



21.2.2013

Valtionvarainministeriön lausuntopyyntö VM 149:00/2013

Pirkkalan kunnan lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Luonnos yleisesti

Kuntarakennelaki luonnoksen mukaisena vaatii perustuslain säätämisyjärjestyksen. Lakiluonnos on arvioitava kokonaisuutena vaikutuksineen suhteessa aiempiin kuntarakennelain säännöksiin sekä koko kuntauudistusprosessiin. Tällaisenaan kuntarakennelain ja koko kuntauudistuskokonaisuuden tavoitteeksi muodostuu ainoastaan kuntien pakottaminen näennäisesti vapaaehtoiseen kuntaliitokseen. Tällä rikotaan karkeasti tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

Kuntien itsehallinnon vahvistaminen tulee tehdä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaisin keinoin. Se edellyttää sellaisia paikallisviranomaisia, joilla on demokraattisesti valitut päätöksentekuelimet ja laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä tehtävien hoitamiseen tarvittaviin voimavaroihin nähden. Uuden rakennelain tulee tosiasiallisesti toteuttaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa. Edellä mainitut tavoitteet voidaan toteuttaa ainoastaan huomioimalla paikalliset olosuhteet ja kunnioittamalla kuntien omaa tahtoa ja vapautta järjestää hallintonsa tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Optimaalista kuntakokoa ei voida perustellusti numeerisesti määrittellä, koska kunnan tehtävien määrä ja kirjo on laaja.

Lain kriteereiden tulisi olla sellaisia, että kunnilla olisi mahdollisuus muuttaa toimintaa niiden mukaisiksi realistisessa aikataulussa. Kunnille ei tällaista ole laissa suotu. Lain perusteet on laadittu edelleen karttajarjoitusmuodossa, eikä se perustu realistisiin kriteereihin.

Lain tarpeen tulee olla välttämätön, jotta näin laajoja muutoksia lakiin voidaan lisätä. Lain valmistelussa ei ole tuotu esiin sellaisia perusteita, että kuntien edellytykset toimia, kuntalaisten palvelut, oikeusturva, kansalaisten hyvinvointi tai kansalaisyhteiskunta paranisi ehdotusten perusteella. Päinvastoin ehdotetut linjaukset vaarantavat kokonaan kansallisen hyvinvoinnin.

Hyvin hoidettujen ja hyvinvoivien kehyskuntien rinnastaminen laintasolla kriisikuntiin ei ole perusteltua. Yhdeksällä kaupunkiseudulla, joita lakiluonnoksesta johdetut pakkoliitokset koskisivat, jätetään lakiesityksessä pois sellaiset vaihtoehdot, joita on tarjottu Helsingin seudun metropolialueelle. Kuntia kohdellaan eriarvoisesti laintasolla. Kunnallisen hallinnon kehittämisessä ensisijaista tulisi olla vapaaehtoinen yhteistyö. Jollainen sallitaan lakiluonnoksessa vain metropolialueen kehyskunnille, mutta muiden kaupunkiseutujen kehyskuntien vaihtoehtoina on ainoastaan vapaaehtoinen liitos tai pakkoliitos keskuskaupunkiin.

OECD on kiinnittänyt huomiota Suomen kehittymättömään aluetason kunnallishallintoon. Se suositteli Suomelle erilaisten mallien mahdollisuutta eri osiin maata. Tampereen kaupunki seudulla käynnissä olevassa seutuselvityksessä ollaan luomassa tämän kaltaista alueellista mallia, jonka tuloksia lainsäätäjän kannattaisi odottaa.

Kuntarakenteessa on huomioitava, että keskuskaupunkien tuottavuus on kaikilla kriteereillä mitattuna heikompaa kuin keskikokoisilla kunnilla. Kuntien talouden ja palveluiden hallinta pysyy parempana pienemmissä yksiköissä.

Yleensäkin kuntarakennelain tulisi toimia ajasta ja paikallisista olosuhteista riippumatta. Kuntarakennekriteereitä ei voida rakentaa yhden poikkileikkauspäivän tilanteen mukaan, vaan lain täytyy joustaa ajassa ja ottaa huomioon paikallisyhteisöjen tarpeet.

Kaupunkiseutuperusteet

Työpaikkaomavaraisuusperuste

Mittari on perusteeton kaupunkiseutuperusteena. Työpaikkaomavaraisuusperusteessa on huomioitava työpaikkaomavaraisuuden muutos kunnassa. Esimerkiksi Pirkkala on kasvattanut työpaikkaomavaraisuuttaan 20 vuodessa 162 % huolimatta voimakkaasta väestönkasvusta. Edellä mainittu kuvaa kunnan elinvoimaisuutta paremmin kuin lakiluonnoksen perusteluissa kuvattu nykytilanne. Huomioitavaa työpaikkaomavaraisuudessa on, että keskuskaupungeissa sijaitsee sellaisia julkishallinnon suuria työnantajia, joiden rahoittamiseen osallistuvat kaikki kaupunkiseudun kunnat yhdessä. Tällaiset työpaikat tuleekin jakaa tilastoihin rahoittajaperuste huomioiden.

Työssäkäyntiperuste

Mittari on perusteeton kaupunkiseutuperusteena. Vahvojen peruskuntien sitominen työssäkäyntialueisiin ei ole perusteltua. Työvoiman vapaa liikkuvuus on yksi Euroopan unionin peruseriaatteista, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden vapaasti valita työpaikkansa. Tämä vapaus on oltava myös toisessa kunnassa työssä käymiseen.

Vahvojen peruskuntien sitominen työssäkäyntialueisiin on vahingollista kansalliselle kilpailukyvyllä, koska kaupunkiseutujen elinvoimaa selittää kuntien positiivinen kilpailu. Se synnyttää jatkuvasti uusia innovaatioita, erityisesti elinkeinopolitiikan osalta.

Työssäkäyntiperuste on rakennettu ikään kuin työssäkäyntipaikkakunta kärsisi siellä käyvästä työvoimasta. Nykyinen verokäytäntö tukee järkevässä suhteessa pendelöinnin kohdekuntia yhteisöverotuottojen tuloutuessa työpaikan sijainnin mukaan. Lisäksi pendelöijät käyttävät ostovoimaansa myös työssäkäyntipaikkakunnan elinkeinorakenteen palveluihin.

Lisäksi on huomioitava, että esimerkiksi Pirkkalan kunnan noin 18000 asukkaasta 14000 ei pendelöi. Mittarin perusteissa annetaan olettaa, että kaikki kuntien asukkaat olisivat työelämässä. On huomioitava kuitenkin, että juuri työelämän ulkopuolella olevien palvelut kuormittavat eniten asumispaikkakuntaa ja se joukko on asukkaista kaikista suurin. Liikenteellisenä tai väestön liikkumisen ongelmana pendelöinti ilmionä ei siis ole niin laaja kuin työssäkäyntiperustemittari antaa ymmärtää.

Lähitaajamaperuste

Mittari on perusteeton kaupunkiseutuperusteena. Mikäli työssäkäyntialueen keskuskunnan tai siihen rajoittuvan kunnan keskustaajamaan kytkeytyvän lähitaajaman ulottuminen kunnan rajan yli pidetään ongelmana, voidaan sen aiheuttamia ongelmia ratkoa muutenkin kuin kuntarakennetta muuttamalla. Yleisesti ongelmana on pidetty yhdyskuntarakenteen perusteetonta katkeamista, jota on pyritty ehkäisemään mm. maankäytön-, asumisen ja liikenteen sopimuksilla. Edellä mainittu kuntien välinen sopimusperusteinen malli on osoittautunut toimivaksi mm. Tampereen kaupunkiseudulla.

Kuntarakenteen, -palveluiden ja -hallinnon toimivuutta ei voida perustella kartan perusteella eikä edes tilastoilla yksiselitteisesti. Yhdyskuntarakenteen rajojen ongelmia on lainsäädännöllä poistettu esimerkiksi perusterveydenhuollon asiakkaiden vapaan valinnanmahdollisuuden myötä.

Asuntomarkkinaperuste

Mittari on perusteeton kaupunkiseutuperusteena. Asuntomarkkinaperusteeseen mittari ei kuvaa alueellisia ongelmia, vaan pikemminkin kaupunkiseutujen toimivia palveluita ja yhteistyötä. On yhteiskunnallisesti hyvä asia, että väestö liikkuu, voi valita vapaasti asuinpaikkansa eikä kaupunkiseuduille ole muodostunut blokkeja, joiden välillä ei tapahdu muuttoa.

Alueen taloudellinen eriytymisperuste

Mittari on perusteeton kaupunkiseutuperusteena. Kuntien lähtö- ja tulomuuton erotus ei kuvaa tulomuuttajien tuomia kustannuspaineita tulomuuttokunnalle. Mittari ei huomioi muuttajien tulojen kehittymistä muuton jälkeen. Keskustaajamaan muutetaan kehyskunnista pitkälti opiskelemaan, jolloin muuttohetkellä tuloerotus on merkittävä. Opiskelijat eivät kuitenkaan kuormita keskuskaupunkia palvelutarpeilla, vaan pikemminkin tuovat rahaa vuokrana, elämisenä ja palveluiden käyttäjinä. Kehyskuntiin muuttaa pitkälti palveluja tarvitsevia lapsiperheitä ja eläkeläisiä, joiden palvelutarvepaineen kehyskunnat ovat pystyneet kantamaan.

Tosiasiasa verotulopohja esimerkiksi Pirkkalan ja Tampereen välillä on varsin pieni. Tampereen pienemmän veroprosentin vaikutus poistettuna keskuskaupungin verotulojen asukaskohtaisella kertymällä kaventuisi Pirkkalaan verrattuna. Lisäksi keskuskaupunkien asukaskohtaiset kiinteistöverotuotot ja yhteisöverotuotot ovat kehyskuntia suurempia. Kiinteistöverotulojen poistamisella verotulojen tasausjärjestelmästä oli keskuskaupungeille positiivinen taloudellinen vaikutus, kehyskuntien osalta vaikutus oli puolestaan negatiivinen.

Alueen talouden eriytymisperuste mitataan viiden edellisen vuoden perusteella. Lakiehdotuksen perusteissa mainitaan kuitenkin, että mittarin ehdon täyttävien kuntien määrä vaihtelee vuosittain. On siis kyseenalaista, voiko näin tulkinnanvaraisella mittarilla tehdä merkityksellisiä johtopäätöksiä.

Keskustaajamaperuste

Mittari on perusteeton kaupunkiseutuperusteena. Yhdyskuntarakentamisen ongelmat eivät ratkea kuntia yhdistämällä. Mikäli lainsäätäjät kokee yhdyskuntarakenteen olennaiseksi ongelmaksi, olisi ensisijassa kehitettävä kaavoitusta koskevaa lainsäädäntöä. Pirkkalan kunnan näkemyksen mukaan nykyisen kaavajärjestelmän puitteissa yhdyskuntarakenteen ongelmiin on pystytty vastaamaan.

Menettely

Kuntarakennelain valmistelulle kunnissa sekä kuntien lausuntojen pohjalta tehtävään valmisteluun ministeriössä on varattu liian vähän aikaa huomioiden asian merkittävyys. Kuntien näkemyksiä ei tällä aikataululla kyetä tosiasiasa riittävästi analysoimaan ja huomioimaan osana lain valmistelua. Kun kyseessä on koko kuntarakenteen uudistaminen, olisi valmistelussa kuultava huolellisesti kaikki mahdolliset asiantuntijatahot ja asianosaiset kunnat.

Valtioneuvoston päätösvallan rajat

Valtioneuvoston ei tule voida määrätä erityistä kuntajakoselvitystä muusta kuin kriisikuntaperusteesta. Hyvinvoivia ja hyvin hoidettuja kuntia ei tule eikä voi rinnastaa kriisikuntamenettelyyn. Kunnallisen itsehallinnon suoja on niin vahva, että kuntien valtuustojen tahtojen vastaisia kuntaliitoksia ei tule voida määrätä kuin erityisellä lailla.

Alueellinen kansanäänestys

Lakiluonnoksessa on esitetty kaiken länsimaisen oikeuskäsityksen vastainen säännös kunnallisesta kansanäänestyksestä, joka toimitettaisiin kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyvällä alueella. Äänestyksen äänet laskettaisiin yhteen ja valtioneuvosto saisi toimivallan pakkoliitoksiin, jos alueen asukkaiden enemmistö äänestäisi kuntaliitosten puolesta. Tällainen ehdotus asettaa kyseenalaiseksi koko lakiluonnoksen valmistelun.

Alueellinen kansanäänestys ei kunnioita kunnallista itsehallintoa eikä kansalaisten oikeutta päättää oman kunnan asioista. Säädös asettaisi kansalaiset täysin eriarvoiseen asemaan asuinkunnan koon mukaan. Eriarvoisuutta äänestäjän äänellä ei olisi ainoastaan kehyskunnan ja keskuskunnan asukkaiden välillä, vaan äänen painoarvo määrittäisi eriarvoisiksi kehyskuntien kesken kehyskuntien koon mukaan.

Vaikutusarviointi

Vaikutusarviointi on laadittu vajavaisesti, perustuu yleistoteamuksiin ja on pinnallinen. Laadittavien taustaselvitysten tulee olla nykyistä objektiivisempia. Tämän kaltainen, vaikutuksiltaan merkittävä asia on syytä valmistella parlamentaarisella valmistelukokoonpanolla, hyödyntäen riippumattomien asiantuntijoiden huolellista valmistelutyötä.

Suurkuntiin perustuva ratkaisumalli on täysin ristiriidassa tieteellisen tutkimuksen ja tutkijoiden ajattelutavan kanssa. Suuruuden ekonomian toimivuudesta ei ole kiistatonta näyttöä. Kuntarakenne vaatii ennen kaikkea notkeutta, joustavuutta ja innovatiivisuutta. Sellaista ei tarjoa kuntarakenteen perustaminen ainoastaan isoihin yksikköihin.

Lopuksi

Pirkkalan kunta katsoo, että lakia ei tule saattaa eduskunnan käsiteltäväksi, koska lakiluonnos on perustuslain vastainen ja perustuu riittämättömiin selvityksiin. Lakiluonnos puuttuu kunnalliseen itsehallintoon ja kansalaisten perusoikeuksiin tavalla, joka on ristiriidassa perustuslain ja länsimaisen oikeuskäsityksen kanssa. Lakiluonnos ei paranna kansalaisten perusoikeuksia, kuntarakennetta eikä ratkaise lain valmistelulle annettuja tavoitteita.

Esityksen hyväksyminen ei ratkaisisi kuntatalouden haasteita eikä kansalaisten oikeutta yhdenvertaisiin palveluihin. Sen sijaan esityksen hyväksyminen itse asiassa vaarantaisi ne.