



Kuntarakennelakia valmisteleva työryhmä

27.6.2012

VERSIO 27.6. klo 8.15 LOPULLINEN**Kuntarakenteen uudistamista ohjaavat kriteerit**

Hallitus linjasi kunta- ja palvelurakennemuutoksen jatkoa iltakoulussaan 5.6.2012 sekä antoi 6.6.2012 tiedonannon eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä. Linjausten mukaan hallitus määrittelee kuntauudistusta ohjaavan rakennelain valmistelun pohjaksi kriteerit, joiden pohjalta kunnat voivat käynnistää tarvittavat selvitykset ja muodostaa uudet kunnat. Kriteerien valmistelu annettiin kuntarakennelakityöryhmän tehtäväksi. Kuntauudistusta ohjaava Halke vahvistaa kriteerit kesäkuun lopussa. Nämä kriteerit täydentävät hallituksen iltakoulussa 5.6. tehtyjä jatkolinjauksia.

Uudistuksen reunaehdot ja yleiset edellytykset

Uudistuksen toteuttamisen yleisinä edellytyksinä ja reunaehtoina ovat seuraavat:

1) Yleiset edellytykset

Uudistuksen yleisenä edellytyksenä on, että selvitysalueiden tulee muodostaa alueellisesti eheä kokonaisuus tai muu toiminnallinen kokonaisuus. Lisäksi selvitysalueen tulee olla perusteltu alueen kokonaisedun näkökulmasta.

Kuntarakenteen muodostamisen lähtökohtana ei ole yksittäisen kunnan, vaan kunkin alueen kokonaisuus.

Vahva kunta on toiminnallisesti eheä ja se vastaa laajasta palvelukokonaisuudesta. Kunnan on kyettävä järjestämään ja tuottamaan hyvinvointipalveluita tukevia, hyvinvointia edistäviä ja palvelukysyntää ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, jotka toimivat integroituna osana kunnan yleistä tehtäväkenttää. Näitä palveluja ovat mm. sivistys-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut. Muidenkin kunnallisten palvelukokonaisuuksien osalta, kuten yhdyskuntatekniikan ja ympäristöasioiden hoidossa sekä elinkeinojen edistämisessä tarvitaan nykyistä vahvempia toimijoita.

2) Perustuslain reunaehdot

Uudistuksen toteuttamisessa on otettava reunaehtoina huomioon perustuslain kunnallinen itsehallinto, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet sekä kielelliset oikeudet (kansalliskielet ja saamenkieli) ja saamelaisten kulttuuri-itsehallinto. Reunaehtoja tulkittaessa on otettava huomioon myös perustuslakivaliokunnan mm. kielellisiä oikeuksia koskeva tulkintakäytäntö. Perustuslain reunaehdot huomioon



ottaen uudistus ei voi johtaa kielellisesti yhtenäisten alueiden pirstoutumiseen tai merkittäviin muutoksiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa.

Kuntarakenteen uudistamista ohjaavat kriteerit

Kuntarakenteen uudistamista ohjaavat kriteerit kuvaavat kunnan kuntaliitostarvetta. Kunnalla on tarve selvittää kuntaliitosta, jos yksikin kolmesta pääkriteeristä osoittaa selvitystarvetta (palvelu- ja väestöpohjakriteeri, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennekriteeri, talouskriteeri). Kunta ei kuitenkaan voi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei yksikään pääkriteeri osoita selvitystarvetta, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa toiminnallista kokonaisuutta.

Kriteerit ovat seuraavat:

1) Palvelu- ja väestöpohjakriteerit

Palvelu- ja väestöpohjakriteereiden tarkoituksena on hallitusohjelman mukaisesti turvata kuntarakente, joka turvaa palvelujen järjestämisen yhdenvertaisesti koko maassa sekä vahvistaa kuntien edellytyksiä vastata itsenäisesti peruspalvelujen järjestämisestä. Tarkoituksena on lisäksi vahvistaa ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

Palvelu- ja väestöpohjakriteerissä on otettu huomioon palvelujen järjestämisen, tuottamisen ja rahoittamisen edellyttämä riittävä väestöpohja. Tarkastelu on tehty ottaen huomioon sekä palveluiden käyttäjien tarpeet ja oikeudet saada yhdenvertaisesti palveluja että kuntien taloudelliset ja toiminnalliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat mahdollisuudet vastata palvelutarpeisiin. Kunnalla on oltava myös kyky toimia eheän ja vahvan palveluorganisaation vastuorganisaationa.

Palvelu- ja väestöpohjatarkastelussa on pyritty palvelujen turvaamisen lisäksi varmistamaan mahdollisuudet toiminnan kehittämiseen. Kasvattamalla palveluiden järjestäjien väestöpohjaa vähennetään kuntien välisiä eroja, jotka liittyvät väestön palvelutarpeeseen tai rahoituskykyyn. Riittävät taloudelliset sekä henkilöstövoimavarat ovat edellytys kunnan ja koko alueen elinvoimalle ja kehittämiselle.

- Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta kunnan väestöpohjan on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Väestöpohja luo mahdollisuudet omaan palvelutuotantoon, matalan kynnyksen palveluihin sekä lähipalveluihin. (Tämä vähimmäisväestöpohja ei kuitenkaan riitä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatioon).
- Perusopetuksen laadukas ja yhdenvertainen järjestäminen edellyttää vähintään noin 50 lapsen ikäluokkaa.
- Laajempi väestöpohja parantaa myös kunnan edellytyksiä järjestää ja kehittää mm. kulttuuri-, nuoriso- ja kirjastotoimen sekä rakennusvalvonnan, yhdyskuntatekniikan ja ympäristönsuojelun palveluita
- Vahva kunta pystyy luomaan riittävät edellytykset kasvulle ja työllisyydelle, sekä kantamaan paitsi palveluiden järjestämisvastuun, myös vastaamaan itse kunnan riittävästä omasta palvelutuotannosta. Vahva ja itsenäinen kunta kykenee hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.

Väestöpohjan täyttävät kunnat eivät voi jättäytyä uudistuksen ulkopuolelle, mikäli väestöpohjan täyttävää toiminnallista kokonaisuutta alueella ei muutoin ole saavutettavissa.

2) Työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennekriteerit

Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenteet kuvaavat asukkaiden arjen näkökulmasta alueita, joilla kuntarajojen merkitys on vähäinen, sekä kuntien keskinäistä riippuvuutta ja osaltaan kuntien työmarkkinadynamiikkaa ja kuulumista samaan talousalueeseen. Näillä alueilla kuntien kehittäminen on elinkeinorakenteen näkökulmasta voimakkaasti sidoksissa yhteen. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennekriteerit osoittavat kuntaliitostarpeen lisäksi kuntaliitoksen selvityssuuntaa.

Työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennekriteerit ovat toisilleen vaihtoehtoisia kriteereitä selvitystarvetta arvioitaessa.

- a) **Työpaikkaomavaraisuuskriteeri:** Työpaikkaomavaraisuudella tarkoitetaan kunnan työssäkävyn väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhdetta. Vahva työpaikkaomavaraisuusaste kuvaa kunnan elinvoimaisuutta, kilpailukykyä ja kykyä vastata alueensa elinkeinotoiminnan kehittämisestä.

o Selvitystarvetta osoittaa, mikäli työpaikkaomavaraisuuskriteeri jää alle 80 prosentin

- b) **Työssäkäyntikriteeri:** Pendelöinti on laajamittaista. Pendelöinnillä tarkoitetaan työssäkäyntiä oman asuinkunnan ulkopuolella. Tarkastelu perustuu Tilastokeskuksen työssäkäyntialueiden pendelöintiprosentteihin ja sitä sovelletaan seuraavasti:

Suuret kaupunkiseudut:

- o Kunnasta pendelöinti Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejaon osoittamaan keskuskuntaan on vähintään 35 %. Pendelöinnin suuntautuminen osoittaa selvitysalueiden suunnat. Suuriksi kaupunkiseuduiksi luettaisiin tässä Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion seudut.

Muut työssäkäyntialueet

- o Kunnasta pendelöinti Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejaon osoittamaan keskuskuntaan on vähintään 25 %. Pendelöinnin suuntautuminen osoittaa selvitysalueiden suunnat.

- c) **Yhdyskuntarakennekriteeri:** Kokoaa yhteen aluetta, jolla yhteisen maankäytön, asumisen ja liikenteen päätöksenteon tarve on suurin. Koskee kaupunkiseudun keskustaajamaa ja lähitaajamaa silloin, kun keskustaajaman kasvupaine ulottuu vahvana lähitaajamaan asti.

Yhdyskuntarakennekriteeritarkastelu perustuu Suomen ympäristökeskuksen taajamaluokitteluun. Tukena voidaan tarvittaessa käyttää myös selvityksiä asioinnin suuntautumisesta sekä yhdyskuntarakenteen liikkumisvyöhykkeistä silloin, kun ne tukevat yhdyskuntarakenteeltaan eheidä alueiden syntymistä.

Kunnilla on kuitenkin selvitysvelvollisuus, vaikka työpaikkaomavaraisuus- tai pendelöintiprosentti ei sitä edellyttäisi, jos selvitystarve on ilmeinen yhdyskuntarakennekriteerin ja alueen kokonaistarkastelun perusteella.

Kriteerin soveltaminen Helsingin metropolialueella: Metropolialueella selvitysalueiden tulee koostua kunnista, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineiden vuoksi. Alueen on lisäksi oltava perusteltu alueen kokonaisnäkökulmasta ja muodostettava toiminnallinen kokonaisuus.

3) Talouskriteeri

Talouskriteerin tarkoituksena on varmistaa kunnan taloudellinen kantokyky vastata peruspalveluiden järjestämisestä, rahoituksesta ja tuottamisesta.

Talouskriteerin täyttäisivät kunnat,

- joiden rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut alittavat kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 63a §:n perusteella annetun valtioneuvoston asetuksen raja-arvot kahtena vuonna peräkkäin (kriisikunnat); tai
- joiden talous on kriisiytymässä ja tunnusluvut lähestyvät valtiosuuslain 63a §:n mukaisten raja-arvojen täyttymistä. Tässä tapauksessa kriteerissä otetaan huomioon 63a §:n perusteella annetun valtioneuvoston asetuksen raja-arvot kolmena vuonna peräkkäin. Kuntaliitostarvetta osoittaisi, jos kunnan taloudessa
 - o alittuu neljä tunnuslukujen mukaista raja-arvoa valtiosuuslain 63a §:n kuudesta tunnuslukujen mukaisesta raja-arvosta tai
 - o taseen kertynyttä alijäämää on vähintään -500 euroa asukasta kohti viimeisessä tilinpäätöksessä ja alijäämää toiseksi viimeisessä tilinpäätöksessä.

Poikkeusperusteet

Kriteereistä poikkeamisen tulisi olla mahdollista mm. erityisen harvan asutuksen, kielellisten oikeuksien turvaamisen sekä toiminnallisen kokonaisuuden muodostumisen perusteella. Poikkeukset eivät kuitenkaan ole automaattisia, vaan niiden tarve arvioidaan kussakin tapauksessa erikseen. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon alueen näkökulma ja poikkeamisen tulee olla mahdollista vain, jos kunnalla on edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja kunnan riittävästä omasta palvelutuotannosta. Kuntarakennelakityöryhmä valmistelelee tarkemmin poikkeusperusteita edellä mainitulta pohjalta.