

6.6.2024

PERTUNMAAN KUNNAN JA MÄNTYHARJUN KUNNAN YHDISTYMISTÄ KOSKEVA ESITYS

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

Pertunmaan kunnan ja Mäntyharjun kunnan yhdistymistä koskevan esityksen taustalla on erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan Pertunmaan kunnan talouden arviointimenettely sekä sitä seurannut erityinen kuntajakoselvitys. Tämän vuoksi muistiossa on kuvattu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevaa arviointimenettelyä sekä erityistä kuntajakoselvitystä.

Kuntien yhdistymisen vireillepano ja valmistelu

Arviointimenettely

Kuntalain (410/2015) 118 §:n mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos vähintään toinen lain 118 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksistä täyttyy.

Pertunmaan kunnan vuoden 2021 konsernitilinpäätöksen asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä oli 1 746 euroa ja vuoden 2022 vastaava alijäämä oli 2 006 euroa. Näin ollen arviointimenettelyn kriteeri täyttyi. Pertunmaan kunta on ollut aikaisemmin arviointimenettelyssä perustuen vuosien 2019–2020 tilinpäätöksiin ja vastaavasti konsernitaseen kertyneeseen alijäämään. Koska arviointimenettelyn edellytykset täyttyivät edelleen ja konsernitaseen alijäämät olivat jatkaneet kasvuaan, valtiovarainministeriö asetti 10.10.2023 kuntalaissa tarkoitettun arviointiryhmän. Arviointiryhmän toimikausi oli 10.10.–17.11.2023 ja sen tehtävänä oli tehdä kuntalaissa tarkoitettu selvitys kunnan mahdollisuuksista turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut.

Arviointiryhmä antoi 17.11.2023 ehdotuksensa arviointimenettelyn pohjalta. Ottaen huomioon Pertunmaan kunnan talouden eri laajuisten tasapainottamistoimenpiteiden mukaiset kehitysarviot ja niihin liittyvät epävarmuudet sekä muut kunnan toimintaympäristöön vaikuttavat tekijät arviointiryhmä katsoi, että Pertunmaan kunnan taloudelliset edellytykset asukkaiden palvelujen turvaamiseen ovat vaarantumassa. Edellä todetun perusteella arviointiryhmän ehdotus Pertunmaan kunnan palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi oli kuntarakennelaissa tarkoitettu erityinen selvitys kuntajaon muuttamiseksi.

Arviointiryhmä korosti vielä, että Pertunmaan kunnan talouden kestävään kehitykseen tulee kiinnittää erityistä huomiota ennen mahdollista kuntajaon muutoksen voimaantuloa, jotta alijäämän ja lainan määrät eivät jatkaisi kasvuaan tai kasvaisivat korkeintaan maltillisesti.

Erityinen kuntajakoselvitys

Kuntalain 118 §:ssä tarkoitettussa menettelyssä ollutta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva kuntarakennelain 4 luvun mukainen erityinen

kuntajakoselvitys voi tulla vireille kuntalain 118 §:n 5 momentissa tarkoitetun arviointiryhmän ehdotuksesta.

Valtiovarainministeriö päätti arviointiryhmän ehdotuksesta 1.2.2024, kuntia kuultuaan, määrätä kuntarakennelain 15 §:n perusteella toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen Pertunmaan kunnan ja Mäntyharjun kunnan välillä. Samalla ministeriö asetti kuntajakoselvittäjäksi HT Eero Laesterän.

Selvityksen tehtävänä oli toteuttaa erityinen kuntajakoselvitys Pertunmaan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi siten, että mahdollinen yhdistyminen voisi tulla voimaan 1.1.2025. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevassa erityisessä kuntajakoselvityksessä kuntajakoselvittäjän on tehtävä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta.

Selvitystyö alkoi 1.2.2024 ja päättyi selvityksen valmistuttua 22.3.2024.

Selvitystyö ja ehdotus kunnille

Kuntajakoselvittäjä on arvioinut selvityksen kohteena olevien kuntien nykytilaa ja haasteita sekä kuntarakenteen kehittämistavoitteiden ja muuttamisen edellytysten täyttymistä. Lisäksi kuntajakoselvittäjä on arvioinut selvityksessään Pertunmaan kunnan mahdollisuuksia jatkaa itsenäisenä kuntana.

Kuntajakoselvittäjä tuo esiin, että merkittävä Pertunmaan ja Mäntyharjun kuntien elinvoimaisuuteen kytkeytyvä haaste palvelujen järjestämisessä ja rahoittamisessa on kuntien työikäisen väestön voimakas väheneminen tulevina vuosina. Molempien kuntien huoltosuhde on huomattavasti huonompi ja mediaani-ikä korkeampi kuin maassa keskimäärin. Molempien kuntien asukasluvun alenemat ovat myös suuret.

Kuntien tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja taseen valossa Mäntyharjun kunnan talous on Pertunmaan kuntaa vahvempi, mutta Mäntyharjukin on aloittamassa talouden sopeuttamista arvioidun talouden tulevan epätasapainon vuoksi. Pertunmaan talouden ongelmat johtuvat käyttötaloudesta, mutta myös raskaammasta taseesta. Käyttötaloudessa on suuria poikkeamia, joita ei voida selittää väestönmuutoksilla tai väestön ominaisuuksilla.

Pertunmaan kunnan talous on kääntynyt vuosikatteeltaan negatiiviseksi ja taseeltaan alijäämäiseksi. Ilman erityisiä sopeutustoimia Pertunmaan vuosikate myös pysyisi negatiivisena ja talouden alijäämäkehitys ennallaan. Tämä tarkoittaisi ilman omaisuuden myyntiä tai tuntuvia veronkorotuksia kunnan velkaantumista edelleen. Jotta tuloslaskelmassa päästäisiin tasapainoon, olisi kunnan palveluista pystyttävä sopeuttamaan yli 1,5 miljoonaa euroa.

Pertunmaan emokunnalla oli taseessa kertynyttä alijäämää vuonna 2023 yhteensä 2,92 miljoonaa euroa ja kuntakonsernilla yhteensä 2,87 miljoonaa euroa. Alijäämän suuruusluokkaa voi havainnollistaa suhteuttamalla sitä toimintakatteeseen eli käyttötalouden tuottojen ja kulujen erotukseen. Sekä Pertunmaan emokunnan että kuntakonsernin alijäämän määrä on noin 75 prosenttia vuoden 2023 toimintakatteesta (noin 3,9 miljoonaa euroa). Toinen tapa suhteuttaa alijäämän suuruutta on vertaaminen sitä kunnallisveron tuottoon. Sekä emokunnan että kuntakonsernin alijäämän määrä vastaa noin 11 prosenttiyksikön kunnallisveron tuottoa. Näin ollen Pertunmaan kunnalla ei ole realistisia mahdollisuuksia sopeuttaa käyttötalouttaan ilman, että palvelut vaarantuisivat merkittävästi.

Pertunmaan ja Mäntyharjun kunnilla ei ole kaupunkimaisen yhtenäistä yhdyskuntarakennetta. Keskustaajamat ovat erillään. Kuntien keskellä on kuitenkin viitostien päällä oleva,

kehitysmahdollisuuksia omaava Kuortin alue. Kuntien kesken on jonkin verran pendelöintiä, ja Pertunmaalta asioidaan Mäntyharjun suuntaan. Kummassakin kunnassa on paljon loma-asutusta.

Selvityksen mukaan selvitysalueen kuntien yhdistyessä kuntarakennelain 2 §:n mukaiset kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:n mukaiset kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät tiukasti tulkiten. Kuntajakoselvittäjä toteaa palvelurakennesuunnitelman laskelmiin perustuen, että yhdistyneellä kunnalla on yksittäisiä kuntia paremmat toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Yhdistynyt Mäntyharjun kunta voi turvata asukkaiden palvelut kuntien nykyisessä talouden tilanteessa yksittäisiä kuntia paremmin. Yhdistynyt Mäntyharjun kunta voi poistaa hallinnon jäljelle jääneitä päällekkäisyyksiä sekä siirtää voimavaroja hallinnosta palveluihin. Se voi kehittää toimintatapojaan niin, että talouden edelleen kiristymisestä huolimatta palvelutaso heikkenee jatkossa mahdollisimman vähän. Uusia palvelutapoja on helpompi kehittää, jos yhdistymisen seurauksena panostusmahdollisuutta saadaan kasvatettua. Suurempi kunta pystyy turvaamaan pientä paremmin palvelujen saatavuuden, koska järjestelmä ei ole samalla tavalla haavoittuva kuin pienessä kunnassa sekä pystyy yleensä tuottamaan pientä kuntaa monipuolisempia palveluita. Tuotantokatkoja ei esiinny, kun tilapäisenkin tarpeen tullen henkilöstöä voidaan siirtää osakeskuksissa oleviin palveluyksiköihin. Kuntalaisten palvelujen saatavuus voi jopa vahvistua. Palvelurakenteessa on kuitenkin tunnistettava realistisesti talouden kestävyys.

Yhdistymisellä voitaisiin vahvistaa tehdyn selvityksen mukaan myös alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia. Yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantuminen liittyy erityisesti Kuortin alueen yrityksiin ja niiden voimavarojen kasvuun ja elinvoiman leviämiseen myös vanhan Mäntyharjun puolelle. Jos alueellinen vetovoima kasvaa ja alueelle alkaa muuttaa väestöä, yhdyskunta- ja palvelurakenne voidaan suunnitella ja toteuttaa nykyisistä kuntarajoista riippumatta perustumaan järkevään ja tarkoituksenmukaisimpaan rakenteeseen. Nykyistä paremmalla yhdyskuntasuunnittelulla myös paineet perusinvestointeihin vähenevät.

Kilpailukyvyyn, elinvoiman ja työllisyyden kehittämiseen voidaan yhdistyneessä kunnassa panostaa jossakin määrin enemmän kuin nykyisissä kunnissa erikseen ja saada myös tuloksia aikaiseksi. Jotta uusi Mäntyharjun kunta saadaan ohjattua tuottavampaan tulevaisuuteen, on sopeutuksen lisäksi panostettava elinvoimaan.

Kuntajakoselvittäjä totesi toteutetun erityisen kuntajakoselvityksen perusteella, että yhdistyneellä kunnalla on jossain määrin yksittäisiä kuntia paremmat toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Erityisesti yhdistymisellä turvataan Pertunmaan kunnan lakisääteisten palvelujen järjestäminen. Jos kaikki positiiviset näkymät toteutuvat, yhdistyneellä Mäntyharjun kunnalla on alueellaan vahvempi talous ja jossain määrin nykyistä enemmän mahdollisuuksia elinvoimansa kehittämiseen. Näin ollen kuntajakoselvittäjä esitti kuntien valtuustoille, että Pertunmaan kunta yhdistyy Mäntyharjun kuntaan yhdistymissopimuksen mukaisesti 1.1.2025.

Kuntarakennelain 7 §:n mukaisesti yhdistymisesityksen valmistelussa on huolehdittu kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä valmistelusta yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa.

Ehdotuksen käsittely kunnissa

Pertunmaan kunta ja Mäntyharjun kunta ovat kuntarakennelain 7 §:n 2 momentin mukaisesti varanneet kuntiensä asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuuden tehdä huomautuksen ehdotuksesta kuntien yhdistymisesitykseksi. Huomautusten jättämisaika oli molemmissa kunnissa 27.3.–26.4.2024.

Pertunmaan kunnalle jätettiin kaksi huomautusta. Toisessa huomautuksessa ja adressissa esitetään, että Pertunmaan kunta säilyisi itsenäisenä, eikä Mäntyharjasta ja Pertunmaasta muodostettaisi uutta kuntaa. Myös toisessa huomautuksessa vastustetaan kuntien yhdistymistä ja tuodaan esiin näkemyksiä kuntajakoselvitysprosessiin ja valmisteluun liittyvistä epäkohdista. Huomautus koskee erityisesti valtiovarainministeriön ja kuntajakoselvittäjän toimintaa. Pertunmaan kunnanhallitus on antanut kunnanvaltuustolle huomautuksista lausunnon, jonka mukaan huomautukset eivät luo perusteita erityisille toimenpiteille.

Mäntyharjun kunnalle ei jätetty asiaa koskevia huomautuksia.

Pertunmaan kunta on 13.5.2024 valtuustonsa päätöksellä, äänin 13–4, merkinnyt tiedoksi kuulemisaikana toimitetut huomautukset, hyväksynyt kunnan lausunnon huomautuksista, merkinnyt tiedoksi kuntajakoselvittäjä Eero Laesterän esityksen yhdistymisavustuksen määrästä valtioneuvostolle sekä hyväksynyt Pertunmaan kunnan osalta erityisen kuntajakoselvittäjän ehdotuksen Pertunmaan kunnan liittämistä Mäntyharjun kuntaan 1.1.2025 selvitykseen liittyvän kuntaliitossopimuksen mukaisesti.

Mäntyharjun kunta on 13.5.2024, äänin 17–9 (1 tyhjä), valtuustonsa päätöksellä päättänyt hyväksyä Mäntyharjun ja Pertunmaan kuntien yhdistymissopimuksen.

Valtuustojen päätöksiin kuntajaon muutosesityksestä ei ole Itä-Suomen hallinto-oikeudelta saadun tiedon mukaan 3.6.2024 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.

Kuntajakoselvittäjä esitti, että Pertunmaan kunta yhdistetään 1.1.2025 lukien Mäntyharjun kuntaan erillisen yhdistymissopimuksen mukaisesti. Molemmat kunnat ovat hyväksyneet esityksen ja toimittaneet yhteisen yhdistymisesityksensä ministeriölle 15.5.2024. Kunnat esittävät kunnioittavasti valtioneuvostolle kuntajaon muuttamista siten, että Pertunmaan kunta lakkaa 31.12.2024 ja se yhdistetään Mäntyharjun kuntaan 1.1.2025. Yhdistymisen jälkeen uuden kunnan nimi on Mäntyharju.

Yhdistymisesityksessä on kuntarakennelain 6 §:n mukaisesti perusteltu kuntajaon muuttamisen tarve ja selvitetty, miten lain 4 §:ssä säädetyt 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 kuntavaalikauden, muutoksen kohteena olevissa kunnissa toimitetaan voimaantuloa edeltävänä vuonna uudet kuntavaalit. Yhdistyvät kunnat voivat 24 §:n 2 momentin mukaan tämän estämättä sopia yhdistymissopimuksessa, että niiden valtuustot yhdistetään uuden kunnan valtuustoksi kuntavaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi.

Yhdistyvät kunnat voivat myös 24 §:n 3 momentin mukaan sopia yhdistymissopimuksessa, että niiden valtuustot yhdistyvät osittain uuden kunnan valtuustoksi kuntavaalikauden 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 kuntavaaleissa vaalilain (714/1998) 89 §:n mukaisesti annettujen vertauslukujen suuruuden mukaisessa järjestyksessä.

Pertunmaan kunnan ja Mäntyharjun kunnan yhdistymissopimuksessa todetaan, että yhdistyneen kunnan valtuustona 1.1.2025 alkaen toimii kuntien kuntavaaleissa 2021 valittu Mäntyharjun kunnanvaltuuston ja Pertunmaan kunnanvaltuuston muodostama yhteisvaltuusto valtuustokauden loppuun 31.5.2025 asti.

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Kuntarakennelain 56 a §:n 1 momentin mukaan kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle voidaan valtion talousarvion rajoissa maksaa harkinnanvaraista yhdistymisavustusta, jos kuntien yhdistyminen koskee:

- 1) kuntalain 118 §:ssä tarkoitetun arviointimenettelyn edellytykset täyttävää kuntaa;
- 2) kuntaa, jonka asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa; tai
- 3) kuntaa, jonka talouden tunnusluvut kuntakonserni mukaan luettuna ovat viimeisessä tilinpäätöksessä täyttäneet kuntalain 118 §:n 3 momentin mukaisista raja-arvoista vähintään kolme.

Harkinnanvarainen yhdistymisavustus tulee käyttää uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Avustuksen määrä perustuu edellä mainitussa 1 momentissa tarkoitetun vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan aiheuttamiin taloudellisiin vastuisiin sekä niiden vaikutukseen uuden kunnan taloudelliseen asemaan.

Valtioneuvosto päättää harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen myöntämisestä kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä, jos avustuksen maksamista on esitetty kuntarakennelain 6 §:n mukaisessa kuntien yhteisessä esityksessä tai 16 a §:n 4 momentin mukaisessa kuntajakoselvittäjän ehdotuksessa.

Harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen maksaminen voidaan jaksottaa enintään kolmen vuoden ajalle. Ministeriö maksaa avustuksen vuosittain maaliskuun loppuun mennessä. Avustuksen viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä kunnan tulee toimittaa ministeriölle tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys avustuksen käytöstä. Avustuksen takaisinperinnästä säädetään valtioneuvoston päätöksellä (688/2001).

Harkinnanvaraisten yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) mukaisesta valtionosuudesta. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Jos harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan käytetä varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa palautetaan kunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena varainhoitovuotta seuraavan vuoden aikana.

Kuntajakoselvittäjä on arvioinut selvityksessään vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan Pertunmaan kunnan aiheuttamia taloudellisia vastuita sekä niiden vaikutuksia uuden kunnan taloudelliseen asemaan. Kuntajakoselvittäjän painelaskelman mukaan uuden Mäntyharjun kunnan tulos nousisi positiiviseksi 5,5 miljoonan euron harkinnanvaraisella yhdistymisavustuksella, mutta uuden kunnan sopeutuksen on käynnistytävä ja myös jatkuttava, jotta alijäämäisyys saadaan käännettyä pysyvään ylijäämään. Kuntajakoselvittäjä

on toimittanut 30.4.2024 valtioneuvostolle esityksen siitä, että valtioneuvosto myöntäisi Pertunmaan ja Mäntyharjun kuntien liitokseen 5,5 miljoonan euron yhdistymisavustuksen.

Mäntyharjun ja Pertunmaan kunnat esittävät 15.5.2024 yhteisessä yhdistymisesityksessään kuntajakoselvittäjän esityksen mukaisesti, että uudelle Mäntyharjun kunnalle myönnetään yhdistymisavustusta 5,5 miljoonaa euroa. Tämä on asukasta kohden noin 775 euroa. Yksi kunnallisveroprosentti tuottaa kuluvana vuonna Mäntyharjussa ja Pertunmaalla yhteensä arviolta noin 1,25 miljoonaa euroa eli esitetty 5,5 miljoonan euron yhdistymisavustus vastaa noin 4,4 prosenttiyksikön kunnallisveron tuottoa yhdistyneelle kunnalle.

Pertunmaan kunnan ja Mäntyharjun kunnan yhdistymissopimuksessa todetaan, että yhdistymisavustuksen käyttämisen periaatteina ovat uuden kunnan elinkeinojen edistäminen, palvelujärjestelmän uudistaminen ja talouden vahvistaminen sekä tuottavuuden ja henkilöstön osaamisen kehittäminen. Yhdistymisavustus käytetään yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistymisavustuksen kohteet ovat elinkeinojen kehittämistyön vahvistaminen (viestintä, markkinointi, elinkeinotoimi), maankäytön ja kaavoituksen resursointi ja kehittäminen, yritysten toimintaedellytysten varmistaminen (työvoiman saatavuus), lainojen uudelleen järjestely sekä toimenpiteet teollisuuden alihankintaketjujen vahvistamiseksi kunnassa.

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 lain 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 tarkoitettun 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 kotiseutualueella.

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 lain 16 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä.

Valtioneuvosto voi päättää kuntarakennelain 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 lain 4 §:ssä säädetyt 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 hallintoalueisiin uusi kunta kuuluu.

Kuntarakennelain 20 §:n mukaan ennen kuin kuntajaon muuttamisesta päätetään, ministeriön on selvítettävä, 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 tarkoitetun valtioneuvoston asetuksen voimassaolon päättyessä.

Pertunmaan kunta ja Mäntyharjun kunta ovat molemmat kielilain 5 §:n perusteella suomenkielisiä kuntia. 31.12.2022 väestötietojen mukaan Pertunmaan kunnassa ruotsinkielisten asukkaiden osuus on noin 0,3 prosenttia ja Mäntyharjun kunnassa noin 0,2 prosenttia. Kielilain raja-arvot kunnan kaksikielisyydelle eivät siten täyty.

Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston päätökseen

Kuntarakennelain 55 §:n mukaan kuntien yhteisen esityksen mukaiseen valtioneuvoston päätökseen kuntien yhdistymisestä ei saa hakea muutosta.

Kuntarakennelain 53 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston päätökseen kuntien yhdistymistä koskevan esityksen hylkäämisestä saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta, sen jäsen tai lain 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 30 päivän kuluessa siitä, kun kuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Valitus käsitellään hallintotuomioistuimessa kiireellisenä.

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

Esittelijän esitys

Esitän kunnioittavasti valtioneuvostolle, että valtioneuvosto lakkauttaa Pertunmaan kunnan ja yhdistää sen Mäntyharjun kuntaan 1.1.2025 kuntien hyväksymän yhdistymissopimuksen mukaisesti.

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

Esitän, että uudelle Mäntyharjun kunnalle myönnettäisiin kuntarakennelain 56 a §:n mukaista harkinnanvaraista yhdistymisavustusta 5,5 miljoonaa euroa.

Esityksen perustelut

Pertunmaan kunta on päätenyt talouden arviointimenettelyyn lyhyen ajan sisällä kaksi kertaa, vuosina 2021 ja 2023. Viimeisin menettely käynnistettiin, koska taloustilanne oli kehittynyt yhä heikompaan suuntaan aiemman arviointimenettelyn jälkeen. Viimeisimmässä arviointimenettelyssä arviointiryhmä totesi yksimielisesti, että kunnan taloustilanne ja kehitysnäkymät ovat niin heikot, että kunnalla ei ole riittävästi edellytyksiä palvelujen järjestämiseen ja turvaamiseen kuntalaisille itsenäisenä kuntana tulevaisuudessa. Arviointiryhmän laatimien pidemmän aikavälin talouden kehitysarvioiden mukaan (kaksi vaihtoehtoista kehitysuraa) Pertunmaan taloustilanne olisi laajoista tasapainottamistoimenpiteistä huolimatta kääntymässä jatkossa heikompaan suuntaan, vaikka vuodet 2023–2024 olisivatkin hieman ylijäämäisiä. Taseen kertynyttä alijäämää ei saataisi missään kehitysarvioissa katettua eli arviointimenettelyn kriteerit tulisivat täyttymään jatkossakin jokaisena vuotena. Konsernin alijäämien lisäksi vuoden 2023 tilinpäätösten osalta

täytyy myös toinen arviointimenettelyn kriteeri eli emokunnan alijäämän kattaminen kuntalaissa säädettyssä määräajassa. Pertunmaan kunnalla on ollut vuodesta 2018 lähtien yhtäjaksoisesti taseessa kertynyttä alijäämää, joka olisi tullut kattaa kuntalain mukaan vuoden 2023 loppuun mennessä.

Erityisen kuntajakoselvityksen mukaan Pertunmaan kunnan ja Mäntyharjun kunnan yhdistymisellä edistetään kuntarakennelain 2 §:n mukaisia kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja muutoksella parannetaan erityisesti Pertunmaan kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta sekä edistetään kunnan toimintakykyä. Yhdistyminen luo edellytykset myös koko alueen asukkaiden palvelujen ja elinolosuhteiden sekä alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamiseen.

Pertunmaan ja Mäntyharjun kuntien yhdistymissopimuksessa todetaan, että tehdyn yhdistymiselvityksen perusteella kuntajaon muutokseen on perusteltu tarve ja kuntarakennelain 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Kuntien yhdistymisen tavoitteena on voimavarat yhdistämällä luoda nykyistä paremmat edellytykset vastata alueella tulevaisuuden toimintaympäristön, toiminnan ja talouden ongelmiin. Uudella kunnalla on mahdollisuudet paremmin kuin erillisinä kuntina varmistaa alueen asukkaiden palvelujen järjestäminen sekä turvata palvelujen rahoitus ja toimintojen kehittäminen pidemmällä aikavälillä.

Kuntien yhdistymissopimuksessa todetaan, että uusi Mäntyharjun kunta sopeuttaa talouttaan niin, että yhdistynyttä kuntaa uhkaava negatiivinen vuosikate estetään käynnistämällä ja päättämällä välittömät sopeutustoimet kummankin yhteen liittyvän kunnan alueella. Uuden kunnan taloudenhoidon yleiset periaatteet ja tavoitteet perustuvat kestäväan kuntatalouteen, investointien pitkän aikavälin hallintaan sekä tehokkaaseen ja vaikuttavaan palvelutuotantoon ja rakenteeseen. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa velkaisuuden hallintaa ja riittävää tulorahoitusta suhteessa investointeihin. Yhdistyneen kunnan taloutta ohjataan niin, että uuden kunnan sopeutuksen mahdollisuudet palvelurakenteissa sekä muussa laajuudessa ja laadussa käytetään ja samalla edistetään elinvoiman kehittymistä. Erityisesti palvelurakenteessa on otettava huomioon palvelujen todellinen tarve ja tarpeen kehitys.

Pertunmaan kunnan ja Mäntyharjun kunnan valtuustot ovat yhdessä esittäneet kuntajaon muutosta. Edellä todetun perusteella kuntarakennelain 4 §:n mukaiset kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät ja yhdistyminen edistää lain 2 §:n mukaisia kuntajaon kehittämisen tavoitteita. Kokonaisarvion perusteella yhdistymisessä ei voida arvioida olevan sellaisia seikkoja, jotka olisivat ilmeisesti vastoin lain 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Kuntarakennelain 56 a §:n mukaan valtioneuvosto päättää harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen myöntämisestä kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä, jos avustuksen maksamista on esitetty kuntien yhteisessä esityksessä tai kuntajakoselvittäjän ehdotuksessa. Avustuksen määrä perustuu vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan aiheuttamiin taloudellisiin vastuisiin sekä niiden vaikutukseen uuden kunnan taloudelliseen asemaan. Pertunmaan kunta ja Mäntyharjun kunta ovat yhteisessä esityksessään esittäneet, että uudelle Mäntyharjun kunnalle myönnetään kuntarakennelain 56 a §:n mukaista yhdistymisavustusta 5,5 miljoonaa euroa.