaan kompensoitavaksi täysimääräisesti viiden vuoden ajalta. Ehdotuksella pyritään edistämään kuntajaon muutoksia. Kuntajaon muutoksiin liittyvät valtionosuuden menetykset ovat merkittävästi vähentäneet halukkuutta toteuttaa kuntaliitoksia.

Esityksessä ehdotetaan myös täsmennettäväksi säännöksiä siitä, miten yhdistymisavustus lasketaan tilanteessa, jossa toteutetaan uusi kuntien määrää vähentävä kuntajaon muutos avustuksen maksukaudella. Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi säännöksiä avustuksen jakamisesta ja valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta tilanteessa, jossa lakkaavasta kunnasta siirretään osia useampaan kuntaan. Säännöksillä pyritään estämään kuntien mahdollisuus omilla päätöksillään vaikuttaa avustusten määrään ja lisäämään edellytyksiä ennakoida mainittujen tukimuotojen määrätymistä.

### 3.4. Varainsiirtoverolaki

Kunta tai kuntayhtymä luovutuksensaajan ei ole velvollinen suorittamaan varainsiirtoveroa ollessaan luovutuksensaajana, kun kuntien palvelutuotannossa käytettäviä kiinteistöjä kunta ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä siirrettäisiin toiselle kunnalle tai

kuntayhtymälle. Jos kyseessä on toimitilojen hallintaan oikeuttavan kiinteistöyhtiön osakkeet tai kun toimitilakiinteistö tai – osakkeita siirretään osakeyhtiölle, luovutuksesta maksetaan varainsiirtoveroa.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteiden mukaisten rakennejärjestelyjen toteuttamisessa on erillistä osakeyhtiötä pidetty tarkoituksenmukaisena toimitilojen hallinnon organisointimuotona. Ammattikorkeakoulujen rakenteellinen uudistaminen ja ylläpitomuodon kehittäminen samoin kuin ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon tarkoituksenmukainen kehittäminen voi edellyttää koulutuskäytössä olevien kiinteistöjen omistusrakenteiden muuttamista.

#### *Kuntien palvelutuotannossa käytettävien toimitilojen yhtiöittäminen*

Toimitilahallinnon tarkoituksenmukaisen järjestämisen edistämiseksi tietyt kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamiseksi tehtävät toimitilajärjestelyt ehdotetaan vapauttavaksi määräaikaaisella varainsiirtoverolakiin otettavalla verovapaussäännöksellä.

Verovapaus koski sosiaalihuolto-, terveyden ja sairaanhoito-, koulutus-, nuoriso-, kirjasto- tai palo- ja pelastustoimen tai yleishallinnon samoin kuin eräiden kulttuuri- ja liikuntatoimen käytössä olleen kiinteistön luovutusta, kun omistajana oleva kunta tai kuntayhtymä luovuttaa kiinteistön toimitilojen hallintaa harjoittavalle yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle osakeyhtiölle apporttina sen osakkeita vastaa käytettäväksi mainitunlaisessa toiminnassa. Verovapaus koski vastaavasti tuollaisen toiminnan käytössä olevan asunto- tai kiinteistöosakeyhtiön tilojen hallintaan oikeuttavien osakkeiden luovutusta.

Kunnat voisivat esimerkiksi järjestää toimitilojansa suuremmiksi kokonaisuuksiksi, jolloin toimitilahallinnon asiantuntemus ja tehokkuus voidaan paremmin turvata.

Neutraliteettisistä samoin kuin Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen asettamien velvoitteiden vuoksi on tärkeää, että verovapaus ei kohdistu kuntien liikelaitosmaisten, elinkeinotoiminnaksi katsottavaa toimintaa harjoittavien yksiköiden toiminnassa, kuten energiantuotannossa, käytettäviin kiinteistöi-

hin. Verovapaus ei koski myöskään vuokra-asuntokiinteistöjä, johon liittyviin luovutuksiin kohdistuvasta verovapaudesta säädetään varainsiirtoverolain 43 a §:ssä.

Verovapauden edellytyksenä olisi muun ohessa se, että kiinteistöjärjestely liittyy kunta- ja palvelurakennemuutoksesta koskevan lain mukaisen toimeenpanosuunnitelman toteuttamiseen.

#### *Ammattikorkeakoulujen ja ammatillisten oppilaitosten omistusjärjestelyt*

Edellä selostettu verovapaus ei sovellu ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen rakennejärjestelyihin, koska ammatillisen koulutuksen järjestäjinä ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjinä toimii kunnallisten tahojen ohella myös lukuisia yksityisiä tahoja. Tarkoituksenmukaisena ammattikorkeakoulun ylläpitomuotona ja myös ammatillisen koulutuksen järjestämisen muotona on pidetty osakeyhtiötä. Tällöin rakennejärjestelyjä voidaan toteuttaa siten, että koulutusta järjestävän olemassa olevan tai perustettavan osakeyhtiön osakkaiksi tulee myös yksityisiä yhteisöjä ja säätiöitä.

Ammattikorkeakouluja koskevien kiinteistöjärjestelyjen verovapautta ei myöskään voida kytkeä toimeenpanosuunnitelmaan, koska laki ei edellytä näiden järjestelyjen sisällyttämistä toimeenpanosuunnitelmaan. Sama koskee ammatillisia oppilaitoksia, kun järjestely koskee yksityisten tahojen oppilaitoksia koskevia järjestelyjä.

Rakennejärjestelyjen tarve on riippumaton omistajatahosta. Yksityisen ylläpitäjä tai järjestäjätahon koulutustoimintaa koskevat samat säännökset kuin kuntien järjestämää vastaavaa koulutusta.

Koulutuksen rahoitus määräytyy myös samoin perustein riippumatta siitä onko järjestäjänä yksityinen vai kunnallinen järjestäjä. Koulutuksen järjestäjille myönnetään vuosittain valtionosuutta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa säädetyllä tavalla opiskelijamäärän ja opiskelijaa kohden lasketun ja määrätyn, valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin perustuvan laskennallisen yksikköhinnan tulon (valtionosuusperusteen) mukaisesti. Yksityinen koulutuksen järjestäjä ja kuntayhtymä saa valtiolta rahoitukse-



na mainitun valtionosuusperusteen. Kuntien osalta valtionosuuden perusteesta vähennetään kunnan rahoitusosuus. Koulutuksen rahoitus perustuu käytännössä täysimääräisesti julkiseen rahoitukseen

Ammattikorkeakouluja ylläpitävät yhtiöt on perustettu ammattikorkeakoululaissa säädettyä toimintaa varten. Ammattikorkeakoulujen tehtävänä on ammattikorkeakoulutuksen antaminen ja tutkimus- ja kehitystyön harjoittaminen. Ammattikorkeakoulut voivat harjoittaa myös maksullisena palvelutoimintana koulutus-, tutkimus- ja kehitystyötä.

Yksityiset ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat ammatillista peruskoulutusta, oppisopimuskoulutusta ja ammatillista lisäkoulutusta järjestäviä yhdistyksiä, säätiöitä ja osakeyhtiöitä. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät voivat järjestää tähän koulutukseen liittyvää maksullista palvelutoimintaa, muun muassa työhallinnolle työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta.

Koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Asiasta on nimenomaisesti säädetty ammatillista koulutusta koskeissa laeissa. Tämän vuoksi koulutuksen järjestäjät eivät voi esimerkiksi jakaa osakkailleen talouden ylijäämää.

Maksullisen palvelutoiminnan kustannukset eivät kuulu julkisen rahoituksen pohjana oleviin kustannuksiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 23 §:n mukaisesti.

Tilanteessa, jossa koulutuksen järjestäjä harjoittaa oppilaitos- tai korkeakoulukiinteistössä muuta kuin julkisesti rahoitettua toimintaa, koko kiinteistöön kohdistuva veroetu tulee osaksi myös liiketoiminnan hyväksi, mikä verotuksen neutraliteettitavoitteiden näkökulmasta voi olla pulmallista. Tältä osin kyse on kuitenkin sen laatuudesta maksullisesta palvelutoiminnasta, johon kohdistuvan veroedun ei ole katsottava olevan haitallista vaikutusta koulutustoimialan kilpailuolosuhteisiin. Siten verotuksen neutraliteettinäkökulmasta ei ole estettä sille, että rakennejärjestelyihin liittyvä veroetu voi vastaavasti tulla luovutuksensaajana olevan yksityisen tahon hyväksi.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoamiseksi ja ammattikorkeakouluja koskevien ylläpitojärjestelyjen edistämiseksi eh-

dotettava verovapaussäännös koskisi luovutuksia, joissa toimiluvan tai järjestämisluvan mukaista toimintaa harjoittava luovuttaa siinä käytetyn kiinteistön toiselle toimiluvan tai järjestämisluvan saaneelle yhteisölle tai säätiölle käytettäväksi tuossa toiminnassa. Kiinteistön tulisi olla pääasiassa tuossa käytössä sekä ennen luovutusta että sen jälkeen.

Verovapaus on lähtökohtaisesti tarkoitettu koskemaan 43 b §:ää vastaavasti verovapauden edellyttämää toimintaa harjoittavien tahojen keskinäisiä rakennejärjestelyjä, joiden yhteydessä siirretään myös siinä käytettävää kiinteistökantaa. Kun toisaalta kunnan koulutoimen alaan liittyvien koulurakennusten yhtiöittämiseen sovellettaisiin 43 b §:n mukaista verovapautta, on tarkoituksenmukaista, että kuntien koulutoimen käytöstä vapautuvia kiinteistöjä voitaisiin siirtää ammattikorkeakoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen käyttöön. Verovapaus koskisi tämän vuoksi vastaavasti kunnan tai kuntayhtymän omistaman, 43 b §:ssä tarkoitettua koulutustoiminnan käytössä olleen kiinteistön luovutusta ammatillisen koulutuksen tai ammattikorkeakoulutuksen käyttöön.

Kun luovutuksensaajana on osakeyhtiö, luovutuksen edellytettäisiin tapahtuvan apporttiluovutuksena. Verovapaussäännökseen liittyisi lisäksi säännös veroedun menettämisestä silloin, kun kiinteistö luovutetaan tai sen käyttötarkoitus muuttuu 5 vuoden kuluessa luovutuksesta.

## 4. Esityksen vaikutukset

### 4.1. Vaikutuksista yleisesti

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta, laki kuntajakolain muuttamisesta sekä laki varainsiirtoverolain muuttamisesta. Nämä lait muodostavat kokonaisuuden, joiden pohjalta toteutetaan kunta- ja palvelurakenneuudistus.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettavaksi ehdotettu laki loisi suuntaviivat ja puitteet mainitulle uudistukselle. Laki itsessään ei siten vielä ole riittävä keino sen asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi. Lain perusteella käynnistettäisiin mittava uudistuksen käytännön toteuttamisen edellyttämä

lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö. Laki edellyttää kunnilta suuria hallinnon ja palveluiden uudelleen järjestelyjä. Ehdotettu laki edellyttää siten laajaa lainvalmistelutyötä eri ministeriöissä ja suuria hallinnon ja palveluiden uudelleenjärjestelyitä kunnissa ja kuntayhtymissä.

Kuntajakolakiin ehdotetut muutokset eivät sen sijaan olisi lainsäädännön jatkovalmistelua edellyttävää puitelainsäädäntöä vaan suoraan sovellettavaa oikeutta. Kuntajakolaki sisältäisi yksityiskohtaiset säännökset menettelyistä, joilla toteutetaan uudistuksen edellyttämät muutokset kuntarakenteeseen. Lain nojalla tehtävistä yksittäisistä kuntajaon muutoksista päättävät sen sijaan kunnat itsenäisesti.

Esityksessä ehdotettujen lakien pohjalta muodostettava uusi kunta- ja palvelurakenne ei siten ole tässä vaiheessa vielä tarkkaan tiedossa. Näin ollen myöskään lain vaikutuksia ei ole tässä vaiheessa mahdollista tarkasti arvioida. Tämä koskee kaikkia lain vaikutuksia eli vaikutuksia palveluiden saatavuuteen ja laatuun, hallintoon, henkilöstöön, talouteen, aluepolitiikkaan ja sukupuolten asemaan. Näin ollen esitetyt vaikutusarviot kuvaavat pääasiassa vaikutusten suuntaa suhteessa esityksen tavoitteisiin.

#### **4.2. Vaikutukset palveluiden saatavuuteen ja laatuun**

Uudistuksen tuloksena on, että kunnalliset palvelut saisivat nykyistä vahvemman hallinnollisen ja taloudellisen perustan. Asukkaille voitaisiin turvata palvelut väestön ikääntymisestä ja muuttoliikkeestä sekä niiden aiheuttamasta palveluiden kysynnän muutoksesta huolimatta.

Palvelun käyttäjille on olennaista palvelujen saavutettavuus ja laatu. Vaikka eräiden palveluiden järjestämisvastuu tulisi jatkossa olemaan nykyistä suuremmilla yksiköillä, palvelut voitaisiin tarpeen mukaan edelleenkin tuottaa lähellä asukkaita. Tämä koskee erityisesti päivittäin tarvittavia lähipalveluita, kuten lasten päivähoitoa ja perusopetusta. Näin palveluiden järjestämisvastuun kokoaminen suurempiin yksiköihin ei sinällään tarkoita palveluiden saatavuuden heikentymistä.

Suurempi järjestämisvastuun väestöpohja turvaa vahvemman rahoituspohjan muun muassa vähentämällä satunnaisvaihtelusta aiheutuvaa kuormitusta sekä turvaa henkilöstön rekrytoinnin ja osaamisen.

Toisaalta on olemassa palveluita, jotka on mahdollista järjestää laadullisesti vain hyvin laajalla väestöpohjalla jopa vain valtakunnallisesti riittävän suurissa yksiköissä. Tämä koskee erityisesti eräitä erikoissairaanhoidon tehtäviä sekä kehitysvammahuollon erityispalveluita. Näitä palveluita on välttämätöntä keskittää nykyistä harvempiin ja suurempiin yksiköihin. Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan erikoissairaanhoidolaissa tarkoitettuihin kuntayhtymiin. Erityisen vaativan erikoissairaanhoidon laatu ja saatavuus turvataan keskittämällä vaativin hoito joillekin mainituista kuntayhtymistä.

Myös nykyistä suurempien kuntien sekä perusterveydenhuollosta ja ammatillisesta peruskoulutuksesta vastaavien yhteistoiminta-alueiden muodostaminen parantaa palveluista vastaavien organisaatioiden ammatillisia ja taloudellisia edellytyksiä tarjota palveluita nykyistä tasapuolisemmin maan eri osissa. Tämä koskee erityisesti perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palveluita. Pienten kuntien käytössä ei nykyään ole riittävästi henkilöstöä erityispalveluihin, koska niiden tuottamisen edellyttämät ylikunnalliset palvelurakenteet ovat heikosti kehittyneet.

Tulevina vuosina kunnallisten palvelujen tarve kasvaa, mutta työmarkkinoille tulevien ikäluokkien koko pienenee. Työvoiman vähentyessä julkinen sektori ei voi palkata yhtä paljon työntekijöitä kuin nykyään. Uhkana on työvoimapula, erityisesti syrjäisemmillä alueilla ja ammattitaitoisesta työvoimasta. Tavoitteena olevien nykyistä laajempien kuntien ja ehdotettujen yhteistyöorganisaatioiden on helpompi saada myös uutta ammattitaitoista työvoimaa. Rakenteiden uudistamisella pyritään siihen, että erilaisten palveluiden järjestämisvastuualueet ovat riittävän suuria, jotta palvelut voidaan järjestää laadukkaasti, tehokkaasti ja kattavasti. Tämä mahdollistaa työvoiman käytön suunnittelun laajemmissa kokonaisuuksissa.

### 4.3. Hallinnolliset vaikutukset

Esitys tulee todennäköisesti johtamaan kuntajaon muutoksiin ja nykyistä suurempaan kuntakokoon, mikä lisää kuntien edellytyksiä järjestää ja rahoittaa asukkaidensa palvelut.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistettaisiin kuntaliitosten ja kuntien yhteistoimintajärjestelyjen avulla. Palvelurakenteen yhtenäisistä perusteista huolimatta kunnille jäisi useita eri tapoja rakenneuudistuksen toteuttamiseksi. Perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalihuollon tehtävistä huolehtisi jatkossa kunta tai kuntien yhteistoiminta-alue, jossa on vähintään noin 20 000 asukasta. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisestä vastaavassa kunnassa tai yhteistoiminta-alueella tulisi jatkossa olla vähintään noin 50 000 asukasta. Erikoissairaanhoidosta, kehitysvammaisten erityishuollosta sekä muista erikseen säädettävistä tehtävistä tai erikseen sovittavista tehtävistä huolehtisivat muodostettavat uudet kuntayhtymät. Kunnat voisivat antaa näille kuntayhtymille myös muita tehtäviä. Pääkaupunkiseudun kuntien tulee laatia suunnitelma, siitä miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palveluiden käyttöä kuntarajat ylittäen seudulla parannetaan. Laissa määriteltyjen maakuntakeskuskaupunkien tulee laatia vastaava suunnitelma niihin rajoittuvien ja yhdyskuntarakenteellisesti kiinteästi liittyvien kuntien kanssa.

Edellä mainitut velvoitteet tulevat johtamaan merkittäviin hallinnollisiin muutoksiin palveluiden järjestämisessä, tuottamisessa ja rahoituksessa. Nämä uudistukset laajentavat ja vahvistavat palveluiden organisatorisia ja rahoituksellisia perusteita ja lisäävät palveluista vastuussa olevien organisaatioiden edellytyksiä suoriutua tehtävistään tulevaisuudessa.

Uudistus tulee vähentämään merkittävästi nykyisten vapaaehtoisten kuntayhtymien määrää ja kuntien välistä hajanaisten sopimusten määrää. Tätä kautta voidaan päästä kevyempään hallintoon ja myös kehittää demokratiaa. Laajaa väestöpohjaa vaativia tehtäviä hoitavat kuntayhtymät voidaan alueiltaan poiketa nykyisestä sairaanhoitopiiri- ja

erityishuoltopiiri- ja alueilta voidaan yhdistää. Kahden piiriverkoston yhdistyessä jotkut nykyisistä pakkokuntayhtymistä voidaan uudistaa vapaaehtoisiksi palvelujen tuottajaorganisaatioiksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyön arvioidaan paranevan selkeämmässä toiminnallisissa kokonaisuuksissa, kun eri sektoreiden aluejaot saadaan nykyistä yhteneväisemmiksi.

### 4.4. Taloudelliset vaikutukset

#### *Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta*

Esityksen perusteella toteutettavilla kunta- ja palvelurakenteiden muutoksilla arvioidaan olevan pitkällä aikavälillä merkittäviä vaikutuksia palveluiden järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Näitä vaikutuksia ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida, kun vielä ei ole tietoa siitä, miten uudistus kunnissa käytännössä toteutetaan. Kustannussäästöjä arvioidaan syntyvän etenkin päällekkäisten toimintojen poistumisesta, mahdollisuudesta hyödyntää yhteisiä voimavaroja nykyistä tehokkaammin ja mahdollisuudesta tarkastella nykyistä paremmin eri palveluita toisiinsa liittyvinä kokonaisuuksina.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta koskevan puitelakiehdotuksen mukaan kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä uudistetaan tavoitteena yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasitukseksi sekä poistetaan kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet. Tavoitteena on hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen. Puitelakiehdotuksen mukaan valtionosuusjärjestelmässä otetaan huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja palvelutarpeet. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmän on oltava neutraali kunta-valtio suhteen kannalta. Uudistus ei muuttaisi valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.

Ehdotettu puitelaki ei siten vielä aiheuttaisi muutosta kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmään. Sen uudistamisesta annetaan erikseen hallituksen esitys, jossa arvioidaan

mainitun uudistuksen taloudelliset vaikutukset.

Ehdotuksella, jonka mukaan kuntien verotulopohjaa vahvistetaan ja verovähennyksiä siirretään valtion rasiitukseksi, pyritään rajoittamaan verovähennyksistä kuntien taloudelle aiheutuvaa rasiitusta. Muutos toteutettaisiin kustannusneutraalisti kuntien ja valtion välillä. Kunnallisverotuksen veropohjaa ovat viime vuosina heikentäneet erityisesti kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen korotukset, joiden avulla hallitusohjelman mukaiset tuloveronkevennykset on toteutettu pieni- ja keskituloisilla.

Kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät yhdistymisen ja yhteistyön esteet puolestaan johtuvat siitä, että eräät kuntien valtionosuuden määräytymisperusteet saattavat johtaa kuntajaon muutoksissa valtionosuuksien menetyksiin. Tällaisia määräytymisperusteita ovat kuntien verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus, syrjäisyyslisä kuntien yleisessä valtionosuudessa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudessa, asukasluvun muutokseen perustuva lisä, taajamarakennelissä, sairastavuuskerroin, päivähoito-kerroin, vammaiskerroin, saaristoisuus, työtömyyskerroin, asukastiheys perusopetuksen yksikkö hinnassa, perusopetuksen kouluverkotunnus harvaan asutuissa kunnissa ja saaristokunnissa sekä tasattu laskennallinen verotulo opetus- ja kulttuuritoimen perustamishankkeiden valtionosuudessa. Verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta ja syrjäisyyslisää lukuun ottamatta mainittujen valtionosuusperusteiden aiheuttamat valtionosuuksien menetykset kuntaliitoksissa ovat kuitenkin yleensä vähäisiä.

Edellä mainittujen valtionosuuksien määräytymisperusteiden uudistamistarve arvioidaan eduskunnalle myöhemmin erikseen annettavassa hallituksen esityksessä. Mainittujen määräytymisperusteiden kuntaliitosten toteuttamista vaikeuttava vaikutus vähenee kuitenkin merkittävästi käytännössä jo tässä esityksessä ehdotetulla kuntajakolain muutoksella, jonka mukaan kuntaliitoksiin liittyvät valtionosuuksien menetykset kompensoidaan täysimääräisesti viiden vuoden ajalta.

Uudistuksen toimeenpanosta sekä tuottavuuden parantamiseen tähtäävistä toimenpiteistä aiheutuu valtiolle ja kunnille valmiste-

lu- ja siirtymävaiheessa kertaluontoisia kustannuksia. Monet toimenpiteistä ovat luonteeltaan sellaisia, että ne edellyttävät erityisesti valmisteluvaiheessa valtion ja kuntien välistä yhteistyötä.

#### *Kunnilta valtiolle siirrettävät tehtävät*

Vuonna 2004 kuluttajaneuvonnan kokonaiskustannukset olivat kunnille 3,5 miljoonaa euroa. Valtio maksoi samana vuonna edunvalvontapalveluiden tuottajille korvaussena 3,38 miljoonaa euroa.

Elatusturvalain 15 §:n 2 momentin mukaan sen jälkeen, kun toimielin on päättänyt elatustuen maksamisesta elatusavun suorittamisen laiminlyönnin perusteella, toimielimellä on oikeus periä elatusvelvolliselta kaikki suorittamatta olevat elatusapuerät niille lapsen elatuksesta annetun lain 16 b §:n mukaisesti laskettuine viivästyskorkeineen. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen julkiaseman tilaston (Stakes, Tilastotiedote 9/2005) mukaan elatustukea on maksettu vuoden 2004 aikaan 104 495 lapselle, yhteensä 141,8 miljoonaa euroa. Elatusvelvollisilta perittiin saman vuoden aikana yhteensä 71,2 miljoonaa euroa, josta 61,6 miljoonaa euroa suoritettiin korvaussena kunnille ja 9,6 miljoonaa euroa tilitettiin elatusapuna lapsille. Suuren osan elatusturvalain toimeenpanon edellyttämästä työpanoksesta vie perintä. Vuonna 1992 kuntiin tehdyn selvityksen pohjalta arvioitiin, että lain toimeenpano vaatii kunnissa noin 400–600 henkilön työpanoksen, josta arviolta 2/3 katsottiin menevän elatusapujen perintään. Vanhenemissäännöksiä koskevista lain muutoksista johtuen työpanoksen kunnissa voidaan arvioida hieman pienentyneen.

Euroopan yhteisön lainsäädännön ja sosiaaliturvasopimusten johdosta annetun terveydenhuollon kustannukset ovat kokonaisuudessaan arviolta vajaa 7 miljoonaa euroa, mikä ei sinänsä ole merkittävä erä Suomen terveydenhuollon menoista. Kustannukset kohdistuvat kuitenkin varsin epätasaisesti eri kunnille ja sairaanhoitopiireille. Valtionosuusjärjestelmän kautta tuleva korvaus ei kohdistu kunnille aiheutuneita kustannuksia vastaavasti. Vastaavasti Suomi on laskuttanut toisilta mailta noin 1,7 miljoonaa euroa.

Suomelle aiheutuneet kokonaiskustannukset otetaan huomioon kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslaskelmassa. Suomen maksamat kustannukset (noin 9 miljoonaa euroa vuositasolla) on suoritettu valtion varoista sairausvakuutusmomentilta ja lasketut kustannukset on tilitetty sairausvakuutusrahastoon.

Seksuaalisen hyväksikäytön selvittämisen kustannukset ovat 13 000 – 15 000 euroa yhtä tutkimusta kohti silloin, kun tutkimus tehdään yliopistolisessa yksikössä, tutkittavana on alle 10-vuotias lapsi ja kun käytetään ns. koko tutkimuspakettia. Valtio on maksanut vuodesta 2000 lähtien erillistä valtionavustusta sairaanhoitopiirien kuntayhtymille lasten ja nuorten psykiatrisesta hoidosta ja kuntoutuksesta sekä kuntien ja kuntayhtymien mielenterveysongelmia ehkäisevien palvelujen kehittämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Määrärahaa on saanut käyttää myös rikosten esitutkintaan liittyvien lasten ja nuorten oikeuspsykiatristen tutkimusten kustannuksiin. Vuonna 2006 määrärahasta on tarkoitus käyttää 2 miljoonaa euroa valtionavustuksen maksamiseen lasten ja nuorten oikeuspsykiatristen tutkimusten kustannuksiin. Valtio korvaa mielenterveyslain nojalla erikoissairaanhoidolle rikoksesta epäillyn aikuisen mielentilatutkimuksen kulut, mutta rikosten esitutkintaan liittyvien lasten ja nuorten oikeuspsykiatristen tutkimusten kustannukset ovat jääneet sairaanhoitopiirien ja kuntien maksettaviksi. Mainitulla erillisellä valtionavustuksella on valtio kuitenkin osallistunut kustannuksiin.

Ehdotetut tehtävien sekä rahoitusvastuun siirrot kunnilta valtiolle on tarkoitus toteuttaa kustannusneutraalisti. Kuntajaon ja palvelurakenteen muutoksilla saattaa olla vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden matkakustannuksiin ja sitä kautta Kansaneläkelaitoksen myöntämiin sairausvakuutuskorvauksiin.

#### *Kuntajakolaki*

Ehdotetut muutokset kuntajaon muutosten

taloudelliseen tukeen alentavat kuntaliitosta kohden lasketun tuen kokonaismäärää vuosien 2008 ja 2009 jälkeen, siirtävät tuen painopistettä useamman kuin kahden kunnan monikuntaliitoksiin ja asukasmäärältään suuriin kuntiin johtaviin kuntaliitoksiin, vähentävät olennaisesti valtionosuusmenetysten kuntaliitoksille asettamia esteitä, lisäävät kuntien hakulukkuutta toteuttaa kuntajaon muutokset välittömästi lain voimaantuloa seuraavina vuosina sekä selkeyttävät tuen määräytymisperusteita.

Esityksen mukaan kuntaliitosten yhteydessä maksettaisiin yhdistymisavustusta ja korvausta valtionosuuksien vähenemisestä.

Nykytilaan verrattuna keskimäärin kuntaliitosta kohden laskettu *yhdistymisavustus* laskee jonkin verran vuosina 2010 ja 2011 ja merkittävästi vuosina 2012 ja 2013. Esityksen vaikutukset vaihtelevat kuitenkin olennaisesti sen mukaan, minkälaisesta kuntaliitoksesta kulloinkin on kysymys ja milloin kuntaliitos toteutetaan. Tuki alenee eniten kahden kunnan kuntaliitoksissa, etenkin jos yhdistyvät kunnat ovat pieniä. Suuriin kuntiin johtavissa monikuntaliitoksissa tuen aleneminen on huomattavasti vähäisempää. Vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavien kuntajaon muutosten osalta yhdistymisavustus pienenee vain kahden ja kolmen kunnan liitoksissa ja alle 20 000 asukkaan kunnissa.

Hallituksen esityksen tueksi tehtyjen laskelmien mukaan yhdistymisavustus laskee hieman, jos kysymys on kahden kunnan liitoksesta, joka toteutetaan vuonna 2008 tai 2009, se laskee noin neljänneksellä vuosina 2010 ja 2011 toteutettavassa liitoksessa ja noin puolella vuosina 2012 ja 2013 toteutettavassa kahden kunnan liitoksessa. Suureen kuntaan johtavassa monta kuntaa käsittävässä kuntaliitoksessa yhdistymisavustus voi mainittuina vuosina olla jopa merkittävästi suurempi kuin se olisi voimassa olevien säännösten mukaan toteutettaessa vastaava kuntajaon muutos yhdellä kertaa.

Esityksen mukaiset yhdistymisavustukset erityyppisissä kuntajaon muutoksissa ilmevät taulukosta 15.

**Taulukko 15.** Kuntien yhdistymisavustukset (perus- ja lisäosa, M€) erikokoisissa vuosina 2008–2013 toteutettavissa kuntajaon muutoksissa. Ruudun ylin luku tarkoittaa vuosia 2008 ja 2009, keskimääräinen luku vuosia 2010 ja 2011 ja alin luku kuvaa vertailutasoa eli vuosia 2012 ja 2013.

kunnan asukas -  
määrä kuntajaon  
muutoksen jälkeen  
ja muiden kuin  
suurimman kunnan  
yhteenlaskettu  
asukasmäärä

yli 20 000	7,20	8,46	9,72	10,98	12,24	13,50	14,76	16,02	17,28	18,54
yli 10 000	5,60	6,58	7,56	8,54	9,52	10,50	11,48	12,46	13,44	14,42
	4,00	4,70	5,40	6,10	6,80	7,50	8,20	8,90	9,60	10,30
yli 20 000	6,48	7,74	9,00	10,26	11,52	12,78	14,04	15,30	16,56	17,82
5 000 - 10 000	5,04	6,02	7,00	7,98	8,96	9,94	10,92	11,90	12,88	13,86
	3,60	4,30	5,00	5,70	6,40	7,10	7,80	8,50	9,20	9,90
yli 20 000	5,76	7,02	8,28	9,54	10,80	12,06	13,32	14,58	15,84	17,10
alle 5 000	4,48	5,46	6,44	7,42	8,40	9,38	10,36	11,34	12,32	13,30
	3,20	3,90	4,60	5,30	6,00	6,70	7,40	8,10	8,80	9,50
alle 20 000	5,40	6,66	7,92	9,18	10,44	11,70	12,96	14,22	15,48	16,74
yli 7 000	4,20	5,18	6,16	7,14	8,12	9,10	10,08	11,06	12,04	13,02
	3,00	3,70	4,40	5,10	5,80	6,50	7,20	7,90	8,60	9,30
alle 20 000	4,50	5,76	7,02	8,28	9,54	10,80	12,06	13,32	14,58	15,84
3 500 - 7 000	3,50	4,48	5,46	6,44	7,42	8,40	9,38	10,36	11,34	12,32
	2,50	3,20	3,90	4,60	5,30	6,00	6,70	7,40	8,10	8,80
alle 20 000	3,60	4,86	6,12	7,38	8,64	9,90	11,16	12,42	13,68	14,94
alle 3 500	2,80	3,78	4,76	5,74	6,72	7,70	8,68	9,66	10,64	11,62
	2,00	2,70	3,40	4,10	4,80	5,50	6,20	6,90	7,60	8,30
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

kuntajaon muutoksessa vähenevien kuntien lukumäärä

Yhdistymisavustusta koskevien ehdotusten valtiontaloudellisia vaikutuksia on arvioitu siltä pohjalta, kuinka paljon yhdistymisavustuksia yhteensä maksettaisiin tilanteessa, jossa kuntien lukumäärä vähenisi vuoteen 2013 mennessä sadalla nykyisestä. Arvio perustuu olettamukseen eri vuosina toteutettavien kuntajaon muutosten määrästä ja jakautumisesta erityyppisiin kuntaliitoksiin. Arviossa on oletettu, että kuntaliitokset olisivat selkeästi nykyistä useammin monikuntaliitoksia. Laskelma on siten lähinnä suuntaa antava. Se lähtee siitä, että kuntaliitoksia olisi 31, ne koskisivat yhteensä 131 kuntaa ja näin kuntien määrä vähenisi 100:lla. Tällöin yhdistymisavustukset olisivat esityksen mukaan yhteensä noin 223 miljoonaa euroa. Voimassa olevien säännösten mukaan olisivat poistuva

investointi- ja kehittämishankkeiden tuki mukaan lukien vastaavissa kuntajaon muutoksissa yhteensä lähes tarkalleen saman verran eli noin 220 miljoonaa euroa. Monikuntaliitoksissa avustusten määrä ei nykyjärjestelmässä voi missään olosuhteissa nousta 8,4 miljoonaa euroa suuremmaksi, vaikka jo kahden kunnan liitokseen maksetaan yleensä yhdistymisavustusta yli 6 miljoonaa euroa. Nykyjärjestelmä ei siten juurikaan kannusta suurten monikuntaliitosten toteuttamista. Viimeisen 35 vuoden aikana toteutetuista kuntaliitoksista 80 prosenttia on ollut kahden kunnan välisiä liitoksia. Jos kuntaliitokset toteutettaisiin nykykäytännön mukaisesti pääasiassa kahden kunnan välisinä yhdistymisinä, niin sadan kunnan vähennys edellä mairittulla tavalla edellyttäisi yli 550 miljoonan eu-

ron yhdistymisavustuksia.

Kuntajakolain muuttamisesta annettavan lain voimaatulosäännöksessä ehdotetaan säädettäväksi, että kehyskaudelle 2008–2011 yhdistymisavustuksiin varatun yhteensä 200 miljoonan euron kehyksen mahdollisesti ylityessä rahoitetaan ylitys vähentämällä kuntien valtionosuuslain mukaista yleistä valtionosuutta. Ylitystä vastaava valtionosuuden vähennys olisi kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Ehdotus, jonka mukaan kuntaliitosten aiheuttama valtionosuuksien väheneminen korvataan viiden vuoden ajalta täysimääräisesti lisää valtionosuuksien menetysten kompensatioita. Esityksen mukaan valtionosuuden menetyksen eri vuosien yhteenlaskettu kompensatio olisi vuotta kohden laskettu meretyks viisinkertaisena, kun se nykyään on vuotta kohden laskettu menetys kolminkertaisena. Edellä mainitussa esimerkkitapauksessa, jossa kuntien määrä vähenisi vuoteen 2013 mennessä sadalla kunnalla, valtionosuuksien menetysten kompensatio kasvaisi yhteensä noin 90 miljoonasta eurosta noin 150 miljoonaa euroon. Valtionosuuksien kompensatit eivät kuitenkaan ole valtiolle varsinaisesti lisämenoa eikä niillä ole vaikutusta valtiontalouden kehysten kokonaisuuteen, koska kompensatiota vastaavat euromäärät joudutaisiin joka tapauksessa maksamaan kunnille valtionosuutena, jos kuntajaon muutoksia ei tehtäisi.

Esimerkkitaapauksessa yhdistymisavustukset ja valtionosuuksien kompensatit yhteenlaskettuina merkitsisivät noin 373 miljoonan euron kuluja. Jos edellä mainittuihin laskentaoletuksiin sisältyvät monikuntaliitokset toteutettaisiin useina peräkkäisinä kahden kunnan kuntaliitoksina, tulisi yhdistymisavustuksia ja valtionosuuksien kompensatiota maksaa nykyjärjestelmässä yhteensä noin 650 miljoonaa euroa.

#### *Kuntajaon muutoksen vaikutus verotuloihin ja maksuihin*

Kuntarakenteen muutos on kunnallisveron ja kiinteistöveron määräämisen suhteen ongelmaton. Kuntajaon muuttuessa uudelle kunnalle tulee päättää uudet kunnallisen tuloveron ja kiinteistöveron prosentit. Ne aset-

tuvat käytännössä useimmiten lähelle yhteenlaskettua painotettua veroprosenttia. Vastavasti kuntien yhdistyessä niiden yhteisöverosuus voidaan määrittää kuntien jakosuussummaksi eikä yhteisöveron kokonaisuus siten kuntajaon muutoksen johdosta muuttuisi.

Eri veroprosentteja soveltavien kuntien yhdistyessä veroprosentti usein ainakin aluksi alenee korkean veroprosentin kunnassa ja nousee matalan veroprosentin kunnassa. Tämä koskee sekä kunnallista tuloveroa että kiinteistöveroa. Näin ollen kuntajaon muutoksella on veronmaksajan näkökulmasta verorasitusta tasaava vaikutus kuntajaon muutoksessa mukana olevissa kunnissa. Kuntajaon muutoksen vaikutukset veroprosenttiin vaihtelevat kuitenkin olennaisesti sen mukaan, minkälaisesta kuntaliitoksesta kulloinkin on kysymys.

Kuntajakolain 31 §:n mukaan kunnallisten maksujen taksat pysyvät kuntajaon muututtua soveltuvin osin voimassa sillä alueella, jota ne ovat koskeneet. Taksat on kuitenkin viipymättä tarkistettava uutta kuntajakoa vastaavaksi.

Opetus- ja kulttuuritoimi on pääosin maksutonta, joten kuntajaon muutoksilla ei olisi vaikutusta maksutuloihin. Kuntaliitoksessa sosiaali- ja terveydenhuollossa kuntakohtaisesti toisistaan poikkeavat maksuperusteet tulee yhtenäistää. Yhden kunnan alueella ei siten ole mahdollista soveltaa toisistaan poikkeavia maksuja esimerkiksi terveydenhuollossa, lasten päivähoidossa tai vanhusten laitospalveluissa, ei myöskään liikelaitosten perimissä maksuissa. Menettely ja muutosvai-ikutukset olisivat samansuuntaisia kuin yhdistettäessä eritasoiset veroprosentit yhdeksi.

Kuntien välillä ei vallitse pääsääntöisesti suuria poikkeavuuksia tasamaksuissa tai maksukykyyn perustuvissa maksuissa. Näin ollen, kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien näkökulmasta tarkastellen kuntajaon muuttuessa ei todennäköisesti tapahtuisi suuria muutoksia kuntien maksupolitiikassa.

#### **4.5. Vaikutukset henkilöstön asemaan**

Esitys johtaa merkittäviin muutoksiin kunta- ja palvelurakenteissa. Uudistus tulee merkittämään suuria organisatorisia ja palvelu-

den järjestämistapaa koskevia muutoksia, jotka olennaisesti vaikuttavat henkilöstön sijoittumiseen, tehtäviin ja oikeuksiin. Muutoksen tarkempi laajuus ja sisältö selviävät lopullisesti pantaessa uudistusta täytäntöön kuntien päätöksillä. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettavaksi ehdotetun lain mukaan uudistuksen edellyttämät järjestelyt ja mainitussa laissa tarkoitettut suunnitelmat valmistellaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Esityksen pohjalta muodostuvat suuremmat ja vahvemmat organisaatiot edistävät pitkällä aikavälillä henkilöstön työpaikkojen pysyvyyttä, lisäävät henkilöstön uralla etenemisen mahdollisuuksia ja parantavat edellytyksiä ammatilliseen kehittymiseen.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta koskevan puitelain mukaan kaikki lain tarkoittamat uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Vastaava säännös ehdotetaan otettavaksi myös kuntajakolakiin. Näin ollen työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin kunta- ja palvelurakennemuutuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täytyvätkö niissä työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit.

Liikkeenluovutusta koskevien säännösten soveltaminen tarkoittaa muun ohella, että viranhaltijaa tai työntekijää ei saa irtisanoa pelkästään uudistuksen johdosta tapahtuvan työnantajan vaihtumisen perusteella. Viranhaltijalla ja työntekijällä sen sijaan olisi oikeus irtisanoutua palvelussuhteesta irtisanomisaikaa noudattamatta organisaatiomuutoksen voimaantulosta. Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- ja virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle. Luovutuksensaaja on velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiä.

Puitelakiehdotukseen ja kuntajakolain muuttamista koskevaan ehdotuksen sisältyy kielto irtisanoa palvelussuhde työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa tarkoitetuilla taloudellisilla ja tu-

tannollisilla irtisanomisperusteilla viiden vuoden ajan kuntajaon muutoksen voimaantulosta sekä henkilöstön siirtymisestä puitelain 5 §:ssä tarkoitetun yhteistoiminta-alueen tai 6 §:n mukaisen kuntayhtymän palvelukseen. Työnantajalla olisi kuitenkin oikeus irtisanoa työ- ja virkasuhde taloudellisilla ja tuotannollisilla irtisanomisperusteilla, jos työntekijä tai viranhaltija kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa uutta työtehtävää ja virkaa. Uuden työtehtävän tai viran olisi oltava työsuhteisen osalta työsopimuslain 7 luvun 4 §:n ja viran osalta viranhaltijalain 37 §:n mukainen. Kielto koski kuntajaon muutostilanteita ja tilanteita, joissa muodostetaan ehdotetun puitelain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuja yhteistoiminta-alueita ja kuntayhtymiä. Henkilön uuden tehtävän tai viran palkkaus määräytyisi työ- ja virkaehtosopimuksen mukaisesti.

Esitys siten pitkälti turvaa henkilöstön palvelussuhteiden pysyvyyden uudistuksessa. Henkilöstön tehtävät ja työn tekopaikka saattavat kuitenkin muuttua. Henkilön varsinaisen palkka voi myös alentua uuden tehtävän tai viran työ- ja virkaehtosopimuksen mukaisen alemman vaatavuustason perusteella.

#### 4.6. Vaikutukset sukupuolten asemaan

Esityksen sukupuolivaikutuksia voidaan arvioida erityisesti kolmesta näkökulmasta, eli henkilöstön, palvelujen käyttäjien ja yhteiskunnallisen osallisuuden näkökulmasta.

Esityksen sukupuolivaikutuksia on vielä tässä vaiheessa vaikea täsmällisesti arvioida, koska ehdotetuissa laeissa määritellään vasta uudistuksen tavoitteet ja linjaukset sekä suunnittelun ja toimeenpanon aikataulu. Ehdotetut lait jättävät kunnille ja alueille mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin. Kunnissa päätettävät toimenpiteet voivat koskea kuntarakenteita, kuntien välistä yhteistoimintaa palvelujen järjestämisessä tai kunnan omien toimintojen tehostamista. Näin ollen uudistuksen konkreettiset sukupuolivaikutukset ilmenevät vasta toimeenpanovaiheessa. Tämän vuoksi on tärkeää, että siinä vaiheessa otetaan kunnissa huomioon myös päätösten vaikutukset eri sukupuolten asemaan ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksen tä-



kein tavoite on kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen turvaaminen tulevaisuudessa, kun ikärakenteen voimakas muutos selvästi heikentää huoltosuhdetta nykyisestä ja tekee palvelujen järjestämisen kuntatalouden ja työvoiman saatavuuden kannalta entistä haasteellisemmaksi. Peruspalvelujen turvaaminen on ensisijainen tavoite myös henkilöstön, palvelujen käyttäjien ja kunnallisen päätöksenteon näkökulmasta. Uudistuksen perustavoitteeseen sisältyy siten lähtökohtaisesti sukupuolten välinen tasa-arvo tulevaisuuden Suomessa.

Arvioitaessa esityksen sukupuolivaikutuksia henkilöstön aseman näkökulmasta lähtökohtana on, että kuntasektori on keskeinen naisten työllistäjä. Kolmannes Suomen työllisistä naisista työskentelee kuntasektorilla ja kuntien henkilöstöstä noin 80 prosenttia on naisia. Esityksen pääasiallisena kohteena olevilla toimialoilla eli sosiaali- ja terveydenhuollossa naisten osuus työvoimasta on noin 90 prosenttia. Maaseutukunnissa naisten riippuvuus kuntasektorin työpaikoista on erityisen suuri. Kunta- ja palvelurakennemuutos vaikuttaa siten kaikissa tapauksissa erityisesti naisten asemaan työntekijöinä ja viranhaltijoina, vaikka vaikutukset eivät sinällään kohdistukaan eri tavalla miehiin ja naisiin.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteena on kunnallisten palvelujen turvaaminen tilanteessa, jossa palvelujen tarve kasvaa, mutta työmarkkinoille tulevien ikäluokkien koko pienenee. Rakenteiden uudistamisella pyritään siihen, että erilaisten palveluiden järjestämisvastualueet ovat riittävän suuria, jotta palvelut voidaan järjestää laadukkaasti, tehokkaasti ja kattavasti. Moripuoletta mahdollisuuksia tarjoavien yksiköiden on helpompi houkuttaa myös uutta työvoimaa. Naisvaltaisilla aloilla sijaisten saaminen esimerkiksi äitiys- ja vanhempainvapaiden ajaksi on tärkeää. Myös määräaikaisen sijaisten näkökulmasta suurempi yksikkö tarjoaa paremmat mahdollisuudet pysyvien työsuhteiden luomiseen.

Edellä todetun perusteella voidaan olettaa, että palveluiden järjestämisestä vastuussa olevien yksiköiden suureneminen todennäköisesti lisää kehittymisen ja uralla etenemisen mahdollisuuksia sekä pysyvien työsuhteiden

solmimisen mahdollisuuksia.

Rakenteiden uudistamiseen voi myös liittyä palveluiden järjestämis- ja tuottamistapojen muutoksia. Esimerkiksi palveluiden ulkoistamisella ja yksityistämällä voi sen kohdistuessa naisvaltaisiin aloihin olla vaikutuksia eri sukupuolten asemaan työmarkkinoilla. Henkilöstön kannalta olennaista on tällöin, miten nämä toimenpiteet vaikuttavat henkilöstön palkkaukseen ja työsuhteen ehtoihin.

Uudistus vaikuttaa naisiin ja miehiin myös palvelujen käyttäjinä. Naisten keskimääräinen odotettavissa oleva elinikä on noin 82 vuotta ja miesten 75 vuotta. Naisten ja miesten sairastavuus myös poikkeaa toisistaan. Nämä tekijät heijastuvat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden käyttäjien sukupuolijakautumaan. Vanhusväestön sosiaali- ja terveyspalvelut kohdistuvat erityisesti naisiin. Eri sukupuolta olevien roolit perheisiin kohdistuvissa palveluissa myös edelleen jossakin määrin eroavat toisistaan.

Palvelun käyttäjän kannalta on olennaista palvelujen saavutettavuus. Erityistä merkitystä tällä on perheellisten naisten kannalta. He vastaavat usein esimerkiksi lasten päivähoitoon edellyttämästä lasten kuljettamisesta. Tämä liittyy keskeisesti työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Vaikka järjestämisvastuu olisi isommalla yksiköllä, palvelut voidaan tarpeen mukaan jatkossakin tuottaa lähellä asukkaita. Tällaisia lähipalveluita ovat esimerkiksi päiväkodit ja peruskoulun alasteet. Näin järjestämisvastuun kokoaminen isompiin yksiköihin ei sinällään tarkoita palveluiden saatavuuden heikentymistä.

Yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien ja osallistumismahdollisuuksien toteutumisen näkökulmasta voidaan todeta, että naiset äänestävät kunnallisvaaleissa aktiivisemmin kuin miehet. Naisten osuus valtuutetuista on kuitenkin vain noin 36 prosenttia. Suurimmissa kaupungeissa naisvaltuutettujen osuus on suurempi, Espoossa, Helsingissä ja Oulussa jopa yli 50 prosenttia.

Tasa-arvolain mukaan kunnallisissa toimielimissä tulee yleisillä vaaleilla valittavaa valtuustoa lukuun ottamatta kummallakin sukupuolella olla vähintään 40 prosentin edustus. Kuntaenemmistöisen yhtiön hallintoneuvostossa, johtokunnassa tai muussa luottamushenkilöistä koostuvassa johto- tai hallin-

toelimesta tulee pääsääntöisesti olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä.

Esityksellä ei lähtökohtaisesti ole vaikutuksia naisten ja miesten tasa-arvoisiin osallistumismahdollisuuksiin. Kuntaliitosten perusteella tapahtuvan valtuutettujen määrän vähenemisen ei voida katsoa kohdistuvan suhteellisesti eri tavalla miehiin ja naisiin. Edellä selostettuja kiintiösäännöksiä sovellettaisiin jatkossakin muita kunnallisia luottamuseliimiä kuin valtuustoa valittaessa.

#### 4.7. Vaikutukset kansalaisryhmien asemaan

##### *Kansalliskielet suomi ja ruotsi*

Esityksen lähtökohtana on, että sen edellyttämät muutokset kunta- ja palvelurakenteisiin toteutetaan käytännössä siten, ettei suomen ja ruotsin kielen asemaa heikennetä nykyisestä. Esityksellä voi toteuttamistavoista riippuen olla eri alueilla erilaisia vaikutuksia suomen- ja ruotsinkielisten mahdollisuuksiin käyttää omaa kieltään saada palveluita tällä kielellä. Esityksen vaikutuksia eri kansalaisryhmien kannalta käsitellään myös kohdissa 4.2 (Vaikutuksen kansalaisten palvelujen saatavuuteen ja laatuun), 4.4 (Taloudelliset vaikutukset) ja 4.6 (Vaikutukset sukupuolten asemaan).

Koska yksilön kielelliset oikeudet kunnassa ja kuntayhtymässä on pääasiassa sidottu kunnan ja kuntayhtymän kielelliseen asemaan, muutokset kunnan kielellisessä asemassa vaikuttavat välittömästi kielellisiin oikeuksiin. Tämä merkitsee, että kuntaliitoksia toteutettaessa tulisi välttää tilanteita, joissa yksikielinen ruotsinkielinen tai suomenkielinen kunta muuttuisi erikieliseksi yksikieliseksi kunnaksi tai kaksikielinen kunta yksikieliseksi. Tällaiset muutokset johtaisivat merkittäviin muutoksiin yksilön kielellisissä oikeuksissa. Koska kuntayhtymästä tulee kaksikielinen, jos kuntayhtymässä on erikielisiä kuntia tai kaksikielinen kunta, kuntayhtymää muodostettaessa kielelliset oikeudet eivät voi muuttua merkittävästi.

Yksikielisen kunnan muuttuminen kaksikieliseksi tai tehtävän siirtäminen kaksikieliseksi kunnalle tai kuntayhtymälle lisää kielel-

lisiä oikeuksia lain tasolla. Yksikielisen kunnan muuttuessa kaksikieliseksi kunnaksi tai siirrettäessä tehtävä kaksikieliselä kunnalle tai kuntayhtymälle, jossa toinen kieli on kunnan enemmistön kieli, voi käytännössä heikentää kunnan vähemmistön kielellisiä oikeuksia. Muutokset koskisivat käytännössä yksilön tosiasiallista mahdollisuutta käyttää ja saada palveluja omalla kielellään. Tämän lisäksi muutokset koskisivat demokraattisia oikeuksia eli oikeutta saada muiden kunnallisten toimielinten kuin valtuuston pöytäkirjoja ja kokouskutsuja omalla kielellään sekä käyttää luottamushenkilönä omaa kieltään. Palvelujen saannin muutokset eivät kuitenkaan seuraisi pelkästään kielellisen aseman muutoksesta, vaan siitä, miten palveluja koskevia toimiverkkoja muutetaan. Jos palvelujen toimiverkkoa ei muuteta, muutokset jäävät vähäisiksi. Lisäksi palvelujen vaikuttaa käytännössä myös, kuinka suuri osa kunnan, yhteistoiminta-alueen ja kuntayhtymän toiminta-alueen asukkaista kuuluu kielivähemmistöön ja kuinka pystytään huolehtimaan henkilöstön kielitaidosta.

Kaksikielisessä kunnassa ja kuntayhtymässä demokraattisia oikeuksia koskevat muutokset riippuvat käytännössä siitä, miten suuri vähemmistökielisten osuus on kunnassa tai kuntayhtymän toiminta-alueella. Käytännössä kielellisten oikeuksien toteutuminen tältä osin edellyttää, ettei vähemmistökielisten osuus kaksikielisessä kunnassa tai kuntayhtymässä saisi jäädä pieneksi. Varsinkin yksikielisen ruotsinkielisen kunnan muuttuessa kaksikieliseksi tulisi huolehtia siitä, että kuntajaotusta mahdollisesti muutettaessa uudessa tai laajentuvassa kunnassa ruotsinkielisten osuus on riittävän suuri tai ruotsin kieli on enemmistön kielenä. Riittävä olisi sellainen ruotsinkielisten osuus, jonka perusteella kunta pystyy käytännössä järjestämään palvelut molemmilla kielillä.

Kielelliset oikeudet kunta- ja palvelurakennuudistuksessa on pyritty turvaamaan puitelakiehdotuksen 5 §:ssä. Sen mukaan kunnan tai yhteistoiminta-alueen muodostamiselle säädettäväksi ehdotetuista edellytyksistä, kuten väestöpohjavaatimuksista, voidaan poiketa, jos se on tarpeen suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Asianomaisten kuntien tulee tur-

vata kielelliset oikeuksien toteutuminen tehdessään kunnan tai yhteistoiminta-alueen muodostamista koskevaa selvitystä ja toimeenpanosuunnitelmaa. Kielellisten oikeuksien turvaamistarve rajoittuu käytännössä Manner-Suomen rannikkoalueille, jossa on sekä kaksikielisiä että erikielisiä yksikielisiä kuntia. Yksikielisiä ruotsinkielisiä kuntia ovat Korsnäs, Luoto ja Närpiö.

Kielellisiä oikeuksia on pyritty turvaamaan myös lakiehdotuksen 6 §:ssä. Sen mukaan kaksikieliset ja ruotsinkieliset kunnat ovat jäseninä kuntayhtymässä, jonka tehtävänä on turvata ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen sen ja 1 momentissa tarkoitettujen kuntayhtymien kesken sovittavan työnjaon mukaisesti.

### *Saamen kieli ja kulttuuri*

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa saamelaisille on alkuperäiskansana säädetty oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ei rajoitu pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan se ulottuu laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon tarkemmasta toteuttamisesta säädetään saamelaiskäräjistä annetussa laissa, jossa myös saamelaisten kotiseutualue on määritelty.

Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Saamen kielilaisissa saamen kielellä tarkoitetaan kaikkia kolmea Suomessa puhuttua saamen kieltä. Muissa kuin Inarin kunnassa käytetään lähinnä vain pohjoissaamen kieltä. Inarin kunnassa saamen kielellä tarkoitetaan myös inarinsaamea ja koltansaamea. Tällä saamen kielen alueellisella jakaumalla on ollut merkitystä myös kunnan velvollisuuksiin käytännössä käyttäen saamen kieliä ja tiedottaa eri saamen kielillä.

Saamelaisten kotiseutualueen kuntia koskevilla kuntajaon muutoksilla olisi erilaisia vaikutuksia sen perusteella, toteutetaanko muutos kotiseutualueen sisällä vai liittämällä joku tai jotkut alueen kunnista kotiseutualueen ulkopuoliseen kuntaan tai siirtämällä tehtävä jonkun kotiseutualueen ulkopuolella si-

jaitsevan kunnan hoidettavaksi. Jos kuntajakomuutos tai tehtävän siirto toteutetaan vain kotiseutualueen sisällä, saamelaisten oikeudet käyttää saamen kieltään sekä viranomaisen velvollisuudet käyttää saamen kieltä eivät lain tasolla muuttuisi. Käytännössä Inarin kuntaa koskevissa kuntajaonmuutoksissa ja tehtäväsiirroissa viranomaisen velvollisuus käyttää inarinsaamea ja koltansaamea laajeni koskemaan koko uutta kuntaa tai yhteistoiminta-alueita. Utsjoen kunnassa, jossa saamenkielisten osuus on suurempi kuin kolmasosa, kunta on velvollinen laatimaan saamen kielilain perusteella yleistä merkitystä omaavat pöytäkirjat ja eräät muut asiakirjat saamen kielellä, käytännössä pohjoissaameksi. Jos kuntajaon muutokset koskevat Utsjoen kuntaa, saamelaisten osuus näyttää jäävän alle kolmasosan, joten ehdoton velvollisuus laatia kunnan toimielinten yleistä merkitystä omaavat pöytäkirjat ja eräät muut asiakirjat saamen kielellä poistuisi.

Sellaisilla kuntajaon muutoksilla, joissa kotiseutualueen kunta liitettäisiin kotiseutualueen ulkopuoliseen kuntaan, tai tehtävä siirrettäisiin tällaiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, olisi myös vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin noudatettaessa nykyisen saamen kielilain periaatteita. Saamelaisten kielelliset oikeudet olisivat erilaisia riippuen siitä, missä peruskunnan tai kuntayhtymän virastot ja toimipaikat sijaitsevat. Kotiseutualueen ulkopuolella saamelaisilla olisi oikeus käyttää saamen kieltä omassa asiassaan ja kuultavana. Kotiseutualueella sijaitsevilla virastoissa ja toimipaikoissa säilyisi oikeus käyttää kaikessa asioinnissa saamen kieltä. Tällaiset kuntajaon muutokset tai tehtävän siirrot heikentäisivät saamelaisten kielellisiä oikeuksia muualla kuin sellaisissa virastoissa tai toimistoissa, jotka sijaitsevat kotiseutualueella.

Kuntajaon muutoksilla ei olisi vaikutusta lain tasolla luottamushenkilön oikeuteen käyttää kunnan toimielimissä saamen kieltä, jos kuntajaon muutokset toteutettaisiin saamelaisten kotiseutualueen sisällä. Kuntayhtymissä, joissa kotiseutualueeseen kuuluva kunta olisi jäsenenä, luottamushenkilöllä olisi oikeus käyttää saamenkieltä. Käytännössä Inarin kuntaa koskevat muutokset merkitsisivät kuitenkin pohjoissaamen lisäksi inarinsaamen ja koltansaamen käyttöä uuden kun-

nan toimielimissä. Jos kuitenkin kotiseutualueeseen kuuluva kunta liitetään kotiseutualueen ulkopuoliseen kuntaan, saamelaiskäräjistä annetun lain mukaista kotiseutualueen kuntaluetteloa tulee muuttaa vastaamaan muuttunutta kuntajakoa, jotta luottamusenkilöllä olisi oikeus käyttää saamen kieltä kunnallisissa toimielimissä.

Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, jotka koskevat yksilön ja kielivähemmistön kielellisiä oikeuksia, edellyttävät vähemmistöjen asumisalueiden rajojen kunnioittamista. Sopijapuolten tulee pidättäytyä toimenpiteistä, jotka muuttavat väestörakennetta vähemmistöihin kuuluvien asuttamilla alueilla. Vähemmistökielen maantieteellistä aluetta tulee kunnioittaa sen varmistamiseksi, että olemassa olevat ja uudet hallinnolliset rajat eivät muodosta estettä vähemmistökielen edistämiseksi.

Kotiseutualueen alueellinen määrittely on vakiintunut ja kuntajaotuksessa mahdollisesti tapahtuvissa muutoksissa nykyinen kotiseutualue tulisi säilyttää.

Saamelaisten kotiseutualueen kuntien sisällä kuntajakomuutoksilla tai yhteistoiminta-alueen muodostamisella ei päästä laissa edellytettyyn noin 20 000 asukkaan väestöpohjaan. Saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevia oikeuksia on pyritty turvaamaan lakiehdotuksen 5 §:ssä. Sen mukaan yhteistoiminta-alueen muodostamiselle 5 §:ssä säädetyistä edellytyksistä, kuten väestöpohjavaatimuksista, voidaan poiketa, jos se on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi. Asianomaisten kuntien tulee turvata saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevat oikeudet tehdessään kunnan tai yhteistoiminta-alueen muodostamista koskevaa esitystä ja toimeenpanosuunnitelmaa.

#### **4.8. Vaikutukset aluekehitykseen, yhdyskuntarakenteeseen ja ympäristöön**

Alueiden kehittämisestä säädetään alueiden kehittämislaissa. Sen tavoitteena on luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalla taloudellisella kasvulla, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja

työllisyyden parantamiselle. Lisäksi tavoitteena on vähentää alueiden kehittyneisyyseroja ja parantaa väestön elinoloja sekä edistää alueiden tasapainoista kehittämistä.

Pääministeri Matti Vanhasen hallitus on linjannut hallituskaudellaan alueiden kehittämisen yleisiksi tavoitteiksi alueiden kilpailukyvyyn vahvistamisen, palvelurakenteen turvaamisen koko maassa sekä tasapainoisen aluerakenteen kehittämisen.

Kunta- ja palvelurakennemuutos toteuttaa osaltaan mainittuja alueiden kehittämisen tavoitteita. Organisatorisesti ja taloudellisesti nykyistä vahvempi kunta- ja palvelurakenne koko maassa on yhteinen tavoite sekä alueiden kehittämiselle että kunta- ja palvelurakennemuutokselle.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksen tavoite vahvemmista kuntayksiköistä ja kuntien tehokkaammasta yhteistoiminnasta palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa vastaa myös aluekehittämisen näkökulmasta keskeiseen tavoitteeseen kehittää kuntien yhteistyötä. Aluetalouksien kasvun, työllisyyden ja väestön suotuisan kehityksen edellytykset riippuvat yhtä kuntaa laajempien alueiden vahvuuksista. Myös elinkeinopolitiikan kehittäminen edellyttää selvästi yksittäistä kuntaa laajempaa näkökulmaa.

Alueiden kehityspiirteet vaihtelevat eri puolilla Suomea. Ehdotettu kunta- ja palvelurakenteiden uudistamista linjaava puitelaki antaa alueiden kunnille eri osissa maata erilaisia mahdollisuuksia rakenteidensa vahvistamiseen.

Alueiden kehittämisen valtakunnallisiin tavoitteisiin sisältyy muun ohella kunnallisten palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ylikunnallisen järjestämisen edistäminen sekä koulutus-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluiden alueellisen kattavuuden turvaaminen. Tavoitteet ovat yhdensuuntaisia kunta- ja palvelurakennemuutuksen tavoitteiden kanssa. Uudistuksen keskeisenä lähtökohtana on, että palvelujen järjestämisvastuualueiden tarkoituksenmukaisuuden ja tuottamistapojen tehokkuuden lisäämisen myötä tulevaisuudessaakin pystyttäisiin asukkaille tarjoamaan kattavat ja laadukkaat peruspalvelut. Nykyisillä palvelurakenteilla uhkana on, että väestörakenteen ikääntyessä ja huoltosuhteen

heikentyessä palvelujen tuottaminen käy sekä kuntatalouden että työvoiman saatavuuden näkökulmasta entistä vaikeammaksi.

Palvelujen turvaaminen parantaa alueiden kilpailukykyä. Osaavan työvoiman saaminen yrityksiin ja julkisiin palveluihin edellyttää hyvin toimivia kunnallisia palveluita ja on siten myös keskeinen edellytys yritysten sijoitumiselle alueelle. Sosiaali- ja terveystalouden ohella erityisesti koulutuspalvelut ovat alueiden kilpailukykyyn kannalta keskeisiä. Elinkeinoelämän näkökulmasta tärkeää on mahdollisuus yritysten ja oppilaitosten väliseen yhteistyöhön.

Yhdyskuntarakenteet ovat monilla alueilla hajaantuneet. Työssäkäyntitietäisyydet ovat kasvaneet kaupunkiseuduilla. Hajautuminen koskee myös maaseutua. Suuremmat kuntayksiköt tai nykyistä tehokkaampi kuntien välinen yhteistyö myös kaavoituksessa antavat paremmat mahdollisuudet hallita yhdyskuntarakenteiden kehityssuuntia.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettavaan lakiin sisältyvät ehdotukset pääkaupunkiseudun kuntien sekä maakuntakeskukaupunkien ja niihin yhdyskuntarakenteellisesti kiinteästi kuuluvien kuntien yhteistyöstä parantavat edellytyksiä kehittää mairituilla seuduilla maankäytön suunnittelua, asuntotuotantoa, joukkoliikennettä ja jätehuoltoa.

Esityksen lähtökohta on, että hankkeen johdosta tai seurauksena valtion rahoitusosuudet kunnille eivät muutu eli uudistus toteutuu kustannusneutraalisti. Näin ollen uudistuksella ei ole sellaisia välittömiä aluekehitysvaikutuksia, jotka kohdistuisivat esimerkiksi valtion budjetin kautta tehtäviin alueellisiin tulonsiirtoihin kuten kuntien valtionosuuksiin ja –avustuksiin. Niiden kokonaisuudessa ei kuntien yhdistymisen taloudellista tukea lukuun ottamatta tapahtuisi esityksen johdosta muutoksia.

Tarkoituksena on, että kuntien verotusoikeuden perusteet säilyvät uudenkin kunta- ja palvelurakenteen voimaantulon jälkeen nykyisinä. Verotusoikeus sisältää kunnan mahdollisuuden päättää tulovero- ja kiinteistöveroproosenteistaan. Lisäksi kukin kunta saa osuutensa yhteisöveron tuotosta. Näin ollen esityksellä ei ole myöskään välittömiä verotukseen liittyviä aluekehitysvaikutuksia.

Maankäytön suunnittelusta ja ohjauksesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Lain yleisenä tavoitteena on järjestää maankäyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle ja edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehityksestä. Lain tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, avoin tiedottaminen ja vuorovaikutteisuus sekä suunnittelun laatu ja asiantunteisuuden monipuolisuus. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteiksi laissa on määritelty muun muassa edistää eri väestöryhmien tarpeet tyydyttävän elinympäristön luomista, yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta, yhdyskuntien toimivuutta, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja palvelujen saatavuutta sekä kulttuuri- ja luonnonarvojen vaalimista. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteet ovat samansuuntaisia maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden kanssa.

Yhdyskuntarakenne on monilla alueilla hajaantunut, kun uutta asutusta ja liikennettä aiheuttavaa muuta rakentamista siirtyy taajamista ja kylistä niiden lievealueelle ja kauemmaksi. Tämä on kasvattanut yhdyskuntateknisten ja palveluinvestointien tarvetta ja niiden ylläpitokustannuksia. Yhdyskuntarakenteen hajaantumista on lisännyt myös se, että kuntien maankäyttöä koskevia ratkaisuja tehdään ilman, että niiden vaikutuksia arvioidaan riittävästi koko seudun kannalta. Tästä on aiheutunut päällekkäisiä investointeja muun muassa koulu- ja päiväkotirakentamisessa. Kansalaisten kannalta yhdyskuntarakenteen hajaantuminen on johtanut muun muassa pidentyviin työ- ja palvelujenhakumatkoihin ja joukkoliikennenyhteyksien heikentymiseen, joka näkyy henkilöautoliikenteen lisääntymisenä, kasvavina matkakustannuksina ja liikenteen ruuhkautumisena.

Suuremmat kuntayksiköt tai nykyistä tehokkaampi kuntien välinen yhteistyö maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelussa antavat paremmat mahdollisuudet ohjata yhdyskuntarakenteen kehittymistä sekä edistää kohtuuhintaista asuntotuotantoa ja toimivien liikennejärjestelmien kehittämistä. Näin uudistus tukee hyvän elinympäristön sekä ener-

gia- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden toteuttamista.

Kuntarakenteen uudistaminen ja nykyistä tehokkaampi yhteistyö kuntien välillä edistää laajemminkin kunnalle kuuluvien maankäytön ja rakentamisen ohjauksen sekä ympäristönsuojelun tehtävien hoitamista, kun voidaan entistä paremmin turvata riittävät laadulliset ja määrälliset voimavarat näihin tehtäviin.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettavaan lakiin sisältyvät ehdotukset pääkaupunkiseudun kaupunkeja koskevasta suunnitelmasta maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisesta tukee kaupunkien kesken jo käynnissä olevaa yhteistyötä. Yhteistyö kuntien kesken on viime vuosina tiivistynyt myös laajemmalla Helsingin seudun alueella. Ehdotuksessa ei kuitenkaan edellytetä vastaavaa suunnitelmaa laadittavaksi pääkaupunkiseutua laajemmalla Helsingin seudun alueella.

## 5. Asian valmistelu

### 5.1. Valmisteluvaiheet ja – aineisto

Sisäasiainministeriö asetti 11 päivänä toukokuuta 2005 kunta- ja palvelurakennehankkeen. Hankkeen toimikausi oli aluksi 11.5.2005–31.5.2006, mutta hankkeen toimikautta jatkettiin 30 päivään syyskuuta 2006 saakka. Hanketta johti peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä. Hankkeen käytännön toteutusta on valmistellut sisäasiainministeriön johdolla toimiva kunta- ja palvelurakenneryhmä. Ryhmän puheenjohtajana on toiminut alue- ja kuntaministeri ja varapuheenjohtajana valtiovarainministerin valtiosihteeri. Rakenneryhmän jäseninä ovat olleet viisi valtiosihteeriä hankkeen kannalta keskeisistä ministeriöistä, Suomen kuntaliiton hallituksessa edustettuna olevien puolueiden edustajat ja hankkeen projektipäällikkö. Lisäksi asiantuntijoina on ollut hankkeen kannalta keskeisten ministeriöiden virkamiesjohtoa ja Suomen kuntaliiton edustajia.

Sisäasiainministeriössä valmistelusta on vastannut kuntaosasto. Hankkeen projektipäällikkö on koordinoinut valmisteluryhmien työtä ja johtanut sihteeristön työskentelyä.

Valmisteluryhmiä on toiminut neljä: sosiaali- ja terveyspalveluiden valmisteluryhmä (vetovastuu sosiaali- ja terveysministeriöllä), koulutus-, kulttuuri-, vapaa-ajan ja liikunta-toimen palveluiden valmisteluryhmä (vetovastuu opetusministeriöllä), teknisten ja muiden palveluiden valmisteluryhmä (vetovastuu Suomen Kuntaliitolla) sekä hankkeen alueellista toteutusta valmisteleva valmisteluryhmä (vetovastuu sisäasiainministeriöllä). Valmisteluryhmissä on ollut edustus molemmista kieliryhmistä. Valmisteluryhmissä on ollut myös henkilöstöjärjestöjen edustus. Lisäksi hankkeessa on toiminut lakityöryhmä, jonka toimeksiantona on ollut selvittää kielellisiin oikeuksiin liittyviä perustuslakikysymyksiä sekä valmistella hallituksen esitystä kunta- ja palvelurakennehankkeen edellyttämistä lainmuutoksista.

Alueiden palveluiden ja hallinnon rakenteita koskevien näkemyksien kokoamiseksi hankkeessa järjestettiin aluekierros. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä linjasi aluevaiheen malleiksi kolme mallia, joiden toteuttamista ministeriryhmä pyysi avoimien alueilla. Malleja olivat peruskuntamalli, piirimalli ja aluekuntamalli. Ministeriryhmä ei asettanut eri malleja paremmuusjärjestykseen.

Peruskuntamallissa kunta muodostui työ- sākäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Tavoitteena oli vähintään 20 000 asukkaan kuntien muodostaminen. Niissä tapauksissa, ettei kunnalla ollut edellytyksiä perustaa vähintään 20 000 asukkaan kuntaa muodostettaisiin peruspalvelupiiri, joka vastaisi peruspalvelujen järjestämisestä.

Piirimallissa sosiaali- ja terveyspiiri vastasi sosiaalihuoltoa, perusterveydenhuoltoa ja erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämisestä. Sosiaali- ja terveyspiirin väestöpohjavoitteenä oli vähintään 100 000 asukasta. Sosiaali- ja terveyspiiri olisi jaettu palvelualueisiin, joiden vähimmäisväestöpohja olisi ollut 20 000 asukasta.

Aluekuntamallissa Suomeen muodostettaisiin 20–25 aluekuntaa. Nykyisistä kunnista olisi tullut lähikuntia. Palveluiden järjestämisvastuu olisi aluekunnilla. Verotus ja valtionosuudet olisi maksettu aluekunnille. Aluekuntien ja lähikuntien valtuustot olisi valittu suoralla kansanvaalilla.

Aluevaihe käynnistyi maakunnissa portaitaisesti toteutetuilla aloitusseminaareilla, joita järjestettiin yhteensä 19. Aluevaiheen työ organisoitiin maakunnittain. Uudenmaan maakunnassa pääkaupunkiseutu organisoitiin kuitenkin erikseen. Käytännössä keskeisessä asemassa valmistelun koordinoinnissa olivat usein maakunnan liitot.

Alueilla tehtävän valmistelutyön jäsentämiseksi laadittiin kysymys- ja tehtävärunko, joka oli määrä käydä järjestelmällisesti lävitse ja raportoida tulokset sisäasiainministeriölle. Kuntien ja valtion välistä tehtävien jalkoa koskeva osio kysymys- ja tehtävärunosta tuli raportoida 1. päivään joulukuuta 2005 mennessä ja muut osiot 15 päivään helmikuuta 2006 mennessä. Muut osiot koskivat alueen erityispiirteitä, palveluiden järjestämistä ja tuottamista eri vaihtoehtojen näkökulmasta, kunta- ja muita aluejakoja sekä mallien kehittämistä.

Tehtävän siirtoa koskevat vastaukset koskivat ammattikorkeakouluja ja palo- ja pelastustointia. Ammattikorkeakoulujen valtiollistamista ei suoranaisesti tukenut yksikään alue. Palo- ja pelastustoimen osalta näkökantat olivat erilaisia, mutta niukka enemmistö puolsi valtiollistamista.

Malleja koskevissa lausunnoissa peruskuntamalli sai alueiden vastauksissa suurimman kannatuksen ja peruskuntien pohjalle rakentuva toimintamalli koettiin paremmaksi kuin piirimalli tai aluekuntamalli. Peruskuntamallin 20 000 asukkaan vaatimusta kuitenkin arvosteltiin. Suurimmassa osassa alueita peruskuntamalli nähtiin nykyisenä kuntajaotuksena tai sellaisena kuntajaotuksen muutoksena, jossa ei vaadita 20 000 asukkaan kuntakokoa.

Eri kuntatyypeillä oli erilainen suhtautuminen kuntaliitoksiin. Suuret kasvavat kaupunkikeskukset kannattivat kuntaliitoksia mutta niiden naapurikunnat eli niin sanotut kehyskunnat eivät kannattaneet koko seutukuntaa koskevaa yhdistymishanketta. Koon ja sijainnin lisäksi myös etäisyys vaikutti suhtautumiseen kuntaliitoksiin. Varsinkaan Itä ja Pohjois-Suomessa pitkien matkaetäisyyksien ja saaristo-oloissa pitkien aikaetäisyyksien perusteella kunnilla ei ollut halukkuutta kuntaliitoksiin.

Kunta- ja palvelurakennemuutostushankkeen aikana käynnistyi yhteensä 39 aluetta koske-

vaa selvitystä, jossa oli mukana 117 kuntaa. Eniten selvityksiä tehdään Pirkanmaalla (7), Keski-Suomessa (5) ja Pohjois-Pohjanmaalla (5). Keski-Pohjanmaan kahteen selvitykseen osallistuu kahdeksan kuntaa kahdestatoista.

Kysymys- ja tehtävärunon palveluiden järjestämisen ja tuottamistapoja koskevissa vastauksissa arvioinnit tilaaja- ja tuottajamallin käyttömahdollisuuksista olivat melko yleisellä tasolla.

Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä päätti 30 päivänä kesäkuuta 2006 puitelain poliittisista linjauksista, jonka pohjalta ehdotettujen lakimuutoksien valmistelua on jatkettu sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön sekä valtionvarainministeriön yhteistyönä.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi on käyty kunnan viranhaltijan neuvotteluoikeudesta annetun lain (389/1944) mukaiset neuvottelut pääsopijajärjestöjen kanssa.

## **6. Suhde muuhun lainsäädäntöön ja tarkemmat säännökset**

Sisäasiainministeriö asetti 13 päivänä lokakuuta 2005 kunta- ja palvelurakennemuutostushankkeen lakityöryhmän. Työryhmän tehtävän oli muun ohessa tehdä yleinen kartoitus uudistuksen eri mallien toteuttamisen edellyttämistä lainsäädännön ja muiden säädösten muutostarpeesta. Työryhmä laati väliraportissaan (sisäasiainministeriön julkaisuja 8/2005) selvityksen peruskuntamallin, piirimallin ja aluekuntamallin edellyttämistä lainsäädännön ja muiden säädösten muutostarpeista. Koska kunta- ja palvelurakennemuutostusta ei toteuta minkään selvitettävänä olleen mallin pohjalta, työryhmän selvityksestä ei saada lainsäädännön muuttamistarpeesta riittävästi tietoa.

Sisäasiainministeriön tarkoituksena on heti tämän esityksen antamisen jälkeen asettaa uusi työryhmä selvittämään uudistuksen edellyttämien säädösten muutostarvetta ja sovittamaan yhteen eri ministeriöissä uudistuksen johdosta suoritettavaa lainvalmistelua.

Laki kunta ja palvelurakennemuutostuksesta sisältää lukuisia toimeksiantoja erityislainsäädännön muuttamiseksi. Tältä osin voidaan esittää konkreettisia lainsäädännön muutos-

tarpeita. Seuraavaa katsausta ei kuitenkaan ole tarkoitettu tyhjentäväksi.

Lain 3 §:n mukaan kunnat voisivat muodostaa 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuja yhteistoiminta-alueita ja kuntayhtymiä poiketen erikoissairaanhoitolain 7 §:n mukaisesta sairaanhoitopiiri- ja valtionneuvoston kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 6 §:n perusteella päättämästä erityishuoltopiiri- ja maakuntajakolain maakuntajaoista sekä maakuntajakolain maakuntajaoista poiketen. Osalle palveluista asetetaan vähimmäisvaatimus väestöpohjasta. Yhteistoiminta-alueiden perustaminen ja uuden piiri- ja kuntajaojen muodostaminen edellyttävät sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön hallintosaatosten tarkistamista.

Lain 4 §:ssä säädetään uudistuksen toteuttamisen keinoksi kuntien toiminnan tehostaminen. Tavoitteena on asiakkaan tai potilaan kannalta saumaton palveluketju. Tämän tueksi on tarpeen arvioida ja sovittaa yhteen sosiaali- ja terveyspalvelujen eri sektorien säännöksiä. Tehokkuuden parantamiseksi myös palveluiden tuotteistaminen, kustannuslaskenta ja laskutus tulisi valtakunnallisesti yhtenäistää, jotta vertailu ja hankintojen tekeminen olisi mahdollista. Osittain tällainen järjestelmä on jo käytössä muutamissa sairaanhoitopiireissä (NordDRG). Tarvittaessa yhtenäinen käytäntö turvataan lainsäädäntötoimitse.

Lain 8 §:n perusteella tulee muuttaa viimeistään vuoden 2009 alusta kuluttajaneuvoston järjestämisestä annettu laki, eläusurvalaki ja holhousneuvoston edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annettu laki siten, että näissä laeissa mainitut tehtävät ja niiden rahoitus siirretään kunnilta valtiolle. Rahoitusvastuun siirron perusteella muutettavaksi tulevat sairausvakuutuslaki (1224/2004) ulkomailla asuvien terveydenhuollon kustannusten osalta, lastensuojelulaki ja asetus terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta (1121/1992) lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja oikeuspsykiatriin selvityksiin liittyvien kustannusten osalta.

Lain 9 §:n 4 momentin nojalla on annettava hallituksen esitys kuntajakolain muuttamisesta, jos lain 9 §:ssä mainittuja toimenpiteitä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan palveluiden turvaamisesta ei katsota riittäviksi.

Lain 11 §:ssä säädetään yleisistä periaatteista, joita tulee noudattaa uudistettaessa lainsäädäntöä, joka koskee kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevän peruspalveluohjelman kehittämistä, kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamista sekä kuntien verotulopohjan vahvistamista. Tämän perusteella tulee muutettavaksi ainakin kuntien valtionosuuslaki, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettu laki sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettu laki. Kaikki mainitut toimenpiteet edellyttävät erillistä lainvalmistelua. Lait on tarkoitus valmistella siten, että ne tulevat voimaan viimeistään vuoden 2009 alusta.

Puitelaki sisältää kolme asetuksen antovaltuutta. Lain 9 §:n mukaan valtionneuvoston asetus annettaisiin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien talouden raja-arvoista. Lain 15 §:ssä säädettäisiin tietojen antamista koskevasta asetuksen antovaltuutuksesta. Asetuksella säädettäisiin tarkemmin 7 §:ssä tarkoitettujen suunnitelmien sekä 10 §:ssä tarkoitettujen selvitysten ja toimenpanosuunnitelman rakenteesta sekä siitä, miten suunnitelmat ja selvitykset annetaan valtionneuvostolle. Lisäksi valtionneuvoston asetuksella säädetään, mitä palveluita 10 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettu selvitys palveluverkon kattavuudesta ja 10 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettu suunnitelma kunnan keskeisten toimintojen järjestämisestä vähintään koskee. Lisäksi lain 6 §:ään sisältäisi toimeksiannon muuttaa erikoissairaanhoitolakia siten, että valtionneuvoston asetuksella säädettäisiin, mitkä tutkimukset, toimenpiteet ja hoidot kuuluvat erityistason sairaanhoitoon.



## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1. Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta

##### 1 luku. Lain tarkoitus ja soveltamisala.

**1 §. Lain tarkoitus.** Lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Laki olisi luoteeltaan puitelaki, jossa säädetään uudistuksen tavoitteet ja keinot. Uudistuksen tavoitteena olisi, että maan kuntarakenne on eheä, elinvoimainen ja toimintakykyinen ja että koko maassa on laadukkaat, taloudellisesti tuotetut ja kunnan asukkaiden saatavilla olevat palvelut.

Uudistus toteutettaisiin siten, että vahvistetaan kunnallisen kansanvallan lähtökohdista kunta- ja palvelurakennetta, kehitetään palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistetaan kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistetaan kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja, jotta voidaan parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Uudistuksen toteuttaminen olisi pääasiassa kuntien vastuulla. Kuntarakennetta vahvistettaisiin yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita vahvistettaisiin kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa.

Uudistuksen toteuttaminen edellyttää myös muun lainsäädännön muuttamista. Muun lainsäädännön muuttamistarvetta selostetaan kohdassa 6.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi luettelo niistä asioista, jotka on otettava huomioon suunniteltaessa ja toteutettaessa ehdotetun lain mukaisia järjestelyjä. Momentin 1-kohdan mukaan uudistusta toteutettaessa olisi otettava huomioon palvelujen saattavuus, laatu ja rahoitus maan kaikissa osissa.

Kunta- ja palvelurakennemuutustus kytkeytyy olennaisella tavalla perustuslain perusoikeussäännöksiin. Kuntien rooli on merkittävä perusoikeuksia toteuttavien palvelujen järjestämisessä. Uudistuksen kannalta keskeisiä perusoikeussäännöksiä ovat ennen muuta

kielellisiä oikeuksia (PL 17 §), yhdenvertaisuutta (PL 6 §) sekä sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia (PL 16 ja 19 §) koskevat säännökset. Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet asettavat myös reunaehtoja uudistukselle. Tällaisia velvoitteita aiheutuu yleisesti ihmisoikeussopimuksista. Uudistusta koskevat erityisesti kielellisiä oikeuksia, vähemmistöjen asemaa ja alkuperäiskansoja koskevat kansainväliset velvoitteet. Välittömästi kunnallista itsehallintoa koskee Euroopan neuvoston piirissä solmittu yleissopimus paikallisesta itsehallinnosta, Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65 ja 66/1991). Uudistusta toteutettaessa asukkaiden perusoikeudet ja yhdenvertaisuus palvelujen saamisessa olisi momentin 2-kohdan mukaan otettava huomioon. Vaikka yhdenvertaisuus on myös perusoikeus, ehdotetaan sen erityisen painavuuden vuoksi yhdenvertaisuus erikseen mainittavaksi.

Yleisperustelujen kohdassa 2.1 (Perustuslaki ja kunnallinen itsehallinto) on selostettu perustuslaissa säädettyjä kunnallisen itsehallinnon perusteita. Kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset olisi momentin 4-kohdan mukaan otettava huomioon uudistusta toteutettaessa.

Kuntalain 4 luvussa säädetään kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Kuntalain mukaan asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista voidaan lisätä muun muassa valitsemalla käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, järjestämällä kunnan osaluuehallintoa, tiedottamalla ja järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä. Kuntalain perusteella kunnan asukkailla on oikeus tehdä kansanäänestysaloite ja muitakin aloitteita kunnan toimintaan koskevissa asioissa. Kuntalain lisäksi hallintoa koskevaan yleiseen lainsäädäntöön ja erityislainsäädäntöön sisältyy useita säännöksiä, joilla pyritään edistämään kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon. Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi hallintolaki (434/2003) ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999). Erityislainsäädännössä osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia edistäviä säännöksiä on muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä

ympäristönsuojelulaissa (86/2000). Uudistusta toteutettaessa kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet olisi momentin 3-kohdan mukaan otettava huomioon.

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan suomi ja ruotsi ovat kansalliskieliä. Yleisperustelujen kohdassa 2.5 (Palvelut ja kansalliskielet) on selostettu perustuslain, kielilain ja erityislainsäädännön kielellisiä oikeuksia koskevia säännöksiä. Yleisperustelujen kohdassa 4.7 (Kansalliskielet suomi ja ruotsi) on selostettu esityksen vaikutuksia suomen- ja ruotsinkielisten mahdollisuuksiin käyttää omaa kieltään ja saada palveluita tällä kielellä. Suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluja tällä kielellä olisi momentin 5-kohdan mukaan otettava huomioon uudistusta toteutettaessa. Tämä tarkoittaa, että kunnan on esimerkiksi yhteistoiminta-alueita muodostettaessa varmistettava, että kielelliset oikeudet tulevat käytännössä turvatuksi.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriin. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään saamen kielilailla. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuna saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon tarkemmasta toteuttamisesta säädetään saamelaiskäräjistä annetussa laissa. Saamelaisten kulttuurimuoto on perinteistä kulttuurikäsitettä laajempi, siihen kuuluvat myös heidän perinteiset elinkeinonsa eli metsästyksen, kalastuksen ja poronhoito. Yleisperustelujen kohdassa 2.5 (Palvelut ja saamen kieli) selostetaan saamen kielilakia ja erityislainsäädännön saamen kielen käyttöä koskevia säännöksiä. Yleisperustelujen kohdassa 4.7 (saamen kieli ja kulttuuri) selostetaan kuntajaon muutosten vaikutuksia saamelaisten kielellisiin oikeuksiin ja kulttuuriin. Momentin 6-kohdan mukaan saamelaisten kielelliset oikeudet sekä oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuria tulisi ottaa huomioon uudistusta toteutettaessa.

**2 §. Soveltamisala.** Lain 2 §:ssä säädettyihin lain soveltamisalasta. Lakia sovellettiin maan kaikissa kunnissa. Kainuun hallintokokeilusta annetun lain soveltamisalaa kuuluvissa kunnissa sovellettaisiin vain lain 8, 9, ja 11–13 §:ää.

Kainuun hallintokokeilusta annetun lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan Kainuun maakunnassa hallintokokeiluun Kajaanin ja Kuhmon kaupungeissa sekä Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomusalmien ja Vuolijoen kuntien alueella. Näitä kuntia koskisivat 8 §:n säännös kunnilta valtiolle siirrettävistä tehtävistä, 9 §:n säännös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevista kunnista, 11 §:n säännös valtion kuntapolitiikasta sekä rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta, 12 §:n säännös tietojärjestelmien ja yhteispalvelun kehittämisestä ja 13 §:n säännös henkilöstön asemasta.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 4-kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat muun ohessa kuntajakoa ja kuntien hallintoa koskevat asiat. Lakia ei näin ollen sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnassa.

**3 §. Suhde aluejakoihin.** Lain tarkoituksena on, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Lain 5 §:ssä tarkoitettujen yhteistoiminta-alueiden tulee muodostua toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kuntarakenteen vahvistamisessa noudatetaan kuntajakolain säännöksiä. Lain 5 ja 6 §:n mukaisten alueiden muodostaminen tapahtuu kuntien 10 §:ssä tarkoitettuna selvityksen ja toimeenpanosuunnitelman pohjalta. Toiminnallisista kokonaisuuksista muodostettavien kuntien ja yhteistoiminta-alueiden alueet eivät välttämättä noudata nykyisten sairaanhoitopiirien, kehitysvammapiirien tai maakuntien aluejakoja. Tämän vuoksi pykälässä ehdotetaan, että kunnat voivat laatia laissa tarkoitettua esityksensä mainituista aluejaoista poiketen. Yleisperustelujen kohdassa 2.3 (Kunnat ja jaotukset) on kuvaus maakuntajaotuksesta, sairaanhoitopiireistä ja erityishuoltopiireistä.

## 2 luku. Uudistuksen toteuttamisen keinot

**4 §. Keinot.** Lain 4 §:ssä säädettäisiin uudistuksen toteuttamisen keinoista. Pykälän 1 momentti koskisi kuntarakennetta. Kuntarakennetta vahvistettaisiin yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Kuntarakenteen vahvistamisessa noudatettaisiin kuntajakolain säännöksiä. Kuntajakolaisa säädetään muun ohessa menettelystä kuntajaotusta muutettaessa ja kuntajaon muutoksen edellytyksistä. Menettelyä kuntajaotusta muutettaessa ja kuntajaon muutoksen edellytyksiä selostetaan yleisperustelujen kohdassa 2.1 (Kuntajakolaki). Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Tähän esitykseen sisältyvään kuntajakolakiä koskevaan muutosesitykseen ehdotetaan lisättäväksi vastaava säännös kuntajaon kehittämisen yhdeksi lähtökohdaksi. Jos kunta päättää toteuttaa kuntajaon muutoksen vuoden 2009 alusta, kunnan tulisi lakiehdotuksen 10 §:n mukaan tehdä siitä esitys valtioneuvostolle vuoden 2007 loppuun mennessä.

Pykälän 2 momentti koskisi kuntien palvelurakenteiden vahvistamista. Kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voisivat lain 5 §:n mukaan perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan yhteistoiminta-alueen. Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaettaisiin lain 6 §:n mukaan erikoissairaanhoidolaissa lueteltuihin kuntayhtymiin.

Pykälän 3 momentti koskisi kuntien toiminnan tehostamista palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä pääkaupunkiseudun ja muiden sellaisten kaupunkiseutujen toimintaedellytysten parantamista, joilla on yhdyskuntarakenteellisia ongelmia. Palvelujen järjestämistä ja tuottamista tehostettaisiin. Tietojärjestelmiä ja yhteispalvelua kehitettäisiin. Eräät palvelut, joiden järjestäminen on kuntien vastuulla soveltuvat myös yksityisen sektorin tai kuntien liikelaitosten taikka kunnallisten yhtiöiden tuotettaviksi. Palveluiden tuottamistapa on näiltä osin kuntien itsensä päätettävissä. Toimintojen liikelaitostamisessa,

yhdistämisessä ja mahdollisessa ulkoistamisessa on otettava huomioon sekä Euroopan unionin että kansalliset kilpailun turvaamista koskevat säännökset. Pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytysten parantamisesta säädettäisiin tarkemmin lain 7 §:ssä. Tietojärjestelmien ja yhteispalvelun kehittämisestä säädettäisiin lain 12 §:ssä.

**5 §. Kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostaminen.** Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tehtäessä uudistukseen liittyen kuntajaon muutoksia kuntien tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Vastaava säännös ehdotetaan lisättäväksi myös kuntajakolain 1 §:ään, jolloin mainittu kriteeri ohjaisi kuntia niiden konkreettisesti valmistellessa kuntajaon muutoksia. Kuntajaon muutokset ovat keino toteutettaessa laissa säädettäväksi ehdotettuja tavoitteita. Näin ollen kunnan tulisi 10 §:ssä tarkoitetussa selvityksessä ja toimeenpanosuunnitelmassa antaa myös selvitys ja suunnitelma siitä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin sen on tarkoitus ryhtyä kuntajaotuksen muuttamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan yhteistoiminta-alueen. Yhteistoiminta-alue organisoitaisiin kuntalain mukaisesti joko niin sanotun isäntäkuntamallin pohjalta tai kuntayhtymäksi. Kunnat voivat siten sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät annetaan kuntalain 76 §:n 2 momentin mukaisesti yhden alueen kunnan hoidettavaksi. Tehtävien hoitamista varten tulisi tällöin perustaa kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin, jonka jäsenistä osan valitsisivat muut kunnat kuin palveluiden järjestämisestä vastaava isäntäkunta. Kuntayhtymästä puolestaan säädetään kuntalain 78–86 §:ssä. Yhteistoiminta-alueen päätöksenteko on ehdotetun säännöksen mukaan järjestettävä siten, että se perustuu siihen osallistuvien kuntien asukaslukuun, jolleivät kunnat toisin sovi.

Pykälässä toiminnallisella kokonaisuudella

tarkoitettaisiin esimerkiksi yhdyskuntarakenteen, maantieteellisen sijainnin, työssäkäynnin, asioinnin tai kielisuhteiden mukaan määrittyvää toiminnallista kokonaisuutta. Perusteista, joiden nojalla voitaisiin poiketa toiminnallisen kokonaisuuden vaatimuksesta, ehdotetaan säädettäväksi pykälän 5 momentissa.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettu yhteistoiminta-alue tulisi perustaa silloin, kun pykälän 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen palveluiden järjestämiseksi säädettäväksi ehdotetut väestöpohjavaatimukset sitä edellyttävät. Jos kunnan asukasluku alittaa mainitut väestöpohjavaatimukset, eikä niiden saavuttamiseksi tehdä kuntaliitosta, kunnan tulisi mainitussa palveluissa kuulua pykälässä tarkoitettuun yhteistoiminta-alueeseen. Väestöpohjavaatimukset täyttävä kunta voisi kuulua yhteistoiminta-alueeseen. Tämä onkin usein tarpeen sen turvaamiseksi, että väestöpohjavaatimukset tulisivat täytetyksi muiden yhteistoiminta-alueen kuntien osalta. Perusteista, joiden nojalla voitaisiin poiketa väestöpohjavaatimuksesta, ehdotetaan säädettäväksi pykälän 5 momentissa.

Pykälän 3 momentti koskee kansanterveystyön ja sosiaalihuollon palvelujen vähimmäisväestöpohjasta. Säännös ja lakiehdotuksen 6 §:n säännökset laajaa väestöpohjaa edellyttävien erikoissairanhoidon ja erityishuollon tehtävien kuntayhtymärakenteesta muodostavat sosiaali- ja terveydenhuollon perustana olevan kunta- ja palvelurakenteen uudistamisen perusteet. Nämä perusteet mahdollistavat myös paikallisten, seudullisten ja alueellisten erityispiirteiden ja tarpeiden huomioon ottamisen rakenteita suunniteltaessa.

Uudistus turvaa sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelujen saatavuutta, laatua ja rahoitusta. Rakenteiden vahvistamiseen liittyy kiinteästi myös lakiehdotuksen 4 §:n mukainen toiminnan tuottavuuden parantaminen. Keinoja ovat muun muassa 12 §:ssä säädetyt tietojärjestelmien kehittäminen ja osassa sosiaalihuollon tehtäviä myös valtion ja kuntien yhteispuolisen kehittämisen.

Väestöpohjavaatimuksena on, että kunnan tai yhteistyöalueen, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä tulee olla vähintään

noin 20 000 asukasta. Kansanterveislain 14 §:ssä luetellaan kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvia kansanterveystyön tehtävät. Kansanterveystyön tehtävistä säädetään myös muissa laeissa. Näissä laeissa yksilöidyt tehtävät eivät siis kuulu ehdotettavan uuden väestöpohjavaatimuksen piiriin. Lisäksi kansanterveislain 6 §:n vuonna 2006 voimaantulleeseen muutoksen nojalla myös työterveyshuolto voidaan antaa muun toimielimen kuin kansanterveystyön toimeenpanosta huolehtivan monijäsenisen toimielimen (terveys- tai perusturvalautakunta) tehtäväksi. Näin ollen ympäristöterveydenhuolto ja työterveyshuolto voisivat jäädä säännöksessä tarkoitettuna, yhtenä kokonaisuutena järjestettävään perusterveydenhuollon ulkopuolelle. Sosiaalihuoltolain 13 §:ssä määritellään kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvat sosiaalihuollon tehtävät.

Väestöpohjavaatimus edistää koko maassa perusterveydenhuollon palvelujen saatavuuden turvaamista. Tarkoitus on, että yhteistoiminta-alue vastaisi ainakin toisiinsa kiinteästi liittyvistä perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon tehtävistä. Perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistyö on erityisen tärkeää vanhenevan väestön palvelujen, mielenterveystyön, päihdehuollon sekä lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjistä on tavoitteena muodostaa riittävän suuria ja monipuolisia tai muutoin vahvoja koulutuksen järjestäjiä, joilla on edellytykset kehittää työelämää ja vastata sen osaamistarpeisiin. Edelleen tavoitteena on eri keinoin edistää yhtenäisten koulutusorganisaatioiden muodostumista molempien kieliryhmien tarpeet huomioon ottaen. Tämän vuoksi pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjänä olevan kunnan tai 2 momentissa tarkoitettujen yhteistoiminta-alueen asukasmäärän tulee olla vähintään noin 50 000.

Pykälän 3 ja 4 momentissa säädettävää väestöpohjavaatimusta ei aina voida saavuttaa. Syynä tähän voivat olla saaristoisuus tai pitkät etäisyydet, kielellisten oikeuksien tai saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaaminen. Kunnan tai yhteistoiminta-alueen muodostamisen edellytyksis-

tä voitaisiin 5 momentin 1-kohdan mukaan poiketa, jos toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei ole mahdollista saaristisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi. Saaristisuus tai pitkät etäisyydet eivät kuitenkaan ole ehdoton peruste jäädä tämän lain tarkoittamien toimien ulkopuolelle. Näin erityisesti, jos toiminnallinen kokonaisuus, jonka puitteissa kunnat jo nyt harjoittavat yhteistyötä, on jo olemassa. Tarkoituksena on, että kunnat mahdollisimman laajasti ovat mukana tämän lain toteutuksen piirissä.

Väestöpohjavaatimuksesta poikkeaminen on pykälän 5 momentin 1 kohdan perusteella mahdollista esimerkiksi silloin, kun harvaan asutuilla alueilla asukasmäärältään pienten ja alueiltaan suurten kuntien kuntakeskukset ovat etäällä toisistaan. Tällöin toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen säädettyillä väestöpohjavaatimuksilla voi osoittautua olosuhteet kokonaisuutena arvioiden epätarkoituksenmukaiseksi.

Saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) 3 §:n mukaan saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen ja sävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tietyhteyttä, sekä muut saaret ja mantereiden alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa. Lain 9 §:n mukaan valtioneuvosto määrää saaristokunniksi ne kunnat, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Valtioneuvosto voi erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan. Valtioneuvosto on 18 päivänä joulukuuta 2003 antanut asetuksen saaristokunnista ja muiden kuntien saaristosisista, joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä (1212/2003). Asetuksen 1 §:n mukaan saaristokuntia ovat Dragsfjärd, Houtskari, Iniö, Korppoo, Kustavi, Nauvo, Rymättylä ja Velkua (Varsinais-Suomi), Enonkoski, Puumala ja Sulkava (Etelä-Savo), Maalhti (Pohjanmaa) ja Hailuoto (Pohjois-Pohjanmaa). Yhteistoiminta-alueen muodostamiselle säädettyistä edellytyksistä voitaisiin poiketa, jos toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei ole mahdollista edellä mainittujen saaristokuntien osalta.

Pitkällä etäisyydellä tarkoitettaisiin eri kunnissa olevien keskusten yli 40 kilometrin pituista välimatkaa yleisiä teitä pitkin. Näitä

kuntia on yhteensä 31. Kunnat ovat Enontekiö, Hailuoto Heinävesi, Ilomantsi, Inari, Iniö, Juuka, Kemijärvi, Kittilä, Kolari, Kuhmo, Kuusamo, Lieksa, Muonio, Pelkosenniemi, Pello, Posio, Pudasjärvi, Puolanka, Puumala, Ranua, Rautavaara Rovaniemi, Salla, Savukoski, Sodankylä, Sotkamo, Taivalkoski, Tervola, Utsjoki, Ylitornio. Maakunnittain tarkasteltuna suurin osa pitkien etäisyyksien perusteella tehtävä poikkeama koskisi lähes kaikkia Lapin maakunnan kuntia (Enontekiö, Inari, Kemijärvi, Kittilä, Kolari, Muonio, Pelkosenniemi, Pello, Posio, Ranua, Rovaniemi, Salla, Savukoski, Sodankylä, Tervola, Utsjoki ja Ylitornio). Muut kunnat sijaitsevat Pohjois-Pohjanmaan (Hailuoto, Pudasjärvi, Taivalkoski, Kuusamo), Kainuun (Kuhmo, Puolanka ja Sotkamo), Pohjois-Karjalan (Ilomantsi, Juuka ja Lieksa), Pohjois-Savon (Rautavaara), Etelä-Savon (Heinävesi ja Puumala) ja Varsinais-Suomen (Iniö) maakunnissa sijaitsevia kuntia. Koska Kuhmo, Puolanka ja Sotkamo kuuluvat Kainuun hallintokokeilukuntiin, joihin puitelakia ei sovellettaisi tältä osin, pitkiä etäisyyksiä koskeva säännös koskisi siten 28 kuntaa, joista kolme kuntaa eli Hailuoto, Iniö ja Puumala ovat myös saaristokuntia. Yhteensä säännöksen tarkoittamia saaristokuntia ja pitkän etäisyyden kuntia olisi siten 38.

Kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostamiselle säädettyistä edellytyksistä voitaisiin momentin 2-kohdan mukaan poiketa, jos se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Kielilakiin ja erityislainsäädäntöön perustuvia kielellisiä oikeuksia on selostettu edellä yleisperustelujen kohdassa 2.5 (palvelut ja kansalliskielet). Yleisperustelujen kohdassa 4.7 (Kansalliskielet suomi ja ruotsi) on selostettu esityksen vaikutuksia suomen- ja ruotsinkielisten mahdollisuuksiin käyttää omaa kieltään ja saada palveluita tällä kielellä. Momentin 2-kohdan poikkeus koskisi lähinnä ruotsinkielisten palvelujen järjestämistä. Edellä 5 §:ssä säädetty väestöpohjat voisivat olla 1 §:n 2 momentin 5 kohdassa esitetyn tavoitteen mukaisesti pienempiäkin, jos kielellisten oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää.

Kunnalle ja yhteistoiminta-alueen muodostamiselle säädettyistä edellytyksistä voitaisiin

momentin 3-kohdan mukaan poiketa, jos se on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi. Saamen kielilakia ja erityislainsäädäntöä on selostettu edellä yleisperustelujen kohdassa 2.5 (palvelut ja saamen kieli). Yleisperustelujen kohdassa 4.7 (saamen kieli ja kulttuuri) on selostettu kuntajaon muutosten vaikutuksia saamelaisten kielellisiin oikeuksiin ja kulttuuriin.

**6 §. Laajaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut.** Pykälän 1 momentin mukaan maa jaetaan kuntayhtymiin ja kunkin kunnan tulee kuulua yhteen kuntayhtymään. Uudistuksen pohjana ovat erikoissairaanhoitolain 7 §:ssä luetellut kuntayhtymät. Tähän liittyy keskeisesti 3 §:n säännös puitelain suhteesta aluejakoihin. 3 §:n 1 momentin mukaan kunnat voivat muodostaa kuntayhtymän erikoissairaanhoitolaista ja valtioneuvoston kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 6 §:n nojalla päättämästä erityishuoltopiirijarjasta poiketen. Jotta ei syntyisi epäselvyyttä, sovelletaanko kuntayhtymässä erikoissairaanhoito- vai erityishuoltolain äänivaltarajoitussäännöstä, ehdotetaan, että momentissa viitattaisiin erikoissairaanhoitolain 17 §:ään.

Sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit yhdistävä piirijako turvaa alueellisen palveluverkon kattavuutta, palvelujen laatua ja rahoitusta.

Kunnat suunnittelevat uudistuksen alueellisten palvelutarpeiden lähtökohdista ja toteutustavat voivat olla jossain määrin erilaisia voi olla erilaisia. Kunnat voivat esittää esimerkiksi nykyisten sairaanhoitopiirien alueiden yhdistämistä. Pakollisten kuntayhtymäverkostojen yhdistäminen ei aseta estettä sellaisellekaan ratkaisulle, että jokin nykyisin pakollisista kuntayhtymistä jatkaa toimintaansa vapaaehtoisena kuntayhtymänä tai muuna palvelujen tuottajaorganisaationa kuntien sopimalla tavalla. Hyvin toimivien kuntayhtymien pilkkominen useammaksi erilliseksi kuntayhtymäksi ei kuitenkaan olisi sopusoinnussa palvelurakenteiden vahvistamista koskevan tavoitteen kanssa.

Myös kuntayhtymätasolla rakenneuudistukseen liittyy kiinteästi toiminnan tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen esimerkiksi nopeuttamalla hyvien käytäntöjen käyttöönottoa, rationalisoimalla hankintakäy-

täntöjä ja lisäämällä tietoverkon toimivuutta. Hoitoon pääsyn toteuttamisesta ja alueellisesta yhteistyöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1019/2004) 7 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ja sen alueen kuntien on laadittava yhteistyössä terveydenhuollon palvelujen järjestämisuunnitelma. Terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamiseksi on asetuksen mukaan erityisesti arvioitava alueen laboratorio- ja kuvantamispalvelujen, lääkinnällisen kuntoutuksen sekä päivystys- ja ensihoidon palvelujen toiminnallinen kokonaisuus.

Pykälän 2 momentissa säädetään kuntayhtymälle kuuluvista tehtävistä. Momentin 1 kohdan mukaan kuntayhtymän tulee vastata kunnan osoittamassa laajuudessa erikoissairaanhoitolaista ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisista tehtävistä. Tarkoitus on että kunnan ja muodostettavan kuntayhtymän erikoissairaanhoitoa ja erityishuoltoa koskevat järjestämisvelvoitteet eivät muuttuisi nykytilaan verrattuna.

Pykälän 2 momentin 2 kohdassa kuntayhtymän tehtäväksi ehdotetaan myös terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen. Kuntia ja kuntayhtymiä terveyden ja toimintakyvyn edistämiseen ja ehkäiseviin toimenpiteisiin velvoittavia säännöksiä sisältyy muun muassa kansanterveyslakiin, sosiaalihuoltolakiin ja kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin. Osa tästä tehtäväkokonaisuudesta on luontevimmin hoidettavissa alueellisella tasolla. Terveyskäyttäytymiseen vaikuttaminen ja sairauksien ehkäisy edellyttää perus- ja erikoistason kitkatonta toimintaa samojen periaatteiden mukaisesti. Kuntayhtymiä koskeva tehtäväsäännös korostaa terveyden ja toimintakyvyn edistämistä toiminnan lähtökohtana myös alueellisesti järjestettävässä sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Pykälän 2 momentin 3 kohdasta ilmenee, että lailla kuntayhtymälle voidaan antaa myös muita tehtäviä. Pykälän 3 momentin mukaan kunta voisi antaa kuntayhtymälle myös muita kuin laissa säädettyjä tehtäviä. Tällaisten tehtävien hoitaminen edellyttää kunnan ja kuntayhtymän välistä sopimusta asiasta.

Kuntayhtymän muu lakisäätäinen tehtävä voisi olla myös valtakunnallista väestöpohjaa

edellyttävien sosiaalihuollon erityispalveluiden järjestäminen, joka tapahtuisi uusien kuntayhtymien yhteistyöllä, työnjaolla ja yhteisillä toimintayksiköillä. Tässä vaiheessa ei ole tarpeen tarkkaan määrittellä, mitä nämä erityispalvelut ovat, vaan laissa ehdotetaan säänneltäväksi vain menettelytavat ja keinot, joilla valtakunnallista väestöpohjaa edellyttävät palvelut voitaisiin uusien kuntayhtymien yhteistyönä hoitaa. Erityisesti, jos uusien muodostettavien kuntayhtymien lukumäärä näyttäisi nousevan lähelle nykyisten sairaanhoitopiirien lukumäärää, on valtakunnallista väestöpohjaa edellyttävän sosiaalihuollon osalta tarpeen suunnitella pysyvämpiä alueellisia yhteistyörakenteita kuntayhtymien kesken terve ydenhuollon erityisvastuualueiden kaltaisesti. Nykyisin kehitysvammahuollossa on tällaista laajempiin aluepohjiin perustuvaa vakiintunutta yhteistyötä palvelujen ja erityisosaamisen turvaamisessa, jonka hajottaminen pienemmälle aluepohjalle olisi toiminnallisesti haitallista. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 6 §:n 4 momentin nojalla erityishuollon keskittämisestä olisi jo nykyisin mahdollista määrätä valtioneuvoston asetuksella.

Voimassa olevan lainsäädännön nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet suoritetaan peruskunnille. Kuntayhtymä voi tehtäviä hoitaessaan käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 6 §:ssä säädettyjä järjestämistapoja. Kuntien osuudet kuntayhtymälle kuuluvien tehtävien kustannuksista määräytyisivät jäsenkuntien sopimalla tavalla. Erikoissairaanhoitolain 56 a §:n nojalla kuntayhtymän jäsenkunnalle aiheutuneiden poikkeuksellisten suurten kustannusten tasausta varten kuntayhtymällä tulee olla tasausjärjestelmä. Rakennemuutoksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on kuntien menojen kasvun hillintä. Kuntayhtymän samoin kuin yhteistoiminta-alueiden rahoitusratkaisujen suunnittelemisen on yksi palvelurakennemuutoksen keskeinen elementti. Kustannusten hallinnan parantamiseksi on välttämätöntä pikaisesti selvittää rahoitusratkaisuja, joilla vältetään kalliiden palvelujen kunnille aiheuttamat äkilliset satunnaisvaihtelut ja määrittämään kokonaiskustannusten kehys etukäteen sekä sitoudutaan sovittujen ratkaisujen

noudattamiseen. Viimeksi mainittua pyrkimystä saattaa vahvistaa se, jos rahoitus osittain tai kokonaan on määritelty etukäteen laskennallisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä on kokonaisuus, jossa kuntien, yhteistoiminta-alueiden ja 6 §:n mukaisten kuntayhtymien rahoitusratkaisut tulee sovittaa yhteen siten, ettei esimerkiksi yhteistoiminta-alueen kustannusten minimointi johtaisi kalliimpien erikoissairaanhoitojen palvelujen tarpeettomaan käyttöön.

Pykälän 4 momentti koskee ruotsinkielisiä palveluja. Nykyisin kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 6 §:n 5 momentin mukaan kaksikieliset ja ruotsinkieliset ovat lisäksi jäseninä erityishuollon kuntayhtymässä, jonka tehtävänä on piirijaosta riippumatta jäsenkuntiansa ruotsinkielisen erityishuollon järjestäminen. Järjestelyä ehdotetaan jatkettavaksi myös muodostettavassa uudessa kuntayhtymäjärjestelmässä. Työnjako kuntayhtymien kesken perustuisi kuitenkin myös erityishuollon osalta kuntien sopimuksiin.

Pykälän 2 momentin säännös siitä, että kuntayhtymät hoitaisivat erikoissairaanhoitoa ja erityishuoltoa koskevia tehtäviä kunnan osoittamassa laajuudessa, koskisi myös ruotsinkielisten palvelujen kuntayhtymää. Velvoitteella kuulua ruotsinkielisten palvelujen kuntayhtymään ei ole tarkoitus muuttaa erityistason sairaanhoidon erityisvastuualueista annetun valtioneuvoston päätöksen (1077/1990) soveltamista. Päätöksen mukaan Vaasan sairaanhoitopiirin ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin ruotsinkielisen väestön on ensisijaisesti katsottava kuuluvaksi Helsingin yliopistollisen keskussairaalan erityisvastuualueeseen.

Pykälän 5 momentti koskee erityistason sairaanhoidon keskittämistä. Nykyisin erikoissairaanhoitolain mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan säätää siitä, mitkä tutkimukset, toimenpiteet ja hoidot kuuluvat erityistason sairaanhoitoon. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan lisäksi säätää valtakunnallisesta ja alueellisesta erityistason sairaanhoidon keskittämisestä. Jatkossa 5 momentin mukaan lyseiset säännökset annetaan valtioneuvoston asetuksen tasoisina. Säännös sisältäisi toimeksiannon muuttaa erikoissairaanhoitolakia siten, että siinä säädettäisiin valtioneuvostol-

le oikeus säätää asetuksella, mitkä tutkimukset, toimenpiteet ja hoidot kuuluvat erityistason sairaanhoitoon.

*7 §. Kunta- ja palvelurakennemuutosten eräillä kaupunkiseuduilla.* Pääkaupunkiseudun kehittämisen ongelmia selostetaan edellä yleisperustelujen kohdassa 2.13 (Maankäyttö, asuminen ja liikenne pääkaupunkiseudulla). Pääkaupunkiseudun kehittämisen haasteet liittyvät keskeisiltä osin maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupungeille (pääkaupunkiseutu) velvollisuus laatia suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seudulla. Suunnitelma olisi laadittava viimeistään 31 päivänä elokuuta 2007.

Kuntien vapaaehtoinen, sopimusperusteinen yhteistyö on edennyt ja syventynyt pääkaupunkiseudulla merkittävällä tavalla. Pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteistyösopimus on hyväksytty seudun valtuustoissa yhteiskokouksessa 22 päivänä toukokuuta 2006. Asumisen, maankäytön ja liikenteen kysymysten lisäksi yhteistyön kohteena on myös palveluiden järjestäminen. Yhteistyön toimivuutta ja tuloksellisuutta arvioidaan vuoden 2008 aikana.

Pääkaupunkiseudun neljän kaupungin ydinalueen lisäksi yhteistyön edistäminen on tärkeää koko toiminnallisella Helsingin seudulla, johon kehittämishankkeen yhteydessä on määritelty kuuluvan yhteensä 14 kuntaa. Yhteistyö etenee seudun kuntien kesken sopimusperusteisesti vaiheittain ja kuntaryhmittäin. Erityisen tärkeää on viime aikoina tiivistynyt yhteistyö maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksissä.

Kasvukeskusten kehittämiseen liittyviä ongelmia selostetaan edellä yleisperustelujen kohdassa 2.13 (Maankäyttö, asuminen ja liikenne). Ongelmat liittyvät pääosain kasvukeskusten maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen. Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että Turun, Porvoon, Porin, Hämeenlinnan, Tampereen, Lahden, Kotkan, Lappeenrannan, Mikkelin, Kuopion, Joensuun, Jyväskylän, Seinäjoen, Vaasan, Kokkolan ja Oulun kaupunkien tulisi laatia yhdessä laissa nimettyjen niihin yhdyskunta-

rakenteellisesti kiinteästi kuuluvien kuntien kanssa viimeistään 31 päivänä elokuuta 2007 suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen seuduilla parannetaan.

Edellä mainitut kaupungit ovat Kotkan kaupunkia lukuun ottamatta maakuntien keskuskaupunkeja asianomaisten maakunnan liittojen perussopimusten mukaan. Kymenlaakson liiton kotipaikka on Kouvolan kaupunki, mutta maakunnan kunnat katsovat, että maakunnassa on kaksi keskusta eli Kouvo-la ja Kotka.

Kouvolan seudulla toimii nykyisin jo kuntayhtymä, jolle on annettu puitelain mukainen suunnittelutehtävä. Kunnat ovat laatineet ja ylläpitävät yhteistä yleiskaavaa. Yleiskaavan pohjaksi on tehty perusteelliset tarkastellut asumis-, työpaikka- ja palvelurakenteesta sekä työssäkäynnistä ja palveluasoinnista. Seudulle on laadittu tuore liikennejärjestelmäsuunnitelma. Kouvolan seudulla on lisäksi menossa kuuden kunnan toimesta suunnitelma palvelujen yhteistuotannon järjestämistä yli kuntarajojen. Tämän perusteella Kouvolan kaupungin sijasta kuntaluetteloon on otettu Kotkan kaupunki.

Kainuun liiton keskuskaupunki on Kajaani. Kajaanin kaupunkiin rajoittuvat kunnat ovat mukana Kainuun hallintokokeilussa, jonka tavoitteet ovat lähes samat kuin nyt ehdotettavan lain tavoitteet. Helsingin kaupungille on säädetty osana pääkaupunkiseutua velvollisuus erikseen laatia pykälän 1 momentissa tarkoitettu suunnitelma. Tämän vuoksi Helsingin ja Kajaanin kaupunkia ei ehdoteta otettavaksi 2 momentin luetteloon. Lisäksi maakuntakeskuksista ei ehdoteta otettavaksi mukaan Rovaniemen kaupunkia, koska alueella ei ole tarvetta alueen laajuuden perusteella laatia lain mukaista suunnitelmaa.

Kaupunki ja laissa nimetyt siihen yhdyskuntarakenteellisesti kiinteästi liittyvät kunnat voisivat yksimielisesti todeta, ettei suunnitelman laatiminen ole tarpeellista.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan määriteltäväksi ne kunnat, joiden kanssa kaupunkien tulisi laatia suunnitelma. Maakuntakeskuskaupunkien tulisi laatia suunnitelma seuraavien kuntien kanssa:

1. Turun kaupunki yhdessä seitsemän kun-



nan kanssa (Aura, Kaarina, Lieto, Naantali, Raisio, Rusko ja Vahto);

2. Porvoon kaupunki yhdessä kolmen kunnan kanssa (Askola, Myrskylä ja Pernaja);

3. Porin kaupunki yhdessä seitsemän kunnan kanssa (Luvia, Nakkila, Merikarvia, Noormarkku, Pomarkku, Siikainen ja Ulvila);

4. Hämeenlinnan kaupunki yhdessä seitsemän kunnan kanssa (Hattula, Hauho, Janakkala, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos);

5. Tampereen kaupunki yhdessä seitsemän kunnan kanssa (Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Vesilahti ja Ylöjärvi);

6. Lahden kaupunki yhdessä kuuden kunnan kanssa (Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Nastola ja Orimattila);

7. Kotkan kaupunki yhdessä kolmen kunnan kanssa (Hamina, Pyhtää ja Ruotsinpyhtää);

8. Lappeenrannan kaupunki yhdessä kolmen kunnan kanssa (Joutseno, Lemi ja Taipalsaari);

9. Mikkelin kaupunki yhdessä kahden kunnan kanssa (Hirvensalmi ja Ristiina);

10. Kuopion kaupunki yhdessä kolmen kunnan kanssa (Karttula, Maaninka ja Siilinjärvi);

11. Joensuun kaupunki yhdessä kolmen kunnan kanssa (Kontiolahti, Liperi ja Pyhäselkä);

12. Jyväskylän kaupunki yhdessä kuuden kunnan kanssa (Jyväskylän maalaiskunta, Muurame, Toivakka, Laukaa, Petäjävesi ja Korpilahti);

13. Seinäjoen kaupunki yhdessä neljän kunnan kanssa (Ilmajoki, Nurmo, Lapua ja Ylistaro);

14. Vaasan kaupunki yhdessä yhdeksän kunnan kanssa (Isokyrö, Korsnäs, Laihia, Maksamaa, Maalahti, Mustasaari, Oravainen, Vähäkylä ja Vöyri);

15. Kokkolan kaupunki yhdessä kahden kunnan kanssa (Kruunupyö ja Kälviä) ja

16. Oulun kaupunki yhdessä kymmenen kunnan kanssa (Hailuoto, Haukipudas, Kempele, Kiiminki, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulunsalo, Tyrnävä ja Ylikiminki).

Pykälässä tarkoitettujen pääkaupunkiseudun kaupunkien sekä laissa mainittujen kaupunkien ja niihin yhdyskuntarakenteellisesti kiinteästi kuuluvien laissa nimettyjen kuntien

tulee toimittaa valtioneuvostolle myös 10 §:ssä tarkoitetut selvitykset ja toimeenpanosuunnitelmat mainitussa pykälässä säädetyn mukaisesti viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2007.

**8 §. Kunnilta valtiolle siirrettävät tehtävät.** Pykälässä säädettäisiin yleisesti tehtävien ja rahoitusvastuun siirrosta kunnilta valtiolle ja siirron aikataulusta. Säännöksen perusteella tehtävää tai rahoitusvastuuta ei vielä siirrettäisi, vaan siirto toteutetaan muuttamalla erityislainsäädäntöä. Erityislainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että siirto voidaan panna toimeen viimeistään vuoden 2009 alusta lukien. Siirrot tullaan toteuttamaan kustannusneutraalisti kunta-valtio -suhteessa.

Pykälän 1 momentin mukaan tehtäviä, jotka siirrettäisiin kunnilta valtiolle, olisivat kulluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa ja elatusturvalain mukaiset tehtävät. Lisäksi holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annettua lakia muutettaisiin siten, ettei kunnalla olisi enää toimeksiantosopimuksen perusteella velvollisuutta tuottaa edunvalvontapalveluita. Elatusturvalain mukaiset kuntien tehtävät siirrettäisiin Kansaneläkelaitokselle.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut elatusturvalakiin perustuvat kuntien tehtävät painottuvat tuen myöntämiseen, maksatukseen ja erityisesti elatusavun ja -tuen perintään. Tarkoituksena on siirtää elatuskustannusten maksaminen sekä lain mukainen etuuskustannusten perintä kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) 3 luvussa säädetään elatusavun vahvistamisesta sopimuksella. Mainitun lain 8 §:n mukaan elatusavusta tehty sopimus on esitettävä vahvistettavaksi sen kunnan sosiaalilautakunnalle, missä lapsen 5 §:n 1 momentissa tarkoitettulla edustajalla on kotipaikka. Elatuskustannusten maksun ja perinnän siirtyessä Kansaneläkelaitokselle ei tarkoituksena ole muuttaa elatusavun vahvistamista koskevia säännöksiä. Samaten kunnan toimivaltaan jäisivät lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 2 kohtaan sisältyvän nimenomaisen maininnan mukaan elatusturvalain 24 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden elatusvelvollisuuden vahvistamiseksi. Pykälässä säännellään tilanteet, joissa kunnan sosiaalihuollon toimielimellä on mahdollisuus ajaa lapsen puolesta kannetta elatusavun

vahvistamiseksi tai sen määrän muuttamiseksi. Tällainen tilanne on esimerkiksi lapsen elatuksen vaarantuminen. Sosiaali- ja terveysministeriön on tarkoitus asettaa työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää elatustuen siirrosta johtuvat yksityiskohtaiset lainmuutos-tarpeet.

Pykälän 2 momentti koskee valtion rahoitettavaksi siirrettäviä kustannuksia. Siirrot koskisivat eräitä kunnille osana kansanterveyslain, erikoissairaanhoitolain tai mielenterveyslain mukaisia tehtäviä. Momentin 1 kohta koskee niiden henkilöiden terveyden- ja sairaanhoidosta aiheutuvia kustannuksia, joiden terveydenhuollon antamisesta tai kustantamisesta Suomen valtio on vastuussa Euroopan yhteisön lainsäädännön tai Suomen solmiman kansainvälisen sopimuksen nojalla.

Euroopan unionissa pyritään turvaamaan kaikille unionin kansalaisille sosiaaliturvaoikeudet koko unionin alueella. Sosiaaliturvan koordinaatiota koskevan asetuksen (ETY) N:o 1408/71 mukaan jokainen jäsenvaltio on velvollinen antamaan sairaanhoitoa alueellaan tilapäisesti oleskeleville tai siellä asuville henkilöille, jotka kuuluvat toisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän piiriin. Hoitoa antanut valtio on oikeutettu laskuttamaan henkilön sosiaaliturvasta vastaavaa valtiota, niin sanottua toimivaltaista valtiota, aiheutuneista kustannuksista. Koordinaatioasetusta sovelletaan kaikkiin unionin jäsenvaltioihin ja ETA-valtioihin sekä Sveitsiin. Koordinaatioasetuksen täytäntöönpanoasetuksessa (ETY N:o 574/72) annetaan tarkemmat säännökset siitä, miten maiden välinen kustannusten korvaaminen määritetään ja laskutus hoidetaan.

Nykyään Suomen valtio vastaa kustannuksista, jotka aiheutuvat Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvien henkilöiden hoidosta ulkomailla, kun hoito annetaan koordinaatioasetuksen mukaisesti. Suomi on myös laskuttanut muita jäsenvaltioita Suomen tilapäisen oleskelun aikana annetun hoidon kustannuksista. Suomella on voimassa kustannusten laskutuksesta luopumissopimus eräiden maiden kanssa, joista tärkeimmät ovat Pohjoismaat ja Yhdistynyt kuningaskunta. Tämä vähentää sekä Suomen velvollisuuksia maksaa kustannuksia että Suomen oikeutta laskuttaa

kustannuksia.

Valtion ja kuntien rahoitusvastuiden selkeyttämiseksi ja oikeudenmukaisemman korvauksen varmistamiseksi niille terveydenhoidon yksiköille, jotka hoitoa ovat antaneet, on perusteltua siirtyä järjestelmään, jossa valtio korvaa suoraan terveydenhoitoa antaneelle yksikölle aiheutuneet kustannukset täysimääräisesti toteutuneiden kustannusten mukaisesti. Korvausta ei maksettaisi sellaisesta palvelusta, josta kunnalla on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) nojalla oikeus periä potilaalta palvelun tuottamisesta aiheutuneiden kustannusten suuruinen maksu (niin sanotut todelliset kustannukset).

Asiaa selvittäneen sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän ehdotuksena on, että terveydenhoitoa antanut laitos laskuttaisi syntyneet kustannukset kansaneläkelaitokselta, joka toimisi keskuselimenä. Kansaneläkelaitos suorittaisi kustannukset sairausvakuutusmomentilta ja valtio kattaisi tästä syntyvät menot. Korvauksia suoritettaisiin vuoden 2008 alusta syntyneistä kustannuksista. Muutos toteutettaisiin valtion ja kuntien kustannusvastuiden osalta kustannusneutraalisti ottamalla uusi korvaus huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslaskelmassa niin, että valtion kokonaismenot eivät siirtymävaiheessa nouse. Asiasta säädettäisiin sairausvakuutuslaissa (1224/2004) ja valtionosuuslaissa (1147/1996).

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin 2 kohta koskee lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvien selvitysten rahoitusta ja 3 kohta oikeuspsykiatristen selvitysten rahoitusta. Terveydenhuollossa tutkimuksia tehdään kansanterveyslain, erikoissairaanhoitolain ja mielenterveyslain perusteella. Kunta on velvollinen kansanterveyslain 14 §:n 2 momentin nojalla määräämään terveyskeskuksen lääkärin antamaan poliisille virka-apua oikeuslääkeopillisen tutkimuksen suorittamiseksi muun muassa elävän henkilön kliinisen tutkimuksen osalta.

Poliisille tehdään vuosittain noin 750 lapsen seksuaalista hyväksikäytöstä koskevaa tutkimuspyyntöä. Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön selvittely sisältää useita tutkimuslinjoja. Niitä ovat lastensuojelullinen selvitys, rikostutkimus sekä terveydenhuol-

lossa tehtävät somaattiset, oikeuslääketieteelliset, lastenpsykiatriset, psykologiset ja oikeuspsykologiset tutkimukset. Vain osa eli  $\alpha$ -violta noin puolet tutkimuspyynnöistä johtaa terveydenhuollossa tehtävään. Tällaiset monialaista asiantuntemusta edellyttävät tutkimukset voivat kestää muutamasta viikosta jopa noin vuoteen.

Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön tutkiminen perustuu Käypä hoito – suositukseen. Suosituksen tavoitteena on edistää yhtenäisen käytännön luomista lapsen epäillyn seksuaalisen hyväksikäytön tutkimukseen terveydenhuollossa. Lasten oikeuspsykiatrisia tutkimusyksiköitä on perustettu yliopistollisiin keskussairaaloihin palvelujen saatavuuden laadun ja luotettavuuden parantamiseksi.

Mahdollisen hyväksikäytön selvittäminen on osa esitutkintaa kuten myös pahoinpitelyn tai kaltoinkohtelun selvittäminen ja perustuu valtion viranomaisen selvityspyyntöön. Kansanterveyslain 49 §:n mukaan ja erikoissairaanhoidon 59 §:n mukaan oikeuslääkeroillisten tutkimusten tekemisestä valtion varoista maksettavista korvauksista ja palkkioista säädetään erikseen asetuksella. Muutos toteutettaisiin ehdollistamalla mainituissa lainkohdissa valtion varoista korvattavaksi myös lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvät SERI -tutkimukset.

**9 §. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi menettelystä, jolla pyritään turvaamaan lainsäädännön edellyttämät palvelut myös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien asukkaille. Lain 2 §:n mukaisesti pykälää sovellettaisiin myös Kainuun hallintokokeilussa mukana oleviin kuntiin. Vuosille 2007–2011 hyväksytyyn peruspalveluohjelman mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia arvioidaan olevan 20–30. Kunnat ovat pääasiassa asukasluvultaan pieniä kuntia.

Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan menettelyä sovellettaisiin kuntaan, jossa rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastavia tunnuslukuja heikommat ja ne ovat kahdena vuotena peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädetyt raja-arvot. Täl-

löin kunnan ja valtion tulisi yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut ja ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi.

Kunnan rahoituksen riittävyttä arvioidaan tuloslaskelman ja taseen tunnuslukujen perusteella. Tulorahoituksen riittävyden keskeisiä arviointiperusteita ovat toimintakate, verotulojen ja valtionosuuksien yhteismäärä, vuosikate, tilikauden tulos ja tilikauden ylitai alijäämä. Vakavaraisuutta kuvaavat lainamäärä, taseen yli- tai alijäämä ja omavaraisuusaste.

Toimenpiteet, joilla rahoituksen riittävyttä voidaan parantaa, ovat ensinnäkin käyttömenojen karsinta sekä kunnallisveron ja kiinteistöveron veroprosenttien korotukset. Lisäksi on mahdollista korottaa maksuja niissä palveluissa, joiden maksuperusteita valtio ei sääntele. Vakavaraisuutta voidaan parantaa esimerkiksi myymällä omaisuutta ja käyttämällä myyntitulo lainojen takaisinmaksuun. Myös investointien vähentäminen silloin, kun investoinnit lisäävät kunnan velkaantumista, ehkäisee vakavaraisuuden heikkenemistä. Koska kunnan menot ovat pääosin henkilöstömenoja, ovat niiden alentaminen ja myös ostopalvelujen rajoittaminen keskeisimmät keinot kunnan talouden tasapainottamiseksi.

Koska pykälän tarkoituksena on asukkaiden saamien palveluiden edellytysten turvaaminen, pelkästään edellä mainitut kunnan talouteen kohdistuvat toimenpiteet eivät aina ole riittäviä. Joissakin tapauksissa palveluiden turvaaminen edellyttää merkittäviä rakenteellisia uudistuksia, kuten palveluiden järjestämistä nykyistä laajemmin kuntien välisenä yhteistyönä ja muutoksia kuntajakoon. Myös nämä toimenpiteet ovat käytettävissä pykälässä tarkoitettuina toimenpiteinä palveluiden järjestämisen edellytysten turvaamiseksi. Pykäläehdotuksen 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta toimittaa tässä tarkoituksessa kuntajakolain tarkoittama kuntajaon muuttamista koskeva erityinen selvitys.

Pykäläehdotuksen 2 momentissa säädettäisiin 1 momentissa tarkoitettujen selvitysten valmistelun organisoinnista. Selvitys tehtäisiin arviointiryhmässä, jonka jäsenistä yhden nimeäisi sisäasiainministeriö ja yhden asian-

omainen kunta. Lisäksi sisäasiainministeriö nimeäisi asianomaista kuntaa kuultuaan arviointiryhmän puheenjohtajaksi mainituista taistoista riippumattoman henkilön. Arviointiryhmä tekisi ehdotuksen edellä kuvatuista kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset tulisi käsitellä asianomaisen kunnan valtuustossa ja valtuuston niitä koskevat päätökset tulisi toimittaa sisäasiainministeriölle mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettu arviointiryhmä voitaisiin asettaa heti lain tultua voimaan ja 1 momentissa tarkoitettujen talouden tunnuslukujen arviointi voisi siten kohdistua myös lain voimaan tuloa edeltäviin vuosiin.

Pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan sisäasiainministeriö tekee arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja kunnanvaltuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntajakolain tarkoittaman erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Edellä tarkoitettu arviointiryhmä voisi suoraan ehdottaa kuntajaon muuttamista tai se voisi ehdottaa sisäasiainministeriölle kuntajaon muuttamista koskevan erityisen selvityksen tekemistä. Kunta voi omissa arviointiryhmän toimenpide-ehdotuksia koskevissa päätöksissään tehdä kuntajaon muuttamista tai sitä koskevan erityisen selvityksen tekemistä koskevan esityksen. Sisäasiainministeriö voisi myös oma-aloitteisesti määrätä kuntajaon muuttamista koskevan erityisen selvityksen käynnistämisestä, jos se katsoo kunnan arviointiryhmän esitysten perusteella tekemät päätökset riittämättömiksi turvaamaan palvelut kunnan asukkaille.

Kuntajakolain 8 §:n mukaan kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustelusta syystä ministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen, jota varten ministeriö asettaa asianomaisia kuntia kuultuaan kuntajakoselvittäjän tai -selvittäjiä. Jos selvitys osoittaa, että kuntajakoa olisi muutettava, selvittäjän on tehtävä ehdotus kuntajaon muutoksesta ja sen johdosta tarvittavista määräyksistä ja päätöksistä. Selvittäjän on tarpeen mukaan ehdotettava myös kuntalain 30 §:ssä tarkoitettun kunnallisen kansanään-

tyksen toimittamista kuntajaon muuttamista koskevasta ehdotuksestaan. Selvittäjän ehdotuksen perusteella ministeriö voi määrätä kansanäänestyksen järjestettäväksi, jolloin siitä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista.

Pykälän 4 momentti sisältää valtioneuvostolle toimeksiannon antaa vuoden 2009 alussa eduskunnalle hallituksen esitys kuntajakolain muuttamiseksi, jos muut pykälässä mainitut toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi. Kuntajakolakia tulisi tällöin muuttaa siten, että valtioneuvosto voisi pykälässä tarkoitettun arviointiryhmän tai kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta päättää kuntajaon muuttamisesta myös vastoin asianomaisen kunnan tahtoa. Kuntajaon muutos voitaisiin tehdä myös ilman sitä koskevaa kansanäänestystä tai kansanäänestyksen tuloksesta riippumatta. Kuntaliitokset voisivat koskea pykälässä tarkoitettuja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia, joissa edellä mainitut toimenpiteet eivät ole osoittautuneet riittäviksi asukkaiden palveluiden turvaamiseksi. Pykäläehdotuksessa tarkoitettu hallituksen esitys tulisi antaa, jos muut pykälässä mainitut toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi.

### 3 Luku. Erinäiset säännökset

**10 §. Kunnan selvitys ja uudistuksen toimeenpanosuunnitelma.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta antaa valtioneuvostolle selvitys siitä, mihin toimenpiteisiin kunnassa on uudistuksen toimeenpanemiseksi päätetty ryhtyä

a) 5 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttävän kunnan muodostamiseksi,

b) 5 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyt edellytykset ja väestömäärätavoitteet täyttävien yhteistoiminta-alueiden muodostamiseksi perusterveydenhuollossa ja siihen kiinteästi liittyvissä sosiaalihuollon tehtävissä,

c) 5 §:n 2 ja 4 momentissa säädetyt edellytykset ja väestömäärätavoitteet täyttävien yhteistoiminta-alueiden muodostamiseksi amatillisessa peruskoulutuksessa,

d) 6 §:ssä tarkoitettujen laajaa väestöpohjaa edellyttävien erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuollon palveluiden organisoimisesta kunnan osalta.

Edellä mainitusta selvityksestä tulisi myös ilmetä, mitä muita kuin mainituissa pykälissä nimenomaisesti mainittuja tehtäviä kunnan on tarkoitus siirtää yhteistoiminnasta vastaavien organisaatioiden huolehdittavaksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lisäksi kunnan velvollisuudesta laatia suunnitelma uudistuksen toimeenpanosta kunnassa. Toimeenpanosuunnitelman sisällöstä säädettäisiin pykälän 2 momentissa.

Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan toimeenpanosuunnitelman osana jokaisen kunnan tulisi laatia väestö- ja palvelutarveanalyysi vuosille 2015 ja 2025. Toimeenpanosuunnitelman tulisi myös perustua kuntalain 65 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kunnan taloussuunnitelmaan sekä kuntalain 65 §:n 3 momentissa tarkoitettuun toimenpideohjelmaan, jos taseen alijäämää ei saada taloussuunnitelman suunnittelukautena katetuksi. Kuntalain mukaan mainitussa toimenpideohjelmassa on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettuun toimeenpanosuunnitelmaan tulee sisältyä suunnitelma siitä, miten kunta käyttää 4 §:ssä mainittuja keinoja uudistuksen toteuttamiseksi. Toimeenpanosuunnitelmassa kunnan tulisi siten selvittää toimenpiteensä kuntarakenteen vahvistamiseksi, palveluiden koostamiseksi, kuntien yhteistoiminnan lisäämiseksi ja toimintansa tuottavuuden parantamiseksi. Toimeenpanosuunnitelmaan tulisi myös sisältyä selvitys palveluverkon kattavuudesta, suunnitelma kunnan keskeisten toimintojen järjestämisestä sekä suunnitelma henkilöstövoimavarojen riittävydestä ja leikkauksista. Käytännössä tämä edellyttää suunnitelmaa ainakin kunnan päätoimialojen, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus-, kirjasto-, nuoriso-, liikunta- ja kulttuuritoimen palveluiden järjestämisestä. Näin ollen toimeenpanosuunnitelma sisältäisi kokonaisvaltaisen selvityksen siitä, miten kunta aikoo käytännössä toteuttaa kunta- ja palvelurakennemuutusta.

Kunta- ja palvelurakennemuutukseen suunnittelu on perusteltua niveltää myös muihin kuntia ja kuntayhtymiä koskeviin suunnitteluelvoitteisiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisesti kattavan ja te-

hokkaan palveluverkon varmistamiseksi kuntakohtaista suunnittelua voidaan tukea hyödyntämällä kansallisen sosiaalihanke- ja terveyshankkeen alueellisten ohjausryhmien asiantuntemusta, hoitotakuuse- tuksen mukaisia palveluiden alueellisia järjestämisuunnitelmia sekä lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen asiantuntemusta. On tärkeää, että kaikilla alueilla muodostuu yhteisesti sovittu palvelurakenne, jossa kaikkien palvelujen osalta on sovittu tuottamisvastuusta.

Selvitys ja toimeenpanosuunnitelma tulee laatia jokaisessa kunnassa ja kunnanvaltuuston tulee ne hyväksyä. Selvitys ja toimeenpanosuunnitelma tulisi antaa valtioneuvostolle viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2007. Tämä selvityksen ja toimeenpanosuunnitelman laadinnalle säädettäväksi ehdotettu aikataulu perustuu tavoitteeseen, että uudistuksen toteutus alkaisi mahdollisimman pian lain voimaantulon jälkeen. Lain edellyttämät kunta- ja palvelurakenteen muutokset tulisi olla kaikilta osin saatettu loppuun lain voimassaoloaikana eli viimeistään vuoden 2013 alusta.

Vaikka jokainen kunta antaa valtioneuvostolle omat selvityksensä ja toimeenpanosuunnitelmansa, edellyttää niiden laatiminen mainituissa ylikunnallisissa tehtävissä kuntien välistä yhteistyötä, jonka organisoimisesta vastaavat kunnat ja kuntayhtymät.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin menettelystä toteutettaessa kuntajaon muutoksia vuoden 2009 alusta. Kunnan tulee tällöin tehdä sekä kuntajaon muutosta koskeva esitys että 1 momentissa tarkoitettu selvitys palvelujen järjestämisestä valtioneuvostolle vuoden 2007 loppuun mennessä. Ehdotus antaa selvityksen tekemiselle lisäaikaa silloin, kun uudistuksen yhteydessä toteutetaan kunnassa käytännössä paljon valmisteluaikaa vaativia kuntajaon muutoksia. Toisaalta kuntajaon muutosta koskeva esitys tulisi tehdä voimassa olevaa käytäntöä nopeammassa aikataulussa. Tämä on perusteltua, koska kuntaliitoksia voidaan arvioida uuden valtuustokauden alusta vuonna 2009 toteutuvan huomattavasti aikaisempaa enemmän. Kuntajaon muutosesitysten käsittelylle tulee tämän vuoksi varata valtioneuvostossa riittävästi aikaa. Nykyään kuntajaon muutosta koskeva

esitys tulee tehdä valtioneuvostolle viimeistään muutoksen voimaantuloavuoden alkua edeltävän vuoden maaliskuussa. Jos sisäasiainministeriö on päättänyt suorittaa kuntajakolain 8 §:ssä tarkoitettua erityisen selvityksen tai ryhtyä tämän lain 9 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, kuntajaon muutosta koskeva esitys tulee kuitenkin voimassa olevan käytännön mukaisesti tehdä 30 päivään maaliskuuta 2008 mennessä.

Kunnan antaman selvityksen ja uudistuksen toimeenpanosuunnitelman tarkemmasta sisällöstä voitaisiin säätää lain 15 §:n perusteella valtioneuvoston asetuksella.

Pykälässä ei säädettäisi valtioneuvostolle toimivaltaa pykälässä tarkoitettua selvityksen ja toimeenpanosuunnitelman perusteella päättää kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisesta kunnissa. Selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien perusteella valtioneuvosto voisi kuitenkin tarvittaessa ryhtyä erillisiin uudistuksen edellyttämiin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin. Selvityksiä myös hyödynnettäisiin valtioneuvoston valmistellessa 14 §:ssä tarkoitettua eduskunnalle uudistuksen toteutuksesta ja lain tavoitteiden toteutumisesta annettavaa selontekoa.

**11 §.** *Valtion kuntapolitiikka sekä rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmän uudistaminen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi yleisiä periaatteista, joita tulee noudattaa uudistettaessa lainsäädäntöä, joka koskee kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevän peruspalveluohjelman kehittämistä, kuntien rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmän uudistamista sekä kuntien verotulopohjan vahvistamista. Kaikki mainitut toimenpiteet edellyttävät laajamittaista erillistä lainvalmistelua. Lait on tarkoitus valmistella siten, että ne tulisivat voimaan vuoden 2009 alusta.

Pykälän 1 momentin mukaan kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevää peruspalveluohjelmaa kehitetään ja se vakinaistetaan osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Momentin mukaan myös peruspalveluohjelman mukaisia taloudellisia ohjauskeinoja kehitetään nykyistä tehokkaammiksi. Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä säädetään kuntalain 8 §:n 3 momentissa. Sen mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden

asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta säädetään asetuksella. Yhteistyötä varten sisäasiainministeriössä toimii kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelukunta, jonka tehtävistä ja kokoonpanosta on säädetty kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnasta annetussa asetuksessa. Kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelukunta toimii alue- ja kuntaministerin johdolla valtionhallinnon sekä Suomen Kuntaliiton yhteistyöelimenä. Neuvottelukunta on virkamiestason valmisteluelin, joka käsittelee periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntia koskevia asioita niiden eri valmisteluvaiheissa.

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman mukaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoituksen tasapainoa ja ennakoitavuutta parannetaan hallituskauden kattavalla valtion ja kuntien välisellä poikkihallinnollisella peruspalveluohjelmalla ja siihen liittyvällä vuosittaisella peruspalvelubudjetilla. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävistä ja velvoitteista aiheutuvat menot ja tulot kuntaryhmittäin sekä toimenpiteet niiden tasapainottamiseksi. Peruspalveluohjelma on osa valtionalouden kehysmenettelyä ja ohjelma annetaan eduskunnalle vuosittain valtionalouden kehysten yhteydessä. Peruspalveluohjelman valmistelua ohjaa ja sen sisällöstä päättää valtiovarainministerin johtama ministeriryhmä, jonka kokouksien osallistuvat pysyvinä asiantuntijoina Suomen Kuntaliiton edustajat. Kuluva hallituskauden aikana on osana valtionalouden kehysmenettelyä hyväksytty kolme peruspalveluohjelmaa.

Pykälän 1 momentti edellyttää, että nykyisin hallitusohjelmaan perustuva peruspalveluohjelma vakinaistetaan lakiin perustuvaksi pysyväksi hallituskausista riippumattomaksi menettelyksi. Peruspalveluohjelma olisi osa kuntalain 8 §:n 3 momentin mukaista valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Samalla peruspalveluohjelman ohjausvaikutusta parannetaan siten, että peruspalveluohjelman avulla voidaan aikaisempaa paremmin hallita kunnallisten palveluiden ja niiden rahoituksen kokonaisuutta poliittisessa päätöksentössä. Pykälän 1 momentti edellyttää kuntalain 8 §:n 3 momentin ja edellä mainitun kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelu-

kunnasta annetun asetuksen muuttamista.

Pykälän 2-4 momentissa säädetään periaatteista, jonka pohjalta kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä uudistetaan. Tavoitteena on yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasiitukseksi sekä poistetaan kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet.

Tavoitteena on hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen. Tämä tavoite koskisi valtionosuusjärjestelmän piirissä olevia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannusten valtionosuuksia. Tavoitteesta voitaisiin poiketa perustellusta syystä. Erikseen toteutettavassa rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistuksen valmistelussa tulisi mainitun tavoitteen mukaisesti selvittää uudistuksen vaikutukset toiminnan ohjausmahdollisuuksiin, sekä miltä osin ja missä laajuudessa valtionosuuksia voidaan yhdistää ja miten ne myönnetään ja maksetaan.

Tavoite valtionosuuksien yhdistämiseksi ei koskisi määrättyyn tarkoitukseen kohdistettavia määrärahoja. Tällaisia olisivat esimerkiksi valtionavustuslain nojalla myönnettävät harkinnanvaraiset valtionavustukset ja erilaiset kehittämishankkeisiin myönnettävät määrärahat. Tavoite ei myöskään koskisi veikkauvoitto varojen käyttöä.

Valtionosuusjärjestelmässä otettaisiin jatkossakin huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja palvelutarpeet. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmän on oltava neutraali valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden kannalta.

Pykälän 2 momentin mukaan uudistettaessa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää tavoitteena on yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Muut momentissa mainitut toimenpiteet tukevat tätä tavoitetta. Järjestelmän läpinäkyvyys paranee, kun kunnallisveron ansiotulovähennykset eivät vähentäisi kuntien tuloja. Tällöin kunnan päättämä tuloveroprosentti vastaisi nykyistä paremmin kunnan todellisia verotuloja. Nykyään kunnallisveron ansiotulovähennykset johtavat siihen, että kunnan tuloveron todellinen tuotto on selvästi alempi kuin mitä veroprosentista voisi päätellä. Kuntien rahoitusjärjestel-

mään liittyvien kuntien yhteistyön ja yhdistymisen esteiden poistaminen edellyttää valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistamista siten, että siihen sisältyy nykyistä vähemmän erilaisia kuntia eri tavalla kohtelevia porrastustekijöitä ja kertoimia. Tavoitteena oleva hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen avaisi myös mahdollisuuksia järjestelmän selkeyttämiselle.

Pykälän 2 momentissa todettu kuntien verotulopohjan vahvistaminen siirtämällä verovähennyksiä valtion rasiitukseksi on tarkoitus toteuttaa siten, että kunnallisverotuksessa toteutettavien vähennysten vaikutusta kuntien tuloihin korvataan kunnille. Uudistuksen vaikutukset yksittäisten verovelvollisten asemaan pidettäisiin mahdollisimman pieninä.

Kuten edellä on todettu, pykälän 2 momentissa tarkoitettu rahoitusjärjestelmään liittyvien kuntien yhteistyön ja yhdistymisen esteiden poistaminen edellyttää valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistamista siten, että siihen sisältyy nykyistä vähemmän erilaisia kuntia eri tavalla kohtelevia porrastustekijöitä ja kertoimia. Käytännössä kuntien yhdistymisen esteet poistuvat suurelta osin tähän esitykseen sisältyvällä ehdotuksella kuntajakolain uudeksi 41 §:ksi, jonka mukaan kuntaliitoksista aiheutuva valtionosuuksien väheneminen korvataan uudelle kunnalle täysimääräisesti viiden vuoden ajan kuntaliitoksen voimaantulosta.

Pykälän 3 momentin mukaan verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasausjärjestelmän on oltava neutraali valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden kannalta. Tasausjärjestelmästä säädetään nykyään kuntien valtionosuuslaissa eikä se ole neutraali. Kuntien valtionosuuslain mukaisessa verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasausjärjestelmässä jokaiselle kunnalle turvataan asukasta kohden laskennallisesti verotulo, joka on 91,86 prosenttia maan keskimääräisestä verotulosta asukasta kohden (tasausraja). Kunnat, joiden asukasta kohden laskettu verotulo alittaa tämän tasausrajan, saavat tasauslisää niin paljon, että niiden laskennallinen verotulo ylittää tasausrajalle. Kunnan valtionosuuteen tehdään puolestaan tasausvähennys, jos kunnan asukasta kohden lasketut verotulot ylittävät tasausrajan. Tasaus-

vähennys on 37 prosenttia kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon ja tasausraajan erotuksesta.

Tasauslisien ja – vähennysten määrä riippuu vuosittain kuntien verotulokehityksestä, tasauksessa käytettävistä laissa säädetyistä tasausrajoista ja keskimääräisten veroprosenttien muutoksesta. Esimerkiksi vuonna 2006 tasauslisät olivat 705 miljoonaa euroa ja tasausvähennykset 672 miljoonaa euroa. Näin ollen tasauslisien määrä oli 33 miljoonaa euroa vähennyksiä suurempi. Vuonna 2007 tasauslisien määräksi arvioidaan 715 miljoonaa euroa ja vähennysten määräksi 698 miljoonaa euroa erotuksen ollessa siten 17 miljoonaa euroa. Tasauksen nettosumma lisää tai vähentää kunnille maksettavia valtionosuuksia.

Pykälän 3 momentissa tarkoitettu tasauksen neutraalisuus kunta- valtio suhteessa tarkoittaa sitä, että tasausvähennysten ja lisien on vuosittain oltava yhtä suuret. Tämä on mahdollista toteuttaa valtionosuusjärjestelmässä usealla eri tavalla.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistus ei muuta valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Tämä tarkoittaa sitä, että uudistuksessa ei kokonaisuutena muuteta valtion ja kuntien rahoitusosuuksien suhteellista osuutta. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen edellyttää laajaa valmistelua, jossa valtionosuuksia, verotuloja ja tasausjärjestelmää on tarkasteltava kokonaisuutena. Tavoitteena on järjestelmä, joka osaltaan poistaa kunta- ja palvelurakenteen muutoksien esteitä uudistuksessa tarkoitettulla tavalla.

**12 §. Tietojärjestelmien ja yhteispalvelun kehittäminen.** Hallitus antoi keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita koskevan selonteon eduskunnalle 7 päivänä huhtikuuta 2005. Selonteon mukaan tietoyhteiskuntakehitystä vauhditetaan kehittämällä sähköistä asiointia voimakkaasti julkisessa hallinnossa ja kehittämällä julkisen hallinnon yhteinen sähköinen yhteispalvelu.

Hallintonselonteon mukaisesti sisäasiainministeriö asetti 26 päivänä tammikuuta 2006 yhteispalvelun tehostamishankkeen. Yhteispalvelulla tarkoitetaan julkisen hallinnon palvelujen järjestämisestä yhteisissä palvelu-

yksiköissä annetun lain (802/1993) mukaisia palveluja. Ne järjestetään yhteispalvelupisteissä. Hankkeen tavoitteena on luoda yhteispalvelumalli, jossa kunnat, Kansaneläkelaitos ja valtionhallinnosta ainakin työhallinto, verohallinto ja kihlakuntahallinto laajasti tarjoavat asiakaspalvelujaan yhteispalveluna. Asiakaspalvelut, joita entistä laajemmin ja järjestelmällisemmin tarjotaan yhteispalveluna, on kartoitettu. Palveluvalikoimaan kuuluu, että kaikkia kehitettyjä sähköisiä palveluja voidaan käyttää myös yhteispalvelupisteissä.

Sisäasiainministeriön asetti tammikuussa 2006 KuntaIT -hankkeen, jonka tehtävänä on sovittaa yhteen kuntasektorin sekä soveltuvin osin koko julkishallinnon tietohallintoyhteistyötä sekä käynnistää KuntaIT-toiminta. KuntaIT -hankkeessa luodaan edellytyksiä palvelujen kehittämiseksi ja sähköiselle asiointille rakentamalla yhteisiä tietotekniikka-palveluja.

Sisäasiainministeriöön on tarkoitettu perustaa syksyllä 2006 KuntaIT -yksikkö. KuntaIT-toiminnan tavoitteena on edistää ja tukea julkishallinnon palvelujen järjestämistä sekä tuottavuutta vauhdittamalla tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämistä palveluiden tilaamisessa ja tuottamisessa sekä luomalla yhteisiä standardeja ja kansallisen tason tietojenkäsittelyprosesseja ja -palveluita.

Eräänä keinona kustannustehokkaiden kuntapalvelujen saatavuuden ja laadun toteutumisessa ovat valtion ja kuntien yhteensopivien tietojärjestelmien kehittäminen ja yhteispalvelun tehostaminen. Pykälässä ehdotetaan otettavaksi huomioon yhteensopivien tietojärjestelmien ja yhteispalvelun kehittäminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtion ja kuntien yhteistyöstä yhteisten standardien laatimisessa tietojärjestelmien yhteen toimivuuden varmistamiseksi ja uusien tietohallinnon järjestelmien ja toteuttamistapojen sekä sähköisten palvelujen käyttöönotosta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtion ja kuntien yhteistyöstä tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja hyödyntävän organisaatio- ja hallinnonalarajat ylittävän yhteispalvelumallin kehittämisessä ja käyttöönotossa.

**13 §. Henkilöstön asema.** Pykälässä säädettäisiin kunnan ja kuntayhtymien henkilöstön asemasta kunta- ja palvelurakenneuudistuk-



nessa. Kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvissä kuntajaon muutoksissa sovellettaisiin tämän pykälän kanssa samansisältöisiä säännöksiä henkilöstön asemasta.

Pykälän 1 momentin mukaan laissa tarkoitettujen toiminnan uudelleenjärjestelyt sekä lain 10 §:ssä tarkoitettujen selvityksien ja suunnitelmien valmistelu tulisi tehdä yhteistoimintamenettelyssä työnantajien ja henkilöstön edustajien välillä. Yhteistoiminta tulee toteuttaa yhteisneuvotteluissa tai muussa yhteisessä valmistelussa asianomaisten kuntien ja niiden henkilöstön välillä. Erilaiset kuntien tai kuntayhtymien hallinnon tai palvelujen uudelleenjärjestelyä tarkoittavat selvitykset, toimenpiteet ja suunnitelmat tulisi valmistella yhteistoiminnassa kunnan ja kuntayhtymän ja niiden henkilöstön välillä. Puitelain tarkoittamissa uudelleenjärjestelyissä olisi kysymys kuntahallinnon merkittävistä muutoksista, joilla olisi todennäköisesti laajoja ja syväisiä henkilöstövaikutuksia. Kuntien valmistellessa ja suunnitellessa yhteistyössä uudelleenjärjestelyjä, tulisi myös henkilöstön ja työnantajan välinen yhteistoiminta toteuttaa ylikunnallisella tasolla.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevan koskevien toimenpide-ehdotusten valmistelussa arviointityöryhmän tulisi kuulla henkilöstön edustajia.

Soveltuvien osin yhteistoimintamenettelyssä voitaisiin soveltaa yhteistoimintamenettelyä koskevaa yleissopimusta tai paikallista yhteistoimintasopimusta, mikäli paikallinen sopimus olisi tehty. Yhteistoimintamenettelyssä sovellettaisiin yhteistoimintamenettelyä koskevaa yleissopimusta, jos osapuolet eivät olisi tehneet paikallista yhteistoimintasopimusta. Henkilöstön edustajina olisivat paikallisten pääsopijajärjestöjen edustajat.

Pykälän 2 momentin mukaan lain mukaiset uudelleenjärjestelyt katsottaisiin työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaiseksi liikkeen luovutukseksi. Kunnalla tai kuntayhtymällä ei olisi siten oikeutta irtisanoa työ- tai virkasuhdetta sillä perusteella, että tehtävän hoitaminen siirtyy yhteistoiminta-alueelle tai uudelle kuntayhtymälle. Henkilöstön erääntyneet palkkaetuuden ja muut etuudet esimerkiksi oikeus vuosilomaan sitoisivat uutta työnantajaa työnantajan vaihtumisesta huolimatta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin 5 ja 6 §:ssä tarkoitettujen yhteistoiminta-alueiden ja kuntayhtymien henkilöstöä koskevasta viiden vuoden palvelussuhdeturvasta. Työnantajalla ei olisi oikeutta irtisanoa työ- tai virkasuhdetta työsopimuslain 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Viiden vuoden palvelussuhdeturva alkaisi henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Jos yhteistoiminta-alue järjestettäisiin isäntäkuntamallin perusteella, isäntäkunnan henkilöstön palvelussuhdeturva alkaisi toisen kunnan tai kuntayhtymän henkilöstön siirtymisestä isäntäkunnan palvelukseen.

Palvelussuhdeturva ei kuitenkaan olisi ehdoton. Jos henkilö kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaisesti hänelle tarjoamaa uutta työsuhteista tehtävää tai virkaa, työnantajalla olisi kuitenkin oikeus irtisanoa työ- tai virkasuhde työsopimuslain 7 luvun 3 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n perusteella. Työsopimuslain 7 luvun 4 §:n mukaan uuden työtehtävän olisi vastattava henkilön koulutusta, ammattitaitoa tai kokemusta. Viranhaltijain 37 §:n mukaan viranhaltijalle tarjottavan uuden viran on oltava sellainen, että henkilö voidaan sijoittaa siihen kohtuudella ammattitaitonsa ja kykynsä perusteella. Tarjottavan työsopimussuhteen on oltava sellainen, jonka tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä. Lisäksi tulee selvittää, voidaanko henkilöä kouluttaa uusiin tehtäviin Uuden tehtävän tai viran palkkaus määräytyisi työ- ja virkaehtosopimuksen ja työsopimuksen perusteella. Irtisanomiskielto koskisi koko, sekä uuden että vanhan työnantajan palveluksessa olevaa, henkilöstöä, jota 5 ja 6 §:n mukaiset uudelleenjärjestelyt koskisivat.

Kuntajakolaisissa 13 §:ssä säädettäisiin vastaavasti henkilöstön palvelussuhdeturvasta kuntajaon muutoksessa.

Lain 2 §:n mukaan ehdotettua 13 §:ää sovellettaisiin myös Kainuun hallintokokeilun soveltamisalaan kuuluvissa kunnissa. Koska Kainuun hallintokokeiluun kuuluviin kuntiin ei sovelleta lain 5 ja 6 §:ää, näihin kuntiin ei myöskään sovellettaisi näiltä osin palvelus-

suhdeturvaa koskevaa 3 momenttia irtisano-  
missuojasta. Jos kuitenkin hallintokokeiluun  
kuuluissa kunnissa tehdään kuntajaon muu-  
toksia, sovellettaisiin niihin ehdotettua kunta-  
jakolain 13 §:ää, joka vastaa edellä mainittua  
puitelain 13 §:ää. Siltä osin kuin Kainuun  
kunnissa tehdään puitelain perusteella muita  
henkilöstön asemaan liittyviä uudelleenjär-  
jestelyitä, esimerkiksi tehtävien siirtoja kun-  
nilta valtiolle tai tehdään selvityksiä erityisen  
vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien  
kuntien mahdollisuuksista turvata lainsää-  
dännön edellyttämät palvelut, sovelletaan  
pykälän 1 ja 2 momentin yhteistoimintame-  
nettelyä ja liikkeen luovutusta koskevia  
säännöksiä.

**14 §. Selonteko.** Kunta- ja palveluraken-  
neuudistuksen toteuttaminen on pääasiassa  
kuntien vastuulla, mutta uudistuksen to-  
teuttaminen edellyttää myös valtiolta erilli-  
siä lainsäädäntötoimia. Sekä kuntien että  
valtion uudistuksen toteuttamiseksi suorit-  
tamia toimenpiteitä on seurattava ja niitä  
on voitava arvioida. Uudistuksen toteutta-  
minen on vuonna 2009 siinä vaiheessa, että  
uudistuksen toteutumisesta voidaan tehdä  
johtopäätöksiä. Kunta- ja palvelurakenne-  
uudistus on koko yhteiskunnan kannalta  
niin merkittävä, että myös eduskunnan on  
voitava osallistua uudistuksen toteutuksen  
ja lain tavoitteiden toteutumisen arvioimi-  
seen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että halli-  
tus antaa eduskunnalle vuonna 2009 selon-  
teon uudistuksen toteutuksesta ja lain ta-  
voitteiden toteutumisesta.

**15 §. Asetuksenantovaltuus tietojen toimit-  
tamisesta.** Pykälässä säädettäisiin tietojen an-  
tamisesta koskevasta asetuksen antovaltuu-  
desta. Valtioneuvostolla olisi säännöksen pe-  
rusteella oikeus säätää asetuksella pääkau-  
punkiseutuja ja eräitä muita kaupunkiseutuja  
koskevien suunnitelmien (7 §) sekä 10 §:n  
mukaisen selvityksen ja toimeenpanosuun-  
nitelman rakenteesta ja siitä, miten suunnitel-  
mat ja selvitykset annetaan valtioneuvostolle.  
Tarkoituksena on, että asetuksella säädettä-  
isiin tietojen toimittamisesta sähköisesti val-  
tioneuvostolle ja tiedot annettaisiin sisäasi-  
ainministeriön laatimalla lomakkeella.

Asetuksella säädettäisiin lisäksi, mitä pal-  
veluita 10 §:n 2 momentin 4 kohdan palvelu-  
verkon kattavuudella tarkoitetaan sekä mitä

10 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen  
keskeisten toimintojen järjestämistä kunnan  
suunnitelma vähintään koskee.

#### 4 luku. Voimaantulosäännökset

**16 §. Voimaantulo.** Laki ehdotetaan tule-  
vaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007 ja  
se olisi voimassa vuoden 2012 loppuun.  
Koska lain 13 §:n 3 momentissa ehdotettu  
palvelussuhdeturva voi jatkaa lain voimassa-  
olon jälkeen, ehdotetaan voimaantulosään-  
nökseen tältä osin säännöstä, jonka mukaan  
palvelussuhdeturva jatkuisi lain voimassa-  
olon jälkeen. Pykälän 1 momentin mukaan,  
jos 5 ja 6 §:ssä tarkoitettut järjestelyt toteute-  
taan ennen 31 päivää joulukuuta 2012, sovel-  
letaan lain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettua  
palvelussuhdeturvaa 31 päivän joulukuuta  
2012 jälkeenkin järjestelyn kohteena olevaan  
henkilöstöön siihen saakka, kunnes viiden  
vuoden palvelussuhdeturva-aika päättyy.

Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä  
lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpi-  
teisiin. Kunta- ja palvelurakennemuudistuksen  
toteuttaminen edellyttää kunnilta monenlaisia  
toimenpiteitä. Kunnat voisivat jo ennen lain  
voimaantuloa ryhtyä valmistelemaan niiltä  
laissa edellytetyjä selvityksiä ja suunnitel-  
mia.

#### 1.2. Laki kuntajakolain muuttamisesta

**1 §. Kuntajako.** Pykälän 2 momenttiin eh-  
dotetaan lisättäväksi kuntajaon kehittämisen  
yhdeksi lähtökohdaksi vaatimus kunnan  
muodostumisesta työssäkäyntialueesta tai  
muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonai-  
suudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstö-  
voimavaroihin perustuvat edellytykset vasta-  
ta palveluiden järjestämisestä ja rahoitukses-  
ta. Ehdotettu lisäys täydentäisi momentin ny-  
kyistä sisältöä, jonka mukaan kuntajako ke-  
hitetään asukkaiden itsehallinnon ja yleisen  
hallinnon edellyttämällä sekä kuntien alueel-  
lista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimi-  
vuutta edistävällä tavalla. Ehdotettu lisäys  
vastaa sisällöltään kunta- ja palvelurakennemu-  
uudistuksesta tässä esityksessä annettavaksi  
ehdotetun lain 5 §:n 1 momenttia.

Ehdotettu muutos ohjaa kuntia niiden val-

mistellessä kuntajaon muutoksia. Lisäksi se toimii kriteerinä valtioneuvostolle sen päättäessä 4 §:n perusteella kuntajaon muutoksista. Mainitussa pykälässä valtioneuvoston harkintavaltaa päätettäessä kuntajaon muutoksista ehdotetaan lisättäväksi. Valtioneuvosto voisi hylätä kuntien yhtäpitävät esitykset kuntajaon muutoksesta, jos se katsoo, että uusi kunta ei täyttäisi vaatimusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla olisi vaaditut edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

**4 §.** *Erityiset edellytykset uuden kunnan perustamisessa ja kunnan lakkauttamisessa.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtioneuvoston harkintavalta kuntajaon muutoksia koskevissa päätöksissä kasvaa. Esitys koskee sellaista kuntajaon muutosta, joka merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähentämistä. Valtioneuvosto voisi hylätä kuntien yhteisen esityksen kuntajaon muuttamiseksi, jos se katsoo muutoksen olevan vastoin jokin kuntajakolaisa kuntajaon muutokselle säädettyä edellytystä.

Kuntajaon muuttamisen edellytyksistä säädetään tämän pykälän lisäksi kuntajakolain 1 ja 3 §:ssä. Esityksessä muutettavaksi ehdotetun 1 §:n 2 momentin mukaan kuntajakoa kehitetään asukkaiden itsehallinnon ja yleisen hallinnon edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Lisäksi kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Kuntajakolain 3 §:n 1 momentin mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille, parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita, parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta.

Nykyään valtioneuvoston on tehtävä kuntajaon muutos asianomaisten kuntien valtuustojen yhtäpitävien päätösten mukaisena, jollei edellä selostetuista 1 ja 3 §:stä muuta johdu. Esityksen mukaan valtioneuvosto voisi hylätä tällaisen kuntajaon muutosta koskevan esityksen, jos se katsoo, ettei kuntajaon muu-

tos täyttäisi jotakin edellä mainittua kuntajaon muutokselle säädettyä edellytystä. Valtioneuvosto voisi näin ollen arvioida kuntajaon muutokselle säädettyjä edellytyksiä kokonaisuutena. Valtioneuvosto voisi hylätä esityksen, joka täyttää jonkin muutokselle säädetyn edellytyksen, jos esitys kuitenkin samalla olisi vastoin muuta kuntajaon muuttamisen edellytystä ja kuntajaon muutosta edellytyksiä kokonaisuutena arvioiden ei voitaisi pitää perusteltuna.

**9 §.** *Hallinnon ja palveluiden järjestämissopimus.* Jos kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, asianomaisten kuntien tulee, kuten nykyisinkin, sopia hallinnon ja palvelujen järjestämisestä muutoksen kohteena olevalla alueella. Sopimukseen on liitettävä suunnitelma, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.

Kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien välisen hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen voimassaoloaika ehdotetaan pykälän 1 momentissa lyhennettäväksi nykyisestä viidestä kolmeen vuoteen. Tämä parantaa kuntien edellytyksiä integroida uuden kunnan palvelut yhdeksi kokonaisuudeksi nykyistä nopeammin. Ottaen huomioon yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten nopeus hallinto- ja palvelurakenteiden sitomista viideksi vuodeksi eteenpäin ei voida pitää perusteltuna.

**13 §.** *Henkilöstön asema.* Tähän esitykseen sisältyvän kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettavaksi ehdotetun lain 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilöstön asemasta toiminnan uudelleenjärjestelyissä. Kuntajakolakiin ehdotettavan 13 §:n mukaan henkilöstön asema määräytyisi kuntajakoa muutettaessa samalla tavalla kuin mainitussa 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi. Ehdotetut säännökset korvaisivat pykälään nykyään sisältyvät säännökset lakkaavan kunnan päävirassa olevien vakinaisten viranhaltijoiden ja pysyvissä työsuhteissa olevien työntekijöiden siirtämisestä uuden kunnan palvelukseen tai tehtäviin sekä lääninhallituksen päätösvallasta siirrettävässä henkilöstöä erilaisissa kuntajaon muutostilanteissa.

Pykälän mukaan kuntajakoa muutettaessa

lakkaavan kunnan henkilöstö siirtyisi uuden tai laajentuvan kunnan palvelukseen. Henkilöstöön sovellettaisiin tällöin työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa lain säännöksiä työntekijän tai viranhaltijan asemasta ja oikeuksista liikkeen luovutuksessa.

Pykäläehdotuksen 3 momentissa säädettäisiin henkilöstön palvelussuhdeturvasta vuoden 2008–2013 alusta voimaantulevissa kuntajaon muutoksissa. Palvelussuhdeturvan mukaan työnantajalla ei olisi oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain 7 luvun 3 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla ja tuotannollisilla irtisanomisperusteilla viiden vuoden aikana kuntajaon muutoksen voimaantulosta paitsi, jos henkilö kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta tehtävää tai virkaa. Työsopimuslain 7 luvun 4 §:n mukaan uuden työtetävän olisi vastattava henkilön koulutusta, ammattitaitoa tai kokemusta. Viranhaltijain 37 §:n mukaan viranhaltijalle tarjottavan uuden viran on oltava sellainen, että henkilö voidaan sijoittaa siihen kohtuudella ammattitaitonsa ja kykynsä perusteella. Tarjottavan työsopimussuhteen on oltava sellainen, jonka tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä. Lisäksi tulee selvittää, voidaan henkilöä kouluttaa uusiin tehtäviin. Uuden tehtävän tai viran palkkaus määräytyisi työ- ja virkaehtosopimuksen ja työsopimuksen perusteella.

Palvelussuhdeturva koskisi vain sellaisia kuntajaon muutoksia, joissa henkilöstöä siirtyy toisen kunnan palvelukseen. Palvelussuhdeturva koskisi tällöin asianomaisen kunnan koko henkilöstöä. Palvelussuhdeturva olisi voimassa kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien.

Pykälä ei vaikuttaisi henkilöstön asemaan ja oikeuksiin ennen 2008 toteutetuissa kuntaliitoksissa.

Muilta osin viitataan kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettavaksi ehdotetun lain 13 §:n perusteluihin.

**14 §. Palkka- ja muut edut.** Pykälä ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana. Sen mukaan toisen kunnan palvelukseen siirretyllä on oikeus saada virka- tai työsopimussuhtee-

seensa kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin hänelle aikaisemmasta palvelussuhteestaan kuuluneet vastaavat edut. Ehdotetun 13 §:n mukaan henkilöstöön sovellettaisiin kuntajaon muutostilanteissa työsopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa lain säännöksiä viranhaltijan asemasta ja oikeuksista liikkeen luovutuksessa. Ne turvaavat henkilöstölle vastaavat oikeudet kuin kumottavaksi ehdotettu pykälä.

**15 §. Kunnanjohtaja.** Pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaussäännös kumottavaksi ehdotettuun 14 §:ään ja korvattavaksi viittauksella ehdotettuun 13 §:ään.

Pykälässä säädetään lakkaavan kunnan kunnanjohtajan asemasta muutettaessa kuntajaotusta. Sen mukaan lakkaavan kunnan kunnanjohtajan virka lakkaa kuntajaon muutoksen tullessa voimaan ja viran haltija siirretään hänelle soveltuvaan laajentuvan tai uuden kunnan virkaan. Kunnanjohtajan asemaa koskeva erityissäännöksen säilyttäminen laissa on katsottu perustelluksi, koska kunnanjohtajilla on keskeinen asema kuntajaon muutosten valmisteluprosessissa. Myös kunnanjohtajaan sovelletaan muilta osin 13 §:ssä tarkoitettuja liikkeenluovutussäännöksiä.

**16 §. Eläketurva. 17 §. Vuosiloma. 18 §. Kuntayhtymän viranhaltijat ja työntekijät.** Eläketurvaa, vuosilomaa sekä kuntayhtymän viranhaltijoita ja työntekijöitä koskevat pykälät ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomina, koska 13 §:ssä tarkoitettut liikkeenluovutussäännökset ja kunnallinen eläkelaki turvaavat henkilöstölle kuntajaon muutostilanteissa vähintään kumottaviksi ehdotetuissa säännöksissä säädetyt oikeudet. Kumottavaksi ehdotettua 16 §:n säännöstä eläketurvasta ei myöskään enää ole käytännössä sovellettu, vaan eläketurva on kuntajaon muutoksissa määräytynyt suoraan kunnallisen eläkelain perusteella.

## 10 luku **Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki**

Kuntien yhdistymisavustuksia koskevat säännökset ehdotetaan uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Samalla yhdistymisavustuksia koskevan 10 luvun otsikko ehdotetaan

muutettavaksi kuntien yhdistymisen taloudelliseksi tueksi. Luku kattaisi säännökset yhdistymisavustuksesta ja valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta.

**38 §.** *Yhdistymisavustus.* Pykälän yhdistymisavustusta koskevat säännökset ehdotetaan uudistettavaksi kokonaan. Pykälässä säädetään nykyään kuntajaon muutoksen voimaantulo vuodesta lukien viiden vuoden aikana maksettavasta vuosittain alenevasta laskennallisesta yhdistymisavustuksesta. Tämä avustus määräytyy nykyään alenevasti kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien asukasluvun kasvaessa. Avustus määräytyy asukasta kohden. Jos kuntajaon muutoksessa mukana olevan suurimman kunnan asukasmäärä on yli 10 000, laskelmassa otetaan huomioon vain 10 000 asukasta. Avustuksen määrä koko avustuskaudella on enintään 6,7 miljoonaa euroa. Avustus painottuu siten nykyään pienkuntaliitoksiin.

Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan yhdistymisavustuksia myönnettäisiin, kuten nykyisinkin kuntaliitoksiin, jotka merkitsevät kuntien määrän vähenemistä. Yhdistymisavustuksia maksettaisiin kuitenkin vain kuntajaon muutoksissa, jotka toteutetaan vuosien 2008–2013 alusta. Tämän jälkeen toteutettaviin kuntajaon muutoksiin ei olisi tarkoitus myöntää yhdistymisavustusta.

Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan kuntarakenteen uudistamista pyritään nopeuttamaan myöntämällä avustus 1,8 -kertaisena vuosina 2008 ja 2009 ja 1,4 -kertaisena vuosina 2010 ja 2011 verrattuna vuosina 2012 ja 2013 toteutettaviin kuntajaon muutoksiin. Yhdistymisavustuksen maksaminen jaksotettaisiin kolmelle vuodelle. Avustus ehdotetaan maksettavaksi etupainotteisesti siten, että kuntajaon muutoksen voimaantulo vuonna avustuksesta maksetaan 40 prosenttia ja kahtena seuraavana vuotena kumpanakin 30 prosenttia.

Yhdistymisavustusten rakenne ja mitoitukset ehdotetaan määriteltäväksi siten, että avustukset kannustavat useita kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi. Pykälän 3 momentin mukaan avustus muodostuisi asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta, jonka määräytymisestä ehdotetaan säädettäväksi 39 §:ssä, sekä kuntajaon muutoksessa muka-

na olevien kuntien lukumäärän mukaan määräytyvästä lisäosasta, jonka määräytymisestä ehdotetaan säädettäväksi 40 §:ssä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin menettelystä muutettaessa kuntajakoa uudestaan yhdistymisavustuksen maksukauden aikana siten, että kunnat olisivat oikeutettuja avustukseen. Avustus lasketaan tällöin sen mukaan kuin myös viimeksi toteutettu kuntajaon muutos olisi toteutunut maksukauden alusta. Näin ollen useat peräkkäiset maksukauden aikana toteutetut kuntajaon muutokset eivät vaikuttaisi avustuksen kokonaismäärään. Maksussa olevan avustuksen ja uudelleen lasketun avustuksen erotus maksetaan viimeksi toteutetun kuntajaon muutoksen voimaantulo vuotena 40 prosenttia ja sitä seuraavana kahtena vuotena 30 prosenttia kumpanakin vuotena. Lain voimaantulosäännöksen 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi yhdistymisavustuksen laskemisesta silloin, kun kuntajaon muutoksessa on mukana kuntia, joille maksetaan yhdistymisavustusta ennen lain voimaan tuloa toteutetun kuntaliitoksen perusteella.

Pykälän 5 momentin mukaan sisäasiainministeriö maksaisi yhdistymisavustuksen vuosittain kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Silloin kun avustusta saa useampi kuin yksi kunta, avustus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa. Menettely koskisi tilannetta, jossa lakkaava kunta jaetaan useampaan eri kuntaan. Kunkin kunnan osuus laskettaisiin tällöin euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu avustuksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaisen kuntaan. Kunkin kunnan osuus laskettaisiin siten eri euromääristä. Koska korvauksen laskentaperusteet määräytyisivät suoraan lain nojalla, kunnat eivät pystyisi omilla päätöksillään vaikuttamaan korvauksen määrään. Kuntien asukaslukujen perusteena pidetään väestötietolain mukaisia kuntajaon voimaantulo vuotta edeltävän vuoden alun väestötietoja.

**39 §.** *Yhdistymisavustuksen perusosa.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi 38 §:ssä tarkoitettun yhdistymisavustuksen perusosan määräytymisestä. Nykyisin pykälässä säädetään valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta. Viimeksi mainitut säännökset ehdo-

tetaan siirrettäväksi muutettuina 41 §:ään.

Yhdistymisavustuksen perusosaa maksettaisiin kaikissa sellaisissa kuntajaon muutoksissa, jotka merkitsevät kuntien määrän vähenemistä. Perusosa porrastettaisiin yhteensä kuuteen eri luokkaan sen mukaan, johtaako kuntaliitos vähintään 20 000 asukkaan kuntaan ja kuinka paljon asukkaita on yhteensä muissa kunnissa kuin suurimmassa kuntaliitoksunnassa. Perusosa olisi alimmillaan kuntaliitoksessa, jossa uudessa tai laajentuvassa kunnassa olisi alle 20 000 asukasta ja muiden kuntien kuin suurimman liitoskunnan yhteenlaskettu asukasmäärä on alle 3 500. Perusosa olisi tällöin vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa 1,8 -kertainen eli 3,6 miljoonaa euroa ja vuosien 2010 ja 2011 toteutettavissa kuntaliitoksissa 1,4-kertainen eli 2,8 miljoonaa euroa verrattuna vuosiin 2012 ja 2013, jolloin perusosa on 2,0 miljoonaa euroa. Perusosa olisi vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntajaon muutoksissa enimmillään 7,2 miljoonaa euroa kuntaliitosta kohden. Näin olisi silloin, kun uudessa tai laajentuvassa kunnassa olisi vähintään 20 000 asukasta ja muiden kuntien kuin suurimman liitoskunnan yhteenlaskettu asukasmäärä on yli 10 000. Vuosien 2010 ja 2011 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa perusosa olisi tällöin 5,6 miljoonaa euroa ja vuosina 2012 ja 2013 vastaavasti 4,0 miljoonaa euroa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien osalta maksettavasta korotuksesta perusosasta. Vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntajaon muutoksissa yhdistymisavustuksen perusosaa korotettaisiin 100 eurolla asukasta kohden sellaisen kuntajaon muutoksessa mukana olevan kunnan osalta, jolle on vuosina 2002–2006 myönnetty vähintään kolmena vuotena kuntien valtionosuuslain 13 §:ssä tarkoitettua rahoitusavustusta poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi. Korotus olisi kuitenkin enintään miljoona euroa kuntaliitosta kohden. Korotus koskisi vain vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavia kuntaliitoksia, eikä sitä myöskään maksettaisi 38 §:n 2 momentin mukaisesti määrältään kaksinkertaisena. Kuntia, jotka täytävät momentissa tarkoitettut kriteerit, oli

vuosina 2001–2005 yhteensä 86.

**40 §. Yhdistymisavustuksen lisäosa.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kuntajaon muutoksessa mukana olevien kuntien lukumäärän perusteella maksettavasta yhdistymisavustuksen lisäosasta. Nykyään pykälässä säädetään vuosien 2006–2009 alusta voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin liittyen maksettavasta enintään 1,7 miljoonan euron suuruudesta investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta ehdotetaan hallinnollisesti työläänä ja vaikutukseltaan epäselvänä menettelyä luovuttavaksi. Tukea on voitu myöntää sellaisiin investointi- ja kehittämishankkeisiin, joilla pyritään taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen soveltamalla yhteen kuntien palvelurakenteita tai vahvistamalla elinkeinopohjaa.

Pykäläehdotuksen mukaan yhdistymisavustuksen lisäosaa maksettaisiin monikuntaliitoksissa, eli kuntajaon muutoksissa, jotka merkitsevät vähintään kahden kunnan vähenemistä. Lisäosa olisi 0,7 miljoonaa euroa vuosina 2012 ja 2013. Lisäosa kasvaisi mainitulla euromäärällä jokaista kuntien määrää tämän lisäksi vähentävää kuntaa kohden. Vuosina 2010 ja 2011 toteutettavissa kuntaliitoksissa lisäosa olisi 1,4-kertainen ja vuosina 2008 ja 2009 vastaavasti 1,8-kertainen verrattuna vuosien 2012 ja 2013 tasoon. Monikuntaliitoksissa lisäosa muodostaisi merkitävän osan yhdistymisavustuksesta.

**41 §. Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen.** Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta. Siitä säädetään nykyään 39 §:ssä. Säännöksiä ehdotetaan samalla sisällöllisesti muutettavaksi.

Pykälän 1 momentin mukaan kuntaliitoksessa mahdollisesti realisoituvat vuosittaiset valtionosuuksien menetykset ehdotetaan kompensoitavaksi täysimääräisesti viiden vuoden ajalta. Nykyään kompensatio suoritetaan viideltä vuodelta siten, että kompensatio vastaa menetettyjä valtionosuuksia täysimääräisesti vain kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna. Ensimmäisenä voimaantulovuotta seuraavana vuotena kompensatation määrä on 80, toisena 60, kolmantena 40 ja neljäntenä 20 prosenttia voimaantulo vuoden määrästä. Ehdotetulla muutoksella pyritään poistamaan valtion-

osuuksien menetyksen kuntaliitosten toteuttamista vaikeuttava vaikutus. Kuntajaon muutoksiin liittyvät valtionosuuden menetykset ovat merkittävästi vähentäneet halukkuutta toteuttaa kuntaliitoksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, miten korvattava valtionosuuksien menetys lasketaan. Vuotuinen korvauksen määrä saadaan, kuten nykyisinkin, vertaamalla uuden ja vanhan kuntajaon mukaisia valtionosuuksia toisiinsa. Vertailussa otetaan huomioon yleinen valtionosuus, verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasaus sekä tehtäväkohtaiset sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannusten valtionosuudet. Vertailu lasketaan nykyiseen tapaan kuntajaon muutoksen voimaantuloavuotta edeltävän vuoden tietojen perusteella. Jos säädetyt valtionosuuden määräytymisperusteet kuitenkin muuttuvat kuntajaon muutoksen voimaantuloavuudesta, korvaus laskettaisiin nykyisestä poiketen mainitusta vuodesta sovellettavien uusien valtionosuuden määräytymisperusteiden mukaisesti. Tällä halutaan varmistaa, ettei korvattaisi sellaisia valtionosuuden menetyksiä, jotka eivät realisoitu sovellettaessa uusia määräytymisperusteita.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtionosuuksien vähenemisen korvauksen jakamisesta useamman kunnan kesken. Momenttia sovellettaisiin silloin, kun lakkaavasta kunnasta siirtyy alueita vähintään kahteen kuntaan. Korvaus jaettaisiin tällöin kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa. Kunkin kunnan osuus laskettaisiin euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu korvauksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaisen kuntaan. Kunkin kunnan osuus laskettaisiin siten eri euromääristä. Koska korvauksen laskentaperusteet määräytyisivät suoraan lain nojalla, kunnat eivät nykyisestä poiketen pystyisi omilla päätöksillään vaikuttamaan korvauksen määrään.

*Voimaantulosäännös.* Voimaantulosäännöksen 1 momentin mukaan laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2007 alusta.

Voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan lakia sovelletaan vuoden 2008 alusta ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin. Näin ollen ehdotetut uudet säännökset esimerkiksi yhdistymisavustuksesta, val-

tionosuuksien vähenemisen korvaamisesta, henkilöstön asemasta sekä hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen voimassaoloajasta eivät vaikuttaisi ennen vuoden 2008 alkua voimaan tulleisiin kuntajaon muutoksiin. Esimerkiksi vuoden 2007 alusta voimaan tulleeseen 14 kuntaliitokseen sovellettaisiin edeltä mainituilta osin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Ennen vuoden 2008 alkua toteutetuissa kuntajaon muutoksissa hallinnon ja palveluiden järjestämissopimukset olisivat siten sovitun mukaisina voimassa viisi vuotta, valtionosuuksien vähenemistä korvattaisiin viiden vuoden aikana vuosittain alenevasti ja päätettyjä yhdistymisavustuksia maksettaisiin viiden vuoden ajan vuosittain alenevasti. Henkilöstöön sovellettaisiin mainittujen kuntaliitosten osalta työopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännösten sijasta kumottavaksi ehdotettuja viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman järjestämistä koskevia säännöksiä, eikä henkilöstöllä myöskään olisi kuntajaon muutoksissa esityksessä ehdotettua viiden vuoden irtisanomissuojaa.

Voimaantulosäännöksen 2 momentissa säädetään myös menettelystä silloin, kun kuntajaon muutos toteutetaan lain voimaantulon jälkeen ja siinä on mukana kuntia, joille maksetaan laskennallista yhdistymisavustusta aikaisemmin toteutettujen kuntajaon muutosten perusteella tuolloin voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Maksussa oleva yhdistymisavustus tällöin lähtökohtaisesti lakkaisi uuden kuntajaon muutoksen tullessa voimaan ja avustus määräytyisi ehdotettujen uusien säännösten mukaisesti uuden kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Jos maksussa oleva yhdistymisavustus ja esityksen mukainen uusi yhdistymisavustus, joka on laskettu ottamatta huomioon avustusta jo saavaa kuntaa, kuitenkin johtaisi mainitulla tavalla laskettua suurempaan avustukseen, jatkettaisiin aikaisemmin päätetyn yhdistymisavustuksen maksamista ja uusi yhdistymisavustus laskettaisiin ottamatta huomioon yhdistymisavustusta jo saavaa kuntaa. Näin ollen ennen lain voimaan tuloa toteutettujen kuntajaon muutosten perusteella maksettavat avustukset eivät muodostuisi niissä mukana olleille kunnille esteeksi osallistua myös uusiin kuntaja-

on muutoksiin.

Voimaantulosäännöksen 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi 38 §:n nojalla maksettavaksi tulevien yhdistymisavustusten rahoituksesta silloin, jos valtiontalouden kehyyksissä yhdistymisavustuksiin vuosille 2008–2011 varatut määrärahat (yhteensä 200 miljoonaa euroa) ylittyvät kehyskaudella. Kehyksen mahdollisesti ylityksessä rahoitetaan ylitys vähentämällä kuntien valtionosuuslain mukaisista yleisistä valtionosuudesta. Ylitystä vastaava valtionosuuden vähennys olisi kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

### 1.3. Laki varainsiirtoverolain muuttamisesta

**43 a §** *Määräaikainen verovapaus kunnallisten vuokra-asuntojen omistusjärjestelyissä.* Lain 43 a §:ään sisältyvän ja 43 b ja c §:kin ehdotettujen määräaikaista verovapautta koskevien säännösten keskinäisen suhteen selkeyttämiseksi 43 a §:n otsikkoa muutettaisiin siten, että siitä ilmenee siinä säädetyin määräaikaisten verovapauden soveltamisala.

**43 b §.** *Määräaikainen verovapaus kuntien rakennejärjestelyissä.* Pykälässä säädettäisiin kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyvien kuntien toimitilajärjestelyjen määräaikaista verovapaudesta.

Pykälän 1 momentin 1 virkkeen mukaan verovapaus koskisi sellaisen kiinteistön luovutusta, joka on pääasiallisesti ollut sosiaalihuolto-, terveyden ja sairaanhoito-, koulutus-, nuoriso-, kirjasto- tai palo- ja pelastustoimen taikka yleishallinnon käytössä ja jotka luovutetaan tuollaiseen käyttötarkoitukseen.

Yksittäistapauksissa saattaa esiintyä epäselvyyttä siitä, onko kysymyksessä pykälässä tarkoitettu käyttö-tarkoitus. Asiaa arvioitaessa voitaisiin pitkälti tukeutua arvonlisäverolain 35, 40 ja 38 §:iin sisältyviin terveyden ja sairaanhoitopalvelujen, sosiaalihuollon ja koulutuspalvelujen määritelmiin sekä niitä koskevaan soveltamiskäytäntöön. Kirjasto-toimen sekä palo- ja pelastustoimi ovat toimialoina sen sijaan verrattain tarkkarajaisia. Yleishallinnon kiinteistöillä tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän keskushallinnon käytössä olevia kiinteistöjä, kuten kunnanta-

loja. Sen lisäksi käsite kattaa myös muut kunnan ja kuntayhtymän eri toimintasektoreiden hallintoa palvelevat kiinteistöt.

Momentin jälkimmäisessä virkkeessä säädettäisiin eräitä kulttuuri- ja liikuntatoimen kiinteistöjä koskevasta verovapaudesta. Kulttuuri- ja liikuntatoimi ovat alueina muihin pykälässä mainittuihin kunnan toimintoihin nähden rajoiltaan epäselvempiä, ja etenkin monilla kunnallisen liikuntatoimen alueilla on tarjolla myös yksityistä kilpailevaa tarjontaa. Näiden toimialojen osalta ehdotetaan verovapauden piiriin tietyt kiinteistöt, jotka ovat lähtökohtaisesti määritettävissä niiden rakenteellisten ominaisuuksien perusteella, ja joita koskevaa verovapautta ei toisaalta voida pitää kilpailunäkökohdista pulmallisena. Puheena olevat kiinteistöt muodostavat arvotaan merkittävän osan kulttuuri- ja liikuntatoimen käytössä olevasta kiinteistökannasta.

Verovapaus koskisi ensinnäkin kulttuuri-toimen käytössä olevia museo- ja teatterikiinteistöjä. Teatterilla tarkoitettaisiin näyttämö-, ja oopperataiteen piiriin kuuluvia ja niihin rinnastettavia esiintyvän taiteen muotoja, ei sen sijaan elokuvateatteritoimintaa tai muuta vastaavaa esitystoimintaa, jota koskevaa kaupallista tarjontaa on runsaasti.

Liikuntatoimen osalta verovapauden piiriin kuuluisivat uimahalli- ja urheilukenttäkiinteistöt. Kunnalliset uimahallikiinteistöt ovat pääsääntöisesti vain tuota toimintaa palvelevia kiinteistöjä ja pääasiallinen toimintamuoto on ratauinti. Ero kaupalliseen yksityiseen kylpylätoimintaan saattaa tosin kuntien uimahallipalvelujen kehittyttyä joissain tapauksissa olla aiempaa epäselvempi. Yksityiseen kylpylätoimintaan kuitenkin liittyy tyypillisesti kuntien uimahallitoiminnalle vieraita oheispalveluja, kuten majoituspalveluja sekä kauneudenhoito- ja fysikaalisia hoitopalveluja.

Urheilukentällä puolestaan tarkoitettaisiin ilmaisun yleiskielisen merkityksen mukaisesti yleisurheilukenttiä samoin kuin jalkapallokenttiä ja vastaavia joukkueurheilulajien ulkokenttäkiinteistöjä niihin liittyvine rakennuksineen ja rakennelmineen. Termin urheilukenttä piiriin ei sitä vastoin olisi luettava esimerkiksi golf- ja tenniskenttiä.

Verovapaus edellyttäisi, että tilat ovat välittömästi mainitunkaltaisessa käytössä. Siten esimerkiksi työntekijöiden työsuhteasuntoja



ei olisi katsottava olevan pykälän tarkoittamassa verovapauteen oikeuttavassa käytössä.

Kiinteistön tulee ennen luovutusta olla kunnan tai kuntayhtymän tai niiden omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan osakeyhtiön omistuksessa. Luovutus olisi verovapaa, jos kiinteistö luovutetaan yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavalle osakeyhtiölle edellä mainittuun käyttötarkoitukseen. Verovapaus koskisi vain apporttiluovutuksia, joissa luovuttaja saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita. Jos vastikkeena suoritetaan I-säksi rahaa tai muuta omaisuutta, siltä osin varainsiirtovero olisi suoritettava.

Kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavalla yhtiöllä tarkoitettaisiin toimitilayhtiöitä, jotka hallitsevat mainittujen peruspalveluiden tuottamiseen käytettävää kiinteistö-kantaa ja vuokraavat toimitiloja kuntasektorille harjoittamatta itse muuta toimintaa.

Pykälän 2 momentin mukaan verovapaus koskisi vastaavasti toimitilayhtiön osakkeiden luovutusta, jos sen omistamat kiinteistöt ovat pääasiassa edellä mainitussa käytössä tai osakkeet oikeuttavat sellaisessa käytössä olevan huoneiston hallintaan. Siten esimerkiksi päiväkotitoiminnassa käytetty asunto-osakeyhtiön huoneisto, jonka osakkeet kunta omistaa, voitaisiin luovuttaa edellä esitetyn mukaisesti apporttiluovutuksena kuntasektorin omistamalle toimitilayhtiölle verotta.

Käytön pääasiallisuutta arvioitaessa olisi arviointiperusteena lähtökohtaisesti pidettävä pinta-alan mukaista käyttöä eri tarkoituksiin. Vähintään puolet pinta-alasta tulisi olla verovapauden edellyttämässä käytössä. Mahdolliset yhteiskäytössä olevat tilat on perustultua jakaa pykälässä tarkoitettussa käytössä olevaan ja muussa käytössä olevaan näissä käyttötarkoituksissa yksinomaan olevien tilojen pinta-alojen suhteessa. Pinta-alaperusteesta olisi perusteltua poiketa, jos eri käytössä olevat tilat merkittävästi poikkeavat toisistaan ominaisuuksiltaan. Tällöin arviointiperusteena voitaisiin käyttää esimerkiksi rakennuskustannuksia.

Pykälässä ei edellytetä tiettyä vähimmäisaikaa, jonka ajan luovutuksen kohteen tulisi luovutuksen jälkeen olla verovapauteen oikeuttavassa käytössä. Verovapaus edellyt-

tää kuitenkin, että luovutettavat kiinteistöt ja osakehuoneistot säilyvät pykälässä tarkoitettussa käytössä myös rakennejärjestelyjen jälkeen. Verovapautta ei siten ole tarkoitettu kohdistettavaksi palvelurakenteita uudistettaessa tarpeettomaksi jäävän rakennuskannan yhtiöittämiseen esimerkiksi sen myöhemmin tapahtuvan realisoinnin helpottamiseksi. Verovapauden edellytysten täyttymisestä esitettävään selvitykseen kuuluisi 3 momentin mukaisesti myös selvitys luovutuksen kohteen käytöstä ennen luovutusta ja sen jälkeen. Jos luovutettu kohde vastoin selvityksessä esitettyä luovutetaan edelleen tai sen käyttötarkoitus muuttuu, suorittamatta jäänyt vero voidaan määrätä maksettavaksi, jos verovapaus on tullut myönnettyksi virheellisen selvityksen johdosta väärin perustein.

Verovapaus koskisi luovutuksia, jotka liittyvät kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettavan lain 10 §:n mukaisen toimeenpanosuunnitelman toteuttamiseen. Verovapaus ei siten koskisi mitä tahansa verovapauden soveltamisaikana tehtäviä kiinteistökannan luovutuksia, vaikka edellä mainittu käyttötarkoitusta koskeva vaatimus täyttyisi, vaan luovutuksen tulee myös asiallisesti liittyä laissa tarkoitettujen järjestelyjen toteuttamiseen. Vaatimus luovutuksen liittymisestä toimeenpanosuunnitelmaan ei kuitenkaan merkitsisi sitä, että luovutukset olisi yksilöitävä kunnanhallituksen hyväksymässä toimeenpanosuunnitelmassa tai edes sitä, että kiinteistöjärjestelyjen tulisi toimeenpanosuunnitelmaa laadittaessa tai hyväksyttäessä vielä tiedossa. Toimitilahallinnon järjestäminen on toissijainen peruspalvelujen tuottamista koskeviin ratkaisuihin nähden ja esimerkiksi ylikunnallisia palvelurakenteita luotaessa tarkoituksenmukaisten toimitilajärjestelyjen luomiseen tulee olla käytettävissä riittävä aika.

Pykälän 3 ja 4 momenteissa säädettäisiin hakemusmenettelystä, jossa verovapauden edellytykset selvitettäisiin. Verovirasto voisi tarvittaessa pyytää sisäasiainministeriöltä lausunnon luovutuksen liittymisestä toimeenpanosuunnitelman toteuttamiseen.

Verovapaus olisi määräaikainen ja koskisi puitelain voimassaoloaikana eli vuosina 2007 – 2012 tapahtuvia luovutuksia.

**43 c §. Määräaikainen verovapaus eräissä**

*koulutuksen rakennejärjestelyissä.* Pykälässä säädettäisiin ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen käytössä olevien kiinteistöjen luovutusten varainsiirtoverovapaudesta.

Verovapaus koskisi pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaisesti ammattikorkeakoululain tai ammatillisesta koulutuksesta annettujen lakien mukaisen toimiluvan tai järjestämisluvan mukaista toimintaa harjoittavan tahon omistaman kiinteistön luovuttamista tuollaisesta toimintaa harjoittavalle osakeyhtiölle, yhdistykselle tai säätiölle toimiluvan tai järjestämisluvan mukaiseen käyttöön. Sama koskisi momentin 2 kohdan mukaan 43 b §:ssä tarkoitetun kunnan koulutoimen käytössä olevan kiinteistön luovutusta ammattikorkeakoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen käyttöön. Osakeyhtiön ollessa luovutuksen-saajana edellytyksenä olisi, että luovutus tapahtuu apporttiluovutuksena vastaanottavan yhtiön osakkeita vastaan.

Lisäksi edellytettäisiin, että kiinteistössä järjestettävän toiminnan kustannukset voidaan lukea opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 19 §:n ja 20 §:n mukaisesti asianomaisen toiminnan rahoituksen pohjana käytettäviin kustannuksiin. Tarkoituksena on, että ammatillisessa koulutuksessa verovapaus kohdistuu pääosin ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisen kannalta tarpeellisten kiinteistöjen luovuttamiseen. Mainituilla rajauksilla rajattaisiin verovapauden piiristä ammattikorkeakoulujen maksulliseen palvelutoimintaan käytettävät kiinteistöt ja ammatillisen koulutuksen kiinteistöt, joita käytetään pääosin muuhun maksulliseen palvelutoimintaan kuin ammatilliseen lisäkoulutukseen ja työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen.

Käytön pääasiallisuutta arvioitaessa on tarkoituksenmukaista katsoa pääasiallisuutta koskevan vaatimuksen täyttyvän, jos tiloista enin osa on 43 b §:n perusteluissa selostettujen arviointiperusteiden mukaan toimiluvan tai järjestämisluvan mukaisen toiminnan käytössä, vaikka näitä samoja tiloja käytettäisiin toimiluvan tai järjestämisluvan mukaisen toiminnan ohella myös muussa koulutustoiminnassa, edellyttäen kuitenkin, että koulutuksesta enin osa on toimiluvan tai järjestämisluvan mukaista.

Vaatimusta kiinteistön käyttämisestä vero-

vapauden edellytyksenä olevaan toimintaan ennen luovutusta ei olisi tulkittava siten, että kiinteistön olisi oltava tuossa käytössä välittömästi ennen luovutusta. Siten esimerkiksi tyhjilleen jääneet kiinteistöt, jotka ovat aiemmin olleet tuollaisessa käytössä, voisivat kuulua verovapauden piiriin.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi ehdotettua 43 b §:n 2 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan verovapaus koskisi vastaavasti 1 momentin mukaisessa käytössä olevan huoneiston hallintaan oikeuttavien kiinteistöosakeyhtiön osakkeiden luovutusta.

Pykälän 4 ja 5 momenttiin sisältyisivät menettelyä koskevat säännökset. Ne vastaisivat 43 b §:n 3 ja 4 momentin säännöksiä. Selvitystä luovutuksen liittymisestä toimeenpanosuunnitelmaan tai kunnan tilintarkastajan lausuntoa ei kuitenkaan edellytettäisi. Hakemukseen olisi lisäksi aina liitettävä opetusministeriön lausunto verovapauden edellytysten täyttymisestä.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin veroedun menettämisestä. Vero olisi suoritettava, jos kiinteistön käyttötarkoitus 5 vuoden kuluessa muuttuu tai se luovutetaan edelleen muulle kuin 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle taholle toimiluvan tai järjestämisluvan mukaiseen käyttöön. Käyttötarkoituksen muuttuminen ei kuitenkaan johtaisi veroedun menetykseen, jos omistajana on kunnan tai kuntayhtymän omistama yhtiö ja kiinteistö tulee 43 b §:ssä tarkoitettuun käyttöön. Siten esimerkiksi ammatillisen oppilaitosverkon tiivistämisen seurauksena vaille käyttöä jäänyt koulurakennus voitaisiin ottaa koulutustoimen käyttöön veroetua menettämättä.

Veroedun menetykseen johtavasta käyttötarkoituksen muuttumisesta ei olisi kyse silloin, kun myös uusi käyttötarkoitus olisi alun perin täyttänyt verovapauden edellytykset.

## 2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Puitelain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettua viiden vuoden irtisanomissuoja-aikaa sovellettaisiin ennen 31 päivänä joulukuuta 2012 toteutettuihin 5 §:n mukaisten yhteistoiminta-alueita ja 6 §:n mukaisia kuntayhtymiä koskeviin henkilöstön siirtoihin 31 päivän joulukuuta 2012 jäl-

keenkin. Jos yhteistoiminta-alue perustetaan esimerkiksi vuonna 2012, henkilöstön irtisanomissuoja päättyy viiden vuoden kuluttua henkilöstön siirtymisestä uuden yhteistoiminta-alueen palvelukseen.

Lakia kuntajakolain muuttamisesta sovellettaisiin vuoden 2008 alusta ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin. Lakia varainsiirtoverolain muuttamisesta sovellettaisiin lain voimaantulon jälkeen tehtyihin luovutuksiin.

### 3. Suhde perustuslakiin ja sääätämisjärjestys

#### *Kunta- ja palvelurakennemuudistuksen tavoitteet ja perustuslaki*

Uudistuksen tavoitteena on muodostaa kunnallisen kansanvallan lähtökohtiin perustuen elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne, jossa kunnilla on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta ja siten tosiasialliset edellytykset itsehallintoon ja kunnallisten tehtävien hoitoon. Uudistuksen tavoitteena on myös turvata kunnallisten palvelujen saatavuus ja laatu yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta uudistamalla kunnallista palvelurakennetta ja palvelujen tuottamista. Uudistuksella ei puututtaisi perustuslaissa turvattuun kuntien verotusoikeuteen ja oikeuteen päättää omasta taloudestaan.

Kuntien rooli on nykyisin merkittävä erityisesti sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisessa. Uudistuksella pyritään turvaamaan erityisesti oikeutta saada ammatillista perusopetusta perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisesti sekä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, riittäviä sosiaali- ja terveystalouksia sekä lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu samoin kuin edistämään väestön terveyttä perustuslain 19 §:n mukaisesti.

Uudistuksella pyritään vahvistamaan perustuslaissa suojattua kunnallista itsehallintoa sekä huolehtimaan perusoikeuksien toteutumisesta kunnallisissa palveluissa. Kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta annettavalla lailla säädettävät uudistuksen tavoitteet ovat siten yhdenmukaisia perustuslain kanssa.

Esityksen aikaisemmissa jaksoissa on selvitetty niitä kuntien toimintaympäristön muutoksia, jotka uhkaavat kuntien mahdollisuuksia turvata niiden vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu tulevaisuudessa. Nämä muutokset edellyttävät aktiivisia toimenpiteitä sekä valtiolta että kunnilta perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetun perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen täyttämiseksi. Lisäksi perustuslain 6 §:n vaatimus yhdenvertaisuudesta velvoittaa kunnallisten palvelujen järjestämiseen yhtäläisesti maan eri osissa. Uudistuksella on siten perusoikeusjärjestelmään pohjautuvat painavat perusteet.

#### *Kuntien pakollinen yhteistoiminta*

Kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta annettava laki sisältää eräitä kuntien yhteistoimintaan velvoittavia säännöksiä. Lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentissa asetettu edellytys vähimmäisasukasmäärästä merkitsee alle 20 000 asukkaan kunnille välillistä veloitetta kuntien yhteistoimintaan kansanterveyslaissa säädetyissä tehtävissä. Tällaista yhteistoimintavelvoitetta ei kunnilla nykyisin ole, joten ehdotusta on arvioitava perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon kannalta. Lakiehdotus asettaa vähimmäisasukasmäärän yhteistoiminta-alueelle perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyville sosiaalihuollon tehtäville. Laissa ei kuitenkaan määriteltäisi näitä tehtäviä, vaan määrittely jäisi osittain kunnille ja yhteistoiminta-alueille siirrettävät tehtävät voisivat alueellisesti erota toisistaan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on lähtökohtaisesti suhtauduttu sallivasti pakollisiin kuntayhtymiin ja muuhunkin kuntien pakolliseen yhteistoimintaan (ks. esim. PeVL 11/1984 vp, 42/1996 vp, 42/1998 vp, 32/2001 vp ja 65/2002 vp). Valiokunta on arvioinnissaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siirrettävien tehtävien ylikunnalliseen luonteeseen ja hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen tehtäviä hoidettaessa. Lisäksi on arvioitu sitä, supistaako järjestely oleellisesti yhteistoimintaan osallistuvien kuntien toimialaa, ja sitä, saako yksittäinen kunta järjestelyssä yksipuolista määräämisvaltaa

Kansanterveystyöhön kuuluva peruster-

veydenhuolto on jo muuttunut pienten kuntien osalta tosiasiaa ylikunnalliseksi tehtäväksi, sillä suuri osa pienistä kunnista hoitaa tehtävää yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Lisäksi väestön ikääntymässä perusterveydenhuollon järjestämisvelvoitteiden odotetaan kasvavan nykyisestä. Perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttiin sisältyvät julkisen vallan velvoitteet välttämättömän huolenpidon ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen sekä väestön terveyden edistämiseen edellyttävät, että palvelujen järjestämiseen saadaan riittävän vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Kunnat voisivat sopia yhteistoiminnan toimeleimistä ja päätöksentekomuodosta siten kuin kuntalaissa yhteistoimintamuodoista säädetään.

Lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin vaatimus vähimmäisasukasmäärästä ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvalle ei koske kunnan pakollista lakisääteistä tehtävää eikä siten varsinaisesti muodostu pakollisen yhteistoiminnan velvoitteeksi. Nykyisistä järjestämisluvista osa koskee sellaisia kuntia ja kuntayhtymiä, jotka eivät täytä vaatimusta 50 000 asukkaan vähimmäismäärästä. Puitelain perusteella nämä järjestämisluvut eivät peruunnu. Puitelaki antaa pitkän siirtymäajan toteuttaa lain tavoitteen mukaisen koulutuksen järjestäjän väestöpohjan vuoteen 2013. Ehdotus ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

Lakiehdotuksen 6 § sisältää yhteistoimintavelvoitteita erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa säädettyjen tehtävien osalta. Nämä kuntien tehtävät ovat jo nykyisin pakollisen yhteistoiminnan piirissä eikä lakiehdotus täytä osin ole ongelmallinen perustuslain kannalta.

#### *Yksittäisen kunnan äänivalta yhteistoiminta-alueella ja kuntayhtymissä*

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kuntien pakollista yhteistoimintaa koskevassa arvioinnissaan kiinnittänyt huomiota, ettei yksittäinen kunta saa järjestelyssä yksipuolista määräämisvaltaa. Erikoissairaanhoidolain 17 §:n mukaan yksittäisen kunnan äänimäärä voi olla kuitenkin enintään viides osuus kaikkien jäsenkuntien äänimäärästä.

Erytishuoltolain 18 §:n mukaan yksittäisen kunnan äänimäärä voi olla enintään kolmasosa kaikkien kuntien äänimäärästä. Koska erikoissairaanhoidon ja erityishuollon ehdotetaan koottavaksi samaan erikoissairaanhoidosta vastaavaan kuntayhtymään, ehdotetaan puitelain 6 §:ssä selvennettäväksi, että äänivalta kuntayhtymässä perustuisi erikoissairaanhoidolain 17 §:n mukaiseen äänivaltasääntöön.

Puitelain 5 §:n 2 momentin mukaan äänivalta yhteistoiminta-alueella määräytyisi asukasluvun perusteella, jolleivät kunnat toisin sovi. Lähtökohtana olisi, että kunnat sopivat äänivallan jakamisesta. Jos kunnat eivät sovi asiasta, sääntöksen perusteella yksittäisellä kunnalla voisi olla yksipuolinen määräämisvalta yhteistoiminta-alueella. Käytännössä 20 000 asukasmäärän vaatimus tarkoittaa, että yhteistoiminta-alueet muodostuvat muutamien kuntien yhteistoimintasopimuksien perusteella. Pienet kunnat joutuvat muodostamaan yhteistoiminta-alueen suurempien kuntien kanssa. Jos yhteistoiminta-alueella yhdellä kunnalla ei voisi olla enemmistöä äänivallasta, tarkoittaisi tämä käytännössä, että pienet kunnat käyttäisivät päätösvaltaa yhteistoiminta-alueella, vaikka kustannusrasitus kohdistuisikin suurimmaksi osaksi suurimmalle kunnalle. Äänivaltarajoitus tarkoittaisi tällöin, että yhteistoiminta-alueen asukkaiden enemmistöä edustavan kunnan äänivaltaa rajoitettaisiin vähemmistön hyväksi, jota ei voida pitää hyväksyttävänä.

Jos äänivaltarajoitus säädettäisiin koskemaan perusterveydenhuollosta ja siihen liittyvistä sosiaalihuollon tehtävistä vastaavaa yhteistoiminta-aluetta, muuttaisi se myös nykyisin vapaaehtoisesti perustetuissa kansanterveystyön kuntayhtymissä olevaa käytäntöä. Kansanterveystyön kuntayhtymissä äänivalta on jaettu useimmiten asukasluvun perusteella. Lisäksi yhteistoiminta, joka on järjestetty isäntäkuntamallin perusteella, yhteisen toimielimen jäsenistä enemmistö on harvoin ollut käytännössä muilla kuin isäntäkunnalla.

#### *Kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuus*

Perustuslain 121 §:n 1 momentissa kuntien hallinnon periaatteeksi on vahvistettu kunnan

asukkaiden itsehallinto, joka asettaa kuntien hallinnolle kansanvaltaisuuden vaatimuksen. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota kuntien tehtävien siirtymiseen kuntien yhteistoiminnan piiriin siten, ettei hallinto enää perustu kansanvaltaiseen, välittömällä vaaleilla valittuun toimielimeen (ks. PeVL 32/2001 vp ja 11a/2002 vp). Kunta- ja palvelurakennemuutistusta koskevasta lakiehdotuksesta ei aiheutuisi käytännössä laajamittaisia pakollisia, uusia tehtävien ja päätöksenteon siirtoja ylikunnalliselle tasolle. Kunnat voisivat tosin lakiehdotuksen mukaan vapaaehtoisesti siirtää muitakin tehtäviään yhteistoiminta-alueen tai laajaa väestöpohjaa edellyttävistä palveluista huolettaen kuntayhtymän hoidettaviksi. Tällainen tehtävien siirto voisi muodostua ongelmalliseksi perustuslain kannalta vain erittäin laajamittaisena. Toisaalta on myös otettava huomioon se, että käytännössä kunnat hoitavat jo nykyisin suurta osaa tehtävistään yhteistoiminnassa ja että tällainen yhteistoiminta on usein täysin välttämätöntä kuntien velvoitteiden täyttämiseksi.

#### *Kaupunkialueiden ja Kainuun erityisasema*

Kunta- ja palvelurakennemuutistusta koskevan lakiehdotuksen 7 §:ssä ehdotetaan pääkaupunkiseudun kunnille ja eräille muille kaupunkialueille erityisiä suunnitteluvetoja. Ehdotus täyttää tältä osin perustuslain 121 §:n 2 momentin asettamat vaatimukset kuntien tehtävien säätämisestä lailla. Uudet tehtävät rajautuvat vain suunnitteluvetoisiin eikä niillä siten ole kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuteen merkittävästi puuttuvia vaikutuksia.

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan lakia sovellettaisiin vain rajoitetusti Kainuun hallintokokeiluun kuuluviin kuntiin. Parhaillaan toimeenpantavalla Kainuun hallintokokeilulla on kunnan asukkaiden palvelujen kannalta samat tavoitteet kuin kunta- ja palvelurakennemuutistuksella eikä ehdotettua soveltamisalarajoitusta voida siten pitää ongelmallisena kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden kannalta.

#### *Kuntarakenteen muuttaminen*

Kunta- ja palvelurakennemuutistusta koskevan lakiehdotuksen lähtökohtana on kuntarakenteen kehittäminen kuntajakolain säännösten pohjalta eikä ehdotus siten merkitsisi laajamittaisia, valtiolinten päätöksillä toteutettavia kuntajaotuksen muutoksia. Lakiehdotuksen 9 §:ssä todettaisiin, että valtioneuvosto voisi, myöhemmin säädettävän kuntajakolain muutoksen nojalla, päättää kuntajaotuksen muutoksesta erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan osalta, jos muut toimenpiteet eivät olisi riittäviä. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa tulkintakäytännössä ei perustuslaissa turvattuun kunnallisen itsehallinnon ole katsottu antavan suojaa yksittäisen kunnan rajoille (ks. PeVL 24/1997 vp). Nykyisestä lainsäädännöstä poiketen ehdotuksessa osoitettaisiin kuitenkin päätösvalta pakko-liitoksesta valtioneuvostolle eduskunnan sijasta. Tällaisellekaan muutokselle ei ole osoitettavissa valtiosääntöoikeudellista estettä perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön perusteella. Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaisesti kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja päätöksentekomenettelyistä säädettäisiin lailla.

#### *Kunnilta valtiolle siirrettävät tehtävät*

Kunta- ja palvelurakennemuutistuksesta annettavan lain 8 §:ssä säädettäisiin tavoitteesta siirtää eräät kuntien tehtävät ja rahoitusvastuut valtiolle. Tehtävissä tai niiden rahoituksen siirtämisessä on kyse luonteeltaan sellaisista siirroista, joilla pyritään oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen tai sellaisen tehtävien rahoitusvastuun siirtoon, jossa ei ole kyse asukkaille järjestettävistä palveluista. Siirroista säädettäisiin myöhemmin lailla perustuslain 121 §:n 2 momentin vaatimuksen mukaisesti. Ehdotus ei ole näiltä osin ongelmallinen perustuslain kannalta.

#### *Kielelliset oikeudet*

Perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentissa turvattujen, suomen ja ruotsin kieltä koskevien kielellisten oikeuksien toteutuminen kunnissa ja kuntayhtymissä on kielilaisista sidottu kunnan kielelliseen asemaan. Yksilön oikeuteen käyttää omaa kieltään vaikuttaa siten se, onko kyse yksikielisestä vai kaksikielisestä

kunnasta ja mikä on kunnan enemmistökieli. Tämän vuoksi kunnan kielelliseen asemaan vaikuttavilla kuntarakenteen muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia myös yksilön kielellisiin oikeuksiin.

Esitys ei merkitsisi välittömiä heikennyksiä kielellisiin oikeuksiin. Uudistuksen vaikutukset kielellisiin oikeuksiin riippuisivat siitä, miten kuntarakenteen muutoksia ja kuntien pakollista yhteistoimintaa käytännössä toteutettaisiin. Yksikielisen kunnan muuttuminen erikieliseksi tai kaksikielisen kunnan muuttuminen yksikieliseksi heikentäisi merkittävästi yksilön kielellisiä oikeuksia. Kuntarakenteen muutoksissa tulisikin välttää tällaisia tilanteita. Kuntaliitoksissa ja muissa kuntajäotuksen muutoksissa on otettava huomioon perustuslain 122 §:n 1 momentin vaatimukset. Mainitun säännöksen mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Mainittu perustuslain kohta sekä perustuslain 17 §:n 2 momentti eivät estä kuntien kielellisen aseman tai kuntajäotuksen muutoksia edellyttäen että mahdollisuudet saada palveluja suomen ja ruotsin kielellä turvataan. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettavan lain 1 §:n 3 momentissa edellytettäisiin, että lain toimeenpanossa otetaan huomioon suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluja tällä kielellä.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettavan lain 5 §:n 5 momentissa säädettäisiin lisäksi mahdollisuudesta poiketa laissa asetettavista väestömäärävelvoitteista kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentissa säädettäisiin velvoite kaksikielisille ja ruotsinkielisille kunnille olla jäsenenä kuntayhtymässä, jonka tehtävänä on järjestää ruotsinkielisiä palveluja.

#### *Saamelaisten oikeudet*

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto ja oikeus käyttää saamen kieltä ovat läheisesti sidoksissa nykyiseen kuntajäotukseen. Saamelaisten kotiseutualue määräytyy saamelaiskäräjistä annetun lain 4 §:n mukaan nykyisen kuntajäotuksen pohjalta. Kotiseutualue muo-

dotuu Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevan Lapin paliskunnan alueesta. Kotiseutualue määrittää myös saamelaisten kielellisiä oikeuksia, sillä kotiseutualueella oikeudet ovat laajemmat kuin sen ulkopuolella.

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 4 momentissa turvataan saamelaisten oikeudet omaan kieleen ja kulttuuriin sekä kulttuuri-itsehallintoon kotiseutualueella. Kotiseutualueen säilyminen rajoiltaan muuttumattomana turvataan vastaisuudessakin riippumatta siitä, millaiseksi kuntarakenne alueella muodostuu. Saamelaiskäräjistä annettua lakia muutetaan tarvittaessa tältä osin. Myös Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet, ennen muuta alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puitesopimus, edellyttävät saamelaisten kotiseutualueen rajojen kunnioittamista.

Kuntarakenteen muutoksilla saamelaisten kotiseutualueella voi olla vaikutuksia saamelaisten kielellisiin oikeuksiin. Kuten suomen ja ruotsin kieltäkin koskevien oikeuksien osalta kyse on ennen muuta siitä, miten kuntarakenteen muutoksia ja kuntien pakollista yhteistoimintaa käytännössä toteutetaan. Vaikutukset liittyvät mm. Utsjoen kunnan erityisvelvoitteeseen käyttää saamen kieltä kunnan asiakirjoissa sekä Inarin kunnan erityisasemaan kaikkia kolmea saamen kieltä käyttävänä kuntana. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettavan lain 1 §:n 3 momentin mukaan saamelaisten kielelliset oikeudet sekä saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan kotiseutualueella on otettava huomioon lain toimeenpanossa. Lisäksi lain 5 §:n 5 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa laissa asetettavista väestömäärävelvoitteista saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

#### *Kuntien henkilöstön asema*

Uudistuksen toimeenpanossa ei kuntien tai kuntayhtymien henkilöstöä voisi irtisanoa pelkästään liikkeen luovutuksen perusteella. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettavan lain 13 §:n 3 momentissa sekä kuntajä-

kolain 13 §:n 3 momentissa säädettävä viiden vuoden pituinen, taloudellisia ja tuotannollisia irtisanomisperusteita koskeva irtisanomissuhdeturva kohdistuisi kuntajaon muutoksen sekä 5 että 6 §:n toimeenpanosta aiheutuviin toimiin. Näissä toimissa on kyse kuntarakenteen muutoksesta tai kuntien yhteistoimintavelvoitteen piiriin siirtyvästä uudesta tehtävästä, jossa kunnilla ja kuntayhtymillä on välttämätön tarve järjestellä uudelleen organisaatorakenteitaan ja jossa vaikutukset henkilöstön asemaan voivat olla suurimmat. Henkilöstön aseman turvaaminen edistää muutosten toteuttamista, ja sillä on käytännössä suuri merkitys uudistuksen toimeenpanolle. Nämä seikat muodostavat sel-

laisen erilaiseen kohteluun oikeuttavan hyväksyttävän perusteen, jota perustuslain 6 § edellyttää.

*Edellä olevan perusteella hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä. Koska lakiehdotus liittyy monelta osin perustuslakiin, hallitus ehdottaa, että esityksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.*

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki****kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

**Lain tarkoitus ja soveltamisala**

1 §

*Lain tarkoitus*

Lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakenneuudistukselle. Uudistuksen tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjako siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Lain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.

Tämän lain mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon:

- 1) palvelujen saatavuus, laatu ja rahoitus maan kaikissa osissa;
- 2) perusoikeudet ja yhdenvertaisuus palvelujen saamisessa;
- 3) kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset;

4) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet;

5) suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluja tällä kielellä; sekä

6) saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan saamelaisten kotiseutualueella.

2 §

*Soveltamisala*

Lakia sovelletaan maan kaikissa kunnissa. Kainuun hallintokokeilusta annetun lain (343/2003) soveltamisalaan kuuluvissa kunnissa sovelletaan kuitenkin vain tämän lain 8, 9 ja 11–13 §:ää.

3 §

*Suhde aluejakoihin*

Kunnat voivat laatia tässä laissa tarkoitetut selvitykset ja suunnitelmat erikoissairaanhoidon (1062/1989) 7 §:n mukaisesta sairaanhoitopiiriasta ja valtioneuvoston kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 6 §:n nojalla päättämästä erityishuoltopiiriasta poiketen.

Kunnat voivat laatia tässä laissa tarkoitetut selvitykset ja suunnitelmat valtioneuvoston maakuntajakolain (1159/1997) 1 §:n 2 momentin nojalla päättämästä maakuntajaosta poiketen.



## 2 luku

**Uudistuksen toteuttamisen keinot**

## 4 §

*Keinot*

Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Kuntajaon muutokset toteutetaan ja niiden tekemistä tuetaan siten kuin kuntajakolaissa (1196/1997) säädetään.

Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa.

Toiminnan tuottavuutta parannetaan myös tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä.

## 5 §

*Kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostaminen*

Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan 3 ja 4 momentissa tarkoitetun yhteistoiminta-alueen. Kunnat voivat sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät annetaan kuntalain (365/1995) 76 §:n 2 momentin mukaisesti alueen yhden kunnan hoidettavaksi, jolloin tehtävien hoitamista varten perustetaan kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin tai että yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitaa kuntayhtymä. Yhteistoiminta-alueen päätöksenteko on järjestettävä siten, että se perustuu siihen osallistuvien kuntien asukasluukuun, jolleivät kunnat toisin sovi.

Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta.

Kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000.

Kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostamiselle 3 ja 4 momentissa säädettyistä edellytyksistä voidaan poiketa, jos:

1) toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei saaristoisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi ole 1 ja 2 momentissa säädettyllä tavalla mahdollista;

2) se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi; tai

3) se on tarpeen saamelaisten kieltä ja kultuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

## 6 §

*Laajaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut*

Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan erikoissairaanhoidolain 7 §:ssä lueteltuihin kuntayhtymiin. Kunnan tulee kuulua yhteen kuntayhtymään. Äänivallasta kuntayhtymässä on voimassa, mitä erikoissairaanhoidolain 17 §:ssä säädetään.

Kuntayhtymän tulee:

1) kunnan osoittamassa laajuudessa vastata palveluista, joista säädetään erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuolosta annetussa laissa;

2) edistää alueellaan terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden huomiointamista; sekä

3) hoitaa muut sille lailla säädettävät tehtävät.

Kunta voi antaa kuntayhtymälle myös muita tehtäviä.

Kaksikieliset ja yksikieliset ruotsinkieliset kunnat ovat lisäksi jäseninä kuntayhtymässä, jonka tehtävänä on turvata jäsenkuntiansa ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen erikseen sovittavan työnjaon mukaisesti.

Osa erityistason sairaanhoitoon kuuluvista toimenpiteistä ja hoidoista keskitetään valtakunnallisesti joillekin erityisvastuualueille. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, mitkä tutkimukset, toimenpiteet ja hoidot kuuluvat erityistason sairaanhoitoon.

## 7 §

### *Suunnitteluvelvollisuus eräillä kaupunkiseuduilla*

Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien (*pääkaupunkiseutu*) tulee laatia viimeistään 31 päivänä elokuuta 2007 suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seudulla ottaen huomioon jo käynnissä olevat yhteistyön kehittämishankkeet.

Turun, Porvoon, Porin, Hämeenlinnan, Tampereen, Lahden, Kotkan, Lappeenrannan, Mikkelin, Kuopion, Joensuun, Jyväskylän, Seinäjoen, Vaasan, Kokkolan ja Oulun kaupunkien tulee laatia yhdessä jäljempänä 3 momentissa mainittujen kuntien kanssa viimeistään 31 päivänä elokuuta 2007 suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan 3 momentissa tarkoitetuilla seuduilla, jolleivät asianomaiset kunnat yksimielisesti totea suunnitelman laatimista tarpeettomaksi.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu suunnitelma tulee laatia seuraavien kuntien kanssa:

- 1) Turun kaupunki yhdessä Auran, Kaarinan, Liedon, Naantalın, Raision, Ruskon ja Vahdon kanssa;
- 2) Porvoon kaupunki yhdessä Askolan, Myrskylän ja Pernajan kanssa;
- 3) Porin kaupunki yhdessä Luvian, Merikarvian, Nakkilan, Noormarkun, Pomarkun, Siikaisen ja Ulvilan kanssa;
- 4) Hämeenlinnan kaupunki yhdessä Hattulan, Hauhon, Janakkalan, Kalvolan, Lammin, Rengon ja Tuuloksen kanssa;
- 5) Tampereen kaupunki yhdessä Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkkalan, Vesilahden ja Ylöjärven kanssa;
- 6) Lahden kaupunki yhdessä Asikkalan,

Hollolan, Hämeenkosken, Kärkölan, Nastolan ja Orimattilan kanssa;

7) Kotkan kaupunki Haminan, Pyhtään ja Ruotsinpyhtään kanssa;

8) Lappeenrannan kaupunki yhdessä Joutsenon, Lemminkäisen ja Taipalsaaren kanssa;

9) Mikkelin kaupunki yhdessä Hirvensalmen ja Ristiinan kanssa;

10) Kuopion kaupunki yhdessä Karttulan, Maaningan ja Siilinjärven kanssa;

11) Joensuun kaupunki yhdessä Kontiolahden, Liperin ja Pyhäselän kanssa;

12) Jyväskylän kaupunki yhdessä Jyväskylän maalaiskunnan, Korpilahden, Laukaan, Muuramen, Petäjäveden ja Toivakan kanssa;

13) Seinäjoen kaupunki yhdessä Ilmajoen, Lapuan, Nurmon ja Ylistaron kanssa;

14) Vaasan kaupunki yhdessä Isokyrön, Korsnäsin, Laihian, Maalahden, Maksamaan, Mustasaaren, Oravaisten, Vähäkyrön ja Vöyrin kanssa;

15) Kokkolan kaupunki yhdessä Kruunupyyn ja Kälviän kanssa; sekä

16) Oulun kaupunki yhdessä Hailuodon, Haukiputaan, Kempeleen, Kiimingin, Limingan, Lumijoen, Muhoksen, Oulunsalon, Tyrnävän ja Ylikiimingin kanssa.

## 8 §

### *Kunnilta valtiolle siirrettävät tehtävät*

Valtion järjestettäväksi ja rahoitettavaksi siirretään tehtävät, jotka on säädetty kunnalle:

1) kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa annetussa laissa (72/1992);

2) elatusturvalaissa (671/1998), ei kuitenkaan toimenpiteitä elatusvelvollisuuden vähvistämiseksi; sekä

3) holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (443/1999).

Valtion rahoitettavaksi siirretään kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle osana kansanterveyslain, erikoissairaanhoitolain tai mielenterveyslain (1116/1990) mukaisia tehtäviä:

1) niiden henkilöiden terveyden- ja sairaanhoidosta, joiden terveydenhuollon antamisesta tai kustantamisesta Suomen valtio on vastuussa Euroopan unionin lainsäädännön tai Suomen solmiman kansainvälisen sopi-

muksen nojalla;

2) lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvistä selvityksistä; sekä

3) oikeuspsykiatrisista selvityksistä.

Edellä mainittujen tehtävien järjestäminen ja rahoitus siirretään valtiolle viimeistään 1 päivästä tammikuuta 2009.

## 9 §

### *Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat*

Jos rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikkommat ja ne ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädettyt raja-arvot, kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu selvitys tehdään arviointiryhmässä, jonka jäsenistä yhden nimeää sisäasiainministeriö ja yhden asianomainen kunta. Lisäksi sisäasiainministeriö nimeää asianomaista kuntaa kuultuaan arviointiryhmän puheenjohtajaksi mainituista tahoista riippumattoman henkilön. Arviointiryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Kunnanvaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös sisäasiainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Sisäasiainministeriö tekee arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja kunnanvaltuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntajakolain tarkoittaman erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

Jos 1-3 momentissa mainitut toimenpiteet eivät ole riittäviä, valtioneuvosto antaa vuoden 2009 alussa eduskunnalle hallituksen esityksen kuntajakolain muuttamisesta siten, että valtioneuvosto voi arviointiryhmän tai 3 momentin mukaisesti asetetun kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta päättää kuntajaon

muuttamisesta.

3 luku

## **Erinäiset säännökset**

10 §

### *Kunnan selvitys ja uudistuksen toimeenpanosuunnitelma*

Kunnan on viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2007 annettava valtioneuvostolle selvitys kunnassa 5 ja 6 §:n nojalla toteutettavista toimenpiteistä sekä suunnitelma uudistuksen toimeenpanosta (*toimeenpanosuunnitelma*). Selvityksestä ja toimeenpanosuunnitelmasta päättää kunnanvaltuusto.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun toimeenpanosuunnitelmaan tulee sisältyä:

1) väestö- ja palvelutarveanalyysi kunnassa vuosille 2015 ja 2025;

2) kuntalain 65 §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnan taloussuunnitelma sekä, jos taseen alijäämää ei saada taloussuunnitelman suunnittelukautena katetuksi, kuntalain 65 §:n 3 momentissa tarkoitettu toimenpideohjelma;

3) suunnitelma siitä, miten kunta käyttää 4 §:ssä mainittuja keinoja;

4) selvitys palveluverkon kattavuudesta; sekä

5) suunnitelma kunnan keskeisten toimintojen järjestämisestä sekä henkilöstövoimavarojen riittävyydestä ja kehittämisestä.

Jos kunta päättää toteuttaa kuntajaon muutoksen vuoden 2009 alusta, kunnan tulee tehdä kuntajaon muutosta koskeva esitys ja 1 momentissa tarkoitettu selvitys palvelujen järjestämisestä valtioneuvostolle vuoden 2007 loppuun mennessä. Jos sisäasiainministeriö on päättänyt suorittaa kuntajakolain 8 §:ssä tarkoitetun erityisen selvityksen tai ryhtyä tämän lain 9 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, kuntajaon muutosta koskeva esitys tulee kuitenkin tehdä 30 päivään maaliskuuta 2008 mennessä.

11 §

### *Valtion kuntapolitiikka sekä rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen*

Kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsit-

televä peruspalveluohjelmaa kehitetään ja se vakinaistetaan osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Peruspalveluohjelman mukaisia taloudellisia ohjauskeinoja kehitetään nykyistä tehokkaammiksi.

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä uudistetaan tavoitteena yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasiutukseksi sekä poistetaan kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet. Tavoitteena on hallinnonala-kohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen.

Valtionosuusjärjestelmässä otetaan huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja palvelutarpeet. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmän on oltava neutraali valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden kannalta.

Tässä laissa tarkoitettu uudistus ei muuta valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.

## 12 §

### *Tietojärjestelmien ja yhteispalvelun kehittäminen*

Valtio ja kunnat laativat yhteisiä standardeja tietojärjestelmien yhteen toimivuuden varmistamiseksi ja edistävät yhdessä uusien tietohallinnon järjestelmien ja toteuttamistapojen sekä sähköisten palvelujen käyttöönottoa.

Valtio ja kunnat kehittävät ja ottavat käyttöön tieto- ja viestintäteknisiä ratkaisuja hyödyntävän organisaatio- ja hallinnonalarajat ylittävän yhteispalvelumallin.

## 13 §

### *Henkilöstön asema*

Tämän lain tarkoittamat uudelleenjärjestelyt sekä lain tarkoittamien selvityksen ja suunnitelmien valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Tämän lain tarkoittamat uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi.

Tämän lain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettujen toiminnan uudelleenjärjestelyjen perusteella työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltäminen on voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Kielto koskee edellä mainittujen uudelleenjärjestelyiden kohteena olevissa palveluissa uuden ja vanhan työnantajan palveluksessa työskentelevää henkilöstöä kokonaisuudessaan.

## 14 §

### *Selonteko*

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteon kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuksesta ja tämän lain tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2009.

## 15 §

### *Asetuksenantovaltuus tietojen toimittamisesta*

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 7 §:ssä tarkoitettujen suunnitelmien sekä 10 §:ssä tarkoitettujen selvitysten ja toimenpanosuunnitelman rakenteesta sekä siitä, miten suunnitelmat ja selvitykset annetaan valtioneuvostolle. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella säädetään, mitä palveluita 10 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettu selvitys palveluverkon kattavuudesta ja 10 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettu suunnitelma kunnan keskeisten toimintojen järjestämisestä vähintään koskee.

4 luku

**Voimaantulosäännökset**

16 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-

kuuta 2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun.

Jos 5 ja 6 §:ssä tarkoitetut järjestelyt toteutetaan ennen 31 päivää joulukuuta 2012, sovelletaan lain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettua irtisanomissuojaa 31 päivän joulukuuta 2012 jälkeenkin järjestelyn kohteena olevaan henkilöstöön.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

## 2.

## Laki

### kuntajakolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun kuntajakolain (1196/1997) 14 ja 16–18 §,  
*muutetaan* 1 §:n 2 momentti, 4 §:n 1 momentti, 9 §:n 1 momentti, 13 § ja 15 §:n 1 momentti,  
 10 luvun otsikko ja 38–40 §.

sellaisina kuin niistä ovat 9 §:n 1 momentti sekä 39 ja 40 § laissa 167/2005, 10 luvun otsikko  
 laissa 1447/2001 sekä 38 § mainitussa laissa 1447/2001 ja 167/2005, sekä  
*lisätään* lakiin siitä mainitulla lailla 1447/2001 kumotun 41 §:n tilalle uusi 41 § seuraavasti:

1 §

#### *Kuntajako*

-----

Kuntajakoa kehitetään 1 momentissa mainittujen tarkoitusten edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

-----

4 §

#### *Erityiset edellytykset uuden kunnan perustamisessa ja kunnan lakkauttamisessa*

Uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä tarkoittava kuntajaon muutos voidaan tehdä asianomaisten kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Esitys voidaan tällöin hylätä, jos kuntajaon muutos olisi vastoin jotakin kuntajaon muutokselle 1 ja 3 §:ssä säädettyä edellytystä.

-----

9 §

#### *Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus*

Jos kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, asianomaisten kuntien tulee sopia hallinnon ja palvelujen järjestämisestä muutoksen kohteena olevalla alueella. Sopimukseen on liitettävä suunnitelma, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Sopimusta on noudatettava kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien kolmen seuraavan vuoden ajan, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jolleivät olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista.

-----

13 §

#### *Henkilöstön asema*

Kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen ja 9 §:ssä tarkoitetun hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen sekä siihen liittyvän suunnitelman valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Tämän lain tarkoittamat kuntajaon muutokset, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi.

Vuosien 2008–2013 alusta voimaantulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirtyy uuden kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:ssä (304/2003) tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltö koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta.

#### 15 §

##### *Kunnanjohtaja*

Lakkaavan kunnan kunnanjohtajan virka lakkaa kuntajaon muutoksen tullessa voimaan. Viran haltija siirretään hänelle soveltuvaan laajentuvan tai uuden kunnan virkaan tai työsopimussuhteeseen. Kunnanjohtajan asemasta ja oikeuksista on muutoin voimassa, mitä 13 §:ssä säädetään.

#### 10 luku

### **Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki**

#### 38 §

##### *Yhdistymisavustus*

Jos kuntajaon muutos merkitsee kuntien määrän vähenemistä, asianomaiselle muutoksen jälkeen toimivalle kunnalle maksetaan yhdistymisavustusta. Yhdistymisavustusta maksetaan kuntajaon muutoksiin, jotka toteutetaan vuosien 2008–2013 alusta.

Yhdistymisavustus maksetaan kolmen vuoden aikana kuntajaon muutoksen voi-

maantulovuodesta. Avustuksesta maksetaan 40 prosenttia muutoksen voimaantulovuotena ja 30 prosenttia kumpanakin kahtena seuraavana vuotena. Yhdistymisavustus maksetaan 39 §:n 2 momentissa säädettyä korotusta lukuun ottamatta 1,4-kertaisena, jos kuntajaon muutos toteutetaan vuoden 2010 tai 2011 alusta ja 1,8-kertaisena, jos kuntajaon muutos tulevat voimaan vuoden 2008 tai 2009 alusta.

Yhdistymisavustus muodostuu asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta ja kuntajaon muutoksessa mukana olevien kuntien lukumäärän mukaan määräytyvästä lisäosasta.

Jos yhdistymisavustuksen maksukauden aikana kuntajakoa muutetaan siten, että kunnat olisivat oikeutettuja uuteen avustukseen, avustus lasketaan sen mukaan kuin myös viimeksi toteutettu kuntajaon muutos olisi toteutunut maksukauden alusta. Maksussa olevan avustuksen ja uudelleen lasketun avustuksen erotus maksetaan viimeksi toteutetun kuntajaon muutoksen voimaantulovuotena ja sitä seuraavana kahtena vuotena siten kuin 2 momentissa säädetään.

Sisäasiainministeriö maksaa yhdistymisavustuksen vuosittain kunkin vuoden loppuun mennessä. Silloin kun avustusta saa useampi kuin yksi kunta, avustus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu yhdistymisavustuksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaisen kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietolain (507/1993) 18 §:n mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.

#### 39 §

##### *Yhdistymisavustuksen perusosa*

Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy kuntajaon muutoksen jälkeen toimivan kunnan asukasmäärän sekä muutoksessa mukana olevien muiden kuin suurimman kunnan yhteenlasketun asukasmäärän perusteella seuraavasti:

<b>kunnan asukasmäärä kuntajaon muutoksen jälkeen</b>	<b>muiden kuin suurimman kunnan yhteenlaskettu asukasmäärä</b>	<b>perusosa milj. euroa</b>
20 000 tai enemmän	yli 10 000	4,00
	5 000–10 000	3,60
	alle 5 000	3,20
alle 20 000	yli 7 000	3,00
	3 500–7 000	2,50
	alle 3 500	2,00

Vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntajaon muutoksissa yhdistymisavustuksen perusosaa korotetaan 100 eurolla asukasta kohden sellaisen kuntajaon muutoksessa mukana olevan kunnan osalta, jolle on vuosina 2002–2006 myönnetty vähintään kolmena vuotena kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 13 §:ssä tarkoitettua rahoitusavustusta poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi. Korotus on enintään miljoona euroa.

#### 40 §

##### *Yhdistymisavustuksen lisäosa*

Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksetaan kuntajaon muutoksessa, jossa kuntien määrä vähenee vähintään kahdella. Lisäosa on 0,7 miljoonaa euroa, jos kuntien määrä vähenee kahdella. Se kasvaa mainitulla euromäärällä jokaista kuntien määrää tämän lisäksi vähentävää kuntaa kohden.

#### 41 §

##### *Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen*

Jos 38 §:ssä tarkoitettu kuntajaon muutos vähentää asianomaisten kuntien valtionosuuksia, kunnille myönnetään vähennyksen johdosta kuntajaon muutoksen voimaantulo vuotena ja sitä seuraavana neljänä vuotena valtionosuuksien vähenemisen korvausta. Vuotuinen korvauksen määrä saadaan vertaamalla kuntajaon muutoksessa mukana oleville kunnille muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuotena myönnettyjä yleistä valtionosuutta, verotuloihin perustuvaa valtion-

osuuksien tasausta ja tehtäväkohtaisia käyttökustannusten valtionosuuksia niihin vastaaviin valtionosuuksiin, jotka muutoksen jälkeen toimiville kunnille olisi maksettu sellaisen kuntajaon muutoksen perusteella, joka olisi toteutettu samana vuotena. Jos valtionosuuden määräytymisperusteet muuttuvat kuntajaon muutoksen voimaantulo vuodesta, korvaus lasketaan mainitusta vuodesta sovellettavien uusien määräytymisperusteiden mukaisesti. Sisäasiainministeriö laskee korvauksen määrän kuntien valtionosuuslaissa tarkoitettujen asianomaisten ministeriöiden antamien tietojen perusteella.

Silloin kun korvausta saa useampi kuin yksi kunta, korvaus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrän mukaisessa suhteessa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu korvauksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaisen kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietolain 18 §:n mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulo vuotta edeltävän vuoden alussa.

Sisäasiainministeriö maksaa korvaukset yhdistymisavustuksen yhteydessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Tätä lakia sovelletaan vuoden 2008 alusta ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin. Jos kuntajaon muutos tällöin koskee kuntaa, jolle maksetaan yhdistymisavustusta tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan, maksussa olevan avustuksen maksaminen lakkaa kuntajaon muutoksen tullessa voimaan ja uusi avustus maksetaan tämän lain mukaisesti.



Maksussa oleva yhdistymisavustus maksetaan kuitenkin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan, ja tätä avustusta saavaa kuntaa ei oteta huomioon maksettaessa yhdistymisavustusta uuden kuntajaon muutoksen perusteella, jos avustus muodostuu näin edellä laskettua suuremmaksi.

Jos 38 §:ssä tarkoitettua yhdistymisavustusta maksetaan vuosina 2008–2011 yhteensä enemmän kuin 200 miljoonaa euroa, vähennetään kuntien valtionosuuslain mukaista yleistä valtionosuutta ylitystä vastaavalla osuudella. Yleisen valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

---

## 3.

**Laki****varainsiirtoverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 29 päivänä marraskuuta 1996 annetun varainsiirtoverolain (931/1996) 43 a §:n otsikko sellaisena kuin se on laissa 1095/2004, sekä  
*lisätään* väliaikaisesti lakiin uusi 43 b ja 43 c § seuraavasti:

## 43 a §

*Määräaikainen verovapaus kunnallisten  
 vuokra-asuntojen omistusjärjestelyissä*

## 43 b §

*Määräaikainen verovapaus kuntien rakennusjärjestelyissä*

Jos kunta, kuntayhtymä tai niiden omistama kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittava osakeyhtiö vuosina 2007–2012 luovuttaa kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain ( / ) 10 §:n mukaisen toimeenpanosuunnitelman toteuttamiseksi omistamansa kiinteistön, joka on pääasiallisesti ollut välittömästi sosiaalihuolto-, terveyden- ja sairaanhoito-, koulu-, nuoriso-, kirjasto- tai palo- ja pelastustoimen taikka kunnan tai kuntayhtymän yleishallinnon käytössä yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavalle osakeyhtiölle edellä mainittuun käyttötarkoitukseen ja saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita, verovirasto palauttaa suoritettua veron hakemuksesta. Sama koskee vastaavasti kunnan tai kuntayhtymän kulttuuritoimen käytössä olevan museo- ja teatterikiinteistön samoin kuin kunnan tai kuntayhtymän liikuntatoimen käytössä olevan uimahalli- tai urheilukenttäkiinteistön luovutusta.

Verovapaus koskee vastaavasti kunnan tai kuntayhtymän omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan yhtiön osakkeiden luovutusta vastaanottavan yhtiön

osakkeita vastaan, jos:

- 1) kiinteistöt ovat pääasiassa 1 momentissa tarkoitettussa käytössä; tai
- 2) osakkeet oikeuttavat 1 momentissa tarkoitettussa käytössä olevan huoneiston hallintaan.

Hakemus veron palauttamiseksi on tehtävä vuoden kuluessa veron suorittamisesta. Hakemukseen on liitettävä asianomaisten kuntien antama selvitys luovutuksen liittymisestä toimeenpanosuunnitelmaan sekä kiinteistön käytöstä ennen luovutusta ja sen jälkeen. Hakemukseen on lisäksi liitettävä kunnan tilintarkastajan lausunto. Verovirasto voi tarvittaessa pyytää sisäasiainministeriöltä lausunnon luovutuksen liittymisestä toimeenpanosuunnitelman toteuttamiseen.

Jos hakemus on tehty ja verovapaan luovutuksen edellytysten täyttymisestä on esitetty selvitys ennen veron suorittamista, verovirasto voi päättää, että veroa ei ole suoritettava.

## 43 c §

*Määräaikainen verovapaus eräissä koulutuksen rakennejärjestelyissä*

Verovirasto palauttaa suoritettua veron hakemuksesta, jos:

- 1) kunta, kuntayhtymä tai yksityinen yhteisö tai säätiö vuosina 2007–2012 luovuttaa omistamansa kiinteistön ammattikorkeakoululaissa (351/2003) säädetyn toimiluvan ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631 /1998) säädetyn järjestämisluvan mukaista toimintaa har-

joittavalle yhdistykselle, säätiölle taikka yksityiselle osakeyhtiölle sen osakkeita vastaan, säätiölle, tai;

2) kunta tai kuntayhtymä luovuttaa 43 b §:ssä tarkoitettussa koulutoimen käytössä olleen kiinteistön käytettäväksi 1 kohdan mukaisesti siinä tarkoitettulle saajalle.

Veron palauttamisen edellytyksenä on, että luovutettua kiinteistöä käytetään pääasiassa toimintaan, johon vastaanottaja, sekä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa myös luovutuksensaaja, on saanut valtioneuvostolta 1 momentissa tarkoitettua toimiluvan tai järjestämisluvan. Lisäksi edellytyksenä on, että kiinteistössä järjestettävän toiminnan kustannukset voidaan lukea opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) 19 §:n ja 20 §:n mukaisesti valti-onosuuden perusteena käytettäviin kustannuksiin tai että mainitun lain 19 §:n mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjä käyttää kiinteistöä pääosin ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuun ammatilliseen lisäkoulutukseen tai julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002) tarkoitettuun työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen.

Verovapaus koskee vastaavasti kunnan, kuntayhtymän, yksityisen yhteisön tai säätiön omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan yhtiön osakkeiden luovutusta vastaanottavalle yhtiölle, yhdistykselle tai säätiölle, jos kiinteistöt ovat pääasiassa 2 momentissa tarkoitettussa käytössä tai osakkeet oikeuttavat 2 momentissa tarkoitettussa käytössä olevan huoneiston hallintaan.

Hakemus veron palauttamiseksi on tehtävä

vuoden kuluessa veron suorittamisesta. Hakemukseen on liitettävä selvitys kiinteistön käytöstä ennen luovutusta ja sen jälkeen. Hakemukseen on liitettävä opetusministeriön lausunto verovapauden edellytysten täyttymisestä.

Jos hakemus on tehty ja verovapaan luovutuksen edellytysten täyttymisestä on esitetty selvitys ennen veron suorittamista, verovirasto voi päättää, että veroa ei ole suoritettava.

Palautettu tai suorittamatta jäänyt vero on suoritettava, jos kiinteistön tai huoneiston käyttötarkoitus muuttuu ennen kuin 5 vuotta on kulunut luovutuksesta tai jos kiinteistön tai huoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet mainitun ajan kuluessa luovutetaan edelleen muulle kuin 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle taholle 2 momentissa tarkoitettuun käyttöön. Veroa ei ole kuitenkaan suoritettava käyttötarkoituksen muuttumisen perusteella silloin, kun omistajana on kunnan tai kuntayhtymän omistama osakeyhtiö ja kiinteistö tai huoneisto otetaan 43 b §:ssä tarkoitettuun käyttöön. Vero on suoritettava viimeistään 6 kuukauden kuluessa luovutuksesta tai siitä ajankohdasta, jona kiinteistön tai huoneiston käyttötarkoitus on muuttunut.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Lain 43 b ja 43 c §:ää sovelletaan luovutukseen, joka tapahtuu 1 päivänä tammikuuta 2007 ja 31 päivänä joulukuuta 2012 välisenä aikana.

Helsingissä 29 päivänä syyskuuta 2006

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Alue- ja kuntaministeri *Hannes Manninen*

## 2.

**Laki****kuntajakolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun kuntajakolain (1196/1997) 14 ja 16–18 §,  
*muutetaan* 1 §:n 2 momentti, 4 §:n 1 momentti, 9 §:n 1 momentti, 13 § ja 15 §:n 1 momentti,  
 10 luvun otsikko ja 38–40 §,  
 sellaisina kuin niistä ovat 9 §:n 1 momentti sekä 39 ja 40 § laissa 167/2005, 10 luvun otsikko  
 laissa 1447/2001 sekä 38 § mainitussa laissa 1447/2001 ja 167/2005, sekä  
*lisätään* lakiin siitä mainitulla lailla 1447/2001 kumotun 41 §:n tilalle uusi 41 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

*Kuntajako**Kuntajako*

Kuntajakoa kehitetään 1 momentissa sa-  
 nottujen tarkoitusten edellyttämällä sekä  
 kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntar a-  
 kenteen toimivuutta edistävällä tavalla.

Kuntajakoa kehitetään 1 momentissa mai-  
 nittujen tarkoitusten edellyttämällä sekä  
 kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntar a-  
 kenteen toimivuutta edistävällä tavalla.  
*Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialu-  
 eesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta  
 kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja  
 henkilöstövoimavaroihin perustuvat edelly-  
 tykset vastata palveluiden järjestämisestä ja  
 rahoituksesta.*

4 §

4 §

*Erityiset edellytykset uuden kunnan perus-  
 tamisessa ja kunnan lakkauttamisessa**Erityiset edellytykset uuden kunnan perus-  
 tamisessa ja kunnan lakkauttamisessa*

Jos asianomaisten kuntien valtuustot yh-  
 dessä esittävät kuntajaon muutosta, joka  
 merkitsee uuden kunnan perustamista tai  
 kuntien lukumäärän vähenemistä, muutos on  
 tehtävä esityksen mukaisena, jollei tämän  
 lain 1 ja 3 §:stä muuta johdu.

*Uuden kunnan perustamista tai kuntien  
 lukumäärän vähenemistä tarkoittava kunta-  
 jaon muutos voidaan tehdä asianomaisten  
 kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä.  
 Esitys voidaan tällöin hylätä, jos kuntajaon  
 muutos olisi vastoin jotakin kuntajaon muu-  
 tokselle 1 ja 3 §:ssä säädettyä edellytystä.*

## 9 §

*Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus*

Jos kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, asianomaisten kuntien tulee sopia hallinnon ja palvelujen järjestämisestä muutoksen kohteena olevalla alueella, ja sopimukseen on liitettävä suunnitelma, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Sopimusta on noudatettava kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien viiden seuraavan vuoden ajan, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jolleivät olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista.

## 13 §

*Siirtäminen laajentuvan tai uuden kunnan palvelukseen*

Milloin kuntajaon muutos merkitsee kunnan lakkaamista, lakkaavan kunnan päävirassa olevat vakinaiset viranhaltijat ja pysyväisluonteisessa työsopimussuhteessa olevat työntekijät siirretään laajentuvan tai uuden kunnan vastaaviin virka- tai työsopimussuhteisiin heille soveltuviin tehtäviin sen mukaan kuin asianomaisten kuntien kesken sovitetaan.

Jollei sopimusta saada aikaan, lääninhallituksen on asianomaisen kunnan taikka viranhaltijan tai työntekijän esityksestä päätettävä siirtämisestä. Mikäli kunnat kuuluvat eri lääneihin, ministeriö määrää, mikä lääninhallitus on asiassa toimivaltainen. Viranhaltijaa tai työntekijää ei tällöin kuitenkaan ole siirrettävä sellaisen kunnan palvelukseen, jonka valtuusto painavista syistä sitä vastustaa.

Milloin kuntajaon muutos merkitsee kunnan alueen supistumista niin, ettei 1 momentissa tarkoitettu viranhaltija tai työntekijä ole kunnassa tarpeen eikä hänen siirtämisestään laajentuvan tai uuden kunnan palvelukseen voida sopia, määrää siirtämisestä lääninhallitus sen mukaan kuin 2 momentissa säädetään.

## 9 §

*Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus*

Jos kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, asianomaisten kuntien tulee sopia hallinnon ja palvelujen järjestämisestä muutoksen kohteena olevalla alueella *Sopimukseen* on liitettävä suunnitelma, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden, *tehokkuuden ja tuottavuuden* parantamiseksi. Sopimusta on noudatettava kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien *kolmen* seuraavan vuoden ajan, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jolleivät olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista.

## 13 §

*Henkilöstön asema*

*Kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen ja 9 §:ssä tarkoitettun hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen sekä siihen liittyvän suunnitelman valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.*

*Tämän lain tarkoittamat kuntajaon muutokset, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi.*

*Vuosien 2008–2013 alusta voimaantulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirtyy uuden kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltö koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta.*

14 §

*Palkka- ja muut edut*

*Sillä, joka 13 §:n nojalla on siirretty toisen kunnan palvelukseen, on oikeus saada virkatai työsopimussuhteeseensa kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin hänelle aikaisemmasta palvelussuhteestaan kuuluneet vastaavat edut.*

15 §

*Kunnanjohtaja*

Lakkaavan kunnan kunnanjohtajan virka lakkaa kuntajaon muutoksen tullessa voimaan. Viran haltija siirretään hänelle soveltuvaan laajentuvan tai uuden kunnan virkaan. Virkaan kuuluvista eduista on vastavasti voimassa, mitä 14 §:ssä säädetään.

16 §

*Eläketurva*

*Laajentuvan tai uuden kunnan palvelukseen 13 tai 15 §:n nojalla siirretyllä viranhaltijalla ja työntekijällä on, jollei hänen eläketurvastaan toisin säädetä, oikeus eläketurvaan Kuntien eläkevakuutukselta niiden perusteiden mukaan, jotka vastaavasti olivat voimassa supistuvan tai lakkaavan kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden eläketurvasta ennen siirtymistä ja joita häneen silloin oli sovellettava, jos hän vuoden kuluessa siirtymisestä kirjallisesti ilmoittaa laajentuvan tai uuden kunnan kunnanhallitukselle niin haluavansa.*

*Mitä 1 momentissa säädetään Kuntien eläkevakuutuksesta ja siinä tarkoitettun ilmoituksen tehneestä viranhaltijasta ja työntekijästä, ei sovelleta sellaiseen viranhaltijaan tai työntekijään, joka kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/1964) 16 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyin tavoin on säilyttänyt hänelle 30 päivä-*

14 §

*Palkka- ja muut edut*

Kumotaan

15 §

*Kunnanjohtaja*

Lakkaavan kunnan kunnanjohtajan virka lakkaa kuntajaon muutoksen tullessa voimaan. Viran haltija siirretään hänelle soveltuvaan laajentuvan tai uuden kunnan virkaan tai työsopimussuhteeseen. Kunnanjohtajan asemasta ja oikeuksista on muutoin voimassa, mitä 13 §:ssä säädetään.

16 §

*Eläketurva*

Kumotaan

*nä kesäkuuta 1964 kuuluneen oikeuden virka- ja työsuhteeseen perustuvan eläkkeen saamiseen eläkelaitoksen jäsenyhteisöltä, jonka palveluksessa hän tuona ajankohtana oli. Tällaisen viranhaltijan tai työntekijän eläketurvasta vastaa se kunta, jonka palvelukseen hänet on siirretty, jollei vastuusta ole kuntajaon muutoksen yhteydessä toisin sovittu tai määrätty. Jos sille kunnalle, jonka palveluksesta asianomainen henkilö on siirtynyt, olisi ollut suoritettava valtionosuutta hänen eläkkeestään aiheutuviin menoihin, on sillä kunnalla, jonka palvelukseen hänet on siirretty, oikeus valtionosuu-teen samojen perusteiden mukaan.*

*Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, koskee vastaavasti oikeutta perhe-eläkkeeseen viranhaltijan ja työntekijän kuoltua.*

## 17 §

## 17 §

## Vuosiloma

## Vuosiloma

*Jos 13 ja 15 §:n nojalla siirretylle viranhaltijalle tai työntekijälle ei ole annettu hänelle kuuluvaa vuosilomaa tai lomarahaa sinä vuotena, jonka päättyessä siirtyminen tapahtuu, hänellä on laajentuvan tai uuden kunnan palveluksessa ollessaan oikeus saada se samojen perusteiden mukaan kuin edellisen palvelussuhteensa jatkuessa. Loma-ajan palkka tai lomakorvaus sekä lomараha suoritetaan hänelle laajentuvan tai uuden kunnan palveluksessa kuuluvan palkkauksen mukaisesti.*

Kumotaan

*Seuraavinakin vuosina asianomaisella on laajentuvan tai uuden kunnan palveluksessa annettava vuosiloma vähintään saman pituisena kuin se olisi ollut hänelle myönnettävä supistuvan tai lakkautettavan kunnan viranhaltijoita tai työntekijöitä koskeneiden, ennen siirtymistä voimassa olleiden määräysten mukaan siinä tapauksessa, että hänen edellinen palvelussuhteensa olisi jatkunut.*

## 18 §

## 18 §

*Kuntayhtymän viranhaltijat ja työntekijät*

*Kuntayhtymän viranhaltijat ja työntekijät*

*Milloin kuntayhtymä purkautuu 13 §:ssä tarkoitetun kuntajaon muutoksen johdosta,*

Kumotaan

*noudatetaan soveltuvin osin, mitä 14? 17 §:ssä säädetään. Kuntayhtymään sovelletaan tällöin vastaavasti, mitä supistuvasta tai lakkaavasta kunnasta säädetään*

## 10 luku

**Yhdistymisavustus**

## 38 §

*Laskennallinen yhdistymisavustus*

Jos kuntajakoa muutetaan niin, että muutos merkitsee kuntien määrän vähenemistä, asianomaisille muutoksen jälkeen toimiville kunnille suoritetaan muutoksen voimaantulo vuotena ja sitä seuraavina neljänä vuotena laskennallisilla perusteilla määräytyvää yhdistymisavustusta.

Kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna maksettavan yhdistymisavustuksen määrä lasketaan muutoksen kohteena olevien kuntien asukaslukujen perusteella seuraavasti:

Kunnan asukasluku	Avustus euroa/asukas
? 2 000	316
2 001? 2 500	299
2 501? 3 000	282
3 001? 3 500	265
3 501? 4 000	249
4 001? 4 500	232
4 501? 5 000	215
5 001? 5 500	198
5 501? 6 000	181
6 001? 6 500	164
6 501? 7 000	148

Yli 7 000 asukkaan kunnan laskentaperusteena on 131 euroa asukasta kohti. Jos suurimman kunnan asukasmäärä on yli 10 000, laskelmassa otetaan huomioon vain 10 000 asukasta. Yhdistymisavustuksen määrän laskennassa kunnan asukaslukuna käytetään kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden alkaessa ollutta väestötietolain (507/1993) 18 §:n mukaista asukaslukua. Ensimmäisenä voimaantulovuotta seuraavana vuotena avustuksen määrä on 80, toisena 60, kolmantena 40 ja neljäntenä 20 prosenttia voimaantulovuoden määrästä.

## 10 luku

**Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki**

## 38 §

*Yhdistymisavustus*

Jos kuntajaon muutos merkitsee kuntien määrän vähenemistä, asianomaiselle muutoksen jälkeen toimivalle kunnalle maksetaan yhdistymisavustusta. Yhdistymisavustusta maksetaan kuntajaon muutoksiin, jotka tulevat voimaan vuosien 2008–2013 alusta.

Yhdistymisavustus maksetaan kolmen vuoden aikana kuntajaon muutoksen voimaantulovuodesta. Avustuksesta maksetaan 40 prosenttia muutoksen voimaantulovuotena ja 30 prosenttia kumpanakin kahtena seuraavana vuotena. Yhdistymisavustus maksetaan 39 §:n 2 momentissa säädettyä korotusta lukuun ottamatta 1,4-kertaisena, jos kuntajaon muutos toteutetaan vuoden 2010 tai 2011 alusta ja 1,8-kertaisena, jos kuntajaon muutos tulee voimaan vuoden 2008 tai 2009 alusta.

Yhdistymisavustus muodostuu asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta ja kuntajaon muutoksessa mukana olevien kuntien lukumäärän mukaan määräytyvästä lisäosasta.

Jos yhdistymisavustuksen maksukauden aikana kuntajakoa muutetaan siten, että kunnat olisivat oikeutettuja uuteen avustukseen, avustus lasketaan sen mukaan kuin myös viimeksi toteutettu kuntajaon muutos olisi toteutunut maksukauden alusta. Maksussa olevan avustuksen ja uudelleen lasketun avustuksen erotus maksetaan viimeksi toteutetun kuntajaon muutoksen voimaantulo vuotena ja sitä seuraavana kahtena vuotena siten kuin 2 momentissa säädetään.

Sisäasiainministeriö maksaa yhdistymisavustuksen vuosittain kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Silloin kun avustusta saa useampi kuin yksi kunta, avustus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan



*Voimassa oleva laki*

Avustuksen määrä koko avustuskaudella on enintään 6 727 517 euroa.

Silloin kun yhdistymisavustusta saa useampi kuin yksi kunta, avustus jaetaan kuntien kesken asukaslukujen suhteessa.

Jos yhdistymisavustuksen maksukauden aikana kuntajakoa muutetaan siten, että kunnat olisivat oikeutettuja uuteen laskennalliseen yhdistymisavustukseen, yhdistymisavustusta jo saavan kunnan asukaslukua ei oteta huomioon yhdistymisavustusta määrättäessä.

Sisäasiainministeriö maksaa avustuksen vuosittain kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

## 39 §

*Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen*

Jos 38 §:ssä tarkoitettu kuntajaon muutos vähentää asianomaisten kuntien valtionosuuksia, kunnille myönnetään vähennyksen johdosta kuntajaon muutoksen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina neljänä vuotena valtionosuuksien vähenemisen korvausta.

Kuntajaon muutoksen voimaantulovuodelta maksettavan korvauksen määrä lasketaan vertaamalla muutoksen kohteena oleville kunnille muutosta edeltävänä vuotena myönnettyjä yleistä valtionosuutta, verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta ja tehtäväkohtaisia käyttökustannusten valtionosuuksia niihin vastaaviin valtionosuuksiin, jotka kunnille maksettaisiin sellaisen kuntajaon muutoksen perusteella, joka olisi toteutettu samana vuonna. Laskelman tekee sisäasiainministeriö kuntien valtionosuuslaissa (1147/1996) tarkoitettujen asianomaisten ministeriöiden antamien tietojen perusteella. Ensimmäisenä voimaantulovuotta seuraavana vuotena korvauksen määrä on 80, toisena 60, kolmantena 40 ja neljäntenä 20 prosenttia voimaantulovuoden määrästä.

Vuonna 2006 voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa korvauksen määrä lasketaan vertaamalla kuntajaon muutoksen voimaantulovuodelle kuntien valtionosuuslain 16 §:n 2 momentin perusteella kunnalle

*Ehdotus*

*siirtyvien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu yhdistymisavustuksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietolain (507/1993) 18 §:n mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.*

päätettyjä yleistä valtionosuutta, verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta ja tehtäväkohtaisia käyttökustannusten valtionosuuksia niihin vastaaviin valtionosuuksiin, jotka kunnille olisi erikseen myönnetty, jos kuntajaon muutosta ei olisi toteutettu tänä samana vuonna. Jos tällöin valtionosuuksien vähenemisen ja siitä maksettavan valtionosuuksien vähenemisen korvauksen erotus on kuntajaon muutoksen voimaantulo vuotena ja sitä seuraavina neljänä vuotena yhteensä enemmän kuin 400 000 euroa, tämän ylittävä määrä maksetaan kunnalle vuosittain tasaerinä voimaantuloa seuraavana neljänä vuotena.

Silloin kun korvausta saa useampi kuin yksi kunta, korvaus jaetaan kuntien kesken asukaslukujen suhteessa. Kuntien asukaslukujen perusteena pidetään väestötietolain mukaisia kuntajaon voimaantulo vuotta edeltävän vuoden väestötietoja.

Sisäasiainministeriö maksaa korvaukset yhdistymisavustusten yhteydessä

## 39 §

*Yhdistymisavustuksen perusosa*

*Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy kuntajaon muutoksen jälkeen toimivan kunnan asukasmäärän sekä muutoksessa mukana olevien muiden kuin suurimman kunnan yhteenlasketun asukasmäärän perusteella seuraavasti:*

<i>kunnan asukasmäärä kuntajaon muutoksen jälkeen</i>	<i>muiden kuin suurimman kunnan yhteenlaskettu asukasmäärä</i>	<i>perusosa milj. euroa</i>
<i>20 000 tai enemmän</i>	<i>yli 10 000</i>	<i>4,00</i>
	<i>5 000–10 000</i>	<i>3,60</i>
	<i>alle 5 000</i>	<i>3,20</i>
<i>alle 20 000</i>	<i>yli 7 000</i>	<i>3,00</i>
	<i>3 500–7 000</i>	<i>2,50</i>
	<i>alle 3 500</i>	<i>2,00</i>

## 40 §

*Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki*

Sisäasiainministeriö voi myöntää kunnille vuosien 2006? 2009 alusta voimaan tulevan 38 §:ssä tarkoitetun kuntajaon muutoksen edistämiseksi tukea sellaisiin investointi- ja kehittämishankkeisiin, joilla pyritään taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen sovittamalla yhteen kuntien palvelurakenteita tai vahvistamaan elinkeinopohjaa. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki voi olla enintään 1 700 000 euroa kuntajaon muutosta kohden.

Kuntien on haettava investointi- ja kehittämishankkeiden tukea erikseen kuntajaon muutosta koskevan esityksensä yhteydessä tai 4 §:n 2 momentin perusteella tehtävässä kuntajaon muutoksessa kuukauden kuluttua valtioneuvoston kuntajaon muutosta tarkoittavasta päätöksestä.

Jos kunnat hakevat investointi- ja kehittämishankkeiden tukea sellaiseen 1 momentissa tarkoitettuun hankkeeseen, johon muu viranomainen voi myöntää valtiosuutta tai -avustusta muun lain nojalla tai valtion talousarviossa muuhun tarkoitukseen osoitetuista määrärahoista, sisäasiainministeriön tulee ennen tuen myöntämistä kuulla tätä viranomaista.

Sisäasiainministeriö päättää tuen maksamisesta sen jälkeen, kun valtioneuvosto on päättänyt kuntajaon muutoksesta.

*Vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntajaon muutoksissa yhdistymisavustuksen perusosaa korotetaan 100 eurolla asukasta kohden sellaisen kuntajaon muutoksessa mukana olevan kunnan osalta, jolle on vuosina 2002–2006 myönnetty vähintään kolmena vuotena kuntien valtiosuuslain (1147/1996) 13 §:ssä tarkoitettua rahoitusavustusta poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi. Korotus on enintään miljoona euroa.*

## 40 §

**Yhdistymisavustuksen lisäosa**

*Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksetaan kuntajaon muutoksessa, jossa kuntien määrä vähenee vähintään kahdella. Lisäosa on 0,7 miljoonaa euroa, jos kuntien määrä vähenee kahdella. Se kasvaa mainitulla euromäärällä jokaista kuntien määrää tämän lisäksi vähentävää kuntaa kohden.*

41 §

*Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen*

*Jos 38 §:ssä tarkoitettu kuntajaon muutos vähentää asianomaisten kuntien valtionosuuksia, kunnille myönnetään vähennyksen johdosta kuntajaon muutoksen voimaantulovuotena ja sitä seuraavana neljänä vuotena valtionosuuksien vähenemisen korvausta. Vuotuinen korvauksen määrä saadaan vertaamalla kuntajaon muutoksessa mukana oleville kunnille muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuotena myönnettyjä yleistä valtionosuutta, verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta ja tehtäväkohtaisia käyttökustannusten valtionosuuksia niihin vastaaviin valtionosuuksiin, jotka muutoksen jälkeen toimiville kunnille olisi maksettu sellaisen kuntajaon muutoksen perusteella, joka olisi toteutettu samana vuotena. Jos valtionosuuden määrätymisperusteet muuttuvat kuntajaon muutoksen voimaantulovuodesta, korvaus lasketaan mainitusta vuodesta sovellettavien uusien määrätymisperusteiden mukaisesti. Sisäasiainministeriö laskee korvauksen määrän kuntien valtionosuuslaissa tarkoitettujen asianomaisten ministeriöiden antamien tietojen perusteella.*

*Silloin kun korvausta saa useampi kuin yksi kunta, korvaus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu korvauksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaisen kuntaan. Kunnan asukasmäärinä käytetään väestötietolain 18 §:n mukaisesti kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.*

*Sisäasiainministeriö maksaa korvaukset yhdistymisavustuksen yhteydessä.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .*

*Tätä lakia sovelletaan vuoden 2008 alusta ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin. Jos kuntajaon muutos tällöin*

*koskee kuntaa, jolle maksetaan yhdistymisavustusta tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan, maksussa olevan avustuksen maksaminen lakkaa kuntajaon muutoksen tullessa voimaan ja uusi avustus maksetaan tämän lain mukaisesti. Maksussa oleva yhdistymisavustus maksetaan kuitenkin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan, ja tätä avustusta saavaa kuntaa ei oteta huomioon maksettaessa yhdistymisavustusta uuden kuntajaon muutoksen perusteella, jos avustus muodostuu näin edellä laskettua suuremmaksi.*

*Jos 38 §:ssä tarkoitettua yhdistymisavustusta maksetaan vuosina 2008–2011 yhteensä enemmän kuin 200 miljoonaa euroa, vähennetään kuntien valtionosuuslain mukaista yleistä valtionosuutta ylitystä vastaavalla osuudella. Yleisen valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.*

---

## 3.

**Laki****varainsiirtoverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 29 päivänä marraskuuta 1996 annetun varainsiirtoverolain (931/1996)  
 43 a §:n otsikko, sellaisena kuin se on laissa 1095/2004, sekä  
*lisätään* väliaikaisesti lakiin uusi 43 b ja 43 c § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

43?§

**43 a §**

*Kiinteistön tai arvopaperin luovutus liike-  
 toimintasirrossa*

***Määräaikainen verovapaus kunnallisten  
 vuokra-asuntojen omistusjärjestelyissä***

43 b §

*Määräaikainen verovapaus kuntien raken-  
 nejärjestelyissä*

*Jos kunta, kuntayhtymä tai niiden omis-  
 tama kiinteistön omistamista ja hallintaa  
 harjoittava osakeyhtiö vuosina 2007–2012  
 luovuttaa kunta- ja palvelurakennemuudis-  
 tuksesta annetun lain ( / ) 10 §:n mukai-  
 sen toimeenpanosuunnitelman toteuttami-  
 seksi omistamansa kiinteistön, joka on pää-  
 asiallisesti ollut välittömästi sosiaalihuolto-  
 -, terveyden- ja sairaanhoito-, koulu-,  
 nuoriso-, kirjasto- tai palo- ja pelastustoim-  
 en taikka kunnan tai kuntayhtymän yleis-  
 hallinnon käytössä yhden tai useamman  
 kunnan tai kuntayhtymän omistamalle kiin-  
 teistön omistamista ja hallintaa harjoitta-  
 valle osakeyhtiölle edellä mainittuun käyt-  
 tötarkoitukseen ja saa vastikkeeksi vasta an-  
 ottavan yhtiön osakkeita, verovirasto pa-  
 lauttaa suoritetun veron hakemuksesta. Sa-  
 ma koskee vastaavasti kunnan tai kuntayh-  
 tymän kulttuuritoimen käytössä olevan mu-  
 seo- ja teatterikiinteistön samoin kuin kun-  
 nan tai kuntayhtymän liikuntatoimen käy-  
 tössä olevan uimahalli- tai urheilukenttä-  
 kiinteistön luovutusta.*

*Verovapaus koskee vastaavasti kunnan tai  
 kuntayhtymän omistaman kiinteistön omis-  
 tamista ja hallintaa harjoittavan yhtiön*

osakkeiden luovutusta vastaanottavan yhtiön osakkeita vastaan, jos:

1) kiinteistöt ovat pääasiassa 1 momentissa tarkoitettussa käytössä; tai

2) osakkeet oikeuttavat 1 momentissa tarkoitettussa käytössä olevan huoneiston hallintaan.

Hakemus veron palauttamiseksi on tehtävä vuoden kuluessa veron suorittamisesta. Hakemukseen on liitettävä asianomaisten kuntien antama selvitys luovutuksen liittymisestä toimeenpanosuunnitelmaan sekä kiinteistön käytöstä ennen luovutusta ja sen jälkeen. Hakemukseen on lisäksi liitettävä kunnan tilintarkastajan lausunto. Verovirasto voi tarvittaessa pyytää sisäasiainministeriöltä lausunnon luovutuksen liittymisestä toimeenpanosuunnitelman toteuttamiseen.

Jos hakemus on tehty ja verovapaan luovutuksen edellytysten täyttymisestä on esitetty selvitys ennen veron suorittamista, verovirasto voi päättää, että veroa ei ole suoritettava.

#### 43 c §

##### *Määräaikainen verovapaus eräissä koulutuksen rakennejärjestelyissä*

Verovirasto palauttaa suoritettua veron hakemuksesta, jos:

1) kunta, kuntayhtymä tai yksityinen yhteisö tai säätiö vuosina 2007–2012 luovuttaa omistamansa kiinteistön ammattikorkeakoululaissa (351/2003) säädetyn toimiluvan ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) säädetyn järjestämisluvan mukaista toimintaa harjoittavalle yhdistykselle, säätiölle taikka yksityiselle osakeyhtiölle sen osakkeita vastaan, säätiölle; tai

2) kunta tai kuntayhtymä luovuttaa 43 b §:ssä tarkoitettua koulutoimen käytössä olleen kiinteistön käytettäväksi 1 kohdan mukaisesti siinä tarkoitettulle saajalle.

Veron palauttamisen edellytyksenä on, että luovutettua kiinteistöä käytetään pääasiassa toimintaan, johon vastaanottaja, sekä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa myös luovutuksensaaja, on saanut

Ehdotus

valtioneuvostolta 1 momentissa tarkoitetun toimiluvan tai järjestämisluvan. Lisäksi edellytyksenä on, että kiinteistössä järjestettävän toiminnan kustannukset voidaan lukea opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) 19 §:n ja 20 §:n mukaisesti valtionosuuden perusteena käytettäviin kustannuksiin tai että mainitun lain 19 §:n mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjä käyttää kiinteistöä pääosin ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuun ammatilliseen lisäkoulutukseen tai julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002) tarkoitettuun työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen.

Verovapaus koskee vastaavasti kunnan, kuntayhtymän, yksityisen yhteisön tai säätiön omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan yhtiön osakkeiden luovutusta vastaanottavalle yhtiölle, yhdistykselle tai säätiölle, jos kiinteistöt ovat pääasiassa 2 momentissa tarkoitetussa käytössä tai osakkeet oikeuttavat 2 momentissa tarkoitetussa käytössä olevan huoneiston hallintaan.

Hakemus veron palauttamiseksi on tehtävä vuoden kuluessa veron suorittamisesta. Hakemukseen on liitettävä selvitys kiinteistön käytöstä ennen luovutusta ja sen jälkeen. Hakemukseen on liitettävä opetusministeriön lausunto verovapauden edellytysten täyttymisestä.

Jos hakemus on tehty ja verovapaan luovutuksen edellytysten täyttymisestä on esitetty selvitys ennen veron suorittamista, verovirasto voi päättää, että veroa ei ole suoritettava.

Palautettu tai suorittamatta jäänyt vero on suoritettava, jos kiinteistön tai huoneiston käyttötarkoitus muuttuu ennen kuin 5 vuotta on kulunut luovutuksesta tai jos kiinteistön tai huoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet mainitun ajan kuluessa luovutetaan edelleen muulle kuin 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle taholle 2 momentissa tarkoitettuun käyttöön. Veroa ei ole kuitenkaan suoritettava käyttötarkoituksen muuttumisen perusteella silloin, kun omistajana on kunnan tai kuntayhtymän omistama osakeyhtiö ja kiinteistö tai huoneisto otetaan 43 b §:ssä tarkoitettuun käyttöön. Vero on suoritettava viimeistään 6 kuukauden kulu-



*essa luovutuksesta tai siitä ajankohdasta, jona kiinteistön tai huoneiston käyttötarkoitus on muuttunut.*

—————  
*Tämä laki tulee voimaan    päivänä  
kuuta 200 .*

*Lain 43 b ja 43 c §:ää sovelletaan luovutukseen, joka tapahtuu 1 päivänä tammikuuta 2007 ja 31 päivänä joulukuuta 2012 välisenä aikana.*

—————