

Täysistunto

Keskiviikko 24.10.2018 klo 13.59—17.50

8. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta

Hallituksen esitys HE 193/2018 vp

Lähetekeskustelu

Toinen varapuhemies Tuula Haatainen: Lähetekeskustelua varten esitellään päiväjärjestyksen 8. asia. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että asia lähetetään hallintovaliokuntaan.

Lähetekeskusteluun varataan enintään 45 minuuttia. Mikäli puhujalistaa ei ehditä annettussa ajassa käydä loppuun, asiakohdan käsittely keskeytetään ja sitä jatketaan tämän päivän istunnossa muiden asiakohtien tultua käsitellyiksi. Jos keskustelu asiasta puolestaan päättyy ennen sille varatun määräajan päättymistä, siirrytään päiväjärjestyksen seuraavaan, 9. asiakohtaan.

Keskustelu

16.35 Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen (esittelypuheenvuoro): Arvoisa puhemies! Kunnille on maksettu Suomessa yhdistymisavustuksia valtion talousarviovaroista 1970-luvulta alkaen. Merkittävimmillään yhdistymisavustusjärjestelmä oli kymmenisen vuotta sitten Paras-hankkeen aikana. Vuosien 2007—2013 välillä kuntien määrä vähentyi lähes sadalla. Näille kunnille maksettiin yhdistymisavustuksia noin 360 miljoonaa euroa.

Viime vaalikaudella säädetty kuntarakennelaki sisälsi edelleen yhdistymisavustukset vuodesta 2014 vuoden 2017 alkuun, mutta kuntaliitosten määrä on vähentynyt siten, että niitä on toteutunut näinä vuosina vain yhdeksän. Näissä liitoksissa on yleensä ollut taustalla yhdistyvän kunnan heikko taloudellinen tilanne. Vuoden 2017 jälkeen ei kuntien yhdistymiseen ole kuitenkaan ollut tarjolla lainkaan yhdistymisavustusta tai valtionosuusmenestysten kompensointia.

Hallitusohjelman mukaan hallitus tukee vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Tavoitteen tukemiseksi kuntarakennelakiin ehdotetaan nyt lisättäväksi säännökset kuntien yhdistymisen harkinnanvaraisesta yhdistymisavustuksesta. Kyseessä ei ole aiempaan tapaan määräaikainen muutos, vaan uuden avustuksen on tarkoitus olla voimassa toistaiseksi.

Uuden avustuksen tarkoituksena on parantaa edellytyksiä kuntien vapaaehtoisiin yhdistymisiin niissä tilanteissa, joissa liitoksessa on mukana kunta, jonka taloudellista asemaa voidaan lakiehdotuksessa tarkoitettulla tavalla pitää vaikeana. Avustusta voidaan siis myöntää ensinnäkin niin sanotuille kriisikunnille, joiden talouden tunnusluvut täyttävät kuntalain mukaiset erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan kriteerit. Lisäksi avustusta voitaisiin myöntää sellaisessa tilanteessa, jossa kunnan talouden tunnusluvut lähestyvät kriisikunnan raja-arvoja mutta eivät kaikilta osin vielä täytä niitä. Tällä

Pöytäkirjan asiakohta PTK 106/2018 vp

lievennyksellä halutaan välttää tilanne, että kunnan taloudellinen asema täytyisi kriisiyttää ennen mahdollista yhdistymistä, vaikka kunnat olisivat muutoin valmiina liitokseen.

Vuosien 2016 ja 2017 tilinpäätöstietojen perusteella noin 15 kuntaa täyttäisi tällä hetkellä ehdotetun harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen kriteerit. Tähän liittyen on myös syytä todeta, että hallituksen on määrä antaa vielä tänä syksynä esitys kriisikuntakriteerien uudistamiseksi. Luonnos on tällä hetkellä lausuntokierroksella.

Harkinnanvaraisen avustuksen määrä olisi valtioneuvoston harkinnassa, ja se olisi sidoksissa vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan uudelle kunnalle aiheuttamiin taloudellisiin vastuisiin. Tapauskohtaisella harkinnalla mahdollistetaan se, että yhdistymisavustuksen suuruutta harkittaessa voidaan ottaa huomioon myös sellaisia seikkoja, jotka eivät välttämättä vielä näy kunnan tilinpäätöstiedoissa.

Esityksen mukaan harkinnanvaraista yhdistymisavustusta voitaisiin myöntää valtion talousarvion rajoissa. Julkisen talouden suunnitelmaan eli kehykseen sisältyy vuosille 2019—2022 10 miljoonan euron määräraha kriisikuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen ensi vuodesta alkaen. Määräraha on siirtoa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta. Esitettävällä 10 miljoonan euron määrärahasolla voitaisiin tukea arviolta ehkä kahta kolmea vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymistä vuosittain. Kuntien yhdistymisen tuloksena syntyvän uuden kunnan näkökulmasta esitettävää avustusta voidaan pitää merkittävänä, ja se vastaisi huomattavasti aiempaa paremmin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan uudelle kunnalle siirtyviin taloudellisiin vastuisiin.

Esityksen mukaan avustus tulisi käyttää uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi vuoden alusta, ja ensimmäiset liitokset, joihin sitä käytännössä voitaisiin soveltaa, voisivat tulla voimaan vuoden 2020 alusta lukien.

16.39 Hanna-Leena Mattila kesk: Arvoisa rouva puhemies! Olisi mielenkiintoista kuulla laajemmalti kokemuksia kuntafuusioiden aikaansaannoksista. Itse tulen Raahesta, joka on tänä päivänä kolme kuntafuusiota kokenut 25 000 asukkaan kaupunki. Ensimmäinen fuusio Saloisten kunnan kanssa tapahtui vuonna 73, ja syynä oli jo vuosia sitten kuntaisäntien kanssa tehty päätös, jossa saatiin leveämmät hartiat tuottaa palveluita ja rakentaa infraa, jota Rautaruukin äkkikasvattama Raahen tarvitsi.

Toinen fuusio tapahtui vuonna 2003 Pattijoen kanssa. Pattijokisilta kysyttiin kansanäänestyksellä, haluavatko he liittyä Raaheseen. Niukka enemmistö äänesti itsenäisyyden puolesta, mutta kunnanvaltuusto päätti fuusion puolesta. Pattijokiset olivat käyttäneet mielellään monia raahelaisten tuottamia palveluita, ja asiointisuunta oli ollut Raahessa, mutta omasta kunnasta ei olisi haluttu luopua. Pattijoen Urheilijat tunnettiin maankuuluna pesäpallojoukkueena, joten jonkin aikaa se sentään muistutti, mistä kunnasta osaajat olivat kotoisin.

Kolmas fuusio on vuodelta 2003 Vihannin liityttyä Raaheseen. Vähäväkisyyden riuduttama naapurikunta teki realismiin perustuvan päätöksen saada turvaa edes joillekin palveluille jatkossa. Nyt sinne on rakentumassa uusi koulukeskus, ja vanhusten palvelutalokin valmistuu kohta. Yhdistymisessä saadut porkkanarahat kohdennettiin alueen moniin rahatarpeisiin mutta lähinnä harrastamiseen ja virkistykseen. Taidettiinpa jokin tienpätkäkin asfaltoida.

Arvoisa puhemies! Kuntaliitokset voivat oman kokemuksemme mukaan olla suunta parempaan, kuten Vihannin tapauksessa, jos vaihtoehtona on palveluiden loputon leikkaami-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 106/2018 vp

nen eikä edes lakisääteisten palveluiden tuottamisesta meinata selvitä. Pahaa mieltä saat-
taa sen sijaan seurata silloin, jos kuntalaisilla ei ole ajantasaista käsitystä siitä, mihin fuu-
siolla pyritään. Itsenäisyysmiehet ja -naiset saattavat lietsoa pelkoa palveluiden loppumi-
sesta, jos fuusio tapahtuu. On totta, että aika usein rönsyjä leikataan ja säästöjä pyritään ha-
kemaan esimerkiksi hallintoa yhdistämällä tai palvelujen keskittämällä saman katon alle.
Yhdistymissopimuksia tehtäessä avoimuus ja läpinäkyvyys auttavat asian kiihkottomassa
käsittelyssä. Toki porkkanarahatkin saattavat houkuttaa laittamaan jonkin asian kuntoon,
jos muuta rahoitusta ei ole odotettavissa.

Yli 40 vuoden kokemuksella fuusioista alueellamme voin sanoa, etteivät vanhat kunta-
ja kyläidentiteetit katoa minnekään, vaikka itse kunta lakkautuisikin. Meilläpäin saloiste-
laiset, pattijokiset ja vihantilaiset ovat edelleenkin sitä, mitä ovat, kuten niiden alueella ole-
vat kylät ja niiden asukkaatkin. Paikallinen identiteetti on kuitenkin kaikkein tärkeintä, ja
sitä kautta kuntalainen identifioi itsensä vahvimmin.

Kannatan hallituksen esitystä laiksi kuntarakennelain muuttamisesta. Toivon, että se
kannustaa asiaa puntaroivia kuntia fuusioihin lisäten niiden elinvoimaa ja kykyä tuottaa
lain edellyttämiä peruspalveluita kuntalaisille, jotka olisivat vielä tyytyväisiä niihin. —
Kiitos.

16.43 Sirpa Paatero sd: Arvoisa rouva puhemies! Erittäin hyvä, että kuntia yhdistyisi tu-
levaisuudessaakin. Niin kuin ministeri äsken totesi, niin nyt on ollut vähän turhankin hiljais-
ta. Meillä on tässä meneillään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen suuremmille har-
tioille, mikä on toteutumassa ainakin monien kuntayhtymien kautta. Sen jälkeen kuntien
suurimmaksi tehtäväksi jää koulutuksen ja sivistyksen järjestäminen, ja jo nyt tiedetään,
että meillä on noin sata kuntaa, joissa ei synny sen vertaa lapsia, että niissä voisi yksisar-
jainen peruskoulu kulkea ensimmäisestä luokasta yhdeksänteen, jotenka varmaan paine tä-
hän puoleen tulee kasvamaan.

Paras-hankkeen yhteydessä rahaa käytettiin aika menestyksekkäästi — en kyllä tiedä,
mihin kaikkialle ne rahat ovat menneet. Minulla on muutamia esimerkkejä, että on saatu
rakennettua koulu tai on parannettu terveysasemaa. Mutta joka tapauksessa se oli tukemas-
sa ja skarppaamassa kuntien päättäjiä päätöksentekoon näitten kuntien yhdistämisestä. Nyt
tässä on nämä kolme erilaista kriteeriä, joittenka jälkeen tätä tukea on mahdollista saada.
Yksi niistä on arviointimenettely — sanoisin, että se on se viimesijaisin vaihtoehto — tai
sitten on se, että kunnan alijäämä on vähintään 500 euroa per asukas, tai sitten se, että kol-
men vuoden tilinpäätöstiedot näyttävät, että ne kriteerit, mitkä kuntalain 118 §:ssä ovat ol-
leet tälläkin hetkellä, ovat täyttyneet. Siis näillä kriteereillä, eli tässä kohtaahan on erilai-
nen tukimuoto kuin silloin Paras-laissa, koska Paras-laissahan tukea saivat kaikki kunnat,
jotka itse ilmoittautuivat, että haluavat yhdistyä jonkin toisen kunnan kanssa. Minun mie-
lestäni tämä on kuitenkin hyvä alku sille, että kuntia tästä eteenpäin saataisiin yhdistettyä.
Joskus olen kyllä miettinyt sitä, onko se nyt kovin paljon taloudellisesti helpompaa, jos
kaksi muutaman tuhannen asukkaan kuntaa, jotka ovat molemmat arviointimenettelyssä,
yhdistyvät. Se ei välttämättä paranna sitä tilannetta.

Minulla on yksi iso hämmästyks tai mietintä tässä: Kun valtionosuusbudjetti on siis yksi
könttä, niin miksi tämä taas tehdään niin, että kaikki muut kunnat sitten maksavat nämä?
Elikkä tämä on toisilta kunnilta pois. Kun katson ensi vuoden budjettia, jossa valtionosuuk-
sista lähtee pois 254 miljoonaa, joka sisältää siis indeksileikkaukset ja kaikkea muuta, niin

Pöytäkirjan asiakohta PTK 106/2018 vp

sitten tulee samalla tavalla tämä vielä siihen päälle vuoden 2020 aikana. Miksi tämä on otettava pois muilta kunnilta, jotta jotkut kunnat saadaan yhdistettyä?

16.45 Timo V. Korhonen kesk: Arvoisa puhemies! Ensinnäkin tähän, ovatko kuntien liitokset hyviä vai, lainausmerkeissä, pahoja asioita: en ota siihen kantaa vaan totean vain sen, että kunnat itse tietävät sen, milloin on syytä sitten mahdollisiin liitoksiin lähteä, ja tekevät siitä omia ratkaisujaan.

Sinällään tämä esitys on varmasti erinomaisen myönteinen. Minä olen ymmärtänyt sillä tavalla, että myös kunnat ovat lausunnoissaan suhtautuneet tähän hyvin myönteisesti, mutta ilmeisesti se, mistä keskustelu on syntynyt, on lähinnä juuri tämä rahoitustapa: tämä otetaan sitten kuntien valtionosuuksista tai siitä kokonaispotista. No, ministeri varmaan voi perustella sitä, minkä vuoksi tämä rahoitus otetaan VOSeista, mutta ainakin minä ymmärrän sillä tavalla, että tässä on useitakin järkeviä perusteluja, muun muassa se, että tämä avustukseen osoitettu rahoitushan palaa takaisin kuntatalouteen ja on merkitykseltään kyllä kovin vähäinen. Jos tässä vaiheessa kohdistetaan 10 miljoonaa ja peruspalvelujen valtionosuudet taitavat olla luokkaa 8,5 miljardia, niin tämä osuus on aika vähäinen.

Tätä ehkä voidaan myös verrata tähän harkinnanvaraiseen valtionosuuksien korotukseen, joka niin ikään vähennetään valtionosuuksista. Toisaalta tämä irrottaminen valtionosuuksista tarkoittaa myös sitä, että rahoitus palaa valtionosuuteen, jos tätä talousarviovuonna ei sitten avustuksena käytetä.

Kolmantena voisi arvioida myös näin, että mikäli kyse olisi erillisestä määrärahasta, niin se olisi alttiimpi vuotuisille budjettimuutoksille ja siten myös pysyvänä avustusjärjestelmänä vähemmän uskottava.

Mutta noin kokonaisuutena minä näen tämän erinomaisena esityksenä.

16.48 Hanna-Leena Mattila kesk: Arvoisa rouva puhemies! Kun kymmenisen vuotta sitten aloitin kuntapolitiikassa, kuulin aika usein vanhemmilta päättäjäkollegoilta heittoja erilaisia menolisäyksiä tekeville valtuutetuille, että menokuri on välttämätön, koska muuten tulee noutaja.

Koska rahasta on väännetty kättä pitkän aikaa, haluaisin kysyä vastuuministeriltä: Voiko kunta mennä konkurssiin? Voiko kuntaan tulla selvitysmiehiä, jotka voivat pakottaa heikon talouden kunnan fuusioon vahvemman naapurinsa kanssa? Ja sitten ihan lopuksi: minkälaisia kokemuksia kuntafuusioista on saatu?

16.48 Lea Mäkipää sin: Arvoisa puhemies! Kun puhutaan vapaaehtoisista kuntaliitoksista, niin tärkeintä on kuntien välinen luottamus ja avoimuus toisiinsa nähden. Itsekin olen ollut näissä liitosneuvotteluissa mukana, mutta yhteistyö ei vain natsannut jostain syystä. Ja toisaalta, jos vähän pienempi kunta liittyisi toiseen kuntaan, niin siinäkin ei ole mielestäni oikein mitään sellaista suurempaa mielenkiintoa. Pitäisi sitten sen pienen kunnan liittyä suurempaan ja vauraampaan kuntaan.

Mutta sitten vielä kysyisin — jos minä ymmärsin oikein, vaikka tämä oli hyvin selkeä esitys: nämä vapaaehtoiset liitoskunnat saisivat 10 miljoonaa vuosittain, ja sanoitte, ministeri, että ne riittäisivät kahteen kolmeen kuntaan, mutta onko sitten tarkoitus jakaa tätä 10:tä miljoonaa monta vuotta näille kunnille, vai kuinka? En päässyt ihan käsitykseen tästä asiasta.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 106/2018 vp

Toinen varapuhemies Tuula Haatainen: Ministeri Vehviläinen, vastauspuheenvuoro, 3 minuuttia.

16.49 Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen: Arvoisa puhemies! Lyhyesti muutamiin kysymyksiin. Ensinnäkin edustaja Paatero minusta aivan oikein analysoi sitä, minkälainen se tulevaisuuden kunta on sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen. Eli sivistys-, koulutus- ja varhaiskasvatustehtävät ovat se pääasia, ja ne kuntien VOSitkin tulevat siihen.

Mutta sitten minä ajattelen kyllä niin, että jos puhutaan sellaisista kunnista, joissa on heikko taloudellinen kantokyky ja lapsia syntyy todella vähäisesti, niin jos on pitkät matkat, niin ei se kuntaliitos kyllä ole siinä välttämättä se ratkaisu. Minä ajattelen niin, että tulevalla vuosikymmenellä varmaan pitäisi pohtia entistä enemmän tämmöistä joustavaa itsehallintoa kunnan kannalta, sitä, onko olemassa muita ratkaisuja kuin kuntaliitos ja sitten se, että lapsia viedään entistä pidempiä koulumatkoja eteenpäin. Tämä tulee olemaan kivulias kysymys jatkossa ratkaista.

Mutta sitten tähän VOS-momenttiasiaan, miksi tämä on pois sieltä: Minusta edustaja Korhonen hyvin perusteli omassa puheenvuorossaan sitä, miksi tämä on tärkeä tai parempi kuin se erillinen momentti. Tämähän on niin, että totta kai tämä 10 miljoonaa euroa, jota tässä nyt esitetään ensi vuodesta alkaen, todellakin vahvistaa kuntatalouden koko kuvaa ja sitä kautta tukee kuntien taloudellista kantokykyä. Minä katson myös sillä tavalla. Jos se olisi siellä erillisenä momenttina, niin se olisi kyllä näissä oloissa ja tulevissakin oloissa herkempi muutoksille sitten, jos sitä halutaan leikata, niin että tämä on minusta hyvä, että tämä on pysyvänä ja tulee näin.

No, sitten edustaja Mäkipää pohdiskeli, miten tätä jaetaan. 10 miljoonaa euroa on se vuositaso, jota tässä ehdotetaan. Se voi olla — täällä oli näin — esimerkiksi 2—3 kuntaa, mutta yksittäiselle kunnalle ei varmasti jaeta yhtä 10:tä miljoonaa. Se voi olla myös pienempi. Jos on useampia, vaikka viisi kuntaa, niin silloinhan se pienenee, eikä sitä anneta tasanummaisena, niin että siihen on olemassa tietyt kriteerit. Ja sen 10 miljoonan euron puitteissa voidaan katsoa myös, että avustusta voi saada useampanakin vuonna kuin yhtenä vuonna, mutta se on sitten sitä käytännön päätöksentekoa.

Edustaja Mattilalle toteaisin vielä sen, että ei kunta voi mennä konkurssiin. Kunnalla, joka on todella taloudellisessa kriisissä, on arviointimenettely edessä, ja jos se on todella heikossa kunnossa, niin arviointimenettelyn päässä kyllä sitten häämöttää se pakkoliitosasia. Mutta arviointimenettelystä haluan todeta sen, että se ei välttämättä johda pakkoliitokseen, kuntaliitokseen, jos kunta pystyy esittämään uskottavan polun, miten se korjaa omaa talouttaan ja pystyy jatkamaan sitten itsenäisenä. Mutta ehkä tässä kohtaa on niin, että kun on tämä iso uudistus tulossa, niin tässä on vähän tämmöinen seisova vesi, että ei myöskään niitä vapaaehtoisia kuntaliitoksia ole juuri nyt vireillä.

Keskustelu päättyi.

Asia lähetettiin hallintovaliokuntaan.