

# KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (13)  
10.1.2019  
Taltionumero  
42  
Diaarinumero  
3709/3/17

**Asia** Kuntajakoa koskeva valitus

**Valittaja** Heikinsuon kyläyhdistys ry

## **Päätös, jota valitus koskee**

Valtiovarainministeriö 21.6.2017 nro VM/1103/00.01.01.00/2016

## **Asian aikaisemmat vaiheet**

*Heikinsuon kyläyhdistys ry* on 14.12.2015 toimittanut Pöytyän kunnan-hallitukselle esityksen Heikinsuon kylän alueen siirtämisestä Pöytyän kunnasta Auran kuntaan.

Esityksen tekijät ovat perustelleet esitystään seuraavasti:

Heikinsuon kylä sijaitsee Pöytyän kunnan reuna-alueella, mutta Turun talousalueen näkökulmasta hyvällä paikalla ja hyvien liikenneyhteyksien varrella. Kylän etäisyys Pöytyän kuntakeskukseen Riihikoskelle on yli 20 kilometriä, kun etäisyys Auraan on vain noin 8 kilometriä. Pöytyän kunnan yhteistyö suuntautuu selvästi Loimaan kaupungin suuntaan, kun taas Heikinsuon kylä on Auran kunnan tavoin selvästi Turun kaupungin vaikutusalueella.

Kyläläisten asiointiliikenne suuntautuu pääosin Auraan tai Auran läpi muualle kuin Pöytyän kuntaan. Esityksen tekijöiden selvityksen mukaan vakituisesti Heikinsuon kylällä asuvista työssä käyvistä henkilöistä noin 90 prosentin työmatkaliikenne suuntautuu muualle kuin Kyrön/Loimaan suuntaan. Pöytyän kunnan kuntakeskukseen Riihikoskelle joudutaan kulkemaan Heikinsuon kylältä Auran kuntakeskuksen läpi.

Kylän koetaan jo nykyisellään kuuluvan monessa mielessä Auran kunnan toiminnalliseen kokonaisuuteen. Auran kunta myös kaavoittaa jatkuvasti asuinalueita kuntakeskuksesta Heikinsuon suuntaan, jolloin kylä on nivoutumassa jatkuvasti yhtenäisemmin Auran kuntakeskukseen. Auran kunta olisi myös todennäköisempi edistämään kaavoitusta Heikinsuon

kylälle, mikä puolestaan parantaisi elinkeinojen toimintamahdollisuuksia ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Kaavan puuttuminen ja asian hidas eteneminen on Pöytyällä hidastanut kylän kehitystä ja kahlinnut rakentamista.

Valtaosa alueen asukkaista esittää alueen liittämistä Auran kuntaan. Siirrettäväksi esitetyllä alueella asuu esityksen mukaan 187 vakituista äänestysikäistä asukasta, joista 169 eli 90,4 % on allekirjoittanut esityksen.

Pöytyän kunnan kannalta osaliitos olisi vähämerkityksellinen asukasmäärän, pinta-alan ja etäisyyden vuoksi.

Kylän alueella ei sijaitse Pöytyän kunnan palvelurakenteen kannalta merkittäviä kuntapalveluita tai kunnan merkittäviä kiinteistöomistuksia koulun ohella. Päivähoitopaikat sijaitsevat Pöytyällä lähimmillään Kyrössä, joka sijaitsee pääasiallisen työmatkaliikenteen näkökulmasta väärässä suunnassa.

Pöytyän kunnan vallitsevana toimintatapana on kehittää kunnan kolmea kuntakeskusta, josta pienemmät kylät Heikinsuon tavoin resurssien puuttuessa kärsivät. Pöytyän kunta on tehnyt periaatteellisen päätöksen kyläkoulujen sulkemisesta. Näin ollen myös Heikinsuon noin 50 oppilaan koulu suljettaisiin. Mikäli Heikinsuon kylä siirrettäisiin Auran kuntaan, olisi Heikinsuon koulu Auran kunnalle selvästi tarpeellinen ja kehityskelpoinen yksikkö. Heikinsuon kylän siirtyminen helpottaisi myös Pöytyän kunnalle taloudellisesti erittäin vaativaa yhtenäiskouluhanketta, koska noin 50 oppilaan siirtyminen Auraan vähentäisi Kyröön tarvittavaa uutta rakennuskantaa. Koulun siirtyminen on osaliitosta ajatellen merkittävä asia erityisesti siitä syystä, että Pöytyän kunnan päätettyä sulkea koulun ei Heikinsuon kylälle jää enää kunnan palveluita, jolloin kylän siirtyminen Auraan lienee Pöytyälle merkityksetön asia.

Esityksestä on kuntarakennelain (1698/2009) 11 §:n mukaisesti hankittu muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen lausunnot.

*Pöytyän kunnanvaltuusto* on 30.5.2016 esittänyt valtiovarainministeriölle, että ministeriö hylkäisi kuntajaon muutosesityksen. Perusteluinaan Pöytyän kunta on lausunut seuraavaa:

Kuntarakennelain mukaiset kuntajaon kehittämisen tavoitteet toteutuisivat muutoksessa korkeintaan vähäisessä määrin. Kuntapalvelujen osalta terveydenhuollon palvelut ovat Pöytyän kansanterveystyön kuntayhtymän tuottamina saatavilla sekä Aurassa että Pöytyän Kyrön taajamassa. Vesi- ja jätevesihuollon palvelujen osalta Heikinsuo tukeutuu Kyrön taajamaan. Suunnan vaihtaminen Auraan tuottaisi huomattavia investointitarpeita, mutta ei parantaisi kuitenkaan kuntalaisen saamaa palvelua millään tavalla.

Kuntarakennelain asettama tavoite yhdyskuntarakenteen eheyttämisestä ei lausunnon mukaan toteutuisi. Heikinsuon kylä ei liity luontaisesti Auran yhdyskuntarakenteeseen sen enempää kuin nyt Pöytyän Kyrön yhdyskuntarakenteeseen. Heikinsuo on yhtä etäällä sekä Auran keskustajamasta että Pöytyän kunnan Kyrön taajamasta, jonka palveluihin se nyt tukeutuu. Myöskään kuntarakennelain tavoite 20 000 asukkaan väestöpohjasta ei toteudu.

Pöytyän kunta on uusimassa kouluverkkoaan siten, että kaikkiaan kuusi kyläkoulua lakkaa ja kunnan kolmessa taajamassa on kussakin yksi yhtenäiskoulu. Heikinsuon koulun lakkauttaminen on luonnollisesti aiheuttanut kritiikkiä. Esitys kuntajaon muuttamiseksi on syntynyt ilmeisesti lähes täysin tästä syystä, koska aiempaa tämän suuntaista keskustelua ei ole ollut. On myös esitetty väitteitä, joiden mukaan Auran kunta olisi luvannut rakentaa Heikinsuolle uuden koulun nykyisten iäkkäiden ja heikkokuntoisten rakennusten tilalle. Auran kunnan ministeriölle antamassa lausunnossa todetaan, että tähän ei sitouduta.

Tulevaisuuden kuntarakenteen tulee perustua suurempiin yksiköihin yhä erikoistuvan palvelutuotannon toteuttamiseksi laadukkaasti ja taloudellisesti. Myös kuntalaissa säädetty talouden kriisikuntamenettely voi johtaa 2020-luvun alussa useisiin pakkoliitoksiin. Esitetty kunnan osan liitos ei välttämättä tule toteutuessaan olemaan kovinkaan pitkäaikainen eikä tällaisen lyhyen välivaiheen toteutus kustannuksineen ole perusteltua.

Pöytyän kunta on tuonut myös esiin sopimukset palvelujen tuotannon uudelleen järjestelyistä. Merkittävin sopimista edellyttävä asia olisi vesilaitoksen palvelut. Heikinsuon veden toimittaa tällä hetkellä Parranvahan Vesi Oy, jonka osakas Pöytyän kunta on, mutta Auran kunta ei ole. Jos Heikinsuon vesi alettaisiin toimittaa Aurasta, vaatisi tämä investointeja. Heikinsuon jätevedet puhdistetaan Pöytyän Kyrön puhdistamolla. Jos jätevedet halutaan puhdistaa Auran toimesta, tämä vaatisi merkittävän investoinnin.

Kuudesta kyläkoulusta Heikinsuo on ainoa, johon kunta on järjestänyt myös esiopetuksen. Tässä suhteessa palvelutaso on ollut erittäin hyvä. Kyröön valmistui 2014 uusi 86-paikkainen päiväkotijoukko, joka palvelee heikinsuolaisia. Kouluverkko uudistus tuo Kyröön muutaman vuoden päästä myös perusopetukseen uusia toimitiloja. Kyrön yhtenäiskoulun oppilasmäärä tulevassa kouluverkossa on noin 400. Tämä mahdollistaa erityisesti oppilashuollon ja muiden koululaisia palvelevien erityistoimintojen laadukkaan ja taloudellisen tuotannon. Kyläkoulun lakatessa Pöytyän kunnalla on tarjota nykyaikaiset tilat ja laadukas perusopetus sekä tukitoiminnot. Peruskorjauksen tekeminen Heikinsuon vanhaan ja huonokuntoiseen koulukiinteistöön ei ole tarkoituksenmukainen. Auran kunta

ei ole lausunnossaan antanut mitään sitoumusta uuden Heikinsuon kyläkoulun rakentamisesta. Näin ollen myöskään esikoulun säilymiselle ei ole Heikinsuolla mitään takeita. Pöytyän kunta jatkaa koululla palvelutuotantoa nykyisellä tasolla kunnes uusi yhtenäiskoulu valmistuu, ellei talouden säästösyistä muuta johdu.

Esitys Heikinsuon alueen liittämistä Auran kuntaan on tehty siirtoa haluavien asukkaiden näkökulmasta eli hakemuksessa on esitetty runsaan 300 heikinsuolaisen siirtymistä Auran kunnan asukkaiksi. Esityksen liitteenä olevassa kartassa on esitetty noin 15 km<sup>2</sup>:n suuruisen alueen liittämistä Pöytyän kunnasta Auran kuntaan. Alue on noin 2 % Pöytyän maapinta-alasta. Alue on länsi-, pohjois- ja itäreunoiltaan aiempaa Heikinsuon koulupiiriä laajempi. Kaikki alueen asukkaat eivät ole esitystä allekirjoittaneet. Näiden allekirjoittamattomien joukossa on useita maanviljelijöitä, joiden kiinteistöt sijaitsevat keskellä osaliitosaluetta. Mikäli esityksen tulisi perustua paitsi asukkaiden myös kiinteistönomistajien 100 %:n halukkuuteen, Pöytyän kunta arvioi, että hakemuksen allekirjoittaneet omistavat enintään puolet alueen kiinteistöjen pinta-alasta.

Esitykseen tulee suhtautua kielteisesti yksistään jo sen vuoksi, että se on syntynyt protestihankkeena Heikinsuon koulun lakkauttamisen johdosta. Yleensä ottaen sellaista liitosta, jossa kuntarajalla jaetaan alueen olemassa olevaa kunnallistekniikka kahteen osaan, ei ole tarkoituksenmukaista tehdä, koska se aiheuttaa vaikeita sopimusneuvotteluja ja tuottaa mahdollisesti isojakin investointikustannuksia, jotka eivät kuitenkaan paranna kuntalaisen saaman palvelun määrää tai laatua mitenkään. Hanke aiheuttaa paitsi kunnille myös Heikinsuon asukkaille tarpeettomia kustannuksia. Pöytyän kunta on suunnitellut yhtenäiskoulu-uudistuksen olettaen, että Heikinsuon palvelut tuotetaan Pöytyällä. Pöytyän verotuloihin ja valtionosuuksiin liitos aiheuttaisi vajaan 2,5 miljoonan euron vähenyksen, mitä voi pitää merkittävänä ja talouden hallinnan kannalta välttämättömien rakennemuutosinvestointien rahoituksen kannalta. Auran kunta joutuisi joka tapauksessa vielä vuosia tukeutumaan Heikinsuon kunnallistekniikan osalta Pöytyän kunnan tuottamiin palveluihin.

*Auran kunnanvaltuusto* on 25.4.2016 todennut, että kunta hyväksyy Heikinsuon kyläyhdistys ry:n tekemän kuntajaon muutosesityksen Pöytyän kunnan Heikinsuon kylän liittämistä Auran kuntaan. Kunta katsoo, että kylän asukkaiden tahtotila on hyvin yhtenäinen ja osaliitoksen vaikutukset sekä Pöytyän että Auran kuntaan ovat vähäiset.

*Pöytyän kunta* on toimittanut esityksen ja kuntien lausunnot valtiovarainministeriölle.

*Valtiovarainministeriö* on kuntarakennelain 14 §:n mukaisesti määrännyt esityksen valmisteleavasta käsittelystä. Ministeriö on hankkinut esityksessä kuntarakennelain 14 §:n 2 momentin mukaisesti asianomaisen kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausunnot.

*Maanmittauslaitos* on antanut esityksestä lausuntonsa 31.8.2016. Lausunnossa todetaan, että kiinteistöjärjestelmän selvyys ja luotettavuus eivät kärsisi siirrettäessä esitetty alue Pöytyän kunnasta Auran kuntaan.

Siirrettäväksi esitetyn alueen kiinteistörekisteriin rekisteröity pinta-ala on lausunnon mukaan 1 174,55 ha. Pöytyän kunnan maa-alueen pinta-ala on 750,04 km<sup>2</sup> ja Auran kunnan pinta-ala 95,00 km<sup>2</sup>.

*Lounais-Suomen maistraatin* 4.10.2016 antaman lausunnon mukaan siirrettäväksi esitetyllä alueella asuu 331 henkilöä, joista äidinkieleltään suomenkielisiä on 327 henkilöä, ruotsinkielisiä 2 henkilöä ja muunkielisiä 2 henkilöä.

*Ministeriö* on määrännyt kuntarakennelain 14 §:n 3 momentin mukaisesti, että muutoksen kohteena olevat kunnat varaavat asukkailleen ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuuden tehdä huomautus esityksestä. Auran kunnalle ei ole jätetty huomautuksia. Pöytyän kunnalle on jätetty 4 huomautusta (yhteensä 16 allekirjoittajaa), joissa vastustetaan liitosta. Lisäksi Heikinsuon kyläyhdistys ry:n valtuuttama työryhmä on jättänyt osaliitosta puoltavan huomautuksen. Muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot ovat tämän jälkeen antaneet esityksestä ja sitä koskevista huomautuksista lausuntonsa.

*Pöytyän kunnanvaltuusto* on 12.12.2016 antamassaan lausunnossa uudistanut aiemmassa lausunnossaan sanotun.

Pöytyän kunnanvaltuusto on lausunut lisäksi, että merkittävä osa kunnan palvelutuotannosta on lakiin perustuvaa ja esimerkiksi henkilöstömitoitusten osalta suositusten, säännösten ja valvonnan piirissä. Koska toiminta on näin sidottua, on vaikeaa toteuttaa merkittäviä suuruusluokkasäästöjä nopeasti. Pelkkään väkiluvun muutokseen (-4 %) suhteutettuna Pöytyän kunnan verotulojen ja valtionosuuksien vähennys olisi esitetyn muutoksen myötä noin 2 miljoonaa euroa vuodessa. Arviointimenettelyn raja (8,5 miljoonaa euroa) täyttyisi noin viidessä vuodessa. Ottaen huomioon nykyinen ja muutenkin vaikea ja kululeikkauksia edellyttävä kuntatalouden tila, olisi kunnan osan liitoksesta johtuva taloudellinen lisärasite Pöytyän kunnalle täysin kohtuuton. Tällä hetkellä tiedossa olevat seikat sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntahallinnon uudistuksista voivat vielä lisäksi johtaa hyvin nopeasti suuriin vaikeuksiin. Kuntarakennelain 19 edellyttämä muutoksen vähäisyys ei siis toteudu kuntatalouden eikä palvelutuotannon eikä yhdyskuntarakenteen osalta. Näihin kohdistuvat vaikutukset ovat merkittäviä.

Lisäksi Pöytyän kunnanvaltuusto on todennut Heikinsuon kyläyhdistys ry:n työryhmän toimittaman kommentin johdosta seuraavaa: Kommentissa käsitellään kunnanvaltuuston aiemmin lausunnossaan esittämiä perusteluita eikä kommentti tuo niihin merkittäviä uusia näkökulmia itse asioiden kuin niiden perustelujenkaan osalta. Eero Laesterän laskelman perusteita ei ole pystytty näin lyhyessä ajassa arvioimaan, koska se ei tuo kaikkia tarvittavia taustaoletuksia esiin.

*Auran kunnanvaltuusto* on todennut 19.12.2016 lausunnossaan, että se hyväksyy Heikinsuon kyläyhdistys ry:n tekemän kuntajaon muutosesityksen Pöytyän kunnan Heikinsuon kylän liittämisestä Auran kuntaan. Kylän asukkaiden tahtotila on hyvin yhtenäinen ja osaliitoksen vaikutukset sekä Pöytyän että Auran kuntaan ovat vähäiset. Kylän liittäminen osaksi Auran kuntaa tiivistää yhdyskuntarakennetta toiminnallisesti.

## **Valtiovarainministeriön päätös**

*Valtiovarainministeriö* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt kuntarakennelain 21 §:n 2 momentin nojalla esityksen kuntajaon muuttamisesta Pöytyän ja Auran kuntien välillä.

Valtiovarainministeriö on selostanut sovellettavaa lainsäädäntöä seuraavasti:

### *Kuntajaon kehittämisen tavoitteet*

Kuntarakennelain 2 §:n mukaan 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 ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

### *Kuntajaon muuttamisen edellytykset*

Kuntarakennelain 4 §:n mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää 2 §:ssä tarkoitettuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa:

- 1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä;
- 2) alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita;
- 3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Kunnan on muodostuttava yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, jollei valtioneuvosto alueellisen eheyden osalta lain 4 luvussa tarkoitettua erityisen kuntajakoselvityksen perusteella toisin päättä. Erityisellä kuntajakoselvityksellä pyritään siihen, että kunta muodostuisi yhdestä alueesta. Alueella tarkoitetaan yhden tai useamman kunnan tai niiden osan muodostamaa aluetta, johon kuntajaon muutos vaikuttaa. Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä arvioidaan myös alueen tulevan kehityksen kannalta.

*Päätöksenteon edellytykset siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan*

Kuntarakennelain 19 §:n mukaan kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan päättää, jos minkään muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei vastusta muutosta.

Kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos:

- 1) muutos on muutosta vastustavan kunnan kannalta vähäinen ottaen huomioon muutoksen vaikutukset kunnan asukasmäärään, maapinta-alaan, kunnallisiin palveluihin, talouteen, elinkeinotoimintaan, yhdyskuntarakenteen kehitykseen tai muihin niihin verrattaviin seikkoihin; tai
- 2) 4 §:n 3 momentissa tarkoitettua alueen kehittäminen edellyttää muutosta eikä muutos merkittävästi heikennä muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai rahoituksesta.

*Toimivallan jako valtioneuvoston ja ministeriön välillä*

Kuntarakennelain 21 §:n mukaan valtioneuvosto päättää kuntajaon muuttamisesta tai sitä koskevan esityksen hylkäämisestä.

Ministeriö voi päättää kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jos muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei ole sitä vastustanut, tai hylätä esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jos muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto on sitä vastustanut.

Ministeriö voi heti hylätä esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jos se katsoo, ettei kuntajaon muuttamiselle ole riittäviä edellytyksiä. Muutoin ministeriö määrää esityksen valmistelevalta käsittelystä 14 §:n mukaisesti.

Valtiovarainministeriö on *perustellut* päätöstään muutoin seuraavasti:

Esityksen tekijät perustelevat esitystään erityisesti sillä, että muutos parantaisi alueen asukkaiden palveluja ja elinolosuhteita, alueen elinkeinon toimintamahdollisuuksia ja alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Auran kunnan lausunnon mukaan Heikinsuon kylän liittäminen osaksi Auran kuntaa tiivistää yhdyskuntarakennetta toiminnallisesti. Pöytyän kunta katsoo, että esitetty muutos ei parantaisi alueen asukkaiden palveluita tai elinolosuhteita, ja että Heikinsuon kylä ei liity luontaisesti Auran kunnan yhdyskuntarakenteeseen sen enempää kuin nyt Pöytyän kunnan Kyrön yhdyskuntarakenteeseen. Pöytyän kunnan mukaan Heikinsuon kylän siirtämisellä Auran kuntaan olisi kuitenkin väistämättä vaikutuksia Pöytyän kunnan talouteen, koska kunnan verotulojen ja valtionosuuksien vähennys olisi muutoksen myötä noin 2 miljoonaa euroa vuodessa.

Esitys koskee Pöytyän kuntaa ja Auran kuntaa. Koska Pöytyän kunta vastustaa esitystä, ei sitä voitaisi hyväksyä kuntarakennelain 19 §:n 1 momentin nojalla. Esitys voitaisiin näin ollen hyväksyä vain 19 §:n 2 momentin nojalla. Mainitussa momentissa säädettyjä päätöksenteon edellytyksiä tulee arvioida Pöytyän kunnan kannalta, koska se on esitystä vastustava kunta.

Siirrettäväksi esitetyllä alueella asuu maistraatin lausunnon mukaan 331 asukasta. Pöytyän kunnan asukasmäärä (31.12.2016) on 8 503, joten esitys koskisi noin 3,9 prosenttia Pöytyän kunnan asukasmäärästä ja noin 8,3 prosenttia Auran kunnan asukasmäärästä (3 984 asukasta). Heikinsuon kylän pinta-ala on noin 11,7 km<sup>2</sup>, joka on noin 1,6 prosenttia Pöytyän kunnan pinta-alasta (noin 750 km<sup>2</sup>) ja noin 12,3 prosenttia Auran kunnan pinta-alasta (noin 95 km<sup>2</sup>).

Siirrettäväksi esitetyllä alueella ei voida katsoa olevan huomattavaa merkitystä Pöytyän kunnallisten palvelujen, elinkeinotoiminnan tai yhdyskuntarakenteen kehityksen kannalta. Siirrettäväksi esitetyn alueen koko ja alueella asuvien asukkaiden määrä on kuitenkin niin huomattava, että alueen siirtäminen aiheuttaisi taloudellisia menetyksiä Pöytyän kunnalle. Kun otetaan huomioon erityisesti siirrettäväksi esitetyn Heikinsuon kylän asukasmäärä, esitettyä kuntajaon muutosta ei voida pitää muutosta vastustavan Pöytyän kunnan kannalta vähäisenä. Kokonaisuutena arvioiden esitetty muutos heikentää muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Näin ollen kuntarakennelain 19 §:n mukaiset päätöksenteon edellytykset siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan eivät täyty ja valtiovarainministeriön on hylättävä esitys.

### **Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

*Heikinsuon kyläyhdistys ry* on valituksessaan vaatinut, että valtiovarainministeriön päätös kumotaan ja esitys Heikinsuon kylän siirtämisestä Auran kuntaan hyväksytään.



Vaatimuksensa tueksi yhdistys on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Esityksen tekijöiden esittämiä perusteluja ei ole huomioitu päätöksenteossa asianmukaisesti. Huomioon ei ole otettu hallintotieteiden tohtori Eero Laesterän laatimaa laskelmaa, joka osoittaa kuntajaon muutoksen aiheuttamat taloudelliset vaikutukset selvästi Pöytyän kunnan esittämiä pienemmiksi. Laesterän laskelman mukaan Pöytyä häviäisi Heikinsuon poistumisesta nykytilanteesta kahden miljoonan euron sijasta vain 271 004 euroa.

Arvioitaessa muutoksen vaikutuksia alueen asukkaiden palveluihin ja elinolosuhteisiin on otettava huomioon, että Pöytyän kunta on jo tehnyt Heikinsuon kylällä sijaitsevan koulun ja samalla kaikkien kyläkoulujen lakkautuspäätöksen, mutta Auran kunta jatkaisi koulutoimintaa niin kauan kuin se on muun muassa oppilasmäärän puolesta kannattavaa. Tällä on merkittävä vaikutus kylän elinolosuhteisiin. Henkilömäärän vaikutusta arvioitaessa on otettava huomioon, että kyseisellä alueella asuu tavanomaista enemmän suurperheitä ja sen myötä alaikäisiä asukkaita.

*Valtiovarainministeriö* on antanut lausunnon, jossa se on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Koska Pöytyän kunta vastustaa esitystä, esitys olisi voitu hyväksyä vain kuntarakennelain 19 §:n 2 momentin nojalla. Mainitussa momentissa säädettyjä päätöksenteon edellytyksiä on tullut arvioida Pöytyän kunnan kannalta. Esityksessä ei ole tuotu esiin seikkoja, joiden mukaan alueen kehittäminen edellyttäisi muutosta lain 19 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti. Esityksen tekijöiden perustelut pohjautuvat pääosin asiantuntijasuuntautumiseen ja etäisyyksiin. Valtiovarainministeriö on voinut käyttää lainmukaista harkintavaltaansa hylätessään tehdyn esityksen.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan 311 asukkaan siirtämisellä Pöytyän kunnasta Auran kuntaan olisi vähäistä suurempia vaikutuksia Pöytyän kunnalle. Arvion mukaan muutoksen myötä Pöytyän kuntaan kohdistuvat kunnallisveromenetykset olisivat noin 750 000 euroa vuosittain ja valtionosuusmenetykset noin 814 000 euroa vuosittain. Näiden lisäksi myös kunnan kiinteistöverotulot vähentyisivät. Valtionosuuksien ja kunnallisveron vuosittainen vähenemä olisi yhteensä noin 1 564 000 euroa, mikä vastaa noin 1,25 prosentin kunnallisveron tuottoa vuoden 2016 tasolla. Pöytyän kunnallisveroprosentti on vuonna 2017 jo 21,25 prosenttia, joten kysymyksessä olevan menetyksen korvaava nosto nostaisi kunnan veroprosentin tasoon 22,50 prosenttia. Tämä tekisi Pöytyän kunnan yhdeksi maan korkeimman kunnallisveroprosentin omaavaksi kunnaksi. Tämänkaltaisella muutoksella olisi merkittäviä heikentäviä vaikutuksia muutoksen kohteena olevan kunnan toimintakykyyn ja edellytyksiin vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Viimeisen tilinpäätöksen perusteella Pöytyän kunnan talous olisi lähestymässä tasapainotilaa useamman vuoden alijäämäisen tilinpäätöksen jälkeen. Kunnalla on silti edelleen kumulatiivista alijäämää aikaisempien alijäämäisten vuosien perusteella.

Esityksen tekijöiden teettämässä Eero Laesterän laskelmassa on pyritty laskemaan siirtyväksi esitetylle kunnan osalle valtionosuuden määrää. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 26 §:n mukaan tällaista kunnan osaa koskevaa erillistä valtionosuuslaskelmaa ei tehdä, vaan mikäli esitys hyväksyttäisiin, siirtyisi valtionosuutta Pöytyän kunnasta siirtyvän asukasluvun mukainen suhteellinen osuus.

Pöytyän kunta ja Auran kunta ovat lausunnoissaan tuoneet esille ristiriitaisia näkemyksiä siitä, edistäisikö esityksen toteuttaminen lain 2 §:n mukaisia kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja olisiko sillä lain 4 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia alueen asukkaiden palveluihin ja elinolosuhteisiin. Esitys on hylätty, koska kuntarakennelain 19 §:n mukaiset päätöksenteon edellytykset siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan eivät täyty. Päätöksessä ei näin ollen ole arvioitu kuntarakennelain 4 §:n mukaisten kuntajaon muuttamisen edellytysten täyttymistä.

*Pöytyän kunnanhallitus* on antanut selityksen, jossa uudistanut aiemmin esittämänsä sekä lausunut lisäksi muun ohella seuraavaa:

Pelkkään noin neljän prosentin väkiluvun muutokseen suhteutettuna kuntajaon muutosesityksestä aiheutuva Pöytyän kunnan verotulojen ja valtionosuuksien vähennys olisi noin kaksi miljoonaa euroa vuodessa. Ottaen huomioon kunnan nykyinen jo muutoinkin vaikea ja kululeikkauksia edellyttävä taloudellinen tila, on kunnan osan liitoksesta johtuva taloudellinen lisärasite Pöytyän kunnalle kohtuuton. Kuntarakennelain 19 §:n edellyttämä muutoksen vähäisyys ei toteudu kuntatalouden eikä palvelutuotannon eikä yhdyskuntarakenteen osalta. Lisäksi on otettava huomioon, että kaikki Heikinsuon kylän asukkaat eivät ole allekirjoittaneet esitystä.

*Auran kunnanhallitus* on antanut selityksen, jossa se on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Valtiovarainministeriöllä on ollut kuntarakennelain mukainen harkintavaltta tehdessään päätöstä kuntajaon muuttamisesta Pöytyän kunnan ja Auran kunnan välillä. Valtiovarainministeriö on kuitenkin perustellut päätöstään ainoastaan Pöytyän kunnalle aiheutuvien taloudellisten vaikutusten näkökulmasta. Auran kunnan näkemyksen mukaan Heikinsuon kylän liittäminen Auran kuntaan toisi kylän asukkaille luontevan toiminnallisen suunnan palveluiden saatavuuden näkökulmasta.

*Heikinsuon kyläyhdistys ry:lle* on varattu tilaisuus vastaselityksen antamiseen. Vastaselitystä ei ole annettu.

## **Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu**

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitus hylätään.

### *Perustelut*

Kuntarakennelain 19 §:n 2 momentin mukaan kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos:

- 1) muutos on muutosta vastustavan kunnan kannalta vähäinen ottaen huomioon muutoksen vaikutukset kunnan asukasmäärään, maapinta-alaan, kunnallisiin palveluihin, talouteen, elinkeinotoimintaan, yhdyskuntarakenteen kehitykseen tai muihin niihin verrattaviin seikkoihin; tai
- 2) 4 §:n 3 momentissa tarkoitettun alueen kehittäminen edellyttää muutosta eikä muutos merkittävästi heikennä muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai rahoituksesta.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on Heikinsuon kyläyhdistys ry:n valituksesta ratkaistavana, onko valtiovarainministeriö kuntarakennelain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu harkintavaltansa huomioon ottaen voinut hylätä esityksen Heikinsuon kylän alueen siirtämisestä Pöytyän kunnasta Auran kuntaan. Asiaa arvioidaan kuntarakennelain 19 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohtien nojalla muutosta vastustavan kunnan näkökulmasta.

Siirrettäväksi esitetty alue on asiassa esitetyn selvityksen perusteella pinta-alaltaan noin 11,7 km<sup>2</sup>, mikä vastaa noin 1,6 prosenttia Pöytyän pinta-alasta. Alueella asuu 331 asukasta, mikä vastaa 3,9 prosenttia Pöytyän asukasmäärästä. Asiassa on edelleen katsottava selvityksi, että Pöytyän kunnalle aiheutuisi Heikinsuon kylän alueen siirtämisestä Auran kuntaan merkittävä verotulojen ja valtionosuuksien vähennys.

Kun otetaan huomioon erityisesti siirrettäväksi esitetyn alueen asukasmäärä sekä esitetystä muutoksesta Pöytyän kunnalle aiheutuvat taloudelliset menetykset, esitettyä kuntajaon muutosta ei voida pitää muutosta vastustavan Pöytyän kunnan kannalta vähäisenä. Kuntarakennelain 19 §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan muutoksen kohteena olevan kunnan valtuuston vastustuksesta huolimatta eivät siten ole täyttyneet.

Kun edellä lausutun lisäksi otetaan huomioon valtiovarainministeriön päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetty selvitys, valtiovarainministeriön päätös ei ole hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla lainvastainen. Valitus on siten hylättävä.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi  
presidentti

Hannu Ranta (t)  
oikeusneuvos

Mika Seppälä  
oikeusneuvos

Kari Tornikoski  
oikeusneuvos

Taina Pyysaari  
oikeusneuvos

Petri Hellstén  
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

**Jakelu**

Päätös

Jäljennös

Heikinsuon kyläyhdistys ry, oikeudenkäyntimaksu 500 euroa

Valtiovarainministeriö

Pöytyän kunnanhallitus

Auran kunnanhallitus