

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi määraaikaisesti voimassa olevaa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettua lakia sekä sosiaalihuoltolakia.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettuun lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa, jos kunnat eivät omaloitteisesti ole muodostaneet lain edellyttämää väestöpohjaa joko perustamalla palveluita varten kuntien yhteistoiminta-alueen tai tekemällä kuntaliitoksen. Valtioneuvosto päättäisi näissä tapauksessa väestöpohjaväestömuutoksen täyttävän yhteistoiminta-alueen perustamisesta ja siihen kuuluvista kunnista tai kunnan liittämistä jo perustettuun yhteistoiminta-alueeseen. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon eheyttä vahvistavat säännökset, joiden mukaan yhteistoiminta-alueelle tulee siirtää perusterveydenhuollon lisäksi myös sosiaalihuollon tehtävät kokonaisuutena. Edellä esitetystä poiketen yhteistoiminta-alueeseen

kuuluva kunta voisi kuitenkin jatkossakin huolehtia lasten päivähoitoon sekä lasten kotihoitoon ja yksityisen kodinhuollon tukeen liittyvistä tehtävistä.

Esityksen mukaan kuntien ja yhteistoiminta-alueiden tulee täyttää laissa edellytetyt väestöpohjat vuoden 2013 alusta. Laissa perusterveydenhuollon lisäksi siirrettäväksi edellytetyt sosiaalihuollon palvelut tulee siirtää yhteistoiminta-alueille viimeistään vuodesta 2015 alkaen.

Sosiaalihuoltolaissa säädettäisiin valtioneuvostolle oikeus myöntää oikeus poiketa sosiaalihuollon tehtävien siirrosta edellyttäen, että kunnat valmistelevat viimeistään vuoden 2017 alusta käynnistyvää kuntaliitosta tai sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamista yhdessä suuremman asukasmäärän kokonaisuudessa kuin mitä kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain nojalla on päätetty.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun eduskunta on ne hyväksynyt.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö.....	3
2.2 Käytäntö.....	4
Kuntaliitokset.....	4
Yhteistoiminta-alueet ja niiden väestöpohjat.....	5
Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio yhteistoiminta-alueilla.....	6
2.3 Nykytilan arviointi.....	7
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	8
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	9
5 ASIAN VALMISTELU.....	11
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	12
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	12
1.1 Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta.....	12
1.2 Sosiaalihuoltolaki.....	17
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	18
3 VOIMAANTULO.....	18
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	18
LAKIEHDOTUKSET.....	21
1. Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain muuttamisesta.....	21
2. Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta.....	23
LIITE.....	25
RINNAKKAISTEKSTIT.....	25
1. Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain muuttamisesta.....	25
2. Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta.....	29

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettu laki (169/2007, jäljempänä *puitelaki*), tuli voimaan helmikuussa 2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun saakka. Uudistuksen ja lain tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää sekä tarkistaa valtion ja kuntien välistä tehtävänjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoitus on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytykset kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Eduskunta edellytti vastauksessaan (EV 259/2006 vp) hallituksen esitykseen laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (HE 155/2006 vp), että hallitus antaa vuonna 2009 eduskunnalle selonteon kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteutuksesta sekä kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan puitelain tavoitteiden toteutumisesta. Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle selonteon kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta marraskuussa 2009 (VNS 9/2009 vp, jäljempänä *selonteko*). Tähän hallituksen esitykseen sisältyvä kuvaus nykytilasta, nykytilan arviointi ja ehdotukset perustuvat selonteossa esitettyihin arvioihin ja kehittämisehdotuksiin.

Uudistusta perusteltiin voimakkailla rakenteellisilla muutoksilla, joita kunnat lähivuosina kohtaisivat. Väestön vanhenemisen, palvelukysynnän kasvun, sisäisen muuttoliikkeen, yhdyskuntarakenteen tiivistymisen, henkilöstön eläkkeelle siirtymisen, työvoiman niukkenemisen sekä julkisen talouden paineiden samoin kuin palveluiden tuotantotapojen monimuotoistumisen nähtiin vaativan uutta osaamista sekä syvenevää yhteis-

työtä kuntien kesken sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Muutosten katsottiin kasvattavan entisestään tarvetta kuntien yhteistoiminnalle ja vähentävän kuntarajojen merkitystä. Kokonaisuutena toimintaympäristömuutosten nähtiin edellyttävän kunta- ja palvelurakenteen muuttamista, jotta kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu turvattaisiin myös tulevaisuudessa.

Selonteon mukaan hallituksen lähtökohtana on, että kunta- ja palvelurakenneuudistusta jatketaan määrätietoisesti puitelain ja uudistukselle asetettujen tavoitteiden suuntaisesti. Selonteossa todetaan, että hallitus käynnistää vuoden 2010 aikana mahdollisten lainsäädäntöön liittyvien tai muiden esitysten valmistelun asiakokonaisuuksissa, joita selonteon toimenpiteet edellyttävät. Lisäksi jatketaan selonteossa linjatulla tavalla jo aiemmin käynnistyneiden prosessien ja lainsäädännön, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöuudistusten, valmistelua.

Eduskunnan hallintovaliokunta on selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 8/2010 vp) todennut pitävänsä tärkeänä, että hallitus antaa vielä näillä valtiopäivillä eduskunnalle esityksen kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan puitelain muuttamiseksi siten, että lakiin lisätään sosiaali- ja terveydenhuollon eheyttä koskeva säännös ja että valtioneuvostolle annetaan toimivalta velvoittaa kunta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen puitelaissa tarkoitettua väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi vuoden 2013 alusta lukien.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tarkoituksena on puitelain 1 §:n mukaisesti kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjär-

jestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja 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 edellytykset kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Lain tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakente. Lain tavoitteena on myös taloudellinen ja kattava palvelurakenne, joka turvaa laadukkaat palvelut ja niiden saatavuuden.

Puitelain 4 § määrittelee keinot lain tavoitteiden saavuttamiselle. Ne ovat kuntarakenteen vahvistaminen kuntien yhdistymisten kautta, palvelurakenteiden vahvistaminen kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut ja kuntien yhteistoiminnan lisääminen. Toiminnan tuottavuutta parannetaan tehostamalla kuntien palveluiden järjestämistä sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä.

Lain 5 §:n mukaan kunnan tulee muodostua toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat myös perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan yhteistoiminta-alueen. Puitelain mukaan perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät tulee järjestää vähintään noin 20 000 asukkaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella. Tästä voidaan poiketa saaristoisuuden, pitkien etäisyyksien, kansalliskieliä koskevien kielellisten oikeuksien tai saamelaisia koskevien kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamiseksi. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä koskee väestöpohjavaatimus, joka on vähintään noin 50 000 asukasta. Lisäksi kuntien tulee lain 6 §:n nojalla kuulua laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen kuntayhtymiin, joille voidaan erikoissairaanhoidon ja erityishuollon lisäksi antaa laajemminkin järjestämisvastuuta palveluissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ammatillisen peruskoulutuksen palvelut tulee siten

puitelain mukaan järjestää edellä mainitut väestöpohjat täyttävissä organisaatioissa. Jos kunta ei itsessään täytä väestöpohjavaatimusta, sen tulee joko toteuttaa kuntaliitos tai liittyä usean kunnan muodostamaan yhteistoiminta-alueeseen. Puitelain 5 §:n mukaan yhteistoiminta-alue voi olla kuntalaissa (365/1995) tarkoitettu kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue voidaan muodostaa myös siten, että yhteistoiminta-alueen kunnat sopivat tehtävien antamisesta kuntalain mukaisesti alueen yhden kunnan hoidettavaksi. Tällöin tehtävistä vastaavaan kuntaan perustetaan kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin.

Puitelain 5 §:n mukaan edellä mainitulla vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjalla tulee huolehtia perusterveydenhuollon kokonaisuudesta sekä perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä. Laissa ei tarkemmin määritellä, mitkä sosiaalitoimen tehtävät liittyvät kiinteästi perusterveydenhuoltoon. Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistyö on erityisen tärkeää vanhenevan väestön palveluiden, mielenterveytyön, päihdehuollon sekä lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi. Eduskunnalle annetussa kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevassa selonteossa todetaan valtioneuvoston kannanottona, että yhteistoiminta-alueelle tulee muodostua sellainen kaikille kunnille yhteinen palvelukokonaisuus, joka integroi perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluita.

2.2 Käytäntö

Kuntaliitokset

Kunta- ja palvelurakennemuutostuksella on ollut jo tähän mennessä merkittävä vaikutus kuntarakenteen kehittymiseen ja pienten kuntien määrän vähenemiseen. Kuntien määrä tulee vuodesta 2007 vuoteen 2013 varmuudella vähenemään 431 kunnasta enintään 331 kuntaan eli vähintään 100 kunnalla. Kunnissa oli vuonna 2007 keskimäärin 13 125 asukasta, kun kuntien keskimääräinen

asukasmäärä vuonna 2010 on 16 255. Kuntien mediaanikoko on vuosina 2007—2010 kasvanut 5 215 asukkaasta 6 026 asukkaaseen. Toteutuneet yhdistymiset ovat vähentäneet erityisesti kaikkein pienimpien kuntien määrää. Alle 2 000 asukkaan kuntien määrä on lähes puolittunut vuosina 2008—2010.

Suurimpien kaupunkiseutujen alueilla kuntaliitoksia on toisaalta tapahtunut verrattain vähän. Rakenteiden ja siten palveluidenkin kehittäminen on saattanut jäädä vähäiseksi kaupunkien täyttäessä lähtökohtaisesti puitelain väestöpohjakriteerit. Poikkeuksia tähän ovat kuitenkin olleet mm. Kouvolan seutu (kuuden kunnan yhdistyminen), Hämeenlinnan seutu (kuuden kunnan yhdistyminen) ja Jyväskylän seutu (kolmen kunnan yhdistyminen). Hämeenlinna, Salo ja Seinäjoki nousivat vuonna 2009 toteutuneiden yhdistymisten myötä suurimpien kaupunkien joukkoon. Näiden lisäksi suurista kaupunkiseuduista yhdistymisiä on tehty myös Oulussa, Lappeenrannassa ja Joensuussa.

Kuntarakenne on kuitenkin tapahtuneiden muutosten jälkeenkin vielä hajanainen, vaikka eheytymistä on yhdistymisten myötä tapahtunut. Monien varsinkin pienten kuntien taloudellinen kantokyky palveluvalvoiteista vastaamiseen ikääntyvässä Suomessa on yhä haasteellisempi, vaikka sitä voidaan parantaa yhteistyörakenteita kehittämällä. Jatkossakin yhdistymisen hyödyt ja tarve riippuvat monista tekijöistä kuten siitä, millaisessa ympäristössä yksittäinen kunta toimii. Vahvimaksi tarve on nähty suurten ja keskisuurten kaupunkien ja niiden ympäristökuntien osalta.

Kuntarakenteen kehittämistä ovat tukeneet toimintaympäristön haasteet, heikentyvä taloustilanne, työvoiman saatavuuden heikkeneminen sekä tarve osaamisen vahvistamiseen pienissä kunnissa. Yhdistymisavustusten rakenteen ja mitoituksen muutokset ovat edistäneet kuntarakenteen kehittymistä merkittävästi. Kaksi muuta tärkeää tekijää ovat olleet puitelaissa säädetty 20 000 asukkaan väestöpohja ja kunnallisen vaalikauden vaihtuminen vuonna 2009. Puitelaissa asetetut väestöpohjavelvoitteet ovat kannustaneet kuntia tarkastelemaan kriittisesti mahdollisuuksiaan selvittää kasvavista palveluvalvoiteista itsenäisesti.

Yhteistoiminta-alueet ja niiden väestöpohjat

Puitelain 5 §:n mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka hoitaa perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtäviä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Tämän lisäksi kunnan tai yhteistoiminta-alueen tulee muodostua työsäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Edellä mainittu väestöpohjavaatimus on kuntia oikeudellisesti sitova. Väestöpohjavaatimuksesta voidaan poiketa saaristoisuuden tai pitkien etäisyyksien perusteella taikka kielellisten oikeuksien ja saamelaisten kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Yhteistoiminta-alueiden perustamisessa on puitelakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tavoitteena aiempaan 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. Kun perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalihuollon tehtävät järjestettäisiin koko maassa vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjalla, uudistuksella vahvistettaisiin näiden palvelujen järjestämisperustaa.

Eduskunnalle kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetussa selonteossa on arvioitu väestöpohjavaatimusten täyttymistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon integraation toteutumista yhteistoiminta-alueilla syksyn 2009 tilanteen mukaan. Puitelain sosiaali- ja terveydenhuollon väestöpohjavaatimuksen vähintään noin 20 000 asukkaasta täyttää valtaosa kunnista. Kuitenkin 60 kunnalta puuttuivat päätökset asiasta lokakuussa 2009. Näistä kahdeksalla kunnalla ei ole näköpiirissä minkäänlaista ratkaisua väestöpohjan täyttämiseksi. Syksyllä 2010 päätökset puuttuvat 46 kunnalla ja kuudella kunnalla ei ollut näköpiirissään minkäänlaista ratkaisua.

Kunnista 253 eli 80 prosenttia puitelain piirissä olevista kunnista on päättänyt muodostaa puitelain 5 §:ssä mainitun perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosi-

aalitoimen tehtävien yhteistoiminta-alueen. Yhteistoiminta-alueita on muodostumassa 67. Yhteistoiminta-alueiden alueella asuu 2 786 791 asukasta eli 52 prosenttia Suomen väestöstä. Yhteistoiminta-alueisiin kuuluvien ja muodostamista selvittävien kuntien keskikoko on 10 718 asukasta. Kaikissa yhteistoiminta-alueissa mukana olevista 260 kunnasta 26 on itsessään yli 20 000 asukkaan kunta.

Yhteistoiminta-alueiden käynnistyminen jaksottuu vuosille 2007—2013 siten, että valtaosa yhteistoiminta-alueista on käynnistynyt vuosina 2009 ja 2010. Yhteistoiminta-alueiden muodostamista koskevien päätösten ja suunnitelmien seurauksena perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvästä sosiaalitoimesta vastaavien organisaatioiden määrä lähes puolittuu 237:stä noin 120:een. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen väestöpohjat ovat merkittävästi kasvamassa ja myös kuntien välinen yhteistyö on lisääntynyt.

Uudistuksen kuluessa 16 kunnan osalta on katsottu toimenpiteiden olevan riittäviä, vaikka syntyneen yhteistoiminta-alueen tai uuden kunnan asukasmäärä ei yllä 20 000 asukkaaseen. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen täytäntöönpanon yhteydessä joidenkin yhteistoiminta-alueiden ja kuntien on katsottu päässeen olosuhteet huomioon ottaen mahdollisimman lähelle vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta. Perusteet väestöpohjavaatimuksesta poikkeamiselle ovat olleet seuraavat:

- 1) päätökset rakenteellisten ratkaisujen toteuttamisesta on tehty (päätökset kahden tai useamman kunnan liitoksesta ja/tai yhteistoiminta-alueen muodostamisesta);
- 2) yhteistoiminta-alue on toiminnallinen kokonaisuus;
- 3) muita luontevia kumppaneita tai vaihtoehtoa ei ole olemassa;
- 4) luontevaa laajenemissuuntaa ei ole olemassa ilman, että joudutaan rikkomaan muita yhteistyörakenteita;
- 5) sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyys toteutuu;
- 6) palveluiden järjestämisvastuu siirtyy yhteistoiminta-alueelle; sekä

7) olosuhteet huomioon ottaen on päästy mahdollisimman lähelle 20 000 asukasta.

Väestöpohjavaatimuksista poikkeamisesta ei edellä tarkoitetuissa tapauksissa ole kuitenkaan tehty hallinnollista päätöstä, vaan poikkeukset on todettu valtioneuvostossa il-takoulukäsittelyssä ja eduskunnalle uudistuksesta annetussa selonteossa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio yhteistoiminta-alueilla

Lähes kaikissa kunnissa, joissa perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta vastaa kunta, oli ennen puitelain voimaan tuloa (vuonna 2007) yhteinen lautakunta sosiaali- ja terveydenhuoltoa varten. Yhteiseen lautakuntaan ovat siirtyneet lähes kaikki kunnat. Enää vain kahdessa kunnassa on vuoden 2009 alusta alkaneella valtuustokaudella erilliset lautakunnat sosiaalihuoltoa ja terveydenhuoltoa varten. Lisäksi niin sanottua elämäntaakkarimallia soveltavissa kahdessa kunnassa sosiaali- ja terveydenhuollosta huolehtii kolme lautakuntaa. Kunnat ovat siis varsin kattavasti järjestäneet sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon yhteiseen lautakuntaan.

Paras -uudistuksen yhteydessä kysymys sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyydestä koskee siten lähinnä yhteistoiminta-alueita. Puitelaki ei edellyttänyt sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyyttä, vaan sitä, että kuntien harkinnan mukaisesti perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät hoidetaan yhteistoiminta-alueella. Täten sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisen eheyden ja yhtenäisyyden toteutuminen uudistuksen yhteydessä määräytyy pitkälti sen mukaan, miten kunnat soveltavat puitelain 5 §:ää eli mitä sosiaalihuollon palveluita kunnat ovat perusterveydenhuollon lisäksi siirtäneet tai siirtämässä yhteistoiminta-alueille.

Yleisimmäksi ratkaisuksi kunnissa näyttäisi kuntien antamien vastausten perusteella muodostuvan kaikkien sosiaalitoimen tehtävien siirtäminen päivähoitoa lukuun ottamatta. Näiden kuntien lukumäärä olisi yli sata vuoteen 2013 mennessä. Kuntia, jotka ovat ilmoittaneet, etteivät siirrä mitään sosiaalipalveluita yhteistoiminta-alueille (mikä on selvästi puitelain säännösten vastainen tilan-

ne), oli 2009 maaliskuussa 10, mutta ei enää yhtään vuoteen 2013 mennessä. Tilanne on kuitenkin edelleen avoin suuressa osassa kuntia ja yhteistoiminta-alueita. Lisäksi edellä mainitut vastaukset perustuvat kuntien arvioon vastaushetkellä eikä ratkaisusta ollut tuolloin vielä tehty lopullisia hallinnollisia päätöksiä kunnissa.

Kunnat, jotka ovat siirtäneet yksittäisiä sosiaalitoimen palveluja yhteistoiminta-alueille, ovat useimmin siirtäneet lasten ja nuorten psykososiaalisia palveluita, päihdehuollon palveluita ja vanhusten kotisairaanhoidon palveluita. Vastuu palvelujen järjestämisessä on useimmin jaettu päihde- ja vanhusten laitoshuollon palvelujen kohdalla. Tilanne ei kuntien vastausten mukaan oleellisesti muutu vuoteen 2013 mennessä.

Paras -uudistuksen vaikutuksia sosiaalihuoltoon yhteistoiminta-alueilla on tiedusteltu Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton koossa Sosiaalibarometrissa (2009) erikseen sosiaalijohdolta. Sen mukaan kunnissa, jotka kuuluvat yhteistoiminta-alueeseen ja ovat siirtäneet kaikki sosiaalitoimen palvelunsa yhteistoiminta-alueelle, uudistuksen vaikutukset nähdään myönteisimmin ja selkiyttävimmän. Kunnat, jotka siirtävät vain osan sosiaalipalveluista yhteistoiminta-alueille, kokevat uudistuksen vaikutukset muita kielteisempinä ja monimutkaisempina. Kunnissa, jotka eivät ole mukana yhteistoiminta-alueessa, vaikutukset koetaan melko myönteisinä ja selkiyttävinä.

2.3 Nykytilan arviointi

Väestöpohjavaatimusten eräs tarkoitus on ollut velvoittaa kunnat tekemään ensin päätökset niistä rakenteista, joiden puitteissa puitelain palveluihin kohdistuvia velvoitteita ja palveluiden kehittämistä on mahdollista ryhtyä toimeenpanemaan. Päätökset näistä rakenteellisista ratkaisuista piti alun perin esittää jo toimeenpanosuunnitelmien yhteydessä vuonna 2007. Väestöpohjavaatimusten saavuttamisessa ongelmana on monin paikoin ollut puitelain määräaikaisuus ja epäselvyys pysyvän lainsäädännön sisällöstä. Puitelaki ei sisällä pakotteita tai toimivaltuuksia tilanteissa, jossa lain velvoitteita ei toteuteta. Sosiaali- ja terveydenhuollossa kaikki kunnat eivät

edelleenkaan ole tehneet puitelain väestöpohjavelvoitteet täyttävää ratkaisua. Väestöpohjat ovat yleisesti kasvamassa, mutta rakenteet ovat paikoin kehittymässä hajanaiseen suuntaan.

Väestöpohjavaatimusten täyttäminen sosiaali- ja terveydenhuollon vähintään noin 20 000 asukkaan osalta ei ole mahdollista eikä monin paikoin takaa puitelain ja uudistuksen tavoitteiden toteuttamista niissä kunnissa, joilla on oikeus vedota laissa mainittuihin poikkeusperusteisiin (pitkät etäisyydet, saaristoisuus, kielelliset oikeudet sekä saamelaiden kielelliset ja kulttuuriset oikeudet). Ongelmana erityisesti pitkien etäisyyksien kunnissa on kuitenkin ollut, että poikkeamisoikeuden on tulkittu mahdollistavan automaattisesti jäämisen puitelain toimien ulkopuolelle sekä väestöpohjan että palveluiden kehittämisen osalta, vaikka oikeus koskee vain väestöpohjasta poikkeamista. Väestöpohjankin laajentamiseen tulee pyrkiä myös poikkeusperusteisiin vetoavissa kunnissa siten kuin se erityisolosuhteet huomioon ottaen on mahdollista.

Yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ammatillisessa peruskoulutuksessa on edennyt väestöpohjavoitteet huomioon ottaen hyvin, sillä eräitä harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjät ovat tehneet päätökset yhteistoiminnasta, joka täyttää vähintään noin 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen puitelain voimassaoloajan päättymiseen mennessä.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelun ja toteuttamisen ajan on sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta ollut huolestuttavaa se, että sosiaalihuolto uhkaa jakautua monilla yhteistoiminta-alueilla kahdelle hallintotasolle (kunta ja yhteistoiminta-alue). Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisen kokonaisuuden toteutuminen vaarantuu samanaikaisesti kun uudistuksen myötä kuntakentän toimijat vähenevät ja palvelujen järjestämiselle saadaan välttämättömät suuremmat väestöpohjat toteutuvien liitosten ja muodostettavien yhteistoiminta-alueiden kautta. Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistyö on erityisen tärkeää vanhenevan väestön palvelujen, mielenterveystyön, päihdehuollon sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin turvaamiseksi.

Valtioneuvosto on ottanut sosiaali- ja terveydenhuollon integraatioon kantaa kuntapalautteissaan. Kunnille 27.6.2008 lähetetyssä yleispalautteessa todettiin muun ohella seuraavaa:

”Yhteistoiminta-alueelle tulee muodostua sellainen kaikille kunnille yhteinen palvelukokonaisuus, joka integroi perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluita. Ratkaisut, joissa jokin kunta ei siirtäisi yhteistoiminta-alueelle lainkaan sosiaalitoimen tehtäviä tai joissa yhteistoiminta-alueella ei olisi mitään koko alueelle yhteisiä sosiaalitoimen tehtäviä, eivät ole puitelain mukaisia. Lain tavoitteiden toteuttamisessa on merkittävää myös se, kuinka laajasti sosiaalihuollon tehtäviä siirretään yhteistoiminta-alueelle, ovatko sosiaalihuolto ja perusterveydenhuolto uudistuksessa tasavertaisina tehtäväalueina ja pidetäänkö palvelukokonaisuudet eheinä. Puitelain tarkoittama sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio vaarantuisi tilanteissa, joissa kunnat suunnittelevat siirtävänsä yhteistoiminta-alueille toisistaan suuresti poikkeavia sosiaalihuollon tehtäväkokonaisuuksia. Palvelukokonaisuuksien eheys edellyttää, että yhteistoiminta-alueen kunnat kuuluvat samaan puitelain 6 §:n mukaiseen laajan väestöpohjan kuntayhtymään”.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa selonteossa todetaan, että uudistuksen toimeenpanon tukeminen valtion ohjauksen keinoin on jatkossa välttämätöntä. Erilaiset ja toteutuksessa eri vaiheissa olevat kunnat tarvitsevat erilaista tukea muutosten ja uudistuksen toteuttamiseksi. Kunnat ovat pitäneet valtion ohjausta uudistuksen aikana paikoin koordinoimattomana ja myös uudistusta koskevan lainsäädännön tuomia velvoitteita on kritisoitu. Väljä lainsäädäntö näyttää heijastuvan kuntien suuntaan osin epäselvänä ohjauksena. Selkeä ohjaus myös hälventäisi kuntatason mahdollista muutosvastarintaa sekä ristiriitaisia tulkintoja uudistuksen perustarkoituksesta.

Selonteon mukaan kunnissa toteutettava palveluiden kehittäminen on välttämätön edellytys sille, että puitelain tavoitteet palveluiden turvaamiseksi ja tuottavuuden lisäämiseksi toteutuvat. Kuntien yhdistymiset tai yhteistoiminta-alueiden perustamiset ovat luoneet tälle vasta edellytykset. Palvelurakentei-

den ja palveluiden kehittäminen puitelain tavoitteiden suuntaisesti on kuitenkin kesken erityisesti yhteistoiminta-alueiden toteutuksen ollessa vielä alkuvaiheessa. Selonteossa todetaan, että kuntien yhdistyminen ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ovat jatkossakin tasavertaisia vaihtoehtoja vahvistaa palvelujen järjestämisen väestöllistä ja taloudellista perustaa.

Selonteon sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa linjauksissa todetaan, että sama sosiaali- ja terveydenhuollon malli ei sellaisenaan sovellu koko maahan. Tulevissa ratkaisuissa on tunnistettava alueelliset erityispiirteet ja -tarpeet. Selonteossa on myös linjattu, että valtioneuvostolle säädetään toimivalta velvoittaa kunta yhteistoimintaan puitelaissa säädettyjen väestöpohjavaatimusten täyttämiseksi vuoden 2013 alusta lukien. Yhteistoimintamääräykset olisivat voimassa siihen saakka, kunnes kunnat yhteistoimintavelvoitteen mukaisesti toisin päättävät.

Eduskunnan hallintovaliokunta on selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 8/2010 vp) todennut pitävänsä tärkeänä, että hallitus antaa vielä näillä valtiopäivillä eduskunnalle esityksen kunta- ja palvelurakennemuutoksesta koskevan puitelain muuttamiseksi siten, että lakiin lisätään sosiaali- ja terveydenhuollon eheyttä koskeva säännös ja että valtioneuvostolle annetaan toimivalta velvoittaa kunta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen puitelaissa tarkoitettua väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi vuoden 2013 alusta lukien.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on varmistaa puitelaissa sosiaali- ja terveydenhuollolle säädetyn vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen toteutuminen kunnissa, jotka eivät omilla päätöksillään saa vaatimusta täytetyksi. Tavoitteena on siten puitelain mukaisesti turvata, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on jatkossa vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta maan kaikissa osissa. Esityksen tavoitteena on myös varmistaa, että sosiaali- ja terveydenhuolto muodostavat puitelain nojalla perus-

tettavilla yhteistoiminta-alueilla toiminnallisen kokonaisuuden ja että sosiaalihuollon tehtäväkokonaisuus ei palveluiden järjestämisen näkökulmasta perusteettomasti hajoaisi järjestettäväksi kahdella hallinnon tasolla eli kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettua lakia sekä sosiaalihuoltolakia.

Puitelakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään säännökset valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa, jos kunnat eivät oma-aloitteisesti ole muodostaneet lain edellyttämää väestöpohjaa joko perustamalla palveluita varten kuntien yhteistoiminta-alueen tai tekemällä kuntaliitoksen. Valtioneuvosto päättäisi näissä tapauksissa väestöpohjavaatimukset täyttävän yhteistoiminta-alueen perustamisesta ja siihen kuuluvista kunnista tai kunnan liittämisestä jo perustettuun yhteistoiminta-alueeseen.

Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi säännökset sosiaalihuollon tehtävistä, jotka perusterveydenhuollon lisäksi tulee siirtää yhteistoiminta-alueen järjestettäväksi. Yhteistoiminta-alueelle tulee siirtää perusterveydenhuollon lisäksi kaikki sosiaalihuollon tehtävät. Poikkeuksena olisivat kuitenkin tehtävät, joista säädetään lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996). Nämä tehtävät kunta voisi yhteistoiminta-alueeseen liittymisestä huolimatta hoitaa myös itse. Säännökset koskisivat sekä kuntien itse perustamia että valtioneuvoston päätöksellä perustettavia yhteistoiminta-alueita. Perustettaessa yhteistoiminta-alue valtioneuvoston päätöksellä valtioneuvosto myös päättäisi yhteistoiminta-alueelle perusterveydenhuollon lisäksi laissa siirrettäväksi edellytetyistä sosiaalihuollon tehtävistä.

Yhteistoiminta-alueelle voitaisiin siirtää myös muita tehtäviä.

Valtioneuvoston päätöksellä voitaisiin laissa säädetyin edellytyksin poiketa väestöpohjavaatimuksesta. Laissa ehdotetaan myös säädettäväksi tarkemmin valtioneuvoston toimivallasta sekä kuntien kuulemisesta ja muusta menettelystä valmisteltaessa valtioneuvoston päätöstä velvoittaa kunnat yhteistoimintaan.

Yhteistoiminta-alueiden tulisi täyttää laissa edellytetyt väestöpohjat vuoden 2013 alusta. Laissa perusterveyden lisäksi siirrettäväksi edellytetyt sosiaalihuollon palvelut tulisi siirtää yhteistoiminta-alueille viimeistään vuoden 2015 alusta.

Sosiaalihuoltolaissa säädettäisiin valtioneuvostolle toimivalta myöntää kunnalle oikeus poiketa sosiaalihuollon tehtävien siirrosta edellyttäen, että kunnat valmistelevat viimeistään vuoden 2017 alusta käynnistyvää kuntaliitosta tai sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamista yhdessä suuremman asukasmäärän kokonaisuudessa kuin mitä kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain nojalla on päätetty.

4 Esityksen vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvostolle toimivalta velvoittaa kunnat yhteistoiminta-alueella täyttämään puitelaissa sosiaali- ja terveydenhuollolle säädetty vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohja. Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon eheyttä vahvistavat säännökset, joiden mukaan yhteistoiminta-alueelle tulee siirtää perusterveydenhuollon lisäksi myös sosiaalihuollon tehtävät kokonaisuutena. Näin ollen ehdotetuilla lainmuutoksilla tehostetaan puitelaissa jo säädettyjen velvoitteiden toteutumista käytännössä.

Esitys ei muuta puitelain tavoitteita ja lain kunnilta jo edellyttämiä toimenpiteitä yhteistoimintarakenteiden muodostamiseksi. Suurin osa kunnista on jo voimassa olevien säännösten mukaan toiminut nyt annettavaksi ehdotettujen säännösten mukaisesti. Ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin vain niihin harvoihin kuntiin, jotka eivät ole halunneet tai olosuhteiden vuoksi voineet tehdä päätöksiä puitelaissa jo säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi.

Edellä todetun vuoksi esityksellä ei pääsääntöisesti ole sellaisia vaikutuksia, joita ei olisi otettu huomioon jo säädettäessä puitelakia. Tämän vuoksi esityksen vaikutuksen osalta viitataan niihin vaikutusarviointeihin, jotka on kuvattu puitelakia koskevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi

kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

Kunnissa pannaan parhailaan täytäntöön puitelaissa säädettyjä toimenpiteitä esimerkiksi yhteistoiminta-alueiden muodostamiseksi. Suuri osa jo perustetuista yhteistoiminta-alueista on aloittanut toimintansa vasta vuodesta 2009 ja osa aloittaa toimintansa vasta myöhemmin. Puitelaista eduskunnalle annetussa selonteossa arvioidaan kuitenkin yleisesti puitelain vaikutuksia tähän saakka.

Esityksellä pyritään turvaamaan, että puitelaissa asetetut vaikutustavoitteet toteutuisivat myös niissä kunnissa, jotka eivät ole vielä edenneet puitelain mukaiseen valmisteluun tai joissa valmistelu on ollut selvästi vajaavaista. Puitelaille sitä koskevassa hallituksen esityksessä asetetut vaikutustavoitteet voidaan kiteyttää seuraavasti:

1) kunnallisille palveluille tulee saada nykyistä vahvempi hallinnollinen ja taloudellinen perusta kasvattamalla palveluiden järjestämisvastuun väestöpohjia;

2) asukkaille pitää voida turvata palvelut väestön ikääntymisestä ja muuttoliikkeestä sekä niiden aiheuttamasta palveluiden kysynnän muutoksista riippumatta;

3) kunnille palveluiden käytön satunnaisvaihteluista aiheutuvaa kuormitusta pienennetään;

4) henkilöstön saatavuus ja osaaminen turvataan sekä uralla etenemisen mahdollisuuksia parannetaan;

5) perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon integraatiota vahvistetaan;

6) yhdenvertaisuutta palveluiden saatavuudessa ja laadussa lisätään;

7) erityispalvelut turvataan kaikissa kunnissa;

8) palveluiden tehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta parannetaan;

9) palveluiden järjestämisestä vastaavia tahoja kootaan harvempiin organisaatioihin; sekä

10) palveluiden kustannusten kasvua voidaan hidastaa.

Eduskunnalle puitelaista annetun selonteon mukaan uudistuksen tähänastiset vaikutukset näkyvät erityisesti hallinnollisten rakenteiden kehittämisessä. Uudistus ei ole vielä vahvasti edennyt palvelujen kehittämiseen. Uudistuksen myötä sosiaali- ja terveyspalveluita tul-

laan järjestämään suuremmissa kokonaisuuksissa, joko muodostuvilla yhteistoiminta-alueilla tai aiempaa suuremmissa kunnissa. Palvelujen järjestämisen väestöpohjat ovat kasvamassa ja kuntien välinen yhteistyö lisääntymässä. Rakenteet ovat kuitenkin paikoin kehittymässä hajanaiseen suuntaan eikä sosiaali- ja terveystoimi muodosta erityisesti kaikilla yhteistoiminta-alueilla yhtenäistä kokonaisuutta.

Selonteon mukaan uudistus onkin toistaiseksi keskeneräinen ja sen vaikutukset tulevat näkymään pääsääntöisesti pidemmällä aikavälillä. Selonteossa esitetyt arviot ovatkin monin paikoin alustavia. Vasta uudistuksen edetessä voidaan laajemmin arvioida sen vaikutuksia tuottavuuden kehittämiseen, menojen kasvun hillintään, palvelujen laatuun ja saatavuuteen sekä muun muassa henkilöstövoimavarojen riittävyteen. Samoin vasta pidemmällä aikavälillä on mahdollista tarkemmin tehdä arvioita uudistuksen vaikutuksista kielellisten oikeuksien toteutumiseen, kunnalliseen itsehallintoon, sukupuolten väliin tasa-arvoon sekä henkilöstön asemaan.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa aikaansaadut rakennemuutokset ovat välttämätön, mutta eivät vielä riittävä edellytys sille, että palvelujärjestelmä kestää ikääntyvän väestön asettamat haasteet. Toimintaympäristömuutokset ovat vahvistaneet tarvetta sille, että uudistustyön jatkossa on päästävä käsiksi myös palvelujen kehittämiseen.

Esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla pyritään turvaamaan edellä mainittujen vaikutustavoitteiden toteutuminen myös niissä kunnissa, joissa palveluiden väestöpohjat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio eivät ole kehittymässä vaikutustavoitteita tukevalla tavalla.

Esityksellä on hallinnollisia vaikutuksia erityisesti niissä kunnissa, jotka ovat toteuttaneet puitelaissa säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon väestöpohjavoitteet perustamalla yhteistoiminta-alueen, mutta jotka ovat siirtäneet yhteistoiminta-alueen järjestämisvastuulle vähemmän sosiaalihuollon tehtäviä kuin mitä esityksessä edellytetään vähintään siirrettäväksi. Nämä yhteistoiminta-alueet ja niihin kuuluvat kunnat joutuvat suunnittelemaan yhteistoiminta-alueen toiminnan osittain uudelta pohjalta, mikä lisää hallinnollista

työtä ja uudistuksen täytäntöönpanoon liittyviä kustannuksia kunnissa. Koska olosuhteet eri alueilla vaihtelevat tältä osin suuresti, eumääräisiä kustannusarvioita tästä lisätyöstä on mahdoton arvioida.

Esityksen hallinnolliset vaikutukset kohdistuvat myös niihin yli 20 000 asukkaan kuntiin, jotka itsessään täyttävät säädetyn väestöpohjan, mutta jotka eivät ole mukana yhteistoiminta-alueissa. Ne voivat joutua muodostaan jatkossa yhteistoiminta-alueita väestöpohjavaatimukset alittavien ilman yhteistyökumppaneita olevien kuntien kanssa, jos se on alueen olosuhteet huomioiden perusteltua. Vastaavasti jotkut väestöpohjavaatimukset täyttävät jo perustetut yhteistoiminta-alueet joutuvat ottamaan yhteistoiminta-alueeseen mukaan uusia kuntia.

Niille kunnille, joiden katsotaan täyttävän puitelain vaatimukset säädettyä pienemmällä väestöpohjalla, tulee valtioneuvoston tehdä poikkeukseen oikeuttavat hallinnolliset päätökset.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovainministeriössä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Esityksestä on neuvoteltu Suomen Kuntaliiton kanssa.

Esitys perustuu valtioneuvoston eduskunnalle marraskuussa 2009 kunta- ja palvelurakennemuutoksesta antamaan selontekoon sisältyviin linjauksiin ja eduskunnan niihin antamiin kannanottoihin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta

5 §. *Kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostaminen.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhteistoiminta-alueilla varmistettaisiin mahdollisuudet yhtenäiseen päätöksentekoon sosiaali- ja terveydenhuollon osalta sekä luotaisiin edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon eheän kokonaisuuden muodostamiseksi. Lisäksi ehdotetaan tarkennettavaksi väestöpohjavaatimuksia koskevaa poikkeussäännöstä siten, että siinä otettaisiin huomioon alueelliset mahdollisuudet muodostaa yhteistoiminta-alue.

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi pykälän 1 ja 2 momentteja. Momenteissa säädetään mahdollisuuksista täyttää lain velvoitteet joko kuntaliitoksin tai muodostamalla yhteistoiminta-alueen. Lisäksi säädetään yhteistoiminnan edellytyksistä sekä yhteistoiminnan organisoinnista.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhteistoiminta-alueen tulisi huolehtia perusterveydenhuollon lisäksi koko sosiaalihuollon tehtäväkokonaisuudesta.

Voimassa olevien säännösten mukaan yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja laissa tarkemmin määriteltävistä perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Sosiaalihuollon päätöksenteko hajautuu nykyisin kahdelle hallintotasolle niillä yhteistoiminta-alueilla, joille kunnat ovat siirtäneet vain osan sosiaalihuollon tehtävistä. Palvelukokonaisuuksista voi näillä alueilla muodostua hajanaisia ja asiakkaan kannalta vastuu palvelujen järjestäjästä on epäselvä. Näissä kunnissa on yhteistoiminta-alueita koskeva uudistus myös koettu muita kielteisempinä ja monimutkaisempina. Esityksessä ehdotetaan, että yhteistoiminta-alueiden järjestämisvastuulle tulevat tehtävät määriteltäisiin nykyisestä poiketen kokonaisuutena. Määrittely olisi siten tarkkarajainen sekä yhtenäinen maan eri osia ajatellen.

Uudessa 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksesta, jonka mukaan yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat kunnat voisivat edelleen hoitaa lasten päivähoidon liittyvät tehtävät. Osa kunnista on siirtänyt lasten päivähoidon muuhun hallinnonalaan kuin sosiaalitoimeen, esimerkiksi sivistystoimeen. Siten näiden kuntien osalta ei päivähoidon kuntaan jättämisessä ole kysymys samalla tavalla sosiaalitoimen hajaantumisesta tai sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyydestä. Kunnilla olisi kuitenkin ehdotetun muutoksen jälkeenkin mahdollisuus siirtää myös lasten päivähoidon liittyvät tehtävät yhteistoiminta-alueelle.

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) säädetään oikeudesta lasten päivähoidosta annetun lain 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettulle päivähoidopaikalle vaihtoehtoiseen lapsen hoidon järjestämiseksi suoritettavaan taloudelliseen tukeen. Edellä mainitut lait muodostavat siten lasten päivähoidon liittyvien tehtävien kokonaisuuden. Tästä syystä pykälässä mainittaisiin molempien lakien mukaiset tehtävät sellaisina, jotka kunta voi yhteistoiminta-alueeseen liittymisen jälkeenkin hoitaa itse.

Pykälän 5 momentti vastaisi asiasällöltään aiempaa 4 momenttia. Siinä säädettäisiin ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisen järjestämisluvan väestöpohjavaatimuksesta. Väestöpohjavaatimus on vähintään noin 50 000 asukasta.

Pykälän 6 momentissa säädetään 3 ja 5 momenteissa säädetyjä väestöpohjavelvoitteita koskevista poikkeuksista. Momentti vastaa aiempaa 5 momenttia muutoin paitsi, että momenttiin esitetään lisättäväksi uusi 4 kohta, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta valtioneuvoston päätöksellä poiketa väestöpohjavaatimuksesta, jos toiminnallisen kokonaisuuden muodostavan kunnan tai yhteistoiminta-alueen perustamiseksi on alueelliset olosuhteet huomioon ottaen tehty kunnissa riittävät päätökset.

Momentin 1—3 kohdat säilyisivät asiasällöltään muuttumattomina. Momentin 1 kohdassa saaristokunnilla tarkoitettaisiin saariston kehityksen edistämisestä annetun

lain (494/1981) 3 §:n mukaisia kuntia. Lain mukaan saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, sekä muut saaret ja mantereen 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 saaristosaan. Valtioneuvosto on 18 päivänä syyskuuta 2008 antanut asetuksen saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista, joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä (608/2008). Asetuksen 1 §:n mukaan saaristokuntia ovat:

- Kemiönsaari, Kustavi ja Länsi-Turunmaa; (Varsinais-Suomi),
- Enonkoski, Puumala ja Sulkava (Etelä-Savo),
- Maalahti (Pohjanmaa) ja
- Hailuoto (Pohjois-Pohjanmaa).

Yhteistoiminta-alueen muodostamiselle säädetyistä edellytyksistä voitaisiin poiketa, jos toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei ole mahdollista edellä mainittujen saaristokuntien osalta.

Pitkällä etäisyydellä tarkoitettaisiin eri kunnissa olevien keskusten yli 40 kilometrinpituisia välimatkaa yleisiä teitä pitkin. Nämä kunnat on yhteensä 30. Kunnat ovat Enontekiö, Hailuoto Heinävesi, Ilomantsi, Inari, 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) ja Etelä-Savon (Heinävesi ja

Puumala) maakunnissa sijaitsevia kuntia. Koska Kuhmo, Puolanka ja Sotkamo kuuluvat Kainuun hallintokokeilukuntiin, joihin puitelakia ei sovellettaisi, tältä osin pitkiä etäisyyksiä koskeva säännös koskisi siten 27 kuntaa, joista kaksi kuntaa eli Hailuoto ja Puumala ovat myös saaristokuntia.

Yhteensä säännöksen tarkoittamia saaristokuntia ja pitkän etäisyyden kuntia olisi siten 33 kuntaa.

Kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostamiselle säädetyistä edellytyksistä voitaisiin momentin 2 kohdan mukaan poiketa, jos se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin saame-laisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamisesta koskevasta poikkeuksesta

Ehdotettava uusi momentin 4 kohta koskisi tilanteita, joissa kunnan tai yhteistoiminta-alueen perustamiseksi on alueelliset olosuhteet huomioon ottaen tehty kunnissa riittävät päätökset. Kuten edellä nykytilan kuvauksessa on tarkemmin kuvattu, kunta- ja palvelurakennemuutoksen täytäntöönpanon yhteydessä yhteistoiminta-alueiden ja kuntien on katsottu eräissä tapauksissa päässeen olosuhteet huomioon ottaen mahdollisimman lähelle vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta. Tällöin on edellytetty, että:

- 1) päätökset rakenteellisten ratkaisujen toteuttamisesta on tehty (päättökset kahden tai useamman kunnan liitoksesta tai yhteistoiminta-alueen muodostamisesta);
- 2) yhteistoiminta-alue on toiminnallinen kokonaisuus;
- 3) muita luontevia kumppaneita tai vaihtoehtoa ei ole olemassa;
- 4) luontevaa laajenemissuuntaa ei ole olemassa ilman, että joudutaan rikkomaan muita yhteistyörakenteita;
- 5) palveluiden järjestämisvastuu siirtyy yhteistoiminta-alueelle; sekä
- 6) olosuhteet huomioon ottaen on päästy mahdollisimman lähelle 20 000 asukasta.

Tarkoituksena on, että säännöksessä tarkoitettuja edellytyksiä alueellisista olosuhteista ja kuntien riittävästä toimenpiteistä tulkittaisiin aiemmin muodostuneen edellä kuvatun käytännön mukaisesti. Tarkoituksena olisi, että ne, jotka ovat jo aiemmin saaneet poikkeuksen, täyttäisivät lähtökohtaisesti myös

ehdotetun säännöksen mukaiset edellytykset. Koska aiempi poikkeuskäytäntö perustui vain seurantaryhmän käytäntöön, esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tällaisesta poikkeusmahdollisuudesta valtioneuvoston myöntämän päätöksen perusteella. Poikkeusmahdollisuus koskisi vain väestöpohjaa eikä sosiaalihuollon palvelujen siirtoa. Poikkeussäännös edellyttäisi lisäksi valtioneuvoston nimenomaista päätöstä ja menettely poikkeaisi siten muista poikkeussäännöksistä, joissa kunta on voinut vedota suoraan poikkeusperusteeseen eikä poikkeaminen perustu valtioneuvoston päätökseen.

Ehdotus merkitsisi, että valtioneuvoston tulisi myöntää poikkeus myös niille kunnille ja yhteistoiminta-alueille, joiden on aiemmin katsottu voivan poiketa väestöpohjavaatimuksesta.

Pykälän 7 momentti olisi uusi ja siinä säädettäisiin sosiaali- ja perusterveydenhuollon järjestämistä väestöpohjavelvoitteen täytäntöönpanon aikataulusta. Kuntien perusterveydenhuoltoa koskevien yhteistoimintajärjestelyjen tulisi täyttää lain mukaiset väestöpohjavelvoitteet vuoden 2013 alusta lukien. Sosiaalihuollon tehtävissä väestöpohjavelvoitteen olisi täyttyvä 15 §:ssä ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan vuoden 2015 alusta lukien.

5 a §. Valtioneuvoston toimivalta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan. Pykälässä säädetään valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan, jos kunta ei täytä 5 §:n 3 momentissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle säädetyjä väestöpohjavaatimuksia tai jos kunta ei ole antanut yhteistoiminta-alueelle mainitussa säännöksessä säädetyjä tehtäviä. Mainitun 5 §:n 3 momentin mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollon tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Yhteistoiminta-alueelle tulee siirtää perusterveydenhuollon lisäksi sosiaalihuollon tehtävät. Yhteistoiminta-alueeseen kuuluva kunta voisi kuitenkin edelleen huolehtia itse lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) säädetyistä tehtävistä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi päättää, että kunta liitetään jo perustettuun yhteistoiminta-alueeseen tai että kunta muodostaa muiden kuntien kanssa kokonaan uuden yhteistoiminta-alueen. Jos yhteistoiminta-alueelle ei ole siirretty edellä mainittuja tehtäviä, valtioneuvosto voi kuntien puolesta päättää, että mainitut tehtävät siirtyvät yhteistoiminta-alueelle.

Päättyessään kuntien velvoittamisesta yhteistoimintaan ja sosiaalihuollon tehtävien siirrosta yhteistoiminta-alueelle valtioneuvosto samalla päättää mahdollisista 5 §:n mukaisten poikkeusten myöntämisestä väestöpohjavaatimuksista. Vaikka valtioneuvostolla onkin harkintavaltaa poikkeusten myöntämisessä, sen tulee kuitenkin yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti käsitellä poikkeusperusteisiin vetoavia kuntia samanlaisissa olosuhteissa samalla tavalla.

Pykälän 2 momentin mukaan velvoittaes- saan kunnat yhteistoimintaan valtioneuvosto voi päättää yhteistoiminta-alueeseen kuuluvista kunnista, yhteistoiminta-alueen oikeudellisesta muodosta, yhteistoiminta-alueen päätöksenteosta vastaavista toimielimistä ja niiden kokoonpanosta sekä äänivallan jakautumisesta toimielimissä, kuntayhtymän perussopimukseen tai muuhun yhteistoiminta-alueen perustamista koskevaan sopimukseen otettavista asioista, yhteistoiminta-alueelle siirrettävistä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä sekä tehtävien siirron ajankohdasta, tavasta, jolla kunnat ovat velvollisia rahoittamaan yhteistoiminta-alueelle siirretyt palvelut, henkilöstön mahdollisesta siirtymisestä yhteistoiminta-alueen palvelukseen sekä muista mahdollisista yhteistoiminta-alueen muodostamiseksi välttämättömistä asioista. Yhteistoiminta-alue on oikeudelliselta muodoltaan kuntalaissa säädetyin mukaisesti kuntayhtymä tai vaihtoehtoisesti yksi kunta hoitaa kuntien sopimuksen perusteella tehtävät kaikkien yhteistoiminta-alueen kuntien puolesta.

Käyttäessään päätösvaltaansa velvoittaa kunnan yhteistoimintaan valtioneuvosto puuttuu päätöksen varsinaisena kohteena olevan kunnan lisäksi muiden yhteistoiminnan osapuolena olevien kuntien asemaan. Tämä tulee ottaa huomioon valtioneuvoston

päätöksenteossa. Muiden kuntien asemaan ei ole tarkoitus puuttua enempää kuin se on puitelain säättämien edellytysten täyttämiseksi tarpeellista.

Jos valtioneuvosto päättää liittää kunnan jo olemassa olevaan tai päätettyyn yhteistoiminta-alueeseen (isäntäkunta tai kuntayhtymä), kunta tulisi liittää yhteistoiminta-alueeseen samoilla ehdoilla kuin yhteistoiminta-alueen muut kunnat ovat siinä jo mukana. Näin valtioneuvoston päätöksellä ei muutettaisi jo päätetyn yhteistoiminta-alueen peruskonseptia. Yhteistoiminta-alueen hallintomalli, sille annettavat tehtävät, rahoitus ja henkilöstön asema määräytyisivät valtioneuvoston velvoitteen kohteena olevan kunnan osalta sen mukaan, mitä yhteistoiminta-alueen muut kunnat ovat aikaisemmin sopineet. Valtioneuvoston päätöksellä puututtaisiin siten yhteistoiminta-alueen muiden kuntien asemaan mahdollisimman vähän. Tästä ehdotetaan säädettäväksi 5 b §:n 3 momentissa.

Muodostettaessa yhteistoiminta-alueiden ulkopuolisista kunnista kokonaan uusi yhteistoiminta-alue valtioneuvoston harkintavalta olisi laajempi. Tällöin valtioneuvosto voisi päättää yhteistoiminta-alueen hallintomallista, sille siirrettävistä tehtävistä, rahoituksesta ja henkilöstöstä tavalla, jonka valtioneuvosto katsoo tarkoituksenmukaiseksi ja joka täyttää puitelain vaatimukset. Kunta voitaisiin myös velvoittaa yhteistyöhön sellaisen kunnan kanssa, joka itsessään täyttää väestöpohjavaatimukset ja joka ei ole mukana yhteistoiminta-alueissa. Tällöin useimmiten on kyse tilanteesta, jossa pienemmän kunnan sosiaali- ja terveystalvet siirrettäisiin väestöpohjavaatimukset täyttävän kunnan järjestämisvastuulle ns. isäntäkuntamallilla. Tällöinkin valtioneuvosto voisi päättää yhteistoiminta-alueen hallintomallista, sille siirrettävistä tehtävistä, rahoituksesta ja henkilöstöstä tavalla, jonka valtioneuvosto katsoo tarkoituksenmukaiseksi ja joka täyttää puitelain vaatimukset. Tällaisessa ratkaisussa valtioneuvoston tulisi kuitenkin erityisesti ottaa huomioon isäntäkunnan näkemykset.

Pykälän 3 momentin mukaan velvoittaessaan kunnat yhteistoimintaan valtioneuvosto voi päättää, että yhteistoiminta-alueeseen kuuluu myös kunta, joka voi poiketa säädetystä väestöpohjavaatimuksesta saaristoisuus-

den tai pitkien etäisyyksien vuoksi, jos alueelliset olosuhteet huomioon ottaen alueen muut kunnat eivät voisi muodostaa riittävää toiminnallista kokonaisuutta. Samoin perustein myös väestöpohjavelvoitteen täyttävä kunta voitaisiin velvoittaa yhteistoimintaan, koska toiminnallisen kokonaisuuden saavuttaminen alueella voi olla riippuvainen myös väestöpohjavelvoitteen täyttävästä kunnasta. Voimassa olevan lain mukaan ei ollut tarkoitus, että saaristokunnat ja pitkien etäisyyksien kunnat jäisivät automaattisesti puitelain edellyttämien toimenpiteiden ulkopuolelle, vaan palveluita tulisi näissäkin kunnissa kehittää ja väestöpohjan laajentamiseen tulisi pyrkiä siten kuin se erityisolosuhteet huomioon ottaen on mahdollista. Käytännössä suurin osa näihin poikkeamisperusteisiin vetoavista kunnista ei ole kuitenkaan edennyt puitelain mukaisten tavoitteiden suuntaan juuri lainkaan. Tämä koskee erityisesti pitkien etäisyyksien kuntia. Saaristokunnissa sen sijaan on monessa tapauksissa tehty rakenteellisia uudistuksia poikkeamisperusteisiin vetoamisen mahdollisuudesta huolimatta.

Edellä kuvattua mahdollisuutta ulottaa yhteistoimintavelvoite myös saaristokuntiin ja pitkien etäisyyksien kuntiin ei ehdoteta sovellettavaksi kunnissa, joissa poikkeaminen yhteistoimintavelvoitteesta perustuu suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseen tai saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseen. Kaksikielisissä kunnissa kuntaliitoksissa ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa on edetty hyvin. Saamelasten kotiseutualueen kunnissa yhteistoimintavelvoitteet eivät puolestaan olisi kuntien sijainti ja etäisyydet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisia.

Pitkän etäisyyden sekä väestöpohjavelvoitteen täyttävä kunta voitaisiin 3 momentin nojalla velvoittaa yhteistoiminta-alueeseen lähinnä silloin kun näin voitaisiin saavuttaa vähintään noin 20 000 asukkaan toiminnallisen kokonaisuuden muodostuva sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alue.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston yhteistoimintaan velvoittava päätös olisi voimassa siihen saakka, kunnes kunnat yhteistoimintavelvoitteet täyttävällä tavalla toisin sopivat. Jos yhteistoiminta-alueen kunnat

valtioneuvoston päätöksen jälkeen sopivat keskenään valtioneuvoston päätöksestä poiketen, syrjäyttävät nämä sopimukset valtioneuvoston päätöksen. Kunnat eivät kuitenkaan voi sopia asioista, jotka tarkoittaisivat puitelaisissa säädetystä väestöpohjavaatimuksesta tai yhteistoiminta-alueelle siirrettävistä tehtävistä poikkeamista.

5 b §. *Menettely velvoittaessa kunnat yhteistoimintaan.* Pykälässä säädetään menettelystä valtioneuvoston velvoittaessa kunnat yhteistoimintaan perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon järjestämisessä. Pykälässä säädetään menettelyn käynnistymisen edellytyksistä, aikataulusta, päätöksen esittelevästä ministeriöstä, ministeriöiden välisestä yhteistyöstä, kuntien kuulemisesta, jo perustetun yhteistoiminta-alueen kuntien asemasta ja kuntien velvollisuudesta toimittaa valtiovarainministeriölle sen määräämät tiedot.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi käynnistää 5 a §:ssä säädetyn menettelyn, jos kunta ei elokuun loppuun 2011 mennessä ole tehnyt sitovaa päätöstä 5 §:n 3 momentissa säädetyn väestöpohjavaatimuksen täyttämistä ja yhteistoiminta-alueelle perusterveydenhuollon lisäksi siirrettävistä sosiaalihuollon tehtävistä. Menettelyn käynnistyminen ei kuitenkaan tarkoita, että valtioneuvosto tekisi kaikkien menettelyn piiriin kuuluvien kuntien osalta yhteistoimintaan velvoittavat päätökset. Jos kunta menettelyn kuluessa itse tekee päätökset väestöpohjavaatimukset sekä sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiovaatimukset täyttävästä yhteistoiminnasta, valtioneuvosto keskeyttää yhteistoimintaan velvoittavan päätöksensä valmistelun. Tavoitteena on, että mahdollisimman moni menettelyn piiriin kuuluvista kunnista tekisi päätökset itse mahdollisimman aikaisessa vaiheessa mutta viimeistään valtioneuvoston käynnistämisen menettelyn kuluessa.

Valtioneuvoston puolestaan tulee tehdä 5 a §:ssä tarkoitettu kuntia velvoittava päätös kesäkuun loppuun 2012 mennessä. Määräaika on tarpeen, koska yhteistoiminta-alueiden tulee käynnistyä jo vuoden 2013 alusta ja valtioneuvoston päätöksen täytäntöönpanolle on varattava riittävästi aikaa. Päätös tehdään valtiovarainministeriön esittelystä ja se val-

mistellaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston tulee ennen omaa päätöstään kuulla aikaisemmin perustettuun yhteistoiminta-alueeseen kuuluvia ja siihen liitettäviä kuntia sekä valtioneuvoston päätöksellä mahdollisesti perustettavaan uuteen yhteistoiminta-alueeseen liitettäviä kuntia.

Pykälän 3 momentissa säädetään 5 a §:n perusteluissa selostetusta menettelystä valtioneuvoston päättäessä liittää kunnan aikaisemmin perustettuun yhteistoiminta-alueeseen. Tällöin kunta tulisi liittää yhteistoiminta-alueeseen samoilla ehdoilla kuin yhteistoiminta-alueen muut kunnat ovat siinä jo mukana. Näin valtioneuvoston päätöksellä ei muutettaisi jo päätetyn yhteistoiminta-alueen toimintaan liittyviä peruslähtökohtia. Yhteistoiminta-alueen hallintomalli, sille annettavat tehtävät, rahoitus ja henkilöstön asema määräytyisivät valtioneuvoston veloitteen kohteena olevan kunnan osalta sen mukaan, mitä yhteistoiminta-alueen muut kunnat ovat yhteistoiminta-aluetta perustaessaan jo sopineet.

Pykälän 4 momentissa säädetään kuntien tai yhteistoiminta-alueen velvollisuudesta toimittaa valtiovarainministeriölle 5 §:ssä palveluiden järjestämiselle säädettyjen velvoitteiden täyttymisen arvioinnin edellyttämät tiedot siten kuin valtiovarainministeriön asetuksella tarkemmin säädetään. Tarkoitus on, että valtiovarainministeriö lähettää kaikille kunnille kyselyn, johon annettujen vastusten perusteella voidaan arvioida yhteistoiminta-alueilta edellytettujen vaatimusten täyttymistä. Tämän arvion pohjalta valtioneuvosto tekee päätöksen siitä, minkä kuntien ja yhteistoiminta-alueiden osalta se tulee käynnistämään 5 a §:ssä tarkoitettujen yhteistoimintaan velvoittavien päätösten valmistelun.

15 §. *Voimaantulo.* Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain voimaantulosääntöön ehdotetaan lisättäväksi siirtymäsääntökset, jotka koskisivat sosiaalihuollon tehtävien siirtoaikataulua, yhteistoimintavelvoitteiden sitovuutta sekä henkilöstön irtisanomissuojaa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettu laki on määräaikainen ja sen voimassaolo lakkaa 31 päivänä joului-

kuuta 2012. Siirtymäsäännöksillä lain yhteistoimintavelvoitteita sovellettaisiin kuitenkin vuoden 2014 loppuun saakka.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan nyt muutettavaksi ehdotettua 5 §:ää sovelletaan vuoden 2014 loppuun saakka. Lisäksi valtioneuvoston 5 a §:n nojalla määräämät yhteistoimintavelvoitteet olisivat voimassa vuoden 2014 loppuun. Valtioneuvosto voisi ennen vuoden 2014 loppua myös muuttaa määräämiään yhteistoimintavelvoitteita siten kuin tämän lain 5, 5 a ja 5 b §:ssä säädetään.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi sosiaalihuollon tehtävien siirron eli väestöpohjavaatimuksen täyttymisen aikataulusta. Sosiaalihuoltopalveluja koskevaa väestöpohjavaatimusta sovellettaisiin vuoden 2015 alusta lukien. Lisäksi säännökseen ehdotetaan lisättäväksi viittaussäännös sosiaalihuoltolakiin, jonka perusteella kunnalla olisi mahdollisuus hakea oikeutta poiketa sosiaalihuollon tehtävien siirtoaikataulusta.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös henkilöstön irtisanomissuojasta taloudellisia ja tuotannollisia irtisanomisperusteita vastaan silloin, kun kunnat siirtävät yhteistoiminta-alueelle sosiaalihuollon tehtäviä vuoden 2013 alun jälkeen tämän lain 5 §:n 3 ja 7 momentin mukaisesti. Mainitun 5 §:n 3 momentissa säädetään yhteistoiminta-alueelle siirrettävistä sosiaalihuollon tehtävistä ja edellä 2 momentissa säädetään, että nämä tehtävät tulee siirtää yhteistoiminta-alueelle eräin poikkeuksin viimeistään vuodesta 2015.

Jos yhteistoiminta-alueelle siirretään 5 §:n 7 momentin mukaisesti sosiaalihuollon tehtäviä vuoden 2012 lopun jälkeen, sovelletaan lain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettua irtisanomissuojaa 31 päivän joulukuuta 2017 loppuun siirrettävissä tehtävissä työskentelevään henkilöstöön kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla. Näin ollen vuoden 2013 alun jälkeen tapahtuviin tehtävien siirtoihin ei sovelleta täyttä viiden vuoden irtisanomissuojaa, vaan irtisanomissuojan pituus on 3—5 vuotta riippuen siitä, mistä ajankohdasta lukien lain edellyttämät tehtävät siirtyvät. Menettelyllä estetään irtisanomissuojan ulottuminen kohtuuttoman kauaksi tulevaan aikaan. Ehdotus myös turvaa, että irtisanomissuoja ei muo-

dostu yhteistoiminta-alueita muodostettaessa pidemmäksi kuin kuntaliitoksissa, joissa irtisanomissuoja voi ulottua enimmillään vuoden 2017 loppuun.

1.2 Sosiaalihuoltolaki

2 §. Pykälän viittaussäännöksiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annettuun lakiin.

2 a §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi uusi 2 a §, jossa säädettäisiin valtioneuvostolle toimivalta myöntää kunnalle oikeus poiketa puitelain sosiaalihuollon tehtävien siirron määräaikaa koskevasta poikkeuksesta sekä poikkeusta koskevasta menettelystä. Puitelain 15 §:n mukaan kunnan olisi siirrettävä sosiaalihuollon tehtävät yhteistoiminta-alueille viimeistään vuoden 2015 alusta lukien.

Säännöksen tarkoituksena on, että kunta voisi tarvittaessa saada oikeuden poiketa edellä mainitusta puitelain velvoitteesta, jotta kunnan ei tarvitsisi valmistella samaan aikaan kahta hallinnollista muutosta, joista ensimmäisen valmistelu olisi tarpeeton toisen suurempaa järjestelyä tarkoittavan vaihtoehdon toteutuessa.

Ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvosto voisi kunnan hakemuksesta myöntää kunnalle oikeuden poiketa sosiaalihuollon tehtävien siirrosta, jos kunnat valmistelevat kuntaliitosta tai sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamista yhdessä suuremman asukasmäärän kokonaisuudessa kuin mitä kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annetun lain nojalla on päätetty. Säännöksessä edellytettäisiin, että kaikki edellä mainittua järjestelyä valmistelevat kunnat olisivat tehneet valmistelusta päätöksen. Valtioneuvoston päätöksen edellytyksenä on lisäksi, että edellä mainitut järjestelyt on tarkoitus käynnistää viimeistään vuoden 2017 alusta lukien. Näin ollen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen integraatio toteutuisi myös näiden alueiden osalta viimeistään tällöin.

Säännös ei mahdollistaisi poikkeamista yhteistoimintaa koskevasta väestöpohjavelvoitteesta. Poikkeamismahdollisuus ei koskisi myöskään tilanteita, joissa kuntaliitos ei ratkaisisi puitelain mukaista yhteistoimintavelvoitetta.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan olisi haettava poikkeusta viimeistään vuoden 2013 loppuun mennessä. Valtioneuvosto voisi päättää lisäajasta vuoden 2014 kesäkuun loppuun mennessä. Päätös tehtäisiin sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä ja valmistellaan yhteistoiminnassa valtiovarainministeriön kanssa.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Puitelakia koskevan lakiehdotuksen 5 b §:n 4 momentin mukaan kuntien tai yhteistoiminta-alueen tulee toimittaa valtiovarainministeriölle 5 §:ssä palveluiden järjestämiseksi säädettyjen velvoitteiden täyttymisen arvioinnin edellyttämät tiedot siten kuin valtiovarainministeriön asetuksella tarkemmin säädetään. Tarkoitus on, että valtiovarainministeriö lähettää kaikille kunnille kyselyn, johon annettujen vastausten perusteella voidaan arvioida yhteistoiminta-alueilta edellytetyn väestöpohjavaatimusten täyttymistä ja yhteistoiminta-alueelle siirrettävien sosiaalihuollon tehtävien riittävyttä. Tämän arvion pohjalta valtioneuvosto tekee päätöksen siitä, minkä kuntien ja yhteistoiminta-alueiden osalta se tulee käynnistämään 5 a §:ssä tarkoitettujen yhteistoimintaan velvoittavien päätösten valmistelun.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun eduskunta on ne hyväksynyt. Ennen puitelain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Puitelakia koskevan lakiehdotuksen 5 b §:n mukaan valtioneuvosto voi käynnistää kunnat yhteistoimintaan velvoittavan menettelyn, jos kunta ei elokuun loppuun 2011 mennessä ole tehnyt sitovaa päätöstä palveluiden järjestämiseksi säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi. Tämä määräaika on tarpeen, jotta valtioneuvosto ehtisi valmistella yhteistoimintaan velvoittavat päätökset siten, että kunnat voivat käynnistää yhteistoiminnan vuoden 2013 alusta. Toisaalta kunnat tarvitsevat ajoissa ennen elokuun loppua 2011 tiedon, mihin mennessä niiden tulee tehdä yhteis-

toimintaa koskevat päätökset välttääkseen osaltaan valtioneuvoston toimenpiteiden käynnistymisen. Tämän vuoksi lakien olisi tultava voimaan mahdollisimman pian niiden antamisen jälkeen, viimeistään alkukevällä 2011.

4 Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on puitelakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 37/2006) arvioinut yhteistoiminta-alueita perustuslain näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa (PeVL 31/1996 vp). Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa (PeVL 32/2001 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 2 ja 3, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II ja s. 3 ja 4). Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 3). Valiokunta on kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteis-

työstä todennut (PeVL 11a/1984 vp, s. 2/I), että on hankalaa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Valiokunta on katsonut tämän näkökohdan koskevan ja viime kädessä rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille (PeVL 65/2002 vp, s. 3/I, PeVL 22/2006 vp, s. 2).

Puitelaissa edellytettyjen yhteistoiminta-alueiden osalta perustuslakivaliokunta totesi, että kunnat voisivat puitelain 5 §:n 2 momentin mukaan perustaa pykälän 3 ja 4 momentissa tarkoitettua yhteistoiminta-alueen, jonka tehtävät voidaan hoitaa joko kuntalain 76 ja 77 §:ssä säännellyn ns. isäntäkuntamallin mukaisella tavalla tai perustamalla tehtävien hoitamista varten kuntalain 78—86 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä. Sääntelyn tarkoitus on velvoittaa asukasluvultaan väestömäärävaatimuksia pienemmät kunnat kuulumaan ehdotuksessa tarkoitettuja tehtäviä varten järjestettäviin yhteistoiminta-alueisiin, jollei väestöpohjavaatimuksia ole mahdollista saavuttaa kuntaliitoksia tekemällä. Väestömäärävaatimukset täyttävälle kunnalle yhteistoiminta-alueeseen kuulumisen on vapaaehtoista.

Perustuslakivaliokunta myös totesi, että yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi annettavat tehtävät on määritelty puitelakiehdotuksen 3 ja 4 momentissa. Kysymys on rajatuista tehtäväkokonaisuuksista. Sääntely ei perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa ole yhteistoiminta-alueelle siirrettäviksi tarkoitettujen tehtävien osalta ongelmallista kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta.

Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin säädettäväksi valtioneuvostolle toimivalta määrätä kunta yhteistoimintaan puitelaissa säädetyin vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi järjestettäessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Valtioneuvosto voisi käyttää tätä toimivaltaansa, jos kunta ei omilla päätöksillään joko kuntaliitoksella tai kuntien yhteistoiminta-alueeseen liittymällä täytä väestöpohjavaatimusta. Kunta voitaisiin tällöin joko liittää jo

perustettuun yhteistoiminta-alueeseen tai valtioneuvosto voisi perustaa kokonaan uuden yhteistoiminta-alueen. Esityksessä ehdotetaan voimassa olevasta lainsäädännöstä poiketen, että valtioneuvosto voisi velvoittaa myös väestöpohjavaatimukset täyttävän yli 20 000 asukkaan kunnan yhteistoiminta-alueeseen, jos se on tarpeen sen läheisyydessä olevan pienemmän kunnan yhteistoimintavelvoitteiden täyttämiseksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että valtioneuvoston päätös velvoittaa kunnat yhteistoimintaan on voimassa vain siihen saakka, kunnes kunnat yhteistoimintavelvoitteet täyttävällä tavalla toisin päättävät. Tältä osin on siten kysymys puitelaissa kunnille jo säädetyin oikeudellisesti sitovan velvoitteen toteutumisen turvaamisesta, ei uudesta yhteistoimintavelvoitteesta tai sen laajentamisesta lukuun ottamatta tilanteita, joissa valtioneuvosto velvoittaa yhteistoimintaan väestöpohjavaatimuksen jo täyttävän kunnan. Esitys ei tältä osin ole ongelmallinen perustuslain näkökulmasta.

Toiseksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon eheästä kokonaisuudesta yhteistoiminta-alueilla. Ehdotetun säännöksen mukaan yhteistoiminta-alue huolehtisi perusterveydenhuollon lisäksi koko sosiaalihuollon tehtäväkokonaisuudesta. Näin turvataan kaikilla yhteistoiminta-alueilla mahdollisuus yhtenäiseen päätöksentekoon sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Poikkeuksena sääntelyyn olisi kuitenkin lasten päivähoito, jonka yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat kunnat voisivat edelleen hoitaa itse. Osa kunnista on siirtänyt lasten päivähoiton muuhun hallinnonalaan kuin sosiaalitoimeen, esimerkiksi sivistystoimeen. Siten näiden kuntien osalta ei päivähoiton kuntaan jättämisessä ole kysymys samalla tavalla sosiaalitoimen hajaantumisen tai sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyydestä. Kunnilla olisi kuitenkin ehdotetun muutoksen jälkeenkin mahdollisuus siirtää myös lasten päivähoitoon liittyvät tehtävät yhteistoiminta-alueelle. Voimassa olevien säännösten mukaan yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja laissa tarkemmin määrittelemättömistä perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin

20 000 asukasta. Tältä osin siirrettävät tehtävät määrättäisiin siten nykyisestä poiketen kokonaisuutena. Määrittely olisi siten tarkkarajainen sekä yhtenäinen koko maassa.

Toisaalta esitys edellyttäisi vielä perustettavilla usealla jo perustetulla yhteistoiminta-alueella sosiaalihuollon tehtävien siirtoa jo nykyistä laajemmin. Tällä halutaan turvata sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteensovittamista, jotta palvelut muodostaisivat käyttäjän kannalta toimivan kokonaisuuden. Menettelyn tarkoituksena on turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kaikissa kunnissa ja lisätä asukkaiden yhdenvertaisuutta palveluiden saatavuudessa maan eri osissa. Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää perusterveydenhuollon ja tarkemmin määrittelemättömiin siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien siirtämistä. Esityksessä ehdotetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät kootaan samalle vastuutaholle myös niillä yhteistoiminta-alueilla, joissa kunnat ovat siirtäneet yhteistoiminta-alueen järjestämistä vastuulle vain osan sosiaalihuollon tehtävistä. Nämä tehtävät on myös valtaosassa tapauksia siirretty jo perustetuille yhteistoiminta-alueille. Yhteistoimintatehtävät ovat siten tästä näkökulmasta luonteeltaan ylikunnallisia ja myös niiden hallinto on tarpeen järjestää ylikunnallisesti. Järjestely ei myöskään oleellisesti supista yhteistoimintaan velvollis-

ten kuntien yleistä toimialaa, vaikka se josakin määrin vähentääkin kuntien käytännön mahdollisuuksia yleisen toimialan nojalla itenäisesti päättää esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvistä lakiin perustumatonta palveluista. Esitystä ei tältä osin voi pitää ongelmallisena perustuslain kannalta.

Kunnille laissa säädetyillä yhteistoimintavelvoitteilla pyritään turvaamaan perustuslain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön edellyttämät palvelut maan eri osissa muuttuvissa olosuhteissa. Yhteistoimintavelvoitteiden tarkoituksena on lisätä kansalaisten yhdenvertaisuutta sosiaali- ja terveyspalveluissa. Esitysehdotuksella täsmennetään laissa jo nyt säädetyjä kuntien yhteistyövelvoitteita ja turvattaisiin tarvittaessa valtioneuvoston päätöksellä yhteistyövelvoitteiden käytännön toteutus niissä tilanteissa, joissa kunnat eivät näitä velvoitteita omilla päätöksillään toteuta. Kuntien myöhemmät päätökset yhteistyövelvoitteiden toteuttamiseksi syrjäyttäisivät valtioneuvoston päätöksen.

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus voitaneen käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007) 5 ja 15 § sekä
lisätään lakiin uusi 5 a ja 5 b § seuraavasti:

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—5 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.

Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Yhteistoiminta-alueelle voidaan antaa myös muita tehtäviä.

Sen estämättä, mitä edellä 3 momentissa säädetään, yhteistoiminta-alueeseen kuuluva

kunta voi huolehtia lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) tarkoitetuista tehtävistä.

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 5 momentissa väestöpohjalle säädetyistä vaatimuksista voidaan poiketa, jos:

1) toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei saaristoisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi ole 1 ja 2 momentissa säädetyllä tavalla mahdollista;

2) se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi;

3) se on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi; tai

4) valtioneuvosto myöntää kunnille oikeuden poiketa 3 momentissa säädetyistä väestöpohjavaatimuksesta, koska toiminnallisen kokonaisuuden muodostavan kunnan tai yhteistoiminta-alueen perustamiseksi on alueelliset olosuhteet huomioon ottaen tehty kunnissa riittävät päätökset.

Kunnan tai yhteistoiminta-alueen väestöpohjan tulee olla 3 momentin mukainen viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2013.

5 a §

Valtioneuvoston toimivalta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan

Jos kunta ei täytä 5 §:n 3 momentissa säädettyjä väestöpohjavaatimuksia joko itse tai kuulumalla yhteistoiminta-alueeseen, valtioneuvosto voi päättää, että kunta liitetään jo perustettuun yhteistoiminta-alueeseen tai että kunta muodostaa muiden kuntien kanssa kokonaan uuden yhteistoiminta-alueen. Jos perustetulle yhteistoiminta-alueelle ei ole annettu 5 §:n 3 momentissa säädettyjä tehtäviä, valtioneuvosto voi kuntien puolesta päättää, että mainitut tehtävät siirtyvät yhteistoiminta-alueelle.

Valtioneuvosto voi päättää:

- 1) yhteistoiminta-alueeseen kuuluvista kunnista;
- 2) yhteistoiminta-alueen oikeudellisesta muodosta 5 §:n 2 momentin mukaisesti;
- 3) yhteistoiminta-alueen päätöksenteosta vastaavista toimielimistä ja niiden kokoonpanosta sekä äänivallan jakautumisesta niissä;
- 4) kuntayhtymän perussopimukseen tai muuhun yhteistoiminta-alueen perustamista koskevaan sopimukseen otettavista asioista;
- 5) yhteistoiminta-alueelle siirrettävistä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä 5 §:n 3 ja 4 momentin mukaisesti sekä tehtävien siirron ajankohdasta;
- 6) tavasta, jolla kunnat ovat velvollisia rahoittamaan yhteistoiminta-alueelle siirretyt palvelut;
- 7) henkilöstön mahdollisesta siirtymisestä yhteistoiminta-alueen palvelukseen; sekä
- 8) muista mahdollisista yhteistoiminta-alueen perustamiseksi välttämättömistä asioista.

Jos alueella ei saavuteta toiminnallista kokonaisuutta alueelliset olosuhteet huomioon ottaen muutoin, valtioneuvosto voi velvoittaessaan kunnat yhteistoimintaan päättää, että yhteistoiminta-alueeseen kuuluu myös 5 §:n 6 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kunta se-

kä kunta, joka täyttää 5 §:n 3 momentissa tarkoitetun väestöpohjavelvoitteen.

Tässä pykälässä tarkoitettu valtioneuvoston päätös on voimassa siihen saakka, kunnes kunnat yhteistoimintavelvoitteet täyttävällä tavalla toisin päättävät.

5 b §

Menettely velvoitettaessa kunnat yhteistoimintaan

Valtioneuvosto voi käynnistää 5 a §:ssä säädetyn menettelyn, jos kunta ei elokuun loppuun 2011 mennessä ole tehnyt sitovaa päätöstä 5 §:n 3 momentissa palveluiden järjestämiselle säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi. Valtioneuvoston tulee tehdä 5 a §:ssä tarkoitettu päätös kesäkuun loppuun 2012 mennessä. Päätös tehdään valtiovarainministeriön esittelystä ja se valmistellaan yhteistyössä sosiaali- ja terveystieteiden kanssa.

Valtioneuvoston tulee ennen 5 a §:ssä säädetyn päätöksen tekemistä kuulla aikaisemmin perustettuun yhteistoiminta-alueeseen kuuluvia ja siihen liitettäviä kuntia sekä valtioneuvoston päätöksellä perustettavaan uuteen yhteistoiminta-alueeseen liitettäviä kuntia.

Jos valtioneuvosto päättää liittää kunnan aikaisemmin perustettuun yhteistoiminta-alueeseen, liitettävään kuntaan sovelletaan 5 a §:n 2 momentin 2—8 kohdassa tarkoitetuissa asioissa, mitä yhteistoiminta-alueetta perustettaessa siihen kuuluvien kuntien kesken on sovittu.

Kuntien tai yhteistoiminta-alueen tulee toimittaa valtiovarainministeriölle 5 §:ssä palveluiden järjestämiselle säädettyjen velvoitteiden täyttymisen arvioinnin edellyttämät tiedot siten kuin valtiovarainministeriön asetuksella tarkemmin säädetään.

15 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 23 päivänä helmikuuta 2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, 5 §:ää sovelletaan ja valtioneuvoston 5 a §:n nojalla määräämät yhteistoimintavelvoitteet ovat voimassa vuoden 2014 loppuun. Lisäksi valtioneuvosto voi vuoden 2014 loppuun mennessä päättää muuttaa määräämäänsä yhteistoimintavelvoitetta sekä velvoittaa kunta yhteistoimintaan siten, kuin 5, 5 a ja 5 b §:ssä säädetään. Valtioneuvosto voi kuitenkin velvoittaa kunnan yhteistoimintaan vain, jos kunta on päättänyt 5 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta toisin kuin, mitä se on ilmoittanut valtioneuvostolle 5 b §:n 4 momentin perusteella, eikä kunnan päätös täytä, mitä säädetään 5 §:ssä tehtävien hoitamisesta.

Mitä tämän lain 5 §:n 3 momentissa säädetään sosiaalihuollon tehtävien hoitamisesta kunnissa ja yhteistoiminta-alueella, sovelletaan sosiaalihuollon tehtävien hoitamiseen vuoden 2015 alusta lukien. Kunta voi hakea valtioneuvostolta oikeutta poiketa sosiaali-

huollon tehtävien siirtovelvoitteesta siten, kuin sosiaalihuoltolain (710/1982) 2 a §:ssä säädetään.

Jos 5 ja 6 §:ssä tarkoitettut järjestelyt toteutetaan ennen vuoden 2012 loppua, sovelletaan lain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettua irtisanomissuojaa vuoden 2012 jälkeenkin järjestelyn kohteena olevaan henkilöstöön. Jos yhteistoiminta-alueelle siirretään vuoden 2012 jälkeen 5 §:n 3 momentin mukaisesti sosiaalihuollon tehtäviä, sovelletaan lain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettua irtisanomissuojaa vuoden 2017 loppuun siirrettävissä tehtävissä työskentelevään henkilöstöön kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2.

Laki

sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti sosiaalihuoltolain (710/1982) 2 §, sellaisena kuin se on laissa 1715/2009, sekä

lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 2 a § seuraavasti:

2 §

Tässä laissa tarkoitettuun kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (733/1992), kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009) sekä kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta annettua lakia (169/2007), jollei lailla toisin säädetä.

2 a §

Sen estämättä, mitä edellä 2 §:ssä säädetään, valtioneuvosto voi kunnan hakemukselta päättää, että kunta voi poiketa kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta annetun lain 5 §:n 3 momentissa ja 15 §:n 3 momentissa säädetystä velvoitteesta siirtää sosiaalihuollon tehtävät yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi. Valtioneuvoston päätöksen edellytyksenä on, että:

1) kunnat ovat tehneet päätöksen kuntajakolain (1698/2009) 5 §:n 1 momentin mukaisesta kuntien yhdistymisen suunnittelusta kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain 5 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset täyttäväksi uudeksi kunnaksi; tai

2) kunnat ovat päättäneet selvittää kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain 5 §:n 3 momentissa säädettyjen tehtävien hoitamista yhdessä suuremman asukasmäärän kokonaisuudessa kuin, mitä kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain 5 b §:n 1 momentissa tarkoitetuista päätöksistä johtuu; ja

3) edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen rakennearjestelyjen on tarkoitus toteuttaa viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2017.

Kuntien on haettava 1 momentissa tarkoitettua poikkeamisoikeutta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2013. Valtioneuvoston tulee tehdä päätös viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2014. Päätös tehdään sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä ja valmistellaan yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2014.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2010

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Valtiovarainministeri *Jyrki Katainen*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007) 5 ja 15 § sekä lisätään lakiin uusi 5 a ja 5 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostaminen

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.

Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta.

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—5 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.

Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Yhteistoiminta-alueelle voidaan antaa myös muita tehtäviä.

Sen estämättä, mitä edellä 3 momentissa säädetään, yhteistoiminta-alueeseen kuuluva kunta voi huolehtia lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) tarkoitetuista tehtävistä.

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 saaristaisuuden 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 kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

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 5 momentissa väestöpohjalle säädettyistä vaatimuksista voidaan poiketa, jos:

1) toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei saaristaisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi ole 1 ja 2 momentissa säädettyllä tavalla mahdollista;

2) se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi;

3) se on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi; *tai*

4) valtioneuvosto myöntää kunnille oikeuden poiketa 3 momentissa säädetystä väestöpohjavaatimuksesta, koska toiminnallisen kokonaisuuden muodostavan kunnan tai yhteistoiminta-alueen perustamiseksi on alueelliset olosuhteet huomioon ottaen tehty kunnissa riittävät päätökset.

Kunnan tai yhteistoiminta-alueen väestöpohjan tulee olla 3 momentin mukainen viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2013.

5 a §

Valtioneuvoston toimivalta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan

Jos kunta ei täytä 5 §:n 3 momentissa säädettyjä väestöpohjavaatimuksia joko itse tai kuulumalla yhteistoiminta-alueeseen, valtioneuvosto voi päättää, että kunta liitetään jo perustettuun yhteistoiminta-alueeseen tai että kunta muodostaa muiden kuntien kanssa kokonaan uuden yhteistoiminta-alueen. Jos perustetulle yhteistoiminta-alueelle ei ole annettu 5 §:n 3 momentissa säädettyjä tehtäviä, valtioneuvosto voi kuntien puolesta päättää, että mainitut tehtävät siirtyvät yhteistoiminta-alueelle.

Valtioneuvosto voi päättää:

1) yhteistoiminta-alueeseen kuuluvista kunnista;

2) yhteistoiminta-alueen oikeudellisesta muodosta 5 §:n 2 momentin mukaisesti;

3) yhteistoiminta-alueen päätöksenteosta vastaavista toimielimistä ja niiden kokoonpanosta sekä äänivallan jakautumisesta niissä;

4) kuntayhtymän perussopimukseen tai muuhun yhteistoiminta-alueen perustamista koskevaan sopimukseen otettavista asioista;

5) yhteistoiminta-alueelle siirrettävistä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä 5 §:n 3 ja 4 momentin mukaisesti sekä tehtävien siirron ajankohdasta;

6) tavasta, jolla kunnat ovat velvollisia rahoittamaan yhteistoiminta-alueelle siirretyt palvelut;

7) henkilöstön mahdollisesta siirtymisestä yhteistoiminta-alueen palvelukseen; sekä

8) muista mahdollisista yhteistoiminta-alueen perustamiseksi välttämättömistä asioista.

Jos alueella ei saavuteta toiminnallista kokonaisuutta alueelliset olosuhteet huomioon ottaen muutoin, valtioneuvosto voi velvoittaessaan kunnat yhteistoimintaan päättää, että yhteistoiminta-alueeseen kuuluu myös 5 §:n 6 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kunta sekä kunta, joka täyttää 5 §:n 3 momentissa tarkoitettua väestöpohjavelvoitteen.

Tässä pykälässä tarkoitettu valtioneuvoston päätös on voimassa siihen saakka, kunnes kunnat yhteistoimintavelvoitteet täyttävällä tavalla toisin päättävät.

5 b §

Menettely velvoitettaessa kunnat yhteistoimintaan

Valtioneuvosto voi käynnistää 5 a §:ssä säädetyn menettelyn, jos kunta ei elokuun loppuun 2011 mennessä ole tehnyt sitovaa päätöstä 5 §:n 3 momentissa palveluiden järjestämiselle säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi. Valtioneuvoston tulee tehdä 5 a §:ssä tarkoitettu päätös kesäkuun loppuun 2012 mennessä. Päätös tehdään valtiovarainministeriön esittelystä ja se valmistellaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Valtioneuvoston tulee ennen 5 a §:ssä säädetyn päätöksen tekemistä kuulla aikaisemmin perustettuun yhteistoiminta-alueeseen

kuuluvia ja siihen liitettäviä kuntia sekä valtioneuvoston päätöksellä perustettavaan uuteen yhteistoiminta-alueeseen liitettäviä kuntia.

Jos valtioneuvosto päättää liittää kunnan aikaisemmin perustettuun yhteistoiminta-alueeseen, liitettävään kuntaan sovelletaan 5 a §:n 2 momentin 2—8 kohdassa tarkoitetuissa asioissa, mitä yhteistoiminta-alueita perustettaessa siihen kuuluvien kuntien kesken on sovittu.

Kuntien tai yhteistoiminta-alueen tulee toimittaa valtiovarainministeriölle 5 §:ssä palveluiden järjestämiselle säädettyjen velvoitteiden täyttymisen arvioinnin edellyttämät tiedot siten kuin valtiovarainministeriön asetuksella tarkemmin säädetään.

15 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 23 päivänä helmikuuta 2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun.

15 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 23 päivänä helmikuuta 2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, 5 §:ää sovelletaan ja valtioneuvoston 5 a §:n nojalla määräämät yhteistoimintavelvoitteet ovat voimassa vuoden 2014 loppuun. Lisäksi valtioneuvosto voi vuoden 2014 loppuun mennessä päättää muuttaa määräämänsä yhteistoimintavelvoitetta sekä velvoittaa kunta yhteistoimintaan siten, kuin 5, 5 a ja 5 b §:ssä säädetään. Valtioneuvosto voi kuitenkin velvoittaa kunnan yhteistoimintaan vain, jos kunta on päättänyt 5 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta toisin kuin, mitä se on ilmoittanut valtioneuvostolle 5 b §:n 4 momentin perusteella, eikä kunnan päätös täytä, mitä säädetään 5 §:ssä tehtävien hoitamisesta.

Mitä tämän lain 5 §:n 3 momentissa säädetään sosiaalihuollon tehtävien hoitamisesta kunnissa ja yhteistoiminta-alueella, sovelletaan sosiaalihuollon tehtävien hoitamiseen vuoden 2015 alusta lukien. Kunta voi hakea valtioneuvostolta oikeutta poiketa sosiaalihuollon tehtävien siirtovelvoitteesta siten, kuin sosiaalihuoltolain (710/1982) 2 a §:ssä säädetään.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

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.

Jos 5 ja 6 §:ssä tarkoitetut järjestelyt toteutetaan ennen vuoden 2012 loppua, sovelletaan lain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettua irtisanomissuojaa vuoden 2012 jälkeenkin järjestelyn kohteena olevaan henkilöstöön. Jos yhteistoiminta-alueelle siirretään vuoden 2012 jälkeen 5 §:n 3 momentin mukaisesti sosiaalihuollon tehtäviä, sovelletaan lain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettua irtisanomissuojaa vuoden 2017 loppuun siirrettävissä tehtävissä työskentelevään henkilöstöön kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2.

Laki

sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan väliaikaisesti sosiaalihuoltolain (710/1982) 2 §, sellaisena kuin se on laissa 1715/2009, sekä lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 2 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Tässä laissa tarkoitettuun kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (733/1992) sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009), jollei lailla toisin säädetä.

2 §

Tässä laissa tarkoitettuun kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (733/1992), kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009) sekä kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta annettua lakia (169/2007), jollei lailla toisin säädetä.

2 a §

Sen estämättä, mitä edellä 2 §:ssä säädetään, valtioneuvosto voi kunnan hakemukses-

ta päättää, että kunta voi poiketa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 5 §:n 3 momentissa ja 15 §:n 3 momentissa säädetystä velvoitteesta siirtää sosiaalihuollon tehtävät yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi. Valtioneuvoston päätöksen edellytyksenä on, että:

1) kunnat ovat tehneet päätöksen kuntajakolain (1698/2009) 5 §:n 1 momentin mukaisesti kuntien yhdistymisen suunnittelusta kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 5 §:n 3 momentissa säädetty edellytykset täyttäväksi uudeksi kunnaksi; tai

2) kunnat ovat päättäneet selvittää kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 5 §:n 3 momentissa säädettyjen tehtävien hoitamista yhdessä suuremman asukasmäärän kokonaisuudessa kuin, mitä kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 5 b §:n 1 momentissa tarkoitetuista päätöksistä johtuu; ja

3) edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen rakennepöytäkirjojen tarkoitus toteuttaa viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2017.

Kuntien on haettava 1 momentissa tarkoitettua poikkeamisoikeutta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2013. Valtioneuvoston tulee tehdä päätös viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2014. Päätös tehdään sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä ja valmistellaan yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2014.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.