

Kaupunginhallitus
Ote Pöytäkirjasta

n:o 11/2014

Aika: 24.03.2014 klo 15.30 – 16.54

Paikka: Kaupunginhallituksen sali

Läsnä:

Varsinaiset jäsenet:

Ilkka Viljanen, puheenjohtaja

Jarkko Nissinen, I vpj

Rami Lehto, II vpj

Jorma Ratia

Sari Niinistö

Merja Vahter

Jari Hartman

Sirkku Hildén

Susanna Iivonen-Pekesen

Maarit Tuomi

Antti Holopainen

Valtuuston puheenjohtajat:

Mika Kari, klo 16.29

Juha Rostedt

Kirsti Vaara

Hannu Himanen

kaupunginvaltuuston puheenjohtaja

kaupunginvaltuuston I vpj

kaupunginvaltuuston II vpj

kaupunginvaltuuston III vpj

Viranhaltijat:

Jyrki Myllyvirta

Anne-Maj Salmi

Matti Kuronen

Mikko Komulainen

Maritta Vuorinen

Pekka Virkkunen

Heini Moisio

kaupunginjohtaja

henkilöstöjohtaja

toimialajohtaja

toimialajohtaja

toimialajohtaja

kaupunginlakimies

viestintäpäällikkö

Poissa:

Mika Mäkinen

konsernipalvelujohtaja

Asiantuntijat:

Pöytäkirjanpitäjä:

Janne Mäki

kaupunginsihteeri

LAHTI

KAUPUNGINHALLITUKSEN puolesta:

Ilkka Viljanen

Janne Mäki

Otteen oikeaksi todistaa konsernipalvelujen kansliassa maaliskuun 26 päivänä 2014

viran puolesta:

Kaupunginsihteeri



Janne Mäki

Otteen saaja:

Valtiovarainministeriö

PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

Lahden kaupungin lausunto luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta

D/410/03.00.00.00/2014

Perusteluosa

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Lahden kaupungilta lausuntoa luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta. Ministeriö pyytää erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

1. kaupunkiseutuperusteista
2. menettelystä
3. valtioneuvoston päätösvallan rajoista
4. vaikutusarvioinnista

Lausunto on toimitettava valtiovarainministeriöön viimeistään 31.3.2014.

TAUSTAA

Kuntarakennemuutostusta ohjaava kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013. Tuolloin lakiin lisättiin säädökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityisperusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säädöksiä.

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 tarkoitetulla 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.

LAKILUONNOKSEN SISÄLTÖ

Valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä viime kädessä vastoin kunnanvaltuuston tahtoa esitetään laajennettavaksi. Toimivallan laajentaminen koskisi ainoastaan laissa säädettävät kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia. Toimivallan käyttö olisi sidottu erityisen kuntajakoselvityksen toimittamiseen kyseisellä alueella sekä kansanäänestyksen toimittamiseen selvittäjän esittämissä 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.

Ministeriö voisi asettaa erityisen kuntajakoselvityksen, jos kunta täyttää neljä seuraavista kaupunkiseutuperusteista:

1. Työpaikkaomavaraisuusperuste: kunnan työssäkäyvistä väestöstä alle 80 %:lla on työpaikka kunnan alueella;
2. Työssäkäyntiperuste: kunnan työssäkäyvistä väestöstä vähintään 40 % käy työssä työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella;
3. Lähitaajamaperuste: työssäkäyntialueen keskuskunnan tai siihen rajoittuvan kunnan keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuu kunnan rajan yli tai kunnan keskustaajama ylittää kuntarajat;
4. Asuntomarkkinaperuste: työssäkäyntialueen keskuskunnan ja toisen kunnan välisessä asukkaiden muuttoliikkeessä yli 40 % tapahtuu asianomaisten kuntien välillä;
5. Alueen taloudellisen eriytymisperuste: edellä 4 kohdassa tarkoitettussa muuttoliikkeessä tulo- ja lähtömuuttajien kaikkien tulojen välinen erotus kalenterivuoden aikana on 150 euroa asukasta kohden tai sitä suurempi.

Lisäksi erityinen kuntajakoselvitys voitaisiin asettaa, jos työssäkäyntialueen keskuskunnan ja yhden tai useamman kunnan yhdistää yhtenäisen keskustaajama tai jos kuntia yhdistää kuntarajat ylittävä keskustaajama ja yhtenäisen keskustaajama vaikuttavat olennaisesti yhdyskuntarakenteen toimivuuteen.

Erityinen kuntajakoselvitys koskisi lähtökohtaisesti vain kuntia, jotka muodostavat kaupunkiseutuperusteiden perusteella yhtenäisen alueen. Kaupunkiseutuperusteet koskisivat vain niitä työssäkäyntialueita, joissa on vähintään 100 000 asukasta. Säännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi Helsingin työssäkäyntialueella

Valtiovarainministeriö voisi arvioida enintään kerran kunnallisvaalikauden aikana kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä. Jos kunta täyttäisi neljä viidestä perusteesta tai kuntia yhdistäisi kuntarajat ylittävä keskustaajama, valtiovarainministeriö voisi asettaa alueelle erityisen kuntajakoselvityksen. Selvitykseen voitaisiin nimetä mukaan muitakin kuntia, jos kaikki alueeseen kuuluvat kunnat antavat siihen suostumuksensa tai kunnan kuulumisen selvitykseen olisi muutoin välttämätöntä ja kunta on antanut selvitykseen suostumuksensa. Suostumusta ei vaadittaisi kuitenkaan erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan osalta.

Erityinen kuntajakoselvitys toimitettaisiin alueella muutoin samalla tavoin kuin muutkin erityiset kuntajakoselvitykset, mutta selvityksessä olisi erityisesti tarkasteltava maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittymistä alueella sekä taloudellista eriytymistä. Jos kunnanvaltuusto ei hyväksyisi kuntajakoselvittäjän mahdollista kuntajaon muutosesitystä, valtioneuvosto voisi määrätä kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyvällä alueella toimitettavaksi kunnallisen kansanäänestyksen. Kansanäänestyksen tulos laskettaisiin yhteenlaskettuna tuloksena niissä kunnissa, jotka

kuuluvat kuntajakoselvittäjän esitykseen. Kansanäänestyksen tulos olisi edellytys valtioneuvoston toimivallan käytölle.

Valtioneuvosto voisi päättää kuntajaon muuttamisesta, jos kuntajaon muuttamisen yleiset edellytykset täyttyvät ja muutokselle olisi alueen maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen tai kuntien taloudellisen eriytymiskehitykseen liittyviä painavia perusteita. Jos selvittäjän esitys koskisi muita kuin kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyviä kuntia, kuntien yhdistyminen edellyttäisi kunnan esitystä. Näiden kuntien osalta valtioneuvostolla ei olisi muutoin toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä.

Kunnalla olisi oikeus saada yhdistymisavustusta sekä korvausta valtionosuuksien menetyksistä, jos kuntien yhdistyminen tulisi voimaan valtioneuvoston päätöksen perusteella vuoden 2017 alusta lukien. Ensimmäinen lain mukainen kaupunkiseutuperusteiden täyttymisen arviointi tehtäisiin vuonna 2015.

LAUSUNTO

Lahden kaupunki on parhaillaan mukana Salpausselän kuntajakoselvityksessä, joka alkoi 1.11.2013. Muut kuntajakoselvityksessä mukana olevat kunnat ovat Hollola, Hämeenkoski, Iitti, Kärkölä ja Nastola. Kuntajakoselvitys valmistuu syksyllä 2014, jonka jälkeen mukana olevat kunnat ottavat siihen kantaa.

Kaupunkiperusteet ja menettely

Lahden kaupunki pitää kaupunkiseutuperusteita pääosin onnistuneina. Ne täydentävät nykyisiä kuntarakennelain selvitykserusteita ja kuvaavat hyvin kuntien riippuvuutta keskuskaupungista. Määritellyt kriteerit ovat selkeitä ja arvioivat kuntien suhdetta monesta eri näkökulmasta. Ne ovat myös tilastollisin tiedoin määriteltävissä ulkopuolisten toimijoiden toimesta. Tällä turvataan kaikille osapuolille tasapuolinen kohtelu kaupunkiperusteiden tarkastelussa.

Lahden kaupunki katsoo, että kaupunkiseutuperusteiden määrittely ja menettely ovat esitetystä muodostaan toteuttamiskelpoinen, kun se rajataan esitetystä tavalla vain korkeat raja-arvot täyttäviin kuntiin ja arviointimenettely toteutetaan vain kerran kunnallisvaalikaudessa.

Valtioneuvoston päätösvallan rajat

Lahden kaupunki katsoo, että vapaaehtoisuuteen ja yhteistyöhön perustuva kuntarakennemuutos tulee olla ensisijainen toimintatapa kuntien liitoksissa. Alueen elinvoimaisuuden ja kuntauudistuksen tavoitteiden turvaamiseksi on kuitenkin hyvä, että valtioneuvostolla on toimivaltaa tehdä tarvittavia päätöksiä, mikäli kunnat eivät omaehtoisesti huomioi kuntajakoselvityksen johtopäätöksiä eivätkä ryhdy niiden mukaisiin tarvittaviin toimenpiteisiin.

Esityksessä on periaatteellisesti tärkeää, että myös keskuskunnan asukkaiden mielipiteillä on kansanäänestyksessä yhtäläinen merkitys päätettäessä kuntarakenteen uudistamisesta kaupunkiseudulla. Kaupunkiseutu muodostaa kuntarajat ylittävän toiminnallisen kokonaisuuden ja näin ollen alueen kaikilla kuntalaisilla tulee olla yhtäläiset oikeudet vaikuttaa päätettäessä alueen

elinvoimaisuudesta ja kehittämisestä.

Lahden kaupunki puoltaa valtioneuvoston toimivallan lisäämistä ehdotetulla tavalla vain niissä tapauksissa, joissa toimivallan käyttö perustuu kaupunkiseudun maankäyttöön, asumiseen, liikenteen kehittämiseen tai eriytymiskehitykseen liittyviin poikkeuksellisen painaviin syihin.

Vaikutusarviointi

Esityksessä on arvioitu missä kunnissa täytyisivät kaupunkiseutuperusteet tällä hetkellä. Lahden kaupunkiseudulla Hollolan kunta täyttäisi kaupunkiseutuperusteet. Yhdistymisavustus mahdollisessa kuntaliitoksessa Lahden ja Hollolan välillä olisi 4 M€ eikä liitos aiheuttaisi valtionosuusmenetyksiä. Muilta osin esityksen vaikutusarviointi on tehty varsin yleisellä tasolla ottamatta huomioon kaupunkiseutukohtaisia erityispiirteitä, joten vaikutusarviointiin on mahdotonta ottaa selkeää kantaa yksittäisen kaupunkiseudun kannalta.

Joka tapauksessa Lahden kaupunki katsoo, että yhdistymisavustusten määrä suhteessa talouden ja toimintojen haasteisiin on vähäinen ja riittämätön. Tämän vuoksi Lahden kaupunki esittää, että kuntarakenneuudistusten yhteyteen valmisteltaisiin kuntien ja valtion muutospaketti, jossa edistettäisiin laadittujen kasvusopimusten yhteydessä määriteltyjen kehittämiskohteiden toteuttamista osana kuntarakenneuudistusta.

Liitteenä	<ol style="list-style-type: none">1. Lausuntopyyntö2. Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kuntarakennelain muuttamisesta
Esittelijä	Kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirta
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää antaa valtiovarainministeriölle yllä valmistelutekstistä ilmenevän lausunnon. Samalla kaupunginhallitus tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti.
Päätös	Päätösehdotus hyväksyttiin.
Asian valmistelija / Lisätietojen antaja	Kaupunginlakimies Pekka Virkkunen, puh 044-416 3072
Toimenpiteet	Ote: valtiovarainministeriö
Muutoksenhaku	Muutoksenhakukielto

Lahden kaupunki
Viranomainen:
Kaupunginhallitus

Päivämäärä:
24.03.2014

Pykälä:
§ 130

Koska päätös koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, kuntalain 91 §:n nojalla tästä päätöksestä ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Muu peruste, mikä

Asianosainen: *Talhoosariyministerio*

Annettu tiedoksi sähköisesti, pvm:

Lähetetty tiedoksi kirjeellä, joka on annettu postin kuljettavaksi, pvm: *26.3.2014*
(kuntalaki 95 §) Tiedoksiantaja: *Siiri Ansalu*

Luovutettu asianosaiselle
Paikka ja pvm:

Sirkka-Liisa Lehto

Muulla tavoin, miten

Vastaanottajan allekirjoitus



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausuntopyyntö

VM149:00/2013

1 (4)

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Kh 24.3.2014

130 §

Liite 1

17.1.2014

Jakelussa mainituille

Lausuntopyyntö luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta

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

Kuntarakenneuudistusta ohjaava kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013. Lakiin lisättiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista 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 reunaehto- 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 maanantaina 31.3.2014 sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi





Päivi Laajala
Osastopäällikkö, ylijohdaja

Lisätietojen antajat:

Päivi Laajala, valtiovarainministeriö, p. 02955 30026, etunimi.sukunimi(a)vm.fi
Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö, p. 02955 30079, etunimi.sukunimi(a)vm.fi
Katja Palonen, valtiovarainministeriö, p. 02955 30322, etunimi.sukunimi(a)vm.fi
Pekka Normo, ympäristöministeriö, p. 02952 50204, etunimi.sukunimi(a)ymparisto.fi

Lisätietoja kuntauudistuksesta: www.kuntauudistus.fi, www.kuntarakenne.fi

Liite HE Kuntarakennelain muuttamisesta – lakiluonnos perusteluineen

Jakelu

Tampereen kaupunki
Kangasalan kunta
Lempäälän kunta
Nokian kaupunki
Pirkkalan kunta
Vesilahden kunta
Ylöjärven kaupunki
Turun kaupunki
Kaarinan kaupunki
Liedon kunta
Maskun kunta
Naantalın kaupunki
Nousiaisten kunta
Paimion kunta
Raision kaupunki
Ruskon kunta
Oulun kaupunki
Iin kunta
Kempeleen kunta
Limingan kunta
Muhoksen kunta
Tyrnävän kunta
Jyväskylän kaupunki
Laukaan kunta
Muuramen kunta
Petäjäveden kunta

Toivakan kunta
Lahden kaupunki
Hollolan kunta
Nastolan kunta
Kuopion kaupunki
Siilinjärven kunta
Porin kaupunki
Harjavallan kaupunki
Luvian kunta
Nakkila kunta
Pomarkun kunta
Ulvilan kaupunki
Joensuun kaupunki
Kontiolahden kunta
Liperin kunta
Seinäjoen kaupunki
Ilmajoen kunta
Vaasan kaupunki
Isokyrön kunta
Laihian kunta
Maalahden kunta
Mustasaaren kunta
Suomen Kuntaliitto
Valtioneuvoston kanslia
Ulkoasiainministeriö
Oikeusministeriö
Sisäasiainministeriö
Puolustusministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Liikenne- ja viestintäministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Ympäristöministeriö
Itä-Suomen aluehallintovirasto
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Länsi- ja sisä-Suomen aluehallintovirasto
Lounais-Suomen aluehallintovirasto
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus
Keski-Suomen ELY-keskus
Pirkanmaan ELY-keskus
Varsinais-Suomen ELY-keskus
Pohjois-Savon ELY-keskus
Hämeen ELY-keskus
Pohjois-Karjalan ELY-keskus
Pohjanmaan ELY-keskus
Satakunnan ELY-keskus
Varsinais-Suomen maakuntaliitto
Satakunnan maakuntaliitto

Pohjanmaan maakuntaliitto
Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto
Pirkanmaan maakuntaliitto
Keski-Suomen maakuntaliitto
Pohjois-Savon maakuntaliitto
Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliitto
Päijät-Hämeen maakuntaliitto
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
KT Kuntatyöntajat
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO
Kunta-alan unioni
Tekniikka ja Terveys KTN
Toimihenkilöiden neuvottelujärjestö TNJ
AKAVA
STTK
SAK
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL
MTK
Keva
Elinkeinoelämän keskusliitto
Suomen Yrittäjät
Keskuskauppakamari
Suomen evankelis-luterilainen kirkko
Suomen ortodoksinen kirkko
Folktinget
Kansallinen Kokoomus rp.
Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue rp.
Perussuomalaiset rp.
Suomen Keskusta rp.
Vasemmistoliitto rp.
Vihreä liitto rp.
Suomen ruotsalainen kansanpuolue rp.
Suomen kristillisdemokraatit (KD) rp.
Lapsiasiavaltuutetun toimisto
Suomen nuorisovaltuustojen liitto
Allianssi ry.
Nuorisosiain neuvottelukunta
Suomen Kotiseutuliitto

Kh 24.3.2014

17.1.2014

130 §

Liite 2

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta

17.1.2014.....	1
LUONNOS.....	1
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta.....	1
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta.....	3
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	3
YLEISPERUSTELUT	5
1 JOHDANTO	5
2 NYKYTILA	6
2.1 Perustuslaki ja kansainväliset sopimukset	6
2.2 Kuntarakennelaki	7
2.3 Kaupunkiseutujen kuntarakenteen kehitys sekä vireillä olevat kuntaliitosselvitykset	12
2.4 Maankäyttö ja rakentaminen	14
2.5 Kaupunkiseutujen asuntomarkkinat.....	17
2.6 Liikenne	17
2.7 Väestökehitys kaupunkiseuduilla.....	19
2.8 Kuntatalouden kehitys	22
2.9 Kielilaki.....	24
2.10 Kunnallinen kansanäänestys	25
2.11 Aiempi pakkoliitossäntely, liitoksien syyt ja Paras-uudistus	26
2.12 Kansainvälinen vertailu.....	29
2.13 Nykytilan arviointi	29
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	38
3.1 Esityksen tavoitteet	38
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	39
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	41
4.1 Vaikutuksista yleisesti.....	41
4.2 Taloudelliset vaikutukset	42
4.3 Ympäristövaikutukset sekä vaikutukset maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitteluun ja toteutukseen	46
4.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	47
4.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	49
5 ASIAN VALMISTELU.....	53
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	54
Lakiehdotuksen perustelut	54
6 VOIMAANTULO.....	62
Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2014.....	62

7 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	62
Lakiluonnos.....	67

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä 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 toimittamiseen selvittäjän esittämissä 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.

Ministeriö voisi asettaa erityisen kuntajakoselvityksen, jos kunta täyttää neljä seuraavista kaupunkiseutuperusteista eli työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti-, lähitaajama-, asuntomarkkina- ja alueen taloudellisen eriytymisperusteen. Lisäksi erityinen kuntajakoselvitys voitaisiin asettaa, jos työssäkäyntialueen keskuskunnan ja yhden tai useamman kunnan yhdistää yhtenäisen keskustaajama tai jos kuntia yhdistää kuntarajat ylittävä keskustaajama ja yhtenäinen keskustaajama vaikuttavat olennaisesti yhdyskuntarakenteen toimivuuteen. Erityinen kuntajakoselvitys koskisi lähtökohtaisesti vain kuntia, jotka muodostavat kaupunkiseutuperusteiden perusteella yhtenäisen alueen.

Kaupunkiseutuperusteet koskisivat vain niitä työssäkäyntialueita, joissa on vähintään 100 000 asukasta. Säännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi Helsingin työssäkäyntialueella. Metropolialueelle valmistellaan erillistä metropolihallintolakia.

Valtiovarainministeriö voisi arvioida enintään kerran kunnallisvaalikauden aikana kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä. Ministeriöllä ei olisi velvollisuutta tehdä perusteiden arviointia kunnallisvaalikautena. Jos kunta täyttäisi neljä viidestä perusteesta tai kuntia yhdistäisi kuntarajat ylittävä keskustaajama, valtiovarainministeriö voisi asettaa alueelle erityisen kuntajakoselvityksen. Selvitykseen voitaisiin nimetä mukaan muitakin kuntia, jos kaikki alueeseen kuuluvat kunnat antavat siihen suostumuksensa tai kunnan kuuluminen selvitykseen olisi muutoin välttämätöntä ja kunta on antanut selvitykseen suostumuksensa. Suostumusta ei vaadittaisi kuitenkaan erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan osalta.

Erityinen kuntajakoselvitys toimitettaisiin alueella muutoin samalla tavoin kuin muutkin erityiset kuntajakoselvitykset, mutta selvityksessä olisi erityisesti tarkasteltava maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittymistä alueella sekä taloudellista eriytymistä. Jos kunnan valtuusto ei hyväksyisi kuntajakoselvittäjän mahdollista kuntajaon muutosesitystä, valtioneuvosto voisi määrätä kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyvällä alueella toimitettavaksi kunnallisen kansanäänestyksen. Kansanäänestyksen tulos olisi edellytys valtioneuvoston toimivallan käytölle. Valtioneuvosto voisi

päätää kuntajaon muuttamisesta, jos kuntajaon muuttamisen yleiset edellytykset täyttyvät ja muutokselle olisi alueen maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen tai kuntien taloudellisen eriytymisketjuun liittyviä painavia perusteita. Jos selvittäjän esitys koskisi muita kuin kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyviä kuntia, kuntien yhdistyminen edellyttäisi kunnan esitystä. Näiden kuntien osalta valtioneuvostolla ei olisi muutoin toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä. Valtioneuvoston päätös kuntajaon muuttamisesta olisi muutoksenhakukelpoinen.

Kunnalla olisi oikeus saada yhdistymisavustusta sekä korvausta valtionosuuksien menetyksistä, jos kuntien yhdistyminen tulisi voimaan valtioneuvoston päätöksen perusteella vuoden 2017 alusta lukien.

Ensimmäinen lain mukainen kaupunkiseutuperusteiden täyttymisen arviointi tehtäisiin vuonna 2015. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2014 lukien.

YLEISPERUSTELUT

1 JOHDANTO

Suomessa asui vuonna 2010 kaupunkiseutujen vaikutusalueella yhteensä 4,65 miljoonaa asukasta eli noin 87 prosenttia koko maan asukkaista. Helsingin seudun ulkopuolisten 15 kaupunkiseudun (15 kaupunkiseudun), jotka Suomen Ympäristökeskuksen (SYKE) luokittelun mukaisesti ovat suuria ja keskisuuria kaupunkiseutuja, väestä oli vuonna 2013 noin 43,5 prosenttia koko maan väestöstä. Näiden kaupunkiseutujen bruttokansantuotteenosuus oli vuonna 2010 yhteensä 38,9 prosenttia koko maan bruttokansantuotteesta ja työpaikkojen osuus vuonna 2011 yhteensä 42,3 prosenttia koko maan työpaikoista. Lisäksi 15 kaupunkiseudun osuus tutkimus- ja tuotekehitysmenoista vuonna 2012 oli yhteensä 46,0 prosenttia koko maan menoista.

Väestö keskittyy suurimmille kaupunkiseuduille kaupungistumisen ja muuttoliikkeen vuoksi. Vuosien 2000–2012 aikana 15 suurimman kaupunkiseudun väestö kasvoi 175 000 asukkaalla ja Helsingin seudulla noin 182 000 asukkaalla. Kaupunkiseutujen väestönlisäyksen keskeinen selittäjä oli joko maan sisäinen muuttoliike tai siirtolaisuus kaupunkiseudusta riippuen.

Erityisesti kaupunkiseutujen kehyskuntien väestömäärä kasvaa ja kaupunkiseutujen taajama-alueet laajenevat. Kehitys ei ole kuitenkaan kaikilla kaupunkiseuduilla samanlainen, vaan varsinkin suurimmilla kaupunkiseuduilla kasvupaineet ovat suurempia. Suurimmilla kaupunkiseuduilla eli Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun ja Jyväskylän kaupunkiseuduilla, väestömäärä kasvaa sekä keskuskaupungissa että kehyskunnissa, mutta keskisuurilla kaupunkiseuduilla väestönlisäys kohdistuu erityisesti keskuskaupunkiin ja yksittäisiin kehyskuntiin. Taajamien kasvu on merkinnyt myös pendelöinnin kasvua kohtuuhintaisten asuntojen puutteen vuoksi, mikä osaltaan rajoittaa alueiden kilpailukykyä.

Kaupunkiseutujen väestökasvu, taajama-alueiden laajeneminen, pendelöinti sekä muuttoliike edellyttävät alueen yhdyskuntarakenteen yhtenäistä suunnittelua.

Kaupunkiseutujen maankäyttöön, asumiseen ja liikenteen yhteensovittamiseen liittyviin ongelmiin sekä taloudelliseen eriytymiseen on pyritty vaikuttamaan niin kunta- ja palvelurakennemuutostuksissa (Paras) kuin kuntauudistuksessa sekä kuntien erilaisilla yhteistoimintatarkoituksilla, kuten esimerkiksi rakennemalleilla.

Kuntauudistusta ohjaavassa kuntarakennelaissa (1698/2009) kaupunkiseutuja koskee erityisesti työpaikkaomavaraisuus-, pendelöinti- ja yhdyskuntarakennepuolustus (4 d §), jonka perusteella 82 kuntaa on velvollinen selvittämään kuntaliitosta.

Kuntauudistuksen toteuttaminen perustuu pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan. Kuntauudistuksen tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Hallitusohjelmassa peruskunnalle asetetaan alueellisia ja toiminnallisia tavoitteita. Kaupunkiseutujen näkökulmasta tärkeimmät linjaukset koskevat vahvan peruskunnan muodostumisesta luonnollisesta työssäkäyntialueesta sekä linjauksia, joiden mukaan vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen.

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 reunaehto- ja 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.

2 NYKYTILA

2.1 Perustuslaki ja kansainväliset sopimukset

Kuntajaotuksesta säädetään perustuslain (PL) 121 ja 122 §:issä. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 122 §:ssä säädetään hallinnollisissa jaotuksissa noudatettavista periaatteista ja kuntajaon perusteista. Pykälän mukaan kuntajaon perusteista säädetään laissa. Lakiviittauksella tarkoitetaan käytännössä kuntarakennelakia (1696/2009). Säännöksen perustelujen mukaan tämä merkitsee, että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä on säädettävä lailla (HE 1/1998 vp, s. 177). Perustuslain mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa asianomaisen lain säännöksiä muuttamalla.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Pyrkimyksellä yhteensopiviin aluejaotuksiin tarkoitetaan perustuslakiuudistuksen perustelujen mukaan vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä (HE 1/1998 vp, s. 177). Kielellisen jaotuksen osalta nimenomaisena pyrkimyksenä ei ole enää yksikieliset hallintoalueet, vaan palvelujen turvaaminen.

Kunnallisen itsehallinnon perusteista sekä itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:ssä. Kunnallisen itsehallinnon keskeiset elementit ovat seuraavat:

1. kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon;
2. kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla;
3. kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla; sekä
4. kunnilla on verotusoikeus.

Kunnallinen itsehallinto ei sääntele kuntajaotusta tai suojaa kuntajaon muutoksilta. Säännöksellä itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla on merkitystä kuntarakenteeseen siten, että kuntajaon muutokset eivät saa tehdä tarpeettomaksi perustuslain mahdollistamaa toista itsehallintotasausta. Säännöksellä on siten merkitystä liitettävien alueiden suuruuteen. Tarkemmin perustuslain asettamia reunaehtoja on tarkasteltu jäljempänä kohdassa ”Suhde perustuslakiin”.

Kansainväliset sopimukset

Perustuslain ohella kunnallishallintoa koskevaa lainsäädäntöä säädettäessä on otettava huomioon Euroopan neuvoston hyväksymään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 65 ja 66/1991) sisältyvät velvoitteet. Peruskirjan 5 artiklan mukaan paikallisviranomaisien aluerajoja ei

saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä.

2.2 Kuntarakennelaki

Kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä säädetään kuntarakennelaissa. Kuntarakennelain väliaikaisella muutoksella säädetään myös kuntauudistuksen toteuttamisesta.

Kuntarakennelain 1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten. Kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päättää valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö.

Kuntajaon muuttamisella tarkoitetaan kuntien yhdistymistä tai kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on lain 2 §:n mukaan elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on lisäksi, 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. Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on lain 4 a §:n mukaan erityisesti vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Tarkoitus on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelutuotannosta pääosin itse sekä kykyä hyödyntää markkinoita.

Kuntajaon muuttamisen edellytyksenä on lain 4 §:n mukaan, että 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.

Kuntajaon muutoksen edellytyksissä tarkoitetaan alueella yhden tai useamman kunnan tai niiden osan muodostamaa aluetta, johon kuntajaon muutos vaikuttaa. Edellä mainitut edellytykset ovat luonteeltaan vaihtoehtoisia, jolloin jo yhdenkin niistä täytyessä kuntajaon muutos voidaan tehdä. Lisäksi kuntajaon muuttamisen edellytyksenä on, että kunta muodostuu yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden. Valtioneuvosto voi päättää alueellisen eheyden vaatimuksesta poikkeamisesta vain erityisen kuntajakoselvityksen perusteella. Erityisellä kuntajakoselvityksellä pyritään tällöin siihen, että kunta muodostuisi yhdestä alueesta.

Kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kuntajakoa muutettaessa tulee ottaa huomioon saamelaiden kielelliset oikeudet sekä saamelaiden oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaiden kotiseutualueella.

Kuntajaon muuttamisen vireillepano ja valmistelu

Kuntarakennelaissa säädetään erikseen kuntien yhdistymistä ja kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevasta vireillepanosta ja valmistelusta. Lain 5 §:n mukaan esityksen kuntien yhdistymisestä voivat tehdä muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot yhdessä. Lain 11 §:n mukaan kunnan

osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevan esityksen voi tehdä muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä tai kunnan jäsen. Kuntajaon muuttamista koskeva asia voi tulla vireille myös valtiovarainministeriön aloitteesta ministeriön määrätessä toimitettavaksi laissa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen.

Lain 7 §:ssä säädetään kuntien yhdistymisesityksen valmistelusta kunnassa. Kuntien on huolehdittava hallintolain ja kuntalain mukaisesti vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta muun muassa kunnan asukkaille. Lisäksi edellytetään kuntajaon muutosesityksen kuuluttamista kunnassa ennen esityksen toimittamista valtiovarainministeriölle. Kuuluttamisella kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, varataan mahdollisuus tehdä asiasta huomautus. Yhdistymisesityksen valmistelu on myös toteutettava yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa (449/2007) säädetään.

Kuntien yhdistymisen valmisteluun sisältyy yhdistymissopimuksen laatiminen. Yhdistymissopimus on liitettävä kuntien yhdistymistä koskevaan esitykseen. Yhdistymissopimuksessa kuntien tulee kuntarakennelain 8 §:n mukaan sopia ainakin kuntajaon muuttamisen toteuttamistavasta ja ajankohdasta, uuden kunnan hallinnon järjestämisen periaatteista, kunnan nimestä, yhdistymishallituksen kokoonpanosta ja toimivallasta sekä yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa, kunnanjohtajien asemasta uudessa kunnassa, yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen ja lähipalvelujen järjestämisen sekä taloudenhoidon periaatteista, asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen keinoista uudessa kunnassa sekä yhdistymisavustuksen käytön periaatteista. Jos yhdistyminen koskee kaksikielistä kuntaa, kuntien on sovittava yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan uuden kunnan palvelut ja hallinto järjestetään suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Kesken kunnallisen vaalikauden voimaantulevassa kuntien yhdistymisessä tulee yhdistymissopimuksessa sopia myös siitä, millä tavalla uuden kunnan valtuusto muodostetaan jäljellä olevaksi vaalikaudeksi.

Jos kunnat haluavat muodostaa kuntalain (365/1995) mukaan määräytyvää valtuuston kokoa suuremman valtuuston, tästä tulee myös sopia yhdistymissopimuksessa. Yhdistymissopimusta on noudatettava kuntarakennelain 9 §:n mukaan siitä alkaen, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat hyväksyneet sopimuksen. Sopimus on voimassa kolme vuotta kuntien yhdistymisen voimaantulosta lukien, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdottomaksi. Yhdistymissopimusta voidaan muuttaa kuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä kuntien yhdistymisen voimaantuloon saakka, jos olosuhteet muuttuvat niin, että jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen olisi ilmeisen epätarkoituksenmukaista.

Kuntauudistuksen selvitysvelvollisuus, perusteet ja menettely

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnalla on velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista selvitysperusteesta osoittaa selvitystarvetta:

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

Lisäksi metropolialueella sovelletaan työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenneperusteiden sijasta omaa selvitysperustettaan.

Kunta ei kuitenkaan voi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se täytä selvityksperusteita, jos alueella ei muutoin ole saavutettavissa selvityksperusteet täyttävää toiminnallista kokonaisuutta. Lisäksi, jos kunta on jäämässä yhdistymiselvityksen ulkopuolelle, sillä on mahdollisuus valita naapurikunnista selvityskumppanikseen sellainen kunta, jonka kanssa se muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden. Näiden kuntien on selvitettävä kuntien yhdistymistä yhdessä. Vaihtoehtoisesti ensiksi mainittu kunta on otettava mukaan selvitykseen, johon jälkimmäinen kunta osallistuu.

Selvityksen tavoitteena on saada aikaan esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus. Laissa säädetään selvityksen minimisisällöstä.

Palveluiden edellyttämää väestöpohjaa koskevan selvityksperusteen mukaan alle 20 000 asukkaan kunnan on selvitettävä yhdessä muiden kuntien kanssa yhdistymistä alueella, jossa on palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon. Selvitysalueella on oltava erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta. Perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan on oltava alueella vähintään noin 50 lasta.

Kunnan on selvitettävä kuntien yhdistymistä, jos se täyttää sekä työpaikkaomavaraisuutta että työssäkäyntiä koskevat selvityksperusteet. Vaikka kunnalla ei ole selvityksvelvollisuutta edellä mainituilla perusteilla, sen on selvitettävä yhdistymistä yhdyskuntarakennepuusteen täytyessä. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepuustet osoittavat lisäksi selvityssuunnan, eli sen, minkä kunnan tai kuntien kanssa selvitys on vähintään tehtävä. Työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennepuusteen puusteella yhtenäisen alueen muodostavien kuntien on selvitettävä kuntien yhdistymistä yhdessä.

Työpaikkaomavaraisuudella tarkoitetaan kunnan työssäkäyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhdetta. Työpaikkaomavaraisuuspuuste täyttyy, jos kunnan työpaikkaomavaraisuus on alle 80 prosenttia. Pendelöinnillä tarkoitetaan työssäkäyntiä oman asuinkunnan ulkopuolella. Suurilla työssäkäyntialueilla työssäkäyntipuuste täyttyy, jos kunnasta pendelöinti työssäkäyntialueen keskuskuntaan on vähintään 35 prosenttia. Suurilla työssäkäyntialueilla tarkoitetaan Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion työssäkäyntialueita. Muilla työssäkäyntialueilla työssäkäyntipuuste täyttyy, jos pendelöintiprosentti on vähintään 25 prosenttia. Yhdyskuntarakennepuuste täyttyy ensinnäkin, jos alueen yhdyskuntarakenne muodostuu useamman kunnan alueelle ulottuvasta keskustaajamasta. Lisäksi puuste täyttyy, jos keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ylittää kunnan rajan tai keskustaajaman kasvupaine muutoin kohdistuu merkittävästi toisen kunnan alueella olevaan lähitaajamaan.

Kunnan taloudellisen tilanteen puusteella tarve selvittää kuntien yhdistymistä on erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevilla kunnilla (niin kutsutut kriisikunnat), joiden rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut alittavat kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 63 a §:n puusteella annetun valtioneuvoston asetuksen raja-arvot kahtena vuonna peräkkäin. Lisäksi edellytys täyttyy niissä kunnissa, joissa talous on kriisiytymässä ja tunnusluvut lähestyvät edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen mukaisia raja-arvoja. Tässä tapauksessa arvioinnissa otettaisiin huomioon asetuksen raja-arvot kolmena vuonna peräkkäin. Kunnalla on selvityksvelvollisuus, jos kunnan taloudessa alittuu neljä kuudesta tunnuslukujen mukaisesta raja-arvosta tai taseen kertynyttä alijäämää on vähintään 500 euroa asukasta kohti viimeisessä tilinpäätöksessä sekä alijäämää toiseksi ja kolmanneksi viimeisessä tilinpäätöksessä.

Selvityksperusteiden osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa neljän poikkeuspuusteen puusteella. Selvitysalueesta voidaan poiketa, jos alueesta muodostuu kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus. Toiseksi puusteiden osoittamasta alueesta voitaisiin poiketa, jos se olisi tarpeen erityisen harvan asutuksen vuoksi toiminnallisen kokonaisu-

den muodostamiseksi. Lisäksi poikkeaminen olisi mahdollista suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi. Poikkeuksen myöntäminen edellyttäisi kaikissa tapauksissa, että kunnalla on riittävät edellytykset vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Vaihtoehdoisen toiminnallisen kokonaisuuden muodostumisen ja erityisen harvan asutuksen perusteella poikkeaminen ei tule lisäksi kyseeseen, jos se estää alueen muita kuntia muodostamasta toiminnallisen kokonaisuuden. Poikkeusmenettely ei koske Helsingin metropolialueen kuntia. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepuoleen osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa ainoastaan ministeriön määräämän erityisen kuntajakoselvityksen perusteella.

Valtiovarainministeriö päättää poikkeamismahdollisuudesta sen jälkeen, kun ministeriö on neuvotellut kuntien kanssa. Poikkeamispäätöksen perusteella kunta saa kuntien yhdistymisavustusta ja avustusta selvityksen kustannuksiin myös perusteista poikkeavalla alueella.

Kuntarakennelain mukaan kunnilla oli velvollisuus ilmoittaa valtiovarainministeriölle viimeistään 30 päivänä marraskuuta 2013, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää laissa edellytetysti kuntien yhdistymistä. Ilmoituksien perusteella näyttää siltä, että selvitykset ovat etenemässä eri alueilla eritahtisesti. Osassa kunnissa ei ole vielä yhteneväisiä päätöksiä selvitysalueista, jotkut ovat kieltäytyneet kokonaan selvittämästä mutta osassa selvitykset ovat lähteneet hyvin käyntiin.

Kuntarakennelain mukaan selvitysvelvollisuuden takaraja määräytyy erikseen annettavan voimaantulon perusteella. Kuntarakennelain eduskuntakäsittelyssä selvitysvelvollisuuden takaraja sidottiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain hyväksymiseen eduskunnassa. Lain mukaan selvitysvelvollisuuden määräaika päättyy viimeistään kuuden kuukauden kuluttua selvityksen määräaikaan koskevan säännöksen voimaantulosta. Ministeriö voi kunnan hakemuksesta vielä pidentää määräaikaan yhdistymiselvityksen laajuuden tai muun erityisen vaatimuksen perusteella.

Erityinen kuntajakoselvitys

Kuntarakennelain 15 §:n mukaan kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä valtiovarainministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen, jota varten ministeriö asettaa asianomaisia kuntia kuultuaan kuntajakoselvittäjän tai -selvittäjiä.

Valtiovarainministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimitettavaksi joko omasta aloitteestaan tai kunnan esityksestä. Erityinen kuntajakoselvitys voidaan myös määrätä toimitettavaksi, jos vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista sitä esittää. Lisäksi erityinen kuntajakoselvitys voi tulla vireille erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan (kriisikunta) osalta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:ssä tarkoitetun arviointiryhmän (kriisikuntamenettelyn) ehdotuksesta. Lain 16 §:n mukaan kuntien on osallistuttava erityiseen kuntajakoselvitykseen ja kuntajakoselvittäjän ehdotuksen valmisteluun.

Kuntajakoselvittäjän tehtävänä on tehdä kuntajakoselvitys ja tehdä mahdollinen ehdotus kuntajaon muuttamisesta. Selvittäjän kuntajaon muutosta koskeva esitys voi koskea sekä kuntien yhdistämistä kokonaan että osaliitoksia.

Selvittäjän on tehtävä mahdollinen ehdotuksensa kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustoille. Jos kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät kuntajakoselvittäjän ehdotuksen, kunnat tekevät selvittäjän ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle. Jos yhden tai useamman muutoksen kohteena olevan

kunnan valtuusto ei hyväksy kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntajaon muuttamisesta, selvittäjä toimittaa esityksensä kuntajaon muuttamisesta ministeriölle ja liittää siihen muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen selvittäjän ehdotuksesta antamat lausunnot.

Selvittäjän on tarpeen mukaan ehdotettava myös kuntalaissa tarkoitettua kunnallisen kansanäänestyksen toimittamista kuntajaon muuttamista koskevasta ehdotuksestaan. Kuntalain 30 §:ssä tarkoitettu kunnallinen kansanäänestys on neuvoa-antava ja sen toimittamiseen sovelletaan lakia menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä (571/1987). Ministeriö voi määrätä kunnallisen kansanäänestyksen toimitettavaksi vain selvittäjän ehdotuksen perusteella. Selvityksen toimittamisesta ja ministeriön määräämistä kunnallisista kansanäänestyksistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista. Lisäksi kunnat voivat itse kuntalain 30 §:n perusteella järjestää kunnallisen kansanäänestyksen kuntaliitoksesta.

Päätöksenteko kuntajaon muuttamisesta

Kuntarakennelaisissa säädetään erikseen kuntien yhdistymistä ja kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevan päätöksenteon edellytyksistä.

Kuntarakennelain pääsääntönä on, että kuntien yhdistyminen perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen eli kuntien esitykseen. Lain 18 §:n mukaan kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksenteon edellytyksenä on, että asianomaisten kuntien valtuustot esittävät yhdistymistä. Kuntien esitys kuntien yhdistymisestä voidaan hylätä vain, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon kehittämisen tavoitteita tai kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Kuntien yhteistä esitystä kuntien yhdistymisestä ei ole vielä lain voimassaoloaikana kertaakaan hylätty.

Valtioneuvostolla on oikeus päättää kuntien yhdistymisestä vastoin kunnan valtuuston tahtoa vain kahdessa tapauksessa eli kansanäänestyksen enemmistöpäätöksen perusteella sekä ns. kriisikuntamenettelyn perusteella. Kuntarakennelain mukaan valtioneuvostolla on oikeus päättää kuntien yhdistymisestä kunnanvaltuuston sitä vastustaessa kuntajakoselvittäjän ehdotuksen kunnallisessa kansanäänestyksessä saaman kuntalaisten enemmistön kannatuksen perusteella. Enemmistö lasketaan kunkin asianomaisten kunnan osalta erikseen. Kriisikuntien osalta valtioneuvosto voi päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä, jos muutos on välttämätön kriisikunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja esityksen perusteella kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Lain 19 §:n mukaan kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan päättää, jos muutoksen kohteena oleva kunta ei vastusta muutosta. Muutos voidaan tehdä kunnan vastustuksesta huolimatta, jos se 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. Muutos voidaan tehdä myös, jos alueen kehittäminen edellyttää muutosta eikä muutos merkittävästi heikennä muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Kuntajaon muuttamisesta tai sitä koskevan esityksen hylkäämisestä päättää valtioneuvosto. Kun osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevan päätöksen voi kuitenkin tehdä valtiovarainministeriö niissä tapauksissa, joissa kunta ei vastusta siirtoa. Ministeriö voi myös hylätä sellaisen esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jota kunnan valtuusto vastustaa.

Kuntajaon muutos on määrättävä tulemaan voimaan kalenterivuoden alusta. Päätös kuntajaon muutokseksi on tehtävä ennen edellisen vuoden kesäkuun loppua.

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Kuntarakennelain kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevat säännökset uudistettiin kokonaan kuntauudistuksen toteuttamiseen liittyvän kuntarakennelain täydentämisen yhteydessä vuonna 2013.

Kuntarakennelain 42 §:n mukaan yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksenä on, että

- 1) uusi kunta on kuntarakennelaissa säädettyjen selvityspereusteiden osoittaman selvitysalueen mukainen;
- 2) kuntarakennelaissa tarkoitettulla yhtenäisellä työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennealueella uuteen kuntaan sisältyy työssäkäyntialueen keskuskunta;
- 3) yhdistyminen toteutetaan laissa tarkoitettun ministeriön päätöksen tai erityisen kuntajakoselvityksen perusteella; taikka
- 4) uuteen kuntaan sisältyy kriisikunta.

Lisäksi edellytyksenä yhdistymisavustuksen maksamiselle on, että kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017 ja kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitettun yhdistymisesityksen viimeistään kuntarakennelaissa säädettyinä ajankohtana.

Yhdistymisavustusten rakenne ja mitoitus on määritelty siten, että avustukset kannustavat useita kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi. Yhdistymisavustus muodostuu yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta sekä lisäosasta. Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksetaan kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana laissa talousperusteen täyttävä kunta tai kuntia. Lisäosa on 150 euroa mainitun edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden

Asukasmäärä kuntien lkm	alle 20 000	20 000—49 999	50 000—80 000	yli 80 000
2	2 000 000 euroa	3 000 000 euroa	3 500 000 euroa	4 000 000 euroa
3—4	3 000 000 euroa	4 500 000 euroa	5 000 000 euroa	6 000 000 euroa
5—6	4 000 000 euroa	5 500 000 euroa	6 500 000 euroa	8 000 000 euroa
yli 6	5 000 000 euroa	7 000 000 euroa	8 000 000 euroa	10 000 000 euroa

Yhdistymisavustus maksetaan porrastetusti kolmen vuoden aikana. Yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistymisavustuksen käyttöä valvotaan siten, että kunnan tulee toimittaa ministeriölle tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys yhdistymisavustuksen käytöstä. Laissa säädetään myös yhdistymisavustuksen maksamisesta kuntaliitoksien ketjutustilanteissa.

Henkilöstön asema liitoksissa

Kuntarakennelain 29 §:n mukaan kuntajaon muutoksessa, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, on kyse liikkeenluovutuksesta. Vuosien 2014–2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirryy uuden kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Irtisanomiskielto koskee kaikkia kuntien yhdistymisessä mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntien yhdistymisen voimaantulosta.

2.3 Kaupunkiseutujen kuntarakenteen kehitys sekä vireillä olevat kuntaliitosselvitykset

Kuntien lukumäärä on vähentynyt liki kolmanneksella 2000-luvulla. Kuntia oli 2000-luvun alkaessa 452. Vuosien 2000 — 2013 yhdistymisten myötä kuntien määrä on vähentynyt 132 kunnalla.

Vuonna 2007 käynnistetyn kunta- ja palvelurakenneuudistuksen (Paras) merkittävimmät rakenne-
muutokset tapahtuivat vuonna 2009. Tällöin tuli voimaan 32 kuntien yhdistymistä. Yhdistymisissä
oli mukana 99 kuntaa ja niiden myötä kuntien määrä väheni 67:llä. Peräti puolet vuoden 2009 alusta
voimaan tulleista kuntajaon muutoksista oli monikuntaliitoksia. Tämän jälkeen aktiivisuus selvittää
liitoksia on merkittävästi vähentynyt.

Vaikka 2000-luvulla toteutuneet yhdistymiset ovat erityisesti vähentäneet kaikkein pienimpien kun-
tien määrää eikä kuntien yhdistymisiä ei ole tapahtunut tasaisesti maan eri osissa. Suurten kaupun-
kiseutujen alueilla on tapahtunut vähän kuntien yhdistymisiä ja ne on tehty usein ilman keskuskau-
punkia.

Kaupunkiseudulla tarkoitetaan eri yhteydessä eri aluetta, yleisemmin kuitenkin kaupunkiseudulla
tarkoitetaan työssäkäyntialueen suuruista aluetta. Tässä hallituksen kaupunkiseudulla tarkoitetaan
työssäkäyntialueeseen kuuluvia kuntia ja työssäkäyntialueen ydinalueella kuntarakennelain 4 d §:n
3 momentissa tarkoitettua aluetta.

Kaupunkiseuduilla on toteutettu kuntaliitoksia seuraavasti.

Helsinki	1946 Haaga, Huopalahti, Kulosaari, Oulunkylä
Turku	1967 Maaria 1968 Kakskerta 1973 Paattinen
Tampere	1947 Messukylä 1966 Aitolahti 1972 Teisko
Oulu	2009 Yli-Kiiminki 2013 Oulunsalo, Haukipudas, Kiiminki, Yli-Ii
Kuopio	1969 Kuopion mlk 1973 Riistavesi 2005 Vehmersalmi 2011 Karttula 2013 Nilsinä 2015 Maaninka (kunnat päättäneet, ei VN:n päätöstä)
Jyväskylä	1993 Säynätsalo 2009 Jyväskylän mlk, Korpilahti
Vaasa	2013 Vähäkyrö
Lappeenranta	1967 Lappee ja Lauritsala 1989 Nuijamaa 2009 Joutseno 2010 Ylämaa

Joensuu	1954 Pielisensuu 2005 Tuupovaara ja Kiihtelysvaara 2009 Eno ja Pyhäselkä
Pori	1967 Porin mlk 1972 Ahlainen 2010 Noormarkku
Seinäjoki	1959 Seinäjoen mlk 2005 Peräseinäjoki 2009 Nurmo ja Ylistaro

Erityinen kuntajakoselvitys on parhaillaan käynnissä Joensuun, Jyväskylän, Lahden, Lappeenrannan ja Turun seudulla ja vireillä Kuopion, Oulun, Porin, Seinäjoen ja Vaasan seudulla. Tampereen, Porin ja Seinäjoen seudulla on myös käynnissä kuntien omia selvityksiä.

2.4 Maankäyttö ja rakentaminen

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, jäljempänä MRL) tuli kokonaisuudessaan voimaan 1.1.2000. Lain eräät vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista koskevat säännökset olivat kuitenkin sovellettavina jo 1.3.1999 alkaen.

Lain tuomia keskeisiä muutoksia olivat kaavojen sisältövaatimuksia koskevien säännösten uudistaminen, kuntien päätösvallan lisääntyminen ja kuntakaavojen vahvistusmenettelyn poistuminen, vuorovaikutuksen ja osallistumismahdollisuuksien kehittyminen sekä muutoksenhakutien muuttuminen ympäristöhallinnosta hallintotuomioistuimiin. Hallituksen esityksen mukaan (HE 101/1998) tavoitteena oli parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehityksestä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvarojen säästävään suuntaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on edellytysten luominen hyvälle elinympäristölle sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävälle kehitykselle. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevista asioista. Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet on tältä pohjalta määritelty lain 5 §:ssä ja rakentamisen ohjauksen tavoitteet lain 12 §:ssä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta tehdään tällä hallituskaudella kokonaisarvio. Arvioinnin taustalla on lain voimassaoloaikana monin tavoin muuttunut toimintaympäristö ja tarve tarkastella alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen säädöspohjaa sekä sen perusteella muotoutuneita käytäntöjä nykypäivän ja näköpiirissä olevien tulevaisuuden haasteiden näkökulmasta. Tarkoituksena on tarkastella lain toimivuutta muuttuneessa toimintaympäristössä.

Meneillään olevan maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnin keskeiset toimintaympäristön muutokset liittyvät ilmasto- ja energiapolitiikkaan, kaupunkiseutujen kasvuun ja niiden merkityksen korostamiseen, väestö- ja ikärakenteessa tapahtuneisiin muutoksiin sekä elinympäristöön kohdistuvien odotusten lisääntymiseen. Lisäksi käynnissä oleva kuntarakenteen uudistaminen ja valtion aluehallintoa kokoaminen laajemmiksi kokonaisuuksiksi ovat merkittäviä toimintaympäristön muutoksia.

Alueidenkäytön ohjausjärjestelmä

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen alueidenkäytön ohjausjärjestelmään kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Järjestelmä on hierarkkinen siten, että yleispiirteisempi kaava ohjaa yksityiskohtaisemman kaavan laadintaa ja muuttamista. Alueiden käytön suunnittelulle on laissa asetettu tavoitteet, joita täydentävät kullekin kaavamudolle säädetyt omat sisältövaatimukset ja oikeusvaikutukset.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon ja niiden toteuttamista on edistettävä maakunnan suunnittelussa, kuntien kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa. Tavoitteet on jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin sen perusteella, millaista alueidenkäyttöä ja sen suunnittelua ohjaavia vaikutuksia niillä on. Yleistavoitteet koskevat maakunta- ja yleiskaavoitusta. Erityistavoitteet koskevat kaikkea kaavoitusta, mikäli tavoitetta ei ole erityisesti kohdennettu koskemaan vain tiettyä kaavatasoa. Tavoitteet täsmentyvät pääosin jo maakuntakaavassa alueidenkäytön suunnitteluperiaatteiksi ja aluevarauksiksi ja välittyvät maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta kuntien alueidenkäytön suunnitteluun. Kuntatasolla keskeinen väline tavoitteiden edistämiseksi on yleiskaava, joka välittää tavoitteet edelleen asemakaavoitukseen.

Maakuntien suunnittelusta vastaavat maakunnan liitot. Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava ja maakuntaohjelma. Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet ja sovitetaan ne yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Maakuntakaavan hyväksyy maakuntavaltuusto ja se vahvistetaan ympäristöministeriössä. Maakuntakaavaa laadittaessa on otettava huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Kaava on mahdollisuuksien mukaan sovitettava yhteen maakuntakaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoituksen kanssa. Maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteensovittamiseksi on tarpeen. Maakuntakaavan sisältövaatimukset on määritelty MRL 28 §:ssä. Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muihin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteensovittaminen. Kunnat voivat laatia yleiskaavan yhteistyössä (yhteinen yleiskaava). Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi. Yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrättyllä alueella. Yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Kuntien yhteisen yleiskaavan hyväksyy kuntien nimeämä yhteinen toimielin, ja se vahvistetaan ympäristöministeriössä. Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa. Lisäksi yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon muut MRL 39 §:ssä säädetyt sisältövaatimukset. Ne koskevat muun muassa yhdyskuntarakennetta, asumisen tarpeita ja elinympäristön laatua. Lain mukaan huomioon on otettava myös elinkeinoelämän toimintaedellytykset, ympäristöhaittojen vähentäminen ja ympäristöarvot.

Asemakaavan tarkoituksena on maankäytön ja rakentamisen yksityiskohtainen ohjaus. Siinä osoitetaan alueita eri tarkoituksiin sekä annetaan kaavan tarkoitus huomioon ottaen tarpeellisia määräyksiä rakentamisesta ja muusta maankäytöstä. Asemakaavan laatiminen on kunnan tehtävä. Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla siten kuin kunnan kehitys, erityisesti asuntotuotannon

tarve taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttävät. MRL 54 §:ssä säädetty asemakaavan sisältövaatimukset korostavat elinympäristön terveellisyyttä, turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Päätösvaltaa voidaan johtosäännöllä siirtää muiden kuin merkittävien kaavojen osalta kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei sisällä erityisesti kaupunkiseutuja koskevia säännöksiä. Kaupunkiseutujen yleispiirteistä maankäyttöä ohjataan kaavajärjestelmän mukaisesti maakuntakaavoilla ja kuntien omilla tai yhteisillä yleiskaavoilla. Lisäksi useille kaupunkiseuduille on laadittu erilaisia rakennemalleja tai kehityskuvia, joilla ei ole oikeudellista ohjausvaikutusta.

Luonteeltaan rakennemalli on kuntien yhteinen maankäyttöstrategia. Rakennemalli ei ohjaa kaavoitusta eikä rakentamista oikeudellisesti, vaan se kuvaa osallistuneiden kuntien yhteisen näkemyksen kaupunkiseudun maankäytön päälinjojen pitkän tähtäimen periaatteista. Rakennemalliprosessissa voidaan paneutua seudullisesti keskeisiin kysymyksiin yhteisen yleiskaavan tapaan. Rakennemallia on käytetty tilanteissa, jossa tarvitaan seudullista näkemystä, mutta jossa maakuntakaavan avulla ei ole kyetty ratkaisemaan kaupunkiseudun haasteellisia kysymyksiä ja joihin myöskään kuntakaavat eivät riitä.

Rakennemalleja on tehty muun muassa Tampereen, Turun, Jyväskylän, Porin, Lahden, Kuopion ja Joensuun kaupunkiseuduilla. Rakennemallityöt käynnistyivät kaupunkiseuduilla PARAS-selvitysten pohjalta. Rakennemallityössä on tarkasteltu kaupunkiseudun tulevaisuutta monesta näkökulmasta. Päätaivitteena on ollut yhteen sovittava eri toimintojen suunnittelua. Maankäytön lisäksi rakennemalleissa on käsitelty liikennejärjestelmän ja asuntopolitiikan linjauksia sekä hyvinvointipalveluja ja ilmastopoliittisia näkökulmia. Rakennesuunnitelmien toimeenpanon vahvistamiseksi on usein laadittu toimenpidesuunnitelmat. Näihin on joissain tapauksissa myös yhdistetty valtion ja seudun kuntien kesken maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskeva aiesopimusmenettely (MAL-aiesopimukset).

Eduskunnan kesäkuussa 2010 hyväksymässä Paras – selonteossa (VNS9/2009) linjattiin, että suurimmilla kaupunkiseuduilla tulisi ottaa käyttöön aiesopimusmenettely maankäyttöön, asumiseen sekä liikenteen liittyvien hankkeiden yhteensovittamiseksi ja priorisoimiseksi. MAL-aiesopimusten tarkoituksena on ollut ohjata suurten kaupunkiseutujen suunnittelun ja toteutuksen ajoitusta kestäväällä tavalla. Prosessin avulla on pyritty tehostamaan tontti- ja asuntotuotantoa sekä ohjaamaan asumisen ja liikenteen kannalta tarkoituksenmukaisen kaavoituksen edistymistä. Lainvoimaiset kaavat ja kaavoituksen lakiin perustuvat tavoitteet ja eri kaavatasojen sisältövaatimukset ovat olleet sopimisen reunaehdoja. MAL -aiesopimuksia on otettu käyttöön Tampereen, Turun, Oulun sekä Helsingin seudulla.

Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan aiesopimusmenettelyä kehitetään. Sopimuksilla ohjataan maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisuja yhdyskuntarakenteen tiivistämiseksi ja kestävä kehityksen edistämiseksi. Myös alueiden sosiaalinen eheys otetaan huomioon ja kiinnitetään erityistä huomiota kaupunkiköyhyyden ehkäisyyn. Uutena sopimustyyppinä on valmisteltu kasvusopimukset, joiden tavoitteena on vahvistaa suurten kaupunkiseutujen kansainvälistä kilpailukykyä ja roolia alueidensa talouden vetureina ja palveluiden kehittäjinä. Innovatiiviset kaupungit (INKA) – ohjelmalla tavoitellaan Suomeen kansainvälisesti vetovoimaisia innovaatiokeskittymiä. Samalla ohjelma tukee myös kaupunkiseutujen erikoistumista vahvuksiinsa.

Kaupunkipolitiikan toimenpideohjelman 2012–2015 linjauksen mukaisesti valtio on solminut 20.12.2013 kasvusopimukset Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän, Kuopion, Porin, Seinäjoen, Vaasan, Joensuun ja Lappeenrannan kaupunkiseutujen kanssa.

2.5 Kaupunkiseutujen asuntomarkkinat

Asuntomarkkinat ovat luonteeltaan seudullisia eikä niiden toiminta noudata hallinnollisia kuntarajoja. Asuntomarkkinoiden kannalta sijainniltaan keskeisimmät kohteet ovat lähtökohtaisesti houkuttelevimpia. Siten niiden hinta- tai vuokrataso muodostuu korkeimmaksi seudun sisällä. Pääsääntöisesti hintataso laskee sitä mukaa, mitä kauemmas seudun keskustasta ja palvelukeskittymistä mennään. Seudullisessa mielessä asuntomarkkinoiden hintatason määrittelee seudun yleinen vetovoimaisuus ja kilpailukyky suhteessa muihin seutuihin.

Tilastokeskuksen vanhojen osakehuoneistojen tuorein neljännesvuosihintatilasto on vuoden 2013 kolmannelta neljännekseltä. Keskuskaupunkien keskimääräiset neliöhinnat olivat kyseisenä ajanjaksona Tampereella 2341 €/m², Turussa 1905 €/m², Porissa 1444 €/m², Lahdessa 1753 €/m², Kuopiossa 1939 €/m², Joensuussa 1901 €/m², Jyväskylässä 1880 €/m², Vaasassa 1873 €/m² ja Oulussa 1749 €/m².

Koska asuntojen vuokratilasto perustuu työvoimatutkimuksen haastatteluaineistoon, jota täydennetään rekisteriaineistoilla, kaikista hallituksen esityksen keskuskaupungeista ei ole saatavilla vuokratilastotietoja. Käytettävissä olevien tietojen mukaan keskimääräinen vapaan vuokra-asunnon kuu-kausittainen neliövuokra oli Tampereella 12,81 €/m²/kk, Turussa 12,14 €/m²/kk, Lahdessa 12,08 €/m²/kk, Kuopiossa 12,12 €/m²/kk, Jyväskylässä 12,07 €/m²/kk ja Oulussa 11,40 €/m²/kk.

Asuntojen hintakehitykseen vaikuttaa myös alueiden segregatio. Asuinalueiden kehittämissuunnitelmalla edistetään vuosina 2013–2015 asuinalueiden elinvoimaa ja ehkäistään segregatiota. Kehittämissuunnitelmaa kuuluvia hankekokonaisuuksia toteutetaan seuraavissa kaupungeissa: Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku, Oulu, Kuopio, Lahti, Joensuu, Jyväskylä, Pori, Lappeenranta ja Vaasa. Ohjelmassa on myös mukana kaupunkien hankkeita tukevia tutkimuslaitosten tutkimushankkeita sekä lähiökehittämisen oppimateriaalihankkeita. Hankekokonaisuuksissa kehitetään muun muassa asuinalueiden viihtyisyyttä, ja toimivuutta sekä asukastoiminnan mahdollisuuksia. Ympäristöhallinnon avustuksia asuinalueiden kehittämiseen on vuonna 2013 ollut jaossa yhteensä 8 miljoonaa. Tästä summasta 4 miljoonaa on myönnetty lisätalousarvioin mukaisesti lähiöihin kohdistuviin investointeihin. Poikkihallinnollista Asuinalueiden kehittämissuunnitelmaa koordinoi ympäristöministeriö

2.6 Liikenne

Liikenneväylä ja liikenne kaupunkiseuduilla

Liikenneväylistä ja ajoneuvoliikenteen sujumisesta ja turvallisuudesta vastaavat osaltaan valtio, kunnat, yritykset ja yksityiset tiekunnat. Kaupungit ja kunnat vastaavat sisäisen katuverkostonsa hoidosta (Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta, 669/1978), elinkeino- ja liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) maantielain (503/2005) mukaisesti yleisistä teistä. Yksityisteiden pitämisestä säädellään lailla yksityisistä teistä (358/1962).

Maan ja infrastruktuurin omistajuus ratkaisee valtion ja kuntien liikenteen investointi- ja kunnossapitovastuut. Maantie-, rautatie- ja joukkoliikennelaki sekä valtion ja kuntien väliset sopimukset rajaavat tai lisäävät näitä vastuuta. Alueellisia vastuuta on yhdeksällä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella. ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuurivastuualueella hoidetaan kunnossapito ja tieliikenteen pienet kehittämishankkeet.

Joukkoliikenne järjestetään Suomessa vuonna 2009 voimaan tulleen joukkoliikennelain (JIL) (869/2009) säännösten mukaisesti. Joukkoliikennelaki säädettiin EU:n ns. palvelusopimusasetuksen (EY 1370/2007) perusteella. Joukkoliikennelaissa ei veloiteta kuntia järjestämään tai rahoittamaan joukkoliikennettä, vaan kunnat päättävät asiasta harkinnanvaraisesti omien tarpeidensa mukaan. Joukkoliikennelain lähestymistapa on aikaisempaa markkinaehtoisempi. Joukkoliikenteen järjestämisessä tehdään ensin arvio siitä, onko markkinoiden ehdoilla syntyvä tarjonta määrältään, laadultaan ja muilta ominaisuuksiltaan riittävä toteuttamaan alueen palvelutason.

Suurin osa kunnista tukee alueensa joukkoliikennettä ostamalla liikennettä ja subventoimalla matkailippujen hintoja. Alueilla, joilla ELY-keskus on toimivaltainen joukkoliikenneviranomaisen, kunnat ostavat pääsääntöisesti alueensa sisäistä liikennettä ja ELY-keskus kuntien välistä sekä monen kunnan alueella kulkevaa liikennettä.

Myös valtio tukee joukkoliikennettä. Valtio voi myöntää Helsingin seudun liikenne - kuntayhtymälle sekä Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseuduille niiden kaupunkiseutujen joukkoliikenteen kehittämistä ja parantamista varten suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetukea. Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuen myöntämisen edellytyksenä on, että kaupunki tai kaupunkiseutu on laatinut aiesopimuksen joukkoliikenteen kehittämisestä ja että se tavoittelee houkuttelevaa joukkoliikenteen palvelutasoa. Avustuksen ensisijaisena jakoperusteena seutujen kesken käytetään näiden seutujen asukasmääriä. Lisäksi avustusta myönnettäessä kiinnitetään huomiota siihen, kuinka hyvin tuettavat toimenpiteet edistävät seudun kestävästä liikkumisesta kulkutapaosuuden kasvua. Jatkossa tavoitteena on kehittää suurten kaupunkiseutujen MAL-aiesopimuksia siten, että niihin sisältyvät myös joukkoliikennetuen tavoitteet. Valtion rahoitus joukkoliikenteelle sisältää myös liikenne- ja viestintäministeriön junaliikenteen kaukoliikennepalvelujen ostot ja ELY-keskusten maaseudun runkoliikenneostot sekä kaupunkimaisen paikallisliikenteen ja palveluliikenteen ostot ja valtionavustukset.

Joukkoliikennelaissa määritellään viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia järjestämään joukkoliikenteen. Lain mukaisina toimivaltaisina viranomaisina on sekä kuntia että ELY-keskuksia. yhteensä toimivaltaisia viranomaisia on 35 kpl. Kuntien rooli joukkoliikenteen järjestämisessä on erilainen riippuen niiden viranomaisasemasta. Joukkoliikenneviranomaisten kategorioita on neljä:

- 1) Kunnalliset joukkoliikenteen viranomaiskaupungit (JIL 12.2 §, 16 kpl)
- 2) Kunnalliset joukkoliikenteen seutuviranomaiskaupungit (JIL 12.3 §, HSL + 9 kaupunkia)
- 3) Seutuviranomaiseen kuuluvat kunnat (JIL 12.3 §, 55 kpl)
- 4) Muut kunnat eli ns. peruskunnat, joiden alueella ELY-keskukset ovat joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia (JIL 12.1 §, 249 kpl)

Joukkoliikennelain 4 §:n mukaan toimivaltaiset viranomaiset ovat velvollisia määrittelemään toimivalta-alueensa joukkoliikenteen palvelutason. Palvelutason määrittelyä valmistellessaan viranomaisten tulee toimia tarpeellisilta osin yhteistyössä keskenään sekä kuntien ja maakuntien liittojen kanssa. Valtakunnallisen liikenteen palvelutason määrittelee liikenne- ja viestintäministeriö.

Suurin osa kunnallisista ja seudullisista joukkoliikenneviranomaisista on päättänyt kilpailuttamaan ainakin osan joukkoliikenteestään, koska ne ovat katsoneet, että palvelutaso ei toteudu pelkästään markkinaehtoisella liikenteellä. Ensimmäiset kilpailutukset on jo tehty ja paljon kilpailutuksia on käynnissä tai päätymässä lähiaikoina.

Ongelmia kaupunkiseuduilla on aiheuttanut se, että valtion talousarviossa suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen tukemiseen ja kehittämiseen varatun määrärahan saamisen edel-

lytyksenä on ollut keskisuurilla kaupunkiseuduilla houkutteleva joukkoliikenteen palvelutaso ja suurilla kilpailukykyinen palvelutaso. Erityisesti keskisuurilla kaupunkiseuduilla tilanne on usein se, että houkutteleva palvelutaso pystytään ja on järkevää toteuttaa vain keskuskunnan alueella. Kaupunkiseutujen sisällä joukkoliikenteen palvelutaso voi vaihdella kuntien välillä. Suurimmat erot palvelutasossa ovat keskus- ja ympäryskuntien välillä, mutta palvelutasoeroa kuntien välillä voi olla aiheuttaa myös se, kuuluvatko yksittäiset kunnat seudulliseen joukkoliikenneorganisaation piiriin.

Nykyisessä liikenteen järjestämiskentässä kokonaisuuksien hallinta ei aina toimi. Vaikeuksia on aiheuttanut se, että tietyllä alueella voi liikennöidä monen eri toimivaltaisen viranomaisen liikennettä. Esimerkiksi Lahden seudullisen viranomaisen alueella liikennöi oman liikenteen lisäksi neljän eri ELY-keskuksen hallinnoimaa liikennettä. Ylipäätään eri toimijoiden, kuten ELY-keskuksen ja peruskuntien, liikennetarpeiden ja liikenteiden yhteensovittamisessa on kehittämisen varaa.

Perinteistä joukkoliikennettä ja muuta tuettua henkilöliikennettä, kuten koululaiskuljetuksia ja vammaiskuljetuksia, tulee tarkastella laajempaan henkilölogistiikan järjestelmänä niin suunnittelussa, rahoituksessa kuin käytännön palvelujen tuottamisessa. Joukkoliikenteen, ml. palveluliikenne ja kutsujoukkoliikenne, palvelujärjestelmä tulee myös nähdä osana koko liikennejärjestelmää ja liikennejärjestelmäsuunnittelua, jolla on kiinteä yhteys maankäytön suunnitteluun ja peruspalvelujen palveluverkkojen kehittämiseen.

Työssäkäyntialueen suuruisilla tai kaupunkiseutujen ydinalueella kattava lippujärjestelmä tekisi joukkoliikenteen käytöstä matkustajan näkökulmasta helpompaa ja joustavampaa sekä edistäisi joukkoliikenteen houkuttelevuutta. Tällä hetkellä kaupunkiseudut ovat valmistelemassa yhteistä lippu- ja maksujärjestelmää. Uusi järjestelmä edistää liikennepoliittiseen selontekoon kirjattua tavoitetta valtakunnallisesti yhteiskäyttöisen joukkoliikennejärjestelmän toteuttamisesta.

Liikenneväylien ylläpito ja hankkeet

Kunnat vastaavat asemakaava-alueella olevista kaduista. Kun asemakaava-alueen läpi menee valta-, kanta- tai seututie, joka palvelee pääasiassa muuta kuin paikallista liikennettä, voidaan sille maankäyttö- ja rakennuslain mukaan osoittaa asemakaavassa liikennealue. Tällöin maantie pysyy maantienä ja sen tienpitäjänä on valtio.

Kunnat osallistuvat valtion infrastruktuurin kehittämisinvestointeihin tapauskohtaisesti. Valtio avustaa erillispäätöksellä metron toteuttamista. Tilastokeskuksen ja Suomen kuntaliito ry:n tietojen mukaan kunnat käyttivät vuonna 2009 liikenneväyliin noin 650 milj. euroa (toimintamenot) ja liikenneväylien investointeihin noin 670 milj. euroa. Joukkoliikenteeseen kunnat käyttivät toimintamenoistaan vuonna 2009 noin 340 milj. euroa ja joukkoliikenneinvestointeihin noin 15 milj. euroa. Suurilla kaupunkiseuduilla valtion rahoituksella katetaan vain muutaman prosentin osuus joukkoliikenteen rahoituksesta.

Infrastruktuurihankkeilla voidaan tarkoittaa perusväylänpidon momentilla rahoitettavia nk. pieniä hankkeita (kevyen liikenteen väyliä yms.) ja suuria erikseen nimettyjä hankkeita valtion talousarviossa olevia hankkeita.

2.7 Väestökehitys kaupunkiseuduilla

Koko maan väestönlisäys oli noin 256 000 henkilöä vuosina 2000–2012. Viidentoista suuren ja keskisuuren kaupunkiseudun väestönlisäys oli yhteensä noin 175 000 henkilöä ja Helsingin seudun noin 182 000 henkilöä. Viidentoista kaupunkiseudun väestönlisäys perustui ensisijaisesti muutto-

liikkeeseen (63,5 prosenttia) ja toissijaisesti luonnolliseen väestönlisäykseen (36,5 prosenttia). Kymmenen suurimman työssäkäyntialueen väestönlisäys oli yhteensä 175 397 henkilöä vuosina 2000–2012 eli keskimäärin 13 492 henkilöä vuodessa.

Väestönlisäys painottuu suurimpiin kaupunkeihin ja niiden ydinalueella oleviin kehyskuntiin. Suurten kaupunkiseutujen taajama-alueet kasvavat ja laajenevat. Kaupunkiseutujen välillä on kuitenkin merkittäviä eroja kasvupaineen suuruudessa. Suurimmilla kaupunkiseuduilla eli Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun ja Jyväskylän kaupunkiseuduilla, väestömäärä kasvaa sekä keskuskaupungissa että kehyskunnissa. Keskisuurilla kaupunkiseuduilla väestönlisäys kohdistuu erityisesti keskuskaupunkiin ja yksittäisiin kehyskuntiin.

Muuttojen määrä on ollut 2000-luvulla sekä määrällisesti että suhteellisesti vilkkaampaa kuin yhdelläkään aikaisemmalla vuosikymmenellä. 2000-luvulla on vuosittain tehty keskimäärin 888 000 muuttoa. Muutoista kaksi kolmasosaa eli noin 66,4 prosenttia on kuntien sisäisiä muuttoja kunnan osa-alueelta toiselle. Yksi kolmasosa muutoista eli noin 33,6 prosenttia ylittää kuntien välisen rajan. Kuntien välisestä muutoistakin lähes puolet tapahtuu saman kaupunkiseudun tai työssäkäyntialueen sisällä. Kuntien välisestä muuttoliikkeestä eli maan sisäisestä muuttoliikkeestä on saanut muuttovoittoa keskimäärin joka kolmas kunta ja seutukunta 2000-luvulla. Muuttovoitot ovat keskittyneet vahvasti suurille kaupunkiseuduille. Neljä viidestä muutosta on asumis- ja ympäristötekijöiden ohjaamia lähimuuttoja samaa toiminnallista aluetta olevan kaupunkiseudun sisällä.

Maahanmuutosta on tullut usealla alueella väestökehityksen dynaamisin osatekijä. Yhä useammissa kunnassa maahanmuutto on ainoa positiivinen väestökehityksen osatekijä. Lähes kaikki kunnat saavat muuttovoittoa maahanmuuttajista. Vuonna 2012 maahanmuuton merkitys koko maan väestönlisäyksessä oli jo kaksi kertaa suurempi kuin luonnollinen väestönlisäys.

Muuttojen määrän kasvu koskee kaikkia ikäryhmiä. Muuttoalttius eli muuttajien määrä suhteessa ikäluokan kokoon on kasvanut kaikissa ikäryhmissä, mutta erityisen voimakasta kasvu on ollut nuoremmissa ikäryhmissä: nuoret muuttavat aikaisempaa nuorempana ja useammin. Nuorten ikäryhmien (15–19- ja 20–24 -vuotiaat) muutot suhteessa ikäryhmän kokoon ovat kaksinkertaistuneet 2000-luvulla esimerkiksi 1980-luvun loppuun verrattuna.

Väestökehitys ja muuttajien tulokertymät kaupunkiseuduilla

Väestökehitystä on jäljempänä kuvattu eri kaupunkiseuduilla 31.10.2013 väestötietojen ja vuosien 2000–2012 muuttotietojen sekä muuttajien tulokertymävaikutuksien (2006–2010) perusteella. Muuttajien tulokertymällä tarkoitetaan tulo- ja lähtömuuttajien kaikkien verotettavien tulojen erotusta. Tulokertymä kuvaa alueiden taloudellisen kehityksen muutosta muuttoliikkeen perusteella. Positiivinen tulokertymä merkitsee, että kunta hyötyy taloudellisesti muuttoliikkeestä ja negatiivinen kuvaa päinvastoin menetyksiä. Muuttajien tulokertymä oli positiivinen asukasta kohti laskettuna kaikissa työssäkäyntialueiden kehyskunnissa lukuun ottamatta Raisiota, Harjavaltaa ja Ulvilaa. Keskuskaupungeista tulokertymä oli negatiivinen Tampereella, Turussa, Oulussa, Jyväskylässä, Kuopiossa, Joensuussa ja Vaasassa sekä positiivinen vain Lahdessa, Porissa ja Seinäjoella.

Tampereen työssäkäyntialueen 13 kunnassa asui yhteensä 426 894 henkilöä. Tampereen kaupungin väkiluku kasvoi keskimäärin 1 865 henkilöä vuodessa ja muut työssäkäyntialueen kunnat 2 236 henkilöä vuodessa vuosien 2000–2012 välisenä aikana. Tampere kärsi muuttotappiota kaikille muille työssäkäyntialueensa kunnille paitsi Valkeakoskelle (+88 hlöä) ja Orivedelle (+5 hlöä). Tampereen kaupungin muuttotappiot työssäkäyntialueen muille kunnille oli yhteensä -19 493 henkilöä eli keskimäärin -1 506 henkilöä vuodessa vuosien 2000–2012 välisenä aikana. Tamperelaisten tulo- ja muuttajien osuus vaihteli 37- 60 prosentin välillä Tampereen työssäkäyntialueen ydinalueella.

Muuttajien tulokertymä oli positiivinen kaikissa kehyskunnissa. Muuttajien tulokertymä asukasta kohden oli korkein Pirkkalassa (586,40 euroa asukasta kohden vuodessa) ja alhaisin Kangasalalla (231,80). Keskuskaupunki Tampereen tulokertymä oli negatiivinen (-83,70).

Turun työssäkäyntialueen 19 kunnassa asui yhteensä 353 510 asukasta. Turun kaupungin väkiluku kasvoi keskimäärin 624 henkilöä ja muut työssäkäyntialueen kunnat 1 310 henkilöä vuodessa vuosien 2000 -2012 välisenä aikana. Kaikki Turun työssäkäyntialueen kunnat saivat Taivassaloo lukuun ottamatta muuttovoittoa Turusta. Turun muuttotappiot muille työssäkäyntialueen kunnille olivat yhteensä -12 291 henkilöä eli keskimäärin -945 henkilöä vuodessa. Turun työssäkäyntialueen ydinalueen eli Kaarinan, Liedon, Maskun, Naantalin, Nousiaisten, Paimion, Raision ja Ruskon yhteenlaskettu muuttovoitto Turusta oli keskimäärin 903 henkilöä vuodessa. Turkuilaisten tulomuuttajien osuus vaihteli 38,5 - 63,7 prosentin välillä em. kuntien kaikista tulijoista. Muuttajien tulokertymä oli kaikissa em. kunnissa Raisiota lukuun ottamatta positiivinen. Tulokertymä vaihteli ydinalueen kunnissa 110–333 euron välillä asukasta kohden laskettuna vuodessa. Tulokertymä oli korkein Kaarinassa (333,10) ja matalin Ruskossa (110,0). Turun kaupungin tulokertymä oli negatiivisin kaikista keskisuurista ja suurista keskuskaupungeista (-113,30).

Oulun työssäkäyntialueen kahdeksassa kunnassa asui 249 731 asukasta. Oulun kaupungin väkiluku kasvoi keskimäärin 2 610 henkilöä ja muut työssäkäyntialueen kunnat 918 henkilöä vuodessa vuosien 2000–2012 aikana. Kaikki Oulun työssäkäyntialueen kunnat saivat Utajärveä lukuun ottamatta muuttovoittoa Oulusta. Oulun muuttotappiot muille työssäkäyntialueensa kunnille oli yhteensä -5 467 henkilöä eli keskimäärin -421 henkilöä vuodessa. Oulun työssäkäyntialueen ydinkuntien Iin, Kempeleen, Limingan, Muhoksen ja Tyrnävän yhteenlaskettu muuttovoitto Oulusta oli keskimäärin 307 henkilöä vuodessa. Oululaisten tulomuuttajien osuus vaihteli 38–52 prosentin välillä em. ydinalueen kaikista tulijoista. Muuttajien tulokertymä oli kaikissa kehyskunnissa positiivinen. Tulokertymä oli asukasta kohden laskettuna korkein Limingalla (340,10) ja matalin Kempeleellä (135,90). Oulun kaupungin muuttajien tulokertymä oli negatiivinen (-39,60).

Jyväskylän työssäkäyntialueen kahdeksassa kunnassa asui 179 234 asukasta. Jyväskylän kaupungin väkiluku kasvoi keskimäärin 1 433 henkilöä ja muut työssäkäyntialueen kunnat 304 henkilöä vuodessa vuosien 2000 – 2012 välisenä aikana. Kaikki Jyväskylän työssäkäyntialueen kunnat saivat muuttovoittoa Jyväskylästä lukuun ottamatta Hankasalmea. Jyväskylän muuttotappiot muille työssäkäyntialueen kunnille olivat yhteensä - 3 057 henkilöä eli keskimäärin -235 henkilöä vuodessa. Jyväskylän työssäkäyntialueen ydinkuntien Laukaan, Muuramen, Petäjaveden ja Toivakan muuttovoitto Jyväskylästä oli keskimäärin 208 henkilöä vuodessa. Jyväskyläläisten tulomuuttajien osuus oli yli 50 prosenttia kaikissa em. kunnissa. Muuttajien tulokertymä oli positiivinen kaikissa kehyskunnissa. Tulokertymä oli korkein Petäjävedellä (368,30) ja matalin Toivakassa (216,60). Jyväskylän kaupungin tulokertymä oli negatiivinen (-74,60).

Lahden työssäkäyntialueen kunnassa asui 195 257 asukasta. Lahden kaupungin väkiluku kasvoi keskimäärin 488 henkilöä vuodessa ja muissa työssäkäyntialueen kunnissa 28 henkilöä vuodessa vuosien 2000–2012 välisenä aikana. Lahden työssäkäyntialueen kunnista vain Hollola ja Nastola saivat muuttovoittoa Lahdesta. Lahti sai muuttovoittoa muista työssäkäyntialueen kunnista. Hollolan ja Nastolan yhteenlaskettu muuttovoitto oli keskimäärin 113 henkilöä vuodessa. Lahtelaisten tulomuuttajien osuus oli yli 50 prosenttia sekä Hollolassa että Nastolassa. Muuttajien tulokertymä oli positiivinen sekä keskuskaupunki Lahdessa (68,30) että Hollolassa (209,70) ja Nastolassa (75,70).

Kuopion työssäkäyntialueen 10 kunnassa asui 165 380 asukasta. Kuopion kaupungin väkiluku kasvoi keskimäärin 463 henkilöä ja muiden työssäkäyntialueen kuntien väkiluku väheni -192 henkilöllä vuodessa vuosien 2000–2012 aikana. Kuopio sai muuttovoittoa kaikista muista työssäkäyntialue-

ensa kunnista lukuun ottamatta Siilinjärveä, Maaninkaa ja Suonenjokea. Siilinjärvi sai muuttovoittoa Kuopiosta keskimäärin 91 henkilöä vuodessa. Kuopiolaisten tulomuuttajien osuus oli 55,5 prosenttia kaikista Siilinjärvelle tulijoista. Muuttajien tulokertymä oli positiivinen Siilinjärvellä (104,20) ja negatiivinen keskuskaupunki Kuopiossa (-38,60).

Porin työssäkäyntialueen yhdeksässä kunnassa asui 128 319 asukasta (Kokemäki mukana Harjavallan työssäkäyntialueen kautta). Porin kaupungin väkiluku kasvoi keskimäärin 66 henkilöä vuodessa ja muissa työssäkäyntialueen kunnissa väkiluku väheni -290 henkilöllä vuodessa vuosina 2000–2012. Pori sai muuttovoittoa kaikista työssäkäyntialueensa kunnista yhteensä 1 570 henkilöä eli keskimäärin 121 henkilöä vuodessa. Porilaisten tulomuuttajien osuus vaihteli Harjavallan 16,4 ja Ulvilan 62,6 prosentin välillä. Muuttajien tulokertymä oli positiivinen kaikissa muissa kehyskunnissa paitsi Harjavallassa ja Ulvilassa. Tulokertymä oli korkein Luvialla (192,90). Porin tulokertymä oli positiivinen (14,70).

Joensuun työssäkäyntialueen seitsemässä kunnassa asui 121 342 asukasta. Joensuun kaupungin väkiluku kasvoi keskimäärin 254 henkilöä vuodessa ja muiden työssäkäyntialueen kuntien väkiluku väheni -14 henkilöllä vuodessa vuosina 2000–2012. Joensuu sai muuttovoittoa muista työssäkäyntialueen kunnista paitsi Kontiolahdelta ja Liperistä, jotka saivat Joensuusta muuttovoittoa keskimäärin 158 henkilöä vuodessa. Joensuulaisten tulomuuttajien osuus ylitti 50 prosenttia Kontiolahdella ja Liperissä. Muuttajien tulokertymä oli korkein Liperissä (224,30). Joensuun muuttajien tulokertymä oli negatiivinen (-59,50).

Seinäjoen työssäkäyntialueen viidessä kunnassa asui 109 388 asukasta. Seinäjoen kaupungin väkiluku kasvoi keskimäärin 706 henkilöä vuodessa ja muiden työssäkäyntialueen kuntien väkiluku väheni -119 henkilöllä vuodessa vuosina 2000–2012. Seinäjoen kasvukehällä olevat Ilmajoki ja Lapua saivat muuttovoittoa Seinäjoesta ja Kurikka ja Jalasjärvi muuttotappiota. Seinäjoki sai yhteensä 733 henkilöä muuttovoittoa muista työssäkäyntialueensa kunnista eli keskimäärin 56 henkilöä vuodessa. Seinäjoen muuttotappio Ilmajolle oli keskimäärin -21 henkilöä vuodessa. Seinäjokisten tulomuuttajien osuus oli 46 prosenttia kaikista Ilmajoen tulomuuttajista. Muuttajien tulokertymä oli muista työssäkäyntialueista poiketen korkein keskuskaupunki Seinäjoella (126,30).

Vaasan työssäkäyntialueen seitsemässä kunnassa asui 112 877 asukasta. Vaasan kaupungin väkiluku kasvoi keskimäärin 324 henkilöä ja muut työssäkäyntialueen kunnat 174 henkilöä vuodessa vuosina 2000–2012. Vaasa kärsi muuttotappiota yhteensä -2 047 henkilöä muille työssäkäyntialueensa kunnille eli keskimäärin -157 henkilöä vuodessa. Mustasaari, Isokyrö ja Laihia saivat muuttovoittoa Vaasasta keskimäärin 200 henkilöä vuodessa. Vaasalaisten tulomuuttajien osuus vaihteli 46–73 prosentin välillä kehyskuntien kaikista tulomuuttajista. Muuttajien tulokertymä oli positiivinen kaikissa Vaasan kehyskunnissa. Tulokertymä oli korkein Mustasaassa (244,80) ja alhaisin Isokyrössä (8,70). Vaasan muuttajien tulokertymä oli negatiivinen (-55,30).

2.8 Kuntatalouden kehitys

Vuosien 2014–2018 peruspalvelubudjetin sisältämän valtiovarainministeriön ennusteen mukaan Suomen talouskasvu jää yhteen prosenttiin vuosina 2012–2013. Myös lähivuosina kasvu uhkaa jäädä vaatimattomaksi.

Vuosina 2015–2017 kuntatalouden näkymät heikkenevät edelleen toimintamenojen kasvaessa kuntien tulojen kasvua selvästi nopeampana. Talouskasvu jatkuu hitaana, joten myös verotulojen kasvu on vaatimatonta. Valtiontalouden sopeutustoimet hillitsevät puolestaan valtionosuuksien kasvua. Kuntien verotulojen ennustetaan kasvavan keskimäärin 3 % vuodessa. Kuntien keskinäiset

erot verotulokehityksessä ovat kuitenkin suuret.

Valtionosuuksien ja verotulojen arvioidaan kokonaisuudessaan kasvavan vuosina 2014—2017 keskimäärin 2½ % vuodessa Toimintamenot kasvavat laskelmassa keskimäärin 3½ %. Niiden volyymin kasvuksi arvioidaan noin yksi prosentti, mikä vastaa väestön määrän ja ikärakenteen muutoksesta johtuvaa palvelutarpeen arvioitua lisäystä. Investointien on laskelmassa oletettu pysyvän viimeisimmän toteutumavuoden tasolla. Kuntasektorin investointipaineet ovat suuret, mutta toisaalta tiukeneva kuntatalous rajoittaa investointeja.

Ennusteen mukaan kuntatalouden vuosikate heikkenee vuosi vuodelta, ja kuntatalouden alijäämäisyys on pysyvää. Painelaskelmassa syntyvä rahoitusaliijäämä kasvattaa kokonaisuudessaan kuntien lainakantaa, joten arvioidulla kehityksellä kuntatalouden velka kasvaisi keskimäärin n. 2,5 mrd. eurolla vuosittain. Kuntatalouden bruttovelka suhteessa bruttokansantuotteeseen nousisi lähes 12 prosenttiin tarkasteluajanjakson lopussa.

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston laskennallisen ennakoitumallin mukaan kuntien lainakannan arvioidaan kasvavan vuonna 2013, ja kasvu jatkuu myös seuraavana vuonna. Lainakanta kasvaa kaikissa kuntakoryhmissä, ja lainakannan kasvu on suurinta yli 100 000 asukkaan kuntaryhmässä.

Vuoden 2012 lopullisten tilinpäätöstietojen mukaan negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 80. Vuonna 2013 näitä kuntia arvioidaan olevan vähemmän kunnallisverotuksessa ko. vuonna tapahtuneiden kertaluonteisten tekijöiden tuoman lisätulon ansiosta. Vuonna 2014 määrän arvioidaan nousevan vuoden 2012 tasoa korkeammaksi. Vuosikatteen heikkous tai negatiivisuus on tyypillistä asukasluvultaan keskimääräistä pienemmille kunnille, joskin lisääntyvässä määrin vaikeuksissa ovat myös monet seutukaupungit ja maakuntakeskukset. Vuonna 2012 negatiivisen vuosikatteen kunnista 63 kappaletta oli alle 10 000 asukkaan kuntaa. Kuntien taloudellisen tilanteen heikkeneminen on johtanut myös harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen hakijajoukon kasvuun. Vuonna 2013 hakijoita oli 108 kuntaa ja hakijoiden joukossa oli myös 4 kuntaa 40 000 – 100 000 asukkaan kuntakoryhmästä.

Kuntarakennelain mukaan kuntien tulee selvittää yhdistymistä talousperusteella vuoden tilinpäätösten perusteella. Näitä kuntia oli vuosien 2010 – 2012 tilinpäätösten perusteella 36 ja vuosien 2009 – 2011 tilinpäätösten perusteella 34, kun molempia tarkastellaan vuoden 2013 kuntajaolla.

Kuntien lainakanta vuonna 2012 yhteensä oli 12,2 mrd. euroa, Lainakanta kasvoi lähes 1,3 mrd. euroa vuonna 2012. Lainakannan kasvu on ollut voimakkainta euroina tarkastellen suurimmissa kaupungeissa (yli 100 000 asukasta), mutta niiden osuus uudesta lainasta on laskenut viime vuosina.

Yhdeksän kaupunkiseutuperusteet täyttävän alueen keskuskaupungin (Joensuu, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Oulu, Pori, Tampere, Turku ja Vaasa) yhteenlaskettu taloudellinen tilanne heikkeni vuonna 2012. Näiden kaupunkien yhteenlaskettu vuosikate laski vuoteen 2011 verrattuna n. 150 milj. euroa eli 138 euroa/asukas. Vuosikate oli n. 237 milj. euroa eli 216 euroa/asukas. Vuosikatteen laskun takana oli toimintakatteen kasvua alempi verorahoituksen kasvu. Samanaikaisesti näiden kaupunkien yhteenlaskettu lainamäärä kasvoi n. 438 milj. euroa. Keskuskaupunkien yhteenlaskettu lainamäärä oli 2,56 mrd. euroa eli 2 329 euroa/asukas.

Kuntien veropohjan muodostuminen

Kuntien tuloista lähes puolet (45 %) muodostuu verotuloista. Kuntien verotulolähteet ovat kunnallinen ansiotulovero, kiinteistövero ja osuus yhteisöveron tuotosta. Vuonna

2012 kunnallisveron osuus verotuloista oli 87 %, yhteisöveron 6 % ja kiinteistöveron 7 %. Vuonna 2013 korkein kunnallisveroprosentti on 22 ja matalin 16,25. Keskimääräinen painotettu veroprosentti on 19,38

Kunnille jaetaan osa yhteisöveron tuotosta kuntakohtaisten jako-osuuksien perusteella. Yhteisöveron perusteet ja veroprosentin päättää valtio. Vuonna 2013 kunnat saavat yhteisöveron tuotosta 29,49 %. Verovuosille 2012—2015 kuntien yhteisöveron jako-osuutta on korotettu määrällisesti 5 prosenttiyksiköllä.

Kiinteistövero on paikallistason vero. Kiinteistövero määräytyy kiinteistön verotusarvon ja kunnan päättämän veroprosentin mukaan. Kiinteistöt on jaettu veroprosentin määrittämistä varten kuuteen ryhmään, joiden veroprosenteille on laissa säädetty ala- ja ylärajat. Vuonna 2013 keskimääräinen Manner-Suomessa sovellettu yleinen kiinteistöveroprosentti on 0,92 ja vakituisen asuinrakennuksen 0,41.

2.9 Kielilaki

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan suomi ja ruotsi ovat kansalliskieliä. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan ”jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla”. Kielilaisista oikeuksista säädetään ennen kaikkea yleislakina voimassa olevassa kielilaissa (423/2003), mutta myös runsaassa erityislainsäädännössä.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain 122 §:n tarkoituksena on ensisijaisesti turvata palvelut niin suomen kuin ruotsin kielellä. Se ei kuitenkaan edellytä yksikielisten yksiköiden muodostamista tätä tarkoitusta varten.

Kunnan kielellisen jaotuksen perusteista säädetään kielilaissa. Kunnat ovat joko yksi tai kaksikielisiä. Kunnan yksi- tai kaksikielisyydestä säädetään kielilain perusteella valtioneuvoston asetuksella joka kymmenes vuosi. Asetuksella säädetään myös, kumpi kielistä on kunnan enemmistökieli. Enemmistökielellä on merkitystä lain perusteella muun muassa viranomaisten välisessä kirjeenvaihdossa ja käytännössä usein myös siinä, millä kielellä muut kuin valtuuston pöytäkirjat muissa kuin asianosaisasioissa laaditaan. Kuntarakennelain yhteydessä muutettiin myös kielilakia siten, että valtion on lähetettävä kirjelmät kaksikieliselle kunnalle sekä suomeksi että ruotsiksi. Merkityksellään suurin käytännön muutos enemmistökielen vaihtuessa on kuitenkin siinä, että työkieli sekä kunnan henkilöstön kielitaitovaatimukset useimmiten määräytyvät enemmistökielen mukaan.

Kuntien kielellisestä jaotuksesta vuosiksi 2013—2022 säädetään tammikuussa 2013 voimaan tullella valtioneuvoston asetuksella (53/2013). Asetuksen mukaan Manner-Suomessa on vuonna 2013 kolme yksikielistä ruotsinkielistä kuntaa ja 30 kaksikielistä kuntaa, joissa ruotsi on enemmistökielenä 12 kunnassa. Kielilain mukaan kunta on kaksikielinen, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään 8 prosenttia tai vähintään 3 000 asukasta. Jos kaksikielinen kunta yhdistyy yksikielisen kunnan kanssa ja kunnasta tulisi edellä mainittujen perusteiden mukaan yksikielinen, uusi kunta on kuitenkin kaksikielinen. Lisäksi kunnan valtuusto voi lisäksi esittää valtioneuvostolle, että kunta säädettäisiin kaksikieliseksi. Kaksikielinen kunta on säädet-

tävä yksikieliseksi, jos vähemmistö on alle 3 000 asukasta ja sen osuus on alle 6 prosenttia. Asukkaiden kieli määräytyy kunnan asukkaiden väestötietojärjestelmään rekisteröimän äidinkielen perusteella.

Kunta on kielellisen jaotuksen perusyksikkö. Kuntien kielellinen jaotus määrittää myös muiden viranomaisten kielellisen jaotuksen. Kuntien kielellisen jaotuksen perusteella määräytyy myös kuntayhtymien, esimerkiksi sairaanhoitopiirien kielellinen jaotus. Jos kuntayhtymään kuuluu vain samankielisiä, yksikielisiä kuntia, on se yksikielinen. Jos kuntayhtymään kuitenkin kuuluu sekä suomen- että ruotsinkielisiä kuntia tai edes yksi kaksikielinen kunta, kuntayhtymä on kaksikielinen. Kielilain mukaiset kielelliset oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät pääosin kunnan tai muun viranomaisen kielellisen jaotuksen perusteella. Erityislainsäädännössä säädetään kielellisistä oikeuksista eräillä hallinnonaloilla, jotka osittain poikkeavat kunnan kielellisestä asemasta. Esimerkiksi perusopetusta on järjestettävä molemmille kieliryhmille kunnan kielellisestä jaotuksesta huolimatta ja muun opetuksen järjestämisessä opetuskieli määräytyy järjestämisluvan perusteella.

Kaksikielisen kunnan on tarjottava palveluja ja toimittava muutoinkin pääsääntöisesti molemmilla kielillä. Hallintoasiassa asian käsittelykieli määräytyy asianomaisen kielen perusteella. Hallintoasian käsittelykieli on silloin myös kunnan kieli. Yksikielisessä kunnassa palvelut on järjestettävä kunnan kielellä. Yksikielisessäkin kunnassa on joissain tapauksissa käytettävä asianomaisen kieltä. Koska kunnan kielellinen jaotus määrittelee pääsääntöisesti kunnan asukkaana oikeuden saada palveluja kansalliskielillä ja muun muassa hallintoasian käsittelykielen, kunnan kielellisellä jaotuksella on olennainen merkitys kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Sellaiset kunnan kielellisen jaotuksen muutokset, joissa kunnan kielellinen asema muuttuu yksikielisestä kunnasta toisenkieliseksi yksikieliseksi kunnaksi vaikuttavat kielellisiin oikeuksiin ja ovat erittäin ongelmallisia perustuslain kannalta. Myös sellaiset muutokset, joissa yksikielinen ruotsinkielinen kunta tulee osaksi kaksikielistä, enemmistökieleltään suomenkielistä kuntaa voi käytännössä heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista varsinkin, jos kielellisen vähemmistön osuus jää pieneksi. Kielellisten oikeuksien toteutuminen on yhteyksissä kielellisen vähemmistön osuuden kanssa.

2.10 Kunnallinen kansanäänestys

Kuntalain 30 §:n mukaan valtuusto voi päättää, että kunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan kansanäänestys. Kuntarakennelain 18 §:n 3 momentin mukaan ministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvittäjän esityksestä toimitettavaksi kunnallisen kansanäänestyksen niiden kuntien alueella, joiden kunnan valtuusto ei ole hyväksynyt selvittäjän kuntien yhdistymistä koskevaa esitystä.

Kunnallisesta kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä säädetään neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990). Oikeusministeriön asettama parlamentaarinen työryhmä valmistelee parhaillaan lain uudistamista. Uudistamisen tarkoituksena on muun muassa mahdollistaa kunnallisen kansanäänestyksen toteuttaminen vaalien yhteydessä sekä ottaa käyttöön sähköinen äänestysmenettely.

Voimassa olevan lain mukaan kunnallista kansanäänestystä ei saa määrätä toimitettavaksi kunnallisvaalien, valtiollisten vaalien tai valtiollisen kansanäänestyksen yhteydessä. Äänestys toimitetaan äänestysalueittain noudattaen vaalilain (714/1998) nojalla viimeksi määrättyä äänestysaluejakoa. Valtuusto voi kuitenkin päättää, että useammalla äänestysalueella on yhteinen äänestyspaikka. Äänestykseen voidaan osallistua myös ennakolta kirjeitse (kirjeäänestys).

Kansanäänestyksen toimittamista koskevassa päätöksessä on päätettävä äänestyksen aiheesta ja ajankohdasta sekä äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Äänestäjällä tulee kuitenkin aina olla

mahdollisuus ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista. Päätöksessä on määrättävä äänestyslippujen lukumäärä, sisältö ja ulkomuoto.

Äänestysviranomaisina toimivat vaalilaissa tarkoitettu kunnan keskusvaalilautakunta sekä äänestyslautakunnat. Kunnanhallituksen on hyvissä ajoin ennen äänestystä asetettava äänestysaluetta varten äänestyslautakunta noudattaen soveltuvin osin, mitä vaalilain säädetään vaalilautakuntien asettamisesta. Kansanäänestystä varten kunnan keskusvaalilautakunta perustaa äänestysoikeutetuista henkilöistä äänestysoikeusrekisterin, josta on soveltuvin osin voimassa, mitä vaalilaissa säädetään äänioikeusrekisteristä.

Kirjeäänestystä varten kunnan keskusvaalilautakunta lähettää määräajassa jokaiselle osoitteen omaavalle äänestysoikeutetulle äänestyslipun, vaalikuoren, lähetekirjeen, lähetekuoren ja laatimansa äänestysohjeet (kirjeäänestysasiakirjat). Tehtyään äänestysmerkinnän äänestysoikeutetun tulee sulkea äänestyslippu vaalikuoreen, täyttää ja omakätisesti allekirjoittaa lähetekirje, sulkea vaalikuori ja lähetekirje lähetekuoreen ja lähettää lähetekuori postitse kunnan keskusvaalilautakunnalle siten, että se saapuu sille viimeistään äänestyspäivää edeltävänä perjantaina kello 19. Postitse lähettämisen sijasta äänestysoikeutettu voi palauttaa kirjeäänestysasiakirjat määräajassa myös muulla tavalla kunnan keskusvaalilautakunnan ilmoittamaan osoitteeseen.

Laissa säädetään äänestyslipun mitättömyydestä. Kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaa kansanäänestyksen tuloksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kunnallisia kansanäänestyksiä on järjestetty kunnan päätöksen perusteella 61 kertaa, joista 54 on koskenut kuntaliitoksista. Kunnanvaltuusto on päättänyt 12 kertaa liitoksesta toisin kuin äänestystulos on ollut. Pakkoliitoksissa kunnallinen kansanäänestys on järjestetty Kajaanin maalaiskunnassa, jossa kuntaliitosta kannatti asukkaiden enemmistö.

Valtiovarainministeriön määräyksestä äänestyksiä ei ole järjestetty. Kansanäänestystä koskeva menettely on koettu raskaaksi ja kalliiksi. Kansanäänestyksen käyttöä on rajoittanut myös se, ettei äänestystä voida toteuttaa vaalien yhteydessä eikä käytössä ole ollut sähköistä äänestystapaa.

2.11 Aiempi pakkoliitossäntely, liitoksien syyt ja Paras-uudistus

Aiemman lainsäädännön mahdollistamat pakkoliitokset

Valtioneuvostolla on ollut aiemmin voimassa olleiden kuntajakolakien perusteella oikeus päättää kuntien yhdistymisestä vastoin kunnan tahtoa vuoteen 1993 saakka. Kumottujen kuntajakolain (1925) ja kuntajaosta annetun lain (73/1977) mukaan valtioneuvostolla oli oikeus päättää kuntien yhdistymisestä vastoin kunnan tahtoa, ”jos tärkeän yleisen edun on katsottava sitä vaativan”.

Vuosina 1946–1992 ollutta mahdollisuutta on käytetty 20 kertaa (taulukko 1). Merkittävin kuntaliitos oli Helsingin suuri kuntaliitos, jossa vuonna 1946 Helsinkiin liitettiin neljä kuntaa: Haaga, Huopalahti, Kulosaari ja Oulunkylä. Viimeiset pakkoliitokset toteutettiin vuonna 1977. Silloin Kajaanin maalaiskunta liitettiin Kajaaniin sekä Karhula ja Kymi liitettiin Kotkaan.

Taulukko 1

1. 1946	Haaga Helsinkiin
2. 1946	Huopalahti Helsinkiin
3. 1946	Kulosaari Helsinkiin
4. 1946	Oulunkylä Helsinkiin

5. 1954	Pielisensuu Joensuuhun
6. 1959	Seinäjoen mlk Seinäjokeen
7. 1967	Lappee Lappeenrantaan
8. 1967	Lauritsala Lappeenrantaan
9. 1967	Paraisten mlk Paraisiin
10. 1967	Vanaja Hämeenlinnaan ja eräisiin muihin kuntiin
11. 1968	Kaksikerta Turkuun
12. 1969	Koijärvi Forssaan ja Urjalaan
13. 1973	Saloinen Raaheen
14. 1973	Bergö Maalahteen
15. 1973	Lapväärtti Kristiinankaupunkiin
16. 1973	Siipyy Kristiinankaupunkiin
17. 1973	Tiukka Kristiinankaupunkiin
18. 1974	Pyhämaa Uuteenkaupunkiin
19. 1977	Kajaanin mlk Kajaaniin
20. 1977	Karhula Kotkaan
21. 1977	Kymi Kotkaan

Lisäksi valtioneuvosto on tehnyt Sipoota koskevan osaliitoksen vastoin kunnan tahtoa vuonna 2007. Korkein hallinto-oikeus (KHO 2008:1) katsoi, että kuntajaon muutos täytti silloin voimassa olleessa kuntajakolaisissa säädettyt yleiset oikeudelliset edellytykset kuntajaon muutokselle. Korkein hallinto-oikeus viittasi päätöksessään liitosalueen sijaintiin ja sen merkitykseen Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen hallitulle ja tasapainoiselle kehittämiselle sekä liitoksen luomat edellytykset parantaa Helsingin seudun asuntorakentamista sekä liikenneyhteyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti, kuntajakolain 3 §:n yleiset edellytykset täytyivät kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla myös erityisen painavina. Liitosalueen sekä Sipoon kunnan vastustuksen perusteella, tapauksessa oli olennaista silloisen voimassa olleen kuntajakolain perusteella tulkinta, täytyikö tapauksessa laissa edellytetyt perusteet ”erityisen painavina”.

Varatuomari Kyösti Tornberg on valmisteilla olevassa väitöskirjassaan analysoinut pakkokuntaliitoksien perusteita ja jakanut liitokset perusteiden mukaan seuraaviin ryhmiin:

- 1) Valtakunta- tai maakuntakeskuksen vahvistaminen, joita ovat Helsingin, Lappeenrannan ja Kajaanin liitokset;
- 2) Kaupungin tai kauppalan kehityksen turvaamiseksi tehdyt liitokset, joita ovat Joensuun, Seinäjoen, Hämeenlinnan, Paraisten ja Kotkan liitokset;
- 3) Merkittävän teollisuuden infrastruktuurin turvaamiseksi tehdyt liitokset, joita ovat Raahen (Rautaruukin tehdasinvestointi) ja Uudenkaupungin (suunniteltu Nesteen öljysatama) liitokset;
- 4) Kunnan elinkelvottomuuden ja palvelujen turvaamiseksi tehdyt liitokset, joita ovat Turun Kaksikerran, Maalahden ja Kristiinankaupungin liitokset; sekä
- 5) Tarkoituksenmukaisen aluejärjestelyjen aikaansaaminen, jollainen on Koijärven jakaminen.

Helsingin liitosta koskevassa selvityksessä (selvittäjänä Yrjö Harvia) liitosta perusteltiin muun muassa Huopalahden, Oulunkylän ja Kulosaaren liitosta sillä, että niiden tulo tasaa sitä rasitusta, jota samassa yhteydessä liitettävien muiden taloudellisesti heikompien kuntien liittäminen Helsinkiin aiheuttaa. Liitosta perusteltiin myös kaupungin maatarpeella. Valtioneuvoston esittelymuistiossa viitattiin perusteena selvityksen perusteisiin.

Lappeenrantaa koskevassa selvityksessä (Erkki Pystynen) perusteltiin liitosta sillä, että kaupungin lisäaluetarve oli suuri ja maakunnan ja valtakunnan näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista kehittää kaupungista suuri, vähintään 100 000 asukkaan kunta. Korkein hallinto-oikeus katsoi valituksen

johdosta tekemässään päätöksessään (KHO 1966 II A 53), että tärkeä yleinen etu täyttyi kaupungin ”luonnollisen ja säännöllisen laajenemisensa” vuoksi tarvitsemansa lisäalueen perusteella.

Kajaanin liitoksen perusteena selvityksessä (Gunnar Riskula ja Mauno Kangasniemi) esitettiin taroituksenmukainen työnjako, erikoistumisen mahdollisuudet, voimavarojen tehokkaampi käyttövesihuollon sekä katujen ja kaapeloinnin rakentamisen investoinnit. Lisäksi perusteeksi esitettiin, että yhden kunnan maankäytön suunnittelulla päästäisiin puuttumaan kaupunkirakenteen hajoamisen aiheuttamiin ongelmiin. Liitos tukisi lisäksi Kajaanin kehittymistä aluekeskukseksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään (KHO 1976 A II 20), että Kainuun alueen keskuksen jakautumisen kahden hallinnollisen kunnan kesken oli ottaen huomioon seudun alueellinen tärkeys ja kehittymisen tarve, sellainen huomattava epäkohta, jonka poistamiseksi Kajaanin maalaiskunnan liittäminen Kajaanin kaupunkiin oli tarpeen. ”Hallinto-organisaatioiden yhdistämisellä, maankäytön suunnittelun, kunnallistekniikan ja kunnallisten palvelujen parantamisella sekä rinnakkaisten investointien välttämällä turvattiin kunnallisten tehtävien suorittaminen ja edistettiin kehitystä. Kun otettiin huomioon voimakkaasta aluekeskuksesta koko Kainuun asukkaille koituva hyöty, tärkeä yleinen etu vaati liitoksen toimeenpanemista”.

Joensuun liitoksessa selvityksessä (Yrjö Nykänen) katsottiin kuntien kasvaneen yhdyskuntarakenteellisesti yhteen ja Pielisensuun asukkaiden palveluiden käytöstä aiheutui Joensuulle taloudellinen rasitus. Tämän vuoksi liitokseen katsottiin olevan lain edellyttämät perusteet. Pielisensuun kunta oli asukasmäärältään suurempi kuin Joensuun kaupunki.

Seinäjoen liitoksen perusteena oli Seinäjoen kaupungin maatarve mutta päätöstä perusteltiin myös koko seudun kehittämiseksi. Lisämaan tarve oli myös Paraisten ja Hämeenlinnan liitoksien perusteena.

Kotkan liitosselvityksessä (Veikko Tattari) katsottiin, että kaupungin kehitysmahdollisuudet olivat rajoitetut. Selvityksessä viitattiin infrasaastoihin ja siihen, että asuntorakentamista jouduttaisiin suuntaamaan Mussalon saarella, mikä ei olisi työpaikkojen sijainnin sekä kunnallistekniikan investointien vuoksi järkevää. Kuntien katsottiin muodostavan eheän toiminnallisen kokonaisuuden, joka olisi yhtenäinen työ- ja asuntomarkkina-alue. Valtioneuvoston päätöksen esittelymuistiossa pidettiin yhdistymistä välttämättömänä erityisesti ottaen huomioon kuntien kaavoitus- ja rakennustoi- meen liittyvät kysymykset ja Kotkan aluetarpeet.

Jokaista pakkoliitosta on edeltänyt aluetta koskeva selvitys ja useissa selvityksiä on tehty useitakin. Monet liitokset olivat vireillä useita kymmeniä vuosia. Ainoastaan Kajaanin maalaiskunnan liitok- sessa kunta järjesti kunnallisen kansanäänestyksen. Lisäksi monen pakkoliitospäätöksen on tehnyt virkamies- tai vähemmistöhallitus tai päätös on tehty sodan aikana (Helsinki, Lapin sota).

Paras

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007, puitelain) 7§:ssä edellytettiin pää- kaupunkiseutua sekä 16 muuta kaupunkiseutua laatimaan suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen sovitetaan yhteen sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seudulla. Laissa ei säädetty suunnitteluelvoitteen lisäksi tarkemmin suunnitelmien sisältövaati- muksista.

Puitelain mukaisia kaupunkiseutusunnitelmia laadittiin 19 alueella, joissa oli mukana 154 kuntaa. Osa alueista teki suunnitelman omasta aloitteestaan. Kaupunkiseutusunnitelmat sekä niiden toteut- tamisen eteneminen arvioitiin valtiovarainministeriön asettaman työryhmän toimesta. Työryhmän

arvion mukaan suunnitelmien laatimisvelvoite on saanut kaupunkiseudut arvioimaan uudella tavalla tilannettaan ja tiivistänyt seudullista yhteistyötä, mutta kokonaisuutena ei yhteistyö kaupunkiseuduilla ole edennyt riittävässä määrin. Työryhmä esitti, että yhteistyön vahvistamiseksi tarvitaan enemmän ohjausta ja tukea sekä puitelakia sitovampia velvoitteita. Suunnitelmien arvioinnissa esille nousi myös seutujen sisäinen kilpailu.

Paras – selonteossa (VNS9/2009) linjausten pohjalta valmisteltiin laki kaupunkiseutuelvittäjistä (1408/2010), joka tuli voimaan vuoden 2011 alussa. Lain tavoitteena on ollut vahvistaa yhdyskuntarakenteen kehittämistä sekä yhteistyötä kaupunkiseuduilla. Toistaiseksi lain mukaista selvityshenkilöä ei ole asetettu millekään seudulle.

2.12 Kansainvälinen vertailu

Täydennetään lausuntokierroksen aikana.

2.13 Nykytilan arviointi

Alueidenkäytön ohjauksen toimivuus

Alueidenkäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisuilla on merkittävä vaikutus kaupunkiseutujen elinvoimaan ja niiden asukkaiden hyvinvointiin. Suurimmat kaupunkiseudut ovat kasvaneet voimakkaasti sekä sisäisesti että laajenemalla alueellisesti. Valtakunnallisella tasolla aluerakenne on jo polarisoitunut. Tämän suuntaisen kehityksen ennustetaan jatkuvan. Tilastokeskuksen väestöennusteen 2010–2030 mukaan väestö kasvaa lähinnä kaupunkiseuduilla. Pinta-alallisesti suurimmassa osassa maata väestön ennustetaan vähenevän.

Yhtenäinen kaupunkirakenne ulottuu usein keskuskaupungin rajojen yli kehyskuntiin ja joskus vielä kauemmaksi. Seudun asukkaalla on entistä useammin asuinpaikka ja työpaikka eri kunnissa ja käytännössä yksityiset ja valinnanvapauden ja yhteistoiminnan lisääntyessä myös julkiset palvelut voivat olla muussa kuin asuinkunnassa. Asukkaiden ja yritysten kannalta kaupunkiseutu on yhtenäinen toiminnallinen kokonaisuus asumismahdollisuuksien, palveluiden saatavuuden ja joukkoliikenteen sujuvuuden suhteen.

Kaupunkiseuduilla yksittäisten kuntien ratkaisuilla on aina vaikutusta myös seudun muiden kuntien olosuhteisiin. Ylläpitäessään taloutensa perustaa kaupunkiseudun kunnat ovat tehneet maankäytössä, asumisessa ja liikenteessä ratkaisuja, jotka ovat oman kunnan kannalta ymmärrettäviä, mutta jotka heikentävät seudun kilpailukykyä ja elinvoimaa kokonaisuutena ja vaikuttavat kielteisesti myös kaupunkiseudun sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväan rakenteeseen. Toiminnassa on kyse osa-optimoinnista. Osaoptimoinnilla tarkoitetaan sitä, että yksittäinen kunta kaupunkiseudulla tekee sellaisia päätöksiä, jotka hyödyttävät kyseistä kuntaa, mutta eivät ota alueen muiden osien tai koko kaupunkiseudun etuja huomioon.

Osaoptimoinnin seurauksena on usein yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja sen kehittymisen satumanvaraisuus. Kilpailun tuloksena sijainniltaan hyviä alueita saatetaan ottaa liian alhaisen tehokkuuden rakentamiseen tai vaikeuttaa yhdyskuntarakenteen kehittämisedellytyksiä yksittäisiin lupiin perustuvalla maankäytöllä kaava-alueiden läheisyydessä. Toisaalta tehokastakin kaavoitusta voidaan suunnata mm. maanomistussysteistä yhdyskuntarakenteen taloudellisuuden ja joukkoliikenteen edellytysten kannalta huonoille alueille. Keskuskaupunkia ympäröivissä kehyskunnissa asuin- ja yritystoiminnan alueita on kuntien välisen kilpailun tuloksena usein sijoitettu irralleen olemassa olevista taajamista kuntarajan tuntumaan.

Kuntarakenteella on vaikutuksia esimerkiksi kaupan palvelujen ja muiden yritysten sijoittumiseen, maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseen, asuntotuotantoon ja sen talotyyppijakamaan sekä hajarakentamiseen. Julkisten palvelujen organisoinnissa saatetaan ajautua kilpaileviin ja päällekkäisiin rakenteisiin ja sitä kautta myös seudun talouden kannalta epäedullisiin seurauksiin. Kaupunkiseutujen maankäytön ohjaamisen tarve on erityisen suuri kasvavilla kaupunkiseuduilla, joilla yhdyskuntarakenteen hallinta ja kaupunkiseudun toimivuuteen liittyvät tarpeet korostuvat.

Alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta keskeisimpiä ovat suuret, kasvavat, useamman kunnan muodostamat kaupunkiseudut, joilla tapahtuu merkittäviä, yli kuntarajojen vaikuttavia alueiden käytön muutoksia. Kaupunkiseuduilla voidaan kuntien välistä osaoptimointia pitää keskeisenä yhdyskuntarakenteen hajautumiseen vaikuttavana tekijänä.

Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) tekemän selvityksen (Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet Suomessa, 2013) mukaan 34 suurimman kaupunkiseudun taajamien pinta-alat kasvoivat, mutta asukastiheys laski aikavälillä 2000 – 2012. Useimmiten tämä ilmiö johtuu siitä, että uudet taajama-alueet taajamien reuna-alueilla ovat tiheydeltään alhaisia. Osa taajamien reuna-alueista on muodostunut taajamiksi vähitellen haja-asutuksen lisääntymisen myötä. Rakentamisen painetta taajamien ympäristössä ovat purkaneet kuntien välisen kilpailun lisäksi myös asumisen kalleus kasvukeskuksissa sekä hinnaltaan edullisempi ja kaava-alueita väljempi rakennusmaa asemakaava-alueiden ulkopuolella. Tämä paine on kohdistunut erityisesti suurten kaupunkiseutujen kehysalueisiin ja taajamien läheiseen maaseutuun. Lähellä taajamien asemakaava-alueita ja hyviä maantieyhteyksiä rakennuspaine on usein huomattava. Tämä on johtanut osin hallitsemattomaan kehitykseen, jonka jälkiä on myöhemmin vaikea korjata. Suunnittelematon rakentaminen taajamien kehysalueilla sekä kaupungin läheisellä maaseudulla on vaikeuttanut taajamien tulevaa kaavoitusta. Seurauksena on ollut myös viherrakenteiden ja yhtenäisten rakentamattomien alueiden pirstoutuminen. Tämä ei myöskään ole tukenut joukkoliikenteeseen sekä kävelyyn ja pyöräilyyn tukeutuvan yhdyskuntarakenteen kehittämistä kaupunkiseuduilla. Palvelujen järjestäminen on ollut hankalampaa ja paineet myös infrastruktuurin laajentamiseen (esim. vesihuolto ja valaistus) ovat kasvaneet.

SYKEN 34 kaupunkiseutua kattavan selvityksen mukaan yhdyskuntarakenteen kehitys on viimeisen 20 vuoden aikajaksolla ollut kaksijakoista. Yhtäältä kaupunkiseutujen keskus-kuntien ydinalueiden yhdyskuntarakenne on tiivistynyt, toisaalta kehysalueiden yhdyskuntarakenne on hajautunut. Selvityksen mukaan autovyöhykkeen pinta-ala on kasvanut yli 50 prosenttia vuodesta 1990. Tämä johtuu paljolti kaupunkiseutujen taajama-alueen kasvusta. Autovyöhykkeillä 70–80 prosenttia asuinrakennuksista on erillispientaloissa. Harvaan rakentuneet alueet muuttuvat taajaman reunamilla lieverakentamisen seurauksena herkästi alhaisen tehokkuuden taajamaksi. Autovyöhykkeen laajentuminen voi olla seurausta joko liian väljäksi suunnitellusta taajamarakenteesta tai rakennetun alueen suunnittelemattomasta vähitellen tapahtuvasta laajenemisesta asemakaava-alueen lievealueella. Selvityksen mukaan kaupunkiseutujen ydinalueiden yhdyskuntarakenteen tiivistyminen on edistänyt joukkoliikenteen käyttömahdollisuuksia ja kannattavuutta. Vastaavasti kehysalueiden asemakaavan reuna-alueen hajarakentaminen sekä sen myötä tapahtunut maanomistuksen pirstoutuminen on johtanut yhdyskuntarakenteen hajautumiseen. Tämä näkyy erityisesti kehyskuntien asemakaavoittamattomien alhaisen tiheyden taajama-alueiden kasvuna.

Hajautumiskehityksellä on useita haitallisia vaikutuksia yhdyskuntien kehitykseen. Se aiheuttaa merkittäviä seudullisia liikenteen ja teknisen huollon sekä palveluiden kynnysinvestointeja (mm liittymien ja siltojen rakentamista). Haitallisinta kehitys on silloin, kun yhdyskuntarakenteen sijainniltaan edullisten alueiden käyttöönotto estyy, rakenne suuntautuu epäedulliselle sijainnille ja aiheuttaa merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia. Kaupunkiseutujen kehityksessä viimeisen 20 vuoden ajalta on lukuisia tällaisia tilanteita, jossa yhdyskuntarakenteen kehittämisen näkökulmasta epätar-

koituksenmukainen kuntajaotus on suunnannut kehitystä yhdyskuntakustannuksiltaan epäedullisille alueille.

Tulevaisuuden yhdyskuntarakenteen kehityksen kannalta huolestuttavaa on, että epätarkoituksenmukaisen kuntajaotuksen vuoksi myös maankäytön suunnitelmissa on epäedullisia alueita jouduttu varaamaan mahdollisiksi kaupunkiseutujen laajenemisalueiksi. Esimerkkejä on useita, yhtenä voidaan pitää Tampereen koilliskulmalla jo 1980-luvulta lähtien suunnitelmissa ollutta Nurmi-Sorilan aluetta. Tälle alueelle on suunnitelmissa osoitettu uusi isohko kaupunginosa, joka liikenne-ennusteiden mukaan toteutuessaan aiheuttaisi valtatie yhdeksän muuttamisen nelikaistaiseksi moottoriliikennetieksi. Tällainen toteutus aiheuttaisi merkittäviä investointi- ja ylläpitokustannuksia myös valtiolle verrattuna siihen, että vastaava asutus ohjattaisiin olemassa olevaan kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteeseen. Suuntaamalla vastaava asutus esimerkiksi Nokian tai Kangasalan olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen, edistettäisiin näiden kasvusuuntien toimintaedellytyksiä muun muassa joukkoliikenteen ja palvelujen kysynnän osalta.

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa yleispiirteisten kaavojen ohjausvaikutus ei toimi riittävän hyvin. Maakuntakaavojen ohjausvaikutus on kohdistunut yksittäisiin seudullisesti merkittäviin hankkeisiin, kuten suurten kaupan yksiköiden osoittamiseen, yhdyskuntarakenteen yleisten, useampaa kuntaa koskevien yleisten kehittämisperiaatteiden sijasta. Maakuntakaavoilla ei ole pystytty kaikilta osin ratkaisemaan merkittäviäkin ylikunnallisia alueidenkäyttökysymyksiä. Oleellisinta on maakunnalliseen poliittiseen päätöksentekoon liittyvä ongelmallisuus, joka usein johtaa siihen, että kaavat mahdollistavat seudullisesta näkökulmasta keskenään ristiriitaistenkin alueidenkäyttöratkaisujen toteuttamisen.

Vastaavasti yleiskaavoitus on painottunut melko suppeiden alueiden osayleiskaavoitukseen. Kaupunkiseutujen tai koko kunnan alueiden suunnittelussa yleiskaavojen rooli ei ole ollut kovin merkittävä. Koko kunnan kattavia yleiskaavoja on useina vuosina laadittu ainoastaan 1-3 ja kaikkina vuosina niitä ei ole tehty ollenkaan. Kuntien yhteisiä yleiskaavoja on laadittu vain kahdelle kaupunkiseudulle, Oulun ja Joensuun seuduille. Kaikkiaan vahvistettuja yhteisiä yleiskaavoja on seitsemän ja vireillä on Helsingin, Vantaan ja Sipoon yhteinen Östersundomin yleiskaava. Kuntien yhteisiä yleiskaavoja ei ole kaupunkiseuduilla otettu aktiiviseen käyttöön.

Tampereen, Turun ja Oulun sekä Helsingin kaupunkiseuduilla on otettu käyttöön MAL-aiesopimus. MAL-aiesopimukset ovat varsin tuore väline, joten pitkälle meneviä johtopäätöksiä on vielä vaikea arvioida. Aiesopimukset ovat edistäneet jossain määrin yhdyskuntarakenteen ohjauksen sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista. Aiesopimuksia koskevassa arviossa todetaan, että jatkossa tarvitaan myös kuntarakennetarkaisuja yhdyskuntarakenteen ohjauksen sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseksi. MAL – aiesopimukset eivät myöskään poista kaupunkiseutujen kuntien välistä osaoptimointia.

Kunnat ovat laatineet myös rakennemalleja ja kehityskuvia, joiden käyttöönoton voidaan arvioida johtuvan usein siitä, että lakiin perustuvat suunnittelujärjestelmät eivät ole tuottaneet kuntienkaan näkökulmasta riittäviä ratkaisuja seudun yhdyskuntarakenteen kehittämiseen. Kuntien yhteisessä kehittämistyössä ei ole voitu priorisoida kuntien keskeisiä maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen kuuluvia hankkeita.

Kuntaliiton arviointiraportin 2012 mukaan rakennemallityön vahvuudet ovat sen laaja-alaisuus ja eri suunnitelmien yhteen kytkeminen, joka mahdollistaa maankäytön ja liikenteen vuorovaikutteisen suunnittelun. Mallin hyvinä puolina arviointiraportti nostaa esille myös luottamushenkilöiden varhaisen osallistumisen prosessiin, mikä vaikuttaa osaltaan suunnitelmien ja ohjelmien hyväksyttäv-

vyyteen. Toisaalta vaikeiden asioiden läpikäyntiä rakennemallin käsittelyssä helpottaa se, että se ei ole oikeudellisesti sitova. Sitovuus nähdäänkin rakennemallin suurimpana ongelmana, koska malli ei oikeudellisesti sido kuntien maankäyttöä. Laadintavaiheessa rakennemalli voi helpottaa yhteisten ratkaisujen löytymistä, mutta päätöksentekovaiheessa kunnat voivat ohittaa yhteiset linjaukset päättäessään maankäyttöä varsinaisesti ohjaavista kaavoista. Lopulliset hyväksymispäätökset tehdään kunnissa, joten suunnittelussa näkyy seudullisen kokonaisedun rinnalla vahva kuntalähtöisyys ja oman kunnan edunvalvonta. Rakennemalli ei lopulta vahvista alueellista kokonaisuutta, vaan mahdollistaa kuntien välisen osaoptimoinnin. Tämä osaltaan eriyttää suunnittelun ja toteutuksen. Lisäksi valtuustokausien vaihtuminen on suurempi riski rakennesuunnitelmalle kuin pitkävaikutteisimmille ja sitoville kaavoille.

Kaupunkiseudun sisäisen yhteistyön lisäksi kaupunkiseudut tekevät myös yhteistyötä kaupunkiseutujen välillä muun muassa kehityskäytävä- kasvukäytävä toiminnan kautta. Esimerkkejä tästä ovat muun muassa Tukholma- Turku-Helsinki-Kotka-Pietari kehityskäytävä, Helsinki- Hämeenlinna- Tampere kasvukäytävä ja Lounaisrannikko -kehityskäytävä, jossa mukana ovat Turku, Uusikaupunki, Rauma ja Pori. Kehityskäytävä on aluekehityksen ja kaupunkipolitiikan yhdistävä uusi viitekehys, joka pohjautuu toiminnallisuuteen, ei hallinnollisiin rajoihin ja jaotuksiin.

Voimassa olevat suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmät eivät ole kyenneet vastaamaan kaupunkiseutujen suunnittelu- ja kehittämistarpeisiin. Niiden lisäksi ovat tulleet erilaiset sopimusjärjestelmät sekä rakennemallit, joiden ongelmana on sitovuuden puute. Vapaaehtoinen suunnitteluyhteistyö ei ole poistanut kaupunkiseudun kuntien välistä osaoptimointia. Tämän johdosta usein kaupunkiseudun dynamiikan painopiste on kuntien välisessä kilpailussa, vaikka painopiste pitäisi olla eri kaupunkiseutujen välisessä dynamiikassa.

Nykyinen alueidenkäytön ohjausjärjestelmä siihen liittyvine menettelyineen ei toimi hyvin kaupunkiseutujen kokonaisuutta ajatellen hyvään elinympäristöön ja eheään yhdyskuntarakenteeseen liittyvien tavoitteiden saavuttamisessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavaohjauksessa tai kuntien vapaaehtoisessa suunnitteluyhteistyössä ei ole kyetty priorisoimaan seudullisesti merkittäviä maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisuja koko kaupunkiseudun kokonaisuuteen huomioon ottaen.

Väestökehitys ja muuttoliike

Helsingin metropolialueen ja suurimpien kaupunkiseutujen väestö kasvaa ja taajama-alueet laajenevat. Kehitys eri kaupunkiseuduilla on erilainen. Suurten kaupunkiseutujen alueellinen eriytyminen käynnistyi 1970-luvun puolivälissä, kun Suomen eri alueilta tapahtuvat kaukokuutot muuttuivat kaupunkiseutujen sisällä tapahtuviksi lähimuutoiksi ja työ- ja opiskelupaikkaperustaiset muutot asumisen ja elämänvaiheen perusteella tehdyiksi muutoiksi.

Kaupunkiseutujen sisäinen eriytyminen on kiihtynyt 2000-luvulla lähimuuttojen määrän ja valikoivuuden kasvaessa. Aikaisemmat muuttoennätykset on ylitetty niin maan sisäisessä muuttoliikkeessä kuin maahanmuutossa. 2000-luvun maan sisäisen muuttoliikkeen kolme keskeistä erityispiirrettä liittyvät keskittymiskehityksen voimistumiseen, valikoivan muuttoliikkeen aiheuttamaan suurten kaupunkiseutujen alueelliseen eriytymiseen ja lisääntyneeseen maahanmuuttoon.

Muuttoliikkeen valikoivuus näkyy muun muassa siinä, että lähes neljä viidestä muuttajasta on iältään alle 35-vuotiaita. Noin puolet kaikista muutoista tehdään ikävuosien 20–34 aikana. Alueellista

eriytymistä lisää se, että muuttoliikkeen valikoivuus tulee iän lisäksi esiin muuttajien työmarkkina-
asemassa, koulutustasossa, tulotasossa ja muuttojen suuntautumisessa.

Muuttojen hyödyt ja haitat jakautuvat epätasaisesti suurilla kaupunkiseuduilla. Suuret kaupunkiseudet ovat saaneet määrällisesti merkittävää muuttovoittoa usean vuosikymmenen ajan, mutta muuttovoitot ovat jakautuneet epätasaisesti muuttajien rakenteen osalta keskuskaupunkien ja kehyskuntien välillä. Suurten kaupunkien kehyskuntien kasvu on suoraan verrannollinen lähimuuttojen kasvuun ja muuttovoittoiin oman kaupunkiseudun keskuskaupungista. Suuret keskuskaupungit ovat vetovoimaisia nuorten, opiskelijoiden, työttömien työnhakijoiden ja vieraskielisten suhteen, mutta saavat samanaikaisesti muuttotappiota aktiivi-ikäisistä, keski- ja hyvätuloisista ja koulutetuista muuttajista. Kaupunkiseutujen kehyskunnissa muuttajien rakenne on ollut päinvastainen eli tulijat pääosin työllisiä ja lähtijät työttömiä ja työvoiman ulkopuolisia. Muuttajien rakenne on kehittynyt epätasapainoiseen suuntaan suurten kaupunkiseutujen sisällä keskuskaupungin ja kehyskuntien välillä 1980-luvun vaihteesta alkaen.

Muuttojen määrästä ja rakenteesta aiheutuvat syy- ja seuraussuhteet ovat erilaisia keskuskaupunkien ja kehyskuntien näkökulmasta. Kaupunkiseudun sisäisissä lähimuutoissa tulo- ja lähtömuuttajien profiilierot joko ylläpitävät tai vahvistavat kaupunkiseudun epätasapainoista tilannetta. Keskuskaupunkien ja kehyskuntien välillä syntyy intressiritiriitä tulo- ja lähtömuuttajien rakenteen eroavaisuuksien vuoksi. Keskuskaupunkien intressinä on erilaisin yhteistyöjärjestelyin tai velvoittein lisätä kollektiivista yhteisvastuuta haastavista muuttajaryhmistä ja kehyskuntien intressinä on taas säilyttää tilanne ennallaan. Keskuskaupunkien näkökulmasta kollektiivisen yhteisvastuun pitäisi koskea kaikkia saman toiminnalliseen alueen kuntia eli toisin sanoen muuttajien rakenteesta aiheutuvat epätasapainoiset edut ja haitat pitäisi yhteisesti kyetä tasoittamaan kaupunkiseutujen sisällä. Koska kaupunkiseudun tai alueen kokonaisuus ymmärretään usein eri tavalla keskuskaupungeissa ja kehyskunnissa yhteisymmärrystä toimenpiteistä ei useinkaan saada. Se, mikä on keskuskaupungille epätoivottua kilpailua, on taas kehyskunnalle tervettä kilpailua. Tämä johtaa eräänlaiseen tilanteeseen, jossa kaikki muutokset nykyiseen tilanteeseen ovat näkökulmasta riippuen joko suuria parannuksia tai heikennyksiä.

Keskuskaupungin näkökulmasta kyse on osaoptimoinnista, jos saman toiminnallisen alueen kunnat pyrkivät maksimoimaan oman etunsa kaupunkiseudun kokonaisuuden sijaan. Tällöin osaoptimointi näyttäytyy hyvien veronmaksajien valikointina, jossa taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen syiden perustella joko houkutellaan tai rajoitetaan tulomuuttoa alueelle. Valikointia harjoittava kunta voi asettaa esimerkiksi erilaisia ehtoja asunnon saamiselle, rajoittaa sosiaalista asuntotuotantoa, kaavoittaa vain omistusasumista tukevia korkean profiilin asuinalueita hyvälle paikoille tai järjestää vain pakolliset lakisääteiset julkiset palvelut jättäen muut palvelut isomman kaupungin vastuulle. Valikoinnin avulla voidaan vaikuttaa suorasti ja epäsuorasta siihen, millaisia muuttajia alueelle haikutuu.

Työperäinen muuttoliike on kohdistunut viime vuosina erityisesti suurimmille kaupunkiseuduille, eikä asuntotuotanto ole pystynyt kaikin osin vastaamaan kasvaneeseen kysyntään. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että asumisen hinta suurissa kaupunkikeskuksissa on noussut eikä kohtuuhintaisia asumisratkaisuja ole ollut tarjolla riittävästi. Kohtuuhintaisen asumisratkaisujen puutteen vuoksi seudulle muuttaneet kotitaloudet tai seudulla jo asuvat, ovat joutuneet etsimään edullisimpia asumisratkaisuja kauempaa seudun keskustasta. Ilmiö on aiheuttanut yhdyskuntarakenteen hajautumista ja on lisännyt työmatkapendelöinnin tarvetta.

Työperäinen muuttoliike on kohdistunut viime vuosina erityisesti suurimmille kaupunkiseuduille, eikä asuntotuotanto ole pystynyt kaikin osin vastaamaan kasvaneeseen kysyntään. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että asumisen hinta suurissa kaupunkikeskuksissa on noussut eikä kohtuuhintaisia

asumisratkaisuja ole ollut tarjolla riittävästi. Kohtuuhintaisten asumisratkaisujen puutteen vuoksi seudulle muuttaneet kotitaloudet tai seudulla jo asuvat, ovat joutuneet etsimään edullisimpia asumisratkaisuja kauempaa seudun keskustasta. Ilmiö on aiheuttanut yhdyskuntarakenteen hajautumista ja on lisännyt pendelöinnin tarvetta.

Lisääntynyt maahanmuutto eriyttää ja polarisoi entisestään suurten kaupunkiseutujen sisäistä kehitystä 2010-luvulla. Vieraskieliset keskittyvät jopa kantaväestöä enemmän harvoihin kuntiin. Asukasluvultaan neljässä suurimmassa kunnassa (Helsinki, Espoo, Tampere ja Vantaa) asuu lähes neljännes väestöstä, mutta noin puolet vieraskielisestä väestöstä. Vieraskielisistä neljä viidestä (75 prosenttia) asuu 17 kunnassa. Vieraskielisten tulot ovat keskimäärin 60 prosenttia suomalaisten tuloista ja työssä olevien maahanmuuttajien tulot ovat vain 75 prosenttia suomalaisten tuloista. Viimeisten tutkimustietojen perusteella on viitteitä siitä, että lisääntynyt maahanmuutto lisää ensivaiheessa suurten kaupunkien asuinalueiden välistä eriytymistä ja työntää eriytyneiltä alueilta muuttajia saman kaupungin sisällä ”hyvinvoiville alueille” ja edelleen kehyskuntiin. Alueellinen eriytyminen ilmenee seuraavassa vaiheessa kasvavina hyvinvointieroina ja väestön jakautumisena työmarkkina-aseman, koulutus- ja tulotason perusteella eri asuinalueille saman toiminnallisen alueen muodostavan kaupunkiseudun sisällä.

Taloudellinen eriytyminen

HTT Eero Laesterän tekemien laskelmien perusteella kaupunkiseutujen taloudellinen tilanne on eriytyneissä. Laskelmat ovat ns. painelaskelmia ja niissä on otettu huomioon vuodesta 2020 kiihtyvä väestön ikääntyminen ja sen vaikutus kuntien rahoitustarpeeseen. Laskelmissa meno- ja tulopainot on arvioitu suhteessa veroprosentin nostotarpeeseen. Arvio perustuu yksittäisten kuntien talouden kehitykseen vuosina 1997–2012 ja tämän jatkumisena samanlaisena 2013–2025. Valtionosuuksien perusteena on käytetty kommenttikierroksella olevia valtionosuuslaskelmia, koska niiden on arvioitu kuvaavan paremmin tulevaisuuden kehitystä. Laskelmien perusoletuksena on arvioitu kuntien talouden kehitystä vuodesta 2011 vuoteen 2025.

Työssäkäyntialueen ydinalueella kuntien veroprosenttien ero on jopa 7,5 (Tampere) prosenttiyksikköä vuonna 2025. Turun seudulla ero oli 6,75, Oulun 6, Jyväskylän 3,5, Lahden 3,75, Porin 5, Joensuun 5,25, Seinäjoen 4,5 ja Vaasan seudulla 4,5 prosenttiyksikköä. Kuopion, Vaasan ja Porin kaupungin veroprosentti olisi painelaskelman mukaan vuonna 2025 pienempi kuin alueen muiden kuntien. Painelaskelman mukaan monella seudulla veroprosentit nousisivat 30 prosentin tuntumaan, joillakin alueilla jopa 32 prosenttiin.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Tampere	19,75	20,75	21,75	22,75	23,75	24,75	25,75	26,75	27,25	27,75	28,50	29,25
Kangasala	20,50	21,50	22,50	23,50	24,25	24,50	24,75	25,00	25,25	25,75	26,00	26,25
Lempäälä	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	25,75	26,50	27,00	27,50	28,00	28,50
Nokia	19,75	20,75	21,75	22,25	22,25	22,75	23,00	23,50	23,50	24,00	24,50	25,00
Pirkkala	20,00	21,00	22,00	23,00	24,00	24,50	24,75	25,25	25,75	26,25	26,75	27,25
Vesilahti	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,50	27,50	28,50	29,50	30,50	31,50	32,50
Ylöjärvi	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,50	27,50	28,25	28,75	29,25	29,75
Turku	19,50	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,50	27,50	28,50	29,50	30,50
Kaarina	19,00	20,00	21,00	22,00	22,50	22,75	23,00	23,25	23,50	24,00	24,25	24,75
Lieto	19,00	20,00	21,00	22,00	23,00	23,50	23,75	24,25	24,50	25,00	25,25	25,75
Masku	19,75	20,75	21,75	22,75	23,75	24,75	25,75	26,75	27,75	28,75	29,75	30,75

Naantali	18,50	19,50	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,00	26,50	27,25	27,75
Nousiainen	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,50	27,50	28,50	29,50	30,50	31,50
Paimio	20,25	21,25	22,25	23,00	23,00	23,25	23,50	23,75	24,25	24,75	25,25	25,50
Raisio	19,75	20,75	21,75	22,75	23,75	24,75	25,75	26,25	26,75	27,25	27,50	28,00
Rusko	19,00	20,00	21,00	22,00	23,00	24,00	25,00	26,00	27,00	28,00	29,00	30,00
Oulu	20,00	21,00	22,00	23,00	24,00	24,50	24,75	25,25	26,00	26,50	27,00	27,50
Ii	21,25	22,25	23,25	24,25	24,25	24,50	24,75	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00
Kempele	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,00	26,50	27,50	28,50	29,25	29,75
Liminka	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,50	27,50	27,50	28,25	29,00	29,75
Muhos	20,00	21,00	22,00	23,00	24,00	24,75	25,25	25,75	26,25	26,75	27,00	27,50
Tyrnävä	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,50	27,50	28,50	29,50	30,25	31,00
Jyväskylä	20,00	21,00	22,00	23,00	24,00	24,25	24,50	25,00	25,50	26,00	26,50	27,00
Laukaa	20,50	21,50	22,50	23,50	24,25	24,25	24,50	24,75	25,25	25,50	25,75	26,00
Muurame	19,50	20,50	21,50	22,25	22,25	22,50	22,75	23,00	23,50	23,75	24,00	24,25
Petäjävesi	21,25	22,25	23,25	24,25	25,25	26,25	26,25	26,75	26,75	27,25	27,50	27,75
Toivakka	20,50	21,50	22,50	23,50	24,25	24,50	24,75	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00
Lahti	20,25	21,25	22,25	23,25	24,25	25,25	26,25	27,00	27,75	28,25	28,75	29,25
Hollola	20,75	21,75	22,75	23,75	24,75	25,25	25,75	26,50	27,50	28,25	29,00	29,50
Nastola	20,50	21,50	22,50	22,75	22,75	23,00	23,25	23,50	24,50	24,75	25,25	25,50
Kuopio	20,50	21,50	22,50	23,50	24,25	24,25	24,50	25,00	26,00	26,50	27,00	27,50
Siilinjärvi	21,25	22,25	23,25	24,25	25,25	26,25	26,75	27,25	28,25	29,25	30,00	30,50
Pori	19,25	20,25	21,25	22,25	23,25	24,25	25,25	25,75	25,75	25,75	26,25	26,50
Harjavalta	19,75	20,75	21,75	22,75	23,75	24,75	25,75	26,75	27,50	28,25	28,75	29,50
Luvia	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,50	27,50	28,50	29,50	30,50	31,50
Nakkila	20,25	21,25	22,25	23,25	24,25	25,25	26,25	27,25	28,00	28,75	29,50	30,25
Pomarkku	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,50	27,50	28,50	29,50	30,50	31,50
Ulvila	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,50	27,25	28,00	28,75	29,50	30,25
Joensuu	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,50	27,50	28,50	29,50	30,50	31,50
Kontiolahti	19,75	20,75	21,75	22,75	22,75	23,00	23,00	23,50	23,75	24,25	24,50	24,75
Liperi	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,50	27,50	28,50	29,50	30,50	31,50	32,00
Seinäjoki	21,00	22,00	23,00	24,00	25,00	26,00	27,00	27,50	28,25	28,75	29,00	29,50
Ilmajoki	19,75	20,75	21,75	22,75	23,00	23,25	23,50	23,75	24,00	24,25	24,75	25,00
Vaasa	19,50	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	25,50	26,25	26,50	27,00	27,50	27,75
Isokyrö	21,00	22,00	23,00	24,00	25,00	26,00	27,00	27,50	28,00	28,50	29,00	29,50
Laihia	20,75	21,75	22,75	23,75	24,75	25,75	26,75	27,75	28,75	29,75	30,75	31,75
Maalhti	21,00	22,00	23,00	24,00	25,00	26,00	27,00	28,00	29,00	30,00	31,00	32,00
Mustasaari	20,75	21,75	22,75	23,75	24,75	25,75	26,75	27,75	28,25	28,75	29,00	29,50

Aiemmat toimenpiteet ongelmien poistamiseksi

Aiemmin voimassa olleiden kuntajaon muuttamista koskevien lakien perusteella kuntien pakolliset toimet on katsottu mahdollisiksi yleisen tärkeän edun sitä edellyttäessä. Huomattavat osaliitoksetkin

ovat olleet mahdollisia painavasta syystä. Pakkoliitoksia on edeltänyt lisäksi aina aluetta koskeva selvitys. Pakkoliitoksista ei le järjestetty yhtä lukuun ottamatta kunnallista kansanäänestystä.

Aiemman lainsäädännön perusteella liitoksia on toteutettu nimenomaan kaupunkiseuduilla yhdyskuntarakenteen toimivuuteen liittyvien ongelmien vuoksi. Aiempien pakkokuntaliitoksien perusteena on ollut useissa tapauksissa alueen keskuskunnan maatarve ja tarve aluekeskuksen kehityksen turvaamiseen. Helsingin liitoksessa viitattiin myös alueen taloudellisten erojen tasaamiseen liitoksessa. Tämän perusteella aiemmissakin pakkoliitoksissa ovat olleet perusteena juuri maankäyttöön, asumiseen, liikenteen sekä taloudelliseen eriytymiseen liittyvät perusteet. Tärkeänä perusteena on ollut myös alueen kilpailukyvyyn vahvistaminen.

Kuntien pinta-alavertailun perusteella erityisesti Lahden, Turun ja Vaasan pinta-ala on pieni ja se asettanee kaupungin kehittämislle esteitä. Myös Tampereen ja Porin pinta-alan pienuudessa näkyy se, ettei alueella ole saatu aikaan yhdyskuntarakenteen toimivuutta parantavia kuntaliitoksia. Kunnan maapinta-alan suuruus ei kuinkaan ole yksin ratkaiseva, vaan kustannustehokkaan maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitteluun vaikuttaa olennaisesti myös olemassa olevat liikenneväylät ja mahdollisuudet käyttää muuta infraa (esim. vesihuolto) kaavoituksen ja rakentamisen pohjana.

Kunta Kommun	Maa- pinta-ala Landarea (km ²)
Joensuu	2 083,9
Jyväskylä	4 171,2
Kuopio	2 309,1
Lahti	1 251,1
Oulu	1 9 020,4
Pori	834,0
Seinäjoki	1 437,5
Tampere	525,0
Turku	245,7
Vaasa	384,5

Lähde: Maanmittauslaitos

Pinta-alavertailu osoittaa, että kuntaliitoksia on toteutettu kaupunkiseuduilla vaihtelevasti. Oulun ja Jyväskylän seuduilla on toteutettu monikuntaliitoksia mutta näilläkin alueilla liitokset eivät ole koskeneet koko toiminnallista kaupunkiseutua. Tampereen ja Turun seuduilla liitoksia ei ole toteutettu 1970-luvun alkupuolen jälkeen. Turun seudulla Kaarinan, Liedon ja Ruskon kuntia koskeva liitosesitys oli esillä jo Kaksikerran liitoksen yhteydessä vuonna 1968. Kuopion ja Lappeenrannan seuduilla on toteutettu useita liitoksia ja niiden osalta yhdyskuntarakenteen kehittämisen tarpeen vuoksi liitostarve on määrällisesti vähäisempi. Usealla kaupunkiseudulla näyttää kuitenkin olevan liikenneväylien ja asutuksen perusteella kuntia, jotka kuuluisivat toiminnalliseen kaupunkiseutuun mutta joissa kuntaliitokset eivät näytä etenevän vapaaehtoiselta pohjalta.

Kaupunkiseutujen maankäyttöön, asumiseen ja liikenteen ongelmiin on yritetty puuttua sekä Parashankkeessa että kuntarakennemuutoksissa. Lisäksi on kehitetty erilaisia rakennemalleja esimerkik-

si aie- ja kasvusopimuksia, joilla on pyritty ratkaisemaan kaupunkiseutujen ongelmia. Aie- ja kasvusopimukseen liittyviä ongelmia on kuvattu edellä Alueidenkäytön ohjauksen toimivuus – kohdassa.

Paras- kaupunkiseutusunnitelmat sekä niiden toteuttamisen eteneminen on arvioitu valtiovarainministeriön asettaman työryhmän (VM 007:03/2008) toimesta. Työryhmän arvion mukaan suunnitelmien laatimisvelvoite sai kaupunkiseudut arvioimaan uudella tavalla tilannettaan ja tiivistämään seudullista yhteistyötä, mutta kokonaisuutena ei yhteistyö kaupunkiseuduilla ole arvioinnin mukaan edennyt riittävässä määrin velvoitteen mukaisia asioita koskien. Työryhmän mukaan yhteistyön vahvistamiseksi tarvitaan enemmän ohjausta ja tukea, ja myös nykyistä puitelakia sitovampia velvoitteita. Suunnitelmien arvioinnissa esille nousi esille, että toteuttamisen edistymisessä ja vauhdissa on huomattavia eroja eri seutujen välillä. Suunnitteluvelvollisuus oli saanut etsimään uusia tapoja, mutta seudut esittivät suunnitelmissaan vähän keinoja maankäytön, asumisen, liikenteen ja kuntarajat ylittävän palveluiden käytön muodostaman kokonaisuuden hallintaan. Suunnitelmien laatimisvelvoite nosti esille myös ongelmia sekä yhteistyötavoitteissa että itse yhteistyön sisällössä. Arvioinnin mukaan Paras -puitelain suunnitelmavelvollisuus ei ollut riittävä ratkaisemaan kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksestä aiheutuviin ongelmiin.

Kuntien kuntauudistuksen ilmoitusten sekä suuremmille kaupunkiseuduille asetettujen tai vireillä olevien erityisten kuntajakoselvityksien kuntakuulemisten perusteella näyttää siltä, että jokaisella alueella on mukana maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä taloudellisen eriytymisen näkökulmasta keskeisiä kuntia, jotka eivät ole sitoutuneet selvittämään. Näiden kuntien vastauksien lähtökohtana on ollut kunnan itsenäisyyden säilyttäminen. Tämän perusteella näyttää siltä, ettei kuntauudistuksen selvitysvelvollisuudella aikaansaada riittäviä kuntaliitoksia maankäytön, asumisen, liikenteen sekä taloudellisen eriytymisen liittyvien ongelmien poistamiseksi.

Ratkaisuvaihtoehdot

Yhdyskuntarakenteen toimivuuteen sekä taloudelliseen eriytymiseen voidaan puuttua lähtökohtaisesti kuntaliitoksilla, kehittämällä kaavoitukseen liittyvää ohjausjärjestelmää, yhteistoimintavelvoitteilla tai antamalla tehtävät PL 121 §:n 4 momentissa tarkoitettulle itsehallintoyksikölle kuntaa suuremmalla alueella.

Maankäytön, asumisen, liikenteen sekä taloudellisen eriytymiseen on yritetty puuttua pitkään erilaisten yhteistyömallien perusteella. Vapaaehtoisella yhteistoiminnalla ei ole saatu ratkaisua näihin ongelmiin. Kuntien lakisääteisillä yhteistoimintavelvoitteilla kunnat voitaisiin velvoittaa laatimaan yhteinen yleiskaava sekä mahdollisesti voitaisiin myös puuttua niiden asemakaavoitusoikeuteen. Kaavoitustehtävän siirto kaupunkiseuduilla puuttuisi olennaisesti kunnan perustehtäviin luettuun maankäytön suunnitteluun. Siirto eriyttäisi maankäytön suunnittelun kunnan muista tehtävistä omaksi organisaatiokseen ja se siirtäisi entistä enemmän päätösvaltaa välillisen demokratian piiriin. Lisäksi yhteistoimintavelvoitteella ei poistettaisi nykyistä kuntien taloudellista eriytymistä.

Ympäristöministeriön maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden kokonaisarvioinnissa on todettu, että kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelun ongelmallisuus on kiteytynyt valintatilanteisiin, joissa koko seudun kehittämisen edellyttämä ratkaisu on koettu yksittäisen kunnan edun vastaiseksi. Poliittisessa päätöksenteossa tällaiset linjaukset ovat usein vesittyneet ja lopputuloksena on hyväksytty kaavoja, jotka eivät ole tarttuneet yhdyskuntarakenteen ohjauksen ja seudun kokonaiskehityksen kannalta oleellisiin kysymyksiin. Koska perustuslakivaliokunnan tulkinnan perusteella yhdellä kunnalla ei saisi olla määräysvaltaa yhteistoimintaorganisaation päätösvallasta, kuntien yhteistoimintaan jää nykyinen keskus- ja kehyskuntaa koskeva intressiristiriita eikä siitä päästäisi eroon yhteistoimintajärjestelyin. Kaavaohjausjärjestelmää kehittämällä tai lisäämällä yhteistoimintavelvoit-

teita ei ole mahdollista poistaa usean kunnan poliittisen päätöksenteon aikaan saamaa osaoptimoimista niin, että yhdyskuntarakenteen kehittäminen ja hallinta olisi kaupunkiseuduilla koko seudun edun mukaista. Kaupunkiseuduilla on välttämätöntä, että maankäyttöön liittyviä strategisia kysymyksiä käsiteltäessä pystytään päättämään myös oikeudellisesti sitovista pitkäjänteisistä kehittämissperiaatteista ja reunaehdoista siten, että maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisut perustuvat yksittäisten kuntien edun sijaan koko kaupunkiseudun näkökulmasta keskeisiin kehittämistarpeisiin.

Yhdyskuntarakenteeseen liittyvien tehtävien siirtäminen PL 121 §:n 4 momentissa tarkoitetulle itsehallintoyksikölle muodostaisi monen alueen osalta varsin raskaan hallinnon luomista muutamaa kuntaa koskevien yhdyskuntarakenneongelmien vuoksi. Turun ja Tampereen työssäkäyntialueella maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvän tehtävän antaminen voisi olla kuntamäärän puolesta perusteltua mutta pinta-alansa perusteella alue olisi pieni. Pinta-alaltaan uusi kunta vastaisi muiden kaupunkiseutujen pinta-aloja. Täten eri kaupunkiseutujen ongelmiin puututtaisiin erilaisilla hallinnollisilla keinoilla riippuen siitä, saadaanko seudulla aikaan vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Vaihtoehdossa sivuutettaisiin valtion mahdollisuus ohjata kuntarakennetta. Vaihtoehto tarkoittaisi tehtävän eriytymistä kunnan muista tehtävistä. Vaihtoehto ei ratkaisisi alueiden taloudellista eriytymiskehitystä ainakaan lyhyellä aikavälillä. Yhdyskuntarakenteen suunnittelu liittyy keskeisesti esimerkiksi koulujen ja päiväkotien rakentamiseen, joten oman organisaation luominen loisi uusia esteitä kunnan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Maankäyttöön, asumiseen, liikenteen kehittämiseen ja taloudelliseen eriytymiseen liittyvät ongelmat olisi vielä ratkaistavissa kuntaliitoksilla, joissa toteutuisi kunnalliseen itsehallintoon kuuluva paikallisuuden vaatimus. Alueet eivät olisi koko maakunnan kokoisia eivätkä alueratkaisut olisi riippuvaisia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ratkaisemisesta.

Kaupunkiseuduille muodostettavat itsehallintoyksiköt merkitsisivät myös maakuntakaavan roolin ja tehtävän uudelleen arviointia, koska itsehallintoyksiköt päättäisivät käytännössä kaupunkiseuduilla koko maakunnan kannalta keskeisistä yhdyskuntarakenteen ratkaisuista. Kuntien itsehallintoyksikö olisi tällöin päällekkäinen hallintorakenne maakuntahallinnon kanssa. Itsehallintoyksiköt lisääisivät tarvetta arvioida maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavajärjestelmän muuttamista siten, että se ottaisi huomioon maakuntahallinnon ja kunnallisen itsehallintoyksikön päällekkäisen rakenteen.

Kaupunkiseudun ydinalueilla toteutettavat kuntaliitokset varmistaisivat sen, ettei yhdyskuntarakenteen kehittämiseen liittyviä tehtäviä eriytettäisi kunnan muista tehtävistä. Kuntaliitoksilla voidaan myös puuttua kaupunkiseutujen sisäiseen taloudelliseen eriytymiskehitykseen. Liitokset eivät poistaisi kunnan sisäistä eriytymiskehitystä mutta toisi kuitenkin yhteisen taloudellisen yhteisvastuun koko alueesta ja estäisi alueellisen osaoptimoimisen.

3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET

3.1 Esityksen tavoitteet

Esityksen keskeisinä tavoitteina 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. Tavoitteena on samalla luoda edellytyksiä kaupunkiseutujen kohtuuhintaiselle

asuntotuotannolle ja vahvistaa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tavoitteena on myös estää alueen taloudellinen eriytyminen.

Tavoitteena on kuntarakenneuudistuksen toteutuminen kaupunkiseuduilla keskuskaupunkien ja niihin yhdyskuntarakenteellisesti ja toiminnallisesti kytkeytyvien kehyskuntien yhdistymisen kautta. Vahva yhdestä kunnasta muodostuva kaupunkiseutukunta yhdistää voimia elinkeinopolitiikassa, hillitsee maankäyttöä hajauttavaa epätervettä kilpailua ja luo erillisiä kuntia paremmat puitteet sosiaalisesti tasapainoiselle rakenteelle. Siten kuntauudistuksen edistyminen ja toteutuminen kaupunkiseuduilla tukee kansallista kasvua ja kilpailukykyä.

3.2 Keskeiset ehdotukset

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

Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä viime kädessä vastoin kunnan valtuuston tahtoa. Toimivallan laajentaminen koskisi ainoastaan laissa säädettävät kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia. Toimivallan käyttö olisi sidottu erityisen kuntajakoselvityksen toimittamiseen kyseisellä alueella sekä kansanäänestyksen toimittamiseen selvittäjän esittämissä 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.

Kaupunkiseutuperusteet kuvaisivat kaupunkiseudun maankäyttöön, asumiseen, liikenteen kehittämiseen sekä taloudelliseen eriytymiseen liittyviä ongelmia. Kaupunkiseutuperusteita olisivat yhdessä tarkasteltavat työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti-, lähitaajama-, asuntomarkkina- ja alueen taloudellisen eriytymisperusteet sekä itsenäisesti tulkittava keskustaajamaperuste.

Työpaikkaomavaraisuus kuvaa kunnassa tai muulla alueella sijaitsevien työpaikkojen lukumäärän suhdetta alueella asuvaan työlliseen työvoimaan nähden. Työpaikkaomavaraisuusperuste täytyisi, jos kunnan työpaikkaomavaraisuus on alle 80 prosenttia.

Työssäkäyntiperuste kuvaa asuinkunnan ja työpaikkakunnan välistä pendelöintiä. Peruste täytyisi, jos kunnan työssäkäyvästä työvoimasta käy kunnan ulkopuolella töissä vähintään 40 prosenttia.

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

Asuntomarkkinaperuste kuvaa muuttojen riippuvuutta alueen keskuskunnasta. Peruste täytyisi, jos kunnan kaikista tulo- ja lähtömuutoista yli 40 prosenttia tapahtuu kunnan ja työssäkäyntialueen keskuskunnan välillä.

Taloudellinen eriytymisperuste kuvaa muuttoliikkeen taloudellista, sosiaalista ja demografista valikoivuutta kaupunkiseudun kuntien välillä. Sen raja-arvona olisi 150 euroa asukasta kohden vuodessa. Perusteessa otettaisiin huomioon viiden edellisen verovuoden tiedot ja niistä laskettaisiin kes-

kiarvo. Peruste laskettaisiin kunnan lähtö – ja tulomuuttajien kaikkien verotettavien tulojen erotuksen (tulokertymän) perusteella.

Keskustajaamaperuste kuvaa kuntien yhdyskuntarakenteen yhteenkasvamista. Peruste täytyisi, jos työssäkäyntialueen keskuskunnan ja yhden tai useamman kunnan yhdistäisi yhtenäinen keskustajaama tai jos kuntia yhdistäisi kuntarajat ylittävä keskustajaama ja yhtenäinen keskustajaama vaikuttaisivat olennaisesti yhdyskuntarakenteen toimivuuteen.

Yhdessä tarkasteltavista kaupunkiseutuperusteista tulisi täytyä neljä viidestä perusteesta, jotta valtiovarainministeriö voisi asettaa erityisen kuntajakoselvityksen. Pelkän keskustajaamaperusteeseen täyttäminen riittäisi yksistään käynnistämään menettelyn. Erityisen kuntajakoselvityksen asettaminen olisi aina valtiovarainministeriön harkinnassa eikä selvitystä olisi välttämättä asetettava. Erityinen kuntajakoselvitys koskisi pääsääntöisesti vain kuntia, jotka muodostavan kaupunkiseutuperusteiden perusteella yhtenäisen alueen. Kuntien suostumuksen perusteella tai muusta välttämättömästä syystä selvitysalueita voitaisiin laajentaa. Välttämätön syy voisi tarve asettaa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva erityinen kuntajakoselvitys tai alueen kuntaa koskeva jo aiemmin päätetty kuntien yhdistyminen. Välttämätön syy alueen laajentamiseen voisi olla myös se, että yksittäistä kuntaa lukuun ottamatta kaikki selvitysalueen kunnat hyväksyisivät selvitykseen mukaan haluavan kunnan tulon selvitykseen. Muun kuin kriisikunnan osalta edellytettäisiin lisäksi aina kunnan suostumusta. Selvitysalueen edellytettäisiin myös olevan alueellisesti eheä, mutta alueellisen eheyden vaatimus ei olisi syy laajentaa selvitysalueita vastoin asianomaisten kuntien tahtoa.

Kaupunkiseutuperusteet koskisivat vain niitä työssäkäyntialueita, joissa on vähintään 100 000 asukasta. Säännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi Helsingin työssäkäyntialueella. Helsingin työssäkäyntialueen perusteiden mukainen kunta muodostuisi erittäin suureksi eikä sitä voitaisi enää perustella kunnallisen itsehallinnon tai asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta. Metropolialueella on käynnistynyt metropolihallintolain valmistelu. Metropolihallinnon tarkoituksena olisi hoitaa alueen kilpailukyvyyn sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikan, maankäytön, asumisen ja liikenteen toteuttamiseen sekä segregaatioon, työvoimaan ja maahanmuuttoon liittyviä seudullisia kysymyksiä. Metropolihallinto hyväksyisi myös metropolikaavan ja sen toimeenpanon, joka ohjaisi kuntien päätöksentekoa maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisessä. Esityksen rajaaminen suuremmille työssäkäyntialueille kohdistaa kuntarakenteen kehittämisen vain niihin kaupunkiseutuihin, joilla on suurin tarve sekä kansallinen vaikuttavuus yhä kasvaviin kuntarakenteen hajautuneisuudesta johtuviin ongelmiin. Näillä kaupunkiseuduilla näkyvät myös muutto liikkeen rakenteelliset vaikutukset, jotka aiheuttavat taloudellista ja sosiaalista eriytymistä.

Erityinen kuntajakoselvitys toimitettaisiin alueella muutoin samalla tavoin kuin muutkin erityiset kuntajakoselvitykset, mutta selvityksessä olisi erityisesti tarkasteltava maankäytön, asumisen, liikenteen toimivuutta ja kehittämistä alueella sekä taloudellista eriytymistä. Jos kaupunkiseutuperusteet täyttävien kuntien valtuustot eivät hyväksyisi kuntajakoselvittäjän mahdollista kuntajaon muutosesitystä, valtioneuvosto voisi määrätä selvittäjän esityksen ja kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyvällä alueella toimitettavaksi kunnallinen kansanäänestyksen. Kansanäänestystä ei voisi määrätä järjestettäväksi esitykseen kuuluvissa muissa kuin kaupunkiseutuperusteet täyttävissä kunnissa. Jos kansanäänestyksessä kansanäänestysalueen äänien perusteella laskettu asukkaiden enemmistö kannattaisi kuntajakoselvittäjän esitystä, valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta. Kansanäänestyksen tulos muodostaisi edellytyksen valtioneuvoston toimivallan käytölle ja antaisi kuntalaisille mahdollisuuden vaikuttaa kuntajaon muutosta koskevaan päätöksentekoon. Asukkailla olisi siten veto-oikeus suhteessa valtioneuvoston päätösvaltaan. Kansanäänestyksen järjestäminen olisi luonteeltaan toimivallan luova menettelysäännös eikä äänestyksen tuloksella olisi muutoin vaikutusta kuntien yhdistymistä edellytysten täyttymistä koskevaan arvioon.

Valtioneuvosto voisi päättää kuntajaon muuttamisesta, jos kuntajaon muuttamisen yleiset edellytykset täyttyvät ja muutokselle olisi alueen maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen tai kuntien taloudellisen eriytymiskehitykseen liittyviä painavia perusteita. Jos selvittäjän esitys koskisi myös muita kuin kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyviä kuntia, kuntien yhdistyminen edellyttäisi kunnan esitystä ja kriisikunnan osalta kriisikuntaa koskevien edellytysten täyttymistä. Valtioneuvoston päätös olisi muutoksenhakukelpoinen.

Kunnalla olisi oikeus saada yhdistymisavustusta sekä korvausta valtionosuuksien menetyksistä, jos kuntien yhdistyminen tulisi voimaan valtioneuvoston päätöksen perusteella vuoden 2017 alusta lukien. Avustuksen määrä määräytyisi liitoskuntien määrän ja asukasluvun perusteella.

Valtiovarainministeriö voisi arvioida kerran kunnallisvaalikaudessa kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä. Ensimmäinen lain mukainen kaupunkiseutuperusteiden täyttymisen arviointi tehtäisiin kuitenkin vuonna 2015. Aikataulutuksessa otettaisiin huomioon meneillään olevat kuntien omat selvitykset ja erityiset kuntajakoselvitykset. Uudet kunnat voisivat aloittaa toimintansa vuoden 2017 alussa.

4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET

4.1 Vaikutuksista yleisesti

Esityksen tavoitteena on luoda edellytykset maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelulle alueella, joka on asukkaiden asioinnin, työssäkäynnin sekä palvelujen käytön kannalta yhtenäinen toiminnallinen kaupunkiseutu. Yhtenäinen suunnittelu luo edellytykset kohtuuhintaisen asumisen lisäämiseen sekä alueen kilpailukyvyyn vahvistamiseen. Esityksen tärkeimmät vaikutukset liittyvät tavoitteen mukaisesti yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamiseen. Kuntaliitoksen mahdollistamat muutokset yhdyskuntarakenteessa toteutuvat vasta pidemmällä aikavälillä. Myös muut vaikutukset ovat pitkälti riippuvaisia kuntien liitoksen jälkeen tekemistä päätöksistä, joten niiden arviointi on vaikeaa.

Jäljempänä tehty vaikutusarviointi on tehty niiden kuntien perusteella, jotka tällä hetkellä täyttäisivät ehdotetut kaupunkiseutuperusteet. Kaupunkiseutuperusteita tarkasteltaisiin työssäkäyntialueella, jolla on vähintään 100 000 asukasta. Tällä hetkellä näitä työssäkäyntialueita on 10 kappaletta, näistä alueista kaupunkiseutuperusteet täyttyisivät 9 työssäkäyntialueella. Näillä alueilla 16 b § 1 ja 2 momentin mukaiset kaupunkiseutuperusteet täyttyisivät seuraavissa kunnissa:

Kunta	Työssäkäyntiperuste (väh. 40 %)	Lähitaaajaperuste kt-keskustaajama It-lähitaaajama (kpt-kasvupainetaajama)	Työpaikka-omavaraisuusperuste (Alle 80 %)	Asuntomarkkina-peruste (yli 40 %)	Alueen taloudellisen eriytymisperuste (yli + 150 euroa/as./vuosi)
Tampere			123,1		-83,7
Kangasala	47,33	kt	66,9	57,2	231,8
Lempäälä	47,34	kt	70,8	48,8	403,3
Nokia	37,9	kt	78,7	46,8	260,2
Pirkkala	56,83	kt	69,8	53,5	586,4
Ylöjärvi	45,14	kt	67,7	51,2	267,7
Turku			123,1		-113,3

Kaarina	48,85	kt	66,2	56,9	333,1
Lieto	47,45	kt	70,1	55,6	224,3
Masku	41,08	kt	54,4	35,4	326,9
Naantali	36,29	kt	72,4	41	257,5
Raisio	47,13	kt	92,1	48,1	-153,8
Rusko	48,78	kt	61,7	57,4	110
Oulu			105,6		-39,6
Kempele	57,91	kt	71,8	57,9	135,9
Liminka	44,92	- (kpt)	56,2	47,4	340,1
Jyväskylä			108,4		-74,6
Laukaa	42,64	- (kpt)	72,1	59,3	247,9
Muurame	55,82	kt	61,3	67,4	275,1
Lahti			111		
Hollola	47,88	kt	66,8	57,7	68,3
Kuopio			108,4		-38,6
Siilinjärvi	45,78	lt	71,6	55,1	104,2
Pori			106,4		14,7
Harjavalta	11,36	kt	133,7	18	-44,1
Luvia	42,59	-	53,7	52,5	192,9
Nakkila	26,28	kt	75,2	31,7	13
Ulvila	48,16	kt	70,4	61,5	-54,4
Joensuu			113		-59,5
Kontiolahti	54,55	kt	62,7	63	56,8
Liperi	41,17	kt	67,2	52,2	224,3
Vaasa			128,1		-55,3
Mustasaari	58,71	kt	54,2	69	244,8

Seinäjoen työssäkäyntialueella eivät kaupunkiseutuperusteet täyty tällä hetkellä yhdenkään kunnan osalta siten, että erityinen kuntajakoselvitys voitaisiin asettaa.

Yhteensä perusteet koskisivat 33 kuntaa eli 9 työssäkäyntialueen keskuskuntaa ja 24 kehyskuntaa.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset valtiontalouteen

Kuntarakenteen uudistaminen luo edellytyksiä tehostaa kuntien toimintaa ja vakauttaa kuntataloutta muuttuvissa olosuhteissa. Tämä vaikuttaa myönteisesti koko julkisen talouteen, myös valtiontalouteen. Erityisen tärkeää on vakauttaa julkisen sektorin rahoitusasema ja velka kestäväälle tasolle.

Kaupunkiseutujen merkitys koko maan kansantalouden ja kilpailukyvyn kannalta on merkittävä. Suurimmilla kaupunkiseuduilla tapahtuvilla kuntarakenteen muutoksilla on saavutettavissa suuria vaikutuksia koko valtion talouden, mutta myös aluetalouden kannalta. Kaupunkiseutujen taloudellinen vaikutus vaikuttaa kaupunkiseutua huomattavasti laajemmalla alueella.

Käynnissä oleva väestörakenteen muutos vaikuttaa koko julkisen talouden rahoituspohjaan. Ikärakenteen vanheneminen aiheuttaa kustannusten kasvamista ja verotulojen pienentyessä rahoituksen heikentymistä kuntien palvelujen järjestämisessä. Kuntien vastuulla ovat kansantalouden kannalta keskeiset hyvinvointipalvelut sosiaali- ja terveydenhuollosta koulutoimeen. Valtio osallistuu kuntien peruspalvelujen järjestämiseen erityisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Huoltosuhteen muuttuminen nykyistä epäedullisemmaksi merkitsee talouden kasvuedellytyksien heikkenemistä, mikä huonontaa myös valtiontalouden rahoituspohjaa. Nykyjärjestelmän tasolla valtionosuudet kunnille ovat noin 9 miljardia euroa ja laskennallisessa järjestelmässä niiden määrä kasvaa kustannusten kasvun lisäksi ikärakenteen vanhenemisen myötä.

Kuntien yhdistymisten kautta on mahdollista tarkastella uutta kuntaa kokonaisuutena, jossa talouden kestävyysvaikutteita vaikuttavia rakenteellisia uudistuksia pystytään toteuttamaan. Laajempi kokonaisuus on myös yksittäistä kuntaa vähemmän riippuvainen valtionosuuksista ja niiden kehityksestä. Ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvupaineesta lähes puolet kohdistuu kuntien järjestämistuulla oleviin hoiva- ja hoitopalveluihin. Kuntatalous on julkisen talouden kestävyysongelman kannalta keskeisessä asemassa erityisesti palvelujärjestelmän tuottavuuskehityksen kannalta. Väestökehityksen, ikäsidonnaisten menojen kasvusta ja julkisen sektorin velkaantumisen johtuen tarvitaan rahoitusasemaa vahvistavia toimia. Niiden tulisi vaikuttaa työllisyysasteen nousuun, pidempiin työuriin, palvelujen tuottavuuden kasvamiseen ja korkeamman kasvupotentiaalin hyödyntämiseen. Jos toimenpiteitä ei pystytä toteuttamaan vaikuttavina, on uhka että velkaantumiskehitys ja alijäämäongelma entisestään kärjistyvät.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun tehostaminen ja eri hankkeiden parempi priorisointi merkitsevät, että vältytään ainakin osittain yhdyskuntarakenteen hajautumisesta johtuvista uusista infrahankkeista ja niiden kustannuksista. Epätarkoituksenmukaiset ratkaisut muun muassa kaavoituksessa lisäävät kuntien ja sitä kautta valtion menoja kaupunkiseuduilla.

Valtioneuvoston toimivallan käyttöön liittyvä erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset ovat noin 100 000 € selvitystä kohden. Koska kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä arvioidaan ensimmäisen kerran vuonna 2015, edellyttää esitys, että vuosina 2015 ja 2016 varaudutaan valtion talousarviossa 9 selvityksen asettamiseen.

Vuonna 2017 toteutettavissa kuntaliitoksissa kunnilla olisi oikeus saada yhdistymisavustusta sekä korvausta valtionosuuksien menetyksestä. Jos kuntaliitokset toteutettaisiin tällä hetkellä perusteet täyttävissä kunnissa, yhdistymisavustuksia maksettaisiin 58 milj. euroa. Kaupunkiseuduittain yhdistymisavustuksia ja korvausta valtionosuuksien menetyksiä maksettaisiin seuraavasti

Kunnallisen kansanäänestyksen kustannukset maksetaan valtion varoista. Yhden kunnallisen kansanäänestyksen kustannukset ovat arviolta noin 20 euroa/ääni.

Yhdistymisavustus ja valtionosuusmenetys

* huomioitu verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen muutos

* yhdistymisavustuslaskelmissa ei ole otettu huomioon mahdollisista kuntaliitoksien ketjutuksesta aiheutuvia avustuksien vähenemisiä

	As.luku	Yhdistymisavustus*	Valtionosuusmenetys*
TAMPERE	350 984	10 000 000	-5 290 573

Tampere	217 421		
Kangasala	30 126		
Lempäälä	21 440		
Nokia	32 354		
Pirkkala	18 128		
Ylöjärvi	31 515		
TURKU	287 575	10 000 000	-703 927
Turku	180 225		
Kaarina	31 363		
Lieto	17 023		
Masku	9 671		
Naantali	18 824		
Raisio	24 562		
Rusko	5 907		
OULU	216 662	6 000 000	0
Oulu	190 847		
Kempele	16 383		
Liminka	9 432		
JYVÄSKYLÄ	161 532	6 000 000	0
Jyväskylä	133 482		
Laukaa	18 481		
Muurame	9 569		
LAHTI	125 070	4 000 000	0
Lahti	103 016		
Hollola	22 054		
KUOPIO	126 567	4 000 000	0
Kuopio	105 136		
Siilinjärvi	21 431		
PORI	113 348	8 000 000	0
Pori	83 285		
Harjavalta	7 486		

Luvia	3 360		
Nakkila	5 747		
Ulvila	13 470		
JOENSUU	100 810	6 000 000	0
Joensuu	74 168		
Kontiolahti	14 245		
Liperi	12 397		
VAASA	84 686	4 000 000	-796 942
Vaasa	65 674		
Mustasaari	19 012		

Maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun tehostaminen ja eri hankkeiden parempi priorisointi merkitsee, että vältytään ainakin osittain yhdyskuntarakenteen hajautumisesta johtuvista uusista infrahankkeista. Tällä kehityksellä on vaikutusta myös valtiolle.

Kuntarakenteen uudistaminen luo edellytyksiä tehostaa kuntien toimintaa ja vakauttaa kuntataloutta muuttuvissa olosuhteissa. Tämä vaikuttaa myönteisesti koko julkisen talouteen, myös valtiontalouteen. Erityisen tärkeää on vakauttaa julkisen sektorin rahoitusasema ja velka kestävälle tasolle.

Kuntien yhdistymisten kautta on mahdollista tarkastella uutta kuntaa kokonaisuutena, jossa talouden kestävyys vaikuttavia rakenteellisia uudistuksia pystytään toteuttamaan. Laajempi kokonaisuus on myös yksittäistä kuntaa vähemmän riippuvainen valtionosuuksista ja niiden kehityksestä. Ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvupaineesta lähes puolet kohdistuu kuntien järjestämisvastuulla oleviin hoiva- ja hoitopalveluihin.

Kuntatalous on julkisen talouden kestävyysongelman kannalta keskeisessä asemassa erityisesti palvelujärjestelmän tuottavuuskehityksen kannalta. Suuremmilla kunnilla on paremmat mahdollisuudet tuottavuuden kehittämiseen toiminnassa taloudellisten ja henkilöstöressurssien perusteella

Vaikutukset kuntatalouteen

Kuntaliitoksen taloudelliset vaikutukset maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisen toteutuvat vasta pitkällä aikavälillä. Parhaillaan Suomen ympäristökeskus selvittää 1990-luvulla toteutettujen Lohjan ja Porvoon liitoksien vaikutuksia. Selvitys valmistunee keväällä 2014.

Kuntaliitoksien palvelutuotantoon liittyvät vaikutukset riippuvat vasta kuntien päätöksistä eikä niitä voida luotettavasti arvioida.

Fuusiokustannukset kuntien yhdistymisen alussa rasittavat uuden kunnan taloutta. Tutkimukset ovat osoittaneet, että yhdistyminen aiheuttaa alkuvuosina enemmän menoja kuin tuloja ja yhdistyminen voidaan nähdä tulevaisuuteen suuntautuvana muutosinvestointina. Investoinnit aiheuttavat

ensimmäisinä vuosina jopa huomattavia lisämenoja. Hyödyt alkavat realisoitua asteittain muutama vuoden jälkeen, mikäli uusi kunta kykenee hyödyntämään liitokseen sisältyvän kehittämispotentiaalin. Tässä mielessä hyötyjen suuruus eli pidemmän aikavälin kustannussäästöt ja tuottavuuden parantuminen riippuvat uuden kunnan kyvystä hyödyntää liitokseen sisältyvää tuottavuuspotentiaalia. Oleellista palvelutuotannon tehokkuuden kannalta ei ole kunnan koko, vaan tapa järjestää ja organisoida toiminta ja kunnan vastuulla olevat palvelut. Se, millä aikavälillä kokonaisyödyt mahdollisesti ylittävät kustannukset, on tapauskohtaista, ja erot kuntaliitostapausten välillä ovat ilmeisesti suuria.

Koska vuonna 2017 toteutettavissa kuntaliitoksissa sovelletaan vielä viiden vuoden irtisanomis-suojaa, työvoimakustannusten kehitykseen vaikuttaa olennaisesti, millaista henkilöstöpolitiikkaa kunta harjoittaa palkkojen ja palvelussuhteen muiden ehtojen yhdenmukaistamisessa. Viimeaikoina tehdyissä kuntaliitoksissa ei palkkoja ole enää yhdenmukaistettu ylimpien palkkojen mukaisesti.

Kaupunkiseutujen liitokset tasaavat kuntien sosioekonomista eriytymistä ja luovat edellytykset myös sosioekonomisten erojen tasaamiseen uuden kunnan alueella.

Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan

Nykytilan arvioinnissa kuvatun painelaskelman perusteella samaan työssäkäyntialueeseen kuuluvi-en kuntien kunnallisveroprosentin erot ovat kasvamassa. Kuntaliitos tasaisi verorasitusta. Väestön lisääntyessä myös kuntien sosioekonomiset erot muuttuvat alueen sisäisiksi eroiksi.

Kotitalouksien taloudelliseen asemaan saattaa vaikuttaa se, että kuntien yhdistyessä kunnalliset maksut ja taksat harmonisoidaan yhteneviksi koko uuden kunnan alueelle.

4.3 Ympäristövaikutukset sekä vaikutukset maankäytön, asumisen ja liikenteen suunniteluun ja toteutukseen

Ehdotetut säännökset vaikuttavat erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitteluun sekä suunnitelmien toteutukseen. Säännökset tehostavat toiminnallisesti ja yhdyskuntarakenteellisesti yhtenäisten kaupunkiseutujen kokonaisedun mukaista kaavoitusta ja toteutusta. Säännökset mahdollistavat sen, että yhdyskuntarakenteen hallintaa ja kehittämistä voidaan tehdä ilman kuntien välisiä intressiristiriitoja ja osaoptimointia.

Ehdotetut säännökset luovat edellytykset kaupunkiseuduilla tapahtuneen yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen pysäyttämiseksi sekä nykyisen yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi ja tiivistämiseksi. Tämä mahdollistaa olemassa olevan infrastruktuurin, kuten katu-, vesihuolto- ja energia-verkostojen, tehokkaan hyödyntämisen ja vähentää kuntatalouden kustannuksia. Ehdotuksen ympäristövaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että vaikutukset ovat viime kädessä riippuvaisia kuntien päätöksistä myös tilanteessa, jossa kaupunkiseudulle muodostuu yksi yhdyskuntarakenteellisesti ja toiminnallisesti yhtenäinen kunta.

Säännökset tukevat joukkoliikenteeseen sekä kävelyyn ja pyöräilyyn tukeutuvan yhdyskuntarakenteen kehittämistä kaupunkiseuduilla. Ehdotetut säännökset edistävät kaupunkiseutujen kehitystä suuntaan, jossa aiempaa suurempi osa työ- ja asiointiliikenteestä voi perustua joukkoliikenteeseen tai kevytliikenteeseen. Tämä vähentää henkilöautolla tapahtuvaa liikennettä ja siitä johtuvia kasvihuonepäästöjä.

Ehdotetut säännökset vähentävät suunnittelematonta rakentamista yhdyskuntarakenteen ulkopuolilla lievealueilla ja siellä sijaitsevien maa- ja metsätalousalueiden, viherrakenteiden ja yhtenäisten rakentamattomien alueiden pirstoutumista. Ehdotus helpottaa myös taajamien tulevaa kaavoitusta.

Ehdotetut säännökset mahdollistavat yhtenäisten maapoliittisten toimintaperiaatteiden ja käytäntöjen soveltamisen. Ne luovat myös edellytykset eri toimintojen, kuten asumisen ja kaupan, sijoittamiseen ja toteuttamiseen liittyvän kilpailun edistämiseksi. Maapolitiikan hoidolla ja toimivalla kilpailulla luodaan edellytyksiä riittävälle tonttitarjonnalle, kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisäämiselle sekä elinkeinoelämän sijoittumiselle. Monipuolinen tonttivalikoima mahdollistaa kaupan alan yrityksille vapaan kilpailun edellyttämän sijoittumisen kuntaan. Vastaavasti riittävä tonttitarjonta asuntorakentamista varten lisää kilpailua mahdollistaessaan uusien rakentamisen toimijoiden tulon kuntaan. Ehdotukset tehostavat kaavoituksen ja maapolitiikan vaikuttavuutta. Kaavoituksella vaikutetaan yhdyskuntarakenteen ja kunnan palvelujen kustannustehokkuuteen. Maapolitiikan ratkaisuilla vaikutetaan yhdyskuntarakentamisesta kunnalle aiheutuviin nettokustannuksiin. Kunnan kaavoituksen ja maapolitiikan ratkaisut vaikuttavat merkittävästi kunnan talouteen ja vähentävät valtion tarvetta osallistua kaupunkiseutujen liikenneinvestoinneista aiheutuviin kustannuksiin.

Ehdotetut säännökset edistävät kokonaisuutena kaupunkiseutujen elinvoimaisuutta ja kilpailukykyä.

4.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kuntien yhdistyminen edellyttää yhdistyvien kuntien toiminta- ja menettelytapojen integrointia. Uuden kunnan sisäinen toimintamalli on rakennettava uudelleen. Kuntaliitos aiheuttaa muutoksia toimintatapoihin ja eri viranomaisten tehtäviin ja toimivaltaan. Yhdistymisen myötä on järjestettävä uudelleen erityisesti konsernihallinto, asioimispalvelut ja sähköiset palvelut.

Kuntaliitokset aiheuttavat muutoksia kunnan toimijaverkoston ja eri kehittäjäorganisaatioiden väliin suhteisiin (esimerkiksi koulutus- ja oppilaitokset, elinkeinoyhtiöt, kolmas sektori). Tämä aiheuttaa tarvetta karsia päällekkäiset organisaatiot. Toisaalta muutos edellyttää verkostojen uudelleen muotoutumista ja uusien yhteisten toimintatapojen kehittämistä. Kaupunkiseutujen ydinalueiden kokoaminen vähentäisi päällekkäisiä organisaatioita merkittävästi ja purkaisi nykyisiä yhteistoimintaorganisaatioita. Yhteistoimintajärjestelyjen väheneminen selkeyttäisi nykyisin varsin monimutkaisia ja -portaisia hallintorakenteita.

Kuntakoon kasvaessa viranomaistehtäviin liittyvää erityisosaamista voidaan keskittää. Tällä olisi vaikutusta erityisesti nykyisten pienten kunnan asukkaiden saamiin palveluihin ja niiden laatuun. Tehtävien ja palveluiden kehittämiseen olisi kohdistettavissa enemmän osaamista ja resursseja. Joissakin tapauksissa tehtävien hoitamiseen liittyvät työnjaot ja -järjestelyt olisivat sujuvammin järjestettävissä. Kuntakoon kasvaessa viranhaltijoiden ja työntekijöiden työmatkat voivat pidentyä ja työ voi edellyttää matkustamista suuren kunnan eri puolilla.

Kuntaliitokset eivät poistaisi kokonaan kuntien yhteistoimintatarvetta. Esimerkiksi toisen asteen koulutus sekä sosiaali- ja terveydenhuolto vaativat tulevaisuudessakin kuntien yhteistoimintaa.

Esityksellä on välillisiä vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuolto uudistukseen vaikka perusteena esityksessä ovatkin muut kuin peruspalvelujen järjestämiseen liittyvät syyt. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa uudistuksessa ehdotetut alueet ovat suurempia kuin esitettyjen perusteiden mukaiset kunnat. Esityksellä voi kuitenkin olla vaikutusta hallintomallin valintaan sekä päätösvalan

käyttämiseen. Suurempi kuntakoko vähentäisi kuitenkin vuosittaisia kustannusvaihteluja sekä mahdollistasi toiminnan paremman ohjauksen.

Erityisessä kuntajakoselvityksessä arvioidaan liitoksen etuja ja haittoja. Yhdistymisselvitys sitoo kuntien virka- ja luottamushenkilöiden työpanosta, millä on vaikutusta kunnan viranomaisten toimintaan. Työpanoksen suuruus riippuu selvityksen laajuudesta ja organisoinnista. Usein kuntien eri palvelusektoreiden asiantuntijoista asetettujen valmisteluryhmien tai selvitystoimikuntien ohella tarvitaan runsaasti virkatyönä tehtävää taustavalmistelua ja -selvityksiä.

Vaikutukset aluejakoon ja muihin viranomaisiin

Esitetty valtioneuvoston toimivallan käyttö kaupunkiseudulla pienentäisi kuntien lukumäärää. Yhdessä muiden maakunnissa tapahtuvien kuntaliitosten kautta kuntaliitoksilla voi olla vaikutusta maakuntien asemaan.

Kuntaliitokset vaikuttaisivat aluehallintovirastojen kuntiin kohdistuviin tehtäviin. Tämän esityksen kaupunkiseudulla tapahtuvilla kuntarakennevaikutuksilla ei ole vaikutusta aluehallintovirastojen aluejakoon. Aluehallintovirastojen aluejako tulee kuitenkin teknisesti uusittavaksi, jos maakuntajako uudistetaan. Myöskään elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten aluejakoon kuntaliitoksilla ei olisi vaikutusta.

Valtion paikallistason aluejakoja ovat kihlakuntajako ja siihen perustuvat poliisilaitosten, maistraattien ja ulosoton toimialueet, käräjäoikeuksien tuomiopiirit, syyttäjänvirastojen toimialueet sekä TE-toimistojen toimialueet. Tämän esityksen kaupunkiseutujen kuntarakenteen muutoksilla olisi vaikutuksia kuntien kihlakuntajakoon.

Kuntaliitokset vaikuttaisivat merkittävästi seurakuntajakoon ja meneillään olevaan kirkon omaan paikallistason rakenneuudistukseen.

Vaikutukset henkilöstön asemaan

Kuntien pakkoliitoksien vaikutuksia henkilöstön kokonaismäärään tai henkilöstörakenteeseen ei ole mahdollista arvioida ennakkoon. Henkilöstön määrän kehitykseen vaikuttavat muun muassa henkilöstön eläköityminen ja työurien jatkaminen, irtisanomiskielto, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus, lainsäädännölliset muutokset sekä kunnallisten toimintojen ulkoistamiskehitys. Liitokset merkitsivät kuitenkin suuria organisatorisia ja palveluiden järjestämistapaa koskevia muutoksia muun muassa kuntien aiemmin muodostamien yhteistyöjärjestelyjen purkautuessa liitoksien vuoksi. Muutokset vaikuttavat olennaisesti henkilöstön sijoittumiseen ja tehtäviin.

Kuntaliitoksien perusteella työnantajayksikköjen koko suurenee ja tämän myötä ammattimaisen henkilöstöjohton ja henkilöstöhallinnon saaminen kuntaorganisaatioihin helpottuu. Tällä tavoin myös henkilöstöjohtaminen voi tulevaisuudessa tukea paremmin kuntien palvelutuotannon kehittämistä ja tuloksellista toimintaa. Asukas- ja henkilöstömäärältään suurten liitoksien toteuttaminen edellyttää valmiuksien lisäämistä muutosjohtamiseen ja yleisemminkin kuntaorganisaatioiden muutoskyvykkyyteen. Suuremmassa kunnassa on paremmat mahdollisuudet kehittää henkilöstön laajalaisempaa ammatillista osaamista sekä työuralla etenemistä. Lisäksi rakenteiden uudistaminen mahdollistaa työvoiman käytön suunnittelun laajemmissa kokonaisuuksissa.

Tulevina vuosikymmeninä kunnallisten palvelujen tarve kasvaa merkittävästi, mutta työmarkkinoille tulevien ikäluokkien koko pienenee. Työvoiman vähentyessä julkinen sektori ei voi palkata yhtä

paljon työntekijöitä kuin nykyään. Kuntaliitos vähentäisi kuntien kilpailua osaavasta työvoimasta samalla työmarkkina-alueella.

Voimassa oleva kuntarakennelaki turvaa kuntien henkilöstön aseman muutosprosesseissa. Kuntajärjestelmän muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan edelleen liikkeenluovutukseksi. Vuonna 2017 toteutettavissa kunnan henkilöstöllä on lisäksi nykytilan kuvauksessa kuvattu viiden vuoden irtisanomissuojat. Yleensä samassa työssä tai asemassa olevien palkat harmonisoidaan. Palkkoja on harmonisoitu kuntaliitoksissa aiemmin pitkälti korkeimman palkan mukaan, mutta viime aikoina on käytetty myös keskiarvoja tai alempia harmonisointitasoja.

4.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset kunnalliseen demokratiaan

Kaupunkiseutujen kuntien liitokset parantavat kuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyviin päätöksiin. Asukkaat voivat siten paremmin vaikuttaa asuin- ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Kuntaliitokset aiheuttavat tarvetta parantaa edustuksellisen demokratian toimivuutta ja kehittää edustuksellisen demokratian vaihtoehtoja. Lisäksi tämä aiheuttaa nykyistä vahvempaa tarvetta kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismuotojen kehittämiseen. Tätä selvitys- ja valmistelutyötä tehdään parhaillaan osana kuntalain kokonaisuudistusta.

Kuntakoon kasvaminen vaikuttaa edustuksellisen demokratiaan. Kuntaliitoksien perusteella valtuutettujen ja muiden luottamushenkilöiden määrä vähenee luottamushenkilöpaikkojen vähetessä. Luottamustoimen hoitaminen tulee entistä vaativimmaksi. Valtuutettujen määrän väheneminen voi johtaa siihen, että sosiaalisen edustavuuden varmistaminen tulee haasteellisemmaksi. Valtuustopaikkojen väheneminen vaikuttaa myös valtuuston puoluejakaumaan ja siten puolueiden valta-asemaan. Kuntaliitokset vaikuttavat kunnan eri osa-alueiden edustukseen eli alueelliseen edustavuuteen.

Kuntaliitokset voivat johtaa siihen, että kuntalaiset kokevat, että heidän ja päättäjien välinen etäisyys kasvaa ja päätösvalan siirtyy kauemmas. Tämä voi johtaa esimerkiksi kuntalaisten äänestysaktiivisuuden ja osallistumisen vähentymiseen. Toisaalta kuntalaisten halukkuus osallistua ja vaikuttaa, voi liitoksen myötä myös lisääntyä. Se voi kanavoitua muulla tavoin kuin edustuksellisen järjestelmän kautta. Kuntakoon kasvaminen voi heikentää lisäksi kuntalaisten samaistumista uuteen kuntaan. Ehdotetut kaupunkiseutuperusteet kuitenkin kuvaavat sitä, että alue muodostaa työssäkäynnin, yhdyskuntarakenteen ja asuntomarkkinoidenkin kannalta yhtenäisen toiminnallisen kokonaisuuden.

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan ARTTU-tutkimusohjelman tulosten mukaan kuntalaiset voivat kokea vahvempaa yhteenkuuluvaisuutta omaan asuinalueeseensa, kyläänsä tai kunnanosaansa taikka toisaalta seutuunsa tai maakuntaansa kuin omaan kotikuntaansa. Samaistumisen taustalla onkin useita tekijöitä, kuten muun muassa yksilö- ja väestölliset taustaominaisuudet (ikä, koulutustaso, ammattiasema ja sukupuoli). Tutkimukset kuntakoon ja samaistumisen välisistä yhteyksistä vaihtelevat. Pekola-Sjöblomin, Helanderin ja Sjöblomin vuonna 2006 julkaistussa "Kuntalainen - kansalainen"-tutkimuksessa todetaan, että suomalaisittain suurehkoissa eli yli 20 000 asukkaan kunnissa asukkaiden yhteenkuuluvuuden tunne kuntaa kohtaan on huomattavasti läheisempää kuin pienemmissä yksiköissä. Havainnot ovat ajallisesti pysyviä ja suurissa kaupungeissa on ollut pienehköjä kuntia enemmän vahvasti kuntasamastuvia ja vastaavasti vähemmän asukkaita, jotka

asennetasolla ovat kiinnittyneet kuntaansa heikosti. Toisaalta joissain muissa tutkimuksissa on Pekola-Sjöblomin, Helanderin ja Sjöblomin mukaan ollut vastakkaisia tuloksia ja esimerkiksi norjalaisten kuntien osalta havaintona on ollut, että kuntakiinnittyminen pienissä kunnissa on suuria vahvempaa. Samaistumista voidaan joka tapauksessa tukea esimerkiksi kiinnittämällä huomiota pienten liitoskuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen uudessa kunnassa. Usein muutoksen liitostilanteessa demokratiakysymykset jäävät hallintoon, talouteen tai palvelujen järjestämiseen liittyvien kysymysten korostuessa taka-alalle. Siksi erityisesti liitosten yhteydessä ja jo yhdistymissopimusta laadittaessa on tarpeen kiinnittää aiempaa enemmän huomiota edustuksellisen järjestelmän kehittämisen rinnalla myös kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamistapojen kehittämiseen.

Erilaisten yhteistoimintaorganisaatioiden vähenemisellä kuntien yhdistymisen seurauksena on demokratian kannalta positiivisia vaikutuksia. Kuntien yhteistoimintatarpeen lisääntyminen on tarkoittanut, että yhä enemmän kunnan budjetista sidotaan yhteistoimintaorganisaatioiden päätöksillä. Kunnan päätösvaltaa ei käytä tältä osin kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti asukkaiden valitsema valtuusto, vaan demokratia perustuu välillisempiin muotoihin. Yhteistoimintaorganisaatiot ovat myös hallinnollisesti raskaita ja se sekä erilaisen verkostomaisen yhteistyön kasvu on merkinnyt, että päätöksenteko ei kuntalaisen näkökulmasta ole läpinäkyvää eikä selkeää. Tämä voi etäännyttää kuntalaisia päättäjistä.

Päätösvallan palautuminen kuntatasolle sekä suoriin vaalein valitulle valtuustolle vahvistaa mahdollisuuksia vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon uudessa kunnassa. Päätösvallan palauttaminen suoriin vaalein valitulle valtuustolle ja kuntaliitosten toteuttaminen vähentää kuntien välistä hajanaisen sopimusten ja yhteistoimintaorganisaatioiden tarvetta ja tätä kautta uudistus merkitsee myös kevyempää ja nykyistä selkeämpää hallintoa ja demokratian kehittymistä.

Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä tarkastellaan edustuksellista demokratiaa ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia koskevia muutostarpeita ja kehittämisen vaihtoehtoja. Kuntalain uudistuksen taustalla on kuntauudistuksen ja kuntakoon kasvun lisäksi se, että viime vuosikymmeninä kaikissa vakiintuneissa demokratioissa haasteena on ollut kansalaisten poliittisen osallistumisen muutos sekä luottamuksen heikkeneminen demokraattisiin instituutioihin. Osallistumisen muutostrendit näkyvät kuntatasolla muun muassa äänestysaktiivisuuden laskuna ja vähentyneenä kiinnostuksena luottamustehtävissä hoitamiseen. Toisaalta kuitenkin kuntalaiset ovat kannattaneet suoran osallistumisen lisäämistä. Kehitys kuvaa sitä, että kyseessä ovat pidempiaikaiset ja monisyiset kansalaisten yhteiskunnalliseen osallistumiseen liittyvät muutostekijät.

Vaikutukset kansalaisryhmien asemaan

Kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Voimassa olevan kuntarakennelain mukaan kuntajaon muuttamisen edellytyksenä on perustuslain edellyttämien kielellisten oikeuksien huomioon ottaminen. Esityksen mukaiset liitokset eivät johda kielellisesti yhtenäisten alueiden pirstoutumiseen tai kielteisiin muutoksiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa tai kielteisiin muutoksiin oikeuksien toteutumisessa.

Esitystä koskevissa kunnissa ei ole yhtään yksikielistä ruotsinkielistä kuntaa. Kaksikielisistä kunnista, joiden enemmistökieli on ruotsi, esitys koskisi yhtä eli Mustasaarta. Kaksikielisistä kunnista, joiden enemmistökieli on suomi, esitys koskisi kahta eli Turkuja ja Vaasaa. Tässä vaiheessa esitys vaikuttaisi ainoastaan Mustasaaren kuntaan, joka muuttuisi kaksikielisestä ruotsinkielisestä kunnasta kaksikieliseksi suomenkieliseksi kunnaksi. Kuntien yhdistymisen jälkeen asukkaita uudessa kunnassa olisi asukkaita yhteensä 84686. Suomenkielisiä 51865 eli 61,2 prosenttia ja ruotsinkielisiä

28053 eli 33,1 prosenttia. Yli 30 prosentin osuuden on katsottu erilaisissa tutkimuksissa turvaavan kielellisten oikeuksien toteutumisen verrattain hyvin.

Ruotsin kielen asema muun muassa hallinnollisena ja palvelukielenä on Vaasassa vahva. Kielelliset vaikutukset Vaasan ja Mustasaaren liitoksen johdosta voidaan kuitenkin arvioida kokonaisuudessaan vasta kuntajakoselvityksen yhteydessä. Kuntajakoselvityksen yhteydessä on tehtävä perusteellinen vaikutusarviointi kielellisistä vaikutuksista. Kuntarakennelain yhteydessä muutettiin myös kielilakia.

Vaikutukset tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen

Esityksen tasa-arvovaikutukset voidaan jakaa toisaalta suoriin, välittömiin vaikutuksiin ja toisaalta uuden kunnan toteutustavasta johtuviin vaikutuksiin. Välittömät vaikutukset ovat positiivisia sukupuolten tasa-arvon kannalta. Suuremmilla kuntayksiköillä on paremmat mahdollisuudet edistää tasa-arvoa koko kunnan tasolla ja kehittää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä erikoistuneita palveluita erilaisia erityistarpeita varten. Sukupuoli- ja asiakasnäkökulman huomioon ottaminen edellyttää määrällistä ja laadullista tietopohjaa, jonka ylläpitämiseen on paremmat mahdollisuudet suuremmissa kunnissa. Selvemmin vaikutukset näkyvät toteutusvaiheessa ja ovat riippuvaisia palveluverkkoratkaisuista ja siitä, miten yhdyskuntarakenne ja liikenneyhteydet vaikuttavat palvelujen saatavuuteen ja miten demokratia ja osallisuus toteutuvat uudessa kunnassa.

Kuntien yhdistymisen vaikutukset naisten ja miesten tasa-arvoisiin osallistumismahdollisuuksiin voivat olla kahtalaisia. Kuntaliitoskunnissa on havaittu naisten osuuden valtuustoissa pienenneen yhteensä pari prosenttiyksikköä. Kuntakoon kasvaminen voi olla myös mahdollisuus sukupuolten tasa-arvon kannalta. Kuluvalla valtuustokaudella naisten ja miesten osuus valtuutetuista on tasapainoisempi suurissa kuin pienissä kunnissa.

Kuntien palveluiden saatavuudella, laadulla ja kohdentumisella on merkittäviä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon sekä yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Fyysistä etäisyyttä, liikenneyhteyksiä, sukupuolta ja mm. ikärakennetta olisi tarkasteltava samanaikaisesti palvelutarpeita arvioitaessa. Myös vähemmistöryhmien, kuten vammaisten palvelutarpeita tarkasteltaessa on otettava naisten ja miesten erilaiset tarpeet huomioon. Suuremmalla kuntayksiköllä on hyvät mahdollisuudet huolehtia laadukkaista lähipalveluista, jotka suoraan vaikuttavat kuntalaisten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen.

Palvelujen fyysisellä sijoittumisella on ristikkäisvaikutuksia henkilöstön palvelujen käyttöön. Kuntakoon kasvaessa henkilöstön työmatkat eri palvelupisteiden välillä lisääntyvät ja voivat näin hankaloittaa myös lähipalvelujen käyttöä. Muutos voi lisätä tarvetta palveluaikojen pidentämiseen tai joustamiseen sekä henkilöstön kannalta työn ja perheen yhteensovittamiseen.

Vaikutukset lapsiin ja nuoriin

Lasten ja nuorten näkökulmasta kuntarakenteen uudistumisella voi olla vaikutuksia paikallisediteettiin ja yhteisöllisyyteen sekä tasa-arvoisuuden ja valinnanvapauden lisääntymiseen palveluissa. Yhdistyneiden kuntien palvelutaso lapsille ja nuorille suunnatuissa palveluissa voi parantua, kun palveluiden suunnittelu- ja kehittämistyöhön on saatu kuntaliitoksella enemmän voimavaroja.

Erilaisia nuorten osallisuusrakenteita on helpompi järjestää suuremmalla väestöpohjalla, ja kuntaliitosten jälkeen nuorten vaikuttamiskäytännöt ovat parantuneet erityisesti pienissä kunnissa erilaisten

osallistumis- ja vaikuttamiskanavien kehittämisen myötä. Nuorisovaltuuston toiminta- ja vaikuttamismahdollisuuksiin voidaan kiinnittää erityistä huomiota.

Yhdistymisellä voi olla myös negatiivisia vaikutuksia lapsille ja nuorille, jos palveluverkkoa kehitetään oman alueen kannalta epäedullisella tavalla tai julkisen liikenteen palvelut eivät ole riittäviä. Myös lapset ja nuoret voivat kokea epävarmuutta siitä, kuinka kuntaliitos tulee vaikuttamaan heille tärkeisiin palveluihin. Kuntaliitosten yhteydessä tulisi myös nykyistä tarkemmin arvioida lasten ja nuorten eri elämäntilanteita ja palvelutarpeita, jotta uuden kunnan palvelut vastaisivat mahdollisimman hyvin alueen lasten ja nuorten tarpeisiin.

Vaikutukset ihmisten elinoloihin ja toimintamahdollisuuksiin

Kaupunkiseudulla kuntaliitokset parantavat asukkaiden mahdollisuuksia saada palveluja työ- ja asiointimatkojensa varrelta. Kuntien yhdistyminen kaupunkiseuduilla kokoaisi alueita, joissa kuntarajojen merkitys on jo nyt ihmisten arjessa vähäinen.

Yhdistystoiminnassa kuntakoon suureneminen voisi merkitä paikallisyhdistyksien kokoamista suuressa mittakaavassa. Tämä voi heikentää yhdistystoiminnan merkitystä alueilla.

Tietoyhteiskuntavaikutukset

Kuntauudistus nostaa hetkellisesti kuntien tietohallintokustannuksia tietojärjestelmiä uudistettaessa. Pitkällä aikavälillä kuntarakennemuutokset tulevat kuitenkin hillitsemään kuntien tietohallintokustannusten kasvua, koska hankinnat tehdään isommissa yksiköissä ja hallinnollisten rakenteiden purkamisen pienentää muun muassa sopimusten ja hankittavien lisenssien määrää sekä päällekkäistä työtä. Toisaalta tietojärjestelmiä uudistettaessa tulee tehdä myös toiminnallisia uudistuksia, jotta tietoteknologiasta saatavat hyödyt konkretisoituvat tehokkaasti tuottavuutta edistävällä tavalla.

Koko Suomen mittakaavassa kuntarakennemuutoksilla voidaan aikaansaada merkittävää, arviolta jopa satojen miljoonien eurojen, säästöä kuntien tietohallintotoiminnasta vuosikymmenen loppuun mennessä. Sähköisen asioinnin kehittäminen, palvelutoiminnan tukeminen uusilla tietojärjestelmillä sekä yleinen kustannustason nousu muun muassa tietojärjestelmien ylläpitokustannuksissa nostavat kuitenkin todennäköisesti lähitulevaisuudessa kuntien tietohallintokustannuksia. Rakennemuutokset siis todennäköisesti vain hillitsevät tietohallinnon kokonaiskustannusten kasvua, eivätkä aiheuta pysyvää kustannustason alentumista tietohallintotoiminnasta. Rakenteita yhdistämällä ja toimintaa yhdenmukaistamalla tietohallintotoimintaa säästetään perustietotekniikan kustannuksia, mutta samanaikaisesti uusia rakenteita ja toimintamalleja tukevien tietojärjestelmien kehittäminen aiheuttaa lisäkustannuksia.

Kuntarakennemuutosten säästöarviot perustuvat ICT-muutostukiohjelmassa tehtyihin kaupunkiseutujen nykytilakartoituksiin sekä aikaisempiin kuntasektorin tietohallintokustannusten arviointeihin. Saatavien hyötyjen realisoituminen on kiinni tulevien kuntaliitosten määrästä, kuntaliitosten toteutustavasta sekä kuntien kuntaliitoksille asettamista tavoitteista. Lisäksi tuottavuushyötyjen realisoituminen edellyttää kunnilta päätöksiä kuntien välisen tietohallinto- ja ICT-palvelutuotannon yhteistyön vahvistamisesta erityisesti niillä alueilla, joissa kuntaliitoksiin ei päädytä.

Toiminnalliset ja taloudelliset potentiaaliset hyödyt ovat todennäköisesti suuremmat kaupunkiseuduilla, joissa ei ole vahvaa perinnettä kuntien tietohallintoyhteistyöstä, yhteisiä tietohallinnon rakenteita tai yhteistä palvelutoimintaa (esimerkiksi Turun ja Lahden kaupunkiseudut). Näillä kaupunkiseuduilla myös siirtyminen yhteiseen rakenteeseen on todennäköisesti työläämpää. Seuduilla, joilla tietohallintoyhteistyö on perinteisesti ollut syvempää (esimerkiksi Joensuun ja Tampereen kaupun-

kiseudut), on muutoksen toteuttaminen yksinkertaisempaa. Seuduilla, joilla tietohallintotoiminta ja tietojärjestelmät ovat jo nyt osittain tai täysin harmonisoitu, voidaan kuntarakennemuutostilanteessa keskittyä esimerkiksi palvelutoiminnan uudistamiseen tieto- ja viestintätekniiikan keinoin tai tietohallinnon johtamismallien kehittämiseen.

Kuntauudistuksen muutostukiohjelman kautta kuntajakoselvitysalueille ja kuntaliitoskunnille tarjotaan apua ja asiantuntijatukea ICT-toimintaan liittyvien muutosten toteuttamiseen. Tuen tavoitteena on auttaa kuntia suunnittelemaan uuden kunnan palvelutoimintaa tukeva tietohallinto, käyttöönottamaan uusia tietojärjestelmiä ja ICT-palveluiden tuotantorakenteita sekä poistamaan päällekkäiset ja elinkaarensa päässä olevat ratkaisut. Tuen avulla pyritään myös lisäämään alueellista yhteistyötä esimerkiksi tietohallinnon johtamisessa ja organisoinnissa, perustietotekniikan tuotannossa sekä palvelutoimintaa tukevien tietojärjestelmien järjestämisessä. ICT-muutostuki on käynnissä tai käynnistymässä kaikkien suurten kaupunkiseutujen osalta.

5 ASIAN VALMISTELU

Osana kuntauudistusta hallitus käynnisti syksyllä 2011 hallitusohjelman mukaisen koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Selvityksen tekeminen annettiin valtiovarainministeriön maaliskuussa 2011 asettaman Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän tehtäväksi.

Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvitys Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne (valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012 ja 5b/2012) valmistui helmikuussa 2012. Työryhmä arvioi koko maan kattavasti kuntien ja alueiden mahdollisuuksia muodostaa hallitusohjelman mukaisia vahvoja kuntia. Työryhmä päätyi esittämään erityisen kuntajakoselvityksen toimittamista 66—70 alueella. Työryhmän esityksen lähtökohtana oli elinvoimainen ja toiminnallinen kuntarakenne, joka nykyistä paremmin turvaisi peruspalvelujen järjestämisen yhdenvertaisesti sekä vastaisi ihmisten arjen muuttumista ja elinpiiriä. Esitetyn kuntarakenteen tavoitteena oli vahvistaa kuntien taloutta ja taloudellista liikkumavaraa sekä säilyttää kuntaperusteinen palvelujärjestelmä. Esitettyjen selvitysalueiden perusteluina korostuivat valtaosassa maata erityisesti väestökehitys- ja kuntataloustekijät. Suurilla kaupunkiseuduilla ehdotetut ratkaisut pohjautuivat pitkälti maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista koskeviin yhdyskuntarakennetekijöihin sekä kuntatalouden tekijöihin. Työryhmän selvityksestä järjestettiin aluekierros sekä kuultiin kuntia.

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2012 kuntarakennelakia valmistelevan työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella luonnos hallituksen esityksestä kuntauudistusta ohjaavaksi rakennelaksi.

Saadun lausuntopalautteen pohjalta hallitus linjasi kesällä 2013 uudistuksen perusteet ja menettelyn. Linjauksien perusteella työryhmä laati syksyllä 2013 luonnoksen hallituksen esityksestä kuntarakennelaksi, joka lausuntokierroksen jälkeen esitys annettiin huhtikuussa 2013 eduskunnalle. Laki kuntarakennelaista tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013.

Hallitus linjasi kesällä 2012, että kuntia tuetaan kuntauudistuksen kaikissa eri vaiheissa eli selvitys-, valmistelu- ja toteutusvaiheessa. Suurten kaupunkiseutujen eli Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Lahden ja Kuopion selvitystyön käynnistämiseksi ja tukemiseksi valtiovarainministeriö asetti syksyllä 2012 työryhmän, jossa ovat edustettuna valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö sekä asiantuntijajäsenenä THL:n edustaja.

Työryhmän tehtävä oli työn ensimmäisessä vaiheessa selvittää, miten edistää selvitystyön käynnistymistä sekä kuntauudistuksen etenemistä suurilla kaupunkiseuduilla. Kaupunkiseutujen tuki – työryhmä esitti toimeksiantonsa perusteella keväällä 2013 julkaistussa raportissaan (VM:n julkaisu7/2013) toimenpiteitä kaupunkiseuduille kuntarakenneuudistuksen etenemiseksi. Työryhmä ehdotti, että kuntajakoselvitysten käynnistämiseksi ja kuntauudistuksen edistämiseksi suurille kaupunkiseuduille tulisi asettaa erityiset kuntajakoselvittäjät ja kuntarakenneselvitysten tekemisen määrääkää kaupunkiseuduilla tulisi jatkaa syksyyn 2014. Lisäksi kuntauudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi arvioida valtioneuvoston toimivallan laajentamista koskemaan suurten kaupunkiseutujen kuntien yhdistymistä. Lisäksi työryhmä esitti kaupunkiseudun toiminnallisen kokonaisuuden arviointimenettelyn kehittämistä, jota voitaisiin hyödyntää, kaavajärjestelmän toimivuuden arviointia erityisesti kaupunkiseutujen osalta sekä liikennepoliittisen selonteon kehittämistä.

Hallitus linjasi vuoden 2013 kehysriihessä ehdotusten pohjalta, että valtio varautuu asettamaan vuoden 2013 aikana suurimmille kaupunkiseuduille (12) erityiset kuntajakoselvittäjät ja että osana kuntajakoselvitystä tehdään kaupunkiseudun toiminnallisen kokonaisuuden arviointimenettely. Lisäksi hallitus linjasi, että laaditaan yhdessä seutujen kanssa kuntaliitosta tukeva muutoksentukiohjelma. Hallitus linjasi myös arvioivansa kuntauudistuksen etenemistä loppuvuodesta 2013. Kaupunkiseutujen toiminnallisen kokonaisuuden arviointimenettelyn pohjalta valmistellaan suunnitelma kaupunkiseudun alueellisen eheyden varmistamiseksi.

Hallitus linjasi budjettiriihessä 29.8.2013, että valtioneuvoston toimivaltaa laajennetaan kaupunkiseuduilla edellä johdanto-osassa esitetyllä tavalla.

Kaupunkiseutujen tuki – työryhmä on tehnyt esivalmistelun kaupunkiseutuperusteista. Valmistelun perusteella esitys on valmisteltu valtiorvarainministeriön ja ympäristöministeriön yhteistyössä. valmistellut hallituksen esityksen kuntarakennelain täydentämiseksi. Luonnoksesta hallituksen esitykseksi on pyydetty lausunnot x kunnalta, ministeriöiltä, maakuntien liitoilta, eduskuntapuolueilta sekä Suomen Kuntaliitolta.

Lausuntojen huomioon ottaminen

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Lakiehdotuksen perustelut

15 §. Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen. Pykälää esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti. Sen perusteella valtiorvarainministeriö voisi asettaa erityisen kuntajakoselvityksen, jos kunta täyttäisi 16 b §:ssä tarkoitetut kaupunkiseutuperusteet.

Ehdotuksen mukaan valtiorvarainministeriö voisi harkita erityisen kuntajakoselvityksen asettamista siinäkin tapauksessa, että kunta täyttäisi kaupunkiseutuperusteet. Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen ei edellyttäisi, että valtiorvarainministeriön olisi arvioitava, onko määräämiseen 1 momentissa tarkoitettuja perusteita eli onko erityinen kuntajakoselvitys tarpeen kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta. Kaupunkiseutuja koskevan selvityksen voidaan aina katsoa täyttävän edellä mainitut perusteet, joten tältä osin aset-

taminen ei edellyttäisi erillisarviointia. Sääntely vastaisi tältä osin ns. kriisikuntamenettelyyn liitettyä erityistä kuntajakoselvitystä, jonka asettamiseksi ei myöskään edellytetä perusteiden erillisarviointia.

16 b §. Kaupunkiseutuperusteet. Pykälässä säädettäisiin niistä perusteista, joiden perusteella valtiovarainministeriö voisi käynnistää erityisen kuntajakoselvityksen kaupunkiseuduilla. Pykälässä säädettäisiin lisäksi siitä, kuinka usein perusteiden täyttymistä tulisi arvioida.

Kaupunkiseutuperusteet muodostavat myös osaltaan ne perusteet, jotka voivat johtaa kuntaliitokseen vastoin kunnan tahtoa, joten perusteilla on merkitystä myös jäljempänä 18 §:n 4 momentin tulkinnassa.

Pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö voisi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen, jos kunta täyttää neljä seuraavista viidestä perusteesta: työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti-, lähitaajama-, asuntomarkkina- ja alueen taloudellista eriytymistä koskeva peruste.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin työpaikkaomavaraisuutta koskevasta perusteesta. Työpaikkaomavaraisuudella tarkoitetaan kunnan työssäkäyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhdetta. Vahva työpaikkaomavaraisuusaste kuvaa kunnan elinvoimaisuutta, kilpailukykyä ja kykyä vastata alueensa elinkeinotoiminnan kehittämisestä. Peruste täytyisi, jos kunnan työpaikkaomavaraisuus on alle 80 prosenttia. Työpaikkaomavaraisuus kuvaa kunnassa tai muulla alueella sijaitsevien työpaikkojen lukumäärän suhdetta alueella asuvaan työlliseen työvoimaan nähden. Tilastokeskuksen vuoden 2009 tietojen mukaan peruste täyttyy 114 kunnassa. Peruste täyttyy usein nimenomaan muissa kuin työssäkäyntialueen keskuskunnissa. Työssäkäyntialueiden ulkopuolelle sijaitsevien kuntien työpaikkaomavaraisuus on yleensä korkea.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin työssäkäyntiä koskevasta perusteesta. Sen mukaan peruste täytyisi, jos kunnan työssäkäyvästä työvoimasta käy töissä kunnan ulkopuolella vähintään 40 prosenttia. Perusteen täyttymistä arvioitaisiin Tilastokeskuksen kulloisenkin viimeisimmän tilastollisen työssäkäyntialueluokituksen perusteella. Tällä hetkellä viimeisin työssäkäyntitilasto koskee vuoden 2011 tietoja.

Esitetty pendelöintiprosenttiraja olisi korkeampi kuin kuntauudistuksen selvityspeperuste. Kuntuudistuksen selvityspeperuste on kuudella suurimmilla kaupunkiseuduilla 35 prosenttia ja muilla 25 prosenttia. Prosenttirajan nosto on katsottu perustelluksi, jotta peruste koskisi vain sitä kaupunkiseudun ydinaluetta, joka muodostaa yhtenäisen alueen asukkaiden asioinnin ja työpaikkaliikenteen perusteella.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu lähitaajamaperuste kuvaa sitä aluetta, jonka yhdyskuntarakenne on kasvanut yhteen ja jossa sen vuoksi on erityinen tarve maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteiseen suunnitteluun ja toteutukseen. Perusteen täyttäisivät myös kaikki kuntarajat ylittävät keskustaajamat.

Säännöksen mukaan yhdyskuntarakennepereperusteessa otettaisiin huomioon vain kuntarajat ylittävät keskustaajamaan kytkeytyvät lähitaajamat ja kuntarajat ylittävät keskustaajamat. Toisin kuin kuntauudistuksen selvitysvollisuusperusteissa eli kuntarakennelain 4 d §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa huomioon ei otettaisi kasvupainealuetta, koska toimivaltaa halutaan rajata vain siihen alueeseen, joissa jo nykyinen asutus edellyttäisi maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteistä suunnittelua.

Kaupunkiseudun lähitaajamalla tarkoitetaan taajama-aluetta, joka sijaitsee enintään kolmen kilometrin etäisyydellä kaupunkiseudun keskustaajaman reunasta. Lisäksi sillä tarkoitetaan kauempana sijaitsevaa taajama-aluetta, josta yli 20 prosenttia työllisistä käy töissä keskustaajamassa ja taajama-alue kytkeytyy yhtenäisellä rakennetulla alueella sekä suoralla tieyhteydellä keskustaajamaan. Yhtenäisellä rakennetulla alueella sijaitsee vähintään 45 rakennusta kilometrin säteellä toisistaan.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu asuntomarkkinaperuste kuvaa kuntien muodostamaa yhteistä aluetta asukkaiden asumisen näkökulmasta. Perusteena olisivat kuntien väliset muutot ja peruste kuvaa muuttojen keskuskuntariippuvuutta. Peruste täytyisi, jos kunnan kaikista tulo- ja lähtömuutoista yli 40 prosenttia tapahtuu kunnan ja työssäkäyntialueen keskuskunnan välillä. Kyse on muuttojen suuntautumisesta alueen keskuksen ja kehyskuntien välillä. Peruste kuvaa yhteistä asuntomarkkina-aluetta mutta myös riippuvuutta keskuskunnan elinvoimaisuudesta. Mitä suurempi osuus jonkun kunnan kaikista kuntien välisistä muutoista tulee alueen keskukselta tai lähtee alueen keskukseseen, sitä suurempi riippuvuus kunnalla on alueen keskuksen menestymisestä.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa koskeva peruste kuvaa seudun kuntien välisen muuttoliikkeen aikaansaamaa alueen taloudellista eriytymistä. Peruste laskettaisiin kunnan lähtö - ja tulomuuttajien kaikkien verotettavien tulojen erotuksen (tulokertymän) perusteella. Kun tulokertymä on positiivinen, kunta hyötyy muuttoliikkeestä. Kun kertymä on negatiivinen, heikentää se kunnan taloudellista asemaa. Muuttajien tulokertymä kuvaa muuttoliikkeen taloudellista, sosiaalista ja demografista vaikutavuutta kaupunkiseudun kuntien välillä eli alueen taloudellista erilaistumista.

Perusteen raja-arvona olisi 150 euroa asukasta kohden. Arvioinnissa otettaisiin huomioon viiden edellisen verovuoden tiedot ja niistä laskettaisiin keskiarvo.

Esitetty tulokertymä osoittaa kunnan hyötävän merkittävästi muuttajien tulokertymästä. Noin puolessa kunnista tulokertymä on positiivinen. Usein tällöinkin hyöty on muutama kymmentä euroa. Tulokertymä on yli 150 euroa/asukas/vuosi vain noin 40 kunnassa. Kuntien määrä vaihtelee vuosittain.

Perusteen mukainen raja-arvo eli 150 euron raja tarkoittaa esimerkiksi 30 000 asukkaan kunnassa vuodessa noin 4,5 miljoonan euron tulokertymää, josta kunnallisveron osuus on noin viidenneksen luokkaa. Pidemmällä aikavälillä tällainen seudullinen kehitys johtaa alueen kuntien huomattavaan taloudelliseen eriytymiseen. Metropolialueen, Tampereen, Turun, Oulun ja Jyväskylän vahvoissa kehyskunnissa tulokertymä on asukasta kohden korkeampi kuin 150 euroa. Esimerkiksi Pirkkalan tulokertymä on ollut noin 500 euron asukasta kohden koko 2000-luvun ajan. Tämä merkitsee huomattavaa tulonsiirtoa kaupunkiseudun sisällä.

Pykälän 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö voisi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen ensinnäkin, jos työssäkäyntialueen keskuskunnan ja kunnan yhdistäisi keskustaajama. Toiseksi valtiovarainministeriö voisi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen silloin, kun kuntia yhdistää kuntarajat ylittävä keskustaajama ja yhtenäinen keskustaajama vaikuttavat olennaisesti yhdyskuntarakenteen toimivuuteen (keskustaajamaperuste).

Keskustaajamaperuste kuvaa sitä aluetta, jossa kuntakeskukset ovat kasvaneet yhteen ja jossa sen vuoksi on erityinen tarve maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteiseen suunnitteluun ja toteutukseen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että peruste yksin mahdollistaisi erityisen kuntajakoselvityksen asettamisen ja viime kädessä olisi yksi peruste valtioneuvoston toimivallalle päättää kuntaliitoksesta vastoin kunnan tahtoa.

Perusteessa mainitulla keskustaajaman olennaisella vaikutuksella yhdyskuntarakenteen toimivuuteen tarkoitetaan sitä, että kuntarajat ylittävä keskustaajama vaikuttaa olennaisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen toimivuuteen ja kehittämiseen. Keskustaajamaperuste ei täytyisi kaikissa niissä tilanteissa, joissa keskuskunnan keskustaajama ylittää kuntarajan, mutta kuntien keskustaajamat eivät ole kasvaneet yhteen. Päätettäessä erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämisestä tulisi arvioida onko edellä mainitulla keskustaajaman kuntarajan ylityksellä olennaista merkitystä yhdyskuntarakenteen toimivuuteen. Mikäli olennaista merkitystä maankäytön, asumisen ja liikenteen toimivuuteen ja kehittämiseen ei olisi, peruste ei täytyisi. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi kun keskuskunnan keskustaajama ylittää toisen kunnan rajan vain vähäisessä määrin eikä kuntien keskustaajamien välillä ole olennaista toiminnallista tai yhdyskuntarakenteellista yhteyttä.

Keskustaajamaperuste olisi kytketty SYKEN taajamamäärittelyyn. SYKEN tuottamat taajamarajaukset ovat Suomen virallisia taajamarajauksia, jota Tilastokeskus käyttää tilastoinnissaan. Taajamamääritelmät ovat osa yhdyskuntarakenteen aluejakoja.

Kaupunkiseudun keskustaajamalla tarkoitetaan SYKEN määritelmää, jossa edellytyksenä on, että yhtenäisellä taajama-alueella on yli 15 000 asukasta.

Taajamalla tarkoitetaan vähintään 200 asukkaan taajaan rakennettua aluetta. Rajausta perustuu 250 m x 250 m ruudukkoon, jossa huomioidaan asukasluvun lisäksi rakennusten lukumäärä, kerrosala ja keskittyneisyys. Keskeisimmät perusteet taajama-asutuksen rajauksessa ovat olleet rakennusten lukumäärä, kerrosala, väestömäärä sekä kaikkien edellä mainittujen seikkojen suhde toisiinsa ja lähiympäristöön etäisyydellä mitattuna.

Pykälän 3 momentin mukaan erityisen kuntajakoselvitykseen olisi määrättävä ne kunnat, jotka muodostavat perusteiden perusteella yhtenäisen alueen. Lisäksi selvitys voisi koskea myös muita kuntia, jos edellä mainittuun alueeseen kuuluvat kunnat antavat siihen suostumuksensa tai siihen on perusteltua syytä. Perustellun syyn lisäksi muiden kuin kriisikunnan mukaanotto edellyttäisi lisäksi kunnan suostumusta. Selvitysalueen tulee olla alueellisesti eheä eli kunnilla tulisi olla maaraja.

Selvitys koskisi lähtökohtaisesti aina työssäkäyntialueen keskuskuntaa ja sen kanssa yhtenäisen alueen muodostavia kaupunkiperusteet täyttäviä kuntia. Työssäkäyntialueen keskuskunnalla tarkoitetaan Tilastokeskuksen työssäkäyntialueen keskuskuntaa. Lisäksi selvitys voisi koskea myös muita kuntia, jos kaikki asianomaiset kunnat antavat siihen suostumuksensa. Suostumusta edellytettäisiin sekä kaikilta alueeseen kaupunkiseutuperusteilla kuuluvilta kunnilta että niiltä muilta kunnilta, jota selvitys tulisi suostumuksen perusteella koskemaan.

Lisäksi selvitys voisi välttämättömästä syystä koskea myös muita kuin edellä mainittuja kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia tai kaikkien asianomaisten kuntien suostumuksella selvitykseen tulevia kuntia. Välttämättöminä syinä pidettäisiin vain sellaisia syitä, joiden perusteella alueen laajentaminen olisi välttämätöntä samaa aluetta koskevan muun selvityksen vuoksi. Välttämättömänä syynä olisi ensinnäkin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva erityinen kuntajakoselvitys. Välttämätön syy olisi myös selvitysalueeseen kuuluvaa kuntaa koskeva kuntien yhdistyminen, josta on jo tehty esitys valtioneuvostolle tai josta on jo tehty valtioneuvoston päätös, mutta joka ei ole vielä tullut voimaan. Välttämätön syy tulisi kyseeseen myös tilanteessa, jossa kaupunkiseutuperusteet täyttävät kunnat esimerkiksi yhtä kuntaa lukuun ottamatta suostuvat jonkin muun kunnan tulemiseen mukaan selvitykseen ja myös kyseinen kunta itse kannattaa selvitykseen osallistumista. Säännöksen tulkinta olisi siten erittäin rajattua eikä mahdollistaisi ministeriölle laajaa harkintaa selvitysalueen määräämisessä.

Kuntarakennelain 4 §:n mukaan kuntajaon muuttamisen edellytyksenä on, että kunta muodostuu yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden. Tämän vuoksi myös selvitysalueelta edellytettäisiin alueellista eheyttä. Selvitys koskisi aina työssäkäyntialueen keskuskuntaa ja sen kanssa yhtenäisen alueen muodostavia kaupunkiperusteet täyttäviä kuntia, joten lähtökohtaisesti selvitysalueen voidaan siten katsoa täyttävän alueellisen eheyden vaatimuksen. Kaupunkiseutuperusteet täyttävien kuntien lisäksi selvitykseen voidaan kuitenkin kuntien suostumuksen perusteella ottaa muitakin kuntia. Tällöinkin selvitysalueen tulee olla alueellisesti eheä, eikä siihen voida ottaa mukaan kuntia, joilla ei olisi maarajaa muihin kuntiin. Alueellisen eheyden vaatimuksen perusteella ei kuitenkaan voitaisi laajentaa valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä vastoin kunnan valtuuston kantaa. Jos selvitykseen olisi kuntien suostumuksen perusteella tulossa kunta, jolla ei ole maarajaa muiden selvitysalueen kuntien kanssa, selvitystä ei voida asettaa ilman kunnan ja selvitysalueen kuntien väliin jäävän tai jäävien kuntien suostumusta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, millä tavalla perusteet määräytyisivät. Työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäyntiperuste määräytyisivät kulloinkin viimeisimmän Tilastokeskuksen tilaston perusteella. Taajamaluokittelu perustuisi Suomen ympäristökeskuksen taajamaluokitukseen. Asuntomarkkinaperusteen ja alueen taloudellista eriytymistä koskevan perusteen laskenta perustuisi Tilastokeskuksen tietoihin. Jotta muuttoihin liittyvät satunnaisvaihtelut saataisiin poistettua, edellä mainittujen perusteiden laskennassa otettaisiin huomioon viisi vuotta ja niiden perusteella lasketaan keskiarvo. Tämä on tarpeen, jotta voitaisiin vähentää pienen kunnan osalta yksittäisten muuttojen vaikutuksia.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin siitä, kuinka usein valtiovarainministeriö voisi arvioida kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä. Esityksen mukaan valtiovarainministeriö voisi arvioida kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä enintään kerran kunnallisvaalikauden aikana. Ministeriö voisi aina harkita, tekeekö se kaupunkiseutuperustearvioinnin kunnallisvaalikauden aikana. Ministeriöllä ei ole velvollisuutta arvioida kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä joka kunnallisvaalikausi. Mikäli kunta täyttää kaupunkiseutuperusteet säädetyllä tavalla, ministeriö voisi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen. Ministeriöllä olisi kaupunkiseutuperusteidenkin täytyessä mahdollisuus harkita, asetetaanko alueelle erityinen kuntajakoselvitys.

Kaupunkiseutuperusteet kuvaavat maankäyttöön, asumiseen ja työpaikkoihin liittyviä tarpeita. Asumiseen ja työssäkäyntiin liittyvät perusteet muuttuvat hitaasti, joten niitä ei olisi tarkoituksenmukaista arvioida välttämättä vaalikausittain. Arviointiaikataulussa tulisi ottaa huomioon se, että mahdolliset kuntaliitokset voisivat tulla voimaan kunnallisvaalikauden alusta lukien.

Ehdotetun 61 §:n mukaan ensimmäinen kaupunkiseutuperusteiden täyttymisen arviointi tehtäisiin vuonna 2015. Tarkoituksena on, että kuntaliitokset voisivat tulla voimaan vuoden 2017 alusta lukien.

Pykälän 6 momentin mukaan pykälää sovellettaisiin Tilastokeskuksen viimeisimmän työssäkäyntitilaston perusteella niihin työssäkäyntialueisiin, joissa asuu vähintään 100 000 asukasta. Työssäkäyntialueen suuruus kuvaa yhteisen maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovituksen liittyvää tarvetta. Rajaus 100 000 asukkaan työssäkäyntialueeseen on katsottu perustelluksi, koska tämän suuruisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen kohdistuu tällä hetkellä suurimmat muutospaineet.

Kaupunkiseutu	TK-alue vuonna 2011, päivitettyinä vuoden 2012 asukasmäärällä
Tampere	420636
Turku	350995

Oulu	247792
Lahti	195165
Jyväskylä	177877
Kuopio	162898
Pori	120631
Joensuu	121064
Vaasa	112063
Seinäjoki	108694
Lappeenranta	89109
Kouvola	94251
Kotka-Hamina	84 993 (+2177 Miehikkälä Virolahden kautta)

Tällä hetkellä säännös koskisi siten 10 työssäkäyntialuetta.

Perusteita ei sovellettaisi Helsingin työssäkäyntialueella. Helsingin työssäkäyntialueella perusteiden mukainen kunta muodostuisi kunnallisen itsehallinnon toteutumisen ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta liian isoksi. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä. Metropolihallinnon ylin päättävä elin valittaisiin omilla vaaleilla.

16 c §. Kaupunkiseutuja koskeva erityinen kuntajakoselvitys. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin kriisikuntia koskevia menettelyn tapaan kuntajakoselvityksen sisällöstä ja selvitysalueesta

Pykälän 1 momentin mukaan kuntajakoselvittäjän on tehtävä kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia koskevassa erityisessä kuntajakoselvityksessä mahdollinen ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta. Kaupunkiseutuja koskeva erityinen kuntajakoselvitys poikkeaisi kuitenkin muista selvityksistä siinä, että selvityksessä olisi nimenomaan arvioitava yhdyskuntarakenteen toimivuutta ja kehittämistä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun ja toteuttamisen näkökulmasta. Vaikka kaupunkiseutuperusteet kuvaavat yhdyskuntarakenteen toimivuuden ongelmia, erityisessä kuntajakoselvityksessä tulee vielä yhdessä kuntien kanssa arvioida yhdyskuntarakenteen toimivuutta sekä ongelmien vaihtoehtoisia ratkaisutapoja kyseisellä alueella. Selvityksessä tulisi arvioida sitä, ovatko yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja kehittämisen ongelmat niin merkittäviä, ettei niitä voida ratkaista ilman kuntajaon muutosta. Laissa säädettävien perusteiden lisäksi alueellinen tarkastelu olisi välttämätön myös valtioneuvoston toimivallan käytön vuoksi, koska valtioneuvostolla olisi oikeus päättää liitoksesta vastoin kunnan tahtoa vain, jos päätökseen olisi maankäyttöön, asumiseen, liikenteen tai taloudelliseen eriytymiseen liittyviä painavia perusteita.

Kuntarakennelain 8§:n mukaan yhdistymissopimusta koskevassa esityksessä olisi tehtävä esitys muun muassa niistä periaatteista, joiden mukaan uuden kunnan palvelut ja hallinto järjestetään suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, sekä esitys asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen keinoista uudessa kunnassa.

Pykälän 2 momentin mukaan kuntajakoselvittäjän ehdotus voisi koskea kokonaisten kuntien yhdistymistä tai kunnan jakamista erityiseen kuntajakoselvitykseen kuuluvan kahden tai useamman kunnan kesken.

Pykälän 3 momentin mukaan selvittäjän ehdotus voi koskea myös osaliitosta eli kunnan osan siirtämistä yhteen tai useampaan selvitysalueeseen kuuluvaan kuntaan.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvostolla olisi oikeus määrätä toimitettavaksi kunnallinen kansanäänestys selvittäjän esittämällä liitosalueella jonkun kaupunkiseutuperusteet täyttävän kunnan vastustaessa liitosta. Valtioneuvoston olisi määrättävä toimitettavaksi kunnallinen kansanäänestys niissä kunnissa, joita kaupunkiseutuperusteet ja selvittäjän esitys koskevat. Kansanäänestystä ei järjestettäisi niissä kunnissa, joita kaupunkiseutuperusteet eivät koske ja jotka ovat tulleet mukaan selvitykseen oman suostumuksensa tai kriisikuntaperusteella. Kansanäänestyksen toimittaminen olisi edellytys 18 §:n 4 momentin mukaiselle valtioneuvoston toimivallan käytölle.

18 §. Päätöksenteon edellytykset kuntien yhdistyessä. Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti. Esitys laajentaisi valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä viime kädessä vastoin kunnan valtuuston tahtoa kaupunkiseutuperusteet täyttävien kuntien osalta. Valtioneuvoston päätöksenteko olisi sidottu liitostarvetta osoittavien kaupunkiseutuperusteiden täyttymiseen ja alueella toimitetun kansanäänestyksen tulokseen, mutta näiden lisäksi valtioneuvoston päätökselle tulisi aina olla erityisesti maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen sekä taloudelliseen eriytymiseen liittyviä painavia perusteita. Muutoksen tulisi aina täyttää myös 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen yleiset edellytykset.

Valtioneuvoston toimivallan laajentamisen tarkoituksena on luoda edellytykset puuttua nykyiseen maankäyttöön, asumiseen ja liikenteen suunnitteluun ja toteutukseen liittyviin ongelmiin sekä luoda edellytykset alueen kilpailukyvyyn ja elinvoiman vahvistamiseen.

Valtioneuvoston toimivallan käyttö edellyttäisi, että

- kaupunkiseutuperusteet täyttävällä alueella olisi suoritettu erityinen kuntajakoselvitys;
- erityinen kuntajakoselvittäjä esittäisi kuntien yhdistymistä
- valtioneuvosto määräisi toimitettavaksi selvittäjän esittämällä ja kaupunkiseutuperusteet täyttävällä alueella kunnallisen kansanäänestyksen;
- kuntajakoselvittäjän ehdotusta kannattaisi kunnallisessa kansanäänestyksessä kansanäänestysalueen enemmistö;
- esitys täyttäisi kuntajaon muutoksen yleiset edellytykset sekä muutokseen olisi painavia maankäyttöön, asumiseen, liikenteen toimivuuteen tai taloudelliseen eriytymiseen liittyviä perusteita.

Valtioneuvoston toimivallan käyttö olisi kuitenkin viimekätistä. Erityisen kuntajakoselvittäjän esityksestä päättäisi ensisijassa kunkin asianomaisen kunnan valtuusto. Jos kunnanvaltuusto ei hyväksyisi selvittäjän ehdotusta, selvittäjän olisi annettava esitys valtiovarainministeriölle. Valtioneuvosto voisi harkita kunnallisen kansanäänestyksen toimittamista. Jos valtioneuvosto ei päättäisi järjestää kunnallista kansanäänestystä, valtioneuvostolla ei olisi oikeutta päättää kuntien yhdistymisestä.

Kunnallinen kansanäänestys olisi määrättävä toimitettavaksi kaikissa selvittäjän esitykseen kuuluvissa ja kaupunkiseutuperusteet täyttävissä kunnissa. Mukana olisi aina työssäkäyntialueen keskus-kunta ja kaikki kaupunkiseutuperusteet täyttävät kunnat, vaikka osa niistä olisi hyväksynytkin selvittäjän esityksen. Tältä osin menettely poikkeaisi aiemmasta sääntelystä, jossa kunnallinen kansanäänestys on voitu määrätä toimitettavaksi vain niissä kunnissa, jotka ovat vastustaneet esitystä.

Valtioneuvostolla olisi oikeus päättää kuntien yhdistymisestä, jos selvittäjän ehdotusta kannattaisi kunnallisessa kansanäänestyksestä enemmistö. Enemmistön kannatus laskettaisiin laskemalla yhteen kussakin kansanäänestyskunnassa annetut äänet. Laskennassa otettaisiin huomioon vain jaa- ja

ei-äännet. Vaikka enemmistö kannattaisi liitosta, tulos ei olisi myönteisenä valtioneuvostoa sitova. Jos tulos olisi kielteinen, tulos olisi valtioneuvostoa sitova.

Kunnallinen kansanäänestys ei kuitenkaan oikeuttaisi välittömästi valtioneuvostoa päättämään kuntien yhdistymisestä, vaan se loisi vain valtioneuvostolle toimivallan päättää liitoksesta. Kuntien asukkaiden enemmistöllä olisi veto-oikeus suhteessa valtioneuvoston päätösvaltaan. Kansanäänestys olisi osa menettelysäännöksiä eikä vaikuttaisi liitospäätöksen oikeudellisten sisältövaatimusten täyttymisten arviointiin.

Valtioneuvoston päätös kuntien yhdistymisestä edellyttäisi, että kuntajaon muutoksen yleiset edellytykset täytyisivät sekä muutokseen olisi alueen maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen tai taloudelliseen eriytymiskehitykseen liittyviä painavia perusteita. Painavat perusteet täytyisivät, jos liitos olisi kokonaistarkastelun perusteella välttämätön. Kaupunkiseutuperusteet kuvaavat osaltaan kuntien yhdistymisen välttämättömyyttä, mutta erityisessä kuntajakoselvityksessä tulisi vielä tarkemmin tarkastella alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta maankäytön, asumisen, liikenteen sekä taloudellisen eriytymiskehityksen näkökulmista. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kuntien nykyisten toimenpiteiden riittävyys. Sääntely vastaisi aiemman lainsäädännön mukaista toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä vastoin kunnan tahtoa ja siinä olisi otettu huomioon myös perustuslakivaliokunnan viimeaikainen tulkintakäytäntö.

Osaliitoksien osalta esitys ei laajentaisi valtioneuvoston päätösvaltaa, vaan osaliitos voitaisiin tehdä vain 19 §:n 2 momentissa säädetyillä perusteilla. Muutoksen tulisi siten olla joko vähäinen ottaen huomioon muutoksen vaikutukset kunnan asukasmäärään, maapinta-alaan, kunnallisiin palveluihin, talouteen, elinkeino toimintaan, yhdyskuntarakenteen kehitykseen tai muihin niihin verrattaviin seikkoihin tai alueen kehittämisen tulisi edellyttää muutosta eikä muutos merkittävästi saisi heikentää muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai rahoituksesta.

Valtioneuvoston pakkoliitosta koskeva toimivalta voisi koskea vain kaupunkiseutuperusteet täyttävää kuntaa. Jos selvittäjän ehdotus koskee myös suostumuksen perusteella selvitykseen mukaan tulevia kuntia tai kuntia, jotka ovat tehneet samaa aluetta koskevan kuntaliitosesityksen tai joiden osalta valtioneuvosto on jo tehnyt päätöksen, valtioneuvostolla ei olisi oikeutta päättää kuntaliitoksesta vastoin kunnan tahtoa. Liitospäätös edellyttäisi tällaisen kunnan osalta, että se myös esittää kuntien yhdistymistä valtioneuvostolle. Kriisikunnan osalta päätös edellyttäisi kriisikuntaa koskevien edellytysten täyttymistä. Kuntaliitoksesta päätettäisiin samassa valtioneuvoston päätöksessä. Saman päätöksen perusteet voisivat siten olla kolmenlaisia: Kaupunkiseutuperusteet täyttävän kunnan osalta päätös edellyttäisi näitä koskevien edellytysten täyttymistä, kriisikuntien osalta näiden edellytysten täyttymistä ja vapaaehtoisten kuntien osalta kunnan omaa esitystä. Lisäksi kaikkien kuntien osalta päätöksen tulisi täyttää kuntajaon muutoksen yleiset perusteet. Vastaavanlainen moniperusteinen päätös joudutaan tekemään jo tällä hetkellä, jos kriisikuntaa koskevassa kuntien yhdistymisessä on mukana muita kuntia.

Valtioneuvoston päätös olisi muutoksenhakukelpoinen. Muutoksenhausta säädettäisiin muutettavassa 53 §:ssä.

42 §. Yhdistymisavustus. Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin kunnalle oikeus saada yhdistymisavustus valtioneuvoston paktoon perustuvan kuntien yhdistymistä koskevan toimivallan perusteella. Yhdistymisavustuksen saanti ei olisi kytketty kuntauudistuksen selvitysvelvollisuuden määräaikaan, vaan kunnalla olisi oikeus saada yhdistymisavustus vuoden 2017 alusta voimaantulevan kuntaliitoksen perusteella. Kuntien yhdistymisavustuksia koskevat kuntarakennelain

säännökset ovat määräaikaisena voimassa vuoden 2019 loppuun, mutta niitä sovelletaan ainoastaan viimeistään vuoden 2017 alussa voimaan tuleviin kuntien yhdistymisiin.

44 §. Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen. Pykälän 2 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että kunnalla olisi oikeus saada korvausta kuntien yhdistymisen aiheuttamasta valtionosuuksien menetyksistä, jos kuntien yhdistyminen perustuu valtioneuvoston vastoin kunnan tahtoa tekemään yhdistämispäätökseen. Korvauksen saaminen ei olisi siten sidottu kuntauudistuksen selvitysaikatauluun. Säännöksen perusteella kunnalla olisi mahdollisuus saada korvausta valtionosuusmenetyksistä vuosina 2017–2019.

53 §. Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen. Pykälän 2 momenttiin esitetään lisättäväksi oikeus hakea muutosta valtioneuvoston kaupunkiseutuperusteiden perusteella vastoin kunnan valtuuston tahtoa tekemään päätökseen. Valituksen voisivat tehdä kunta ja kunnan jäsen.

61 §. Kaupunkiseutuperusteiden arviointi. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin, että kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä arvioitaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2015. Tavoitteena on, että uudet kunnat aloittaisivat toimintansa vuoden 2017 eli seuraavan kunnallisvaalikauden alusta.

Aikataulussa on otettu huomioon meneillään olevat kuntien omat selvitykset sekä erityiset kuntajakoselvitykset. Aikataulu tarkoittaa sitä, että erityiset kuntajakoselvitykset asetettaisiin myös silloin. Vireillä olevien kuntajakoselvityksen perusteella valtioneuvostolla ei olisi oikeutta päättää kuntaliitoksista vastoin kunnan tahtoa. Ehdotuksella ei ole siten takautuvia vaikutuksia.

6 VOIMAANTULO

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2014.

7 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS

Esityksen perustuslainmukaisuutta on seuraavassa arvioitu kuntajaon muuttamisen edellytysten (PL 122 §), kunnallisen itsehallinnon (121 § 1 mom), kuntaa suurempaa alueella koskevan itsehallintosäännöksen (PL 121 § 4 mom), asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien (PL 14 §), yhdenvertaisuuden, kielellisten oikeuksien sekä sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien näkökulmasta. Koska esitys koskee kaupunkiseutuja, esityksessä ei ole käsitelty saamelaisten kielellisiä oikeuksia tai vaikutuksia kulttuuri-itsehallintoon.

Kuntajaon perusteet ja kunnallinen itsehallinto sekä itsehallinto kuntaa suuremmilla alueilla

Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Lakiviittaus koskee kuntarakennelakia.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa valtioneuvoston toimivallan rajoihin kahden hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä.

Voimassa olevaa kuntarakennelakia edeltäneen kuntajakolain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta (PeVL 24/1997 vp) katsoi, että kunnallisen itsehallinnon suoja ei tarjoa yksittäisille kun-

nille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Siten valiokunnalla ei ollut huomautettavaa lain pakkoliitoksia koskevista kohdista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Esityksessä ehdotettiin valtiolle oikeutta päättää kuntien yhdistymisestä vastoin kunnanvaltuuston tahtoa, jos tällaisen kunnan osalta enemmistö kunnan asukkaista kannattaa liitosta kansanäänestyksessä.

Kuntauudistusta koskevaa kuntajakolain muutosta koskevan hallituksen esityksen (31/2013 vp) osalta perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 20/2013 vp), että valtioneuvoston kriisikuntaa koskevaa toimivalta oli perusteltu sen liittyessä kunnan asukkaiden perustuslain sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen vuoksi. Valiokunta katsoi, että ”pakkoliitoksen taustalla olevat intressit ovat valiokunnan mielestä tässä tapauksessa niin painavia, että ne oikeuttavat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon.” Valiokunta arvioi kuitenkin pakkoliitosmahdollisuutta myös yhdistämisen kohteena olevien muiden kuntien aseman perusteella. Tämän vuoksi valiokunta painotti, että muutoksen tulee olla ”kokonaisuutena perusteltu”. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kuntauudistukseen liittyvissä ”selvityksessä on pyrittävä saamaan aikaan sellainen kuntajaon muutos, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua”. Valiokunta esitti, että pakkoliitosmahdollisuuden kynnystä selvennetään myös edellyttämällä muutoksen välttämättömyyttä. Välttämättömyyskriteeri katsottiin perustelluksi sen vuoksi, että se rajaisi myös sitä, miten monta kuntaa yhdistäminen voi koskea.

Perustuslakivaliokunta arvioi kuntauudistusta koskevan esityksen yhteydessä myös kuntakokoa ja kuntarakennetta perustuslain 121 §:n 1 momentin kunnallisen itsehallinnon sekä perustuslain 121 §:n 4 momentin (itsehallinto kuntia suuremmilla alueilla) näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että kunnallista itsehallintoa koskeva säännös asettaa reunaehdoja kuntakoolle ja kuntarakenteelle. Nämä reunaehdot eivät kuitenkaan ole tiukkoja. Valiokunta katsoi, että perustuslain säännöksen taustalla on ”kuitenkin käsitys siitä, että kunta on paikallishallinnon perusyksikkö, jonka toiminta ja hallinto perustuvat paikalliseksi miellettyyn yhteisöön ja paikallistason demokratiaan. Tähän liittyy myös perustuslain 14 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.”

Valiokunnan lausunnon mukaan kunnallista itsehallintoa koskeva säännöstä ei voi irrottaa itsehallinto kuntia suuremmilla alueilla koskevan säännöksestä, vaan ne muodostava kokonaisuuden. PL 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Tällä säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita, kuten maakuntia, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II, PeVL 65/2002 vp, s. 2 ja PeVL 22/2006 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan ”kokonaisuudesta seuraa väistämättä, että kuntien on tarkoitettu olevan yleisesti ottaen maakuntia pienempiä hallintoyksiköjä. Tämä asettaa tietynlaiset rajat sille, millaiseksi kuntarakenne voidaan Suomessa tavallisen lain säännöksin muodostaa. Esimerkiksi perustuslain 122 §:n 2 momentin, jonka mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla, ei voida tässä kokonaisuudessa katsoa antavan lainsäätäjällekään perustetta täysin vapaasti muuttaa kuntarakennetta ja kasvattaa kuntakokoa.” Perustuslakivaliokunta katsoi, että ”eräiltä osin ehdotetut yhdistymiskriteerit näyttäisivät jo edellyttävän kuntakokoa, joka lähenisi maakuntaa ja jossa paikallisen itsehallinnon piirteiden toteutuminen vaikeutuisi”.

Edellä Nykytilan arviointi- kohdassa on kuvattu maankäyttöön, asumiseen ja liikenteen suunnitteluun ja toteutukseen sekä taloudelliseen eriytymiseen sekä alueen kilpailukykyyn ja elinvoimaan liittyvät keskeiset ongelmat. Kuntarakennemuutoksen eteneminen kaupunkiseuduilla näyttää kuntien kuntauudistukseen liittyvien ilmoitusten perusteella olevan vaikeaa. Vapaaehtoiselta pohjalta kuntaliitokset eivät toteutune ainakaan esitetyn laajuusina. Kuntauudistukseen liitetyn selvitysvollisuuden ja jo käynnissä olevien selvitysten kuin myös esitetyn kaupunkiseutuperusteiden mu-

kaan käynnistyvän erityisen kuntajakoselvityksen perusteella kunnilla on kuitenkin mahdollisuus toteuttaa kuntaliitokset vapaaehtoiselta pohjalta.

Esitetyt kaupunkiseutuperusteet kuvaavat sitä kaupunkiseudun ydintä, joka on käytännössä kasvanut yhteen ja joka muodostaa asukkaiden näkökulmasta yhtenäisen kokonaisuuden. Työpaikkaomavaraisuus kuvaa kuntien kykyä huolehtia elinvoimaisuudesta tai riippuvuutta toisen kunnan alueen työpaikoista. Työssäkäyntiperusteiden edellyttämä 40 prosentin edellytys kuvaa toisaalta sitä, että joukkoliikenteen suunnitteluun on ilmeinen tarve mutta myös sitä, että asukkaiden elinpiiri on kuntaa suurempi. Keskustaajama- ja lähitaajama-perusteet kuvaavat puolestaan kuntien yhdyskuntarakenteen kasvamista yhteen sekä tarvetta suunnitella ja toteuttaa maankäyttöä ja asumista koskevat ratkaisut yhdessä.

Aiemmin voimassa olleen lainsäädännön perusteella pakkoliitokset ovat olleet mahdollisia kokonaisten kuntien osalta ”jos tärkeän yleisen edun on katsottava sitä vaativan” ja osaliitoksien osalta, jos kuntajaon muutoksen yleiset edellytykset ovat erityisen painavia. Aiemmin ”Aiempi pakkoliitossääntely, liitoksien syyt ja Paras-uudistus” on kuvattu tarkemmin aiempien pakkoliitoksien syytä sekä korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytäntöä. Aiemman lainsäädännön perusteella tehdyt pakkoliitospäätökset ovat perustuneet suurimmaksi kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen toimivuuteen liittyviin ongelmiin, kilpailukyvyyn vahvistamiseen sekä taloudellisen yhteisvastuun luomiseen. Esitetyt kaupunkiseutuperusteet nojautuvat samanlaisiin perusteisiin ja tarpeeseen kuin aiemmat pakkoliitoksen perusteena käytetyt perustelut. Myös aiempi oikeuskäytäntö tukee perusteita.

Vaikka kaupunkiseutuperusteet kuvaavat yhdyskuntarakenteen toimivuuden ongelmia, erityisessä kuntajakoselvityksessä tulisi vielä tarkastella ongelmia ja alueella tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksia. Lisäksi valtioneuvoston päätökseltä edellytettäisiin erityisesti, että päätökseen olisi maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen tai taloudelliseen eriytymiseen liittyviä painavia perusteita. Valtioneuvoston päätökseltä edellytettäisiin siten, että liitos olisi välttämätön ongelmien ratkaisemiseksi. Välttämättömyyden tarkastelu perustuisi kokonaisarvioon. Säännöksessä otettaisiin huomioon perustuslakivaliokunnan edellyttämä kunnallisen itsehallinnon varsin vahva perustuslainsuojaja.

Ehdotettu kunnallista kansanäänestystä koskeva säännös muodostaisi edellytyksen valtioneuvoston päätösvalalle. Säännöstä ei voida perustella yksittäisen kunnan kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta, mutta kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisen perusteena ovat kaupunkiseutuperusteet täyttävän alueen asukkaille annettu mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa. Kansanäänestyksen luonne on siten erilainen kuin voimassa olevassa pakkoliitossääntelyssä. Kunnallinen kansanäänestys ei vaikuta valtioneuvoston kuntien yhdistymistä koskevien edellytysten täyttymistä koskevaan arvioon eli siihen, onko liitoksen tapauksessa maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen tai taloudelliseen eriytymiskehitykseen liittyvät perusteet painavia.

Kaupunkiseutuperusteiden täytyminen arvioidaan ensimmäisen kerran vasta vuonna 2015. Aikataulussa on otettu huomioon kuntien kuntauudistuksen perusteella käynnistämät oma selvitykset sekä asetetut erityiset kuntajakoselvitykset.

Nykytilan arviointi-kohdassa on arvioitu erilaisia vaihtoehtoja puuttua yhdyskuntarakenteen ongelmiin sekä taloudelliseen eriytymiseen. Arvion mukaan kaavajärjestelmää muuttamalla tai yhteistoimintaa lisäämällä ei ole poistettavissa nykyisiä ongelmia. Taloudelliseen eriytymiseen voidaan puuttua kuntaliitoksella. Taloudellisen eriytymisen poisto muulla tavalla edellyttäisi kunnan perustuslailla suojattuun verotusoikeuteen puuttumista esimerkiksi alueellisella tasausjärjestelmällä.

Vaikutusarvion mukaan varsinkin Turun ja Tampereen kaupunkiseuduilla perusteet koskisivat 6-7 kuntaa. Muilla kaupunkiseuduilla perusteet koskisivat vain muutamia kuntia. Näillä muilla seuduilla

la PL 121 §:n 4 momentin mukaisen hallinnon luominen tarkoittaisi raskaan hallinnon luomista muutamaa kuntaa koskevien yhdyskuntarakenneongelmien vuoksi. Kuten nykytilan arviointikohdassa on esitetty Turun ja Tampereenkin osalta uusi kunta olisi kooltaan samansuuruinen kuin muilla kaupunkiseuduilla. Erot johtuvat siitä, että muilla kaupunkiseuduilla on saatu aikaan vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Turun ja Tampereen kaupunkiseuduilla viimeiset kuntaliitokset on toteutettu 1970-luvulla. Näillä seuduilla yhdyskuntarakenteen ongelmiin voidaan vielä puuttua kuntarakennemuutoksilla toisin kuin metropolialueella. Kaupunkiseutuperusteet osoittavat myös alueen muodostavan toiminnallisen kokonaisuuden ja paikallisen itsehallintoyksikön. Kuntaliitos loisi edellytykset puuttua esitettyihin ongelmiin.

Kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kuntien yhdistymisen vaikutuksia perustuslain 14 §:ssä tarkoitettuihin kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin on kuvattu esityksen ”Esityksen vaikutukset” osiossa. Vaikutusarvion mukaan kuntien yhdistymisellä on vaikutus äänestysaktiivisuuteen, mahdollisuuksiin tulla valituksi luottamustoimeen sekä mahdollisuuksiin vaikuttaa muun muassa kaavoitukseen. Vaikutukset ovat osin ristiriitaisia. Kunnan asukkaiden näkökulmasta kuitenkin merkittävin positiivinen vaikutus liittyy nimenomaan mahdollisuuteen osallistua paremmin maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevaan päätöksentekoon koko toiminnallisella kaupunkiseudulla.

Kansalliskieliä koskevat kielelliset oikeudet

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi perustuslain perusoikeuksia koskevan 2 luvun 17 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia.

Perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentissa turvattujen, suomen ja ruotsin kieltä koskevien kielellisten oikeuksien toteutuminen kunnissa ja kuntayhtymissä on kielilaisissa sidottu kunnan kielelliseen asemaan. Yksilön oikeuteen käyttää omaa kieltään vaikuttaa siten se, onko kyse yksikielisestä vai kaksikielisestä kunnasta ja mikä on kunnan enemmistökieli. Tämän vuoksi kunnan kielelliseen asemaan vaikuttavilla kuntarakenteen muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia myös yksilön kielellisiin oikeuksiin.

Perustuslakivaliokunta on kuntarakennemuutoksesta koskevan kuntarakennelain muutoksen yhteydessä linjannut kielellisiä oikeuksia kuntaliitostilanteissa. Samassa yhteydessä kielilakiin esitettiin muutos, jonka mukaan kaksikielinen kunta tullessa kuntajaon muutoksen johdosta osaksi sellaista uutta kuntaa, joka olisi säädettävä yksikieliseksi, uusi kunta on kuitenkin kaksikielinen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että esitys turvasi perustuslakivaliokunnan mielestä kaiken kaikkiaan varsin hyvin kielellisten oikeuksien toteutumisen kuntajaon muuttuessa.

Perustuslakivaliokunta on aluehallinnon uudistamista koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan katsonut, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II). Lisäksi valiokunta on kuntajaon muutosten valmisteluun liittyen korostanut, että kuntajaon muutosten ei pidä johtaa kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eikä huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, PeVL 37/2006 vp, s. 7/II ja PeVL 33/2009 vp, s. 2/II). Valiokunta ei ole ottanut kantaa siihen, onko pakkoliitos mahdollinen, jos kunnan kielellinen asema muuttuu.

Ehdotetun lain 18 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä vain, jos kuntajaon muutoksen yleiset edellytykset täyttyvät. Yleisenä edellytyksenä on, että kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi kielilain mukaan kaksikielisen kunnan tullessa osaksi yksikielistä kuntaa, kunnasta tulee kaksikielinen.

Esityksen vaikutusarvioinnin mukaan esitys voisi tarkoittaa, että Mustasaari voi tulla osaksi uutta Vaasan kaupunkia. Mustasaaren osalta enemmistökieli muuttuu ruotsista suomeksi. Uuden Vaasan kielivähemmistön suuruus on yli 30 prosenttia, jonka on aiemmin erilaisissa selvityksissä katsottu turvaavan kielivähemmistön kielelliset oikeudet myös käytännössä. Tämän perusteella esitys ei olisi ristiriidassa perustuslain kanssa.

Sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaaminen sekä yhdenvertaisuus

Sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaaminen liittyy olennaisesti kunnan taloudellisiin ja henkilöstöresursseihin. Kaupunkiseudun kunnilla on usein paremmat mahdollisuudet rekrytoida osaavaa henkilökuntaa kuin pienemmillä kunnilla. Niiden taloudellinen tilanne on lisäksi suuressa osassa osaksi hyvä. Nykytilan arvioinnin perusteella kuitenkin on odotettavissa, että kuntien taloudellinen tilanne eriytyy huomattavasti veroprosenttien eriytyessä jopa yli 7 prosenttiyksikköä. Kun kaupunkiseudun kuntien taloudellinen perusta on yhtenäinen, tällainen kehitys on asukkaiden yhdenvertaisuuden perusteella ongelmallinen. Kunnan taloudellinen tilanne vaikuttaa myös sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamiseen.

Koska lakiehdotus liittyy monelta osin perustuslakiin, hallitus ehdottaa, että esityksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiluonnos

**Laki kuntarakennelain muuttamisesta
ja väliaikaisesta muuttamisesta**

muutetaan Täydennetään lausuntokierroksen aikana
lisätään

15 §

Erityisen kuntajakoselvityksen määrittäminen

Kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä ministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen, jota varten ministeriö asettaa kyseessä olevia kuntia kuultuaan yhden tai useamman kuntajakoselvittäjän.

Erityinen kuntajakoselvitys voidaan määrätä toimitettavaksi:

- 1) ministeriön aloitteesta;
- 2) kunnan esityksestä; tai
- 3) vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta

Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 63 a §:ssä tarkoitetussa menettelyssä ollutta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva erityinen kuntajakoselvitys voi tulla vireille myös mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitetun arviointiryhmän ehdotuksesta

Ministeriö voi määrätä toimitettavaksi myös erityisen kuntajakoselvityksen, jos kunta täyttää 16 b §:ssä tarkoitetut kaupunkiseutuperusteet. Ennen yhden tai useamman kuntajakoselvittäjän asettamista kuntia on kuultava.

16 b §

Kaupunkiseutuperusteet

Ministeriö voi määrätä toimitettavaksi 15 §:ssä tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen, jos kunta täyttää neljä seuraavista kaupunkiseutuperusteista:

1. kunnan työssäkäyvästä väestöstä alle 80 prosentilla on työpaikka kunnan alueella (työpaikkaomavaraisuusperuste);
2. kunnan työssäkäyvästä väestöstä vähintään 40 prosenttia käy työssä työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella (työssäkäyntiperuste);
3. Työssäkäyntialueen keskuskunnan tai siihen rajoittuvan kunnan keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuu kunnan rajan yli tai kunnan keskustaajama ylittää kuntarajat (lähitaajamaperuste);

4. Työssäkäyntialueen keskuskunnan ja toisen kunnan välisessä asukkaiden muuttoliikkeessä yli 40 prosenttia tapahtuu asianomaisten kuntien välillä (asuntomarkkinaperuste); tai
5. Edellä 4 kohdassa tarkoitettussa muuttoliikkeessä tulo- ja lähtömuuttajien kaikkien tulojen välinen erotus kalenterivuoden aikana on 150 euroa asukasta kohden tai sitä suurempi (alueen taloudellinen eriytymisperuste).

Lisäksi ministeriö voisi käynnistää 1 momentissa tarkoitetun kuntajakoselvityksen, jos työssäkäyntialueen keskuskunnan ja siihen rajoittuvan yhden tai useamman kunnan yhdistää yhtenäisen keskustaajama tai jos kuntia yhdistää kuntarajat ylittävä keskustaajama ja yhtenäisen keskustaajama vaikuttavat olennaisesti yhdyskuntarakenteen toimivuuteen (keskustaajamaperuste).

Edellä 1 momentissa tarkoitettu erityinen kuntajakoselvitys koskee kuntia, jotka muodostavan perusteiden perusteella yhtenäisen alueen. Selvitys voi koskea myös muita kuntia, jos edellä mainittuun alueeseen kuuluvat kunnat antavat siihen suostumuksensa tai kunnan kuulumisen selvitykseen on muutoin välttämätöntä ja kunta on antanut suostumuksensa. Erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleva kunta voidaan kuitenkin määrätä selvitykseen ilman sen suostumusta. Selvitysalueen on oltava alueellisesti eheä.

Työssäkäyntialue määräytyy viimeisimmän Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston perusteella. Lähi-taajama- ja keskustaajamaperuste määräytyy viimeisimmän Suomen ympäristökeskuksen taajama-luokituksen perusteella. Asuntomarkkinaperusteen ja alueen taloudellisen eriytymisperusteen las-kenta perustuu viiden viimeisen Tilastokeskuksen tilaston tietojen perusteella laskettuun keskiar-voon.

Valtiovarainministeriö voi arvioida enintään kerran kunnallisvaalikaudessa 1 momentissa tarkoitettujen perusteiden täyttymistä.

Pykälää sovelletaan työssäkäyntialueilla, joissa on vähintään 100 000 asukasta. Pykälää ei kuiten-kaan sovelleta Helsingin työssäkäyntialueella.

16 c §

Kaupunkiseutuja koskeva erityinen kuntajakoselvitys

Kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia koskevassa erityisessä kuntajakoselvityksessä kuntaja-koselvittäjän on tehtävä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta. Lisäksi selvityksessä on erityisesti arvioitava kuntien yhdistymistä alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen toimivuuden ja kehittämisen sekä taloudellisen eriyty-miskehityksen perusteella.

Kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä voi koskea:

- 1) Kaupunkiseutuperusteet täyttävän kunnan yhdistymistä erityiseen kuntajakoselvitykseen kuulu-vaan kuntaan; taikka
- 2) Kaupunkiseutuperusteet täyttävän kunnan alueen jakamista erityiseen kuntajakoselvitykseen kuu-luvan kahden tai useamman kunnan kesken.

Edellä 2 momentissa mainitun lisäksi selvittäjän ehdotus voi koskea kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan.

Valtioneuvosto voi määrätä kansanäänestyksen toimitettavaksi niissä kunnissa, joita kuntajakosel-vittäjän ehdotus koskee.

18 §

Päätöksenteon edellytykset kuntien yhdistyessä

Valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Kuntien esitys kuntien yhdistymisestä voidaan hylätä, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Kuntien yhdistymisestä voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos 16 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä.

Valtioneuvosto voi päättää 16 a §:ssä tarkoitettua kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Valtioneuvosto voi päättää 16 b §:ssä tarkoitettua kuntajakoselvittäjän esityksestä kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kaupunkiseutuperusteet täyttävän kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos kuntajakoselvittäjän esitys kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön yhteenlasketun kannatuksen niissä kansanäänestyksissä, jotka toimitetaan kuntajakoselvittäjän esitykseen kuuluvissa ja kaupunkiseutuperusteet täyttävissä kunnissa. Valtioneuvoston kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen edellytyksenä on, että 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät ja kuntajaon muuttamiseen on alueen maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen tai kuntien taloudelliseen eriytymiskehitykseen liittyvät painavat perusteet. Jos selvittäjän esitys koskee muita kuntia tai kunnan osaa, valtioneuvoston päätös edellyttää lisäksi kunnan esitystä kuntien yhdistymisestä tai 3 momentissa tarkoitettujen edellytysten täyttymistä sekä kuntajaon muutoksen yleisten edellytysten täyttymistä.

42 §

Yhdistymisavustus

Kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle maksetaan yhdistymisavustusta. Yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksenä on, että:

- 1) uusi kunta on 4 c–4 e §:ssä säädettyjen selvityspereusteiden osoittaman selvitysalueen mukainen;
- 2) 4 d §:n 3 momentissa tarkoitettulla alueella uuteen kuntaan sisältyy työssäkäyntialueen keskus-kunta;
- 3) yhdistyminen toteutetaan 4 i §:ssä tarkoitettun ministeriön päätöksen tai erityisen kuntajakoselvi-tyksen perusteella; taikka
- 4) uuteen kuntaan sisältyy 4 f §:n 1 kohdassa tarkoitettu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.

Lisäksi edellytyksenä yhdistymisavustuksen maksamiselle on, että kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017 ja kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitettun yhdistymisesityksen viimeistään 4 h §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuna ajankohtana.

Vuosina 2014–2015 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä yhdistymisavustuksen maksamiseksi edellytetään, että kuntien yhdistymisesitys on tehty 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuun määräaikaan mennessä.

Sen estämättä, mitä edellä 2 momentissa säädetään, kunnalla on oikeus yhdistymisavustukseen, jos kuntien yhdistyminen perustuu valtioneuvoston 18 §:n 4 momentin perusteella tekemään päätökseen ja tulee voimaan viimeistään vuonna 2017.

44 §

Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen

Jos vuosina 2014–2017 voimaan tuleva kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, ministeriö myöntää uudelle kunnalle vähennyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina vuoden 2019 loppuun saakka valtionosuuksien vähenemisen korvausta. Vuosina 2014–2015 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä korvauksen maksamiseksi edellytetään, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun kuntien yhdistymisesityksen 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuun määräaikaan mennessä.

Vuosina 2016–2017 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä 1 momentissa tarkoitetun korvauksen saamisen edellytyksenä on, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen viimeistään 4 h §:n 3 tai 4 momenteissa tarkoitettuna ajankohtana. Kunnalla on kuitenkin oikeus 1 momentissa tarkoitettuun korvaukseen, jos kuntien yhdistyminen perustuu valtioneuvoston 18 §:n 4 momentin perusteella tekemään päätökseen.

Vuotuinen korvauksen määrä saadaan vertaamalla uudelle kunnalle kuntien yhdistymisen voimaantulovuodelle maksettavia valtionosuuksia ja kotikuntakorvauksia niihin vastaaviin valtionosuuksiin ja kotikuntakorvauksiin, jotka yhdistyville kunnille olisi maksettu yhdistymisen voimaantulovuonna, jos kunnat eivät olisi yhdistyneet. Korvausta laskettaessa otetaan huomioon verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus sekä käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuus ja muu rahoitus, joista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998). Ministeriö laskee korvauksen määrän mainittujen lakien mukaisten valtionosuuksien myöntämisestä vastaavien ministeriöiden antamien tietojen perusteella.

Jos korvausta saa useampi kuin yksi kunta, korvaus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu korvauksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.

Ministeriö maksaa korvaukset yhdistymisavustuksen yhteydessä. Jos kunnalle ei makseta yhdistymisavustusta, ministeriö maksaa korvaukset kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

53 §

Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen

Valtioneuvoston päätökseen kuntien yhdistymistä koskevan esityksen hylkäämisestä saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta, sen jäsen tai 10 §:ssä tarkoitettu yhdistymishallitus.

Jos valtioneuvosto päättää kuntien yhdistymisestä 18 §:n 2 -4 momentin nojalla, päätökseen saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen.

Valtioneuvoston ja ministeriön päätökseen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan saa valittamalla hakea muutosta muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen ja muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittavaan päätökseen esityksen tekijä.

Valitus on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun kuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Valitus käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Kuntajaon muuttamista tarkoittava valtioneuvoston tai ministeriön päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

61 §

Kaupunkiseutuperusteiden arviointi

Ministeriö arvioi 16 b §:n tarkoitettujen kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä ensimmäisen kerran vuonna 2015.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 .

42 ja 44 §:n ovat voimassa 31 päivään joulukuuta 2019 saakka kuitenkin siten, ettei mainittuja sovelleta vuoden 2017 jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin