

Oulu 31.3.2014

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö (VM149:00/2013)

Asia: Lausunto kuntarakennelain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö  
PL 28, 00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyynnössä ehdotetaan muutettavaksi kuntarakennelakia. Muutokset liittyvät kuntarakenneuudistuksen ja rakennepoliittisen ohjelman toteuttamiseen.

Valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä viime kädessä vastoin kunnan valtuuston tahtoa esitetään laajennettavaksi. Toimivallan laajentaminen koskisi ainoastaan laissa säädettävät kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia. Toimivallan käyttö olisi sidottu erityisen kuntajakoselvityksen toimittamiseen kyseisellä alueella sekä kansanäänestyksen toimitamiseen selvittäjän esittämässä ja kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyvissä kunnissa. Valtioneuvoston toimivallan käytön edellytyksenä olisi, että kuntajakoselvittäjän esitystä kannattaisi kansanäänestysalueen asukkaiden antamien äänten perusteella määräytyvä enemmistö. Valtioneuvosto voisi tällöin päättää kuntajaon muuttamisesta, jos muutokseen olisi alueen maankäytön, asumisen, liikenteen kehittämiseen tai taloudelliseen eriytymiskehitykseen liittyviä painavia syitä. Lisäksi muutoksen tulisi täyttää kuntajaon muuttamisen yleiset edellytykset.

Perustuslain 122 §:n mukaan Suomi on jaettu kuntiin, joilla on itsehallinto. Säädös on lähtökohdiltaan pysyvä ja sen tarkoituksena on ylläpitää vakiintunutta hallintojärjestelmää valtakunnallisesti. Kuntarakennelakiluonnoksessa pakkoliitoksen edellytykseksi on asetettu se, että "kuntajakoselvittäjän esitys kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön yhteenlasketun kannatuksen niissä kansanäänestyksissä, jotka toimitetaan kuntajakoselvittäjän esitykseen kuuluvissa ja kaupunkiseutuperusteet täyttävissä kunnissa". Tämä merkitsee käytännössä useimmissa tapauksissa sitä, että pakkoliitosta koskeva päätösvalta luovutetaan alueen keskuskaupungin asukkaille. Kysymys on kuntien itsehallinnon näkökulmasta täysin toisesta tilanteesta kuin rakennelaisissa jo olevassa kansanäänestyksessä, jossa kuntalaisten kansanäänestyksessä ilmaisema tahto voi sivuuttaa asianomaisen kunnanvaltuuston tahdon.

**Pohjois-Pohjanmaan liitto suhtautuu kielteisesti pakkoliitoksiin. Pohjois-Pohjanmaan liitto on jo aiemmin ilmoittanut kannakseen, että kuntaliitosten tulee perustua kuntien omaan tahtotilaan lukuun ottamatta**

**erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia. Liitokset tulee tehdä vahvasti strategisista lähtökohdista ja ottaen samalla kantaa palveluiden kattavaan ja tehokkaaseen järjestämiseen, ei pelkää mekaanisena suorituksena annettujen kriteerien täytyttyä.**

Oulun seudulla kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia ovat Kempele, Liminka ja Oulu. Kaikki kolme kuntaa ovat mukana lokakuussa 2013 valtiovarainministeriölle esitetyssä vapaaehtoisessa Oulun seudun kuntajakoselvityksessä. Oulun seudulla on jo tehty 2000-luvulla useiden muiden kaupunkiseutujen lailla vapaaehtoisesti kuntaliitoksia, jotka ovat koskeneet kuutta alueen kuntaa. Esitetty erityinen kuntajakoselvitys on päällekkäinen käytössä olevan kuntajakoselvitysmenettelyn kanssa.

### **Kaupunkiseutuperusteet**

Esityksessä on tuotu esiin viisi kaupunkiseutuperustetta: työpaikkaomavaraisuus, työssäkäyntiperuste, taajamaperuste, asuntomarkkinaperuste sekä taloudellisen eriytymisen peruste sekä itsenäisesti tulkittava keskustaajamaperuste. Mikäli neljä viidestä kaupunkiseutuperusteesta täyttyy, valtiovarainministeriö voisi asettaa erityisen kuntajakoselvityksen. Esitetyt kaupunkiseutuperusteet ovat vahvassa korrelaatio-suhteessa toisiinsa.

*Maankäyttöön liittyvät perustelut* eivät ole Oulun seudun näkökulmasta oleellisia. Maankäyttöä ohjataan maakuntakaavalla, yleiskaavalla ja asemakaavalla. Lisäksi Oulun seudulla on laadittu oikeusvaikutteinen seudullinen yleiskaava sekä maankäyttöä, asumista ja liikennettä yhteen sovittava ja ohjaava (MALPE-aiesopimus).

*Asumiseen liittyvät perusteluina* on esille tuotu kohtuuhintaisen asumisen lisäämisen tärkeyttä. Asumisen kustannustaso on erityinen ongelma pääkaupunkiseudulla, jossa asumisen kustannukset ovat hallitsemattomasti kasvaneet. Tätä ongelmaa ei ole nähtävissä Oulun seudulla johtuen keskikaupungin noudattamasta pitkäjänteisestä ja selkeästä maapolitiikasta.

*Liikenteeseen liittyvinä* perusteluina tuodaan esille, että joukkoliikennelaki ei velvoita kuntia järjestämään tai rahoittamaan joukkoliikennettä. Oulun kaupunki toimii jo nykyisin Oulun seudulla joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena.

*Kuntien taloudellisen eriytymiskehityksen* perusteluina on tuotu esille segregatio sekä tulokertymäerot keskikaupungin ja kehyskunnan välillä. Alueiden segregatio on vakava kysymys. Segregatio-ongelma on nähtävissä keskikaupunkien ja ns. kehyskuntien välillä sekä suurten kaupunkien sisällä. Uuden Oulun seurauksena tämä ongelma on lieventynyt Oulun seudulla.

*Kilpailukyvyyn* näkökulmasta esitys on puutteellinen. Lakiesitys ei koske pääkaupunkiseutua, missä mahdollistetaan (pakko)kuntaliitosten vaihtoehtona kuntien yhteistoiminta samojen kysymysten ja ongelmien ratkaisussa. Jos tarkastellaan pääkaupunkiseudun asemaa Suomen kansallisen kasvun

ja kilpailukyvyn näkökulmasta, syntyvät erityiset perusteet kuntaliitoksien toteuttamiselle nimenomaan pääkaupunkiseudulla. Kilpailukyvyn rakentamiseksi kaupunkiseuduilla tarvitaan strategisia kuntaliitoksia, joiden perusta löytyy vapaaehtoisuudesta.

**Annettu esitys on erittäin vahvasti kunnan itsehallintoon puuttuva toimenpide, jonka aiheuttamia merkittäviä ongelmia ei ole analysoitu.** Pakkokuntaliitoksen yhteensopivuus kunnalliseen itsehallintoon ja kansalaisten oikeuteen päättää itsenäisesti kunnan asioista rikotaan esityksessä tavalla, mikä on omiaan heikentämään merkittävästi luottamusta oikeusjärjestelmään ja poliittisiin päätöksentekijöihin. Yksipuolisten pakkotoimenpiteiden kynnyksen asetettava poikkeuksellisen korkealle. Tämän kynnyksen ylittäviä perusteluja ei ole esitetty.

Valtioneuvoston ratkaisulta

Kaikki kaupunkiseutuperusteet ovat luonteeltaan viimekädessä taloudellisia ja suhteellisia arvioitaessa kuntien yhdistämisen kautta saatavia hyötyjä. Esitetystä muodosta lakiesityksessä valtioneuvostolle annettava ratkaisulta puetaan juridiseen muotoon, vaikka viimekädessä on kyse tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Samaan lopputulokseen päästäisiin kuntarakenteen osalta jätettäessä harkintavalta kunkin yksittäisen tapauksen osalta eduskunnalle.

#### **Vaikutusten arviointi**

Lakiluonnoksen vaikutusten arviointi jää yleispiirteisiin keskittyväksi kevyeksi arviointiksi. Lakiluonnoksen yhteydessä esitetyt perustelut kaupunkiseutujen kuntaliitoksista saatavista hyödyistä perustuvat oletuksiin, eikä vastoin kuntien tahtoa toteutetuista liitoksista mahdollisesti seuraavia haittoja ole analysoitu riittävästi. Kuntaliitosselvityksissä on olennaista analysoida tarkasti ja tuoda perustellusti esille sekä liitosten mahdolliset hyödyt että haitat, ja mitä ne merkitsevät yksittäisen kunnan kannalta.

POHJOIS-POHJANMAAN LIITTO

Samuli Pohjamo  
Maakuntahallituksen  
puheenjohtaja

Pauli Harju  
Maakuntajohtaja