

Valtionvarainministeriölle

Viite: VM149:00/2013

Asia: Lausunto luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta

Hallituksen ehdotuksessa kuntarakennelakia muutettaisiin siten, että määrätyissä tilanteissa ns. pakkoliitokset olisivat valtioneuvoston päätöksin mahdollisia kaupunkiseuduilla keskuskuntien ja kehyskuntien välillä koko alueen kansanäänestyksessä ilmaiseman enemmistön kannan mukaisesti.

Yleistä

Esityksen pääasiallinen sisältö

Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen olisi ehdotuksen mukaan mahdollista

- 1) ministeriön aloitteesta, kunnan esityksestä tai milloin vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta
- 2) myös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan tai kaupunkiseutuperusteet täyttävän kunnan osalta selvitys voitaisiin tehdä.

Kaupunkiseutuperusteet; työpaikkaomavaraisuus alle 80 %, vähintään 40 % käy työssä keskuskunnassa, taajama kunnanrajan molemmin puolin, muuttoliike 40 %:sti kahdenvälistä ja alueellinen eriytymisperuste olemassa, tuloerot yli 150 euroa tulo- ja lähtömuuttajien välillä.

Vaikutusarviot

Esitykseen sisältyy vaikutusarviot valtion talouteen, yhdistymisavustuksiin ja valtiosuusmenetyksiin,, kuntatalouteen ja kotitalouksiin. Kotitalouksia koskeva vaikutusarvio rajoittuu viiteen riviin ja vain kunnallisveroprosentin yhdentymismerkitykseen. Täysin on arvioimatta palvelujen keskittämisestä aiheutuvat pidemmät asiointimatkat, olemassa olevien rakenteiden jääminen alemmalle käyttöasteelle, yms. rakennekehityksen suunnan muutoksen johdosta. Tämä jos mikä osoittaa julkishallinnon taloudellisen ajattelun osa-optimointia jo olemassa olevan rakennuskannan ja infrastruktuurin kustannuksella sekä yksityisten kuntalaisten kannalta.

Lausunto

Kuntarakennelain muutosesityksessä toistetaan perustelematta käsitystä, ikään kuin valtakunnan suuri pinta-ala olisi pikemminkin rasite kuin resurssi, minkä mukaan keskittyvä yhdyskuntarakenne on kritiikittä ja aina katsottu kilpailukykyiseksi ja toimivaksi – ainoaksi tavoitteeksi valtakunnan kehittämisesä, ja muuta osoittava tutkimustieto aiheesta on vaiettu kuoliaaksi. Tällainen epätieteellinen lähestymistapa on omiaan hukkaamaan kaikki ne resurssit ja kansalaisten henkilökohtaiset unelmat, mitä laaja maaseutu voisi tarjota.

Määritelmiä ja oletuksia

Ehdotus vaikuttaa perustuvan idealistiseen ja ideologiseen käsitykseen siitä, että suurempi hallinnollinen yksikkö on aina tehokkaampi ja taloudellisempi vaihtoehto riippumatta hallinnollisen yksikön tehtävistä ja muista olosuhteista. Tällainen käsitys ei saa tukea organisaatioteoreettisista tutkimuksista eikä myöskään käytännöistä. Päinvastoin myös Suomessa on lukuisia tutkimuksia *) siitä, että optimaalinen organisaatorakenne on saavutettavissa paremmin ottaen erityisesti huomioon paikalliset olosuhteet ja organisaation tehtävät. Tätä taustaa vastaan ehdotuksen ”kaupunkiseutuperusteet” vaikuttavat tarkoitushakuisilta ja annetuiksi ilman objektiivisia perusteita. Mitään tutkimustietoon viittaavaa syytä ei ole esitetty esim. työpaikkaomavaraisuusperusteelle ja ehdotuksessa myönnetäänkin, että tämä peruste ei sovi pääkaupunkiseudulle. Kansalaisten perusoikeudellisen yhdenvertaisuuden kannalta jo lain soveltamisalueen rajausta vaikuttaa ongelmalliselta.

Lainsäätämisjärjestykseen vaikuttavia seikkoja

1) Paikallishallinnon perusoikeudellinen suoja

Esityksen vaikutuksia on arvioitava kuntajaon muuttamisen edellytysten (PL 122§), kunnallisen itsehallinnon 121 §, kuntaa suurempaa aluetta koskevan itsehallintosäännöksen PL 121§ 4 mom. asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien (PL 14§), yhdenvertaisuuden, kielellisten oikeuksien sekä sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien näkökulmasta. Unohtaa ei myöskään sovi Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklaa, minkä mukaan tämän oikeuden toteuttaminen edellyttää myös riittävien resurssien ohjaamista alueellisen itsehallinnon käyttöön.

3 artikla

Paikallisen itsehallinnon käsite

1. Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

2. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Tämä määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan kuntien pakkoliitokset ovat olleet mahdollisia ns. kriisikuntien tapauksissa. Muissa tilanteissa *pelkkää tarkoituksenmukaisuutta tai parempaa toiminnallisuutta ei ole katsottu riittäväksi perusteeksi, vaan kuntaliitosten on täytynyt perustua kunnanvaltuustojen päätökseen*. Liitosten on täytynyt olla välttämättömiä ongelmien ratkaisemiseksi. Aiemmin voimassa olleen lain mukaan pakkoliitokset on katsottu mahdolliseksi vain ”jos tärkeän yleisen edun on katsottava sitä vaativan”.

Mitään tämän luonteista perustetta pakkoliitoksille ei ole edes esitetty, vaan kaikki perusteet näyttävät rakentuvan vain sokealle uskalle siitä, että kaikkalainen keskittäminen ja yksikkökoon laajentaminen tuo tehokkuusetuja.

Edellytettävää lainsäätämisyjärjestystä arvioitaessa tulisi voimassa ollut ja vallinnut oikeuskäytäntö huomioida; Kuntien pakkoliitokset ovat olleet mahdollisia vain ”tärkeän yleisen edun sitä vaatiessa”. Pelkkä tarkoituksenmukaisuus saati ”vain oletettu ja vielä kiistanalainen tarkoituksenmukaisuus” ei ole riittänyt. Kuntatalouden osaoptimoinnista puhuttaessa on kokonaan unohdettu se, että kuntatalouden optimointi voi merkitä kansantalouden osaoptimointia, mikäli kuntien palvelurakennetta keskitetään siinä määrin, että kuntatalouden säästöt jäävät pienemmiksi kuin yksityistalouden kasvaneet kustannukset.

2) Sosiaalisten ja sivistysoikeudellisten perusoikeuksien asema

Esityksessä ei ole lainkaan huomioitu keskittymiskehityksen vaikutuksia sosiaalisten ja sivistysoikeudellisten perusoikeuksien toteutumiseen eikä siihen missä määrin jo toteutunut keskittymiskehitys ja kuntaliitokset ovat näitä oikeuksia vähentäneet.

Perustuslaki määrittelee jokaiselle oikeuden maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi perusopetuslain (628/1998) 32 §:n mukaan oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen, jos perusopetusta tai lisäopetusta saavan oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pitempi.

Kuntarakennelaki ei saa uhata näitä oikeutta perusopetukseen tai sen muuttumista koulumatkaltaan oppilaalle liian hankalaksi. Tämän lisäksi koulumatkojen pidentyessä oppilaan ja opiskelijan oikeus koulumatkatukeen tulee todennäköisesti lisäämään kustannuksia. Koulumatkatukeen oikeutettavien määrä on viime vuosina lisääntynyt vuosittain.

3) Perusteltujen odotusten ns. omistusoikeudellinen suoja

Perusoikeudellista ulottuvuutta on myös kaikilla niillä paikallistason jo voimassa olevilla mm. maankäytön kehittämissuunnitelmilla, joita ovat synnyttäneet paikallisille asukkaille ja elinkeinoelämälle perusteltuja odotuksia ja joihin luottaen on tehty investointeja, joiden hyödyntämismahdollisuudet kaventuvat kunnallistalouden osa-optimoitujen säästötavoitteiden johdosta.

Intressivertailu lainsäätämisyjärjestyksestä päätettäessä

Valtioneuvoston toimivalta ns. pakkoliitoksiin on nykyään rajoitettu koskemaan vain kriisikuntia ja edellyttänyt erityisen suurta yhteiskunnallista tarvetta. Pelkkä tarkoituksenmukaisuus ei ole riittänyt toimivallan antamiseksi valtioneuvostolle paikallishallinnon suvereniteetin loukkaamiseen. Nyt kysymyksessä olevassa asiassa kaupunkiseutujen pakkoliitosmahdollisuus avattaisiin kevyemmin perusteiden tilanteisiin, joissa saavutettavat edut ovat osin mielipiteen tasolla ilman tieteellistä perusteita samoin kuin liitoksen haitat kohdistuisivat todistetusti kansalaisten osallistumisen ja aktiivisuuden heikkenemiseen, virkamiesvaltaisuuden lisääntymiseen ja demokraattisen edustavuuden heikkenemiseen ja kulttuurillisen (HM 17§) ja paikallisen identiteetin vähentymiseen. Tässä intressivertailussa keskittämällä saavutettavat kuvitellut edut eivät voi muodostua suuremmiksi kuin todistettavat haitat.

Perustuslaki rajoittaa edelleen delegointia

HM:n 121§:n antama mahdollisuus kunnallisten hallintoalueiden määrittelemiseen *vain lakia säätämällä, ei mahdollista tällaisen toimivallan siirtämistä valtioneuvostolle, vaan päätösvalta tulisi olla*

eduskunnalla. Myös tästä syystä ehdotettua lainmuutosta ei voida hyväksyä tavallisena lakina. Toimivaltaa kuntajaotuksesta päättämistä vastoin kunnanvaltuustojen ilmoittamaa tahtoa ei siten voitaisi tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen keinoin siirtää valtioneuvostolle (ns. institutionaalinen lakivaraus).

Työssäkäyntialue

Kuntarakenteen toimivaksi tavoitteeksi on asetettu kriteereitä, joiden tueksi ei ole löydettävissä loogisia perusteita. Perusteiden epäloogisuus tulee ilmi mm. siinä, että ne eivät toimi pääkaupunkiseudulla. Muualla tavoite siitä, että kunta muodostuisi työssäkäyntialueesta, johtaisi todennäköisimmin kaikkien palvelujen keskittämiseen ja lisääntyvään liikenteeseen, koska kuntataloudellakin on ominaisuus etsiä osaoptimoitua kuntalaisten kokonaisedun kustannuksella.

Kunnan reuna-alueiden kehitys pysähtyy keskittämissuunnitelmista johtuen, mikä puolestaan johtaa tonttimaan hinnan nousuun keskuksissa ja haja-asutusalueiden näivettymiseen. Unohdetaan se, että nimenomaan haja-asutusalueiden perusrakennusoikeus muodostaa kilpailullisen tekijän ja vaihtoehdon rakentajille, mikä pitää keskuksien rakennuspaikkojen hintoja kurissa. Unohdetaan myös se, että haja-asutusalueiden omakotirakentaja ei aiheuta kunnalle mitään kustannuksia vesi-, viemäri, sähköjohdot eikä teidenkään rakentamisen osalta, koska nämä velvoitteet ovat kiinteistön omistajalla itsellään toisin kuin kaava-alueilla, missä kunta vastaa niistä. Jokainen haja-asutusalueelta kaava-alueelle muuttava asukas aiheuttaa kunnalle n. 100-150.000 euron kustannuspaineen infrastruktuurin rakentamisesta johtuen. Yhteiskunnan resurssien järkevä hyödyntäminen päinvastoin puoltaisi uudisrakennusten sijoittumista olemassa olevien kyläkeskusten yhteyteen ja sellaiseen tonttikokoon, missä viemäriratkaisutkin voitaisiin toteuttaa kestävä kehitys tavoitteena ja imeyttämällä ne maastoon tai kompostoimalla, jolloin ravinteetkin saataisiin talteen.

Kestävät rakenteet

Demokratiassa rakenteet eivät ole kestäviä, mikäli ne eivät vastaa kansalaisten tahtotilaa. Useissa tutkimuksissa on mm. todettu kansalaisten toiveet asumisen suhteen suuntautuvan maaseutuvaltaisempaan asumiseen kuin mitä kaavoittajien ohjeistus on. Haja-asutusalueen rakentaminen on samalla omiaan hillitsemään rakennusmaan hinnannousua taajamissa. Olemassa oleva vaihtoehto hyödyntää samalla jo olemassa olevia rakenteita eivätkä ne muodostu hukkainvestoinneiksi, mikä tapahtuisi kaavoituksen suuntaa muutettaessa.

Keskittämisen kuvitellut säästöt

Ehdotuksessa viljellään runsaasti käsitettä ”osaoptimointi” syyllistäen kuntien harjoittama maankäytön politiikka. Osaoptimoinnin haitat ovat kuitenkin paremmin näkyvissä jo valtion sekä kunnan oman organisaation sisällä, kun tulosvastuuta jaetaan pienille keskenään kilpaileville yksiköille, joilla on taipumus siirtää toisilleen tehtäviä ilman resursseja.

Maankäyttö

Kuntarakennelain lainsäätämisyjärjestyksen arvioinnissa ei saisi rajoittua vain hallinnollisten yksikköjen itsenäisyyteen ja niiden aseman määrittelyyn perustuslaissa, vaan samassa yhteydessä tulee ottaa tarkasteltavaksi näiden yksikköjen oikeus kaavoitukseen ja muuhun maankäytön suunnitteluun.

Kunnallinen kaavoitusmonopoli ja maankäytön pidempiaikainen suunnittelu on vaikuttanut maanomistajien odotuksiin ja investointeihin. Tämän johdosta maanomistajille on syntynyt perusteltuja

odotuksia elinkeinotoimintoihinsa ja jo tehtyihin investointeihinsa liittyen. *Nämä perustellut odotukset nauttivat myös perustuslaillista omaisuuden suojaa, mitä kuntarakenteen muuttuminen ei saisi loukata.*

Kuntarakenteen vaikutukset tulisi siten rajoittaa hallinnollisten kustannusten säästämiseen. Maankäyttöön liittyvien perusteltujen odotusten loukkaaminen **voitaisiin osin kompensoida mm. esim. perusrakentamisoikeutta lainsäädännöllä vahvistamalla tai muutoin kunnallista kaavoitusmonopolia keventämällä.** Markkinavoimien suurempi vaikutus maankäytön suunnittelussa vahvistaisi myös alueellista kilpailukykyä. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon EU:ssa noudatettava aluepoliittinen ajattelu, mikä ei tue valtionjohtoista keskittämistä, vaan alueiden välistä kilpailua, mitä kuntarakenteen muutos ei saisi vaikeuttaa.

Kuntaa laajemman alueen maankäytön suunnittelu voi tapahtua maakunta ja seutukaavoituksen avulla. Näiden kaavamuotojen merkitystä tulisi korostaa ja kehittää, mikäli halutaan lisätä alueellista koordinoitua ja vähentää maankäytön osa-optimoitua. Toisaalta on todettava, että *hallinnollisten rajojen muutoksilla alueiden kilpailukyky tuskin miksiäkään muuttuu, vaan olennaisempia muutostekijöitä ovat liikenneyhteydet ja energiapolitiittiset ratkaisut, joita esitys kuntarakennelain muuttamista ei ole lainkaan tunnistanut.*

Palvelujen saatavuus

Keskitetty palvelurakenne on omiaan edelleen lisäämään maankäyttöön liittyvää painetta ja nostamaan mm. asumisen hintaa kasvukeskuksissa, kun syrjempänä sijaitsevat valmiit asunnot jäävät vaille kysyntää. Syntyy kansantaloudellisia hukkainvestointeja, joiden suuruus ylittää moninkertaisesti hallinnolle mahdollisesti tulevat säästöt. Työvoiman liikkuvuus kärsii jo nyt kasvukeskusten asumisen kalleuden johdosta. Aluepolitiikan johtavana tavoitteena tulisi olla olemassa olevan rakennuskapasiteetin hyödyntäminen, eikä ruuhkan rakentaminen.

Palvelujen keskittämisellä saavutettavat kuvitellut laadulliset hyödyt (mm. synnytyssairaaloiden lakkauttaminen) ovat jo lisänneet tienpäällä tapahtuvien synnytysten määrää, mikä jo sinällään osoittaa harhaksi laadullisen kehityksen odotukset tässä suhteessa.

Lopuksi

Kuntarakenne on kehittynyt vapaaehtoisten kuntien yhdistymisten kautta suhteellisen hyvin. Po. ehdotus on pysäyttänyt tämän kehityksen, kun kaikki kunnat ovat jääneet epä tietoisuuteen tulevista liitoksista. Tämä epä tietoisuus on toisaalta provosoinut investointeihin tai ainakin aikaistanut niitä niissäkin tapauksissa, joissa investointien tarve ja mielekkyys on ollut kyseenalainen, koska on pelätty alueen kehittämisen pysähtyvän kuntaliitoksen jälkeen, kuten on käynyt mm. Jyväskylän ja Oulun kehyskunnissa. Samoin kunnissa on lisääntynyt varojen säätiöittäminen ja sitä kautta varaaminen vain paikallisiin tarpeisiin. Tällainen kehitys ja vaikutus on epäilemättä haitallinen koko julkistalouden kannalta.

Edellä lausutun perusteella MTK katsoo, että kuntarakenteen kehittämien on tarpeellista, mutta hyvään ja kestäväan tulokseen ei voida päästä sillä, että paikallishallinnon itsenäisyyttä kavennetaan, vaan asiassa tulisi edetä ilman nyt lausunnolla olevaa muutosehdotusta.

MTK katsoo myös, että ehdotuksen vaikutusarviot ovat puutteellisia eivätkä esitetyt oletukset perustu tutkimukseen saati käytännön havaintoihin. Samoin käsite osiooptimointi on ymmärretty vaillinaisesti vain julkistalouden kannalta, unohtaen julkisen palvelutarjonnan keskittämisestä yksityis sektorille aiheutuvia lisäkustannuksia, jotka saattavat olla suuremmat kuin julkistalouden säästöt. Näin osiooptimoinnin haitat tulisikin arvioida kansantalouden eikä vain julkistalouden kannalta.

Edellä lausutun perusteella MTK ei voi tukea ehdotusta, vaan katsoo sen koituvan Suomen maaseudulla asuvan väestönosan vahingoksi, mikä samalla johtaisi jo olemassa olevan rakennuskannan vähäisempään hyödyntämiseen ja taantumiseen.

Helsingissä 26.3.2014

MAA- JA METSÄTALOUSTUOTTAJAIN KESKUSLIITTO MTK RY



Antti Sahi
Toiminnanjohtaja



Risto Airikkala
Päälakimies

*) Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin (Antti Moisio ja Roope Uusitalo), Kuntaosaston julkaisut 4/2003, Sisäasiainministeriö, Kuntaliitoksen jälkeen: kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta (Kari Leinamo, Vaasan Yliopisto 2004) sekä Kuntaliiton Paras-hanketta koskeva ARTTU-tutkimusohjelman julkaisut. Samoin tutkimukset Paavo Littow 1982, Kimmo Koski 2008, Ari Nissinen 2009, Pekka Lahti - Paavo Moilanen 2010 ja Jukka Heinonen 2012, osoittavat käyttämätöntä tieteellistä tutkimustietoa olevan runsaasti.