



valtiovarainministerio@vm.fi

Vantaa kaupunki toteaa lausuntonaan kuntarakennelaista seuraavaa:

Kuntajaon kehittämisen tavoitteet

Rakennelakiluonnoksessa todetaan (2§): ”Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä, rahoituksesta ja riittävästä omasta palvelutuotannosta.” (alleiviivatut ovat muutoksia nykyiseen kuntajakolakiin)

Vantaan kaupungin mielestä kuntajaon kehittämisen tavoitteissa tulee olla myös metropolialueen erityistavoitteet, koska lakiluonnoksessa on erikseen määritelty myös Helsingin metropolialueen kuntia koskevat selvityksperusteiden erityissäännökset. Helsingin metropolialueen kehittämisen tavoitteina tulee olla, että Helsingin metropolialue on kilpailukykyinen sekä sosiaalisesti, ympäristöllisesti ja taloudellisesti kestävä ja tehokas. Kaikilla metropolialueen kunnilla on yhteinen velvollisuus ja vastuu tavoitteiden toteuttamiseksi.

Lisäksi kuntajaon kehittämisen tavoitteissa tulee huomioida, kuten Vantaa totesi lausunnossaan Kunnallishallinnon rakenne –työryhmän selvityksestä sekä kuntauudistukseen liittyvistä muista uudistuksista (kv 16.4.2012 § 23), että kuntauudistuksen keskeisimpiä tavoitteita tulee olla peruspalvelujen turvaaminen kuntalaisille ja taloudellisuus palvelujen ja toimintojen järjestämisessä. Kuntajaon kehittämisen tavoitteissa mainitaan nyt vain taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset ja nykyiseen kuntajakolakiin lisäyksenä riittävä oma palvelutuotanto. Kuntalaisten kannalta oleellista on palvelutuotannon asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus.

Selvitysvelvollisuudesta, selvityksperusteista ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä

Kuntarakennemuudistuksen toteuttamiseksi kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista kolmesta selvityksperusteesta osoittaa selvitystarvetta:



- 1) palveluiden edellyttämä väestöpohja;
- 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne;
- 3) kunnan taloudellinen tilanne.

1) Selvityspenuste: Palveluiden edellyttämä väestöpohja

Rakennelakiluonnoksessa (4 c §) esitetään, että alle 20 000 asukkaan kuntien tulisi selvittää yhdistymistä alueella, jossa on

- 1) palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon
- 2) erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon, matalan kynnyksen palvelujen ja lähipalvelujen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta, sekä
- 3) perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan koko vähintään noin 50 (palveluperuste).

Tämä kriteeri selvityspenusteena ei koske Vantaata, jolla on riittävä väestöpohja palvelujen tuottamiseen.

2) Selvityspenuste: Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

Rakennelakiluonnoksen (4 d §) mukaan: ”Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos se täyttää seuraavista vaihtoehtoisista selvityspenusteista valitsemansa perusteen:

- 1) kunnan työssäkäyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhde on alle 80 prosenttia (*työpaikkaomavaraisuuspenuste*); tai
- 2) kunnan työssäkäyvästä väestöstä Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion työssäkäyntialueella sijaitsevassa kunnassa vähintään 35 prosenttia ja muilla työssäkäyntialueilla sijaitsevissa kunnissa vähintään 25 prosenttia käy työssä työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella (*työssäkäyntipenuste*).

Lakiluonnoksessa on kuitenkin todettu Helsingin metropolialueen osalta (4d §): ”Helsingin metropolialueen kuntien (Kunnat täsmentyvät alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella) tulee 1 - 3 momentissa säädetyn sijasta selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi ja jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden sekä ovat perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta.”

Vantaan kaupunki pitää hyvänä, että Helsingin metropolialueen erityispiirteiden huomioon ottamiseksi laissa säädettäisiin erikseen alueella sovellettavista



työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevista selvityspereusteista.

Lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Yhdyskuntarakenteen osalta yleinen, muualla maassa sovellettava peruste johtaisi toiminnallisesta näkökulmasta arvioituna liian suurten selvitysalueiden muodostamiseen. Tämän vuoksi Helsingin metropolialueen kuntia koskevan erityissäännöksen tarkoituksena olisi rajata alueita pienempiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin. Lisäksi arvioitaessa alueen kuntien selvitysvollisuutta sovellettaisiin palvelu- ja talousperusteita.”

Vantaa kaupunki pitää hyvänä sitä, että lakiluonnoksessa on huomioitu metropolialue monikeskuisena ja rakenteeltaan muusta maasta poikkeavana. Vantaa on vahva seudun työpaikka- ja asiointikeskus, joka on lisännyt seudulla suhteellisesti eniten työpaikkoja. Vantaa työpaikkaomavaraisuus on 104. Vuonna 2012 tehdyn seudullisen työpaikkamäärän kehitysennusteen mukaan Vantaan työpaikkamäärä kasvaa edelleen nopeimmin pääkaupunkiseudun kaupungeista 2010-luvulla.

Vantaan lausunnossa Kunnallishallinnon rakenne –työryhmän selvityksestä (kv 16.4.2012 § 23) todettiin, että ”Vantaan näkökulmasta olisi selvityksessä esitettyjen selvitysalueiden sijaan tarkoituksenmukaistaa tarkastella vaihtoehtoja jotka tukevat kansainvälistä kilpailukykyä ja työssäkäynti- ja asiointialueiden kehitystä, kuten lentokentän Aviapolis-alueen kehitystä yhdessä siihen toiminnallisesti liittyvien naapurikehyskuntien kanssa.”

Rakennelakiluonnoksessa on todettu, että Helsingin metropolialueiden selvitysalueiden tulee olla perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta (4 d §). Vantaan kaupungin mielestä tulee tarkemmin määritellä se, mitä edellä mainittu ”perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta” tarkoittaa ottaen huomioon myös sen, mitä lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissakin on todettu metropolialueen erityispiirteistä.

Rakennelain tulisi olla yhteneväinen metropoliesiselvityksen tavoitteiden ja arviointikriteerien kanssa. Näitä ovat erityisesti kansainvälinen kilpailukyky, maankäyttö ja kaavoitus, työssäkäynti-, asiointi ja liikkuminen, asuminen ja asuntomarkkinat, erityisesti sosiaalinen asuntotuotanto, muuttoliike, sosiaalinen eheys ja segregatio. Lisäksi toiminnan läpinäkyvyys, demokraattisuus, taloudellinen kustannustehokkuus ovat myös perusteena alueen kokonaisuutta arvioitaessa. Toimiva metropolialue edellyttää selkeää linjausta ja yhteistä päätöksenteon kehikkoa näissä edellä mainituissa.

Lakiluonnoksessa viitataan metropolihallintoon (4 d §) vain siten, että metropolialueella kuntarakenne ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa. Vantaan kaupunki esitti kuntarakenneselvityslausunnossaan (kv 16.4.2012 § 23), että



metropoliratkaisu tulee selvittää vähintään Helsingin seudun 14 kunnan alueella. Rakennelaila on kiinteä yhteys metropolilakiin. Vantaan kaupungin mielestä rakennelain lisäksi tarvitaan metropolilaki, jonka valmistelu tarvittavine lisäselvityksineen on käynnistettävä pikaisesti metropolialueen esiselvityksen valmistuttua. Erillisen metropolilain tarpeen korvaisi se, että rakennelaki pitäisi sisällään erillisen osion metropolihallinnon osalta.

Rakennelakiluonnoksessa viitataan valmistuvaan metropoliselvitykseen. Rakennelaisa tuskin voidaan enää viitata näin yleisesti selvitykseen, vaan laki tulee tarkentumaan metropolialuetta koskien. Metropolialueen esiselvitys valmistuu 28.2. mennessä, minkä jälkeen se lähtee lausunolle kuntiin. Metropoliesiselvityksen tulosten pohjalta täsmentyy myös selvitysten tarve metropolialueella. Rakennelakiluonnoksesta annetaan lausunto metropolialueen kunnissa ennen metropoliesiselvityksen valmistumista. Vantaan kaupunki esittää, että metropolialueen kunnille tulisi antaa mahdollisuus täydentää lausuntojaan rakennelakiluonnoksesta metropolialuetta koskevilta osin vielä kevään kuluessa metropoliesiselvityksen valmistuttua.

3) Selvitysperuste: Kunnan taloudellinen tilanne

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos kunnan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut täyttävät vähintään yhden seuraavista edellytyksistä (4 e§):

- 1) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä alittuvat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevat raja-arvot;
- 2) kunnan viimeisessä hyväksytyssä ja kahdessa sitä edeltävässä tilinpäätöksessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevista kuudesta raja-arvosta täyttyy neljä; tai
- 3) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti on vähintään 500 euroa ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä taseessa on kertynyt alijäämää.”

Kaksi ensimmäistä talouskriteeriä perustuvat aiempaan lainsäädäntöön, kuitenkin siten, että kohdassa kaksi on tiukennusta, kun jo neljän alakriteerin täytyminen kuudesta johtaa selvitysvelvollisuuteen.

Vantaan kaupunki toteaa, että kolme kuudesta arviointikriteeristä kuvaa eri näkökulmista samaa asiaa eli vieraan pääoman määrää (suhteessa asukasmäärään, omaan pääomaan sekä käyttötuloihin). Talouskriteerien rinnalla kunnan elinvoimaisuutta arvioitaessa tulee olla myös muita näkökohtia kuten työpaikkojen määrä, työpaikkaomavaraisuus, väestön kehitys, väestön ikärakenne, verotulojen osuus kokonaistuloista, verotulojen kehitys jne. Vieraan pääoman määrää voisi suhteuttaa



esimerkiksi vuotuisiin verotuloihin, jolloin vanhan valtionosuusjärjestelmän laskentakriteerit ja tasausvaikutukset tulisivat eliminoiduiksi. Esitetyt kriteerit eivät myöskään huomioi valtakunnallisten liikennehankkeiden rahoittamisen vaikutuksia vieraan pääomaan määrään. Lisäksi huomiotta jäävät elinkaarimallien käytön vaikutukset eri kuntien taseiden vieraan pääoman kriteerien tarkastelussa, eikä palvelutuotannon tehokkuus tule huomioiduksi.

Valtionosuusjärjestelmän tulee toisaalta kannustaa kuntia omien verotulojensa lisäämiseen sekä toisaalta tuottamaan palvelut mahdollisimman tehokkaasti. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa tulee ottaa huomioon metropolialueen joukkoliikenteen rahoittaminen sekä metropolialueen erityishaasteet kuten jatkuva voimakas väestönkasvu, vieraskielisen väestönosan nopea kasvu ja segregaatiokehitys. Uuden valtionosuusjärjestelmän tulee perustua laskentakriteereihin, jotka ovat oikeudenmukaiset, ajantasaiset ja perustuvat tilastoihin.

Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta

Rakennelakiluonnoksen 4 g §:n mukaan kuntien tulee tehdä luonnoksen 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys 1.4.2014 mennessä.

Lakiluonnoksen 4 i §:n mukaan ministeriö voi tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamiseksi, jos kunta ei ole 1.4.2014 mennessä tehnyt 6 §:ssä tarkoitettua kuntien yhdistymisesitystä. Rakennelakiluonnos madaltaa ministeriön kynnystä määrätä erityinen kuntajakoselvitys toimitettavaksi alueilla, joilla ministeriön näkemyksen mukaan kuntajakoselvitys tulisi tehdä, tai alueilla, joilla selvitys on tehty, mutta se ei ole johtanut yhdistymisesitykseen.

Mahdollisuus erityiseen kuntajakoselvitykseen on nykyisessä kuntajakolaissakin, mutta se on lain perustelujen mukaan poikkeusmenettely. Ministeriö voi lainsäädännön mukaan määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä. Erityinen kuntajakoselvitys voidaan määrätä toimitettavaksi ministeriön aloitteesta, kunnan esityksestä tai jos vähintään 20 % kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta.

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta tarvitaan Suomessa. Uudistukset tulee toteuttaa aina mieluummin yhteistyöllä kuin pakolla.

Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä

Vantaan kaupunki esittää kuten aiemmin tässä lausunnossa on jo perusteltu, että metropolialueen kunnille tulisi antaa mahdollisuus täydentää lausuntojaan



rakennelaista metropolialuetta koskevilta osin vielä kevään kuluessa metropoliesiselvityksen valmistuttua.

Lakiluonnoksessa todetaan että, kuntien tulee ilmoittaa ministeriölle 30.11.2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa selvittää kuntien yhdistymistä.

Kunnat tekevät yhdistymisselvitykset ja mahdollisesti niihin perustuvat yhdistymisesitykset 1.4.2014 mennessä. Yhdistymisselvityksen tavoitteena on esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus. Selvityksen tulee aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisesta sekä yksityiskohtain arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. (4 b §)

Lain perusteluissa täsmennetään yhdistymisselvityksen tekemistä siinä tapauksessa, jos kunnat eivät päätyisi tekemään esitystä kuntien yhdistymisestä, selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi edellytettäisiin kuitenkin aina vähintään yhdistymisselvitystä edellä kuvatuin sisällöin.

Vantaa pitää annettua puolen vuoden aikaa selvitysvelvollisuuden täyttämiseen liian lyhyenä metropolialueella. Todettakoon, että Helsinki ja Vantaa selvittivät yhdessä mahdollisen yhdistymisen etuja ja haittoja noin vuoden. Mikäli halutaan tehdä lain edellyttämä kattava ja laaja selvitys, niin tämä ei ole metropolialueen kuntien osalta mahdollista annetussa ajassa. Rakennelakia tulisi selvityksen sisällön ja aikataulun osalta tarkentaa metropolialuetta koskien.

Yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä

Vantaan mielestä esitetyt yhdistymisavustukset ovat liian pieniä. Lisäksi tukea tulee saada myös vapaaehtoisten kuntaliitosselvitysten tekemiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti

Rakennelakiluonnoksen lisäksi pyydetään lausuntoa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Vantaan kaupunki täyttää kaikilta osin ne kriteerit, joita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita järjestävältä taholta edellytetään.



Jatkossa on erityisen tärkeää, että erikoissairaanhoidon integroidaan paremmin perusterveydenhuoltoon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen selvityshenkilöiden työ on tällä hetkellä kesken ja heidän toimeksiantonsa päättyy 28.2.2013. Metropolialue on tässä selvityksessä omana kokonaisuutenaan. Vantaan kaupunki tulee lausumaan uudistuksesta myöhemmin erikseen.

Vantaa on halukas toteuttamaan nopeastikin uudistuksia, joilla parannetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta ja vaikuttavuutta kustannustehokkaasti.

VANTAAN KAUPUNGINHALLITUS

Kaupunginlakimies

Kai Ketelimäki