

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 41/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi kunta- ja palvelurakennuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä lokakuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kunta- ja palvelurakennuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (HE 155/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Sulonen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Auvo Haapanala ja rakennusneuvos Matti Vatiilo, ympäristöministeriö
- professori Ilkka Pyy, Joensuun yliopisto

- hallintojohtaja Timo Reina, Valtion asuntorahasto
- johtava tutkija Pekka Lahti, Valtion teknillinen tutkimuskeskus
- apulaiskaupunginjohtaja Pekka Korpinen, Helsingin kaupunki
- kaupunginjohtaja Aimo Ahti, Kouvolan kaupunki
- kunnanjohtaja Hannele Mikkonen, Liperin kunta
- kehittämisjohtaja Martti Ahokas, Keski-Suomen liitto
- maakuntahallituksen puheenjohtaja Mirja Vehkaperä, Pohjois-Pohjanmaan liitto
- johtaja Seija Vanhanen, Uudenmaan liitto
- johtaja Leena Karessuo, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi valiokunta on saanut Itä-Uudenmaan liiton kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunta- ja palvelurakennuudistuksesta sekä muutettavaksi kuntajakolakia ja varainsiirtoverolakia.

Kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annettavassa laissa, jäljempänä myös puitelaki, ehdotetaan säädettäväksi suuntaviivat ja puitteet kunta- ja palvelurakennuudistukselle. Lain perus-

teella käynnistetään uudistuksen käytännön toteuttamisen edellyttämä lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö. Tämä työ on tarkoitus toteuttaa vuoden 2009 loppuun mennessä.

Esityksen mukaan kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita vahviste-

taan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.

Toiminnan tuottavuutta ehdotetaan parannettavaksi tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä. Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien tulisi laatia suunnitelma siitä, miten maankäytön, asu-

misen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seudulla. Maakuntakeskuskaupunkien tulee ehdotuksen mukaan laatia vastaava suunnitelma yhdessä niihin rajoittuvien ja niihin yhdyskuntarakenteellisesti kiinteästi kuuluvien kuntien kanssa.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan vuoden 2007 alusta. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettavaksi ehdotettu laki on ehdotuksen mukaan määräaikainen, voimassa vuoden 2012 loppuun. Kuntajakolain muuttamisesta annettavaksi ehdotettua lakia sovelletaan ehdotuksen mukaan vuoden 2008 alusta ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ympäristövaliokunta on tarkastellut hallituksen esitystä toimialansa eli ympäristönäkökohtien ja asuntopolitiikan kannalta. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Alueidenkäytön suunnittelu ja ympäristöhalinto

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteet ovat pitkälti samansuuntaiset maankäyttö- ja rakennuslain alueidenkäyttöä koskevien tavoitteiden kanssa. Uudistus tukee myös ympäristöhallinnon toimintaedellytyksien tehostamista ja edistää siten ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää muun ohella eri väestöryhmien tarpeet tyydyttävän elinympäristön luomis-

ta, yhdyskuntarakenteen toimivuutta ja taloudellista ja ekologista kestävyyttä, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä, asumisen tarpeita, palvelujen saatavuutta sekä liikenteen ja energiahuollon tarkoituksenmukaista järjestämistä kestävällä tavalla.

Ympäristönsuojelulain (86/2000) tavoitteena on muun ohella ehkäistä ympäristön pilaantumista ja tukea kestävä kehitys. Kunnilla on alueellaan lakisääteinen vastuu ympäristöasioiden hoitamisesta. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on ympäristönsuojelulain nojalla sekä lupa- että valvontatehtäviä.

Ympäristönsuojelulain 23 §:n mukaan ympäristölupaviranomaisena kunnassa toimii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Laissa kuntien ympäristönsuojelun järjestämisestä (64/1986) säädetään, että ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät hoitaa kunnan määräämä toimielin. Lain 5 §:n mukaan tehtävien hoito voidaan järjestää myös kuntien yhteistoimintana siten kuin kuntalain 2 §:ssä ja 10 luvussa säädetään.

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten erityistehtäviä koskeva lainsäädäntö on selvityksen mukaan kahdeksankertaistunut vuodesta 1986 vuoteen 2003. Noin kolme neljäsosaa kuntien ympäristönsuojelutehtävistä vastaavista lautakunnista hoitaa myös muita kuin ympäris-

tönsuojelutehtäviä.¹ Yksittäisillä lautakunnilla on esimerkiksi vesi- ja jätehuollon järjestämiseen liittyviä tehtäviä tai muita sellaisia lisätehtäviä, jotka saattavat vaarantaa niiden riippumattomuuden ympäristönsuojeluasioissa. Kolmannes kuntien ympäristönsuojelulain nojalla tekemistä päätöksistä on ollut ympäristölupia, joista yli puolet on ratkaistu asukasluvultaan alle 10 000 asukkaan kunnissa.

Riittävän osaamisen varmistaminen on ollut perusteena kuntien väliseen yhteistyöhön ympäristönsuojelutehtävissä. Jo kolmannes kunnista hoitaa ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät yhteistyönä. Uudistus parantaa edellytyksiä ympäristölupahallintoa koskevien rakenteellisten muutosten tekemiseen. Vireillä oleva ympäristölupahallinnon uudelleenjärjestely koskee valtion viranomaisten välisen toimivallan järjestelyä. Uudelle valtakunnalliselle virastolle siirrettiisiin kaikki ympäristö- ja vesilupa-asiat ympäristölupavirastoilta ja alueellisilta ympäristökeskuksilta. Muutokset ympäristölupatoimivallassa valtion ja kuntien välillä edellyttävät kuntien ympäristölupatoiminnalta riittävää taloudellista resurssipohjaa ja asiantuntemusta, joiden edellytyksiä suuremmat yksiköt edistävät.

Aluearkkitehtipalvelu on tällä hetkellä käytössä 105 kunnassa. Alle 6 000 asukkaan kunnissa ei maankäyttö- ja rakennuslain mukaan tarvitse olla omaa kaavoittajaa. Myös monissa tätä suuremmissa kunnissa kaavoittajatehtävät ovat hoidettavana oman toimen ohella. Kuntayhteistyö myös rakennusvalvonnassa on lisääntynyt riittävän asiantuntemuksen ja riippumattomuuden varmistamiseksi.

Edellä esitettyyn viitaten on selvää, että kuntarakenteen uudistaminen ja tehokkaampi yhteistyö kuntien välillä edistää maankäytön ja rakentamisen ohjauksen ja ympäristönsuojelutehtävien hoitamista kunnissa, kun sekä määrälliset

että laadulliset voimavarat tehtävien hoitamiseen voidaan turvata nykyistä paremmin.

Asuntopolitiikka ja yhdyskuntarakenne

Kunnat ovat myös keskeisiä asuntopolitiikan toimijoita. Valtion tuella tuotetusta asuntokannasta valtaosa on myös kuntaomisteista. Kuntien yhteistyön laajentaminen ja syventäminen antaa siten paremmat mahdollisuudet asuntopolitiikan tarkoituksenmukaiseksi suunnittelemiseksi ottaen huomioon toimivan yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmien kehittämistarpeet sekä kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistämisen.

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan 1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan pääkaupunkiseudun ja laissa erikseen mainittujen kaupunkiseutujen kuntien on elokuun loppuun mennessä 2007 laadittava suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan. Koska kaupunkiseudut ovat olosuhteiltaan ja suunnittelulähtökohdiltan varsin erilaisia, on perusteltua jättää avoimeksi se, miten valtiolle jätettävä suunnitelma tehdään. Yhteisen yleiskaavan lisäksi mahdollisia välineitä ovat osamaakuntakaava ja erilaiset seudulliset maankäytön rakennemallit, joiden pohjalta suunnittelutyötä voidaan jatkaa.

Kuntien välinen yhteistyö on usein riittämättömä asuntopolitiikan osalta sosiaalisen vastuun kannalta, kun vastuu sosiaalisesta asuntotuotannosta jakautuu hyvin epätasaisesti seudullisesti tarkasteltuna. Asuntopoliittisten erityisryhmien, kuten huonokuntoisten vanhusten, mielenterveys- ja päihdeongelmaisten tai erityistukea tarvitsevien nuorten asumisolojen sekä tarvittavien tukipalvelujen järjestämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Asumiseen ja maankäytön suunnitteluun liittyy yhä keskeisemmin liikennejärjestelmän ja joukkoliikenteen kehittäminen. Yhdyskuntarakenteen monin paikoin tapahtunut hajaantuminen on haaste liikennejärjestelmien kehittämisen kannalta, mutta nostaa myös yhdyskuntateknisten investointien tarvetta ja ylläpitokustannuksia. VTT:n tutkimuksen mukaan suomalai-

¹ Risto Mansikkamäki, Kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavarat: Selvitys kuntien ympäristönsuojeluhallinnon tehtävistä, voimavaroista ja selviytymisedellytyksistä. Suomen ympäristö 704. 2004.

nen asuntokanta kasvaa vuoteen 2030 mennessä määrällisesti yli 61 milj. asuntoneliöllä eli 31 %:lla verrattuna vuoden 2000 tasoon². Tämä johtuu ennen kaikkea asumisväljyyden kasvusta (25 %), mutta edelleen jonkin verran myös väestön kasvusta ja muuttoliikkeestä. Samalla asukasta kohti laskettu vuosittainen energiankulutus kasvaa lähes 25 % verrattuna vuoden 2000 tasoon. Liikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen osuus kaikista päästöistä on 17 % ja päästöt ovat kääntyneet nousuun³. Tätä negatiivista kehitystä on mahdollista korjata esimerkiksi ottamalla käyttöön nykyistä selvästi tehokkaammat ja kattavammat matalaenergiaratkaisut ja eheyttämällä yhdyskuntarakennetta. Yhdyskuntarakenteen tehokkuus, mitattiinpa sitä asukastiheydellä tai rakentamistehokkuudella, lyhentää etäisyyksiä ja synnyttää samalla riittävän asiakaspohjan kaupungissa tarjottaville palveluille. Tiheys lisää palvelujen kannattavuutta, tehostaa infrastruktuurin käyttöä, kuten energia- ja vesihuoltoa, sekä lisää myös joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen vaihtoehtoja.

Valiokunta on energia- ja ilmastostrategiasta antamassaan lausunnossa (YmVL 8/2006 vp) korostanut, että koska yhdyskuntarakenne on suhteellisen pysyvä, ovat perusratkaisut vaikutuksiltaan pitkäaikaisia ja on olennaisen tärkeää, että myös ilmastovaikutukset vaikuttavat osaltaan muiden tavoitteiden rinnalla tehokkaasti yhdyskuntarakenteen muodostumiseen. Eduskunta hyväksyi valiokunnan lausumaehdotuksen perusteella lausuman, että hallituksen tulee

² Asuin ympäristön muutos ja sen ekotehokkuus Suomessa 2000–2030: Arviointimallin kehitys ja soveltaminen kahdessa yhdyskuntarakenneskenaariossa: Nykykehitys ja kaupunkimaisen pientalon vaihtoehto. Pekka Lahti ja Minna Halonen. Tutkimusraportti VTT-R-03399-06. Espoo 2006.

³ Suomen tieliikenteen pakokaasupäästöt: LIISA 2004 laskentajärjestelmä. Kari Mäkelä, Juhani Laurikko ja Heikki Kanner. VTT Rakennus- ja yhdyskuntateknikka, Tutkimusraportti RTE 2881/05. Espoo 2005.

laadituttaa valtakunnallinen selvitys yhteiskunnan, ml. yhdyskuntarakenteen, ekotehokkuuden lisäämismahdollisuuksista erityisesti ilmastotavoitteen näkökulmasta.

Kuntajakoja uudelleen järjesteltäessä on liitostarvetta ja -halukkuutta ollut myös sellaisilla kunnilla, joilla ei ole yhteistä rajaa. Valiokunta toteaa, että yhdyskuntarakenteen eheyden vuoksi olisi edellä mainituissa tilanteissa löydettävä ratkaisu, jossa kunnilla olisi riittävästi yhteistä rajaa eheän ja ekologisen yhdyskuntarakenteen turvaamiseksi.

Valiokunta toteaa edellä esitettyyn viitaten, että laajempaa yhteistyötä keskeisillä kaupunkiseuduilla tarvitaan maankäytön, maapolitiikan, asuntopolitiikan ja liikennejärjestelmien kehittämisessä. Tulevaisuudessa energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteiden toteuttaminen on yhä keskeisempää myös näillä sektoreilla. Hallituksen esitys tukee edellytyksiä hyvän asuntopolitiikan ja kestäväen yhdyskuntarakenteen rakentamiseen ja vahvistaa kuntien välistä yhteistyötä siellä, missä yhteisessä suunnittelussa ja hallinnossa on jo edetty alkua pidemmälle.

Valiokunta kuitenkin katsoo, että liian kireät määräajat voivat olla haitaksi hyvälle yhteistyölle. Asiantuntijakuulemisessa on myös tullut esiin tarve mahdollisuudesta jättää sekä puitelakiehdotuksen 10 §:n mukainen toimeenpanosuunnitelma että 7 §:n mukainen kaupunkiseutusuunnitelma valtioneuvostolle samaan määräaikaan eli elokuun loppuun 2007 mennessä, koska useilla seuduilla harkitaan näiden suunnitelmatoiden yhdistämistä. Valiokunta esittää hallintovaliokunnalle, että se ottaisi tämän tarpeen huomioon.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Heikki A. Ollila /kok
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Eero Reijonen /kesk
	Antti Kaikkonen /kesk	Säde Tahvanainen /sd
	Inkeri Kerola /kesk	Unto Valpas /vas
	Kari Kärkkäinen /kd	Ahti Vielma /kok
	Jouko Laxell /kok	vjäs. Hannu Hoskonen /kesk.
	Mikaela Nylander /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.