



24.3.2014

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 17.1.2014, VM149:00/2013

Lausunto kuntarakennelain muuttamista koskevasta lakiluonnoksesta

Yleistä

Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryöryhmä on hyväksynyt lakiesitysluonnoksen valtioneuvoston toimivallan laajentamisesta. Esityksessä valtioneuvostolle ehdotetaan laajennettua toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä viime kädessä vastoin kunnanvaltuustojen tahtoa, mikä myös aikaisempien kuntajakoa koskevien lakien mukaan on ollut mahdollista, kun perustana on ollut ”painava yleinen etu”. Tämän perustaksi ehdotetaan uusia säännöksiä siitä, milloin erityinen kuntajakoselvitys voidaan käynnistää kaupunkiseutuperusteiden pohjalta. Menettely koskisi kaupunkiseutuja, joiden työssäkäyntialueella on vähintään 100 000 asukasta.

Valtiovarainministeriö painottaa, että esityksen tavoitteena on kilpailukyvyyn ja elinvoiman vahvistaminen sekä yhdyskuntarakenteen hallinnan ja maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun edistäminen niillä kaupunkiseuduilla, jotka ovat toiminnallisesti yhtenäisiä. Lisäksi halutaan estää taloudellinen eriytyminen alueella ja kehittää asuntomarkkinoita.

Valtiovarainministeriö on kerännyt edellä esitetyn ehdotuksen pohjaksi kattavaa selvitysmateriaalia, jonka avulla pystytään hyvin arvioimaan suunnitellun lainmuutoksen tavoitteita ja menetelmiä.

Uudistuksen tavoitteet

Hallituksen esityksen lähtökohtana on se, että suurten kaupunkiseutujen merkitys koko maan kehitykselle on merkittävä. Esimerkkinä mainitaan, että Helsingin seudun ulkopuolella olevalla 15 suurimmalla kaupunkiseudulla asuu 43,5 % koko maan väestöstä. Niiden osuus BKT:stä on 38,9 % ja maan työpaikoista 42,3 %. Lisäksi painotetaan sitä, että muuttamalla suurimpien kaupunkiseutujen kuntarakennetta saadaan aikaan myönteisiä vaikutuksia sekä valtiontaloudelle että alueiden talouksille.

Valtiovarainministeriö arvioi kuitenkin suoran kunnallistaloudellisen hyödyn tulevan tietyllä viiveellä ja melko suurella epävarmuudella.

Kaupunkiseutuperusteet

Kaupunkiseutuperusteet on kuvattu perusteellisesti ja ne perustuvat kaupunkiseutujen dynamiikan analysointiperusteisiin: työpaikkaomavaraisuusperuste, työssäkäyntiperuste, lähitaajamaperuste, asuntomarkkinaperuste ja alueen taloudellinen eriytymisperuste.

Koska lakiluonnoksessa lainmuutos koskee vain alueita, joilla on vähintään 100 000 asukasta työssäkäyntialueella, merkitsee se Pohjanmaalla Vaasan seutua, ja luetellun viiden perusteen pohjalta lain soveltaminen rajoittuu nimenomaan Vaasaan ja Mustasaareen. Vahvistetun maakuntakaavan kk-merkintä, jolla osoitetaan kaupunkikehittämisen vyöhykkeet, pitää yhtä valtiovarainministeriön luonnoksessa Vaasan seudusta laaditun analyysin kanssa. Tarkemmin ilmaistuna kk-1-merkinnällä osoitetaan Vaasan seudun ”yhtenäisen yhdyskuntarakenteen aluetta, joka muodostaa maakuntakeskuksen ydinalueen. Alueella on tarvetta kuntien yhteistoimintaan alueidenkäytön suunnittelussa ja hankkeiden yhteensovittamisessa.”

Ympäristöministeriön vahvistama kaupallisia palveluja koskeva vaihemaakuntakaava perustuu siihen, että Vaasan ja Mustasaaren tulee koordinoida myös kaupallisten palvelujen suunnittelun. Merkintä ”Vaasan-Mustasaaren keskustan kehittämisvyöhyke” käsittää Vaasan ja Sepänkylän keskustatoimintojen alueiden lisäksi myös näiden väliin jäävän alueen valtatie 8 varressa.

Voidakseen turvata oman kasvunsa ja varmistaakseen laadukkaiden hyvinvointipalvelujen ylläpitämiseksi tarvittavien kasvutavoitteiden toteutumisen kaupunkiseutu tarvitsee valtion taholta kuitenkin myös aivan toisenlaisia panostuksia kuin ne toimenpiteet, jotka perustuvat ehdotettuun kuntarakennelain muutokseen. Vaasan seudulle on erityisen tärkeää, että valtio myötävaikuttaa 20.12.2013 allekirjoitetun kasvusopimuksen toteuttamiseen ja että INKA-ohjelmalle myönnetään riittävät resurssit. Nyt vallitsee suuri epävarmuus valtion todellisesta osallistumisesta näihin toimenpiteisiin.

Menettelytapa

Kuntajakoselvitys on vakiintunut menettelytapa luotaessa pohjaa kuntajakomuutokseen johtaville päätöksille. Menettely mainitaan esimerkiksi Ruotsin kuntajakomuutoksia käsittelevässä laissa. Kaupunkiseudun kuntajaon muutosprosessin käynnistämiseksi ehdotetaan erityisen kuntajakoselvityksen tekemistä.

Toinen tärkeä osa tätä menettelyä on taloudellinen selvitys. Koska valtiovarainministeriö toteaa ehdotuksessaan suoran kunnallistaloudellisen hyödyn tulevan tietyllä viiveellä, mahdollisen liitoksen yhteydessä tehtävän taloudellisen selvityksen on selkeästi vahvistettava kunnan taloutta, jotta kuntaliitosta voidaan puoltaa. Sen vuoksi on välttämätöntä, että menetetyt valtionosuudet korvataan ehdotetulla tavalla. Lisäksi uuden kunnan verontasauksen alentaminen muiden kuntien hyväksi tulee jatkua vähintään viiden vuoden ajan, jotta uusi kunta on motivoitunut kehittämään omaa kaupunkiseutuaan.

Ehdotetut yhdistymisavustukset on mitoitettava siten, että ne todella kompensoivat uudelle kunnalle kuntien yhdistymisestä aiheutuneen ylimääräisen työn ja kustannukset. Lisäksi avustuksen tulee olla riittävä koko kaupunkiseutua stimuloivien kehitystoimenpiteiden tukemiseksi.

Valtioneuvoston toimivallan rajat

Päätösprosessin lähtökohtana on se, että asianomaiset kunnat tekevät päätöksen valtioneuvostolle esitettävästä kuntajaon muutosesityksestä toteutetun kuntajakoselvityksen perusteella. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voi kuitenkin lainkohdassa 16 b § mainitun kuntajakoselvittäjän esityksen perusteella päättää kuntajaon muuttamisesta kunnanvaltuuston tahdon vastaisesti siinä kunnassa tai niissä kunnissa, joita muutos koskee ja jotka täyttävät kaupunkiseutuperusteet, mikäli kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut enemmistön yhteenlasketun tuen niissä kunnissa pidetyissä kansanäänestyksissä, joita kuntajakoselvittäjän esitys koskee ja jotka täyttävät kaupunkiseutuperusteet.

Pohjanmaan liiton mielestä ehdotettu kansanäänestysjärjestelmä on ristiriidassa niiden peruseriaatteiden kanssa, joiden mukaan kunnalliset kansanäänestykset tulee järjestää, eikä järjestelmää sen vuoksi voida hyväksyä. Kansanäänestyksen tulosta on arvioitava jokaisen äänestykseen osallistuneen yksittäisen kunnan kansanäänestyksen perusteella.

Valtioneuvoston kuntajakoa koskevan päätöksen edellytyksenä on mm. se, että kuntajaon muutoksiin vaadittavat 4 §:n mukaiset edellytykset toteutuvat ja että kuntajaon muutosta puoltavat myös maankäyttöä, asumista, liikennettä tai kuntien taloudellista eriytymistä koskevat painavat syyt. Vaikka vapaaehtoisuus on suotavaa, voi kuitenkin olla perusteltua näiden voimakkaiden pakkoliitokselle asetettujen ehtojen täytyessä sallia kunnan oman tahdon vastainen päätös, kun se hyödyttää painavia yleisiä ja yhteiskuntataloudellisia etuja. Pohjanmaan liitto korostaa kuitenkin, että lakiehdotus on valmisteltava siten, ettei se miltei osin ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

Ruotsinkielisen väestön aseman turvaaminen

Valtiovarainministeriön ehdotuksessa tunnustetaan selkeästi erityinen tarve taata ruotsinkieliselle väestölle yhdenvertaiset oikeudet saada palvelua äidinkielellä jne. ehdotuksessa uudistuksessa. Tämä selkeä kannanotto on säilytettävä prosessissa myös jatkossa.

Pohjanmaan liitto haluaa huomauttaa, että ministeriöt poikkeavat valitettavasti yhdenvertaisuuseriaatteesta niinkin yksinkertaisissa asioissa kuin aineiston toimittamisessa molemmilla kielillä samaan aikaan. Esimerkiksi kuntarakennelain muuttamista koskevasta ruotsinkielisestä lakiluonnoksesta puuttuvat kokonaan yleisperustelut. Ruotsinkieliset palvelut on turvattava kaikissa tilanteissa.

Ulla-Maj Wideroos
maakuntahallituksen
puheenjohtaja

Olav Jern
maakuntajohtaja

Finansministeriet
valtiovarainministerio@vm.fi

Finansministeriets begäran om utlåtande 17.1.2014, VM149:00/2013

Utlåtande om utkastet till ändring av kommunstrukturlagen

Allmänt

Ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling har godkänt propositionsutkastet om utvidgning av statsrådets behörighet. I propositionen föreslås utvidgad behörighet åt statsrådet att besluta om kommunsammanslagningar, i sista hand mot kommunfullmäktiges vilja, vilket också i tidigare lagar om kommunindelning varit möjlig då "vägande allmänt intresse" förelegat. Som grund för det föreslås nya stadganden om när en särskild kommunindelingsutredning kan inledas på basen av stadsregionkriterier. Förfarandet skulle gälla stadsregioner vilkas pendlingsområde omfattar åtminstone 100 000 invånare.

Finansministeriet betonar att syftet med propositionen är att förstärka konkurrenskraften och livskraften samt att förbättra samhällsstrukturen och planeringen av markanvändningen, boendet och trafiken i stadsregioner, som utgör funktionella helheter, samt att förhindra ekonomisk segregation i området och att utveckla bostadsmarknaden.

Finansministeriet har samlat ett omfattande utredningsmaterial till grund för det framlagda förslaget och utredningsmaterialet ger en utmärkt möjlighet att bedöma såväl mål som metoder för den planerade lagändringen.

Reformens mål

Utgångspunkten för regeringens förslag är att de större stadsregionerna har en stor betydelse för hela landets utveckling. Som exempel nämns att de 15 största stadsregionerna utanför Helsingfors-regionen omfattar 43,5 % av hela landets befolkning, andelen av BNP är 38,9 % och andelen av landets arbetsplatser är 42,3 %. Vidare betonar man att med ändringar av den kommunala strukturen i de största stadsregionerna uppnår man positiva effekter för statsekonomin men också för ekonomin i regionerna.

Däremot räknar finansministeriet med att den direkta kommunalekonomiska nyttan kommer med ett visst dröjsmål och med en rätt stor osäkerhet.

Stadsregionsgrunderna

Beskrivningen av stadsregionsgrunderna är utförlig och bygger på en analys av dynamiken i stadsregioner: självförsörjning i fråga om arbetsplatser, pendlingskriteriet, när-tätortskriteriet, bostadsmarknadskriteriet och kriteriet för den ekonomiska differentieringen i området.

Eftersom lagutkastet avgränsar lagändringen till att gälla stadsregioner med fler än 100 000 invånare inom pendlingsregionen innebär det för Österbottens del Vasaregionen och genom de fem uppställda kriterierna avgränsas lagens tillämpning uttryckligen till Vasa och Korsholm. Den fastställda landskapsplanens kk-beteckning, som anger zoner för urban utveckling, står i överensstämmelse med den analys som finansministeriets utkast gör angående Vasaregionen. Mer specifikt anger beskrivningen av kk-1 beteckningen för Vasaregionen *"ett område med en enhetlig samhällsstruktur i Vasaregionen. Området bildar landskapscentrumets kärnområde. Det finns ett behov av kommunal samverkan vid områdesplaneringen och projektsamordningen i området."*

Den av miljöministeriet fastställda etappplanen för kommersiell service utgår ifrån att Vasa och Korsholm måste samordna planeringen av också den kommersiella servicen. Beteckningen *"Vasa-Korsholm centrumutvecklingszon"* omfattar förutom Vasas och Smedsbys områden för centrumutveckling även området mellan dessa längs riksväg 8.

För att en stadsregion skall kunna trygga sin tillväxt och svara mot de tillväxtmål som upprätthållandet av en hög välfärdsservice förutsätter, krävs det dock också helt andra insatser av staten än de åtgärder som bygger på den föreslagna ändringen av kommunstrukturlagen. För Vasaregionen är det särskilt viktigt att staten medverkar till förverkligandet av det 20.12.2013 undertecknade tillväxtavtalet och att INKA-programmet ges ordentliga resurser. Nu råder det stor osäkerhet angående statens verkliga deltagande i dessa åtgärder.

Förfaringssätt

Kommunindelningsutredningar är det standardiserade förfaringssättet för att skapa en grund för beslut, som leder till en ändrad kommunindelning. Detta förfarande finns intaget t.ex. i Sveriges lag om ändringar i indelning i kommuner. En särskild kommunindelningsutredning är det grundläggande förfarande som föreslås starta processen för en ändring av kommunindelningen i en stadsregion.

Den andra viktiga delen i förfaringssättet är den ekonomiska uppgörelsen. Eftersom finansministeriet i sitt förslag konstaterar att den direkta kommunalekonomiska nyttan kommer med ett visst dröjsmål, så måste den ekonomiska uppgörelsen vid en möjlig samgång tydligt stärka den kommunala ekonomin för att göra en kommunsammanslagning försvarbar. Det är därför nödvändigt att förlorade statsandelar ersätts såsom föreslås. Dessutom måste en sänkning av skatteutjämnningen från den sammanslagna kommunen till förmån för andra kommuner ske under en period av minst fem år för att motivera den sammanslagna kommunen till utveckling av sin stadsregion.

De föreslagna sammanslagningsunderstöden måste dimensioneras så att de verkligen kompenserar den sammanslagna kommunen för det extra arbete och de extra utgifter som sammanslagningen medför, och också innehålla ett tillräckligt stort stöd till stimulans av utvecklingsåtgärder till förmån för hela stadsregionen.

Gränserna för statsrådets behörighet

Beslutsprocessen utgår ifrån att de berörda kommunerna fattar beslut om en framställning till statsrådet om en ändring av den kommunala indelningen på basen av den genomförda kommunindelningsutredningen. Enligt förslaget kan statsrådet dock på den framställning av kommunindelningsutredaren som avses i 16 b § besluta om en ändring i kommunindelningen för en kommun trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berörs av ändringen och som uppfyller stadsregionskriterier, om kommunindelningsutredarens förslag om en sammanslagning av kommunerna har fått majoritetens sammanräknade understöd i de folkomröstningar som ordnats i de kom-

muner som kommunindelingsutredarens framställning gäller och som uppfyller stadsregionskriterierna.

Österbottens förbund anser att det föreslagna systemet för folkomröstning strider mot de grundläggande principerna för hur folkomröstningar i kommunala ärenden ska ordnas och kan därför inte accepteras. Resultatet av folkomröstningen måste bedömas utgående från varje deltagande, enskild kommuns folkomröstning.

En förutsättning för ett sådant beslut av statsrådet som gäller ändring i kommunindelningen är dessutom att förutsättningarna enligt 4 § för en ändring i kommunindelningen föreligger och att tungt vägande skäl som gäller markanvändningen, boendet, trafiken eller kommunernas ekonomiska differentiering i området talar för en ändring i kommunindelningen. Också om frivillighet är att föredra, kan det dock anses motiverat att med dessa mycket starka villkor för ett tvångsbeslut tillåta ett beslut som går emot en kommuns vilja då ett vägande allmänt intresse och viktiga samhällsekonomiska intressen kan tillgodoses. Dessutom anser Österbottens förbund att lagförslaget måste utformas så att det inte på några punkter strider mot grundlagen.

Tryggheten av den svenskspråkiga befolkningens ställning

Finansministeriets förslag erkänner tydligt behovet av att särskilt tillgodose den svenskspråkiga befolkningens jämlika rättigheter till service på modersmålet mm. i den föreslagna reformen. Dessa tydliga ställningstaganden får inte frångås i den fortsatta processen.

Österbottens förbund önskar framhålla att tyvärr frångår ministerierna alltför ofta denna jämställdhetsprincip i redan så enkla sammanhang som att tillställa material samtidigt på båda språken. T.ex. i den svenska versionen av utkastet till ändring av kommunstrukturlagen saknas helt texten med de allmänna motiveringarna. Den svenskspråkiga servicen måste garanteras i alla situationer.

Ulla-Maj Wideroos
landskapsstyrelsens
ordförande

Olav Jern
landskapsdirektör