

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö VM149:00/2013

Lausunto luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta

Kuopion kaupunki esittää lausuntonaan kuntarakennelain muuttamisesta seuraavaa:

Kuntarakenteiden tarkastelu keskeisillä kaupunkiseuduilla nousi vahvasti esille jo vuonna 2006 silloisen lain Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (ns. Paras-laki) valmistelun yhteydessä. Tuolloin asetettu tavoite eheästä ja luontaisiin toiminnallisiin alueisiin perustuvasta kuntarakenteesta on yhä ajankohtainen. Nyt lausunnolla olevan esityksen tavoitteena on kilpailukyvyyn vahvistaminen, yhdyskuntarakenteen hallinnan sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun edistäminen niillä kaupunkiseuduilla, jotka ovat asukkaiden, työssäkäynnin, asioinnin sekä palveluiden käytön kannalta toiminnallisesti yhteneväisiä.

Kuntarakenteiden muutoksia on 2000 – luvulla tapahtunut Suomessa runsaasti. Vuosina 2000 – 2014 on toteutunut 85 kuntaliitosta, joiden seurauksena kuntien lukumäärä on vähentynyt 132:lla. Kuopion alueella vapaaehtoisin, tasavertaisesti neuvotellen ja tulevaisuuden palveluiden turvaamiskykyä hakevin tavoittein Kuopioon ovat liittyneet Vehmersalmen ja Karttulan kunnat sekä Nilsiän kaupunki. Maaningan kunta tulee liittymään vuoden 2015 alusta. Yhdistymisselvitykset ovat käynnissä Juankosken kaupungin ja Tuusniemen kunnan kanssa. Selvitykset valmistuvat kevään 2014 aikana. Selvityksiä ja keskusteluja palveluyhteistyön syvällisestä integroinnista on aikaisemmin käyty myös Suonenjoen kaupungin ja Leppävirran kunnan kanssa.

Kuopion kaupunki on vuosia korostanut tarvetta avoimeen vuoropuheluun kaikkien naapurikuntiensa kanssa. Keskustelun pohjaksi tuotettavan yhteismitallisen ja yhdessä hyväksytyyn nykytilannetta ja tulevaisuuden haasteita käsittelevien aineistojen merkitys on tärkeä. Vaikka Siilinjärven kunnan ja Kuopion kaupungin välit ovat yleisesti ongelmattomat, on kyseisen yhteisen aineiston puute vaikeuttanut keskustelua Siilinjärven kunnan ja Kuopion kaupungin kesken sekä yhdistymisestä käytävää aktiivista kansalaiskeskustelua. Kyseiset kunnat muodostavat koko Pohjois-Savon, Itä-Suomen ja kansallises-tikin yhden merkittävimmistä toiminnallisista alueista, jonka kokonaisvaltaisella kehittämisellä on ratkaiseva vaikutus koko Pohjois-Savon maakunnan kilpailukykyyn, elinvoimaisuuteen ja kehittymiseen.

Yleisiä huomioita esityksestä kuntarakennelain muutoksesta

Tavoite kilpailukyvyyn ja elinvoimaisuuden vahvistamiseksi yhdyskuntarakenteen hallinnan sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen edistämiseksi niillä kaupunkiseuduilla, jotka ovat asukkaiden työssäkäynnin, asioinnin sekä palveluiden käytön kannalta toiminnallisesti yhteneväisiä on kannatettava. Kokonaisvaltaisella toiminnalla voidaan ehkäistä yhdyskuntarakenteen epätervettä hajautumiskehitystä, edistää oikeudenmukaista ja sosiaalisesti tasapainosta aluerakennetta, vastata nykyistä paremmin alueen asukkaiden arjen vaatimiin palveluiden tuottamishaasteisiin, tarjota tasapuolisesti erikoistunutta osaamista eri palvelualoilla sekä vahvistaa elinkeinopolitiikan toteuttamista.

Kuntarakenteiden uudistamisen tulee olla kannustava. Esitykset valtionosuusuudistuksesta, joka on liitosneutraali selkeyttää osaltaan tilannetta. Kuntakokeilun ja sen tulosten hyödyntäminen kuntarakenteiden uudistamisessa yhteneväisesti toiminnallisella alueella yhteistyössä valtion kanssa tulee tukea kuntarakenteiden uudistamista. Näillä toimenpiteillä tulee edistää sekä kuntarakenteiden uudistamista että kuntien ja muiden eri toimijoiden yhteistyörakenteiden vahvistamista.

Esityksessä kuntarakennelain muutoksesta on tuotu esille runsaasti tilastotietoa alueiden kehityksestä. Nykytilan kuvaamista sekä tapahtunutta kehitystä on avattu riittävän laajasti kokonaiskuvan saamiseksi.

Kaupunkiseutuperusteet

Hallituksen esityksessä kuntarakennelain muuttamiseksi on tavoitteena vahvistaa erityisen kuntajakoselvityksen tekemisen sitovuutta. Selvitysten rajaaminen koskemaan lähtökohtaisesti niitä kuntia, jotka muodostavat kaupunkiseutuperusteiden perusteella yhtenäisen alueen on kannatettava. Kuopion kaupunki näkee, että kyseisten selvitysten strateginen merkittävyys puoltaa niiden rajaamista omaksi kokonaisuudekseen.

Määritellyt kriteerit (työssäkäyntiperuste, lähitaajamaperuste, työpaikkaomavaraisuusperuste, asuntomarkkinaperuste ja alueen taloudellinen erityisperuste) ovat selkeitä ja arvioivat kuntien välistä toiminnallista suhdetta monesta eri näkökulmasta. Perusteet ovat yhtenäisin tilastollisin tiedoin määriteltävissä ulkopuolisten sitoutumattomien toimijoiden toimesta. Näin ollen turvataan kaikille osapuolille tasapuolinen lähtökohta tehtävälle tarkastelulle.

Kaupunkiseutuperusteiden määritteille asetetut raja-arvot ovat erittäin korkeat, mitä Kuopion kaupunki pitää hyvänä. Näin erityinen tarkastelu voidaan määrittää koskemaan vain niitä kuntia, joiden keskinäinen koheesio on aidosti hyvin syvää ja monipuolista.

Valtioneuvoston päätösvallan rajat ja menettelytapa

Kuopion kaupunki korostaa, että parhaimpiin ja nopeimpiin tuloksiin kuntarakenteiden kehittämisessä päästään kuntien vapaaehtoisin toimin. Tilanteessa, jossa sitä kautta ei ole nähtävissä lähestymistä keskusteluyhteyden saamiseksi ja rakenneselvityksen toteuttamiseksi on tarpeen määrittää ne keinot, joilla valtiovallan toimin selvitys ja viime kädessä alueen elinvoimaisuuden ja kuntalaisten kannalta hyödylliseksi mahdollisesti todettava yhdistyminen voidaan päättää. Menettelytapana tämä on kuitenkin nähtävä vain poikkeustapauksessa käytettävissä olevana keinona. Sinällään menettely ei ole uusi, vaan valtioneuvoston toimivaltaa on käytetty Suomessa aikaisemmin jo 22 kertaa ja on jo nyt olemassa olevaa lainsäädäntöä taloudellisten kriisikuntien osalta.

Valtioneuvoston toimivalta on määritelty lakiluonnoksessa riittävän selkeästi ja sen monivaiheisuus on tuotu hyvin esille. Menettelyn edellytyksenä olevat useat eri vaiheet ja erityinen kuntajakoselvitys sekä sen perusteet painottavat oikein eroavaisuutta normaalista kuntajakoselvityksestä. Selvitystyössä pitää arvioida laajan kokonaistarkastelun lisäksi erityisesti yhdyskuntarakenteen toimivuus ja kehittäminen maakäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun ja toteuttamisen näkökulmasta. Selvityksessä tulee myös kuvata yhdyskuntarakenteen toimivuuden ongelmat sekä määrittää vaihtoehtoisia ratkaisutapoja kyseisellä alueella.

Eriyisen kuntajakoselvityksen tulee arvioida sitä, ovatko yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja kehittämisen ongelmat niin merkittäviä, ettei niitä voida ratkaista ilman kuntajaon muutosta. Tämän lisäksi Valtioneuvoston toimivallan käyttöä ohjaisi alueen taloudelliseen eriytymiseen liittyvät perusteet.

Valtioneuvoston päätösvallan edellytyksenä olevan kunnallisen kansanäänestyksen määrittämisessä hyvää on alueen asukkaiden kokonaismielipiteen saaminen erityisen kuntajakoselvittäjän ehdotukseen. Äänestyksen tuloksen kautta mahdollisesti syntyvän toimivallan osalta Kuopion kaupunki katsoo, että asian määrittelemisen suhteessa olemassa olevaan muuhun lainsäädäntöön tulee olla selkeä. Tältä osin Kuopion kaupunki yhtyy Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa korostetaan kuntarakenteiden muuttamisen valtioneuvoston toimin olevan mahdollista painavin syin ja muutokset tulee olla kokonaisuutena perusteltu. Perustusvaliokunnan näkemykset huomioiden korkealle asetetut kaupunkiseutuperusteita määrittelevien kriteerien rajat ovat Kuopion kaupungin mielestä perusteltuja ja siten lain tarkoittamat alueet on voitu rajata koskemaan vain kaikkein tiiveimpiä kaupunkialueiden ydinalueita.

Osaliitosten osalta nykyisin voimassa olevaan valtioneuvoston toimivaltaan Kuopion kaupungilla ei ole huomauttamista.

Vaikuttavuusarviointi

Esityksessä kuntarakennelain muuttamiseksi esitetty yleinen kuvaus vaikutuksista kuvaa hyvin nykytilannetta, mutta ei varsinaisesti sisällä arvioita kuntarakenteen muutosdynamikasta. Kyseistä tietoa kehityksestä on kuitenkin esitetty laajasti nykytilan kuvaamisessa, joten aineisto tulee nähdä yhtenä kokonaisuutena. Sen sijaan eri teemakohtaiset arvioinnit ovat hyvin tehtyjä.

Taloudellisten vaikutusten osalta on tuotu perustellusti esille kuntarakenteiden muutoksen kautta avautuva mahdollisuus tarkastella toiminnallista aluetta kokonaisuutena, jolla talouden kestävyteen vaikuttavia uudistava tekijöitä ja toimenpiteitä voidaan tarkastella. Tärkeimpiä vaikuttavia tekijöitä ovat ikärakenteen muutoksesta sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta aiheutuvat kustannuspaineet. Yhdistymisavustuksen määrä suhteessa talouden ja toimintojen haasteisiin on vähäinen. Kuopion kaupunki esittääkin, että nyt mainittujen kuntarakenneuudistusten yhteyteen valmisteltaisiin monialainen kuntien ja valtion muutostukipaketti, jossa edistetään laadittujen kasvusuopimusten yhteydessä määriteltyjen kehittämiskohteiden toteuttamista osana kuntarakenneuudistusta.

Kotitalouksien osalta saman toiminnallisen alueen sisällä epätasaisesti jakautuva kunnallisverorasitus tulisi tasaantumaan. Samoin maksut ja taksat yhtenäistyisivät ja lisäisivät alueen sisäistä koheesiota. Tältä osin uudistus olisi toiminnallisesti yhtenäisen alueen kuntalaisille tasa-arvoisuutta lisäävä uudistus.

Ympäristövaikutusten osalta Kuopion kaupunki katsoo tärkeäksi näkökulmaksi vähähiilisyys edistämisen. Yhdyskuntarakenteen tehokas hallinta edistää tätä tavoitetta poistamalla osaoptimointia ja mahdollistamalla tehokkaan joukko- ja kevyenliikenteen suunnittelun, katu-, vesi- ja energiahuollon sekä palveluverkostojen kokonaiskehittämisen. Nämä näkökulmat on esityksessä tuotu esille.

Viranomaistehtäviin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin osalta Kuopion kaupungilla ei ole huomautettavaa.

Kuopion kaupunki korostaa henkilöstön aseman keskeistä merkitystä kuntarakennetarkastelussa. Osaavan henkilöstön saatavuuden haasteet yhdessä kuntatalouden kireyden kanssa on kokonaisuus, jonka merkitys tehtävissä selvityksessä on keskeinen. Esityksessä mainitut tavoitteet ovat oikean suuntaiset, mutta selvitykset itsessään vasta voivat antaa vastauksen vaikutuksista henkilöstön asemaan.

Vaikutukset kunnalliseen demokratiaan tulee olla keskeisessä roolissa tehtävissä selvityksissä. Kuopion kaupunki korostaa lähidemokratian merkitystä ja haluaa tuoda esille sen kehittämisen monipuolisia mahdollisuuksia vahvistettaessa paikallista yhteisöllisyyttä, asioiden avointa valmistelua sekä riittävää paikallista päätösvaltaa. Yhdessä kuntalain uudistuksen kanssa tähän on hyvät mahdollisuudet.

Kuopion kaupunginhallitus



Petteri Paronen
kaupunginjohtaja



Heikki Vienola
kaupunginsihteeri

