
Otteen saaja:
Valtiovarainministeriö

Otteen antopäivä:

25.3.2014

2014/182/071

115 § LAUSUNTO KUNTARAKENNELAIN MUUTTAMISESTA

Kunnanhallitus 115/17.3.2014

Liite 47e

- a) Lausuntopyyntö 17.1.2014
- b) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa oheisesta luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntarakennelain muuttamisesta.

Valtiovarainministeriö pyytää erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- kaupunkiseutuperusteista
- menettelystä
- valtioneuvoston päätösvallan rajoista
- vaikutusarvioinnista

Taustaa

Kuntarakenneuudistusta ohjaava kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013. Tuolloin lakiin lisättiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä.

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 valtioneuvoston toimivaltaa kuntarakennelain 4 d §:n 3 mom:ssa tarkoitettulla yhtenäisellä työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennealueella. Toimivallan käyttö rajoitettaisiin tilanteisiin, joissa kuntarakennelain tavoitteet eivät ole toteutettavissa vapaaehtoisesti.

Lakiluonnoksen keskeinen sisältö

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta esitetään laajennettavaksi valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä viime kädessä vastoin kunnan valtuuston tahtoa. Esityksen tavoitteena on kuntarakenneuudistuksen toteutuminen kaupunkiseuduilla

keskuskaupunkien ja niihin yhdyskuntarakenteellisesti ja toiminnallisesti kytkeytyvien kehyskuntien yhdistymisen kautta.

Valtioneuvoston toimivallan laajentaminen koskisi ainoastaan laissa säädettävät kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia. Toimivallan käyttö olisi sidottu erityisen kuntajakoselvityksen toimittamiseen kyseisellä alueella sekä kansanäänestyksen toimittamiseen selvittäjän esittämissä ja kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyvissä kunnissa. Valtioneuvoston toimivallan käytön edellytyksenä olisi, että kuntajakoselvittäjän esitystä kannattaisi kansanäänestysalueen asukkaiden antamien äänten perusteella määräytyvä enemmistö. Valtioneuvosto voisi tällöin päättää kuntajaon muuttamisesta, jos muutokseen olisi alueen maankäytön, asumisen, liikenteen kehittämiseen tai taloudelliseen eriytymiskehitykseen liittyviä painavia syitä.

Ministeriö voisi asettaa erityisen kuntajakoselvityksen, jos kunta täyttää neljä seuraavista kaupunkiseutuperusteista eli työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti-, lähitaajama-, asuntomarkkina- ja alueen taloudellisen eriytymisperusteen. Lisäksi erityinen kuntajakoselvitys voitaisiin asettaa, jos työssäkäyntialueen keskuskunnan ja siihen rajoittuvan yhden tai useamman kunnan yhdistää yhtenäinen keskustaajama tai jos kuntia yhdistää kuntarajat ylittävä keskustaajama ja yhtenäinen keskustaajama vaikuttavat olennaisesti yhdyskuntarakenteen toimivuuteen.

Kaupunkiseutuperusteiden sisältö on määritelty kuntarakennelakiin lisättäväksi ehdotetussa 16 b §:ssä seuraavasti:

1. Työpaikkaomavaraisuusperuste: kunnan työssäkäyvästä väestöstä alle 80 prosentilla on työpaikka kunnan alueella;
2. Työssäkäyntiperuste: kunnan työssäkäyvästä väestöstä vähintään 40 prosenttia käy työssä työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella;
3. Lähitaajamaperuste: työssäkäyntialueen keskuskunnan tai siihen rajoittuvan kunnan keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuu kunnan rajan yli tai kunnan keskustaajama ylittää kuntarajat
4. Asuntomarkkinaperuste: työssäkäyntialueen keskuskunnan ja toisen kunnan välisessä asukkaiden muuttoliikkeessä yli 40 prosenttia tapahtuu asianomaisten kuntien välillä;
5. Alueen taloudellinen eriytymisperuste: edellä 4 kohdassa tarkoitettussa muuttoliikkeessä tulo- ja lähtömuuttajien kaikkien tulojen välinen erotus kalenterivuoden aikana on 150 euroa asukasta kohden tai sitä suurempi.

Kaupunkiseutuperusteet koskisivat vain niitä työssäkäyntialueita, joissa on vähintään 100 000 asukasta. Säännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi Helsingin työssäkäyntialueella. Kaupunkiseutuperusteet koskisivat tällä hetkellä 33 kuntaa eli 9 työssäkäyntialueen

keskuskuntaa ja 24 kehyskuntaa. Turun kaupunkiseudulla perusteet koskisivat tällä hetkellä Turun, Kaarinan ja Raision kaupunkeja sekä Liedon, Maskun, Naantalin ja Ruskon kuntia.

Valtiovarainministeriö voisi arvioida kerran kunnallisvaalikaudessa kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä. Ensimmäinen lain mukainen kaupunkiseutuperusteiden täyttymisen arviointi tehtäisiin kuitenkin vuonna 2015.

Valmistelija:

Vs. hallintojohtaja Johanna Mäkinen

Kunnanjohtajan ehdotus:

Liedon kunnanhallitus päättää antaa seuraavan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntarakennelain muuttamisesta:

Menettelystä

Liedon kunta katsoo, että kuntarakenneuudistuksen toteutuksen tulee perustua vapaaehtoisuuteen ja yhteistyöhön.

Lainmuutosehdotuksen osalta on ongelmallista, että 1.1.2014 alkanut Turun seudun erityinen kuntajakoselvitys perustuu 1.7.2013 voimaan tulleeseen kuntarakennelakiin ja nyt kesken selvitystyön kyseistä lakia ehdotetaan muutettavaksi. Mukana olevat kaupungit on velvoitettu mukaan selvitykseen voimassa olevalla lailla, mutta selvityksen lopputulokseen sovelletaan oleellisesti muuttunutta lakia, mikäli ehdotetut muutokset tulevat voimaan.

1.7.2013 voimaan tulleessa kuntarakennelain 4 h §:ssä todetaan: "Kunnan tulee ilmoittaa ministeriölle viimeistään 30 päivänä marraskuuta 2013, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisesti kuntien yhdistymistä. Edellä 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella. Kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys viimeistään kuuden kuukauden kuluttua tämän momentin voimaantulosta." Lieto kuten monet muutkin Turun seudun kunnat päätti em. lainkohdan perusteella osallistua Turun kaupunkiseudun erityiseen kuntajakoselvitykseen. Mikäli kuntarakennelaki olisi ollut voimassa nyt ehdotetussa muodossa, ilmoituksen sisältö olisi mahdollisesti ollut toinen.

Nykyisen kuntarakennelain osalta perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että kunnille annetaan lainsäädäntöratkaisujen tultua hyväksytyiksi riittävästi aikaa tehdä yhdistymisselvitykset ja mahdolliset yhdistymisesitykset. Esityksessä viitattiin mm. keskeneräiseen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin (sotelaki). Nyt myös kuntarakennelaki on muuttumassa samalla, kun

LIEDON KUNTA

KUNNANHALLITUS

PÖYTÄKIRJANOTE

Kokouspäivä

17.03.2014

epävarma sote-lakiluonnos on lausunnoilla. Tilanne on kuntien kannalta sekava.

Kaupunkiseutuperusteet

Liedon kunta katsoo, että 16 b §:n mukaisia kaupunkiseutuperusteita ei tule säätää ja kuntarakennelakia kriteereiden osalta muuttaa. Erityisesti asuntomarkkinaperuste ja taloudellinen eriytymisperuste eivät kuvaa tai liity riittävässä määrin kuntarakennelain 2 §:n ja 4 a §:n mukaisiin tavoitteisiin. Kaupunkiseutuperusteet ovat tässä lakiehdotuksessa myös pakkoliitoksen perusteita, jolloin niiden tulee olla yksiselitteisiä, ehdotuksen perusteet ovat tulkinnanvaraisia.

Muuttajien tuloluokat antavat virheellisen käsityksen kuntien verotulojen muutoksista. Muuttajan palvelutarve ei rinnastu muuttajan tuloihin. Asuntomarkkinaperusteen yhteys riippuvuuteen keskuskunnan elinvoimaisuudesta on kyseenalainen. Muuttoliikkeen syyt ovat hyvin moninaiset, eikä niistä voi tehdä johtopäätelmää riippuvuudesta keskuskunnan elinvoimaisuuteen. Esimerkiksi keskuskuntien runsas valtiorahoitteisten opiskelupaikkojen tarjonta lisää väistämättä pienituloisten muuttoliikettä keskuskuntiin.

16 b §:ssä todetaan, että pykälää ei sovelleta Helsingin työssäkäyntialueella. 1.7.2013 voimaan tullessa kuntarakennelaisissa on säädetty erikseen Helsingin alueen mahdollisuudesta metropolihallintoon. Kaupunkiseudut joutuvat tässä lainkohdassa selkeästi eriarvoiseen asemaan. Myös Suomen muilla kaupunkiseuduilla tulee olla halutessaan mahdollisuus poiketa ehdotuksen 16 b §:n mukaisista kaupunkiseutuperusteista.

Kaupunkiseutuperusteiden tulee liittyä oleellisesti kuntarakennelain tavoitteisiin, eikä tarkoitushakuisiin päätelmiin siitä, kuinka hyvin kaupunkiseutujen keskuskuntien ja kehyskuntien tilanteita kuvaillaan erilaisten mittareiden näkökulmasta. Samoilla perusteilla pitäisi lakiin kirjata muita tarkastelunäkökulmia, esimerkiksi kuinka suuren taloudellisen hyödyn keskuskunnat saavat verorahoitteisista julkisista työpaikoista tai kiinteistömassoista.

Valtioneuvoston päätösvallan rajoista

Lakiehdotuksen 16 §:ssä ja 18 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvostolle laajennettua toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä vastoin kunnan valtuuston tahtoa.

Liedon kunta katsoo, että ehdotetussa kuntarakennelaisissa esitetyt perusteet pakkoliitoksen käytölle ovat liian vähäiset, eikä niiden perusteella valtioneuvostolle tule antaa laajennettua valtaa päättää kuntien yhdistymisistä. Jos kunta kykenee täyttämään perustuslain velvoitteet sekä muilla laeilla kunnille säädetyt velvoitteet ja pitämään taloutensa tasapainossa, eivät nyt ehdotettuun lakimuutosluonnokseen kirjatut kaupunkiseutuperusteet tai

yksittäisen kuntaselvittäjän näkemys riitä perusteeksi pakkoliitokselle.

16 §:n 4 momentissa ehdotetaan osana pakkoliitosprosessia alueelle järjestettävää kansanäänestystä. Liedon kunta katsoo, että menettely on vastoin perustuslakia. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan ” Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Mikäli käyttöön otetaan kansanäänestysmenettely, jossa toisen kunnan asukas vaikuttaa äänestysmenettelyllä toisen kunnan itsehallintoon, on menettely ristiriidassa kyseisen perustuslain kirjauksen kanssa. Muiltakin osin ehdotettu menettely nähdään huonona ja pahimmillaan pakkoliitoksiin oikeuttava kansanäänestys voisi kärjistä mielipiteitä kuntalaisten välillä voimakkaasti.

Vaikutusarvioinnista

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan mm. että vaikutukset ovat pitkälti riippuvaisia kuntien liitoksen jälkeen tekemistä päätöksistä, joten niiden arviointi on vaikeaa. Kuntarakenteen uudistamisen uskotaan kuitenkin luovan edellytykset tehostaa kuntien toimintaa ja vakauttaa kuntataloutta muuttuvissa olosuhteissa. Vaikutuksista kuntatalouteen todetaan että fuusiokustannukset kuntien yhdistymisen alussa rasittavat uuden kunnan taloutta ja että tutkimukset ovat osoittaneet että yhdistyminen aiheuttaa alkuvuosina enemmän menoja kuin tuloja. Todetaan myös että oleellista kunnan palvelutuotannon tehokkuuden kannalta ei ole kunnan koko vaan tapa järjestää ja organisoida toiminta ja kunnan vastuulla olevat palvelut. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa on mahdoton ajatus lisätä kuntien menoja spekulatiivisten mahdollisesti tulevaisuudessa toteutuvien säästöjen toivossa. Keskeisessä asemassa tulevan kustannuskehityksen kannalta on sosiaali- ja terveydenhuolto, jonka osuus kuntien menoista on noin puolet. Liedon kunta katsoo, että olisi odotettava päätöstä Sote-järjestämislaista ja sen vaikutuksista ennen kuntarakennelain muuttamista.

Edellä mainituin perustein Liedon kunta katsoo, että 1.7.2013 voimaan tullutta kuntarakennelakia ei tule muuttaa ainakaan ennen sote-lain lopullista voimaantuloa ja esittää, että ehdotus kuntarakennelain muutoksiksi tulee palauttaa valmisteluun.

Käsittely:

Keskustelun päätteeksi kunnanjohtaja Esko Poikela esitti lisättäväksi lausunnon loppuun seuraavan lauseen: Lisäksi Liedon kunta haluaa korostaa kuntien yhteistyön merkitystä vaihtoehtona kuntarakenteeseen tehtäville uudistuksille.

Kunnanhallituksen päätös:

Kunnanhallitus hyväksyi Liedon kunnan lausunnon esitetyn mukaisesti kunnanjohtajan esittämällä lisäyksellä täydennettynä.

Lisätietoja antaa: Vs. hallintojohtaja Johanna Mäkinen
puh: 4873 3244 ja kunnanjohtaja Esko Poikela puh: 4873 3243

Täytäntöönpano: valtiovarainministerio@vm.fi (viimeistään
31.3.2014)

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta sekä säädetyllä tavalla edeltäpäin ilmoitettuna aikana 21.3.2014 kunnantalon yhteispalvelupisteessä yleisesti nähtävänä olleesta pöytäkirjasta otetun otteen oikeaksi todistaa

Liedossa 25.3.2014

Toimistosihteeri

Marja Toivola
