

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntöne 17.1.2014

Kuntaliiton kannanotot luonnoksesta kuntarakennelain muutokseksi

1. Valtioneuvoston toimivallan laajentaminen kaupunkiseutujen liitoksissa

Suomen Kuntaliitto on aikaisemmin todennut, että kaupunkiseuduillakin tavoitteena tulee olla toiminnalliseen kokonaisuuteen perustuva vahva peruskunta ja niillä alueilla, joissa vahvaa peruskuntaa ei kyetä toteuttamaan, tulee kuntien yhteistyötä tiivistää. Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Kuntaliitto on myös todennut, että kuntaliitosten ja kuntien yhteistyön tulee perustua kuntien omaan harkintaan ja alueelliset erot pitää ottaa huomioon uudistuksia toteutettaessa. Kunta- ja palvelurakennemuutokset tulee tehdä paikallisista aloitteista ja paikallisin päätöksin.

Kuntaliiton kanta kuntien yhdistämiseen kaupunkiseuduilla vastoin kuntien valtuustojen tahtoa on kielteinen. Kuntaliitto vastustaa esitystä muuttaa kuntarakennelakia siten, että valtioneuvosto voisi päättää kaupunkiseutujen keskuskuntien ja niiden kehyskuntien liittämistä toisiinsa vastoin kuntien tahtoa.

Kuntaliitto suhtautuu kielteisesti kuntarakennelain muutosesitykseen, joka lisäisi valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntaliitoksista vastoin kuntien omaa tahtoa. Kuntaliitto tukee kaupunkiseutujen yhteistyön tiivistämistä, mutta liitto korostaa edelleenkin kunnallista itsehallintoa ja kuntien omaa aktiivisuutta parhaiden tulosten aikaansaamiseksi.

2. Ehdotus perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta

Kuntarakennelain muutosluonnoksen mukaan valtioneuvoston päätösvalta pakkoliitoksen tekemiseen olisi riippuvainen liitosalueen kunnissa toteutettavasta kansanäänestyksestä. Annettujen äänten enemmistö laskettaisiin kaikissa kunnissa annettujen yhteenlaskettujen äänten perusteella. Tämä merkitsisi monessa tapauksessa, että suurimman kunnan asukkaiden äänet ratkaisisivat, voiko valtioneuvosto päättää kuntaliitoksesta. Tämä on vastoin kunnallista itsehallintoa.

Kunnallisen itsehallinnon keskeinen elementti on, että kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Jokaisella kunnalla on oma itsehallintonsa. Tämän kansanvaltaisuusperiaatteen vastaista olisi, jos toisen kunnan asukkaat voisivat kuntaliitoksessa käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa toisen kunnan puolesta. Lisäksi äänestyksen tulokseen vaikuttaisi sattumanvaraisesti, mikä on ehdotettujen liitoskuntien lukumäärä ja toisiinsa liitettävien kuntien asukasmäärä kullakin kaupunkiseudulla.

Kuntaliitto pitää ehdotettua kuntarakennelain muutosta ongelmallisena perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kuntaliitto pitää myös ehdotettuun sääntelyyn liittyvää eri kaupunkiseutujen erilaista kohtelua periaatteellisesti ongelmallisena.



Kuntaliitto kiinnittää myös huomiota siihen, että nyt ehdotettava pakkoliitosmahdollisuus poikkeaa perusteiltaan olennaisesti voimassa olevista pakkoliitosmahdollisuuksista. Voimassa olevan lain mukaan kuntaliitos on mahdollinen muutosta vastustavan kunnan valtuuston päätöksen vastaisesti vain, jos enemmistö liitosta vastustavan kunnan asukkaista on liitosta neuvoo-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä puoltanut tai jos liitos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan, niin sanotun kriisikunnan, asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Valtioneuvoston toimivallan käyttö on perusteltua kunta-laisten enemmistön sitä kannattaessa tai kriisikunnan asukkaiden lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi. Nyt ehdotettu valtioneuvoston toimivallan laajennus ei täytä voimassa olevan lain mukaisia kansanvaltaisuuden edellytyksiä eikä sitä voida pitää välttämättömänä palveluiden turvaamiseksi.

3. Erityisen selvityksen ja liitospäätöksen perusteet

Luonnoksen perusajatus on valtioneuvoston toimivallan laajentaminen kaupunkiseutujen kuntaliitoksissa. Luonnoksessa on ehdotettu säädettäväksi (16 b §) erityisestä kaupunkiseudun kuntajakoselvityksestä. Mikäli neljä viidestä niin sanotusta kaupunkiseutuperusteesta toteutuu, voi ministeriö määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimitettavaksi kaupunkiseudulla. Perusteet ovat todennettavissa olevia tilastotietoja.

Voimassa olevan kuntarakennelain mukaan ministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimitettavaksi asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä. Ministeriöllä on jo voimassa olevan lain mukaan laaja harkintavalta selvityksen määrittämisessä. Voimassa olevan lain mukainen kuntajakoselvitys ei kuitenkaan voisi johtaa luonnoksessa esitettyyn valtioneuvoston laajennetun toimivallan käyttöön.

Vaikuttaa siltä, että luonnoksen kaupunkiseutuperusteet on valittu siten, että perusteet täyttyisivät tiettyjen kuntien kohdalla. Perustelujen mukaan esimerkiksi lähtö- ja tulomuuttajien verotettavien tulojen erotuksen ollessa vähintään 150 euroa/asukas/vuosi, alueet kunnat ovat vaarassa erilaistua taloudellisesti siinä määrin, että erotus tulisi huomioida kaupunkiseutuperusteena. Ehdotetun 150 euron vuosittaisen tuloeron voi kuitenkin yksinään arvioida kuvaavan huonosti muuttoliikkeen taloudellista, sosiaalista ja demografista vaikutusta. Monelta osin perusteille määrätty arvot ovat vaillinaisesti perusteltuja.

Erityistä selvitystä määrättäessä ministeriö toteaisi selvityksiperusteen toteutumisen tilastomateriaalista ja voisi tällä perusteella määrätä erityisen selvityksen toimitettavaksi. Luonnoksessa poliittinen näkemys tiettyjen kaupunkiseutujen rakenteesta on kuvattu tilastollisin selvityksiperustein. Perusteluissa on yksiselitteisesti mainittu ne 9 työssäkäyntialueen keskuskuntaa ja 24 kehyskuntaa, joissa selvityksiperuste tällä hetkellä toteutuisi.

Sääntelytapa viittaa siihen, että valmistelussa ei ole haluttu ehdottaa suoraan säädettäväksi liitosselvityksestä perusteluissa mainituissa 33 kunnassa tai niin, että yksittäistä selvitystä määrätessään ministeriö joutuisi perustelemaan päätöstä avoimesti poliittisin argumentein.

Voimassa olevan kuntarakennelain 18 §:n mukainen valtioneuvoston toimivalta päättää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan liittämistä valtuustojen tahdon vastaisesti edellyttää sitä, että kuntajaon muutos on **välttämätön** kyseisen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi. Välttämättömyyskriteeri lisättiin eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnan vaatimuksesta. Nyt ehdotettu valtioneuvoston toimivalta kaupunkiseuduilla edellyttäisi, että kuntajaon muuttamiseen on alueen maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen tai kuntien taloudelliseen eriytymiskehitykseen liittyvät **painavat** perusteet (luonnos 18 § 4 momentti). Perusteluissa (s. 64) todetaan päätökseltä kuitenkin edellytettävän, että liitos olisi **välttämätön** ongelmien ratkaisemiseksi. **Mikäli säännöksen valmistelua jatketaan, tulisi liitospäätöksen edellytyksistä säädettäessä käyttää välttämättömyyskriteeriä yhdenmukaisesti.**

4. Palveluiden turvaaminen muutoksen perusteena

Luonnoksen perusteluissa valtioneuvoston toimivallan lisäämistä on perusteltu muun muassa palveluiden turvaamisella väestön ikääntyessä. Toimivallan lisääminen palveluiden turvaamiseksi on perusteluna ristiriidassa kuntarakennelain määräaikaisten säännösten kanssa. Kuntarakennelaisissa tavoitellaan vähintään 20 000 asukkaan alueita erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaamiseksi. Useat ehdotetun valtioneuvoston laajennetun toimivallan

piiriin kuuluvat kunnat ovat asukasmäärältään yli 20 000 asukkaan kuntia. Perusteluista ei käy selville, miksi 20 000 asukkaan raja ei riitä palveluiden turvaamiseksi nyt valituilla kaupunkiseuduilla. Asukasmäärä tai palvelujen turvaaminen ei ole myöskään erityisen selvityksen määräämisen perusteena. Ylipäätään palveluiden turvaaminen tuskin voi olla nyt kyseessä olevien kuntien osalta keskeisin peruste valtioneuvoston toimivallan lisäämiselle.

5. Kuntajakoselvittäjän toimivalta

Luonnoksen 16 c §:n 1 momentin mukaan kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia koskevassa erityisessä kuntajakoselvityksessä kuntajakoselvittäjän **on tehtävä** mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta. Voimassa olevan 16 §:n mukaan kuntajakoselvittäjän **on tehtävä** muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntajaon muuttamisesta, **jos hän katsoo** selvityksen perusteella kuntajaon muuttamisen tarpeelliseksi.

Säädösluonnoksen sanamuodon mukaan kuntajakoselvittäjällä ei ole käytännössä harkintavaltaa esityksensä sisällön suhteen. Kuntajakoselvittäjällä tulisi kaikissa tilanteissa olla harkintavaltaa sen suhteen, onko liitosesitys paras tapa edetä.

6. Taloudelliset- ja henkilöstövaikutukset

Kuntarakenteen muutos antaa mahdollisuuden arvioida ja tehostaa palvelurakenteita ja maankäytön, liikenteen ja asumisen suunnittelua. Tältä osin taloudellisten vaikutusten arviointi on vaikeaa, koska vasta yksittäisen kuntaliitoksen toteutus ratkaisee lopputuloksen. Aiemmissa kuntaliitoksissa henkilöstökustannukset ovat kuitenkin jopa kasvaneet heti liitoksen jälkeen erityisesti palkkojen harmonisoinnin johdosta. Kustannushyötyjä on saavutettavissa vasta vuosien päästä.

Kuntarakennelain mukaan korvausta valtionosuuksien vähenemisestä maksettaisiin vuoden 2019 loppuun saakka. Kompensaatio jäisi luonnoksessa tavoitelluissa liitoksissa lyhyeksi. Kompensaatioajan tulisi olla pitempi.

Voimassa olevan kuntarakennelain mukaan vuosien 2014 - 2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirtyy uuden kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeus irtisanoa henkilöstöä taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla. Tämä niin sanottu palvelussuhdeturva on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksesta ja koskisi myös kaupunkiseutujen liitoksia. Palvelussuhdeturvaa on perusteltu esimerkiksi sen välttämättömyydellä liitospäätösten aikaansaamiseksi kunnassa. Luonnoksessa ehdotetussa prosessissa valtioneuvosto voisi tehdä liitospäätöksen ainakin toisen kunnan tai joidenkin kuntien valtuustojen ja asukkaiden tahdon vastaisesti. Olisi syytä arvioida, onko palvelussuhdeturvalle tarvetta tällaisessa liitoksessa.

7. Kuntarakennelain selkeys

Nykyinen kuntarakennelaki sisältää aiemmin kuntajakolakiin sisältyneet yleiset säännökset kuntajaon muuttamisesta. Kuntarakennelakiin lisättiin myös hallitusohjelman mukaisen kuntataudistuksen toteuttamiseksi määräaikaiset pykälät kuntaliitosten edellytysten selvittämiseksi. Nyt kuntarakennelakiin lisätään tiettyjä kuntia koskevat erityiset säännökset. Mikäli luonnos toteutuu, tulee kuntarakennelaki säädöksenä melko sekavaksi ja sen perusteella on vaikea saada kokonaiskuvaa kuntarakenteiden muuttamisen edellytyksistä ja toimivallasta. Esimerkiksi erityisen kuntajakoselvittäjän määräämisen edellytyksiä koskeva sääntely on monipolvinen.

SUOMEN KUNTALIITTO



Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma
toimitusjohtaja



Juhana Myllymäki
johtava lakimies

