

LAUSUNTO LUONNOKSESTA KUNTARAKENNELAIN MUUTTAMISESTA

38/00.08.080/2014

Kh § 76

Valtiovarainministeriö on lähettänyt kaupungille 17.1.2014 lausuntopyynnön koskien luonnosta kuntarakennelain muuttamisesta:

”Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne.

Kuntauudistusta ohjaava kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013. Lakiin lisättiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityserusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi kielilakia muutettiin eräiltä osin.

Hallituksen syksyllä 2013 päättämän rakennepoliittisen ohjelman mukaan aluekehityksen kannalta keskeisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyden, alueen elinvoimaisuuden kehittämisen ja palvelujen tehokkaan järjestämisen turvaamiseksi valmistellaan kuntarakennelain täydennys. Tällä lisätään perustuslain asettamien reunaehtojen mukaisesti kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa kuntarakennelain 4 d §:n 3 mom:ssa tarkoitettulla yhtenäisellä työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennealueella. Valtioneuvoston toimivallan lisääminen rajoitetaan selkeillä reunaehdoilla ja alueen asukkaiden enemmistön tahtotilaan sitomisella. Toimivallan käyttö rajoitettaisiin tilanteisiin, joissa kuntarakennelain tavoitteet eivät ole toteutettavissa vapaaehtoisesti. Kielellisten oikeuksien toteutuminen varmistetaan.

Rakennepoliittisen ohjelman linjauksen perusteella on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi kuntarakennelain muuttamisesta.

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa oheisesta luonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- kaupunkiseutuperusteista
- menettelystä
- valtioneuvoston päätösvallan rajoista
- vaikutusarvioinnista

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 28.3.2014 mennessä.”

Valtiovarainministeriön tiedotteessa 5/2014, 17.1.2014 ”Valtioneuvostolle ehdotetaan laajennettua toimivaltaa kaupunkiseutujen kuntaliitoksissa” on laki- luonnosta selostettu seuraavasti:

”Esityksessä valtioneuvostolle ehdotetaan laajennettua toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä viime kädessä vastoin kunnanvaltuustojen tahtoa. Menettely koskisi kaupunkiseutuja, joiden työssäkäyntialueella on vähintään 100 000 asu-

kasta. Säännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi Helsingin työssäkäyntialueella, jossa on parhaillaan käynnissä metropolihallintolain valmistelu.

Esityksen tavoitteena on kilpailukyvyyn ja elinvoiman vahvistaminen, yhdyskuntarakenteen hallinnan sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun edistäminen niillä kaupunkiseuduilla, jotka ovat asukkaiden työssäkäynnin, asioinnin sekä palvelujen käytön kannalta toiminnallisesti yhtenäisiä. Lisäksi esityksen tavoitteena on luoda edellytyksiä kaupunkiseutujen kohtuuhintaiselle asuntotuotannolle, vahvistaa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä estää alueen taloudellinen eriytyminen.

Valtiovarainministeriö voisi käynnistää erityisen kuntajakoselvityksen, jos kunta täyttää kaupunkiseutuperusteet. Kaupunkiseutuperusteet kuvaavat kaupunkiseudun maankäyttöön, asumiseen, liikenteen kehittämiseen sekä taloudelliseen eriytymiseen liittyviä ongelmia. Perusteet on johdettu kuntarakennelain selvitysvelvollisuusperusteista sekä kuntajaon kehittämisen tavoitteista, joita ovat muun muassa elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne.

Kaupunkiseutuperusteet

Kaupunkiseutuperusteet jakautuvat kahteen kategoriaan: perusteisiin, joissa on täytettävä neljä viidestä sekä keskustaajamaperusteeseen, joka yksin riittää perusteeksi menettelyn käynnistymiseen.

Kaupunkiseutuperusteita, joista on täytettävä neljä viidestä ovat:

- Työpaikkaomavaraisuusperuste
- Työssäkäyntiperuste
- Lähitaajamaperuste
- Asuntomarkkinaperuste
- Alueen taloudellinen eriytymisperuste

Työpaikkaomavaraisuusperusteella tarkoitetaan kunnassa sijaitsevien työpaikkojen määrää suhteessa alueella asuvaan työlliseen työvoimaan. Työpaikkaomavaraisuusperuste täytyisi, jos kunnan työpaikkaomavaraisuus on alle 80 prosenttia.

Työssäkäyntiperuste puolestaan täytyisi, jos vähintään 40 prosenttia kunnan työssäkäyvistä työvoimasta käy töissä keskuskunnassa.

Lähitaajamaperuste täytyisi, jos työssäkäyntialueen keskuskunnan tai siihen rajoittuvan kunnan keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuisi kunnan rajan yli tai kunnan keskustaajama ylittäisi kuntarajan.

Asuntomarkkinaperuste kuvaa muuttojen alueellista riippuvuutta eli yhtenäistä asuntomarkkina-aluetta: peruste täyttyisi, jos yli 40 prosenttia kunnan kaikista muutoista tapahtuu kunnan ja työssäkäyntialueen keskuskunnan välillä.

Taloudellinen eriytymisperuste on kaikkien tulo- ja lähtömuuttajien tulojen välinen erotus viiden viimeisen vuoden keskiarvona. Peruste kuvaa kaupunkiseudun kuntien välisen valikoivan muuttoliikkeen aikaansaamaa alueen taloudellista eriytymistä. Perusteen raja-arvona on 150 euroa asukasta kohden vuodessa.

Keskustaajamaperuste koskee käytännössä kuntia, jotka ovat kasvaneet kiinni yhteen.

Kaupunkiseutuperusteet täyttyvät tällä hetkellä 24 kehyskunnassa yhdeksällä kaupunkiseudulla. Nykyisellään valtioneuvoston toimivalta koskisi Joensuun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Oulun, Porin, Tampereen, Turun ja Vaasan kaupunkiseutuja.

Tarkastelun pääpaino yhdyskuntarakenteessa

Valtioneuvoston laajennettu toimivalta olisi sidottu menettelyllisesti erityisen kuntajakoselvityksen toimittamiseen kyseisellä alueella sekä kunnalliseen kansanäänestykseen. Erityinen kuntajakoselvitys voitaisiin asettaa koskemaan kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia. Selvityksessä olisi tarkasteltava ennen kaikkea maankäytön, asumisen ja liikenteen toimivuutta ja kehittämistä alueella sekä taloudellista eriytymistä.

Mikäli kuntajakoselvittäjä esittäisi selvityksen tuloksena kuntaliitosta, joka ei saisi kunnanvaltuustojen hyväksyntää, valtioneuvosto voisi päättää järjestää kuntaliitoksesta kunnallisen kansanäänestyksen selvittäjän esittämällä ja kaupunkiseutuperusteet täyttävällä alueella. Jos kansanäänestysalueella yhteenlaskettujen äänten enemmistö olisi kuntaliitoksen kannalla, olisi valtioneuvostolla oikeus päättää liitoksesta. Muussa tapauksessa valtioneuvostolla ei olisi oikeutta viedä liitosesitystä eteenpäin. Asukkailla olisi näin ollen veto-oikeus.

Pelkkä myönteinen äänestystulos ei kuitenkaan sinetöisi kuntaliitosta, vaan valtioneuvoston päätöksessä edellytettäisiin, että muutokselle olisi oltava alueen maankäyttöön, asumiseen, liikenteen kehittämiseen tai taloudelliseen eriytymiskehitykseen liittyviä painavia syitä. Lisäksi kuntajaon muuttamisen yleisten perusteiden tulisi täyttyä. Näitä ovat muun muassa alueellinen eheys ja kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Valtioneuvoston laajennettu toimivalta voisi koskea vain kaupunkiseutuperusteet täyttävää kuntaa. Jos selvittäjän ehdotus koskee myös suostumuksen perusteella selvitykseen mukaan tulevia kuntia, valtioneuvostolla ei olisi oikeutta päättää kuntaliitoksesta. Liitospäätös edellyttäisi tällöin muun kuin kriisikunnan

osalta, että se esittää liitosta valtioneuvostolle. Kuntaliitoksesta päätettäisiin tässäkin tapauksessa samassa valtioneuvoston päätöksessä.

Ei pakkoliitosautomaattia

Lakimuutoksella ei olla luomassa pakkoliitosautomaattia, vaan tarkoituksena on antaa valtioneuvostolle mahdollisuus päättää kuntien yhdistymisestä silloin, kun siihen on olemassa painavat ja perustellut syyt eikä ongelmia voida muilla tavoin ratkaista. Kuntien omat ratkaisut ovat jatkossakin ensisijaisessa roolissa.

Menettely toteutettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2015 siten, että kuntaliitokset voisivat tulla voimaan vuoden 2017 alusta. Valtiovarainministeriö voisi jatkossa arvioida kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä enintään kerran kunnallisvaalikaudessa.

Hallitus linjasi kuntarakennelain täydentämisestä rakennepoliittisessa ohjelmassaan elokuussa 2013.”

Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2014.

Satakunnassa / Porin kaupunkiseudulla kaupunkiseutuperusteet täyttyvät Harjavallan, Luvian, Nakkilan ja Ulvilan kuntien osalta. Harjavallassa täyttyvät keskustaajama- ja lähitaajamaperusteet (ks. kartta).

Kaupunginjohtajan ehdotus: Kaupunginhallitus päättää antaa Valtiovarainministeriön kuntarakennelain muuttamista koskevasta lakiluonnoksesta liitteen mukaisen lausunnon.

Lisätietojen antaja: kaupunginjohtaja Jaana Karrimaa, puh. 044 432 5201.

Päätös: Päätösehdotus hyväksyttiin.

Liitteet

Liite 2	HARJAVALLAN LUONNOKSESTA MUUTTAMISESTA	KAUPUNGIN KUNTARAKENNELAIN	LAUSUNTO
Liite 3	LIITEKARTTA		

HARJAVALLAN KAUPUNGIN LAUSUNTO LUONNOKSESTA KUNTARAKENNELAIN MUUTTAMISESTA

1.7.2013 voimaan tullessa kuntarakennelaisissa on Harjavallan kaupungin selvityssuunnaksi yhdyskuntarakennekriteerin perusteella määrätty Pori / Porin kaupunkiseutu. Harjavallan valtuusto on 12.8.2013 tehnyt päätöksen osallistumisesta vapaaehtoiseen Porin kaupunkiseudun kuntarakenneselvitykseen. Työ on käynnissä: nykytilanne on selvitetty ja selvitystyön alla ovat kuntarakennelain vaatimat muut osiot. Työ valmistuu loppukeväästä 2014, jonka jälkeen Harjavallan valtuusto arvioi osaltaan, onko kaupungilla edellytyksiä kuntaliitokseen Porin kaupunkiseudulla.

Lausunnolla oleva kuntarakennelain muuttamista koskeva lakiluonnos kohdistuu Harjavallan kaupunkiin. Ns. pakkoliitosmahdollisuus koskisi kaupunkia keskustaajama- ja lähitaajamaperusteilla. Keskustaajamaperuste koskee käytännössä kuntia, jotka ovat kasvaneet kiinni yhteen. Tämä olisi yksinään riittävä peruste pakkoliitosmenettelyn käynnistymiseen. Lähitaajamaperuste täyttyy, jos työssäkäyntialueen keskuskunnan tai siihen rajoittuvan kunnan keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuisi kunnan rajan yli tai kunnan keskustaajama ylittäisi kuntarajan. Lähitaajamaperuste on kuitenkin vain yksi kaupunkiseutuperusteista eikä yksinään riitä pakkoliitosmenettelyn käynnistymiseen.

Kaupunkiseutujen yhdistämistarvetta puoltaa yleisesti tarve yhteiseen maankäytön suunnitteluun silloin, kun taajamat kasvavat yhteen ja etenkin kuntarajoille syntyy huonosti yhteen sopivia rakenteita: asukkaat liikkuvat kuntarajan yli töihin ja palveluihin, mutta kunnat suunnittelevat alueitaan ottamatta naapurikuntaa huomioon. Tällöin liikenteen ja palvelujen järjestäminen ei onnistu optimaalisella tavalla kokonaisuutena. Tämä ongelma ilmenee kasvukeskuksissa, joihin Porin kaupunkiseutu ei kuulu.

Kuntarakennelain muuttamisen luonnoksessa em. yhdyskuntasuunnittelun tarve on nimetty keskustaajamaperusteeksi. Harjavalta kuuluu Porin keskustaajamaan yhtenäisen ”taajamanauhan” perusteella, mutta tämän nauhan perusteet ovat kyseenalaiset. Taajaman määrittelyssä käytetty laskentamenetelmä johtaa Porin kaupunkiseudulla erikoiseen kapeaan nauhaan, joka syntyy Kokemäenjoen varteen vuosisatojen aikana muodostuneesta jokeen, Huovintiehen ja hyvään viljelymaahan tukeutuneesta tavallista tiheimmästä maaseutuasutuksesta. Taajamakriteeri on täytynyt Ulvila–Nakkila välillä 1980-luvulla ja Harjavalta–Nakkila -välillä 1990-luvulla lähinnä mautilojen konehallien rakentamisesta, koska uutta asutusta ei juuri ole tullut. Suurimpia konehalleja on rakennettu suurille mautiloille, joiden kohdalla tilastoruuduissa ennen on ollut laajojen peltoalueiden johdosta tyhjiä kohtia.

Valtiovarainministeriön tiedotteessa 5/2014 mainitaan: ”**Kaupunkiseutuperusteet kuvaavat kaupunkiseudun** maankäyttöön, asumiseen, liikenteen kehittämiseen sekä taloudelliseen eriytymiseen liittyviä **ongelmia.**”

Harjavallan osalta ongelmana pitäisi siis olla sellainen yhdyskuntarakenne, jossa kunnat ovat kasvaneet yhteen ja se aiheuttaa mm. maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelussa ongelmia.

Näitä ongelmia ei kuitenkaan ole: Harjavallan ja Nakkilan välillä on Kokemäenjoen eteläpuolella 6 km haja-asutusnauhaa, jossa on pieniä tihentyimiä, mutta ei taajamaa, jonka maankäyttöä pitäisi laajasti suunnitella asemakaavalla. Joen pohjoispuolella taajamanauha katkeaa laajaan metsäalueeseen millä tahansa taajamakriteerillä. Asemakaava-alue on hyvä taajama-alueen määrite, kun kuntaliitoksen tarpeellisuutta pohditaan yhdyskuntarakenteen näkökulmasta, koska asemakaavoja on jo vuosikymmenet laadittu alueille, joilla tiivis/laajeneva yhdyskuntarakenne edellyttää maankäytön suunnittelua asumisen, palveluiden ja liikenteen takia. Asemakaavaa tarvitsevat taajama-alueet on täällä ehditty jo kaavoittaa, koska kasvua ei ole 1980-luvun jälkeen ollut. Kuntakeskusten välillä ei juuri tapahdu rakentamista: Harjavallassa kumottiin vuonna 2013 Nakkilan rajalta 105 hehtaaria asemakaavoja, koska ne eivät olleet toteutuneet 60 vuoden kuluessa. Sekin osoittaa, ettei yhteistä maankäytön suunnittelutarvetta ”yhteen kasvaneiden” kuntien rajalla ole tulossa, kun vanhoja asemakaavoja kumotaan tarpeettomina.

Ympäristöhallinnon tavoite on tiivistää yhdyskuntarakennetta, mikä on paitsi ympäristösyistä, myös kuntatalouden kannalta järkevää. Siksi nykyisten taajamien välinen haja-asutusnauha ei tulevaisuudessa täydenny, vaan rakentaminen keskittyy nykyisiin kuntakeskuksiin. Haja-asutusnauha ei siis tule kasvamaan umpeen yhtenäiseksi taajamanauhaksi Ulvila-Nakkila-Harjavalta väleillä.

”Keskustaajamanauhan” kohdalla olevaa maantietä Harjavallasta Nakkilaan ajaessa on ”Taajama päättyy” -liikennemerkkin jälkeen ”haja-asutusnauhaa” 6 km, jonka jälkeen vasta alkaa Nakkilan taajama. Liitteenä on kartta, josta kuntakeskusten välillä oleva rakennuskanta ilmenee.

Harjavallan ja Nakkilan välillä ei tiheä asutus aiheuta ongelmia maankäytön suunnittelussa. - Sen sijaan ajankohtainen ongelma on alueen ainoan Nakkilan kunnan puolella sijaitsevan kyläkoulun lopetustarve, koska koululaiset vähenevät. Taajamat ovat nyt etääntymässä, kun väki niiden väliltä vähenee.

Harjavallan kaupunki katsoo, ettei keskustaajamaperuste sen osalta täyty. Harjavallan kaupunki ei ole kasvanut kiinni Porin kaupunkiin, Ulvilan kaupunkiin tai Nakkilan kuntaan. Harjavallan kaupunki ei ole edes Porin kaupungin rajanaapuri. Taajamakriteereillä, joissa on huomioitu muutkin rakennukset kuin asuinrakennukset, on tilastollisesti saatu näyttämään siltä, että keskustaajamaperuste täytyisi. Jokainen voi omin silmin havaita, ettei tällaista kiinnikasvamista ole tosiasiallisesti tapahtu-

nut. Tämän vuoksi Harjavallan kaupunki tulee poistaa niiden kuntien joukosta, joita lausunnon kohteena oleva kuntarakennelain muuttaminen koskee.

Mikäli Harjavallan kaupunkia ei kyseiseltä listalta poisteta eikä kaupunki olisi mukana mahdollisessa vapaaehtoisessa Porin kaupunkiseudun kuntaliitoksessa, voitaisiin kaupunki määrätä erityisen kuntajakoselvityksen kohteeksi. Mikäli kuntajakoselvittäjä esittäisi kuntaliitosta, jota Harjavallan valtuusto ei hyväksyisi, valtioneuvosto voisi päättää järjestää kuntaliitoksesta kunnallisen kansanäänestyksen, jossa alueen yhteenlaskettujen äänten enemmistö päättäisi liitoksesta. Porin kaupunkiseudun viidessä ns. pakkoliitoskunnassa on 31.1.2014 tilanteessa 93.447 äänioikeutettua. Harjavallan kaupungin 6.164 äänioikeutetun mielipiteellä ei olisi käytännössä mitään merkitys alueellisessa kansanäänestyksessä. Ehdotettu alueellisen kansanäänestyksen käyttöönotto olisi erittäin vahvasti sekä perustuslain takaaman kunnallisen itsehallinnon että maassamme vallalla olevan demokratiakäsityksen vastainen, ja siitä tulee ehdottomasti luopua.

Lakiluonnoksen mukaan ministeriö arvioi kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä ensimmäisen kerran vuonna 2015. Tämän jälkeen ministeriö arvioi enintään kerran kunnallisvaalikaudessa, täytyvätkö erityisen kuntajakoselvityksen suorittamisen perusteet. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että lakiluonnoksen mukaiset pakkoliitoskunnat roikkuisivat ns. löyhässä hirressä kunnallisvaalikaudesta toiseen. Tämä ei edesauttaisi kunnan pitkäjänteistä kehittämistä kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.

Lakiluonnos kohtelisi kuntia erittäin epätasa-arvoisesti, koska niillä kunnilla, joita lakiluonnos koskee, ei olisi käytännössä mitään muuta kuntaliitosvaihtoehtoa. Myös tämä on mitä suurimmassa määrin kunnallisen itsehallinnon periaatteiden vastaista.

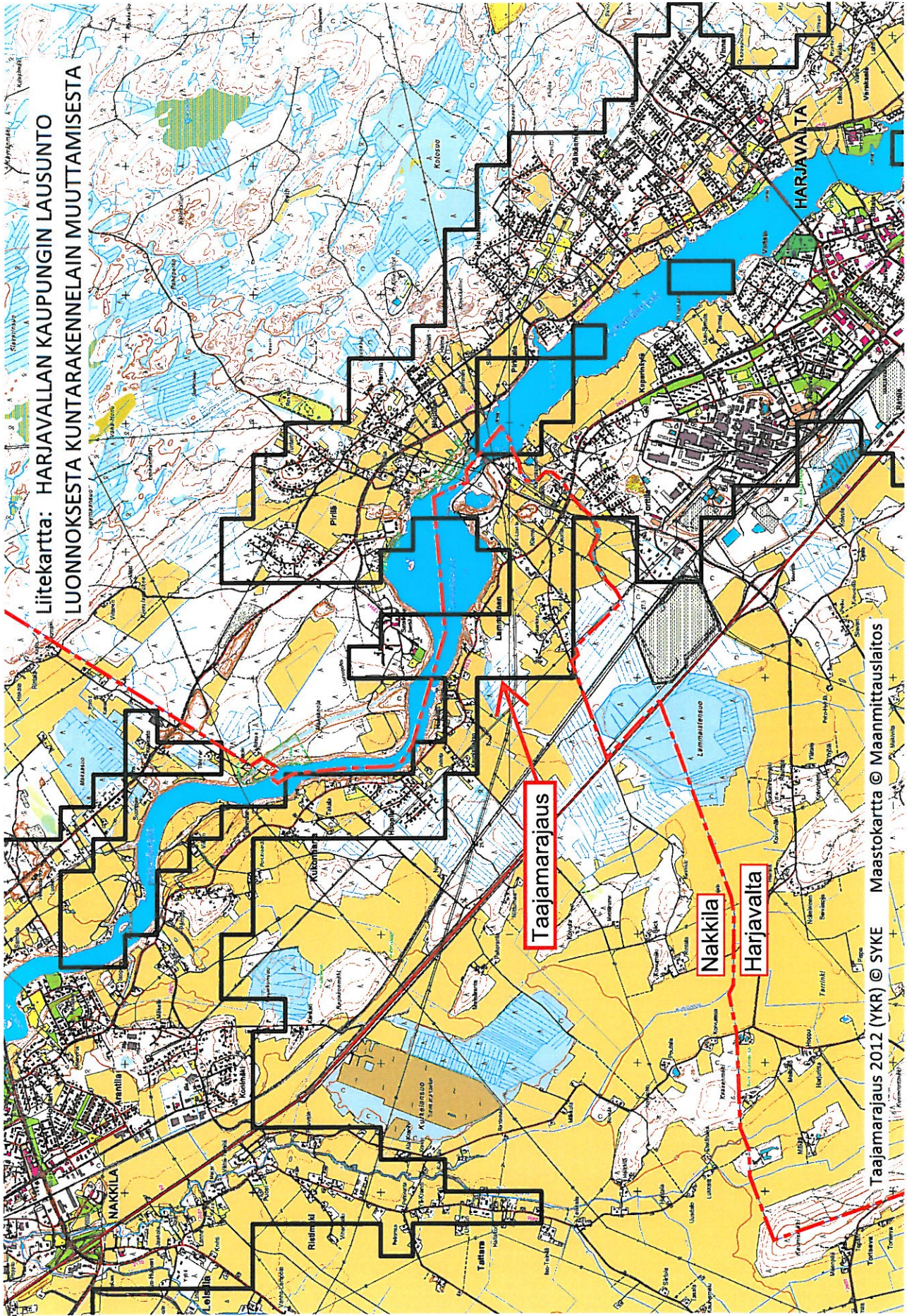
Maassamme on meneillään lukuisia kuntia koskevia merkittäviä muutoshankkeita, kuten kuntalain uudistus, sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistaminen, kuntien tehtävien arviointi ja valtiosuusjärjestelmän uudistus. Uudistukset saattavat vaikuttaa hyvinkin merkittävästi yksittäisten kuntien kykyyn vastata kuntalaisten yhdenvertaisista palveluista maamme eri osissa. Valtioneuvostolla tulee tässä tilanteessa olla malttia odottaa ja katsoa, missä laajuudessa maahan ja erityisesti suuremmille kaupunkiseuduille syntyy vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Vasta tämän jälkeen on tarkoituksenmukaista edes harkita lakiluonnoksen mukaisten pakkoliitosmenettelyjen säätämistä.

Harjavallan kaupunki katsoo, että lausunnolla olevan lakiluonnoksen mukaista hallituksen esitystä ei tule antaa eduskunnalle. Jos hallituksen esitys kuitenkin annetaan eduskunnalle luonnoksen tai likimain luonnoksen mukaisena, se tulee käsitellä perustuslain säätämisyksityksessä.

Liite

Liitekartta

Liitekartta: HARJAVALLAN KAUPUNGIN LAUSUNTO
LUONNOKSESTA KUNTARAKENNELAIN MUUTTAMISESTA



Päivämäärä 24.3.2014/76 §

Muutoksen- hakukielto ja sen peruste	<input checked="" type="checkbox"/> Koska päätös koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, kuntalain 91 §:n nojalla tästä päätöksestä ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta <input type="checkbox"/> Muu peruste, mikä
---	---

Liitetään otteeseen/päätökseen

Kaupunginhallitus

24.03.2014

Osallistujat

	Nimi	Tehtävä	Lisätiedot
Läsnä	Rauta Markku Puolakka Kristiina	kh:n puheenjohtaja kh:n I varapuheenjohtaja	
	Lukka Sari Mäkinen Leila Salomäki Lassi Tuomela Pirjo-Riitta Tuovinen Jarmo Yli-Kleemola Martti Keinonen Tapio	jäsen jäsen jäsen jäsen jäsen jäsen varajäsen	
Poissa	Henttinen Kari	Kh:n II varapuheenjohtaja	
Muu	Nummikari Reijo Paavilainen Mauri Ketola Tuija Karrimaa Jaana Luoma Olli	valtuuston puheenjohtaja valtuuston I varapuheenjohtaja valtuuston II varapuheenjohtaja kaupunginjohtaja, esittelijä hallintojohtaja, pöytäkirjanpitäjä	

Allekirjoitukset



Markku Rauta
Puheenjohtaja



Olli Luoma
Pöytäkirjanpitäjä

Käsitellyt asiat

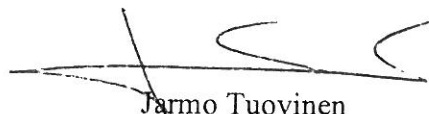
§ 70 - 83, sivut 128-161. Pöytäkirjan liitteet nrot 9-11.

Pöytäkirjan tarkastus

Harjavallassa 24.3.2014




Leila Mäkinen



Jarmo Tuovinen

Pöytäkirja on ollut yleisesti nähtävänä 26.3.2014

Kaupungin kirjaamossa klo 9.00 -15.00.




Olli Luoma, hallintojohtaja

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta
pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Harjavallassa 26.3.2014

Virallisesti



Olli Luoma, hallintojohtaja

Pöytäkirjan tarkastajat

