

KAN/1224/2012

22 § NOKIAN KAUPUNGIN LAUSUNTO EHDOTUKSESTA KUNTARAKENNELAIN MUUTTAMISEKSI

Kh 17.2.2014 § 68 Hallitusohjelmansa mukaan maan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. 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.

Maan hallituksen syksyllä 2013 päättämän rakennepoliittisen ohjelman mukaan aluekehityksen kannalta keskeisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyden, alueen elinvoimaisuuden kehittämisen ja palvelujen tehokkaan järjestämisen turvaamiseksi valmistellaan kuntarakennelain täydennystä. Lain täydennyksen tavoitteena on lisätä kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa liittämällä suurten kaupunkiseutujen kehyskuntia keskuskaupunkiin silloin, kun kuntarakennelain tavoitteet eivät ole toteutettavissa vapaaehtoisesti. Tämän vuoksi lakimuutosta kutsutaan myös kuntien pakkoliitoslaiksi.

Luonnos lainmuutosta koskevaksi hallituksen esitykseksi (lakiehdotus) perusteluineen löytyy web-osoitteesta:

http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20140117Valtio/HE_kuntarakennelain_pakkopykaelaet_17_1_2014_klo_15.pdf

Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto voisi vastoin kunnan valtuuston tahtoa päättää kuntien yhdistymisestä vähintään 100 000 asukkaan työssäkäyntialueilla (pois lukien Helsingin työssäkäyntialue) seuraavin edellytyksin:

- Kaupunkiseutuperusteet täyttävällä alueella olisi suoritettu erityinen kuntajakoselvitys
- Erityinen kuntajakoselvittäjä esittäisi kuntien yhdistymistä
- Valtioneuvosto määräisi toimitettavaksi selvittäjän esittämällä ja kaupunkiseutuperusteet täyttävällä alueella kunnallisen kansanäänestyksen
- Kuntajakoselvittäjän ehdotusta kannattaisi kunnallisessa kansanäänestyksessä kansanäänestysalueen enemmistö
- Esitys täyttäisi kuntajaon muutoksen yleiset edellytykset sekä muutokseen olisi painavia maankäyttöön, asumiseen, liikenteen toimivuuteen tai taloudelliseen eriytymiseen liittyviä perusteita.

Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä vastoin kunnan valtuuston tahtoa koskisi siis ainoastaan laissa säädettävät kaupunkiperusteet täyttäviä kuntia. Kau-

./.

Luonnos Nokian kaupungin lausunnoksi on esityslistan liitteenä.

Kj: Kh päättää esittää,

että kaupunginvaltuusto antaa selostusosassa kuvatu-
n, oheisen liitteen mukaisen lausunnon ehdotuksesta
kuntarakennelain muuttamiseksi.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin.

./.

Luonnos Nokian kaupungin lausunnoksi on esityslistan liitteenä.

Kh: Kv päättää

antaa selostusosassa kuvatu-
n, oheisen liitteen mukai-
sen lausunnon ehdotuksesta kuntarakennelain muut-
tamiseksi.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin.

Ilmoitus päätöksestä;

Nokian kaupungin hallintokeskuksessa 21.3.2014



Arja Heinonsalmi
toimistosihteeri

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Kunta- ja aluehallinto-osasto

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI KUNTARAKENNELAIN MUUTTAMISESTA

Nokian kaupunginvaltuusto on antanut 4.3.2013 § 28 lausuntonsa varsinaisesta kuntarakennelaista sen valmisteluvaiheessa. Lausunnossaan Nokian kaupunki korosti, että jo kuntarakennelain selvityspäätöstä kuvaavat kriteerit ovat keino-otekoisia eivätkä ne kuvaa kuntarakenteen muuttamistarvetta.

Palveluiden edellyttämä väestöpohja vaihtelee huomattavasti eri kuntapalveluissa. Kuntalaisille on kuitenkin keskeistä saada tarvitsemansa palvelut mahdollisimman läheltä, laadukkaasti ja kustannustehokkaasti toteutettuna sekä niin, että heillä on myös niihin vaikutusmahdollisuus. Tutkimusten mukaan nämä kriteerit toteutuvat parhaiten suunnilleen Nokian kaupungin kokoisissa yksiköissä.

Edellä mainittu Nokian kaupunginvaltuuston kanta on yhä voimassa myös kuntarakennelain täydennystä koskevaan lakiehdotukseen. Nokian kaupunginvaltuusto lisäksi lausuu seuraavaa:

Kaupunkiseutuperusteet

Kaikki esitetyt kriteerit ovat teknisiä, keskinäisessä riippuvuussuhteessa olevia ja siten toisiaan vahvistavia. Kriteeristöissä ei ole lainkaan asukkaiden kokemukseen perustuvia kriteerejä, kuten asukkaiden tyytyväisyys kuntansa palveluihin tai oman kunnan identiteetin merkitys kunnan / alueen elinvoimalle / menestykselle tai äänestysaktiivisuus.

Esitetyille perusteille annetut raja-arvot ovat sattumanvaraisia tai ne ovat tarkoitushakuisia lopputuloksen saavuttamiseksi. Sattumanvaraisuudesta on jäljempänä muutama esimerkki.

Työpaikkaomavaraisuuden rajana on käytetty 80 % työpaikkaomavaraisuutta. Esimerkiksi Nokian kaupungin työpaikkaomavaraisuus on ollut pitkään yli kyseisen rajan, mutta vuosien 2010 ja 2011 taloudellisen taantumun seurauksena nokiaalaisten yritysten työllistämismahdollisuudet laskivat tilapäisesti. Kyseinen

kaupunkiseutukriteeri reagoi suhdanteisiin ja voi tilapäisesti muuttua vakiintuneesta tilanteesta. Tilapäisiä muutoksia ei voida käyttää perustelevaan kunnan olemassaolon oikeudesta luopumista.

Lähitaajamaperuste täytyisi, jos työssäkäyntialueen keskuskunnan tai siihen rajoittuvan kunnan keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuisi kunnan rajan yli tai kunnan keskustaajama ylittäisi kuntarajan. Peruste kuulostaa oikealta, mutta sen käytännön sovellus lakiluonnoksessa ei enää kerro todellisesta taajamarakenteesta. Esimerkiksi Nokian ja Tampereen keskustaajamien välissä on iso järvi, Pyhäjärvi. Tampereen ja Nokian asuinalueiden välissä on metsäalue sekä moottoritiealue. Ko. kuntien taajamat eivät siis ole todellisuudessa lainkaan yhteydessä toisiinsa.

Lakiluonnoksessa on käytetty taloudellisen eriytymisen perusteena seudun sisäisten muuttajien tulokertymää. Mittari on todellisuudessa epäoleellinen ja tarkoitukseensa nähden aivan väärä. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla verotulot asukasta kohden on keskuskaupungissa toiseksi suurimmat. Ainoastaan Pirkkalassa asukasta kohden lasketut verotulot ovat Tamperetta suuremmat. Kuntien palvelut keskusseuduilla rahoitetaan pääosin asukkaiden verotuloilla. Segregaatiota ei siis todellisuudessa ole tapahtunut, vaikka muuttajien tulotasoissa olisikin pieniä eroavuuksia.

Menettely

Yhteiskunnassa on voitava luottaa päätösten ennustettavuuteen, perustuslain mukaisuuteen sekä siihen, että hallinnossa noudatetaan hallinnon johtavia periaatteita: objektiviteetti-, yhdenvertaisuus-, suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteita. Tämän vuoksi on vaikea ymmärtää, mitkä ovat niitä tosiasiallisia seikkoja, joiden perusteella lakiehdotus ei koske koko maata, pääkaupunkiseutu mukaan lukien.

Lakiehdotus tavoittelee mahdollisuutta pakkoliitoksiin vastoin kunnan asukkaiden demokraattista tahtoa. Nokian kaupungin osalta siis tamperelaisten äänet olisivat ratkaisevassa asemassa pakkoliitoksen etenemiselle. Useat asiantuntijat ovat esittäneet varauksensa menettelyn perustuslaillisuudelle. Nokian kaupunginvaltuuston käsityksen mukaan menettely ei ole perustuslain mukainen.

Lakiesitys on pakkolaki, jolla ei tuoda alueen asukkaille turvaa tai etua, vaan sitä vastoin viedään asukkailta paikallista vaikutusvaltaa.

Valtioneuvoston päätösvallan rajat

Lakiluonnoksessa ehdotetaan ns. pakkoliitosmenettelyä ainoastaan yli 100.000 asukkaan kaupunkiseuduille ja lisäksi jätetään pääkaupunkiseutu esityksen ulkopuolelle. Rajaus on täysin mielivaltaisen, eikä sillä ole tutkimuksellisia perusteita.

Lakiluonnoksessa rajoitetaan merkittäväällä tavalla perustuslain turvaamaa kuntien itsehallinnollista asemaa, kun naapurikuntien asukkaat saavat päättää toisen kunnan itsenäisyydestä. Kansanäänestys tulisi järjestää kuntakohtaisesti, ja niiden tuloksien tulisi olla neuvoa antavia.

Vaikutusten arviointi

Lakiehdotuksessa ei ole laajaan tutkimukselliseen tietoon perustuvaa vaikutusten arviointia, vaan pääasiassa vain oletuksia. Luonnoksessa esiin tuotuja tavoiteltavia vaikutuksia mm. asumiseen, maankäyttöön sekä palvelurakenteeseen on saatu aikaan jo nyt tehokkaasti seudullisella yhteistyöllä mm. Tampereen seudulla.

Kun arvioidaan kaupunkiseutujen kuntien taloudellisen tilan eriytymistä, ei esimerkiksi kuntien tulotason, saati sitten muuttajien tulotasojen eroilla voida selittää taloudellisen tilan eroja. Niinpä taloudellinen eriytyminen näyttääkin olevan enemmän mm. organisaatioiden tehokkuuserojen ja poliittisen päätöksentekokyvyn luomia. Kuntien hallintorakenteiden muutokset sinällään eivät tuo merkittäviä säästöjä. Oleellisempaa on se, millainen hallintorakenne kykenee parhaiten rakenteellisiin muutoksiin. Tutkimustiedon mukaan suuret yksiköt eivät ole sellaisia. Lakiesityksessä väitetään, että suuremmilla kunnilla on paremmat mahdollisuudet tuottavuuden kehittämiseen. Tästä ei ole olemassa mitään väitettä tukevaa tietoa. Päinvastoin suurempien kaupunkien menot/asukas ovat poikkeuksetta muita kuntia suuremmat.

Lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa on mm. kaupunkiseutujen taloudellisesta tilanteesta nk. painelaskelmat. Painelaskelmien mukaan v. 2025 Tampereen kaupunkiseudulla tuloveroprosentit olisivat vaihteluvälillä 25 - 32,5 %. Tällaista uhkakuvaa on käytetty myös perusteena kaupunkiseudun kuntaliitoksille: liitoksilla annetaan ymmärtää estettävän todettu korotuspaine. Siitä, millainen tuloveroprosentti Tampereen kaupunkiseudulla olisi pakkoliitosten jälkeen, ei kuitenkaan ole esitetty mitään arvioita.

Lakiesityksen mukaan isompi kokonaisuus on vähemmän riippuvainen valtionosuuksista. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudun kunnissa valtionosuuksien osuus tulo-rahautuksesta on hyvin samankaltainen ja tasolla noin 20 %. Niinpä kuntien kokoaminen yhteen ei muuttaisi tilannetta millään tavalla. Täsmälleen sama koskee väestön ikärakennetta seutumme kunnissa.

Lakiesityksessä todetaan fuusiokustannusten olevan merkittävät. Tämä pitää paikkansa. Vaarana onkin, että suurten fuusiokustannusten lisäksi suurempi yksikkö jatkaa tehotonta palvelutoimintaa ja tämä johtaa korkeampaan veroasteeseen.

Vaikutukset kuntalaisdemokratiaan on esityksessä selvästi aliarvioitu. Kuntalaisten todelliset vaikutusmahdollisuudet vähenisivät merkittävästi, eikä niitä voida

tosiasiallisesti korvata erilaisilla lähidemokratiamalleilla. Kuntaidentiteetin mementäminen vaikuttaa tutkimusten mukaan myös äänestysaktiivisuuden pienemiseen.

Lakiluonnoksessa todetaan useassa kohdassa, että vaikutuksia ei pystytä arvioimaan ennakkoon. Näin on, sillä suurten kaupunkiseutujen laajoista kuntaliitoksista ei ole olemassa kokemusperäistä tutkimustietoa. Siksi näin keskeisen lakiesityksen vaikutusten arviointia voidaan pitää täysin riittämättömänä.

Muut lakiesityksessä esiin tuodut mahdolliset vaikutukset seudun elinvoimaan voidaan turvata kuntien yhteistyön jatkamisella ilman kuntaliitoksia. Vaikutusten arvioinnissa ei ole lainkaan arvioitu kuntien erilaistumisen merkitystä elinvoiman lähteenä. Kunnat erilaisilla identiteeteillään ja toimintatavoillaan voivat synnyttää myös positiivista kilpailua ja sitä kautta parempaa elinvoimaa.

Jatkuvat kuntia koskevat selvitysten kustannukset ovat huomattavan suuret, kun mukaan lasketaan selvitystyöhön osallistuvien työaika sekä se, että energia on pois muusta kehittämistyöstä. Niinpä turhia kuntajakoselvityksiä tulisi välttää ja keskittyä oleellisempaan eli kuntalaisten palveluiden kehittämiseen.

Esitetyillä yhdistymisavustuksilla ei ole mitään merkitystä alueen kuntien taloudelliseen asemaan.

Edellä olevan johdosta Nokian kaupunki katsoo, että kuntarakennelain täydentämisestä on luovuttava perustuslain vastaisena sekä muutoinkin arvioiltaan ja vaikutuksiltaan virheellisenä ja epätarkoituksenmukaisena.

Nokiolla 20. maaliskuuta 2014

NOKIAN KAUPUNGINHALLITUS



Eero Väätäinen
Kaupunginjohtaja