

## Hyvärinen Liisa VM

---

**Lähtettäjä:** Isotalo Hanna [Hanna.Isotalo@ylojarvi.fi]  
**Lähetetty:** 1. huhtikuuta 2014 7:48  
**Vastaanottaja:** Valtiovarainministerio VM  
**Kopio:** Sorvanto Jarkko  
**Aihe:** Ylöjärven kaupunki Lausunto kuntarakennelain muuttamista koskevasta luonnoksesta  
**Liitteet:** Lausunto kuntarakennelain muuttamista koskevasta luonnoksesta.pdf

Hei,

Ohessa vielä virallinen pöytäkirjanote Ylöjärven kaupunginhallituksen 23.4. kokouspöytäkirjasta koskien Ylöjärven kaupunginhallituksen lausuntoa luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta. Määräpäivänä eli 31.3. lähetimme jo epävirallisen pöytäkirjanotteen.

*Ystävällisin terveisin*

*Hanna isotalo  
Johdon sihteeri  
Ylöjärven kaupunki  
Keskushallinto  
Kuruntie 14, PL 22, 33471 Ylöjärvi  
p. 03 565 30 005  
[hanna.isotalo@ylojarvi.fi](mailto:hanna.isotalo@ylojarvi.fi)  
[www.ylojarvi.fi](http://www.ylojarvi.fi)*

**Lausunto kuntarakennelain muuttamista koskevasta luonnoksesta**

587/08.088/2010

**KAUPHALL § 121**

Hallintojohtaja Jarkko Sorvanto

Valtiovarainministeriö on 17.1.2014 päivätyllä lausuntopyynnöllä pyytänyt Ylöjärven kaupungin lausuntoa kuntarakennelain muuttamista koskevasta luonnoksesta. Lausunto pyydetään antamaan viimeistään 31.3.2014.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntarakennelakia. Muutokset liittyvät kuntarakenneuudistuksen ja rakennepoliittisen ohjelman toteuttamiseen. Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä viime kädessä vastoin kunnan valtuuston tahtoa. Toimivallan laajentaminen koskisi ainoastaan laissa säädettävät kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia. Toimivallan käyttö olisi sidottu erityisen kuntajakoselvityksen toimittamiseen kyseisellä alueella sekä kansanäänestyksen toimittamiseen selvittäjän esittämässä 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. Lisäksi muutoksen tulisi täyttää kuntajaon muuttamisen yleiset edellytykset.

Kaupunkiseutuperusteet kuvaisivat kaupunkiseudun maankäyttöön, asumiseen, liikenteen kehittämiseen sekä taloudelliseen eriytymiseen liittyviä ongelmia. Kaupunkiseutuperusteita olisivat yhdessä tarkasteltavat työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti-, lähitaajama-, asuntomarkkina- ja alueen taloudellisen eriytymisperusteet sekä itsenäisesti tulkittava keskustajaomaperuste.

Työpaikkaomavaraisuus kuvaa kunnassa tai muulla alueella sijaitsevien työpaikkojen lukumäärän suhdetta alueella asuvaan työlliseen työvoimaan nähden. Työpaikkaomavaraisuusperuste täytyisi, jos kunnan työpaikkaomavaraisuus on alle 80 prosenttia.

Työssäkäyntiperuste kuvaa asuinkunnan ja työpaikkakunnan välistä pendelöintiä. Peruste täytyisi, jos kunnan työssäkävystä työvoimasta käy kunnan ulkopuolella töissä vä-

hintään 40 prosenttia.

Lähitaajamaperuste täytyisi, jos työssäkäyntialueen keskuskunnan tai siihen rajoittuvan kunnan keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuisi kunnan rajan yli tai kunnan keskustaajama ylittäisi kuntarajan.

Asuntomarkkinaperuste kuvaa muuttojen riippuvuutta alueen keskuskunnasta. Peruste täytyisi, jos kunnan kaikista tulo- ja lähtömuutoista yli 40 prosenttia tapahtuu kunnan ja työssäkäyntialueen keskuskunnan välillä.

Taloudellinen eriytymisperuste kuvaa muuttoliikkeen taloudellista, sosiaalista ja demografista valikoivuutta kaupunkiseudun kuntien välillä. Sen raja-arvona olisi 150 euroa asukasta kohden vuodessa. Perusteessa otettaisiin huomioon viiden edellisen verovuoden tiedot ja niistä laskettaisiin keskiarvo. Peruste laskettaisiin kunnan lähtö- ja tulomuuttajien kaikkien verotettavien tulojen erotuksen (tulokertymän) perusteella.

Keskustaajamaperuste kuvaa kuntien yhdyskuntarakenteen yhteen kasvamista. Peruste täytyisi, jos työssäkäyntialueen keskuskunnan ja yhden tai useamman kunnan yhdistäisi yhtenäinen keskustaajama tai jos kuntia yhdistäisi kuntarajat ylittävä keskustaajama ja yhtenäinen keskustaajama vaikuttaisivat olennaisesti yhdyskuntarakenteen toimivuuteen.

Yhdessä tarkasteltavista kaupunkiseutuperusteista tulisi täytyä neljä viidestä perusteesta, jotta valtiovarainministeriö voisi asettaa erityisen kuntajakoselvityksen. Pelkän keskustaajamaperusteiden täyttäminen riittäisi yksistään käynnistämään menettelyn. Erityisen kuntajakoselvityksen asettaminen olisi aina valtiovarainministeriön harkinnassa eikä selvitystä olisi välttämättä asetettava. Erityinen kuntajakoselvitys koskisi pääsääntöisesti vain kuntia, jotka muodostavan kaupunkiseutuperusteiden perusteella yhtenäisen alueen.

Kaupunkiseutuperusteet koskisivat vain niitä työssäkäyntialueita, joissa on vähintään 100 000 asukasta. Säännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi Helsingin työssäkäyntialueella. Metropolialueella on käynnistynyt metropolihallintolain valmistelu.

Erityinen kuntajakoselvitys toimitettaisiin alueella muutoin samalla tavoin kuin muutkin erityiset kuntajakoselvitykset, mutta selvityksessä olisi erityisesti tarkasteltava maankäytön, asumisen, liikenteen toimivuutta ja kehittämistä alueella sekä taloudellista eriytymistä. Jos kaupunkiseutuperusteet

täyttävien kuntien valtuustot eivät hyväksyisi kuntajakoselvittäjän mahdollista kuntajaon muutosesitystä, valtioneuvosto voisi määrätä selvittäjän esityksen ja kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyvällä alueella toimitettavaksi kunnallinen kansanäänestyksen. Kansanäänestystä ei voisi määrätä järjestettäväksi esitykseen kuuluvissa muissa kuin kaupunkiseutuperusteet täyttävissä kunnissa. Jos kansanäänestyksessä kansanäänestysalueen äänien perusteella laskettu asukkaiden enemmistö kannattaisi kuntajakoselvittäjän esitystä, valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta. Kansanäänestyksen tulos muodostaisi edellytyksen valtioneuvoston toimivallan käytölle ja antaisi kuntalaisille mahdollisuuden vaikuttaa kuntajaon muutosta koskevaan päätöksentekoon. Asukkailla olisi siten veto-oikeus suhteessa valtioneuvoston päätösvaltaan.

Ensimmäinen lain mukainen kaupunkiseutuperusteiden täyttymisen arviointi tehtäisiin vuonna 2015. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2014 lukien.

- Oheismateriaali:
- lausuntopyyntö
  - hallituksen esitys

#### Kaupunginjohtaja ehdottaa

Kaupunginhallitus päättää antaa valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon kuntarakennelain muuttamista koskevasta luonnoksesta:

#### Yleistä

Kuntarakennelain muutos koskisi mm. Tampereen kaupunkiseutua. Seudun kunnista Tampere, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala ja Ylöjärvi olisivat lain soveltamisen piirissä. Ylöjärven kaupunki täyttäisi nyt ehdotetuista selvityspерusteista työssäkäyntiperusteiden, lähitaajamaperusteiden, työpaikkaomavaraisuusperusteiden, asuntomarkkinaperusteiden ja alueen taloudellisen eriytymisperusteiden.

#### Selvityspерusteista

Esityksessä tuodaan esiin viisi kaupunkiseutuperustetta: työpaikkaomavaraisuus, työssäkäyntiperuste, taajamaperuste, asuntomarkkinaperuste sekä taloudellisen eriytymisen peruste sekä itsenäisesti tulkittava keskustaajamaperuste.

Vaikka esityksessä olevat kaupunkiseutuperusteet sinänsä kuvaavatkin kaupunkiseutualueiden toiminnallista yhteen kietoutumista ja keskinäistä riippuvuutta, esiintyy kaupunkiseutuperusteiden ja kriteerien valinnassa tarkoitushakuisuutta. Kaupunkiseutuperusteet ja kriteerit eivät ainakaan esityksen perustelujen valossa tunnu olevan objektiivisesti laadittuja.

Esityksen kaupunkiseutuperusteita koskeva ongelma on lisäksi se, että esityksessä ei kerrota kuinka pakkoliitoksilla kyettäisiin nykytilaa paremmin saavuttamaan esityksessä esitettyjä tavoitteita. Esimerkiksi asumiseen liittyvinä perusteluina on esille tuotu kohtuuhintaisen asumisen lisäämisen tärkeys. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, miten juuri pakkokuntaliitokset lisääisivät kohtuuhintaista asumista.

Edelleen kuntien taloudellisen eriytymiskehityksen perusteluina on tuotu esille segregatio ja tulokertymäerot keskuskaupungin ja kehyskunnan välillä. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä muistaa, että eriytymiskehitys näyttäytyy kuitenkin usein nimenomaan suurten kaupunkien sisällä eli se on syntynyt kaupunkisuunnittelun sisäisen suunnittelun tuloksena.

Esityksessä ei myöskään tarkastella kuntien menoja ja niiden taustalla olevia tekijöitä. Tarkastelussa on jätetty huomioon ottamatta muuttajien aiheuttama panostustarve muuttokunnalle, mikä on erityisen suuri lapsiperheiden osalta. Kunnan on tällöin panostettava erityisesti varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen sekä palveluina että investointeina.

Vielä voidaan kilpailukyvyyn ja esityksessä tässä yhteydessä mainittujen perustelujen yhteydessä pitää erikoisena ja ongelmallisena sitä, ettei lakiesitys koske pääkaupunkiseutua, jossa kilpailukykyyn liittyvät asiat tultaisiin hoitamaan kuntien välisellä yhteistoiminnalla eikä pakkoliitoksilla. Perustelujen valossa on vaikea nähdä kuinka esimerkiksi Helsingin ja Tampereen seudut tässä yhteydessä poikkeavat toisistaan.

#### Kuntien yhdenvertaisesta asemasta

Nyt ehdotettu lakimuutos on ongelmallinen kuntien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta. Kunnallisoikeuden lähtökohtana on ollut, että kunnat ovat oikeudellisesti samassa asemassa ja niillä on samat oikeudet ja velvollisuudet. Kuntia on lainsäädännössä kohdeltu yhdenvertaisesti ja kuntien toimintaa koskee muutoinkin sama yleislaki (kuntalaki). Kuntiin kohdistuvaa jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä on kuitenkin pidetty hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Tästä huolimatta on selvää, että kuntien erilaiselle kohtelulle on oltava asialliset ja hyväksyttävät perusteet.

Nyt ehdotetulla lakimuutoksella tavoitellaan muun muassa kilpailukyvyyn ja elinvoiman vahvistamista, yhdyskuntaraken-

teen hallintaa ja maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun edistämistä, kaupunkiseutujen taloudellisen eriytymisen estämistä ja kuntarakenneuudistuksen toteuttamista kaupunkiseuduilla.

Esitetyt tavoitteet voidaan kuitenkin saavuttaa myös muulla tavoin kuin asettamalla tietyt Suomen kaupunkiseudun kunnat eriarvoiseen lainsäädännölliseen asemaan muiden kuntien kanssa. Muutoinkin voidaan todeta, että esitetyt tavoitteet ovat pitkälti sellaisia, joiden objektiivinen mittaaminen ja arviointi on käytännössä mahdoton toteuttaa. Suomen kuntia tulisi kohdella samalla tavalla ja niiden tulisi olla samassa asemassa myös mahdollisista kuntaliitoksista säädettyä. Näin ollen, mikäli ns. pakkoliitosmahdollisuus halutaan esityksessä olevien tavoitteiden saavuttamiseksi ottaa käyttöön, tulisi menettelyn koskea kaikki Suomen kuntia samalla tavoin.

#### Alueellisesta kansanäänestyksestä

Esitykseen sisältyy myös ehdotus alueellisesta kansanäänestyksestä. Jos kaupunkiseutuperusteet täyttävien kuntien valtuustot eivät hyväksyisi kuntajakoselvittäjän kuntajaon muutosesitystä, valtioneuvosto voisi määrätä selvittäjän esityksen ja kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyvällä alueella toimitettavaksi (alueellisen) kunnallisen kansanäänestyksen. Jos kansanäänestyksessä alueen äänien perusteella laskettu asukkaiden enemmistö kannattaisi kuntajakoselvittäjän esitystä, valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta.

Tämä menettely tarkoittaa käytännössä sitä, että yksittäistä itsenäistä kuntaa koskeva päätöksenteko voi tapahtua muiden kuin ko. kunnan asukkaiden toimesta. Tällainen alueellista kansanäänestystä voidaan pitää vieraana suomalaisella kunnallisella itsehallinnolla. Vaikka kansanäänestystä sinänsä voidaan pitää hyvinkin demokraattisena päätöksenteon muotona, ei ehdotettu alueellinen kansanäänestys kunnioita kunnan asukkaiden oikeutta päättää oman kuntansa asioista. Ehdotusta voidaan pitää myös edustuksellisen demokratian vastaisena, sillä asukkaat ovat kuntavaaleissa valinneet valtuuston päättämään kuntansa asioista. Lisäksi kehyskuntien (ja kuntalaisten) asema eri puolella Suomea muodostuu eriarvoiseksi, koska keskuskaupungin ja kehyskuntien asukasmäärät suhteessa toisiinsa vaihtelevat eri kaupunkiseuduilla. Alueellista kansanäänestystä voidaan näin ollen pitää eri syistä hyvinkin ongelmallisena menettelynä ja päätöksenteon muotona.

Lopuksi

Tampereen kaupunkiseudulla on käynnissä Tampereen

seudun alueen kuntien yhteinen seutuselvitys. Selvityksessä kunnat selvittävät kuntien yhteistyön muotoja ja malleja. Eräänä mallina on 28.1.2014 julkaistussa selvityksessä esitetty ns. eurooppalaisen kaupungin mallia, joka vaatisi todennäköisesti lakimuutosta ja jossa alueen paikallisten palvelukuntien yläpuolelle perustettaisiin seutukunta. Tälle seutukunnalle annettaisiin koko seudun kehittämisen näkökulmasta tärkeinä pidettyjä tehtäviä (mm. maankäyttö, liikenne, asuminen, sosiaali- ja terveystoimien järjestäminen), kun taas palvelukunnat tuottaisivat edelleen lähipalveluita kuntalaisille. Toteutuessaan malli tarjoaisi vaihtoehdon kuntaliitoksille yhdistäen seudullisen näkökulman ja seudulliset tarpeet olemassa olevien kuntien tuottamiin lähipalveluihin ja asukkaiden kuntaidentiteettiin ja lähidemokratiaan.

**Päätös**

Keskustelun kuluessa Minna Sorsa teki seuraavat muutosesitykset:

Kohta selvityspäätösteistä, 2. kappale: "tarkoitushakuisuutta" muutetaan muotoon "epäselvyyttä". Lisäksi poistetaan kohta "Kaupunkiseutuperusteet ja kriteerit eivät ainakaan esityksen perustelujen valossa tunnu olevan objektiivisesti laadittuja."

Sorsan ehdotukset raukesivat kannattamattomina.

Kaupunginhallitus hyväksyi kaupunginjohtajan ehdotuksen.

Asianmukaisesti 1.4.2014 allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa virallisesti:

Ylöjärvellä 1.4.2014

Jarkko Sorvalta  
pöytäkirjanpitäjä

Jakelu

Valtiovarainministeriö  
Johtoryhmä