

Toivakan kunnan lausunto luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta

Kh § 67

Valmistelija: kunnanjohtaja Kalle Larsson

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto lähetti 17.1.2014 lausuntopyynnön (VM149:00/2013), jossa kuntia pyydetään lausumaan luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta. Lausuntoaika päättyy 31.3.2014.

Voimassa oleva kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013. Hallituksen syksyllä 2013 päättämän rakennepoliittisen ohjelman mukaan aluekehityksen kannalta keskeisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyden, alueen elinvoimaisuuden kehittämisen ja palveluiden tehokkaan järjestämisen turvaamiseksi valmistellaan kuntarakennelain täydennys. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2014.

Lain täydennyksellä lisättäisiin perustuslain asettamien reunaehtojen mukaisesti kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa kuntarakennelain 4d §:n 3 mom:ssa tarkoitettulla yhtenäisellä työssäkäynti- ja tai yhdyskuntarekkenalueella. Valtioneuvoston toimivallan lisääminen rajoitettaisiin alueen asukkaiden enemmistön tahtotilaan sitomisella. Toimivallan käyttö rajoitettaisiin tilanteisiin, joissa kuntarakennelain tavoitteet eivät ole toteutettavissa vapaaehtoisesti. Esitys koskisi niitä kaupunkiseutuja, joiden työssäkäyntialueella on vähintään 100 000 asukasta (pl.Metropolialue). Toimivallan laajentaminen koskisi ainoastaan kaupunkiseutuperusteet täytettäviä kuntia ja kielellisten oikeuksien toteutuminen pyrittäisiin laissa varmistamaan.

Lakiesityksen tavoitteena on kilpailukyvyn ja elinvoiman vahvistaminen, yhdyskuntarakenteen hallinnan sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun edistäminen niillä kaupunkiseuduilla, jotka ovat asukkaiden työssäkäynnin, asioinnin sekä palvelujen käytön kannalta toiminnallisesti yhtenäisiä. Lisäksi tavoitteena on luoda edellytyksiä kaupunkiseutujen kohtuuhintaiselle asuntotuotannolle ja vahvistaa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä estää alueen taloudellinen eriytyminen.

Valtiovarainministeriö pyytää kunnilta lausuntoa lakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti seuraavista kysymyksistä:

- kaupunkiseutuperusteista
- menettelystä
- valtioneuvoston päätösvallan rajoista
- vaikutusarvioinnista

Kaupunkiseutuperusteet

Kaupunkiseutuperusteita ovat perusteet, joista on täytettävä neljä viidestä. Nämä ovat:

- työpaikkaomavaraisuusperuste
- työssäkäyntiperuste
- lähitaajamaperuste
- asuntomarkkinaperuste
- alueen taloudellinen eriytymisperuste

sekä keskustaajamaperuste, joka yksin riittää perusteeksi menettelyn käynnistämiseen.

Työpaikkaomavaraisuusperusteella tarkoitetaan kunnassa sijaitsevien työpaikkojen määrää suhteessa alueella asuvaan työlliseen työvoimaan. Työpaikkaomavaraisuusperuste täytyisi, jos kunnan työpaikkaomavaraisuus on alle 80 prosenttia.

Työssäkäyntiperuste puolestaan täytyisi, jos vähintään 40 prosenttia kunnan työssäkäyvästä työvoimasta käy töissä keskuskunnassa.

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

Asuntomarkkinaperuste kuvaa muuttojen alueellista riippuvuutta eli yhteinäistä asuntomarkkina-aluetta. Peruste täytyisi, jos yli 40 prosenttia kunnan kaikista muutoista tapahtuu kunnan ja työssäkäyntialueen keskuskunnan välillä.

Taloudellinen eriytymisperuste on kaikkien tulo- ja lähtömuuttajien tulojen välinen erotus viiden viimeisen vuoden keskiarvona. Peruste kuvaa kaupunkiseudun kuntien välisen valikoivan muuttoliikkeen aikaansaamaa alueen taloudellista eriytymistä. Perusteen raja-arvona on 150 euroa asukasta kohden vuodessa.

Keskustaajamaperuste koskee käytännössä kuntia, jotka ovat kasvaneet kiinni yhteen.

Kaupunkiseutuperusteet täyttävät tällä hetkellä 24 kehyskunnassa yhdeksellä kaupunkiseudulla. Nykyisellään valtioneuvoston toimivalta koskisi Joensuun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Oulun, Porin, Tampereen, Turun ja Vaasan kaupunkiseutuja.

Menettely

Lakiluonnoksen mukaan Valtiovarainministeriö voisi suorittaa arvioinnin perusteiden täyttymisestä kerran kunnallisvaalikaudessa. Ensimmäinen arviointi tehtäisiin vuonna 2015 ja mahdolliset kuntaliitokset astuisivat voimaan 2017. Mikäli kunta täyttää neljä viidestä kaupunkiseutuperusteesta tai keskustaajamaperuste täyttyy, Valtiovarainministeriö voisi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen. Erityinen kuntajakoselvitys asetetaan koskemaan kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia tai keskustaajama-

perusteen täyttäviä kuntia. Näiden lisäksi mahdollisia selvitykseen osallistujia voisivat olla erityisen heikossa taloudellisessa asemassa olevat kunnat tai muut kunnat niiden suostumuksella. Erityisessä kuntajakoselvityksessä olisi erityisesti tarkasteltava maankäytön, asumisen ja liikenteen toimivuutta ja kehittymistä alueella sekä taloudellista eriyymistä.

Selvitystilanteessa Valtiovarainministeriö asettaa kuntajakoselvittäjän, jonka tehtävänä on liitosselvitys. Selvityksen perusteella syntyy liitosehdotus ja siihen liittyvä yhdistymissopimus eli selvittäjän esitys uudesta kunnasta. Tämän hyväksyminen viedään selvitysalueen kuntien valtuustojen päätettäväksi. Valtuustojen hyväksyessä esityksen, Valtioneuvosto voi tehdä päätöksen liitoksesta. Mikäli jokin valtuusto ei hyväksy liitosehdotusta, Valtioneuvosto voi järjestää tai jättää järjestämättä kansanäänestyksen liitoksesta. Kansanäänestyksessä selvitysalueen kuntien asukkaiden enemmistön kanta ratkaisee hyväksyykö se yhteenliittymisen vai ei. Eemmistön kannattaessa kuntaliitosta, Valtioneuvostolla olisi valta päättää kuntaliitoksesta. Muussa tapauksessa Valtioneuvostolla ei olisi oikeutta viedä liitosesitystä eteenpäin. Asukkailla olisi näin ollen veto-oikeus.

Erityisen heikossa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien eli ns. kriisikuntien kohdalla valtuuston päätöksen ollessa joko kuntaliituksen puolesta tai sitä vastaan, lopullinen päätösvalta liitoksista on Valtioneuvostolla. Päätöksen ollessa kuntaliitosta vastaan, ei kansanäänestystä asiassa järjestetä.

Valtioneuvoston päätösvallan rajat

Valtioneuvoston toimivallan käytön edellytyksiä ovat:

- Kunta täyttää kaupunkiseutuperusteet
- Kaupunkiseutuperusteet täyttävällä alueella olisi suoritettu erityinen kuntajakoselvitys
- Erityinen kuntajakoselvittäjä esittää kuntien yhdistymistä
- Valtioneuvosto määräisi toimitettavaksi kunnallisen kansanäänestyksen selvittäjän esittämällä ja kaupunkiseutuperusteet täyttävällä alueella
- Kuntajakoselvittäjän ehdotusta kannattaisi kunnallisessa kansanäänestyksessä alueen enemmistö
- Esitys täyttäisi kuntajaon muutoksen yleiset edellytykset sekä muutokseen olisi painavia maankäytön, asumisen, liikenteen toimivuuteen tai taloudelliseen eriyymiseen liittyviä perusteita.

Vaikutusarviointi

Luonnoksessa käsiteltiin lakiesityksen vaikutuksia yleisellä tasolla, taloudellisten ja ympäristövaikutusten näkökulmasta sekä maankäytön, asumisen, liikenteen suunnittelun ja toteutuksen vaikutuksia. Tämän lisäksi arvioitiin vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Ehdotus:

Kunnanhallitus päättää lausua luonnoksesta seuraavaa ja saattaa lausunnon tiedoksi valtuustolle.

Kaupunkiseutuperusteet

Kaupunkiseutuperusteet viittaavat vahvasti hallitusohjelmassa linjattuihin kuntauudistuksen askelmerkkeihin, joilla pyritään alueellisista olosuhteista riippumatta muuttamaan kaupunkiseutujen kuntajaotusta. Perusteet tuntuvat mekaanisilta ja vaikuttavat vahvasti lopputulokseen. Erityisesti työpaikkaomavaraisuusasteelle asetettu 80 prosentin raja alittuu lähes automaattisesti kehyskuntien osalta. Toivakan mielestä raja on asetettu liian korkealle eikä ota huomioon kuntien erilaisia mahdollisuuksia kehittää kunnan elinvoimaisuutta. On luonnollista, että kehyskuntien osalta elinkeinoelämän kehittäminen ei ole ollut maankäytön keskiössä vaan kunnat ovat tietoisesti pyrkinet tarjoamaan viihtyisiä asuinvaihtoehtoja keskuskaupungissa työssäkäyville. Lakiluonnoksessa tämän strategisen linjauksen hyväksyttävyyden kyseenalaistetaan. Kehitys ei ole suotuisa vaan saattaa lisätä epätervettä seutukunnallista kilpailua uusista yrityksistä ja työpaikoista. Sinällään työpaikkaomavaraisuusasteen nostaminen kunnan elinvoimaisuuden mittariksi on tervetullutta.

Työssäkäyntiperuste toteutuu luonnollisesti kaupunkiseuduilla, koska työpaikat ovat keskittyneet useimmiten keskuskaupunkeihin. Erityisesti julkisten työpaikkojen keskittämistrendi keskuskaupunkeihin on entisestään lisääntynyt pendelöintiä ja vastaavasti laskenut kehyskuntien työpaikkaomavaraisuusastetta. Lopullisessa laissa olisi syytä soveltaa työssäkäynnin nettovaikutusta, koska työssäkäydään molempiin suuntiin. Toivakan osalta tämä on erityisen voimakasta sosiaali- ja terveystyöpalveluiden sekä sivistystoimen henkilöstön osalta.

Taloudellinen eriytymisperuste mittaa muuttajien verotulojen erotusta. Verotulo on sinänsä merkittävä mittari ja tulonlähde kunnille. Vertailun ulkopuolelle jää täysin muuttoliikkeestä aiheutuvat valtionosuuden muutokset ja mahdolliset muuttoliikkeen seurauksena tulevat palvelu- ja investointitarpeet tai niiden väheneminen. Toivakan mielestä taloudellisen eriytymisperusteen ongelmana on, että se ei esitetynlaisena kuvaa tarpeeksi hyvin keskuskaupunkien ja kehyskuntien välistä taloudellista suhdetta. On perusteltua olettaa, että ihmisten asuinpaikan valintoihin vaikuttavat hyvin monet ei-materiaaliset seikat. Vastaavasti ostovoima keskittyy keskuskaupungeille tuoden verotuloja niille.

Menettely ja Valtioneuvoston päätösvallan rajat

Menettelyn monivaiheisuus ja päätösvallan jättäminen kunnanvaltuustoille ja kansanäänestyksessä kuntalaisille, tuovat menettelyyn välillisesti kunnallisen itsehallinnon ulottuvuutta. Päätösvallan osalta menettelyssä on kuitenkin elementtejä, jotka toteutuessaan vievät käytännössä yksiselitteisesti kunnallisen itsehallinnon niin valtuuston kuin kuntalaisten osalta. Suomen perustuslain mukaan kunnilla on itsemääräämisoikeus ja tätä itsemääräämisoikeutta ei valtio tai toinen kunta voi viedä miltään kunnalta pois.

Valtioneuvoston päätöksellä kriisikuntiin on voitu käyttää valtaa yli kunnanvaltuuston päätöksen. Menettely on yleisesti hyväksyttävä, koska kriisikuntamenettelyä edeltää pitkä prosessi, jonka aikana kriisiytynyt kunta voi omilla toimilla estää ajautumasta kriisikunnaksi. Lausunnolla olevassa lakiluonnoksessa esitetty menettely kaventaa merkittävästi niiden kuntien ja valtuustojen päätösvaltaa, jotka eivät ole kriisikuntia. Alueellinen kansanäänestys vaikuttaa keinotekoiselta ja tarkoituksenhakuiselta menettelyltä, joka ei vastaa suomalaista demokratiakäsitystä. Se, että kansanäänestystilanteessa selvitysalueen asukkaiden enemmistö päättäisi kuntaliitoksesta, vie käytännössä kunnan asukkaiden vallan päättää oman kuntansa asioista. Alueellisen kansanäänestyksen perustuslaillista hyväksyttävyyttä tulee lain jatkovalmistelussa pohtia. Hyväksyttävää on, että jos vastoin kunnanvaltuuston tahtoa kunnan enemmistö kansanäänestyksessä ilmaisee kannattavansa liitosta, Valtioneuvosto voi käyttää valtaa liitoksen toteuttamiseksi. Menettely olisi kunnallisen itsehallinnon hengen mukaista, mutta lakiluonnoksessa mainittu alueen enemmistön tahto yli yksittäisen kunnan asukkaiden tahdon ei sitä ole.

Menettelyyn liittyvien uusien erityisten kuntajakoselvitysten toimittaminen kaupunkiseuduilla vaikuttaa kyseenalaiselta prosessilta, koska lopputulos on annetuilla kriteereillä itsestäänselvyys. Menettely ei annettujen kriteerijän pohjalta olisi aito ja neutraali selvitys vaan enemmänkin ilmentymä näennäisdomokratiasta. Lisäksi useilla kaupunkiseuduilla on jo käynnissä selvitystyöt, joiden osalta kriteerien muuttaminen kesken selvitystyötä tuntuu tarkoituksenhakuiselta. Jatkuvasti muuttuvat lainsäädännön perusteet ovat hallinnon ja päätöksenteon ennakoitavuuden kannalta hankalia ja tällaista kehitystä tulisi välttää. On myös muistettava, että ei ole kunnallisen palvelutuotannon kehittämisen kannalta toivottavaa, että kuntien resurssit sidotaan jatkuviin selvitysprosesseihin.

Arviointivaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia oli arvioinneissa tarkasteltu monesta eri näkökulmasta, Monipuolisesta tarkastelusta huolimatta talousvaikutusten lopullinen arvio jäi osittain kevyeksi. Arviointivaikutuksissa olisi pitänyt tuoda laajemmin esille myös kielteiset vaikutukset, jolloin loppuarvion painoarvo olisi vahvistunut.

Lausunnolla olevan lakiluonnoksen toteutuessa etujen merkitys olisi etukäteen arvioiden merkityksellisin kaupunkiseutujen maankäytön, liikenteen ja asumisen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Vähättelemättä näiden merkitystä, on syytä todeta, että niiden välitön vaikutus kuntien talouteen on vähäinen. Suotuisampaa on tarkastella toimintatapoja, koska niiden kautta kuntien erilaiset toimintatavat ja kustannustehokkuus tulevat peremmin esille. On myös hyvä muistaa, että esiin nostettuja liitoksen tuomia potentiaalisia hyötyjä on löydettävissä kuntien välistä yhteistyötä tiivistämällä.

Lopuksi Toivakan kunta haluaa todeta, että yleisesti lakiluonnoksen sisältö ja lopullinen tarkoitus toteutuessaan sellaisenaan heikentäisi kunnallista it-

semääräämisoikeutta sekä kohtelisi kuntia epätasa-arvoisesti. Kriteerit tuntuvat tarkoituksenhakuisilta ja niiden valossa kuntien perusluonne hämärtyy. Kunta on kuntalaisten yhteisö, joka toteuttaa lähidemokratiaa sekä tuottaa lähipalveluita kuntalaisille. Tällaista tarkastelua tai kriteereitä ei lakiluonnos sisällä, mitä voidaan pitää heikkoutena.

Päätös:**Hyväksyttiin yksimielisesti.**

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Toivakassa 25.3.2014



Pöytäkirjan pitäjä



Muutoksenhakukiellot ja kieltojen perusteet

Seuraavista päätöksistä ei saa tehdä kuntalain 91 §:n mukaan oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, koska päätös koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa.

§ 61-65, 67-68, 71, 74-75

Koska päätöksestä voidaan tehdä kuntalain 89 §:n 1 mom mukaan kirjallinen oikaisuvaatimus, seuraaviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla:

§ 66, 69-70, 72-73

Hallintolainkäyttölaki 5 § 1 mom/muun lainsäädännön mukaan seuraaviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.
§ ja valituskiellon perusteet.

Oikaisuvaatimusohjeet

Oikaisuvaatimusviranomaisen ja -aika

Seuraaviin päätöksiin tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Viranomaisen, jolle oikaisuvaatimus tehdään, osoite ja postiosoite:

Toivakan kunnanhallitus
Toivakantie 49, 41660 Toivakka

§ 66, 69-70, 72-73

Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Oikaisuvaatimuksen sisältö

Oikaisuvaatimuksesta on käytävä ilmi vaatimus perusteineen ja se on tekijän allekirjoitettava.

Valitusosoitus

Valitusviranomaisen ja valitusaika

Seuraaviin päätöksiin voidaan hakea muutosta kirjallisella valituksella. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Mikäli päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, saa päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksin myös viranomaisen sekä kunnan jäsen.

Valitusviranomaisen, osoite ja postiosoite:

Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Raatihuoneenkatu 1
13100 Hämeenlinna
Puhelin 029 56 42200 / vaihde
Telekopio 029 56 42269
Sähköposti hameenlinna.hao@oikeus.fi

Kunnallisvalitus, §, valitusaika 30 päivää

Hallintovalitus, §, valitusaika 30 päivää

Muu valitusviranomaisen, osoite ja postiosoite

§, valitusaika päivää

Valitusaika alkaa päätöksen tiedoksisaannista ja kestää 30 päivää.

Valituskirjelmä

Valitus tehdään kirjallisesti. Valituskirjelmässä, joka on osoitettava valitusviranomaiselle, on ilmoitettava

- päätös johon haetaan muutosta
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi, sekä
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan

Valituskirjelmässä on ilmoitettava valittajan tai kirjelmän muun laatijan nimi ja kotikunta sekä postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Valituskirjelmään on liitettävä:

- päätös, johon haetaan muutosta, alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, että minä päivänä päätös on annettu tiedoksi tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle. Asiamiehen on tarvittaessa liitettävä valtakirja (HLL 21 §)

Valitusasiakirjojen toimittaminen

Valituksen voi toimittaa myös sähköisesti. Valituksen on oltava perillä valitusajan viimeisenä päivänä klo 16:15 mennessä, riippumatta siitä toimitetaanko valitus postitse vai sähköisesti. Jos valitusajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, joului- tai juhannusaatto tai arkilauantai, saa valitusasiakirjat toimittaa ensimmäisenä sen jälkeisenä arkipäivänä. Omalla vastuulla valitusasiakirjat voi lähettää postitse tai lähetin välityksellä.

Valitusasiakirjat voi toimittaa myös, nimi, osoite ja postinumero:

Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Raatihuoneenkatu 1
13100 Hämeenlinna
Puhelin 029 56 42200 / vaihde
Telekopio 029 56 42269
Sähköposti hameenlinna.hao@oikeus.fi

Oikeudenkäyntimaksu

1.1.2014 lukien oikeudenkäyntimaksu on 97 €.