

Neuvotteleva virkamies
Anu Hernesmaa

26.5.2016

RÄÄKKYLÄN KUNNAN JA KITEEN KAUPUNGIN YHDISTYMISTÄ KOSKEVA ESITYS

Kuntien yhdistymisen vireillepanosta ja valmistelusta, kuntajaon muuttamisen edellytyksistä sekä kuntajaon muuttamisesta päättämisestä säädetään kuntarakennelaissa (1698/2009).

Rääkkylän kunnan ja Kiteen kaupungin yhdistymistä koskeva esitys perustuu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan Rääkkylän kunnan talouden arviointimenettelyyn sekä sitä seuranneeseen erityiseen kuntajakoselvitykseen. Sen vuoksi alla on kuvattu erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevaa kuntaa koskevaa arviointimenettelyä sekä erityistä kuntajakoselvitystä.

Kuntien yhdistymisen vireillepano ja valmistelu

Arviointimenettely

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:n mukaan¹ kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Selvityksen tekee arviointiryhmä. Velvoite syntyy, jos rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikommalla ja ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella (205/2011) säädetyt raja-arvot.

Rääkkylän kunta täytti vuosien 2013 ja 2014 tilinpäätösten perusteella asetetut raja-arvot. Rääkkylän kunnan talouden raja-arvot ylittyivät taseen kertyneen alijäämän osalta (vuonna 2013 yli 500 euroa/asukas ja vuonna 2014 yli 1000 euroa/asukas). Lisäksi kunnalla täytyivät kuudesta muusta raja-arvosta seuraavat: taseen kertynyt alijäämä, tuloveroprosentti ja oma-varaisuusaste.

Rääkkylän kunnassa on toteutettu arviointimenettely jo kerran aikaisemmin, vuonna 2007.

Valtiovarainministeriö asetti 7.8.2015 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaisen Rääkkylän kuntaa koskevan arviointiryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä laissa tarkoitettu selvitys kunnan mahdollisuuksista turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut. Arviointiryhmän määräaika oli 31.10.2015 asti.

Arviointiryhmä katsoi 30.10.2015 raportissaan, että Rääkkylän kunnan talouskehitys ja näkymät ovat siinä määrin heikot, että kuntalaisten palvelujen turvaaminen on vaarantumassa. Toteutetuista ja suunnitelluista tervehdyttämistoimista huolimatta Rääkkylän taloudessa ei näyttänyt tapahtuvan todellista ja oleellista kohenemistä ja mahdolliset uudet, ennakoimattomat menoerät, heikentäisivät tilannetta entisestään. Arviointiryhmä katsoi, että tasapainotamisohjelman huolellisen toteuttamisen lisäksi Rääkkylän kunnan kuntalaisten palvelujen järjestämisen ja turvaamisen kysymyksiä tulee tarkastella laajemmassa kokonaisuudessa. Rääkkylän taloudellinen tilanne on niin haastava, että kuntarakenteen muutoksen arvioiminen on syytä aloittaa välittömästi ja pyrkiä saamaan muutos voimaan vuoden 2017 alusta.

¹ Arviointimenettelyt vuosina 2015 ja 2016 määräytyvät kyseisen pykälän perusteella vuonna 2015 uudistetun kuntalain (410/2015) siirtymäsäännöksen 148 § 4 momentin mukaisesti: ”Vuosina 2015 ja 2016 erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ää ja sen perusteella annettua asetusta”.

Arviointiryhmä katsoi, että Rääkkylän kunnalla ei ole uskottavia, riittävästi taloudellisiin ja toiminnallisiin tosiasioihin perustuvia edellytyksiä palvelujen järjestämiseen ja turvaamiseen kuntalaisille itsenäisenä kuntana tulevaisuudessa. Arviointiryhmä ehdotti Rääkkylän kunta- laisten palvelujen järjestämisen turvaamiseksi kuntarakennelain 15 §:n mukaista erityistä kuntajakoselvitystä kunnan yhdistämiseksi isompaan kokonaisuuteen mahdollisimman pian eli vuoden 2017 alussa. Lisäksi arviointiryhmä ehdotti, että kunta jatkaa edelleen talouden tervehdyttämiseksi esittämiään omia toimenpiteitä sekä toteuttaa niitä rahoituksen riittävyys- den ja vakavaraisuuden parantamiseksi. Investointien ja lainakannan suhteen kunnan laskel- massa vuoteen 2016 esittämä linja ei saa ylittyä.

Erityinen kuntajakoselvitys

Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 63 a §:ssä tarkoitetussa menettelyssä ollutta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva erityinen kuntaja- koselvitys voi tulla vireille mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitetun arviointiryhmän eh- dotuksesta.

Valtiovarainministeriö päätti arviointiryhmän ehdotuksesta 3.2.2016, kuntia kuultuaan, mää- rätä kuntarakennelain 15 §:n perusteella toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen Rääkkylän kunnan ja Kiteen kaupungin välillä. Samalla ministeriö asetti kuntajakoselvittä- jiksi HTM Jarmo Asikaisen ja HTM Anni Antilan.

Selvityksen tehtävänä oli toteuttaa erityinen kuntajakoselvitys Rääkkylän kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koske- vassa erityisessä kuntajakoselvityksessä kuntajakoselvittäjän on tehtävä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta.

Selvitystyö alkoi 3.2.2016 ja päättyi selvityksen valmistuttua 16.3.2016.

Selvitystyö ja ehdotus kunnille

Kuntajakoselvittäjät ovat arvioineet selvityksen kohteena olevien kuntien nykytilaa ja haas- teita sekä kuntarakenteen kehittämistavoitteiden ja muuttamisen edellytysten täyttymistä. Li- säksi kuntajakoselvittäjät ovat arvioineet selvityksessään Rääkkylän kunnan mahdollisuuksia jatkaa itsenäisenä kuntana.

Rääkkylän kunta ja Kiteen kaupunki kuuluvat Keski-Karjalan seutukuntaan. Rääkkylän kun- nassa on 2 349 asukasta, Kiteen kaupungissa 10 832 asukasta. Selvitysalueen taajamissa asui vuoden 2014 lopussa noin puolet alueen väestöstä (49,9 %). Matkaa maakuntakeskus Joen- suuhun on noin 70 kilometriä.

Kiteen ja Rääkkylän alueella sijaitsevien työpaikkojen määrä on vähentynyt viimeisen vuo- sikymmenen aikana noin viidenneksellä (1 168 työpaikkaa). Työpaikkojen määrän vähene- minen on ollut näissä kunnissa nopeampaa kuin valtaosassa muista Manner-Suomen maaseu- tumaisista syrjäisistä kunnista.

Työpaikkojen ja työllisten määrän vähentyessä samassa suhteessa alueen ja kuntien työpaik- kaomavaraisuus on säilynyt kuitenkin korkeana. Kiteellä työpaikkaomavaraisuus on yli 100 prosenttia eli kunnassa on enemmän työpaikkoja kuin työllisiä. Rääkkylässä työpaikka oman kunnan alueella on noin neljälle työlliselle viidestä. Työttömyysaste on viimeisten kymme- nen vuoden aikana noussut molemmissa selvitysalueen kunnissa. Kuntia yhdessä tarkastellen nousu on ollut noin viisi prosenttiyksikköä.

Rääkkylässä asuvista työllisestä yli kolmannes käy työssä Rääkkylän ulkopuolella. Yli puolet pendelöivistä käy töissä Joensuussa (17,6 % työllisistä). Rääkkylästä pendelöidään seuraavaksi eniten Kiteelle (7,4 %). Kiteen työllisistä pendelöi noin 16 prosenttia. Kiteen työsäkävistä 6 prosenttia pendelöi Joensuuhun.

Alueen haasteena on väestörakenne. Alle 1-vuotiaiden ikäluokka on Rääkkylässä vuonna 2014 ollut 14 ja selvitysalueella 94. Selvitysalueella palvelutarpeet vähenevät etenkin lasten ja nuorten palveluissa (päivähoito ja esiopetus, perusopetus sekä lukio ja ammatillinen koulutus). Perusopetuksessa palvelutarpeiden ennakoitaan laskevan jopa 15 prosenttia vuoteen 2021. Rääkkylän kunnassa lasku olisi vielä voimakkaampaa (-25 %). Koko selvitysalueella perusopetuksen oppilasmäärä vähenisi 1 110 oppilaasta 977 oppilaaseen vuoteen 2017 mennessä. Palvelutarve-ennusteet eivät kuitenkaan huomioi Puhoksen vastaanotokeskuksen perustamista, mikä voi lisätä palvelutarpeita.

Merkittävä ja elinvoimaisuuteen kytkeytyvä haaste palvelujen järjestämisessä ja rahoittamisessa on työikäisen väestön voimakas väheneminen tulevina vuosina. Samaan aikaan, kun vanhuspalveluissa palvelutarve kasvaa, työikäisten ja työssä käyvien joukko pienenee. Tämän lisäksi etenkin Rääkkylän asukkaiden verotettavat tulot ovat alhaiset.

Sairastavuus on selvitysalueen kunnissa yleisempää kuin pohjoiskarjalaisissa vertailukunnissa. Rääkkylässä sairastavuus on vertailujoukon kunnista selvästi suurinta. Kiteellä sairastavuus on hieman yleisempää kuin Tohmajärvellä tai Liperissä. Joensuussa sairastavuustaso on matalin, mutta kuitenkin jonkin verran koko maan keskiarvon yläpuolella.

Edellä esitetyn palvelutarve-ennusteen sekä 2014 tilinpäätöstietojen mukaan tulorahoitus ei riittäisi kattamaan poistoja vaan kunta velkaantuisi yhä kiihtyvällä vauhdilla vuoteen 2025 saakka. Mikäli palvelutarpeiden laskun mukaisesti pystyttäisiin nettokustannuksia vähentämään päivähoiton ja perusopetuksen kustannuksista, tarkoittaisi tämä noin 20 prosentin vähennystä kustannuksissa. Näin merkittävän kustannustason alentaminen on kuitenkin erittäin vaikeaa, koska palveluverkko on jo keskitetty ja useita kehittämis- ja tehostamistoimenpiteitä (esim. yhtenäiskoulun aineenopetuksen joustava järjestäminen) on jo viety pitkälle.

Selvitysalueella kokonaisuutena veronkorotuspaine olisi huomattavasti alhaisempi. Kiteellä ei ole veronkorotuspainetta, mutta Kiteenkin osalta paineen välttäminen edellyttäisi palveluiden sopeuttamista palvelutarpeiden laskuun. Kiteen kaupungin talouden tasapainottamissuunnitelmassa ja toimenpideohjelmassa vuosille 2014 – 2018 on useita toimenpiteitä perusopetuksen järjestämiseen liittyen. Näihin sisältyy mm. joukkoliikenteen ajaminen alas sekä Kesälahden yläluokkien siirtämisen arviointi vuonna 2017 oppilasennusteen perusteella ja oppilasmäärien laskemisesta johtuva opetustuntien määrän vähentäminen.

Kiteellä ja Rääkkylällä on huomattavasti yhteistyötä sivistys- ja kulttuuritoimen palveluissa. Kuntien järjestämät palvelut ovat keskittyneet pääasiassa kolmeen keskukseseen; Rääkkylän kuntakeskukseen, Kiteen kuntakeskukseen sekä Kesälahden kuntakeskukseen. Kaikissa keskuksissa on vähintään alakoulu, päivähoiton yksikkö sekä kirjasto. Rääkkylän ja Kiteen välisten kuntakeskusten välinen matka on 38,4 kilometriä (autolla n. 32 minuuttia). Etäisyys vastaa Kiteen ja Kesälahden välisiä etäisyyksiä (34,5 km).

Erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuollon toteuttamiseksi Pohjois-Karjalan kunnat kuuluvat Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymään. Rääkkylän terveys- ja sosiaalipalvelut järjestää Attendo. Pohjois-Karjalan kunnat sekä Heinävesi päättivät 26.10.2015 perustaa Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän (SiunSote), jolle siirtyvät kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut 1.1.2017 alkaen. SiunSotessa palvelut tullaan järjestämään kunnissa tarjottavina lähipalveluina sekä yhteisinä palveluina/resursseina.

Rääkkylän nykyinen sosiaali- ja terveystalouden taso ja kustannukset ovat olleet korkealla tasolla suhteessa todelliseen käyttöön. Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten taso laskee vuonna 2016, kun voimassa olevan palvelusopimuksen hintaan tehdään 350 000 euron vähennys. Kunta arvioi, että SiunSoteen siirtyessä kustannukset alenisivat noin miljoona euroa. Vuonna 2014 sote-palvelujen (ml. Attendon palvelut, palvelut kunnassa sekä tulot) kustannukset olivat 9,3 miljoonaa euroa. Kustannuksiin sisältyy kuitenkin eriä, jotka korjattaessa kustannustason on arvioitu olevan 10,2 miljoonaa euroa. Arviointiryhmä arvioi omassa raportissaan, että esitetyt säästöt ovat epätodennäköisiä, kun huomioidaan kunnan ikärakenne ja palvelutarpeet: toimintakulut putoavat sosiaali- ja terveystalouden siirtyessä SiunSotelle noin 900 000 euroa, mutta samalla toimintatuotot alenevat vastaavalla summalla. Selvityshetkellä ei ollut varmuutta kustannusten (kuntayhtymän maksujen) tasosta vuoden 2017 osalta.

Kunnallisverotuksessa verotettavat tulot asukasta kohden ovat selvitysalueella keskimäärin 12 874 euroa asukasta kohden vuonna 2014. Asukkaiden verotettavien tulojen taso on yli 4 800 euroa koko maan tasoa alhaisempi. Rääkkylässä verotettavat tulot ovat 16. alhaisimmat maan kunnista. Samaan aikaan kummankin kunnan verotusaste on korkeampi kuin maassa keskimäärin. Kiteellä kunnallisveroprosentti oli vuonna 2015 maan korkein ja kaupunki on laskenut vuodelle 2016 tuloveroprosentin 22 prosenttiin. Rääkkylän kunta on nostanut veroprosenttiaan 21,5 prosenttiin. Kiteellä verotulojen määrä on kasvanut viime vuosina. Rääkkylän verotulot ovat pysyneet 2010-luvun alle 2500 euron tasolla asukasta kohden.

Vuosina 2013 – 2015 selvitysalueen toimintakate on parantunut 2,4 prosenttia; toimintakulut ovat vähentyneet 2 prosenttia. Rääkkylän toimintakate on heikentynyt 3,6 prosenttia ja Kiteen parantunut 2,4 prosenttia.

Nettokustannusten kasvu on ollut selvitysalueella voimakkaampaa kuin maassa keskimäärin vuosina 2009 - 2014. Tähän ovat vaikuttaneet etenkin sosiaali- ja terveystalouden nettokustannusten voimakas kasvu. Rääkkylällä vanhusten palvelut ovat kasvaneet, kun taas koko maan kehityksestä poiketen perusopetuksen ja päivähoidon kustannukset ovat laskeneet. Rääkkylän yhdyskuntapalvelut ovat kasvaneet aikajaksolla huomattavasti. Kiteellä nettokustannusten lasku on ollut huomattavaa vanhustalouksissa. Sen sijaan perusopetuksessa ja omassa luokkoulutuksessa nettokustannukset ovat ylittäneet selvästi maan keskiarvon.

Rääkkylän talousarviossa vuodelle 2016 ja taloussuunnitelmassa vuosille 2017 – 2019 ei käsitellä kunnan lainamäärän muutoksia tulevina vuosina. Vuoden 2016 osalta todetaan, että talousvuoden aikana ei oteta uutta pitkäaikaista lainaa. Pitkäaikaisia lainoja lyhennetään n. 350 000 euroa ja vuoden 2016 lopussa lainamäärä on 4 700 000 euroa, joka on 2043 €/as. Vuoden 2015 lopussa lainaa on 5 048 000 euroa eli 2 149 €/as. Talousarvion mukaan vuosien 2017 – 2019 investoinnit pyritään pitämään hyvin matalana (171 000, 137 000 ja 137 000 eurossa), mistä voi päätellä, että kunnan lainamäärä ei olisi kasvava eikä sen rasitus kasvaisi.

Kunnan omaisuuden ylläpito- ja korjausinvestointien taso on kuitenkin ollut alhainen, joten todennäköisesti tulevaisuudessa investointipaineet kasvavat merkittävästi. Tämä vaatii lisääntyvää rahoitusta, mikä todennäköisesti tapahtuu lainamäärää kasvattamalla. Rääkkylässä poistojen ja investointien suuri erotus (vuonna 2015 kumulatiivisesti n. 5 milj. €) johtaa siihen tilanteeseen, jossa kunnan kiinteän omaisuuden korjausvelka kasvaa jatkuvasti. Taseen lainakanta näyttää kohtuulliselta, koska velat ovat taseen ulkopuolella. Korjausvelka tulee jossain vaiheessa katettavaksi peruskorjaamalla tai jopa omaisuudesta luopumalla.

Kunnan tasapainottamissuunnitelma painottuu omaisuuden myyntitoimiin ja muihin kertaluontoisiin eriiin. Tasapainottamissuunnitelma ei sisällä varsinaisia rakenteellisia ja pitkävaikutteisia kunnan toimintakatteeseen vaikuttavia toimenpiteitä.

Rääkkylän kunta on omistanut Pohjois-Karjalan Sähkö Oy:n osakkeita, joiden tasearvo kunnan taseessa oli 22 074 euroa tilinpäätöksessä 31.12.2014. Vuonna 2015 kunnanvaltuusto päätti perustaa omaisuudenhoitoyhtiön, jolle ko. osakkeet myytiin. Kauppahinta katettiin kunnan yhtiölle antamalla lainalla. Osakkeiden arvoksi arvioitiin 2,2 miljoonaa euroa. Osakkeet kuitenkin myytiin 3,5 miljoonan euron kauppahinnalla, joten aiemmin määritelty osakkeiden käypä arvo ylittyi noin 60 prosentilla. Omaisuuden myynnistä kunta kirjasi luovutusvoittoa, kattoi taseen alijäämiä ja myynti vahvisti kunnan tasetta 3,5 miljoonalla eurolla. Järjestely ei lisännyt kuntakonsernin reaalitylöjä. Osakkeiden yliarvostuksen johdosta on epätodennäköistä, että niistä saadaan taseeseen merkitty summa. Tämä merkitsee luovutustappiota myyntihetkellä ja heikentää kunnan tasetta.

Selvitysalueella oli vuoden 2015 lopussa annettuja takauksia yhteensä 15,5 miljoonaa euroa. Suhteessa asukaslukuun takausten määrä on alhaisempi kuin maassa keskimäärin vuoden 2014 lopussa. Rääkkylän ja Kiteen antamista takauksista erityisen riskipitoisia ovat konsernin ulkopuoliset takaukset sekä kahden vuokratyöyhtiön lainojen takaukset. Suhteessa asukasmäärään Rääkkylän konsernin ulkopuoliset takaukset ovat huomattavat ja samoin yhdistymistilanteessa uuden kunnan takaukset olisivat yli maan keskiarvon. Jos takaukset realisoituvat selvitysalueen maksettavaksi kokonaisuudessaan, lainakanta kasvaisi lähes 9,4 miljoonalla eurolla ja lainanhoitokulut olisivat (esimerkiksi 20 vuoden takaisinmaksuajalla, kokonais korko 1 % p.a) 564 000 euroa vuodessa.

Maakuntien perustamisen myötä Rääkkylän lainoihin ja takauksiin liittyvät riskit kasvavat suhteessa kunnan budjettiin: vastuut pysyvät samansuuruisina, mutta kuntien verotulojen määrä puolittuu ja valtionosuuksien määrä laskee keskimäärin kolmasosaan nykyisestä.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun poistuminen vuodesta 2019 alkaen vaikuttaa kuntien palveluihin ja tuloihin. Todennäköisesti vaikutukset Rääkkylän kunnan talouteen eivät ole ratkaisevasti positiivisia. Kunnan vastuulle jäävien palvelujen kustannukset ovat muihin kuntiin verrattuna suhteellisen kohtuulliset, mutta mahdollisuudet lisä säästöihin ovat todennäköisesti vähäiset.

Kokonaisuudessaan Rääkkylän kunnan talouden parantuminen edellyttäisi kuntajakoselvittäjien mukaan voimakasta tulojen, erityisesti verotulojen lisäystä, jotta asukkaiden lainsäädännön edellyttämät palvelut voitaisiin tulevaisuudessa turvata. Rääkkylän kunnalla on vuodelta 2015 ylijäämäinen tulos ja taseeseen kertyy ylijäämää. Ylijäämäistä tulosta selittää kuitenkin tasejärjestely ja ilman satunnaista tuloa kunnan kertynyt alijäämä olisi kasvanut. Reaalirahassa toimintakate on jatkanut heikentymistä vuosina 2013 – 2015.

Verrattuna muihin vastaaviin kuntiin Rääkkylän kunnan palvelut ovat jo kustannustehokkaita, joten palvelutarpeiden muutoksesta syntyvää säästöpotentiaalia on todennäköisesti vaikea hyödyntää palvelujen saatavuutta vaarantamatta. Lisäksi kunnan omaisuuden ylläpito- ja korjausinvestointien taso on ollut alhainen, joten todennäköisesti tulevaisuudessa investointipaineet kasvavat merkittävästi. Tämä vaatii lisääntyvää rahoitusta, mikä todennäköisesti tapahtuu lainamäärää kasvattamalla.

Kiteen kaupungin taloudellinen tilanne on parantunut viime vuosina huolimatta kuntaliitoksesta Kesälahden kunnan kanssa. Kiteen kaupunki on pystynyt parantamaan toimintakatettaan ja kattamaan kertyneet alijäämät vuosina 2014 - 2015. Ilman harkinnanvaraisia valtionosuksiakin vuoden 2014 tulos oli edelleen hyvä. Kaupunki on laskenut vuonna 2016 veroprosenttiaan, mutta verotusaste on edelleen korkea. Kaupungilla vaikuttaa edelleen olevan säästöpotentiaalia, jota voidaan hyödyntää jossain määrin mikäli palvelutarpeet laskevat ennustetusti. Talouden kantokykyä tulee kuitenkin edelleen vahvistaa ja jatkaa talouden tasa-painottamista. Myös Kiteellä toimintaympäristön muutokseen liittyvät haasteet pätevät; työ-

paikat ovat vähentyneet, väestö vähenee ja etenkin työikäisen väestön väheneminen ovat haastavat.

Selvitysaluetta kokonaisuudessa tarkastellessa useat talouden tunnusluvut ovat riittävän hyvällä tasolla. Vuoden 2015 osalta selvitysalue täyttäisi väestömäärää painottamalla korkean veroasteen kriteerit. Ilman satunnaisiakin tuloja alueelle olisi kertynyt ylijäämää. Toimintaympäristön tunnusluvuilla katsottuna alueen haasteena on negatiivinen väestökehitys sekä työpaikkojen ja työllisten määrän väheneminen. Verotettavat tulot asukasta kohden ovat korkeat. Suurempi kuntakoko vahvistaisi riskienhallintaa sekä takauspäätösten valmistelussa etä realisoituneiden takausten jälleenrahoittamiseen liittyen.

Rääkkylän kunnan ja Kiteen kaupungin voimavarojen yhdistämisen suurimmat hyödyt olisivat Rääkkylän alueen asukkaiden peruspalveluiden turvaaminen yhdistyneen kunnan alueella. Väestömäärä eri ikäryhmissä olisi riittävä lapsiperheiden palveluiden järjestämiseen. Väestörakenteen muutoksesta aiheutuva veronkorotuspaine vähenisi, johon vaikuttaisi mm. yhdistetyn kunnan talouden tasapainottamiseen paremmat lähtökohdat. Vaikka palvelut järjestettäisiin nykyisellä palveluverkolla yhdistyneen kunnan eri taajamissa, voitaisiin suuremmassa kokonaisuudessa palveluiden kehittämistä ja hallintoa tehostaa tuottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta.

Kuntarakennelain 7 §:n mukaisesti yhdistymisesityksen valmistelussa on huolehdittu kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä valmistelusta yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa. Kuntalaisille järjestettiin selvityksen valmistuttua kuulemistilaisuudet 7.4.2016 Kiteellä sekä 12.4.2016 Rääkkylässä.

Henkilöstön edustajat osallistuivat kuntakohtaisiin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden selvitystilaisuuksiin 29.2.2016 sekä kuntien yhteisiin tilaisuuksiin 8.3.2016 ja 16.3.2016. Lisäksi kunnat tiedottivat henkilöstölle selvityksen etenemisestä. Luottamushenkilöiden tapaaminen järjestettiin myös selvityksen alkuvaiheessa 8.2.2016 Rääkkylässä ja 9.2.2016 Kiteellä.

Selvittäjät katsoivat, että Rääkkylän toimintaympäristö ja väestötekijät sekä ennakoitu kehitys huomioon ottaen kunnan taloudellinen kantokyky ei ole tulevaisuudessa riittävä asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseen, etenkin, kun huomioidaan useat taloudelliset riskitekijät. Kuntajakoselvittäjät katsoivat, että Rääkkylän kunnan yhdistyminen Kiteen kaupunkiin on välttämätön turvaamaan asukkaiden lakisääteiset ja muut palvelut sekä mahdollistaa elinvoiman edellytykset ja elinkeinojen kehittämisen alueella.

Kuntajakoselvittäjät esittivät, että Rääkkylän kunta yhdistetään 1.1.2017 lukien Kiteen kaupunkiin erillisen Rääkkylän kunnan ja Kiteen kaupungin välisen yhdistymissopimuksen mukaisesti.

Ehdotuksen käsittely kunnissa

Rääkkylän kunta ja Kiteen kaupunki ovat kuntarakennelain 7 §:n 2 momentin mukaisesti varanneet kuntiensa asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuuden tehdä huomautuksen ehdotuksesta kuntien yhdistymisesitykseksi. Huomautusten jättämisaika oli Kiteellä 22.3.–22.4.2016 ja Rääkkylässä 22.3.–21.4.2016. Rääkkylän kunnanhallitukselle on jätetty 20 huomautusta ja Kiteen kaupungille neljä huomautusta.

Rääkkylän kunta on 25.4.2016 valtuustonsa päätöksellä, äänin 16-5, hylännyt kuntajakoselvittäjien esityksen.

Rääkkylän kunta toteaa päätöksensä perusteluissa, että ”kunnalla on taloudelliset edellytykset turvata kuntalaisilleen lakisääteiset palvelut myös tulevaisuudessa. Tämän osoittaa se, että vuodesta 2015 lähtien kunnan taloutta on ryhdytty vakauttamaan suunnitelmallisesti. Tilinpäätös vuodelta 2015 on 3,3 milj. € positiivinen ja tilikauden tuloksella on katettu taseessa ollut kumulatiivinen alijäämä 2,6 milj. €. Tase on nyt 619 000 € positiivinen.

Vakauttamista jatketaan suunnitellusti siten, että tänä vuonna toimintakuluja alennetaan 3,3 prosentilla. Tämä toteutetaan siten, että vuonna 2016 sosiaali- ja terveystalouden ostosopimuksen hintaa alennetaan 350 000 eurolla (3,3 %), eikä sopimusehdoista poiketen vuonna 2016 hinnankorotusta tehdä. Vuonna 2016 hinta on 9 671 787 €.

Lisäksi vuoden 2017 alusta lukien otetaan käyttöön sopimuksen mahdollistamat optiokaudet. Optiokausien osalta sopimusta on tarkennettu siltä osin, että vuoden 2017 ja 2018 hinnankorotus on 1 % ja vuosina 2019 ja 2020 enintään 1,2 %. Palvelutaso säilyy tämän hetkellä tasolla. Sopimuksella ennakoitaan sosiaali- ja terveystalouden kustannus- ja palvelutaso vuoteen 2020 saakka. Tulossa olevat muutokset ja siihen liittyvät kustannustason heilahtelut ei vaikuta sopimuksen hintaan. Uusi kuntayhtymä (SiunSote) ei ole vielä pystynyt varmistamaan jäsenkuntien kustannustasoa. Yksityinen palveluntuottaja tulee toimimaan Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän alihankkijana ja kuntayhtymä on hyväksynyt menettelyn.

Muillakin osin talouden tasapainottamista jatketaan kunnan päätöksen mukaan vuonna 2015 vahvistetun talouden tasapainottamissuunnitelman mukaisesti. Vuonna 2017 henkilöstömenot tulevat vähenemään suunniteltua enemmän. SiunSoten aloittaessa toimintansa kunnan kustannusvastuulle kuuluneista sosiaalitoimiston henkilöstökuluista osa jää pois. Lisäksi perustoimeentulotuen käsittely siirtyy Kelalle.

Kunnan toimintakulttuurin muutoksesta esimerkkinä on perustettava kiinteistöhoito-yhtiö. Tuottavuuden parantamiseksi kunnan omistama tytäryhtiö tulee myymään kiinteistöhoitoon palveluja kuntaorganisaation ulkopuolisille yrityksille, yhteisöille ja muille tarvitsijoille.

Kunta on tehnyt aiempina vuosina myös rakenteellisia muutoksia, kaikki kyläkoulut on lopetettu ja kunnassa on yksi kirkonkylän koulukeskus (ala- ja yläkoulu), jossa perusopetus on tuotettu taloudellisesti ja tehokkaasti.

Vuoden 2019 alussa toteutettavilla valtakunnallisilla sosiaali- ja terveystalouden uudistuksella sekä maakuntauudistuksella haetaan huomattavia säästöjä. Uudistukset vaikuttavat oleellisesti kuntien organisaatioihin, niiden tehtäviin ja talousrakenteisiin. Muutokset mahdollistavat myös kuntien talouden vakauttamisen ja tasapainottamisen.

Kuntalaiset ovat yksimielisiä siitä, että kunta on säilytettävä itsenäisenä. Tämä tuli kuntalaiskuulemistilaisuudessa vahvasti esille. Se tulee samalla tavalla esille myös kuntalaisten huomautuksista. Kuntalaiset tietävät (aiempien kokemusten perusteella), että liitoksessa Rääkkylän kirkonkylän taajama rapautuu ja toiminta lamaantuu, henkinen ilmapiiri ”tylsistyy”, mielenkiinto kunnan elinvoiman ja yrittäjyyden kehittämiseen loppuu, kunnan palvelut ja vireä kulttuuriperinne kuolee.”

Kiteen kaupunki on 25.4.2016 valtuustonsa päätöksellä, äänin 20-2, tyhjiä 13, hyväksynyt kuntajakoselvittäjien esityksen (”mikäli valtioneuvosto päättää kuntajaon muutoksesta kuntajakoselvittäjien ehdotuksen mukaisesti, kaupunginvaltuusto hyväksyy kuntien yhdistymisen 1.1.2017”).

Valtuustojen päätöksiin kuntajaon muutosesityksestä ei ole 23.5.2016 mennessä haettu muutosta valittamalla.

Yhdistymisesitys

Kuntarakennelain 16 a §:n 4 momentin mukaan, jos kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät kuntajakoselvittäjän ehdotuksen, kunnat tekevät selvittäjän ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle. Muutoin selvittäjä toimittaa esityksensä kuntajaon muuttamisesta ministeriölle.

Kuntajakoselvittäjät esittivät, että Rääkkylän kunta yhdistetään 1.1.2017 lukien Kiteen kaupunkiin erillisen Rääkkylän ja Kiteen välisen yhdistymissopimuksen mukaisesti. Rääkkylän kunta ei ole hyväksynyt kuntajakoselvittäjän esitystä, joten selvittäjät ovat toimittaneet esityksensä ministeriölle 26.4.2016.

Yhdistymisesityksessä on kuntarakennelain 6 §:n mukaisesti perusteltu kuntajaon muuttamisen tarve ja selvitetty, miten kuntarakennelain 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Esitykseen on liitetty kuntien valtuustojen päätökset kuntien yhdistymisesityksestä sekä lain 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus.

Valtuutettujen määrä ja kunnallisvaalit

Kuntarakennelain 24 §:n 1 momentin mukaan jos kuntien yhdistyminen tulee voimaan kesken kunnallisen vaalikauden, muutoksen kohteena olevissa kunnissa toimitetaan voimaantuloa edeltävänä vuonna uudet kunnallisvaalit. Yhdistyvät kunnat voivat 24 §:n 2 momentin mukaan tämän estämättä sopia yhdistymissopimuksessa, että niiden valtuustot yhdistetään uuden kunnan valtuustoksi kunnallisvaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi.

Yhdistyvät kunnat voivat myös 24 §:n 3 momentin mukaan sopia yhdistymissopimuksessa, että niiden valtuustot yhdistyvät osittain uuden kunnan valtuustoksi kunnallisvaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi. Tällöin yhdistyvien kuntien valtuustot päättävät, montako valtuustopaikkaa kustakin kunnasta tulee uuden kunnan valtuustoon. Uuden kunnan valtuustoon tulee kuitenkin aina vähintään neljäsosa kunkin yhdistyvän kunnan valtuutetuista. Kustakin kunnasta valtuustoon tulevat valtuutetut ja varavaltuutetut määräytyvät heille edellisissä kunnallisvaaleissa vaalilain (714/1998) 89 §:n mukaisesti annettujen vertauslukujen suuruuden mukaisessa järjestyksessä.

Rääkkylän kunnan ja Kiteen kaupungin yhdistymissopimuksessa todetaan, että yhdistetyn kunnan valtuusto muodostetaan kuntarakennelain 24 §:n 3 momentin mukaisesti siten, että kuntien valtuustot yhdistetään. Kiteen kaupunginvaltuusto ja Rääkkylän kunnanvaltuusto yhdistyvät yhdistetyn kunnan valtuustoksi 1.1.2017 alkaen kunnallisvaalikauden loppuun asti. Uusi valtuustokausi käynnistyy 1.6.2017. Uuden valtuustokauden alusta lukien uuden Kiteen kaupungin valtuuston koko on kuntalain perusteella vähintään 27 valtuutettua. Yhdistymishallitus päättää yhdistyneen kunnan valtuutettujen määrän ja ilmoittaa sen oikeusministeriölle marraskuun loppuun mennessä.

Yhdistymissopimuksessa todetaan myös, että valtuustokaudella 2017 - 2021 kaupunginhallituksessa ja lautakunnissa vähintään neljäsosan jäsenistä on oltava Rääkkylän alueelta.

Rääkkylän alueelle perustetaan alueellinen toimielin, pitäjäneuvosto, jonka tehtävänä on edistää ja seurata alueen elinvoiman ja palvelujen kehitystä sekä yhdistymissopimuksen toteutumista. Pitäjäneuvosto vastaa järjestöavustuksista ja tapahtumien järjestämisestä. Pitäjäneuvosto voi tarvittaessa tehdä esityksiä myös julkisten palveluiden saatavuuden, toimivuuden ja laadun kehittämiseksi. Pitäjäneuvostossa on seitsemän valtuuston valitsemaa jäsentä. Pitäjäneuvostolla on käytössä vuosittain 100 000 euron määräraha sopimuskauden ajan. Pitäjäneuvosto päättää Rääkkylän elinvoimaa vahvistavien tapahtuma- ja järjestöavustusten myöntämisestä sekä pienimuotoisista investoinneista. Pitäjäneuvoston valinnassa painotetaan

alueen yhdistysten ja yritysten edustajia. Valtuusto voi tarvittaessa hallintosäännöllä antaa pitäjäneuvostolle muita tehtäviä ja delegoida tehtävien edellyttämän toimivallan.

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta säädetään kuntarakennelain 9 luvussa. Lain 42 §:n mukaan kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle maksetaan yhdistymisavustusta.

Kuntarakennelain 42 a §:n mukaan yhdistymisavustus muodostuu yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta sekä lisäosasta. Kuntarakennelain 43 §:n mukaan yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.

Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksetaan kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana kunta tai kuntia, joiden rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut täyttävät vähintään yhden seuraavista edellytyksistä:

- 1) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä alituvat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ssä tarkoitetut erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevat raja-arvot;
- 2) kunnan viimeisessä hyväksytyssä ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ssä tarkoitetuista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevista kuudesta raja-arvosta täyttyy neljä;
- 3) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä taseen kertynyt alijäämä asukasta kohden on vähintään 500 euroa ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä taseessa on kertynyttä alijäämää.

Lisäosa on 150 euroa edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden.

Kiteen kaupungin asukasmäärä on 10 832 ja Rääkkylän kunnan 2 349 asukasta (31.12.2015). Kuntien yhteenlaskettu asukasmäärä olisi 13 181 asukasta ja yhdistymisavustuksen perusosan määrä olisi siten 2 000 000 euroa. Yhdistymisavustuksen lisäosan määrä olisi 352 350 euroa, joten yhdistymisavustuksen kokonaissumma olisi uuden Kiteen kaupungin tapauksessa 2 352 350 euroa.

Yhdistymisavustus maksetaan kolmen vuoden aikana. Avustuksesta maksetaan 40 prosenttia vuonna, jona muutos tulee voimaan, ja 30 prosenttia molempina seuraavina kahtena vuotena. Uusi kunta saisi yhdistymisavustusta ensimmäisenä toimintavuotenaan 940 940 euroa sekä toisena ja kolmantena toimintavuotenaan 705 705 euroa kumpanakin.

Yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistymisavustuksen viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä kunnan tulee toimittaa ministeriölle tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys yhdistymisavustuksen käytöstä. Yhdistymisavustuksen takaisinperintään sovelletaan valtionavustuslakia.

Rääkkylän kunnan ja Kiteen kaupungin yhdistymissopimuksessa todetaan, että yhdistymisavustus käytetään kunnan palvelujen tuottavuuden parantamiseen, lainamäärän vähentämiseen ja talouden pysyvän vakauden varmistamiseen.

Kuntarakennelain 44 §:n mukaan jos vuosina 2014 - 2017 voimaan tuleva kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlasketuihin valtionosuuksiin, ministeriö myöntää uudelle kunnalle vähennyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina vuoden 2019 loppuun saakka valtionosuuksien vähenemisen korvausta.

Päätöksessä sovellettava lainsäädäntö

Kuntajaon kehittämisen tavoitteet

Kuntarakennelain 2 §:n mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntarakennelain 4 §:n mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää 2 §:ssä tarkoitettuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa:

- 1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä;
- 2) alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita;
- 3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Kunnan on muodostuttava yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, jollei valtioneuvosto alueellisen eheyden osalta kuntarakennelain 4 luvussa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen perusteella toisin päättä. Erityisellä kuntajakoselvityksellä pyritään siihen, että kunta muodostuisi yhdestä alueesta.

Edellä mainitulla alueella tarkoitetaan yhden tai useamman kunnan tai niiden osan muodostamaa aluetta, johon kuntajaon muutos vaikuttaa. Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä arvioidaan myös alueen tulevan kehityksen kannalta.

Kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kuntajakoa muutettaessa tulee ottaa huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet sekä saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutalueella.

Valtioneuvoston toimivalta

Kuntarakennelain 21 §:n mukaan valtioneuvosto päättää kuntajaon muuttamisesta tai sitä koskevan esityksen hylkäämisestä.

Päätöksenteon edellytykset kuntien yhdistyessä

Kuntarakennelain 18 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Kuntien esitys kuntien yhdistymisestä voidaan hylätä, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Kuntien yhdistymisestä voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos 16 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä.

Valtioneuvosto voi päättää 16 a §:ssä tarkoitettua kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Oikeudellinen ja hallinnollinen jaotus

Kuntarakennelain 35 §:n mukaan, jos kunta tai kuntia yhdistyy olemassa olevaan kuntaan, kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken tai kunnan osa siirretään toiseen kuntaan, aiheuttaa päätös kuntajaon muuttamisesta, jollei erikseen toisin päätetä, vastaavat muutokset oikeudellisessa ja hallinnollisessa jaotuksessa samasta ajankohdasta. Kuntien yhdistyessä perustamalla uusi kunta valtioneuvosto päättää, mihin tuomiopiireihin ja hallinto-alueisiin uusi kunta kuuluu.

Kuntarakennelain 20 §:n mukaan ennen kuin kuntajaon muuttamisesta päätetään, ministeriön on selvitettävä, miten muutos vaikuttaa valtion alue- ja paikallishallintoon ja Euroopan unionin toiminnassa noudatettaviin aluejakoihin.

Kuntien kielellinen asema

Kielilain (423/2003) 5 §:n 4 momentissa säädetään, että jos kuntajakoa muutetaan, on samalla päätettävä muutoksen vaikutuksesta kuntien kielelliseen asemaan. Kielilain 5 §:n 2 momentin mukaan kunta on säädettävä kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään 3 000 asukasta. Kaksikielinen kunta on säädettävä yksikieliseksi, jos vähemmistö on alle 3 000 asukasta ja sen osuus on laskenut alle kuuden prosentin. Kunnan valtuuston esityksestä valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää kunta kaksikieliseksi, vaikka kunta muuten olisi yksikielinen. Tällaisen valtioneuvoston asetuksen voimassaolo päättyy lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuna valtioneuvoston asetuksen voimassaolon päättyessä.

Rääkkylän kunta ja Kiteen kaupunki ovat molemmat kielilain 5 §:n perusteella suomenkielisiä kuntia. Esityksen mukaisessa Kiteen kaupungissa on asukkaita 13 181, joista suomenkielisiä on 12 646 eli 96 % ja ruotsinkielisiä 7 eli 0,05 %. Kielilain raja-arvot kunnan kaksikielisyydelle eivät siten täyty.

Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston päätökseen

Kuntarakennelain 53 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston päätökseen kuntien yhdistymistä koskevan esityksen hylkäämisestä saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta, sen jäsen tai 10 §:ssä tarkoitettu yhdistymishallitus.

Jos valtioneuvosto päättää kuntien yhdistymisestä 18 §:n 2 tai 3 momentin nojalla, päätökseen saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen.

Valitus on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun kuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Valitus käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Kuntajaon muuttamista tarkoittava valtioneuvoston tai ministeriön päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Esittelijän esitys

Esitän kunnioittavasti valtioneuvostolle, että valtioneuvosto lakkauttaa Rääkkylän kunnan ja yhdistää sen Kiteen kaupunkiin 1.1.2017 kuntajakoselvittäjien laatiman yhdistymissopimuksen mukaisesti.

Esitän, että uusi Kiteen kaupunki määrättäisiin suomenkieliseksi kunnaksi ja että se kuuluisi valtion alue- ja paikallishallinnon sekä Euroopan unionin toiminnassa noudatettavien aluejakojen osalta samoihin alueisiin kuin nykyinen Kiteen kaupunki.

Esityksen perustelut

Rääkkylän kunnalla ei ole edellytyksiä järjestää palveluitaan itsenäisenä kuntana tulevaisuudessa ja kunnan yhdistyminen toiseen kuntaan on välttämätöntä.

Rääkkylän kunnan taloutta koskevat tunnusluvut osoittavat, että kunnalla on pitkäaikaisia ja vakavia talousongelmia. Kunnalla on ollut taseeseen kertynyttä alijäämää vuosien 2013 ja 2014 tilinpäätöksissä. Kunnan talouden liikkumavara ja edellytykset palvelujen järjestämiseen heikkenevät edelleen nopeasti. Vuoden 2015 tilinpäätösennakoiden mukaan Rääkkylän kunnan talouden tilanne on heikentynyt edelleen. Talouden tilan tunnuslukuja on korjattu vuonna 2015 konsernin sisäisillä omaisuusjärjestelyillä, joilla emokunnan talous saatu tasapainoisemmaksi. Toimenpiteillä on vaikutusta vain vuoden 2015 tulokseen, ei reaaliarhassa kunnan talouden vakauteen.

Kunnassa on tehty edellä kuvattu lakisääteinen talouden arviointimenettely sekä sen jälkeen erityinen kuntajakoselvitys, joiden yhteydessä on arvioitu kunnan mahdollisuuksia säilyä itsenäisenä. Rääkkylän kunnassa on toteutettu arviointimenettely ja erityinen kuntajakoselvitys jo kerran aikaisemmin, vuonna 2007.

Rääkkylän kunnan toimintaympäristön haasteena on erityisesti väestön ikääntyminen sekä korkea sairastavuus, työikäisten osuuden supistuminen sekä työpaikkojen määrän väheneminen ja korkea työttömyys. Nämä tekijät kuntalaisten alhaisen verotettavien tulojen ja kunnan verotulotason kanssa edellyttävät jatkuvaa kustannustason alentamista kunnan toiminnoissa. Rääkkylän toimintaympäristö ja väestötekijät sekä ennakoitu kehitys haastavat kunnan taloudellisen kantokyvyn ja mahdollisuudet vahvistaa kunnan elinvoimatekijöitä myös tulevaisuudessa.

Palvelujen turvaamisen edellytyksenä on kunnan rahoituksen riittävyys ja talouden vakavaraisuus. Rääkkylän kunnan talouden vakavaraisuutta uhkaavat suuret takausvastuut, erityisesti konsernin ulkopuolelle.

Rääkkylän kunnan talouden kantokyvyn säilyminen edellyttäisi radikaalia muutosta kunnan tulotasoon tai voimakasta puuttumista menotasoon. Verrattuna muihin vastaaviin kuntiin kunnan palvelut ovat jo kustannustehokkaita, joten palvelutarpeiden muutoksesta syntyvää säästöpotentiaalia on todennäköisesti vaikea hyödyntää palvelujen saatavuutta vaarantamatta.

Rääkkylän kunnanvaltuusto on 14.12.2015 hyväksynyt v. 2016 talousarvion ja taloussuunnitelman vuosille 2017–2019. Tuloslaskelman mukaan jo vuosi 2016 on alijäämäinen, samoin vuodet 2018–2019. Kyse on Rääkkylän omista laskelmista. Luvuissa on otettu huomioon kunnan tasapainottamisohjelma, oletuksineen, että kulut pysyvät vuoden 2016 tasolla mm. eläkekulujen osalta. Kunnan laskelman mukaan vuoden 2016 alijäämä katettaisiin kahtena seuraavana vuonna, ja kertynyttä alijäämää olisi jälleen vuonna 2019.

Rääkkylän talousarviossa vuodelle 2016 ja taloussuunnitelmassa vuosille 2017 – 2019 ei käsitellä kunnan lainamäärän muutoksia tulevina vuosina. Vuoden 2016 osalta todetaan, että talousvuoden aikana ei oteta uutta pitkäaikaista lainaa. Talousarvion mukaan vuosien 2017 – 2019 investoinnit pyritään pitämään hyvin matalana, mistä voi päätellä, että kunnan lainamäärä ei olisi kasvava eikä sen raskaus kasvaisi. Kunnan omaisuuden ylläpito- ja korjausinvestointien taso on kuitenkin ollut alhainen, joten todennäköisesti tulevaisuudessa investointipaineet kasvavat merkittävästi. Tämä vaatii lisääntyvää rahoitusta, mikä todennäköisesti tapahtuu lainamäärää kasvattamalla.

Rääkkylän suunnittelemat talouden tasapainottamisen toimenpiteet perustuvat merkittävien osin oletuksiin sosiaali- ja terveystalouden maakunnalliseen järjestämiseen sekä tehtyihin sisäisiin tasejärjestelyihin. Sosiaali- ja terveystalouden palvelut siirtyvät Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymälle vuoden 2017 alusta. Näiden palvelujen siirtämisen vaikutuksia kunnan talouteen ei tässä vaiheessa tarkkaan tiedetä. Kuntayhtymän talousvalmistelijoiden arvioiden mukaan kustannustason 10 prosentin lasku on epätodennäköinen ja vaikutus voinee olla neutraali nykyiseen kustannustasoon verrattuna.

Alustavien koelaskelmien mukaan sote-uudistuksen ja sen johdosta uudistettavan kuntien valtionosuusjärjestelmän vaikutukset ovat Rääkkylän osalta epäedulliset siten, että veronkorotuspaine kasvaisi noin puoli prosenttiyksikköä. Tulevan maakuntahallinnon myötä Rääkkylän lainoihin ja takauksiin liittyvät riskit kasvavat kaksinkertaisiksi, kun kunnan erilaiset vastuut pysyvät samansuuruisina, mutta verotulot jäävät alle puoleen nykyisestä ja valtionosuudet noin yhteen kolmasosaan.

Kunnan tasapainottamissuunnitelma painottuu omaisuuden myyntitoimiin ja muihin kertaluontoisiin eriin. Tasapainottamissuunnitelma ei sisällä varsinaisia rakenteellisia ja pitkävaikutteisia kunnan toimintakatteeseen vaikuttavia toimenpiteitä.

On huomattava, että vuoden 2017 jälkeen toteutettaviin kuntaliitoksiin ei enää makseta yhdistymisavustuksia ja valtionosuuskompensatiota. Vuosien 2017 – 2020 valtiontalouden kehityksessä ei ole varattu myöskään määrärahaa harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin. Jatkossa ei näin ollen enää ole näkyvissä taloudenhoitoa helpottavia avustuskeinoja asukkaiden palvelujen turvaamiseen.

Rääkkylän toimintaympäristö ja väestötekijät sekä ennakoitu kehitys huomioon ottaen ei kunnan taloudellinen kantokyky ole tulevaisuudessa riittävä asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseen, etenkin kun huomioidaan useat taloudelliset riskitekijät. Kuntajakosel-

vittäjät esittivät Rääkkylän kunnan ja Kiteen kaupungin yhdistymistä 1.1.2017 lukien Rääkkylän kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi. Rääkkylän kunta vastustaa yhdistymistä Kiteen kaupunkiin.

Esitetyllä Rääkkylän kunnan ja Kiteen kaupungin yhdistymisellä pystyttäisiin tasaamaan ikärakenteen muutoksesta johtuvaa painetta kunnan palvelujen rahoitukseen ja järjestämiseen. Yhdistyminen tukisi kuntarakennelain 2 §:n mukaisista kuntajaon kehittämisen tavoitteista erityisesti tavoitetta elinvoimaisesta ja alueellisesti eheästä kuntarakenteesta, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Yhdistyneellä kunnalla olisi nykyistä Rääkkylän kuntaa paremmat toiminnalliset, taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Näin ollen kuntarakennelain 4 §:n mukaiset kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Rääkkylän ja Kiteen voimavarojen yhdistämisen suurimmat hyödyt ovat Rääkkylän alueen asukkaiden peruspalveluiden turvaaminen yhdistyneen kunnan alueella. Väestömäärä eri ikäryhmissä olisi riittävä lapsiperheiden palveluiden järjestämiseen. Väestörakenteen muutoksesta aiheutuva veronkorotuspaine vähenisi, johon vaikuttaisi mm. yhdistetyn kunnan talouden tasapainottamiseen paremmat lähtökohdat. Vaikka palvelut järjestettäisiin nykyisellä palveluverkolla yhdistyneen kunnan eri taajamissa, voitaisiin suuremmassa kokonaisuudessa palveluiden kehittämistä ja hallintoa tehostaa tuottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta.

Yhdistetty kunta muodostaisi elinkeinorakenteeltaan ja vetovoimatekijöiltään monipuolisemman kokonaisuuden ja elinvoiman kehittämiseen liittyvät toimenpiteet ja panostukset voitaisiin yhdistää. Yhdistetyn kunnan pitäjäneuvoston tehtävänä olisi edistää ja seurata Rääkkylän alueen elinvoiman kehitystä. Pitäjäneuvostolla olisi käytössään vuosittainen määräraha tehtävänsä suorittamiseen sekä alueen toimijoiden tukemiseen.

Yhdistetyn kunnan koottuja resursseja voitaisiin kohdentaa entistä tehokkaammin koko alueen asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen elinvoimaisuuden parantamiseksi. Yhdistyneellä kunnalla olisi myös nykyistä enemmän vaikutusvaltaa maakunnallisessa edunvalvonnassa ja sosiaali- ja terveystyöpalvelujen kuntayhtymän omistajaohjauksessa.

Vaikka Rääkkylän kunta vastustaa yhdistymistä, on kuntajaon muutos Rääkkylän kunnan pitkäaikaisten taloudellisten ongelmien vuoksi välttämätön kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Näin ollen valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä 18 §:n 3 momentin nojalla vastoin Rääkkylän kunnan tahtoa.