

**Lausunto luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta**

2501/00.04.00/2014

KH § 129

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on pyytänyt Joensuun kaupungilta ja muilta jakelussa mainituilta 47 kaupungilta tai kunnalta sekä laajalta toimijajoukolta lausuntoa 31.3.2014 mennessä luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta.

Kuntarakenneuudistusta ohjaava kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013. Lakiin lisättiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityserusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi kielilakia muutettiin eräiltä osin.

Hallituksen syksyllä 2013 päättämän rakennepoliittisen ohjelman mukaan aluekehityksen kannalta keskeisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyden, alueen elinvoimaisuuden kehittämisen ja palvelujen tehokkaan järjestämisen turvaamiseksi valmistellaan kuntarakennelain täydennys. Tällä lisätään perustuslain asettamien reunaehtojen mukaisesti kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa kuntarakennelain 4 d§:n 3 mom:ssa tarkoitetulla yhtenäisellä työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennealueella. Valtioneuvoston toimivallan lisääminen rajoitetaan selkeillä reunaehdoilla ja alueen asukkaiden enemmistön tahtotilaan sitomisella. Toimivallan käyttö rajoitettaisiin tilanteisiin, joissa kuntarakennelain tavoitteet eivät ole toteutettavissa vapaaehtoisesti. Kielellisten oikeuksien toteutuminen varmistetaan.

Rakennepoliittisen ohjelman linjauksen perusteella on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi kuntarakennelain muuttamisesta.

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa oheisesta luonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- kaupunkiseutuperusteista
- menettelystä
- valtioneuvoston päätösvallan rajoista
- vaikutusarvioinnista

Valmistelija: kaupunginsihteeri

**Kaupunginjohtajan täydennetty päätösehdotus:**

Kaupunginhallitus toteaa, että lausunnon valmistelussa ei ole huomioitu 23.4.2014 julkaistun valtakunnallisen sote-ratkaisun vaikutuksia.

---

Valtiovarainministeriö

Kaupunginhallitus päättää todeta lausuntonaan valtiovarainministeriölle seuraavaa:

#### Yleistä

Joensuun kaupunki on viimeisen vuosikymmenen aikana toteuttanut kaksi kuntaliitosta. Ensimmäisessä liitosvaiheessa Joensuun kaupunkiin liittyivät vuoden 2005 alusta Kiihtelysvaaran ja Tuupovaaran kunnat ja toisessa vaiheessa 1.1.2009 lukien Enon ja Pyhäselän kunnat. Molemmat liitoshankkeet käynnistyivät liittyneiden kuntien aloitteesta. Taustalla oli sekä toiminnallis-taloudellisia että yhdyskuntarakenteen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä.

Joensuun seudulla on myös kehitetty laajasti seudullista yhteistyötä. Joensuun kaupunki ja Kontiolahden kunta muodostivat 1.1.2013 alkaen sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteistoiminta-alueen, johon liittyi 1.1.2014 alkaen myös Outokummun kaupunki. Yhteistoiminta-alue on rakennettu kuuluvaksi Joensuun kaupungin organisaatioon. Merkittäviä seudullisia/alueellisia yhteistyömuotoja ovat myös Joensuun Seudun elinkeinojen kehittämissyhtiö JOSEK Oy, Pohjois-Karjalan Pelastuslaitos (Joensuun kaupungin liikelaitos), Joensuun seutukirjasto, Joensuun seudun oikeusvaikutteinen yleiskaava, alueellinen ympäristöterveydenhuolto, Joensuun seudun jätehuoltoyhtiö, seudullinen kansalaisopisto, Joensuun Työterveys -liikelaitos, hankintatoimi, perhekeskus, Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus Oy, seudullinen maaseutuhallinto (Liperi isäntäkuntana) ja kymmeniä muita yhteistyömuotoja. Pääsääntöisesti isäntäkuntana toimii Joensuun kaupunki ja mukana on joko kaikki seudun kunnat tai muutamat niistä ja monet yhteistyömuodot ovat myös maakunnallisia. Eräissä asioissa yhteistyö on järjestetty osakeyhtiö- tai Joensuun kaupungin liikelaitos muotoisesti.

Voidaankin todeta, että seudullista yhteistyötä ei voida enää merkittävästi lisätä tai sillä ei ole saavutettavissa merkittäviä toiminnallisia ja taloudellisia etuja. Riskinä on laaja sopimusviidakko ja yhteistyömuotojen raskas ja kankea hallintomalli (esim. sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteistoiminta-alue). Toisaalta on edelleen matkaa suunnittelusta toteuttamiseen, esimerkiksi seudullinen yleiskaava konkretisoituu vastaa asemakaavoina ja toteutettavana rakentamisena.

Edellä kuvattu toimintarakenne voi näyttäytyä kuntalaisen silmissä sekavana tai ainakin on vaikeasti hahmotettavissa mitä asioita mikin taho hoitaa ja mihin kuntalaisella on suorat vaikutusmahdollisuudet tai mitkä ovat oikeat vaikuttamiskanavat. Demokratian toteutuminen on tässä toimintamallissa myös epäselvä, vastuut eivät kohdennu tai avaudu selkeästi ja läpinäkyvästi. Päätösvaltaa liukuu jopa ohi kuntien valtuustojen. Voidaan myös pohtia kuntalaisen oikeusturvaan mahdollisesti liittyviä ongelmia.

Joensuussa on edelleen tehty myös kuntaliitosselvityksiä. Outokummun kaupunki esitti v. 2012 Joensuun kaupungille kuntaliitosselvitystä, johon myöhemmässä prosessissa tulivat valtiovarainministeriön päätöksellä myös Kontiolahden ja Polvijärven kunnat ja valtuustonsa hyväksymänä myös Liperin kunta. Tällä viiden kunnan alueella tehtiin vuonna 2013 ministeriön päätöksen mukaisesti erityinen kuntajakoselvitys. Kuntajakoselvittäjä Ossi Repo esitti viiden kunnan kuntaliitosta, joka esitys kuitenkin tammikuussa 2014 tuli hyväksytyksi vain Joensuun kaupunginvaltuustossa.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta esitetään valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä viime kädessä vastoin kuntien tahtoa laajennettavaksi. Toimivallan laajentaminen koskisi ainoastaan laissa säädettävät kaupunkiperusteet täyttäviä kuntia. Laki tulisi koskemaan siten myös Joensuun seutua.

Joensuun kaupungissa tapahtuneet kuntaliitokset ovat tähän saakka perustuneet vapaaehtoisuuteen. Joensuun kaupunginvaltuusto on eri vaiheissa kuntarakenteen kehittämistä antamissaan lausunnoissa todennut, että kuntaliitosten tulisi perustua vapaaehtoisuuteen. Tavoite kilpailukyvyyn ja elinvoimaisuuden vahvistamiseksi sekä yhdyskuntarakenteen hallinnan (maankäytön, asumisen ja liikenteen) edistämiseksi niillä kaupunkiseuduilla, jotka ovat asukkaiden työssäkäynnin, asioinnin sekä palveluiden käytön kannalta toiminnallisesti yhteneväisiä on kannatettava. Talouden kiristyessä on pyrittävä luomaan rakenteet, joilla parhaiten turvataan kuntalaisten tasapuoliset palvelut eri palvelualueilla. Tarkastelu on oltava riittävän kaukana tulevaisuudessa ja pyrittävä tekemään välttämättömät ratkaisut ennakkoidusti myös kuntatalouden kannalta. Esityksessä kuntarakennelain muutoksesta on tuotu esille runsaasti tilastotietoa alueiden kehityksestä.

#### Kaupunkiseutuperusteet

Hallituksen esityksessä toimivallan laajentaminen koskisi ainoastaan laissa säädetyt kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia. Ministeriö voisi asettaa erityisen kuntajakoselvityksen, jos kunta täyttää neljä seuraavista kaupunkiseutuperusteista eli työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti-, lähitaajama-, asuntomarkkina- ja alueen taloudellisen erityisperusteen. Selvitysten rajaaminen koskemaan kuntia, jotka muodostavat kaupunkiseutuperusteiden perusteella yhtenäisen alueen on perusteltu. Määritellyt perusteet ovat selkeitä. Joensuun seudulla perusteet koskisivat kolmea kuntaa (Joensuu, Kontiolahti, Liperi).

#### Valtioneuvoston päätösvallan rajat ja menettelytavat

Joensuun kaupunki katsoo mm. seudun kokemuksiin perustuen, että parhaiten kuntarakenteen muutosta koskeviin ratkaisuihin päästään kuntien vapaaehtoisin toimin. Seudullisen yhteistyön kehittämiseen viitaten voidaan arvioida, että käytännössä yhteistoiminta on monilla alueilla jo edennyt pitkälle ja saavutettavan luottamuksen ja yhteisen tekemisen kautta on mahdollista jossain vaiheessa myös päästä kuntarakenteen tiivistämiseen. Yhteistyön hallinnollinen monimutkaisuus ja demokratiaan liittyvät haasteet ovat osaltaan vauhdittamassa kehitystä.

Poikkeustapauksia varten voidaan perusteltuna pitää määritellä myös valtiovalan keinot, joilla alueen elinvoiman, kuntatalouden ja kuntalaisten palvelujen turvaamiseksi kuntien yhdistymisestä voidaan päättää, mikäli kunnat eivät kykene/halua ko. päätöksiä tehdä.

Valtioneuvoston toimivalta on lakiluonnoksessa määritelty riittävän selkeästi. Erityisen kuntajakoselvityksen sisällöllisenä haasteena on arvioida, onko ainoa keino esillä oleviin yhdyskuntarakenteen, talouden, palvelutuotannon ja demokratian ongelmiin kuntaliitos.

Valtioneuvoston päätösvallan edellytyksenä olevan kunnallisen kansanäänestyksen avulla saadaan selville alueen asukkaiden kokonaismielipide. Joensuun kaupunki yhtyy Eduskunnan perustusvaliokunnan lausuntoon, jossa korostetaan kuntarakenteiden muuttamisen valtiovallan toimin olevan mahdollista painavin syin ja muutokset tulee olla kokonaisuutena perusteltu. Laki on määriteltyjen kriteerien kautta rajannut alueet koskemaan vain kaikkein tiiveimpiä kaupunki-seutujen ydinalueita.

#### Vaikuttavuusarviointi

Hallituksen esityksessä on esitetty yleinen kuvaus vaikutuksista sekä tarkemmin taloudellisia vaikutuksia, ympäristövaikutuksia sekä vaikutuksia maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitteluun ja toteutukseen sekä vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Esityksen tavoitteena on luoda edellytykset maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelulle alueella, joka on asukkaiden asioinnin, työssäkäynnin sekä palvelujen käytön kannalta yhtenäinen toiminnallinen kaupunkiseutu. Tärkeimmät vaikutukset katsotaan liittyvän yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamiseen. Muutokset ovat pitkälti riippuvia kuntien päätöksistä, joten vaikutukset nähdään tulevaisuudessa, kuten esityksessä todetaan. Joensuun seudun yhteen kasvanut kaupunkirakenne vahvistaa kuitenkin käsitystä, jonka mukaan merkittävätkin vaikutukset em. asioihin ovat mahdollisia.

Väestörakenteessa tapahtuu myös Joensuun seudulla erittäin merkittävä muutos. Jotta kuntatalous sopeutuisi muutokseen on välttämätöntä luoda uusia malleja palvelutuotantoon ja palvelujen järjestämiseen. Tiiviillä kaupunkiseudulla palvelutuotanto on nähtävä kokonaisuutena, jonka toteuttamisen vastuu on oltava riittävän laaja. Kuntien yhdistyessä onkin muodostamistavasta riippumatta kysymys uudesta kunnasta, jonka kehittämistä ja palvelutuotantoa koskevat asia ratkaistaan siinä yhteisössä uusi kokonaisuus huomioiden. Epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin ei tulevaisuudessa ole varaa.

Yhdistymisavustukset ja mahdollisten valtionosuuksien vähennysten kompensointi ovat perusteltuja korvaamaan liitosprosessista aiheutuvia kustannuksia ja menetyksiä ja ovat osaltaan antamassa potkua yhteiselle kehittämiselle. Edellä mainitut asiat eivät kuitenkaan ole riittäviä vaan tarvitaan myös resursseja yhdistyneen kunnan vahvuuksien ripeään hyödyntämiseen.

Taloudelliset vaikutukset kuntaliitoksessa näkyvät pitemmällä aikavälillä ja osaltaan riippuvat kuntien päätöksistä, kuten esityksessä todetaankin. Muutostilanteessa ja mielellään jo ennen sitä on tehtävä talouden kannalta tarpeelliset ratkaisut. Hankalin on tilanne, jossa liittyvien kuntien talous on ajautunut kriisitasolle ennen liitosta. Silloin ratkaisuisia ollaan jo myöhässä. Joensuun kaupunki esittää (yhtyen Kuopion kaupunginhallituksen asiassa antamaan lausuntoon), että mainittujen kuntarakenneuudistusten yhteyteen valmisteltaisiin monialainen kuntien ja valtion muutostukipaketti, jossa edistetään laadittujen kasvussopimusten yhteydessä määriteltyjen kehittämiskohteiden toteuttamista osana kuntarakenneuudistusta.

Henkilöstön kannalta edessä olevat vuodet fuusioratkaisuille ovat parhaat mahdolliset eläköitymistien määrän ollessa hyvin suuri. Tulevaisuudessa on haaste-

na onnistunut rekryointi ja toimintaprosessien ja johtamisen kehittäminen. Esi-  
miesten merkitys prosessien vetäjänä on suuri ja muutostilanteessa korostuu yh-  
teistyö henkilöstöä edustavien järjestöjen kanssa.

Ympäristövaikutusten ja maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun osalta  
Joensuussa on valmistuneen seudullisen yleiskaavan ja jo toimivien seudullis-  
ten/alueellisten yhteistyömuotojen kautta hyvät mahdollisuudet toteutukseen ja  
arviointiin.

Vaikutuksia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen on esityksessä perusteltu oi-  
keasuuntaisesti.

Pohjois-Karjalan kunnat ovat mukana maakunnallisessa yhtiössä Pohjois-Karja-  
lan Tietotekniikkakeskus Oy:ssä, jonka avulla tietohallintojärjestelmät on pitkälti  
yhdenmukaistettu ja käsityksemme mukaan pystytty hillitsemaan tietohallinto-  
kustannusten kasvua. Mahdollisten kuntaliitosten osalta tietohallinto ei Joen-  
suun seudulla olekaan erityinen ongelma. Sähköisten palvelujen määrää tullaan  
tulevaisuudessa merkittävästi lisäämään ja tietotekniikkaa hyödyntämään pal-  
velutuotannossa monella tavalla.

Vaikutuksia kunnalliseen demokratiaan on erittäin tärkeää pohtia. Monimutkai-  
nen kuntien välinen yhteistoiminta on demokratian toteuttamisen kannalta  
haasteellista ja voi etäännyttää kuntalaisia päättäjiä. Poliittinen vastuu ei ole  
riittävän selkeä. Kuntaliitosten yhteydessä on välttämätöntä mieltä  
edustuksellisen demokratian toimivuutta ja malleja sekä kuntalaisten suorien  
osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittämistä, kuten Joensuun seudun  
kuntaliitosselvityksessä onkin tehty.

Kuntaliitosselvityksissä on tehtävä kullakin alueella riittävän laaja vaikutusten  
arviointi alueen lähtökohtiin ja olosuhteisiin perustuen.

#### **Päätös:**

Keskustelun aikana Aino Heikura esitti asian jättämistä viikoksi pöydälle.  
Esitystä kannattivat Anssi Törmälä ja Marjatta Rätty.

Puheenjohtajan esityksestä päätettiin suorittaa asiassa kättennostoäänestys  
siten, että ne jotka kannattavat asian käsittelyn jatkamista äänestävät JAA ja ne,  
jotka kannattavat asian jättämistä pöydälle äänestävät EI.

Suoritettussa äänestyksessä annettiin 6 JAA -ääntä ( Pesonen, Heinonen, Rätty H,  
Järvinen, Tahvanainen, Wihonen) ja 5 EI -ääntä (Kauppinen, Heikura, Paukku,  
Törmälä ja Rätty M).

Kaupunginhallitus päätti siten jatkaa asian käsittelyä.

Asiasta käydyin keskustelun aikana Markku Kauppinen esitti  
päätosehdotuksessa esitettyä lausuntoa muutettavaksi seuraavasti:

- lausunnon kohdasta yleistä 3. ja 4. kappale poistetaan
- kohdan yleistä viimeisestä kappaleesta poistetaan lause "Tavoite kilpailukyvyyn  
ja elinvoimaisuuden vahvistamiseksi jne" poistetaan
- saman kohdan seuraava lause muutetaan muotoon: "Talouden kiristyessä on  
pyrittävä luomaan sellaiset kunta- tai yhteistoimintarakenteet, joilla parhaiten

turvataan kuntalaisten tasapuoliset palvelut eri palvelualueilla".  
- kohdan "Valtioneuvoston päätösvalan rajat ja menettelytavat toinen kappale muutetaan muotoon: "Laissa voidaan määritellä myös ne valtiovallan keinot, joilla alueen elinvoiman, kuntatalouden ja kuntalaisten palvelujen turvaamiseksi kuntien yhdistymistä voidaan edistää."  
- saman kohdan viimeinen kappale poistetaan

Aino Heikura kannatti Kauppisen esitystä.

Puheenjohtajan esityksestä päätettiin suorittaa asiassa kättennostoäänestys siten, että ne jotka kannattavat kaupunginjohtajan päätösehdotusta äänestävät JAA ja ne, jotka kannattavat Markku Kauppisen esitystä äänestävät EI.

Suoritetussa äänestyksessä annettiin 8 JAA -ääntä ( Pesonen, Heinonen, Rätty H, Järvinen, Tahvanainen, Wihonen, Pauku, Törmälä) ja 3 EI -ääntä (Kauppinen, Heikura ja Rätty M).

Kaupunginhallitus päätti siten äänestyksen tuloksena hyväksyä kaupunginjohtajan päätösehdotuksen.

Merkittiin pöytäkirjaan Marjatta Rädyn eriävä mielipide.

Otteen tarkastetusta pöytäkirjasta oikeaksi todistaa Joensuussa 25.3.2014.

  
Marja Aho  
toimistos sihteeri

Jakelu

Valtiovarainministeriö