

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntajakolakia ja kielilakia. Muutokset liittyvät kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseen. Kuntajakolain nimike muutettaisiin sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaiksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä täydennettäisiin kuntarakenneuudistuksen keskeisten tavoitteiden mukaisesti. Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on 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.

Kunnan tulisi selvittää yhdessä muiden kuntien kanssa yhdistymistä, jos yksikin seuraavista laissa säädetyistä selvityspennoista osoittaa selvityksen tarvetta: 1) palveluiden edellyttämä väestöpohja; 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne; tai 3) kunnan taloudellinen tilanne. Lisäksi kunnan tulisi osallistua yhdistymisselvitykseen, jollei alueella muutoin olisi saavutettavissa selvityspennoit täyttävää, laissa edellytettyä toiminnallista kokonaisuutta.

Kunnat voisivat hakea poikkeusta selvityspennoit osoittamasta selvitysalueesta. Laissa säädettäisiin poikkeuspennnoit ja -menettelystä.

Kuntien tulisi tehdä yhdistymisselvitykset ja niihin perustuvat mahdolliset yhdistymisselvitykset viimeistään 1 päivänä heinäkuuta

2014. Valtiovarainministeriö voisi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei olisi siihen mennessä tehnyt laissa edellytettyä yhdistymisselvitystä tai -esitystä.

Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuisi pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Valtioneuvosto voisi hylätä kuntien esityksen, jos esitetty yhdistyminen ei ilmeisesti täyttäisi kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Valtioneuvosto voisi päättää kuntien yhdistymisestä valtuuston vastustuksesta huolimatta tilanteessa, jossa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä olevan kunnan asukkaiden palvelujen turvaaminen edellyttää kuntajaon muutosta.

Kuntien henkilöstön asema turvattaisiin vuosina 2014—2017 voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa nykyisen tasoisena säätämällä siirtyvän henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojasta.

Kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että vuosina 2014—2017 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä kunnille maksettaisiin yhdistymisavustuksia ja korvattaisiin mahdolliset valtionosuuden menetykset. Lisäksi kunnat saisivat avustusta laissa edellytettyjen yhdistymisselvitysten tekemisestä aiheutuviin kustannuksiin.

Kielilakia muutettaisiin siten, ettei kuntien yhdistyminen heikentäisi kunnan asukkaiden kielellisiä oikeuksia. Muutokset koskevat kunnan kielellisen jaotuksen määräytymistä, pöytäkirjakieltä, kilpien ja paikannimien merkitsemistä ja viranomaisten kirjeenvaihtokieltä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013. Kuntarakenne-

lain kantarakenneuudistuksen toteuttamista sekä kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevat säännökset olisivat voimassa vuoden 2019 loppuun ja henkilöstön irtisanomissuojaa koskevat säännökset vuoden 2021 loppuun.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	3
YLEISPERUSTELUT	6
1 JOHDANTO	6
2 NYKYTILA	6
2.1 Perustuslaki	6
2.2 Kuntajakoa koskeva lainsäädäntö ja kuntarakenteen kehitys	8
Yleistä kuntajakoa koskevasta lainsäädännöstä	8
Kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset.....	8
Kuntajaon muuttamisen vireillepano ja valmistelu	9
Eriytynyt kuntajakoselvitys	9
Päätöksenteko kuntajaon muuttamisesta	10
Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki	10
Kuntarakenne ja sen kehitys.....	11
2.3 Väestökehityksestä aiheutuvat kuntarakenteen muospaineet.....	12
2.4 Kuntien tehtävät	13
Yleistä kuntien tehtävistä	13
Sosiaali- ja terveydenhuolto	14
Opetus-, kirjasto-, nuorisoi-, liikunta- ja kulttuuritoimi	17
Kaavoitus, rakennusvalvonta ja ympäristöasiat.....	21
2.5 Kuntien yhteistoiminta	22
2.6 Yhdyskuntarakenteen ja yhteistyön kehittäminen kaupunkiseuduilla ja metropolialueella	
23	
Kaupunkiseudut.....	23
Helsingin metropolialue	25
2.7 Kuntien talous	26
Kuntien tulot ja menot	26
Kuntien valtionosuusjärjestelmä	27
Kuntatalouden tila ja kehitysnäkymät	27
Kuntatalouden vakauden lisääminen	28
Eriyisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely ..	29
2.8 Kielelliset oikeudet ja kunnan kielellinen jaotus.....	30
Saamelaisien kielelliset oikeudet ja kulttuuri-itsehallinto sekä saamelaisien kotiseu-	
tualue	31
2.9 Kunnan henkilöstö	32
2.10 Muut kuntauudistusta koskevat hankkeet	33
Kuntalain kokonaisuudistus.....	33
Kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen	34
Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa	
koskeva laki	34
Metropolialueen selvitys	35
Kuntien tehtävien arviointi.....	35

	Kuntauudistuksen muutostukiohjelma	36
2.11	Kuntarakenteen uudistaminen muissa Pohjoismaissa	36
2.12	Nykytilan arviointi	38
3	ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	40
3.1	Esityksen tavoitteet	40
3.2	Keskeiset ehdotukset	41
	Yleistä	41
	Kuntajaon kehittämistä ja uusien kuntien muodostamista ohjaavat säännökset	41
	Selvitysvelvollisuus ja selvityspäätökset	42
	Selvitysalueesta poikkeaminen	44
	Uudistuksen ohjaaminen ja seuranta	44
	Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta	45
	Henkilöstön asema	46
	Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki	46
	Kunnanosalituksesta koskeva esitysoikeus	47
3.3	Kielilakiin ehdotetut muutokset	47
4	ESITYKSEN VAIKUTUKSET	48
4.1	Vaikutuksista yleisesti	48
4.2	Taloudelliset vaikutukset	48
	Vaikutukset valtiontalouteen	48
	Vaikutukset kunnallistalouteen	49
	Vaikutukset aluekehitykseen, työllisyyteen ja yrityksiin	52
	Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan	53
4.3	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	53
	Vaikutukset kuntien viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin	53
	Vaikutukset aluejakoon ja muihin viranomaisiin	54
	Vaikutukset henkilöstön asemaan	55
4.4	Ympäristövaikutukset	55
4.5	Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	56
	Vaikutukset palveluiden saatavuuteen ja laatuun	56
	Vaikutukset kunnalliseen demokratiaan	57
	Vaikutukset kansalaisryhmien asemaan	59
	Sosiaaliset vaikutukset	61
	Tietoyhteiskuntavaikutukset	62
5	ASIAN VALMISTELU	63
5.1	Valmisteluvaiheet	63
5.2	Lausuntojen huomioon ottaminen	64
	YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT	67
1	LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	67
1.1	Kuntarakennelaki	67
	1 a luku Kuntarakenneuudistuksen toteuttaminen	68
	9 luku Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki	84
1.2	Laki kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta	88
1.3	Kielilaki	88
2	TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	91
3	VOIMAANTULO	91
4	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	91
	LAKIEHDOTUKSET	97
	1. Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta	97

2. Laki kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta.....	105
3. Laki kielilain muuttamisesta.....	105
LIITE	107
RINNAKKAISTEKSTIT	107
Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.....	107
Laki kielilain muuttamisesta	122

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomessa on vuoden 2013 alusta lukien 320 kuntaa. Kunta on paikalliseen demokraattiaan perustuva yhteisö, jonka itsehallinnollisesta asemasta säädetään perustuslaissa. Kunta on keskeinen hyvinvointivaltiomme palvelujen järjestäjä ja sen tehtävät liittyvät perustuslaissa tarkoitettujen perusoikeuksien turvaamiseen. Kunta on myös verotusyksikkö. Lisäksi kunta on hallinnollinen yksikkö ja kuntajako on perustana alue- ja paikallishallinnon järjestämiselle.

Toimintaympäristön muutostekijät tulevat haastamaan kuntien kyvyn järjestää peruspalveluja 2020- ja 2030-luvuilla. Väestön ikärakenteen ja huoltosuhteen heikkeneminen, maan sisäinen muuttoliike, globalisaation lieveilmiöt sekä kansainvälisen ja Suomen talouden epävakaus uhkaavat vakavasti kuntaperusteista palvelujärjestelmää. Julkinen sektori on kokonaisuudessaan joutunut yhä kovenevien ulkoisten paineiden kohteeksi. Toimintaympäristön muutokset edellyttävät kunta- ja palvelurakenteiden ja palveluprosessien uudistamista.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakente. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisesta työssäkäyntialueesta ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vastaavasti vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen. Kuntuudistuksen tärkein tavoite on julkisten palveluiden turvaaminen myös tulevaisuudessa kaikkialla Suomessa.

Kuntarakennemuutoksen ohella kuntauudistus koostuu kuntalain kokonaisuudistuk-

sesta, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistamisesta, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskevasta laista, metropolialueen hallintoratkaisusta sekä kuntien tehtävien arvioinnista. Lisäksi kuntarakennemuutostus merkitsee muutoksia paikallis- ja aluehallinnon järjestämistä koskeviin lakeihin sekä voi merkitä usean eri sektorilainsäädännön uudistustarvetta. Lainsäädäntöä uudistetaan siitä lähtökohdasta, että siinä otetaan huomioon kuntarakenteen uudistaminen sekä osaltaan tuetaan kuntarakenteiden uudistamista ja vahvistetaan uusien kuntien toimintaedellytyksiä.

2 Nykytila

2.1 Perustuslaki

Kunnallisen itsehallinnon perusteista säädetään perustuslain 121 §:ssä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan kuntien hallinnon on perustuttava kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnolle on siten asetettu kansanvaltaisuusvaatimus. Pykälän 2 momentti edellyttää, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntien hallinnon yleisillä perusteilla tarkoitetaan muun muassa kunnan ylimmän päätösvalan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksenteokjärjestelmän kansanvaltaisuus, mikä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille (Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslaiksi, HE 1/1998 vp). Lailla säätämisen vaatimus ulottuu mainitun säännöksen nojalla myös kunnille annettaviin tehtäviin. Kunnan itsehallinnon periaatteisiin kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää

tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja ettei kunnalle voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 176). Lisäksi perustuslain 121 §:n 3 momentissa vahvistetaan kunnille verotusoikeus ja edellytetään, että verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta säädetään lailla.

Suomessa kunnat eivät ole vain asukkaiden paikallisista asioista huolehtivia demokratian perusyksiköitä, vaan niiden tehtävänä on huolehtia myös siitä, että perustuslaissa turvatut taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet toteutuvat. Näin ollen perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon ohella kuntia koskevan lainsäädännön kannalta merkitystä on perustuslain 2 luvussa säädettyillä perusoikeussäännöksillä.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat perusoikeudet poikkeavat muista perusoikeuksista sekä ihmisoikeussopimusten määräysten että perustuslain mukaan siten, että niiden suojaaminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivista toimintaa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi esimerkiksi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on muun muassa turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 16 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen sekä yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain mukaan kunnat huolehtivat taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä sen mukaan kuin niille on tällainen velvollisuus laissa säädetty. Kuntien näitä oikeuksia koskevat velvoitteet riippuvat siten perusoikeuksia täydentävästä lainsäädännöstä.

Julkisen vallan vastuussa ei ole kyse vain muodollisesta vastuusta. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 75) korostetaan erityisesti, että PL 22 § edellyttää myös perusoikeuksien

aineellista turvaamista. Hallituksen esityksessä korostetaan lisäksi, että riittäviä sivistyksellisiä, sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva perusoikeussäännös edellyttää, että julkinen valta turvaa palvelujen saatavuuden (HE 309/1993 vp, s. 71).

Perustuslain mukaan valtion on huolehdittava siitä, että vastuu sivistyksellisiin ja sosiaalisiin perusoikeuksiin liittyvien palveluiden järjestämisestä säädetään lailla sellaiselle taholle, jolla on tosiasiasa riittävät voimavarat näiden tehtävien hoitamiseksi yhdenvertaisesti koko maassa.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimus koskee kaikkia lain soveltajia, myös kuntia. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan säännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.

Perustuslain 122 §:ssä säädetään hallinnollisissa jaotuksissa noudatettavista periaatteista ja kuntajaon perusteista. Pykälän 1 momentin 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 perustuslaissa luovuttiin aikaisemmasta hallitusmuodon 50 §:n 3 momentissa säädetystä nimenomaisesta pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin. Perustuslain 122 §:ssä lähtökohdaksi otettiin sen sijaan palvelujen turvaaminen.

Lisäksi perustuslain 122 §:n 2 momentissa asetetaan kuntajaon perusteita koskeva lailla säätämisen vaatimus. 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. Perustuslaki ei siten lähtökohdaisesti aseta esteitä kuntakoon kasvattamiselle ja kuntamäärän vähentämiselle.

2.2 Kuntajakoa koskeva lainsäädäntö ja kuntarakenteen kehitys

Yleistä kuntajakoa koskevasta lainsäädännöstä

Perustuslain ohella kunnallishallintoa koskevaa lainsäädäntöä säädettäessä on otettava huomioon Euroopan neuvoston hyväksymään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 65 ja 66/1991) sisältyvät velvoitteet. Peruskirja saatettiin Suomessa voimaan asetuksella (1181/1991) vuoden 1991 lokakuun alusta. Kuntajakoa peruskirjassa koskee suoraan 5 artikla paikallisviranomaisten aluerajojen suojasta. Artiklan mukaan paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä.

Kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä säädetään kuntajakolaisissa (1698/2009), joka tuli uudistettuna voimaan vuoden 2010 alusta.

Kuntajakolain ohella kuntarakenteen uudistamista ohjataan kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetulla lailla (169/2007, jäljempänä puitelaki). Puitelaisissa veloitetaan kunnat perustamaan vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjan täyttäviä kuntia tai sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä vastaavia yhteistoiminta-alueita. Kunnat saavat siten valita, täyttävätkö ne väestöpohjan kuntaliitoksen kautta vai perustamalla yhteistoiminta-alueen. Väestöpohjavoitteesta on poikkeusmahdollisuus pitkien etäisyyksien, saaristokuntaolosuhteiden, kielellisten oikeuksien tai saamelaiden kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien perusteella. Lain perusteella kunnan tai yhteistoiminta-alueen tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Puitelaki oli voimassa vuoden 2012 loppuun, mutta sen yhteistoimintavelvoitteet ovat voimassa vuoden 2014 loppuun.

Seuraavassa selvitetään tarkemmin esityksen kannalta keskeistä kuntajakolain sisältöä.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntajakolain 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. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kuntajaon muuttamisen edellytyksenä on lain 4 §:n mukaan ensinnäkin, että muutos parantaa 1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä tai muutos parantaa 2) alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita, 3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia taikka 4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Alueella tarkoitetaan yhden tai useamman kunnan tai niiden osan muodostamaa aluetta, johon kuntajaon muutos vaikuttaa. Edellä mainitut edellytykset ovat luonteeltaan vaihtoehtoisia, jolloin jo yhdenkin niistä täyttyessä 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 erityisen kuntajakoselvityksen perusteella. Erityisellä kuntajakoselvityksellä pyritään tällöin siihen, että kunta muodostuisi yhdestä alueesta.

Kuntajakoa muutettaessa on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudesta saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kuntajakoa muutettaessa tulee ottaa huomioon saamelaiden kielelliset oikeudet sekä saamelaiden oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja ke-

hittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella.

Kuntajaon muuttamisen vireillepano ja valmistelu

Kuntajakolaissa säädetään erikseen kuntien yhdistymistä (2 luku) ja kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan (3 luku) 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 erityinen kuntajakoselvityksen (5 ja 11 §).

Lain 7 §:ssä säädetään kuntien yhdistymisesityksen valmistelusta kunnassa. Kuntien on huolehdittava hallintolain ja kuntalain mukaisesti vaikuttamismahdollisuuksien varaisesta 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 kunnassa annetussa laissa (449/2007) säädetään.

Kuntien yhdistymisen valmisteluun sisältyy yhdistymissopimuksen laatiminen. Yhdistymissopimus on liitettävä kuntien yhdistymistä koskevaan esitykseen. Yhdistymissopimuksessa kuntien tulee kuntajakolain 8 §:n mukaan sopia ainakin kuntajaon muuttamisen toteuttamistavoista ja ajankohdasta, uuden kunnan hallinnon järjestämisen periaatteista, uuden kunnan nimestä, yhdistymishallituksen kokoonpanosta, yhdistymishallituksen toimivallasta ja yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa ennen kuin valtioneuvosto on päättänyt kuntien yh-

distymisestä sekä yhdistyvien kuntien kunnanjohtajien asemasta. Yhdistymissopimukseen tulee myös aina sisältyä määräykset niistä periaatteista, joilla yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmät sovitetaan yhteen uuden kunnan palvelujärjestelmäksi. Lisäksi yhdistymissopimuksessa tulee sopia taloudenhoidon yleisistä periaatteista. Jos kuntien yhdistyminen tulee voimaan kesken kunnallisen vaalikauden, yhdistymissopimuksessa tulee 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 kuntajakolain 9 §:n mukaan siitä alkaen, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat hyväksyneet sopimuksen. Sopimusta on noudatettava siihen saakka, kun kuntien yhdistymisen voimaantulosta on kulunut kolme vuotta, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdottomaksi. Yhdistymissopimusta voidaan muuttaa kuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä kuntien yhdistymisen voimaantumiseen saakka, jos olosuhteet muuttuvat niin, että jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen olisi ilmeisen epätarkoituksenmukaista.

Erityinen kuntajakoselvitys

Kuntajakolain 15 §:n mukaan kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustelusta 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.

Lain 16 §:n mukaan kuntien on osallistuttava erityiseen kuntajakoselvitykseen ja kuntajakoselvittäjän ehdotuksen valmisteluun. Jos kuntajakoselvittäjä katsoo selvityksen pe-

rusteella, että kuntajakoa olisi muutettava, selvittäjän on tehtävä ehdotus 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 tarkoitetun kunnallisen kansanäänestyksen toimittamista kuntajaon muuttamista koskevasta ehdotuksestaan. Selvittäjän ehdotuksen perusteella ministeriö voi määrätä kansanäänestyksen järjestettäväksi. 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

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

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.

Kuntajakolain perusteella ei ole mahdollista toteuttaa kuntien yhdistymistä kunnanvaltuuston sitä vastustaessa muutoin kuin kuntajakoselvittäjän ehdotuksen kunnallisessa

kansanäänestyksessä saaman kuntalaisten enemmistön kannatuksen perusteella.

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. Kunnan 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 (22 §).

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Kuntajakolain kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevat säännökset uudistettiin kokonaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä vuonna 2007 ja kyseiset säännökset otettiin lähes muuttumattomana voimassa olevaan kuntajakolakiin. Säännösten perusteella maksetaan yhdistymisavustusta ja korvataan valtionosuuksien väheneminen kuntien yhdistyessä. Säännökset ovat luonteeltaan määräaikaaisia, sillä niitä sovelletaan vain kuntajaon muutoksiin, jotka ovat tulleet voimaan vuosina 2008—2013.

Yhdistymisavustusten rakenne ja mitoitus on kuntajakolaisissa määritelty siten, että avustukset kannustavat useita kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi. Kuntajakolain 41 §:n mukaan avustus muodostuu asukasmäärän

mukaan määräytyvästä perusosasta sekä kuntajaon muutoksessa mukana olevien kuntien lukumäärän mukaan määräytyvästä lisäosasta. Kuntarakenteen uudistamista on pyritty nopeuttamaan porrastamalla myönnettävän avustuksen määrä. Vuosina 2008 ja 2009 avustus myönnettiin 1,8 -kertaisena ja vuosina 2010 ja 2011 taas 1,4 -kertaisena verrattuna vuosina 2012 ja 2013 toteuttaviin kuntajaon muutoksiin. Lisäksi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien osalta maksettiin 100 eurolla asukasta kohden korotettua perusosaa vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutetuissa kuntajaon muutoksissa.

Yhdistymisavustuksen maksaminen jaksetaan kolmelle vuodelle. Yhdistymisavustus maksetaan etupainotteisesti siten, että avustuksesta maksetaan 40 prosenttia vuonna, jona yhdistyminen tulee voimaan ja 30 prosenttia molempina seuraavana kahtena vuotena. Laissa säädetään myös menettelystä muutettaessa kuntajakoa uudestaan yhdistymisavustuksen maksukauden aikana siten, että kunnat olisivat oikeutettuja avustukseen. Avustus lasketaan tällöin sen mukaan kuin myös viimeksi toteutettu kuntajaon muutos olisi toteutunut maksukauden alusta. Näin ollen useat peräkkäiset maksukauden aikana toteutetut kuntajaon muutokset eivät vaikuta avustuksen kokonaismäärään.

Yhdistymisavustuksen perusosaa maksetaan kaikissa kuntien yhdistymisissä. Kuntajakolain 42 §:n mukaan perusosa on porrastettu yhteensä kuuteen eri luokkaan sen mukaan, johtaako yhdistyminen vähintään 20 000 asukkaan kuntaan ja kuinka paljon asukkaita on yhteensä muissa kunnissa kuin suurimmassa yhdistyvässä kunnassa. Perusosa on alimmillaan yhdistymisessä, jossa uudessa kunnassa on alle 20 000 asukasta ja muiden kuntien kuin suurimman kunnan yhteenlaskettu asukasmäärä on alle 3 500. Perusosa on tällöin vuosina 2012 ja 2013 voimaan tulevissa yhdistymisissä 2,0 miljoonaa euroa. Perusosa on vuosina 2012 ja 2013 toteutetuissa yhdistymisissä enimmillään 4,0 miljoonaa euroa yhdistymistä kohden silloin, kun uudessa kunnassa on vähintään 20 000 asukasta ja muiden kuntien kuin suurimman kunnan yhteenlaskettu asukasmäärä on yli 10 000.

Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksetaan lain 43 §:n mukaan monikuntaliitoksissa, eli kuntajaon muutoksissa, jotka merkitsevät vähintään kahden kunnan vähentymistä. Lisäosa on 0,7 miljoonaa euroa vuosina 2012 ja 2013. Lisäosa kasvaa mainitulla euromäärällä jokaista kuntien määrää tämän lisäksi vähentävää kuntaa kohden. Monikuntaliitoksissa lisäosa on muodostanut merkittävän osan yhdistymisavustuksesta.

Kuntajakolain 44 §:n mukaan kuntien yhdistyessä mahdollisesti realisoituvat vuosittaiset valtionosuuksien menetykset kompensoidaan täysimääräisesti viiden vuoden ajalta. Vuotuinen korvauksen määrä saadaan vertaamalla uuden ja vanhan kuntajaon mukaisia valtionosuuksia toisiinsa. Korvausta laskettaessa otetaan huomioon verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus sekä käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuus ja muu rahoitus, joista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998).

Kuntarakenne ja sen kehitys

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 palvelurakennemuutoksen merkittävimmät rakennemuutokset 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 kuntien määrää, kuntarakenne on edelleen hyvin pirstaleinen ja Suomessa on paljon pieniä ja resurssiltaan heikkoja kuntia. Kuntarakenne on pienkuntavaltainen: vain noin sadassa Suomen kunnassa on yli 10 000 asukasta. Alle 2 000 asukkaan kunti-

en määrä on lähes puolittunut, mutta niitä on vuonna 2013 edelleen yhteensä 31.

Manner-Suomen kunnat (pl Ahvenanmaa) kpl	v. 2008*		v. 2013**	
	kpl	asukkaita	kpl	asukkaita
alle 2 000 asukkaan kuntia	63	88 481	31	46 327
alle 10 000 asukkaan kuntia	300	1 305 437	202	921 694
10 000—20 000 asukkaan kuntia	46	662 382	46	655 494
yli 20 000 asukkaan kuntia	53	3 305 512	56	3 820 985

Taulukko 1.

Manner-Suomen kuntien koko ja asukasluvut (*31.12.2007 asukasmäärätiedoilla, **31.12.2012 asukasmäärätiedoilla).

Suomi on harvaan asuttu maa. Harvaan asutuilla alueilla asukasmäärältään pienten ja alueiltaan suurten kuntien kuntakeskukset ovat etäällä toisistaan. Harvan asutuksen johdosta syntyy tilanteita, joissa kuntaliitoksen avulla ei välttämättä voida turvata palvelujen järjestämistä ja kuntien yhteistoiminnan avulla palveluiden järjestämisen organisointi voi olla haasteellista. Harva asutus muodostuu kuntarakenteen kehittämisen kannalta haasteeksi erityisesti Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla, Kainuussa sekä Pohjois-Karjalassa.

Kuntien yhdistymisiä ei ole tapahtunut taasisesti maan eri osissa. Suurten kaupunkiseutujen alueilla on tapahtunut vähän kuntien yhdistymisiä ja ne on tehty usein ilman keskustaupunkia. Kuntaliitokset eivät muutoinkaan aina ole toteutuneet niillä alueilla, joissa taloudelliset syyt tai alueelliset olosuhdetekijät näyttäisivät puoltavan yhdistymistä. Siten toiminnallisten kokonaisuuksien, kuten työskäyntialueiden näkökulmasta kaikki kuntaliitokset eivät aina ole olleet johdonmukaisia.

2.3 Väestökehityksestä aiheutuvat kuntarakenteen muutospaineet

Valtakunnallinen aluerakenne polarisoituu. Helsingin metropolialue ja suurimmat kaupunkiseudut kasvavat voimakkaasti sekä si-

säisesti että laajenemalla alueellisesti. Vain harvat alueet kasvavat, ja väestöään voimakkaasti menettäviä alueita on yhä enemmän (erityisesti Kymenlaakso, Etelä-Pohjanmaa ja Etelä-Savo). Väestökehitys on ollut kaksijakoista sekä 1990- että 2000-luvulla, mutta 2000-luvulla erityisesti metropolialueen sekä Tampereen ja Oulun kaupunkiseudun kasvu on laajentunut alueellisesti.

Tilastokeskuksen vuoden 2012 väestöennusteen mukaan työikäisen väestön (15—64-vuotiaiden) määrän ennustetaan vähenevän vuoteen 2030 mennessä 117 000 henkilöllä nykyisestä. Työikäisten osuus väestöstä pienenee nykyisestä 65 prosentista 58 prosenttiin vuoteen 2030 ja 57 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä.

Väestöllinen huoltosuhde eli lasten ja eläkeikäisten määrä sataa työikäistä kohden nousee lähitulevaisuudessa. Ennusteen mukaan 60 huollettavan raja ylittyisi vuonna 2017 ja 70 huollettavan raja vuoteen 2028 mennessä. Huoltosuhde kehittyy alueellisesti eri tavoin. Joissakin kunnissa väestökehitys on jo nyt varsin hälyttävä ja työikäinen väestö on vähentynyt jokaisena vuotena viimeisen kymmenen vuoden ajan. Erityisen haasteellinen tilanne on Etelä- ja Pohjois-Savossa, Kainuussa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa.

Syntyneiden määrä kasvaa koko maan tasolla, mutta alueellisesti kehitys kuitenkin eriytyy voimakkaasti. Suuressa osassa maakuntia perusopetusikäisten määrä supistuu ja haja-asutusalueilla korostuu koulutuspalveluiden saatavuuden turvaaminen. Suomessa oli jo vuosina 2008—2010 yhteensä 136 kuntaa, joissa lapsia syntyi vuosittain keskimäärin alle 50.

Työkäisen väestön pienentyminen vaikuttaa Suomen talouskehitykseen heikentämällä pitkän aikavälin kasvuedellytyksiä ja siten rahoituspohjaa. Noin puolet arvioidusta julkisten menojen kasvupaineesta kohdistuu kuntiin. Ikäsidonnaisten menojen kasvu on pitkällä aikavälillä kestävä ja johtamassa hallitsemattomaan velkaantumiskehitykseen, ellei menoja saada sopeutettua tuloihin. Tämä edellyttää talouskasvua ja talouden kestävyttä vahvistavia rakenteellisia uudistuksia. Kuntasektorilla tarvitaan rakenteellisten muutosten lisäksi erityisesti tuottavuuden parantamista.

Muuttoliike on saanut vähitellen aikaan ikärakenteisiin ja syntyvyyteen suuret alueelliset erot. Pääosa muuttovirroista suuntautuu suurille kaupunkiseuduille ja niiden välittömän vaikutusalueen läheisyyteen. Kolme viidestä suomalaisesta asuu kymmenellä suurimmalla kaupunkiseudulla ja neljä viidestä 20 suurimmalla kaupunkiseudulla. Taajamissa asuu neljä viidestä suomalaisesta, vaikka taajamien yhteinelaskettu pinta-ala on vain noin kaksi prosenttia koko maan maapinta-alasta. Kasvavat alueet sijaitsevat maantieteellisesti yhä pienemmällä alueella. Tuotannon, työpaikkojen ja väestön keskittyminen elinvoimaisiin kasvu- ja maakuntakeskuksiin ja niiden vaikutusalueella oleviin kehyskuntiin kiihtyy.

Väestökehitys ja väestörakenteen heikentyminen vaikeuttavat ratkaisevalla tavalla kuntien mahdollisuuksia vastata peruspalvelujen järjestämisestä. Varsinkin ikääntyvän väestön määrän voimakas kasvu asettaa haasteita sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden järjestämiselle ja rahoittamiselle. Palveluiden järjestämisedellytyksiin vaikuttavat myös kuntien henkilöstön voimakas eläköityminen. Kunnilla on vaikeuksia saada riittävästi henkilöstöä palveluiden järjestämiseen. Varsinkin terveydenhuollossa eläkepoistuma vaike-

uttaa olennaisesti kuntien mahdollisuuksiin rekrytoida riittävästi osaavaa henkilöstöä.

Yhä voimakkaammin kaupunkeihin keskittyvä asutus merkitsee muutoksia eri alueiden palveluiden tarpeeseen ja kysyntään. Ikääntyneiden palvelujen tarve tulee lisääntymään kaikilla alueilla. Työvoiman keskittyminen kasvukeskuksiin lisää näillä alueilla tarvetta myös lasten hoiva- ja koulutuspalveluihin. Muuttotappioalueilla hoiva- ja hoitopalvelujen tarve keskittyy voimakkaasti ikääntyneiden palveluihin. Alueellisen erilaistumisen vuoksi kansalaisten yhdenvertaisuus palvelujen saannissa heikkenee entisestään.

2.4 Kuntien tehtävät

Yleistä kuntien tehtävistä

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Lisäksi kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaan kuuluu kunnan yleinen toimivalta. Kuntalain 2 §:n mukaan kunnan tehtäviä ovat ne, jotka kunta ottaa hoitaakseen kunnallisen itsehallinnon nojalla ja jotka sille säädetään laissa.

Kuntien tehtävät jaetaan yleiseen ja erityistoimialaan kuuluviin tehtäviin. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta ottaa hoidettavakseen omalla päätöksellään. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunnan on lain perusteella hoidettava. Lisäksi kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä (jäljempänä toimeksiantotehtävä).

Kunnan erityistoimialaan kuuluvat tehtävät voivat olla joko pakollisia tai vapaaehtoisia. Kunta on velvollinen hoitamaan pakolliset tehtävät mutta vapaaehtoisten tehtävien osalta kunnalla on harkintavaltaa. Kunnan pakollisia tehtäviä ovat esimerkiksi perusopetuksen ja lasten päivähoidon järjestäminen ja vapaaehtoisia tehtäviä esimerkiksi lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäminen.

Kunnan tehtävät voidaan ryhmitellä hallinnonaloittain sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetus- ja kulttuuritoimeen, ympäristönsuojeluun, maankäyttöön ja kunnallistekniikkaan.

Kunnan keskeisiä tehtäviä sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetus- ja kulttuuri-

toimessa sekä kaavoitukseen, rakennusvalvontaan ja ympäristöasioihin kuuluvia tehtäviä kuvataan jäljempänä.

Yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon kulmakiviä. Perustuslain 121 §:ssä säädetyn kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan on katsottu sisältävän myös kunnan yleisen toimialan, vaikkei sitä ole säännöksessä mainittu. Kunnan yleistä toimialaa rajaavat oikeuskäytännössä ja -tieteessä muotoutuneet periaatteet. Näitä ovat vaatimukset tehtävän yleishyödyllisyydestä, paikallisuudesta, yhdenvertaisuudesta, toissijaisuudesta ja tarkoitussidonnaisuudesta sekä yksityisen tukemisen kieltö.

Kunnat hoitavat valtion puolesta toimeksiantotehtävänä talous- ja velkaneuvonnan sekä riita- ja rikosasioiden sovittelun. Lisäksi kunnat hoitavat yleisen edunvalvonnan toimeksiantosopimuksen perusteella. Kunnat hoitavat toimeksiantosopimuksen perusteella myös maatalousyrittäjien lomituspäivälain (1231/1996) mukaisen maatalouslomituksen Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen kanssa tehtävän toimeksiantosopimuksen perusteella.

Julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) mukaan kunnat voivat ottaa hoidettavakseen yhteispalvelupisteessä valtion viranomaisten avustavia asiakaspalvelutehtäviä, joita ovat muun muassa hakemusten ja muiden asiakirjojen ja näistä perittävien maksujen vastaanottaminen sekä asioiden vierelepanoon liittyvä neuvonta.

Valtiovarainministeriö asetti marraskuussa 2011 työryhmän, jonka tehtävänä on määrittää kuntien tehtävät ja niihin liittyvät uudistustarpeet sekä hallitusohjelman mukaisesti arvioida mahdollisuudet vähentää kuntien velvoitteita. Työryhmän toimeksiantoa käsitellään tarkemmin kohdassa 2.10 Muut kunnatuidustukseen liittyvät hankkeet.

Sosiaali- ja terveydenhuolto

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huol-

lenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä sosiaalihuollon etuuksien sääntelyä ja toteuttamista ohjaa myös perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Kunnat kantavat päävastuun sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä ja rahoittamisesta. Kuntien järjestämisvastuusta on säädetty tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon erityislaeissa, jotka muodostavat laajan kokonaisuuden. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon kuuluvista kuntien tehtävistä säädetään sosiaalihuoltolaissa (710/1982), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), kansanterveyslaissa (66/1972), erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989) ja kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annetussa laissa. Sosiaalihuoltolakeä täydentävät asiakasryhmittäiset ja etuuskohtaiset lait, joita ovat laki lasten päivähoitosta (36/1973), laki kehitysvammaisten erityishuollosta, lastensuojelulaki (683/1983), päihdehuoltolaki (41/1986), laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987), laki toimeentulotuesta (1997/1412) ja laki omaishoidon tuesta (937/2005). Kuntien tehtävien kannalta keskeisiä terveydenhuollon säädöksiä ovat mielenterveyslaki (1116/1990) ja tartuntatautilaki (583/1986).

Asiakkaan tai potilaan oikeudesta sosiaali- ja terveyspalveluihin on säädetty useissa laeissa eri tavoin. Eräiden palvelujen turvaaminen on nähty niin tärkeäksi, että yksilölle on säädetty niin sanottu subjektiivinen oikeus palvelujen saamiseen. Näistä esimerkkeinä ovat lasten päivähoito sekä eräät vammaisille henkilöille säädetyt tukitoimet ja etuudet. Kun kyse on subjektiivisesta oikeudesta, kunnalla on erityinen velvollisuus järjestää palvelut kaikille säädetty edellytykset täyttävälle henkilölle. Viime aikoina kuntien järjestämisvelvollisuutta on täsmennetty turvaamalla hoitoon pääsy määräajassa terveydenhuollossa ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointia koskevin säännöksin.

Lainsäädäntö velvoittaa kunnat järjestämään sosiaali- ja terveyspalveluja asukkaalleen, mutta ei sääntele yksityiskohtaisesti

toiminnan laajuutta, sisältöä eikä järjestämistapaa. Kunnille kuuluvan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisvastuun periaatteista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:ssä. Säännöksen mukaan kunnat voivat järjestää palvelut itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa harjoittavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palvelut valtiolta, muilta kunnilta, kuntayhtymiltä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palveluntuottajalta. Lisäksi kunnilla on mahdollisuus käyttää palvelujen järjestämisessä palveluseleitä. Kunnilla on Suomessa siis laaja valinnanvapaus päättää, miten palvelut käytännössä toteutetaan. Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä on kansainvälisesti verraten poikkeuksellisen hajautettu. Erikoissairaanhoitolaissa ja kehitysvammalaissa on kuitenkin säännöksiä, jotka muun ohella edellyttävät kunnilta jäsenyyttä palveluja järjestävässä kuntayhtymässä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestää itse 106 kuntaa ja tällaisissa kunnissa asuu kaksi kolmasosaa Suomen väestöstä. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintalueita on yhteensä 66. Ne järjestävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdelle kolmasosalle väestöstä ja niissä on mukana 220 kuntaa. Terveyskeskuksia on yhteensä 172, joista 106 on kuntien, 36 kuntayhtymien ja 30 isäntäkuntien terveyskeskuksia. Alle 20 000 asukkaan terveyskeskuksia on 97 ja yli 20 000 asukkaan terveyskeskuksia on 75.

Erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiirin kuntayhtymään, joita on yhteensä 20. Erityistason sairaanhoidon järjestämistä varten maa on jaettu viiteen erityisvastuualueeseen. Kunkin erityisvastuualueeseen kuuluu sellainen sairaanhoitopiiri, jonka alueella on lääkärikoulutusta antava yliopisto.

Perusterveydenhuollon hoitoon pääsy vaihtelee terveyskeskuksittain merkittävästi. Kiireettömissä tapauksissa 80 prosenttia väestöstä joutuu odottamaan yli 2 viikkoa, monissa terveyskeskuksissa jono kiireettömissä tapauksissa on yli 4 viikkoa. Ympäri vuorokautisia perusterveydenhuollon päivystyspalveluja on keskitetty maassa 52 päivystysyksikköön, joista osa on erikoissairaanhoidon

kanssa yhteisiä. Läheskään kaikissa kunnissa tai terveyskeskuksissa ei siis ole omaa ympärivuorokautista palvelua. Pisimmillään perusterveydenhuollon ympärivuorokautiseen päivystykseen matkat ovat Keski-Suomessa kuntakeskusten välimatkalla mitattuna yli 160 kilometriä.

Lääkäritilanne terveyskeskuksissa vaihtelee. 80 prosenttia väestöstä asuu alueella, jossa terveyskeskuslääkärin virat on täytetty tai vajaus on alle 10 prosenttia. Tämä ei vielä kerro kuitenkaan terveyskeskuksen lääkärimitoituksen riittävydestä. Ääritilanteet on nähtävissä Kainuussa ja Kymenlaaksossa. Kainuussa, jossa terveyskeskuslääkärin virkoja 10 000 asukasta kohti on eniten, niitä on 8,6 kun Kymenlaaksossa virkoja on 5,7. Kun huomioidaan osittain perusterveydenhuollon tehtäviä tekevät työterveyslääkärinä toimivat, on Kainuussa 9,5 lääkäriä 10 000 asukasta kohti ja Kymenlaaksossa 6,3. Maakunnista suurin lääkärivaje syksyllä 2011 oli Kainuussa, jossa 22,1 prosenttia terveyskeskuslääkäreiden viroista oli hoitamatta. Kun huomioidaan hoitamattomat virat, on Kainuussa 7,6 lääkäriä/10 000 asukasta, kun Kymenlaaksossa vastaava määrä on 6,0. Sairaanhoitopiireittäin tarkasteltuna kahdella alueella (Kymenlaakso ja Itä-Savo) lääkäreitä toimii perusterveydenhuollossa käytännössä neljänestä vähemmän kuin Kainuussa, mutta Pohjois-Savossa toisaalta viidennestä enemmän. Lääkimäärät eivät suoraan kuvaa lääkäreiden tarvetta alueilla vaan enemmän sitä, miten kunnat ovat pystyneet tehtävän hoitamista resursoimaan. Käytännössä terveyskeskusten välillä lääkäriresursointi vaihtelee vielä merkittävästi enemmän ja lähes koko maassa terveyskeskukset on alimiehitetty lääkäreiden osalta.

Perusterveydenhuollon ongelmat näkyvät myös väestön terveydessä. Pääosin työterveyshuollon piirissä olevien tuloluokkien terveys ja odotettavissa oleva elinikä on kehittynyt suotuisasti edelleen 2000 luvulla. Väestön alimman tuloviidenneksen elinajanodotteen piteneminen on pysähtynyt jo 90-luvun alkupuolella ja erot parempien ja huonoimman tuloryhmän välillä ovat erittäin suuret. Parhaimman tuloviidenneksen miehet elävät keskimäärin 12,5 vuotta pidemmän elämän kuin huonoimman tuloryhmän miehet.

Alimman tuloviidenneksen kansalaisilla perusterveydenhuollon palveluista ovat käytävissä tavallisesti vain kunnalliset maksulliset terveyskeskuspalvelut, jotka eivät ole pystyneet vastaamaan tarpeeseen väestöryhmän terveydentilaa suotuisasti tukevalla tavalla. Kunnallisen perusterveydenhuollon säästöt näkyvät siis myös erityisesti pienituloisimpien väestöryhmien terveydessä. Palvelujen epätasa-arvoinen kohdentuminen sosiaaliryhmien välillä näkyy myös kansainvälisissä vertailuissa. OECD:n tekemissä tutkimuksissa Suomi sijoittuu yleislääkäreiden vastaanottopalvelujen osalta eniten hyvätuoloisia suosivien joukkoon.

Äitiys- ja lastenneuvoloissa sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa on kuntakohtaisesti suuria eroja. Tehtäviä on myös järjestetty joiltain osin epätarkoituksenmukaisesti. Useimmissa neuvoloissa raskaana olevien määrä kutakin terveydenhoitajaa kohti on riittämätön ammattitaidon ylläpitämiseksi. Äitiysneuvolassa terveydenhoitajien henkilöstö mitoitus oli vuonna 2009 valtakunnallisten suositusten mukainen 52 prosentissa terveyskeskuksista. Lääkäreiden osalta nämä suositukset toteutuivat 55 prosentissa terveyskeskuksista. Lastenneuvolassa terveydenhoitajien henkilöstömitoitus oli valtakunnallisten suositusten mukainen 28 prosentissa ja lääkäreiden 15 prosentissa terveyskeskuksista. Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontaviraston (Valvira) maaliskuussa 2011 tekemän valvontakyselyn mukaan terveydenhoitajia puuttui eniten lastenneuvoloista (28 prosenttia terveyskeskuksista) ja lääkäreitä puuttui eniten kouluterveydenhuollosta (64 prosenttia terveyskeskuksista).

Pääosassa sairaanhoitopiirien keskussairaaloita palvelujen potilasturvallisuus, laatu ja kattavuus ovat vertailukelpoisia keskenään. Keskussairaaloiden lisäksi maassa toimii myös runsaasti julkisia aluesairaaloita, joista osa kuuluu alueensa sairaanhoitopiiriin ja osa kunnan hallintoon. Erikoissairaanhoidon osalta yhdenvertaisuus ei toteudu esimerkiksi synnytysten hoidoissa. Kaikissa synnytyksiä hoitavissa sairaaloissa ei ole potilasturvallisuuden perustuvien suositusten mukaisia ammatillisia ja teknisiä valmiuksia hätätilasyntytysten hoitoon ja tehokasta hoitoa tarvitsevien vastasyntyneiden hoitoon. Toinen

esimerkki on tekonivelleikkaukset, joista kansallisesti on annettu sairaaloille potilasturvallisuuden ja laadun perusteella suositukset määrällisistä tavoitteista, joiden alapuolella ei keinoniveliä tulisi sairaalassa asettaa. Maassa on edelleen runsaasti sairaaloita, joissa potilaita leikataan, vaikkei laatusuosituksiin päästä. Päivystyksen järjestelyt sairaaloissa asettavat suuria vaatimuksia osaamisen suhteen. Synnytyksiä varten tulee olla synnytyslääkärin, anestesiologin ja lastenlääkärin valmius hoitohenkilökunnan lisäksi. Yleissairauksien ja vammojen päivystyksessä tulee operatiivista toimintaa varten olla erilaisen pätevyyden omaavat kirurgit hoitamaan vammoja ja toisaalta hoitamaan vatsan alueen leikattavia akuutteja sairauksia. Tällaiseen varautumiseen läheskään kaikissa sairaaloissa ei pystytä, jolloin palvelujen alueellinen yhdenvertaisuus jää toteutumatta.

Sosiaalihuollon palveluissa kuntakohtaiset erot päihdehoidoissa ja niiden resursoinnissa ovat merkittävät. Päihdehuollon nettokustannukset asukasta kohti ovat pienimmillään 0,4 €/as ja suurimmillaan 73 €/as. Eroa eivät selitä tarvetekijät. Mielenterveyspotilaiden sosiaalisen kuntoutuksen järjestelyissä on erittäin merkittäviä kuntakohtaisia eroja samoin kuin lastensuojelussa. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen alle 18-vuotiaiden lasten osuus ikäluokasta vaihtelee kuntien välillä 0 prosenttia—5 prosenttia. Lastensuojeluilmoitukset ovat jatkuvasti kasvaneet, vuosina 2009—2010 kasvua oli 9 prosenttia. Avohuollon asiakkaat lisääntyivät samana aikana 11 prosenttia. Ongelmana kunnissa on pätevien sosiaalityöntekijöiden puute. Etelä-Suomen alueella lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijöistä vain 58 prosenttia täyttää lain pätevyysvaatimukset.

Työntekijäkohtaiset asiakasmäärät vaihtelevat erittäin paljon kunnasta riippuen. Asiakasperheitä on Etelä-Suomessa enimmillään 79/sosiaalityöntekijä ja alimmillaan 6/sosiaalityöntekijä. On selvää, että tämä tarkoittaa suurta epätasa-arvoa asiakkaiden saaman tuen ja palvelujen suhteen. Myös määräajat aiheuttavat haasteista riittävien palvelujen yhdenvertaiselle toteuttamiselle. Lähes kolmasosa lastensuojelutarpeen selvityksistä viivästyivät lain asettamasta kolmen kuukauden

määräajasta Etelä-Suomen alueella vuoden 2011 ensimmäisellä puoliskolla.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti palvelurakennuudistuksen toteuttamiseksi säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva laki. Kuntaudistukseen liittyviä lainsäädäntöhankkeita käsitellään tarkemmin luvussa 2.10.

Opetus-, kirjasto-, nuoriso-, liikunta- ja kulttuuritoimi

Yleistä opetus-, kirjasto-, nuoriso-, liikunta- ja kulttuuritoimesta

Perustuslain 16 §:ään sisältyvät sivistyksellisiä oikeuksia ja 123 §:ään yliopistoja ja muita opetuksen järjestäjiä koskevat säännökset. Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Pykälän 2 momentin mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla.

Perustuslaissa säädettyä julkisen vallan velvoitetta ja julkisen vallan sisäistä työnjakoa on täsmennetty opetus- ja kulttuuritoimen toiminta- ja rahoituslainsäädännöllä. Opetus- ja kulttuuritoimen tehtävistä säädetään perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaisissa (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998), ammattikorkeakoululaissa (351/2003) ja lisäksi taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998). Kulttuuritoimen säännökset sisältyvät kirjastolakiin (904/1998), kuntien kulttuuritoiminnasta annettuun lakiin (728/1992), liikuntalakiin (1054/1998), nuorisolakiin (72/2006), teatteri- ja orkesterilakiin (730/1992) sekä museolakiin (729/1992). Opetustoimen rahoituses-

ta säädetään esi- ja perusopetuksen sekä yleisten kirjastojen, taiteen perusopetuksen sekä kulttuuritoimen osalta kunnan peruspalvelujen valtioneosuudesta annetussa laissa (1704/2009) sekä muilta osin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009).

Opetustoimi

Kunnan lakisääteisenä velvollisuutena opetustoimessa on esi- ja perusopetuksen järjestäminen. Peruskoulun jälkeinen koulutus ei ole kunnan lakisääteinen tehtävä, vaan koulutuksen järjestäminen perustuu koko maan tasolla opetusministeriön myöntämiin koulutuksen järjestämislupiin ja oppilaitoksen ylläpitämislupiin tai valtioneuvoston myöntämiin toimilupiin. Lisäopetuksen tai aikuisten perusopetuksen järjestämiseen kunnat eivät kuitenkaan tarvitse lupaa. Kunta voi saada hakemuksesta järjestämisluvan lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen järjestämiseen tai valtioneuvostolta toimiluvan ammattikorkeakoulun ylläpitämiseen. Kunta voi myös järjestää taiteen perusopetusta ja hakemuksesta myönnettävän ylläpitämisluvan perusteella vapaan sivistystyön koulutusta.

Esi- ja perusopetus

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Esi- ja perusopetus kunnan tulee järjestää erikseen suomen- ja ruotsinkielisille lapsille. Kunta vastaa myös vammaisille ja sairaille järjestettävästä opetuksesta sekä sairaalassa annettavasta opetuksesta ja kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta pidennetyin oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin. Kunta voi järjestää myös lisäopetusta ja maahanmuuttajille tarkoitettua perusopetukseen valmistavaa opetusta oman päätöksensä mukaisesti.

Kunta voi järjestää palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne re-

kisteröidyltä yhteisöltä tai säätiöltä tai valtiolta. Kunta voi hankkia esiopetuspalvelut myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään perusopetuslain mukaisesti.

Yksityinen perusopetuksen järjestäjä tarvitsee valtioneuvoston luvan perusopetuksen järjestämiseen. Vuonna 2011 valtiosuusteiden mukaan perusopetusta järjestettiin 2 899 koulussa kuntien vastatessa pääasiassa (2 760) opetuksen järjestämisestä. Yksityisiä järjestäjiä oli 97 ja kuntayhtymiä 12.

Kunnat päättävät järjestämänsä opetuksen oppilaitosverkosta. Perusasteen koulujen määrä on vähentynyt 2000-luvulla yli tuhannella. Vähennys on kohdistunut lähes kokonaisuudessaan kuntien kouluihin. Vähennys on johtunut osaksi lapsi- ja nuorisokäluokkien pienentymisestä.

Perusopetuksen alueellista saavutettavuutta koskevan seurannan mukaan koulujen määrä on vähentynyt vuosittain keskimäärin sadalla ja erityisesti pieniä kouluja on lakkautettu ja yhdistetty. Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus on pysynyt vuodesta 2002 lukien lähes samana valtakunnan tasolla tarkasteltuna. Vuonna 2010 koko maassa 7—12-vuotiaista keskimäärin noin 93 prosenttia asui viiden kilometrin säteellä koulusta ja 13—15-vuotiaistakin noin 80 prosenttia. Tiheään asutut alueet Etelä-Suomessa, Lounais-Suomessa sekä Länsi- ja Sisä-Suomessa nostavat koko maan keskiarvoa. Mitä pienempinä aluekokonaisuuksina saavutettavuutta tarkastellaan sitä selvemmin alueet eroavat toisistaan ja sitä enemmän saavutettavuus poikkeaa valtakunnallisesta keskiarvosta. Koko maan peruskoululaisista noin neljännes on kuljetusedun piirissä. Kuljetusoppilaiden määrä on pienentynyt mutta osuus oppilaista on pysynyt samana. Kuljetusten piirissä olevien osuus vaihteli Etelä-Suomen alueen alle viidenneksestä Itä-Suomen noin kolmannekseen.

Ikäluokka- ja aluekehitys tulee edelleen tällä ja tulevalla vuosikymmenellä edellyttämään oppilaitosverkon muutoksia. Perusopetuslain mukaan oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia tai jos hän on täyttänyt 13 vuotta, enintään kolme tuntia.

Kuntien taloudellinen tilanne heijastuu kuntien opetustoimeen käyttämiin menoihin. Kuntien ylläpitämien peruskoulujen oppilaskohtaiset käyttökustannukset vaihtelevat huomattavasti. Vuonna 2010 kustannukset olivat koko maan keskiarvona 7 127 euroa oppilasta kohti. Alhaisin oppilaskohtainen kustannus oli Marttilassa (5 341 euroa) ja korkein Utsjoella (20 253 euroa). Vaihteluväli oli siten 14 912 euroa.

Koulujen väliset erot ovat kasvussa. Selvityshenkilöiden Ritva Jakku-Sihvonen ja Jorma Kuusela mukaan havainto erojen kasvusta perustuu PISA -tutkimuksien, Opetushallituksen oppimistulosten toistettujen arviointien sekä toisen asteen yhteishakurekisterin tietoihin. Selvityksen mukaan perusasteella koulujen oppimistulosten eriytyminen on systemaattista ja erot esimerkiksi pääkaupunkiseudun perusopetusta antavien koulujen oppimistuloksissa ovat huolestuttavan suuria. Tähän mennessä Opetushallituksen toteuttamien otospohjaisten oppimistulosten seuranta-arviointien mukaan erot kuntatyypeittäin ja lääneittäin tarkasteltuna ovat yleisesti olleet pieniä.

Koulutuksen arviointineuvoston selvityksen mukaan oppilaiden saaman opetuksen määrä vaihtelee. Kokonaisuutena valtioneuvoston tuntijakopäätöstä noudatetaan varsin hyvin. Minimitunteihin (222) päätyneitä opetuksen järjestäjiä on melko paljon, ja samoin on niitä, joilla on vuosiluokilla 1—9 selvästi enemmän tunteja kuin 222. Kuntaluokituksen mukaan tarkasteltuna eri oppiaineiden opetusmäärissä on eroja. Kaupunkimaisissa kunnissa on taajama- ja maaseutukuntia vähemmän oppitunteja käsityössä, kuvataiteessa ja luonnontiedon oppiaineissa, mutta vapaaehtoisessa A-kielessä ja liikunnassa on taas tunteja enemmän. Vastaavasti maaseutukunnissa on vähiten musiikin tunteja. Tarkasteltaessa 1—6 luokkien kokonaistuntimääriä, on kaupunkimaisissa kunnissa hieman vähemmän tunteja kuin muissa kunnissa.

Opetuksen järjestäjillä oli selvityksen mukaan erilaiset resurssit edistää aitoja opetussuunnitelmaprosesseja toimialueellaan. Heikot resurssit johtivat teknisiin opetussuunnitelmiin, joissa paikallisuutta ja muuta sallittua liikkumavaraa ei ollut hyödynnetty juuri lainkaan. Pienten kuntien resurssit hoitaa

opetussuunnitelmaprosesseja ovat usein hyvin vaatimattomat.

Opetushallituksen sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2009 tekemän tutkimuksen (Matti Rimpelä, Sari Fröjd ja Heidi Peltonen (toim.) 2010. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perusopetuksessa) mukaan peruskoulujen välillä oli suuria eroja oppilashuollon voimavaroissa ja toimintatavoissa. Viidenneksellä kouluista ei ollut lainkaan koulupsykologitoimintaa, lähes viidennekseltä puuttui kuraattoritoiminta ja 14 prosentilta koululääkäritoiminta. Keskimääräiset viikkotyöpanokset vaihtelevat suuresti. Oikeuskansleri on todennut 2010, että oppilashuollon saatavuus ei toteudu yhdenvertaisesti, vaan paikkakunta- ja koulukohtaiset erot näyttävät olevan huomattavia.

Opetushallituksen tekemän tutkimuksen (Kumpulainen, T. (toim.) 2011. Opettajat Suomessa 2010) mukaan opetustoimen henkilöstön kelpoisuustilanne vaihtelee maan eri osissa. Suomenkielisten luokanopettajien ja esiluokanopettajien osalta paras kelpoisuustilanne oli Keski-Suomessa ja huonoin tilanne oli Itä-Uudellamaalla. Ruotsinkielisessä luokanopetuksessa heikoin tilanne oli Uudellamaalla ja paras Pohjanmaalla. Erityisluokanopettajista ja erityisopettajista alueelliset erot olivat myös suuret. Paras tilanne oli Keski-Suomessa ja heikoin kelpoisuustilanne on Uudellamaalla ja Itä-Uudellamaalla. Aineenopetuksessa paras kelpoisuustilanne on Kanta-Hämeessä ja heikoin Uudellamaalla, Itä-Uudellamaalla, Kymenlaaksossa, Etelä-Savossa, Pohjanmaalla ja Kainuussa. Toisaalta Uudellamaalla on kaikkein eniten luokanopettajia, erityisopettajia ja aineenopettajia.

Lukiokoulutus

Lukiokoulutuksen järjestäminen perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön lukiolain 4 §:n perusteella myöntämiin järjestämislupiin. Kunnat järjestävät suurimman osan lukiokoulutuksesta, vaikka kunnat eivät ole lain perusteella velvollisia järjestämään lukiokoulutusta. Kunnat ovat kuitenkin velvollisia osallistumaan koulutuksen kustannuksiin.

Lukiolain 4 §:n mukaan lupa järjestää lukiokoulutusta voidaan antaa kunnalle, kun-

tyhtymälle tai yksityisen koulutuksen järjestäjälle. Luvassa määrätään muun muassa kunnat, joissa koulutusta järjestetään. Luvassa ei määritellä koulutuspaikkojen määrää. Järjestäjät päättävät opetusministeriön myöntämien järjestämislupien rajoissa oppilaitosten muodostamisesta.

Lukiolain 5 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä voi hankkia osan laissa tarkoitetuista palveluista muulta järjestämisluvan saaneelta tai muulta yhteisöltä taikka säätiöltä. Järjestämisluvan saaja vastaa aina kuitenkin siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti.

Lukioverkossa ei toistaiseksi ole tapahtunut suuria muutoksia. Vuonna 2011 koulutuksen järjestäjiä oli yhteensä 414, kuntien vastatesa valtaosasta (355) koulutuksesta. Yksityisiä järjestäjiä oli 35 ja kuntayhtymiä 13.

Lukiokoulutuksen maantieteellinen saavutettavuus on pysynyt varsin samanlaisena niinä kolmena vuonna kun sitä on seurattu. Vuonna 2010 Manner-Suomen alueella 86 prosentilla 16-vuotiaista oli enintään kymmenen kilometrin etäisyydellä asuinpaikastaan lukiokoulutuksen opetuspiste. Heikointa saavutettavuus oli Itä-Suomessa ja Lapissa. Enintään kymmenen kilometrin päässä lukion opetuspisteestä asui 92 prosenttia Etelä-Suomen, 74 prosenttia Itä-Suomen ja 78 prosenttia Lapin kuntien 16 vuotiaista.

Nuorisoikäluokkien pieneneminen johtaa lähivuosina väistämättä myös lukioverkon harvenemiseen. Hallitusohjelman linjausten mukaisesti lukion rahoitusperusteita uudistetaan hallituskaudella siten, että ne turvaavat ikäluokkien pienentyessä lukiokoulutuksen laadun ja alueellisen saavutettavuuden myös etäopetusta hyödyntäen.

Ammatillinen perus- ja lisäkoulutus

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisestä säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisestä ammatillisesta aikuis-koulutuksesta annetussa laissa. Ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäminen perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiin järjestämislupiin. Koulutuksen järjestäjänä voi olla kunta, kuntayhtymä, rekiste-

röity yhteisö tai säätiö taikka valtio ja sen liikelaitos. Kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää ammatillista koulutusta. Se on kuntien vapaaehtoinen järjestämislupaan perustuva tehtävä.

Ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestämisluvan myöntäminen edellyttää, että koulutus katsotaan tarpeelliseksi ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen järjestämiseen. Koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Järjestämisluvan muuttamisesta ja peruuttamisesta päättää opetus- ja kulttuuriministeriö.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvasta ministeriö voi muuttaa ilman hakemusta koulutusaloja, tutkintoja ja opiskelijamääriä koskevia määräyksiä ja muita määräyksiä, jos koulutustarjonta merkittävästi poikkeaa koulutustarpeista. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvasta ministeriö voi ilman hakemusta muuttaa yhtäältä koulutustehtävää sekä muita määräyksiä, jos koulutustarjonta merkittävästi poikkeaa koulutustarpeista ja toisaalta opiskelijatyövuosien tai oppisopimusten määrän osalta, jos koulutuksen järjestäjä on järjestänyt koulutusta olennaisesti järjestämisluvan mukaista määrää vähemmän. Koulutuksen järjestämislupa voidaan peruuttaa, jos koulutus ei täytä luvan myöntämiseen säädettyjä edellytyksiä tai koulutus järjestetään vastoin lakia tai annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Lisäkoulutuksen järjestämislupa voidaan peruuttaa myös jos lisäkoulutusta ei enää järjestetä.

Kunnat osallistuvat yhteisesti asukaskohteisella rahoitusosuudella ammatillisen peruskoulutuksen rahoitukseen. Ammatillisessa lisäkoulutuksessa ei ole lakisääteistä kunnan rahoitusosuutta.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvassa määrätään koulutustehtävä, joka sisältää muun muassa määräykset koulutusaloista, tutkinnoista, opetuskielestä, opiskelijamääristä sekä kunnista, joissa koulutusta voidaan järjestää. Koulutuksen järjestäjä päättää järjestämislupansa rajoissa toimintansa organisoimisesta ja koulutuksen suuntaamisesta alueen koulutustarpeen mukaisesti.

Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvassa määrätään koulutustehtävä, joka sisältää tarpeelliset määräykset opetuskielestä,

koulutusaloista, näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen ja muun ammatillisen lisäkoulutuksen opiskelijatyövuosien sekä oppisopimusten määrästä ja erityisestä koulutustehtävästä sekä työelämän kehittämis- ja palvelutehtävästä ja muista koulutuksen ja tutkintojen järjestämiseen liittyvistä asioista.

Ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjä voi hankkia osan palveluista muilta koulutuksen järjestäjiltä tai muulta koulutuspalveluja tuottavilta yhteisöiltä tai säätiöiltä. Koulutuksen järjestäjä vastaa kuitenkin siitä, että palvelut järjestetään lain mukaisesti.

Ammatillisen koulutuksen tarjontaan vaikuttavat ensisijaisesti työelämän tarpeet. Ammatillinen koulutus on alakohtaisesti eriytyntä ja maassa on työnjako tiettyjen valtakunnallisten koulutusten osalta.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien määrä on vähentynyt selvästi ja samalla yksityisten ylläpitäjien osuus on kasvanut. Ammatillista peruskoulutuksen järjestäjiä on vuonna 2012 yhteensä 137, joista yksityisiä järjestäjiä 87, kuntayhtymiä 38 ja kuntia 11.

Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjiä on vuonna 2012 yhteensä 150, joista kuntia oli 11, kuntayhtymiä 38 ja yksityisiä järjestäjiä 101.

Hallitusohjelman mukaan ammatillisen koulutuksen rakenteellista kehittämistä ja palvelukyvyyn vahvistamista jatketaan, jotta voidaan varmistaa ammatillisen koulutuksen järjestämisedellytykset ja puitteet vahvalle palvelukyvyille, koulutuksen alueelliselle saavutettavuudelle sekä työelämän ja yksilöiden osaamistarpeisiin vastaamiselle.

Kirjasto-, kulttuuri-, liikunta - ja nuorisotoimi

Kirjastolain mukaisten kuntien yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen sekä näiden palveluiden edistäminen on kunnan tehtävänä. Kunta voi järjestää kirjasto- ja tietopalvelut itse taikka osittain tai kokonaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai muulla tavalla. Suurin osa kunnista järjestää kirjastopalvelunsa itse. Jokaisessa maakunnassa on lisäksi maakuntakirjasto, jona toimii maakunnan keskuskaupungin kirjasto. Yleisten kirjastojen keskuskirjastona toimii Helsingin kaupunginkirjasto.

Nuorisolain mukaan kunnan toimialaan kuuluu nuorisotyö ja -politiikka. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat lain mukaan kunnat, nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt. Palveluja voidaan tuottaa myös alueellisesti kuntien yhteistyönä. Kunnalla on liikuntalain nojalla yleinen toimintavelvoite liikunnan edistämiseksi. Liikuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnan tehtävänä on luoda edellytyksiä liikunnalle. Säädetty toimintavelvoite on kuitenkin varsin väljä eikä se säätele kuntalaisille tarjottavien liikuntapalvelujen tasoa ja sisältöä. Kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa kunnan tehtäväksi on säädetty edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Kunta voi järjestää kulttuuritoiminnan kokonaan itse, osittain itse tai yhteistyössä muiden kuntien tai toimijoiden kanssa. Lisäksi kunta voi olla teatterin tai orkesterin ylläpitäjänä ja museolain mukaisen museon ylläpitäjänä.

Yleisenä huomiona voidaan todeta, että kirjastopalvelut on järjestetty kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimien palveluista tasavertaisemmin, kun taas kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelujen osalta kuntien väliset erot ovat varsin suuria, mikä johtuu toimialojen lainsäädäntöön sisältyvästä kuntien melko suuresta harkintavallasta. Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan osalta tehtävä on kunnalle vapaaehtoinen, ja palveluiden järjestäjinä toimii kuntien ohella yksityisiä säätiöitä, yhdistyksiä ja osakeyhtiöitä.

Kaavoitus, rakennusvalvonta ja ympäristöasiat

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisista maankäytön suunnittelun välineistä asema- ja yleiskaavoitus kuuluvat kunnan toimivaltaan. Lisäksi kunnat voivat laatia yhteistyönä yhteisen yleiskaavan. Sen laatiminen ja hyväksyminen voidaan maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai kuntien muun yhteisen toimielimen tehtäväksi. Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella on pääkaupunkiseudulle sittemmin säädetty velvollisuus laatia yhteinen yleiskaava (pääkaupunkiseudun yleiskaava). Yleiskaavallista yhteistyötä voidaan harjoittaa myös siten, että suunnittelualue ulottuu kahden tai useamman kunnan

alueelle, mutta päätökset tehdään erikseen kunkin kunnan valtuustossa. Tällöin on kysymys yksittäisten kuntien yleiskaavoista.

Kaavapäätökset noudattavat kunnallishallinnon päätöksentekojärjestelmää ja maankäyttö- ja rakennuslaissa erikseen säädettyä kaavoitusprosessia. Kaavojen on täytettävä ao. kaavatasoa koskevat lain sisältövaatimukset sekä valtioneuvoston päättämien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavahierarkian mukaisesti niitä yleispiirteisemmän kaavataso ohjausvaikutukset. Kaavapäätökseen tyytymätön kunnan jäsen, asiansainen, valtion viranomaisen ja laissa kuvattut yhteisöt voivat hakea siihen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja eräin rajoituksin edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kunnalla on velvollisuus kaavojen laatimiseen sitä mukaa kuin kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää (51 §). Jos niin ei tapahdu, ympäristöministeriöllä on oikeus määrätä kunta täyttämään velvollisuutensa (177 §).

Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Yli 6 000 asukkaan kunnissa tulee olla kaavoittaja, jolla on kunnan kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä pätevyys.

Kunnan tehtävistä rakentamisen ohjauksessa ja valvonnassa on säädetty maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 4 §:ssä. Sen mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa kaavojen noudattamista, huolehtia rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä sekä osaltaan valvoa rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa.

Rakennusvalvontaviranomaisena voi toimia mikä tahansa kunnan monijäseninen toimielin kunnanhallitusta lukuun ottamatta. Rakennusvalvontaviranomaisen alaisuudessa toimivan rakennustarkastajan virka on pakollinen kaikissa kunnissa joko kunnan omana tai useamman kunnan yhteisenä resurssina. Rakennustarkastajan kelpoisuudeksi on säädetty tehtävään soveltuva rakennusalan korkeakoulututkinto ja riittävä kokemus raken-

nussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen liittyvistä tehtävistä.

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 6 §:n mukaan luonnon- ja maisemansuojelun ylin ohjaus ja valvonta kuuluvat ympäristöministeriölle. ELY-keskusten tehtävänä on edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Myös kunnan tulee edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Yleisen edistämistehtävän lisäksi kunnalla ei ole suoraan luonnonsuojelulain perusteella muita varsinaisia viranomaistehtäviä kuin yksityismaalla olevan luonnonmuistomerkin rauhoituksesta/lakkautuksesta päättäminen (26 §, 28 §). Luonnonsuojelulain toteuttaminen kunnan toimenpitein tapahtuu lähinnä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisin päätöksin.

Ympäristösuojelulaisissa (86/2000) säädetään muun muassa ympäristönsuojeluviranomaisista, ympäristölupamenettelystä, ympäristönsuojelun valvonnasta ja ympäristön tilan seurannasta. Ympäristölupaviranomaisena kunnassa toimii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Kunnan on alueellaan huolehdittava paikallisten olojen edellyttämästä tarpeellisesta ympäristön tilan seurannasta.

Kunnan ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa on säädetty kunnan ympäristönsuojelutehtävistä ja viranomaisesta. Viranomaisena voi toimia kunnan määräämä toimielin, ei kuitenkaan kunnanhallitus. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväkokonaisuus voidaan hoitaa myös useamman kunnan yhteistyönä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kuuluu muissa laissa säädettyjen tehtävien lisäksi muun muassa ympäristönsuojelun suunnittelu ja kehittäminen, ympäristön tilan seuranta, ohjaus, tiedotus, valistus ja koulutus sekä yhteistyön edistäminen. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii myös muun muassa jätelain (646/2011), vesihuoltolain (119/2001) ja vesilain (264/1961) mukaisena valvontaviranomaisena. Sille on säädetty viranomais-tehtäviä lisäksi muun muassa maastoliikennelaisissa (1710/1995).

Ympäristölainsäädännöllä on luonnonsuojelulain tapaan myös kytkentä maankäyttö- ja rakennuslakiin. Ympäristönsuojelulain 6 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, ettei toiminnasta ai-

heudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantumista voidaan ehkäistä. Toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset.

Jätelainsäädännön keskeinen tavoite on ehkäistä jätteen syntymistä, edistää jätteen hyödyntämistä ja vähentää sen jätehuollosta aiheutuvia haittoja. Jätehuollon järjestämisestä vastaa ensisijaisesti jätteen haltija. Kunnan on järjestettävä asumisessa syntyneen ja ominaisuuksiltaan, koostumukseltaan ja määrältään siihen rinnastettavan julkisessa toiminnassa syntyneen muun kuin ongelmajätteen hyödyntäminen, käsittely ja kuljetus.

Asumisen lainsäädännössä kunnille määrätyt asumisen tehtävät liittyvät valtion tukemaan asuntotuotantoon tai asumiseen liittyvien muiden tukien myöntämiseen sekä asukasvalintaan. Valtion tukeman asuntotuotannon syntymiseen edellytetään kyseessä olevan kunnan myötävaikutus ja kunnan tehtävänä on valvoa, että valtion tukemaa asuntokantaa käytetään säännösten mukaisesti. Kunnalla on mahdollisuus valtion tuella kehittää alueensa asunto-oloja.

Vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalojen korkotuesta annetun lain (604/2001, jäljempänä korkotukilaki) 3 §:n mukaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) voi hyväksyä korkotukilainoja kunnan puoltamiin kohteisiin. Lain 11 d ja 13 §:t velvoittavat kuntaa valvomaan lain nojalla tuettujen vuokratulo-kohteiden asukasvalintoja ja vuokria. Kunnalla on ympäristöministeriön, ARAn ja valtiokonttorin ohella korkotukilain 39 §:n ja aravarajoituslain (1190/1993) 23 §:n mukaan oikeus ohjata ja valvoa edellä mainittujen lakien ja niiden nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

2.5 Kuntien yhteistoiminta

Kuntien yhteistoiminta perustuu joko kuntien vapaaehtoisuuteen tai siitä säädetään erityislaeissa.

Kuntien lakiin perustuvia yhteistoimintavelvoitteita on erikoissairaanhoidon, kehitysvammaisten erityishuollon, maakuntakaavoituksen ja maakunnan kehittämisen, palo- ja

pelastustoimen, sosiaali- ja perusterveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon sekä maaseutuviranomaisen tehtävien hoidossa. Lisäksi pääkaupunkiseudun kunnille on laissa säädetty yhteistoimintavelvoite jätehuollon ja joukkoliikenteen suunnittelun järjestämisestä koskevilla tehtävissä. Yhteistoimintavelvoitteiden osuus kuntien menoista on noin 60 prosenttia.

Vapaaehtoisuuteen perustuvan yhteistoiminnan tarpeet vaihtelevat kunnan koon sekä alueellisten erityispiirteiden, muun muassa kieliolojen, perusteella. Pienillä kunnilla yhteistoimintatarve on suurempi kuin isoilla. Vapaaehtoisen yhteistoiminnan osuudesta kuntien menoista ei ole esitettävissä prosenttilukuja tarpeen vaihdellessa kunnittain merkittävästi.

Kuntien yhteistoiminnan järjestämistä koskevat perussäännökset sisältyvät kuntalakiin. Kuntalaissa ei ole rajattu kuntien yhteistoiminnan sisältöä mutta laissa säädetään kaikista julkisoikeudellisista yhteistyömuodoista. Näiden lisäksi kunnat voivat perustaa yhteisen yksityisoikeudellisen yhteisön hoitamaan tehtäviä.

Kuntien yhteistoimintamuodot voidaan jakaa seuraavasti:

1. yhteinen toimielin, ns. vastuukuntamalli
2. yhteinen viranhaltija
3. kuntayhtymän perustaminen
4. kuntien välinen ostopalvelu
5. yksityisoikeudellisen yhteisön perustaminen.

Vuona 2012 kuntayhtymiä oli yhteensä 136. Merkittävimpiä kuntayhtymiä ovat maakuntien liitot, sairaanhoitopiirit, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät, erityis- huoltopiirien kuntayhtymät ja koulutuskuntayhtymät.

Kuntayhtymien määrä on pienentynyt. Kuntayhtymämallia käytetään yleensä silloin, kun on kyse useita kuntia käsittävästä yhteistoiminnasta. Jos kyse on muutaman kunnan yhteistoiminnasta tai mukana on yksi isompi kunta, kuntayhtymämuodon sijasta yhteistoimintaa tehdään aikaisempaa enemmän vastuukuntamallilla tai erillisten yksittäisiä tehtäviä koskevien yhteistoimintasopimuksien perusteella.

Yhteistoiminnan ja yhteistoimintavelvoitteiden tarve on edelleen lisääntymässä ja hal-

linto on eriytymässä tehtävittäin. Yhteistoiminnan perusteina olivat aiemmin tehtävän tarkoituksenmukaisen järjestämisen edellyttämä väestöpohja mutta uusien yhteistoimintavelvoitteiden perusteena on entistä enemmän palveluissa tarvittavan erityisosaamisen turvaaminen ja palvelujen yhdenvertainen saatavuus.

Väestöpohja- ja henkilöstöresurssiedellytyksiin kytketyt yhteistoimintavelvoitteet tarkoittavat, että yhteistoimintavelvoitteet kohdistuvat erityisesti pienempien kuntien palvelurakenteisiin. Kuntien tarpeet vapaaehtoiselle yhteistoiminnalle ovat erilaisia. Pienten kuntien lisäksi yhteistyötarve on kasvanut myös kaupunkiseuduilla, erityisesti maankäyttöä, rakentamista, asumista sekä liikennettä koskien.

2.6 Yhdyskuntarakenteen ja yhteistyön kehittäminen kaupunkiseuduilla ja metropolialueella

Kaupunkiseudut

Elinkeinotoiminta, väestö ja julkisten palveluiden tarve ovat keskittyneet ja edelleen keskittymässä suuriin kaupunkeihin ja maakuntien kasvukeskuksiin sekä niiden läheisyydessä oleviin kuntiin. Nämä alueet ovat Suomen talouden ja kilpailukyvyn näkökulmasta strategisessa asemassa. Kaupunkiseuduilla asuu kaksi kolmasosaa maamme väestöstä. Ne ovat talouden vetureita niin omilla alueillaan ja suurimmat myös kansallisia vetureita. Niillä on myös suuri kansantaloudellinen merkitys.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun puitelain 7 §:ssä veloitettiin pääkaupunkiseutu sekä 16 muuta kaupunkiseutua laatimaan suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisesta sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittävän parannetaan seudulla. Laki sisälsi vain suunnittelavelvoitteen, siinä ei määritely suunnitelmien sisältöä koskevia tarkempia velvoitteita.

Puitelain mukaisia kaupunkiseutusunnitelmia laadittiin 19 kappaletta ja mukana oli kaikkiaan noin 154 kuntaa, joista osa vapaaehtoisina. Kaupunkiseutusunnitelmat sekä niiden toteuttamisen eteneminen on arvioitu

valtiovarainministeriön vuonna 2008 asettaman Kaupunkiseutujen seuranta- ja arviointiryhmän toimesta. Työryhmän arvion mukaan suunnitelmien laatimisveloite on saanut kaupunkiseudut arvioimaan uudella tavalla tilannettaan ja tiivistänyt seudullista yhteistyötä, mutta kokonaisuutena ei yhteistyö kaupunkiseuduilla ole edennyt riittävässä määrin veloitteen mukaisia asioita koskien. Työryhmän mukaan yhteistyön vahvistamiseksi tarvitaan enemmän ohjausta ja tukea, ja myös nykyistä puitelakia sitovampia veloituksia. Suunnitelmien arvioinnissa esille nousi myös seutujen sisäinen kilpailu.

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (VNS 9/2009 vp), jonka eduskunta hyväksyi kesäkuussa 2010, sisälsi linjaukset aiesopimusmenettelystä sekä kaupunkiseutuselvittäjistä. Vuoden 2011 alussa voimaan tulleen selvitysmenettelystä yhteistyön edistämiseksi eräillä kaupunkiseuduilla annetun lain (1408/2010) eli niin kutsutun kaupunkiseutuselvittäjälain tavoitteena on ollut vahvistaa yhdyskuntarakenteen kehittämistä sekä yhteistyötä kaupunkiseuduilla. Toistaiseksi lain mukaista selvityshenkilöä ei ole asetettu millekään seudulle.

Selonteon linjauksen mukaan Tampereen ja Turun seuduilla on otettu kokeiluluontoisesti käyttöön valtion ja seudun kuntien välinen aiesopimusmenettely. Hallintovaliokunta edellytti selontekoa koskevassa mietinnössään (HaVM 8/2010), että menettely otetaan käyttöön myös Oulun seudulla. Menettelyn tarkoituksena on tukea suurten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksen sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista. Tampereen ensimmäinen sopimuskausi päättyi vuoden 2012 lopussa. Turun aiesopimus allekirjoitettiin kesäkuun 20 päivänä 2012. Oulun seudun sopimusta sekä Tampereen seudun uutta sopimusta valmistellaan. Nämä sopimukset ovat vuosille 2013–2015. Myös Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa tuetaan sopimusperusteista kaupunkipolitiikkaa.

Hallitusohjelman mukaan kaupunkikeskusten tulee muodostua metropolialueesta, vahvoista kaupunkiseuduista sekä maaseutukeskuksista. Kaupunkiseudut toimivat vahvoina alueidensa vetureina, monipuolisina ja kansainvälisesti kilpailukykyisinä elinkeino-, in-

novaatio- ja osaamisympäristöinä sekä työsäkäyntialueina. Seudut tasapainottavat aluerakennetta ja toimivat maan sisäisessä työ- jaossa omiin vahvuuksiinsa erikoistuneina alueina. Keskuskaupunkien roolia ja vaikutavuutta oman alueensa kestäväälle hyvinvoinnille ja kilpailukyvyille vahvistetaan.

Hallitus linjasi tiedonannossaan kuntauudistuksen etenemisestä (VNT 2/2012 vp), että suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistämiseksi ja tukemiseksi asetetaan eri ministeriöistä koottu tukiryhmä. Valtio varautuu tukemaan suurten kaupunkiseutujen rakenneuudistusta erillisillä kasvua ja kehitystä tukevilla sopimuksilla. Samassa yhteydessä tehtäväjakoja valtion ja kuntien välillä on mahdollista uudistaa erikseen sovittavalla tavalla kaupunkiseutujen elinvoimaisuuden vahvistamiseksi.

Valtiovarainministeriö asetti syyskuussa 2012 työryhmän tukemaan suurten kaupunkiseutujen eli Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Lahden ja Kuopion seutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua sekä seuranta- ja arvioimaan selvitystyön edistymistä. Työryhmän toimikausi jatkuu vuoden 2015 toukokuun loppuun saakka. Työryhmän tuli työn ensimmäisessä vaiheessa esittää helmikuun 2013 loppuun mennessä, miten suurten kaupunkiseutujen osalta edistetään kuntauudistuksen etenemistä. Työryhmä ehdotti, että kuntajakoselvitysten käynnistämiseksi ja kuntauudistuksen edistämiseksi suurille kaupunkiseuduille tulisi asettaa erityiset kuntajakoselvittäjät ja kuntarakenneselvitysten tekemisen määräaika kaupunkiseuduilla tulisi jatkaa syksyyn 2014. Lisäksi kuntauudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi arvioida valtioneuvoston toimivallan laajentamista koskemaan suurten kaupunkiseutujen kuntien yhdistymistä. Lisäksi valmisteltaisiin kaupunkiseudun toiminnallisen kokonaisuuden arviointimenettely, jota hyödynnettäisiin kuntajakoselvitysten tekemisessä. Työryhmä ehdotti myös aiesopimusmenettelyn kehittämistä niin, että kaupunkiseuduille valmistellaan uusi sopimusmalli, jossa on sekä MAL- että kasvusopimuksen elementtejä. Työryhmä ehdotti myös muun muassa kaava- ja järjestelmän toimivuuden arviointia erityisesti kaupunkiseutujen osalta sekä liikennepo-

liittisen selonteon kehittämistä kokonaisvaltaisemmaksi työkaluksi.

Hallitus linjasi 21 päivänä maaliskuuta valtiontalouden kehysten hyväksymisen yhteydessä, että valtio varautuu asettamaan vuoden 2013 aikana suurimmille kaupunkiseuduille (12) erityiset kuntajakoselvittäjät. Osana kuntajakoselvitystä tehdään kaupunkiseudun toiminnallisen kokonaisuuden arviointimenettely. Kunkin kaupunkiseudun kuntien kanssa laaditaan yhdessä räätälöity ja yksilöllinen kyseistä selvitysaluetta koskeva kunta- jaon muutosta eli kuntaliitosta tukeva muutoksentukiohjelma. Samassa yhteydessä arvioidaan työnjaon uudistamista valtion ja kuntien välillä. Hallitus arvioi kuntauudistuksen etenemistä loppuvuodesta 2013. Kaupunkiseutujen toiminnallisen kokonaisuuden arviointimenettelyn pohjalta valmistellaan suunnitelma kaupunkiseudun alueellisen eheyden varmistamiseksi.

Helsingin metropolialue

Helsingin metropolialueeseen luetaan tavallisesti kuuluviksi seudun vapaaehtoisen yhteistyön piirissä olevat 14 kuntaa: Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava, Järvenpää, Tuusula, Vihti, Mäntsälä, Pornainen, Nurmijärvi, Kirkkonummi, Sipoo ja Hyvinkää. Työssäkäyntialueena metropolialue ulottuu tätäkin laajemmalle. Tämä merkitsee, että myös tarve yhteistyöhön on ulottunut paikoin 14 kuntaa laajemmalle alueelle.

Metropolialueen tulevaisuuden, kansainvälisen ja kansallisen kilpailukykyyn sekä palvelujen turvaamisen näkökulmasta sekä alueen kunta- että yhteistyörakenteiden tulisi olla toimivia.

Metropolialueen menestyminen kaupunkiseutujen kansainvälisessä kilpailussa edellyttää voimien kokoamista, toiminnan tehostamista ja koko toiminnallisen seudun hyvää yhteistyötä ja päätöksentekoa sekä toimivaa kuntarakennetta.

Alueen erityisyys muihin kaupunkiseutuihin verrattuna perustuu ennen kaikkea sen suureen merkitykseen maan kansantaloudelle. Alueella asuu neljännes Suomen väestöstä, sen osuus kansantuotteesta on kolmasosa ja tutkimus- ja kehittämismenoista noin 40 prosenttia. Metropolialue poikkeaa myös

suuren kokonsa, kansainvälistymisasteensa ja vaikutusalueensa laajuuden vuoksi muista kaupunkiseuduista, ja se on erityinen maantieteellinen ja toiminnallinen kokonaisuus.

Helsingin seutu on metropolina pieni, mutta se kilpailee alueiden välisessä kilpailussa kansainvälisistä investoinneista ja yrityksistä ensisijaisesti muiden metropoliseutujen kanssa. Helsingin seudun erityisiksi haasteiksi on todettu muun muassa se, ettei sen kyky houkutella ulkomaisia investointeja ja yrityksiä ole kovin hyvä. Väestön keskittyminen seudulle yhä voimakkaammin tulevaisuudessa aiheuttaa yhdyskuntarakenteen hajaantumista ja liikenteen lisääntymistä. Maahanmuuttajaväestön keskittyminen seudulle ja ulkomaa-laistaustaisen väestön määrän ennakoitu kasvu samoin kuin väestön ikääntyminen merkitsevät kehittämistarpeita. Asuminen alueella on kalliimpaa ja ahtaampaa muuhun maahan verrattuna ja samoin uhka syrjäytymisen alueellisesta keskittymisestä on muuta maata suurempi. Metropolialueen merkitys on mitattava myös koko maan ilmastopoliittisten tavoitteiden toteutumisen kannalta. Seudun haasteiksi on lisäksi nähty muun muassa kuntien välinen kilpailu.

Helsingin seudulla kuntien välinen yhteistyö on ollut laaja-alaista ja useita toimialoja kattavaa. Seudulla hoidetaan osin laajoja tehtäväkokonaisuuksia suuremmissa kuntaryhmissä ja tehtäviä on pyritty erilaisin yhteistyöjärjestelyin kokoamaan ylikunnallisiksi kokonaisuuksiksi. Yhteistyö on joillain toimialoilla lakisääteistä ja erityisesti pääkaupunkiseudun yhteistyöllä on pitkä historia. Kuntien yhteistyö on perustunut pitkälti vapaaehtoisuuteen. Poikkeus on toimintansa alun perin jo vuonna 1974 aloittanut pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV), jota koskevassa laissa (1269/1996) säädettiin Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien (pääkaupunkiseudun kunnat) osalta tietyistä yhteisesti hoidettavista tehtävistä kuten seudullisen joukkoliikenteen järjestämisestä sekä joukkoliikennettä koskevasta jäsenkuntien muusta yhteistyöstä, jäsenkuntien jätehuollosta ja siihen liittyvästä toiminnasta. YTV:tä koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin useita kertoja ja vuonna 2010 sen toiminnot jaettiin kahdelle erilliselle kuntayhtymälle. Pääkaupunkiseudun kuntien jä-

tehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain (829/2009) mukaan tehtäviä hoitaa kaksi erillistä kuntayhtymää. Lain pyrkimyksenä oli joustavoittaa yhteistoiminnan sääntelyä, jotta Helsingin seudun ja alueen muut kunnat voisivat tulla yhteistoimintaan mukaan helpommin muun muassa työssäkäyntialueen laajentumisen johdosta.

Seudun kuntarakenteiden voimallinen kehittäminen ajoittuu vuosien 1946—1966 välille, jonka jälkeen on toteutettu ainoastaan osaliitos Sipoon, Vantaan ja Helsingin välillä pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen tasapainoisen kehityksen turvaamiseksi. Valtioneuvoston päätöksellä osaliitos astui voimaan vuoden 2009 alussa.

Yleisesti seudullisia palveluja sekä niitä koskevaa päätöksentekoa on Helsingin seudun osalta vuosien varrella sekä selvitetty että organisoitu useasti uudelleen johtuen sekä yhteistyötarpeiden kasvusta ja/tai laajenemisesta että niistä ongelmista, joita yhteistyöjärjestelyihin on liittynyt. Yksin hallituskaudella 2007—2011 valmistui 4 selvitystä seudun yhteistyön kehittämisestä ja tämän lisäksi valtioneuvosto antoi selonteon metropolipolitiikasta (VNS 9/2010 vp). Selvitykset ovat osoittaneet tarpeen seudun nykyisten kunta- ja yhteistyörakenteiden toimivuuden kriittiselle tarkastelulle. Alueen erityishaasteiden ratkaisemista on nähty haittaavan sen, että seudun hallinnollinen rakenne on monimutkainen, yhteistoimintaorganisaatioita on lukuisia ja päällekkäisiä eikä päätöksentekoa ja voimavaroja koko seutua koskevissa kysy-

myksissä ole saatu riittävällä tavoin koottua. Yhteistyöjärjestelyjä voidaan pitää monimutkaisena myös kuntalaisten näkökulmasta. Laajamittainen yhtenäinen näkemys siitä, miten yhteistyörakenteita, niitä koskevaa lainsäädäntöä tai päätöksentekomalleja tulisi kehittää, on kuitenkin puuttunut. Alueella ei ole myöskään tapahtunut merkittäviä kuntarakenteen kehittämiseen tähtäviä toimenpiteitä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan kunta- ja palvelurakennerekonoitukset korostuvat metropolialueella erityisesti kansallisen kilpailukykyyn ja kasvupotentiaalin kannalta. Hallitusohjelman mukaan tarve metropolialuetta koskevalle erilliselle laille selvitetään. Metropolialueella on käynnistetty esiselvitys, jota käsitellään tarkemmin kohdassa 2.10 Kuntaudistukseen liittyvät lainsäädäntöhankkeet.

2.7 Kuntien talous

Kuntien tulot ja menot

Kuntien tulopohja koostuu pääosin verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuloista. Verotulot koostuvat kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja kuntien osuudesta yhteisöveron tuottoon. Näiden osuus kuntien tuloista on noin 43 prosenttia. Toimintatuloja kunnat saavat myyntituottoina ja maksutuloina, jotka kattavat noin neljänneksen kuntien kokonais- tuloista. Viidennes kuntien tuloista muodostuu valtionosuuksista.

Taulukko 2. Kuntien verotulot, valtionosuudet ja toimintatulot vuonna 2011, kuntakoon mukaan

Asukasta	Verotulot euroa/as.	Valtionosuudet euroa/as.	Toimintatulot euroa/as.	Verotulot %	Valtionosuudet %	Toimintatulot %
alle 6 000	2 794	2 664	1 203	42	40	18
6 000— 10 000	2 998	2 198	1 225	47	34	19
10 000— 20 000	3 091	1 837	1 327	49	29	21
20 000— 40 000	3 506	1 274	1 283	58	21	21
40 000— 100 000	2 442	1 448	1 582	53	22	24

yli 100 000	4 105	759	2 151	59	11	31
Koko maa	3 531	1 419	1 626	54	22	25

Suurimpien kuntien tuloista lähes 60 prosenttia koostuu verotuloista. Valtionosuudet ovat vain noin kymmenesosa tuloista. Yli 100 000 asukkaan kunnissa maksu- ja myyntitulojen osuus on lähes kolmannes. Pienimmissä, alle 6 000 asukkaan kunnissa valtionosuudet ovat lähes yhtä suuret kuin kunnan omat verotulot. Valtionosuuksien osuus kunnan tuloista pienenee kuntakoon kasvaessa, vastaavasti verotulojen, mutta myös toimintatulojen merkitys lisääntyy. Yksittäisissä kunnissa eri tulojen merkitys vaihtelee edellä mainittua enemmän. Esimerkiksi valtionosuudet ovat suurimmillaan yli 60 prosenttia ja pienimmillään 2 prosenttia kunnan tuloista. Verotulojen osalta vastaava vaihteluväli on 20—80 prosenttia.

Taulukko 3. Kuntien toimintakulut vuonna 2011, kuntakoon mukaan

Asukasta	Toimintakulut 1 000 euroa	Toimintakulut euroa/as.
alle 6 000	3 352 254	6 417
6 000—10 000	2 965 974	6 196
10 000—20 000	3 978 553	5 993
20 000—40 000	5 037 014	5 700
40 000— 100 000	6 229 023	6 221
yli 100 000	11 904 325	6 530
Koko maa	30 114 889	6 229

Kuntien asukaskohtaiset menot ovat suurimmat yli 100 000 ja alle 6 000 asukkaan kunnissa. Erot eri kuntaryhmien välillä ovat suuret. Keskikokoisissa kunnissa menotaso on 700—800 euroa asukasta kohti pienempi.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä

Kuntien valtionosuusjärjestelmästä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa. Rakenteellisesti Suomen valtionosuusjärjestel-

mä koostuu kahdesta osasta: 1) kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta (käyttötalouden valtionosuusjärjestelmä) ja 2) tulopohjan tasauksesta (verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus). Järjestelmää täydentää harkinnanvarainen valtionosuuden korotus. Sitä voidaan myöntää kunnille, jotka ovat poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa.

Kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmä uudistetaan osana kuntauudistusta. Kuntauudistukseen liittyviä lainsäädäntöhankkeita käsitellään tarkemmin kohdassa 2.10.

Kuntatalouden tila ja kehitysnäkymät

Tilastokeskuksen helmikuussa 2013 julkaistun kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvion mukaan koko kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate heikentyi vuonna 2012 edellisvuoden 2,5 miljardista eurosta 1,7 miljardiin euroon. Toteutunut kehitys jäi myös selvästi heikommaksi kuin ennakoitiin. Odotettua heikomman kehityksen taustalla oli toimintamenojen ennakoitua nopeampi kasvu sekä toimintatulojen kasvun selvä hidastuminen. Verotulojen kasvu jäi myös hieman ennustettua vaisummaksi.

Tilinpäätöstietojen mukaan vuosikate riitti kattamaan poistoista vain 74 prosenttia. Kuntatalouden investoinnit kasvoivat 8 prosenttia, joten kuntatalouden voimakas velkaantumisen jatkui. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu velkamäärä kasvoi ennätyksellisen paljon eli 1,6 miljardia euroa. Velka vuoden lopussa oli ennakkotiedon mukaan 13,9 miljardia euroa ja velka suhteessa bruttokansantuotteeseen 7,1 prosenttia.

Valtiovarainministeriön vuosia 2014—2017 koskevan kehyspäätöksen ennusteen mukaan Suomen talous kasvaa tänä vuonna 0,4 prosenttia. Vuonna 2014 talouskasvun ennakoitiin olevan 1,6 prosenttia.

Kehyspäätöksen yhteydessä laaditussa peruspalveluohjelmassa arvioitiin myös kuntatalouden kehittymistä. Arvion mukaan kunta-

talouden näkymät lähivuosille ovat huolestuttavat. Vuoden 2012 odotettua heikompi toteutunut kehitys yhdistettynä lähivuosille ennustettuun hitaaseen talouskasvuun ja valtionosuusleikkauksiin merkitsee sitä, että kuntatalous pysyy alijäämäisenä ilman mittavia sopeutustoimia. Kuntatalous ei ole tarkasteluajanjaksolla tasapainossa millään mittarilla arvioituna, koska vuosikate ei riitä kattamaan edes poistoja.

Kuntatalouden kehitysarviossa vuosille 2013—2017 verotulojen ja valtionosuuksien yhteensä arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 3 prosenttia vuosittain. Toimintamenojen oletetaan kasvavan keskimäärin 3,6 prosenttia vuodessa. Toimintamenojen volyymin kasvuksi arvioidaan noin yksi prosentti, mikä vastaa väestön määrän ja ikärakenteen muutoksesta johtuvaa palvelutarpeen arvioitua lisäystä. Menokasvun hidastuminen edellyttää kuntien omien toimenpiteiden lisäksi myös maltillisia palkankorotuksia sekä sitä, että valtio pidättäytyy antamasta kunnille uusia tehtäviä ja tehtävien hoitoa koskevia velvoitteita.

Vaikka toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan viime vuosien toteutuneesta, toimintamenot kasvavat laskelmassa kuitenkin nopeammin kuin tulot. Tästä johtuen kuntatalous pysyy alijäämäisenä ja heikkenee tarkastelujakson loppua kohden.

Investointien on laskelmassa oletettu pysyvän viimeisimmän toteutumavuoden tasolla. Painelaskelmassa syntyvä rahoitusaliäämä kasvattaa kokonaisuudessaan kuntien lainakantaa, joten edellä kuvatulla kehityksellä kuntatalous velkaantuisi keskimäärin noin 2,7 miljardia euroa vuosittain. Kuntatalouden bruttovelka suhteessa bruttokansantuotteen nousisi 12 prosenttiin tarkasteluajanjakson lopussa.

Kuntatalouden kehitysnäkymät lisäävät painetta kunnallisveroprosenttien tuntuviin korotuksiin ja samalla kokonaisveroasteen nousuun. Korkotaso on pysynyt viime vuodet poikkeuksellisen matalalla tasolla, mutta keskipitkällä aikavälillä myös korkotason nousu yhdessä velkamäärän tuntuva kasvun ja lainamarginaalien nousun kanssa uhkaavat lisätä kuntien rahoitusmenoja ja siten heikentää kuntataloutta. Lisäksi väestön ikääntymisestä kansantalouteen ja kuntatalouteen koh-

distuvat paineet kasvavat vuosi vuodelta, mikä entisestään korostaa peruspalvelujen tuotavuutta parantavien uudistusten välttämättömyyttä.

Kuntatalouden vakauden lisääminen

Kuntien taloutta on koko 2000-luvun leimannut tulo- ja menokehityksen suhdanteita myötäilevä yhteys sekä toisaalta kokonaisuutuavuuden heikko kehitys. Kuntatalouden tila on pysynyt kroonisesti kireänä, ja kuntien lainakanta on viimeisen 10 vuoden aikana kolminkertaistunut.

Kuntaudistus tähtää kestäväan ja vakaiseen kuntatalouteen. Kestävä kuntatalous turvaa rahoituksellisen liikkumavaran ja reagoitavuuden mittaviinkin vanhenevan väestön palvelutarpeisiin horjuttamatta kunnan rahoituksellista vakautta. Vakaassa kuntataloudessa rahoitus on sekä kuntakohtaisesti että koko kansantalouden tasolla vakaata ja ennustettavaa myös talouden eri suhdannevaiheissa. Resurssiltaan vahvoilla ja vakailla kunnilla on toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata palvelujen järjestämistä asukkaille ikääntyvässä Suomessa.

Hyvin pienelle väestöpohjalle ja hyvin pienissä tuottajayksiköissä tuotettujen palvelujen yksikkökustannukset ovat tutkimusnäytön perusteella yleensä korkeita. Toiminnan laadun ja tehokkuuden vaihtelu on myös suurinta pienissä yksiköissä. Nämä ovat lisäksi haavoittuvimpia henkilöstön poissaoloille ja saatavuusongelmille. Myös väestön ikääntyminen ja muuttoliike aiheuttavat eniten ongelmia ja epävakautta juuri pienimmille ja taloudellisesti heikoimmille kunnille. Kuntakoon kasvattaminen ei kuitenkaan yksittäisenä toimenpiteenä alenna yksikkökustannuksia ja paranna kuntatalouden vakautta, jos siihen ei liity kustannustehokkuutta parantavia palveluverkon ja toimintatapojen uudistuksia. Vanhoilla kustannus- ja palvelurakenteilla yksikkökustannusten ja menojen kasvu jatkuisi nopeana myös uudessa suuremmassa kunnassa.

Myös kuntatalouden rahoitukseen liittyy ongelmallisia piirteitä ja epävakaa tulopohja on vakava ongelma, joka kiihdyttää menojen kasvua, vaikeuttaa taloussuunnittelua ja peruspalvelujen vakaata tuotantoa sekä kärjisi-

tää kuntatalouden ja valtiontalouden kestävyysongelmaa. Tulopohjan epävakaus liittyy kunnan yksipuoliseen toimialarakenteeseen, jota kuntakoon kasvattaminen monipuolistaa samalla vahvistaen kunnan veropohjaa. Tämä on erityisen tärkeää kuntatalouden vakauden parantamisen kannalta vahvistaen myös kuntien kykyä varautua tuleviin ja kasvaviin investointeihin.

Jos menojaan nopeasti kasvattava kuntatalous joudutaan pitämään tasapainossa kunnallisveroprosenttia korottamalla, vääristyy verorakenne työn verotusta kiristävässä suuntaan. Tämä työn verotuksen kiristäminen merkitsisi lisääntyviä haittoja työn tarjonnan, kilpailukyyn ja vakauden kannalta. Tulojen epävakauden ongelma ei myöskään poistuisi, koska myös kunnallisveron tuotto on työllisyyskehityksen kautta melko altis suhdannevaihteluille. Kuntien tarve lisätä nopeasti omia verotulojaan merkitsisi sitä, että verotulojen suhdanneherkkyyden aiheuttama epävakaus kärjistyisi erityisesti pienissä yksipuolisen elinkeinorakenteen omaavissa kunnissa.

Kunnan veropohja voi olla muutaman tai vain yhdenkin yrityksen varassa, jolloin heilahtelut voivat olla erittäin suuria ja muutosten ennakointi vaikeaa, jopa mahdotonta. Kuntakokoa kasvattamalla näitä vaikutuksia voidaan selvästi pienentää, mutta ei kokonaan poistaa.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta arviointimenettelystä eli niin kutsutusta kriisikuntamenettelystä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa ja sen perusteella annetussa valtioneuvoston asetuksessa kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (205/2011).

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaan, jos rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädettyt raja-arvot, kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön

edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi.

Voimassa olevan tunnuslukuja koskevan asetuksen mukaan tunnuslukujen kriteereitä on kahdenlaisia. Taseen alijäämää koskevan kriteerin täytyminen käynnistää jo yksistään arviointimenettelyn. Lisäksi on kuusi muuta kriteeriä, joiden kaikkien on täytyttävä, jotta arviointimenettely käynnistettäisiin. Alijäämätunnusluku täyttyy, jos kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden. Kuusi tunnuslukua, joiden kaikkien on täytyttävä, ovat seuraavat:

1) kunnan vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;

2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;

3) asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainmäärän vähintään 50 prosentilla;

4) kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää;

5) kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia; sekä

6) kunnan suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Arviointimenettelyssä laaditaan ehdotus kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi vaadittavista toimenpiteistä. Menettelyn käynnistäminen tarkoittaa, että kunnan taloudellinen tilanne on jo heikko ja menettelyn jälkeinen talouden tasapainotus vaatii pitkäaikaista tiukkaa talouskuria. Toisaalta arvioinnissa voidaan päätyä ehdottamaan kuntien yhdistymistä taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Arviointimenettelyn käyttöönotosta alkaen menettelyssä piirissä on ollut 28 kuntaa. Menettely on johtanut liitokseen kuudessa tapauksessa. Kuudessa tapauksessa menettely ei ole johtanut kuntaliitoksiin arviointiryhmän esityksestä huolimatta.

2.8 Kielelliset oikeudet ja kunnan kielellinen jaotus

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”. Kielellisistä 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 yksitai kaksikielisiä. Kunnan yksi- tai kaksikielisydestä 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.

Kuntien kielellisestä jaotuksesta vuosiksi 2013—2022 säädetään tammikuussa 2013 voimaan tulleella 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. Lisäksi kunnan valtuusto voi lisäksi esittää valtioneuvostolle, että kunta säädettäisiin kaksikieliseksi. Kaksikielinen kunta on sää-

deittävä 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 erällä 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 asukkaan 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 olennaisesti kielellisiin oikeuksiin ja ovat ongelmallisia perustuslain kannalta. Myös sellaiset muutokset, joissa yksikielinen ruotsinkielinen kunta tulee osaksi kaksikielistä, enem-

mistökieliltään suomenkielistä kuntaa voi käytännössä heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista varsinkin, jos kielellisen vähemmistön osuus jää pieneksi.

Saamelaisten kielelliset oikeudet ja kulttuuri-itsehallinto sekä saamelaisten kotiseutualue

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksen sisältämän lakivarauksen mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään lailla. Asiasta säädetään saamen kielilailla (1086/2003).

Saamelaisten kotiseutualueesta säädetään saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995). Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Saamelaisten kotiseutualue on vakiintunut käsite, johon viitataan monessa eri laissa ja joka käytetään myös muissa yhteyksissä, esimer-

kiksi saamelaisten maahan kohdistuvia oikeuksia pohdittaessa.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin mainitussa laissa ja muualla laissa säädetään. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät.

Saamelaisten määrästä kunnittain ei ole saatavissa ajantasaista tietoa. Viimeisin tieto perustuu saamelaistoimikunnan mietintöön (oikeusministeriön yleisen osaston julkaisu 3/1999). Sen mukaan saamelaisten kotiseutualueella asui mietinnön laatimisen aikaan noin 11 500 henkeä, joista saamelaisia oli vajaa 4 000. Suomessa arvioitiin tällöin olevan saamelaisia noin 7 500. Tällä hetkellä saamelaisia arvioidaan olevan noin 8 000. Eniten saamelaisia on suhteellisesti Utsjoen kunnassa ja määrällisesti Inarin kunnassa. Vähiten saamelaisia on suhteellisesti Enontekiön kunnassa ja määrällisesti Lapin paliskunnan alueella Sodankylän kunnassa.

Taulukko 4. Saamelaisten määrä ja osuus asukasmäärästä kotiseutualueella

Kunta/alue	asukasmäärä	saamelaisia	saamelaiset/ asukasmäärä %
Utsjoen kunta	1 412	987	69,9
Enontekiön kunta	2 225	429	19,3
Inarin kunta	7 452	2 243	30,1
Lapin paliskunta*	345	183	53,0

* Sodankylän kunnan alueella

Saamen kielilaissa saamen kielellä tarkoitetaan kolmea saamen kieltä: pohjoissaamea, inarinsaamea ja koltansaamea. Suomen saamelaisista noin kolmasosa puhuu saamea äidinkielenään. Heistä pohjoissaamea puhuu noin 70 prosenttia sekä inarin- ja koltansaamea kumpaakin vajaan 15 prosenttia. Inarinsaamea ja koltansaamea käytetään vain Inarin kunnassa.

Saamelaisten kielelliset oikeudet ovat laajemmat saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla virastoissa ja toimipaikoissa kuin saamelaisalueen ulkopuolella olevissa, viranomaisten velvollisuudet vastaavasti samoin. Saamen kielilain mukaan saamelaisella on

oikeus omassa asiassaan ja asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää kaikissa saamen kielilaissa tarkoitetuissa viranomaisissa saamen kieltä. Omalla asialla tarkoitetaan laajasti kaikkea viranomaisasiointia, niin henkilöä itseään koskevia hallintoasioita kuin palveluja. Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla virastoissa ja muissa toimipaikoissa asioidessaan saamelaisella on aina oikeus käyttää valintansa mukaan suomen tai saamen kieltä. Koska saamenkielentaitoisia virkamiehiä ei ole riittävästi edes saamelaisten kotiseutualueella, lakiin on otettu säännökset oikeudesta tulkkaukseen sekä oikeudesta toimituskirjan ja muun asiakirjan käännökseen. Enontekiön,

Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kuntien (ei kuntayhtymien) toimielinten saamelaisilla jäsenillä on lisäksi oikeus käyttää saamen kieltä kokouksissa sekä pöytäkirjaan liitettävissä kirjallisissa lausunnoissa.

Utsjoen kunnassa kunnan kielelliset velvollisuudet ovat jonkin verran suuremmat kuin muissa kotiseutualueen kunnissa. Saamen kielilain mukaan kunnassa, jossa saamenkielisten osuus kunnan väestöstä on edellisen vuoden ensimmäisenä päivänä ollut suurempi kuin yksi kolmasosa, kunnan toimielimen tulee käyttää myös saamen kieltä sellaisissa pöytäkirjoissa ja muissa asiakirjoissa, joita ei ole annettava yksityiselle asianosaiselle ja joilla on yleistä merkitystä. Säännös koskee tällä hetkellä vain Utsjoen kuntaa, joka on Suomen ainoa saamelaisemmistöinen kunta. Muussakin kunnassa kunnan toimielimen tulee käyttää saamen kieltä tällaisissa asiakirjoissaan harkitsemassaan laajuudessa.

2.9 Kunnan henkilöstö

Kunnissa ja kuntayhtymissä työskentelee noin 441 000 henkilöä. Kaupunkien ja kuntien palveluksessa on yhteensä noin 318 000 henkilöä ja kuntayhtymien palveluksessa noin 123 000 henkilöä. Kuntien ja kuntayhtymien koko työnantajana vaihtelee paljon. Suurin kuntatyönantaja on Helsingin kaupunki, jonka palveluksessa on 36 000 henkilöä. Kaksi kolmasosaa kunnista ja kuntayhtymistä on työnantajia, joiden palveluksessa on alle 500 henkilöä. Erityisesti pienet kunnat harvaan asutuilla seuduilla ovat kunnassa merkittäviä työnantajia.

Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Työsuhteeseen sovelletaan työsopimuslakia (55/2001) ja virkasuhteeseen kunnallisesta viranhaltijasta annettua lakia (304/2003). Lisäksi palvelussuhteen ehtoista määrätään virka- ja työehtosopimuksissa. Nykyiset kunta-alan työ- ja virkaehtosopimukset ovat voimassa 28 päivään helmikuuta 2014 asti.

Kuntien henkilöstöstä noin 28 prosenttia on virkasuhteisia ja noin 72 prosenttia työsuhteisista. Vakinaisessa palvelussuhteessa työskentelee noin 76 prosenttia, määräaikaissa noin 22 prosenttia ja työllistettyinä noin

2 prosenttia. Kuntien henkilöstöstä kokoaika-työssä on kuukausipalkkaisista 85 prosenttia, osa-aikaisia ja sivutoimisia on 15 prosenttia.

Vuonna 2011 kunta-alalla työskentelevien keski-ikä oli 45,6 vuotta. Henkilöstön keski-ikä on kunta-alalla korkeampi kuin muilla työmarkkinasektoreilla. Yli 80 prosenttia kunnallisesta henkilöstöstä työskentelee terveydenhuollossa, sosiaalityössä tai sivistystyössä. Lähes neljä viidesosaa henkilöstöstä on naisia.

Kevan tilastojen mukaan kunta-alalta siirtyä eläkkeelle 322 000 henkeä vuoteen 2030 mennessä, mikä on yli puolet nykyisistä kunta-alan työntekijöistä. Eläkepoistuma on suurin vuosina 2014 ja 2015, jolloin kumpanakin vuonna siirtyy yli 17 000 henkeä eläkkeelle. Vuosina 2010—2025 eläkepoistuma vaihtelee suurimmissa ammattiryhmissä 27 prosentista 68 prosenttiin. Yli 60 prosentin eläkepoistuma on kodinhoitajista, sairaala- ja hoitopulaisista, osastonhoitajista sekä siivoojista. Eläkkeelle siirtyvien osuus on keskimääräistä suurempi ammateissa, joissa koulutusvaatimukset ovat suhteellisen matalat. Palvelualoittain tarkasteltuna suurin poistuma on terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluissa. Vuoteen 2025 mennessä alalta poistuu 185 000 henkilöä, mikä vastaa 18 prosenttia koko työllisen työvoiman poistumasta. Kaiken kaikkiaan toimiala menettää vuoteen 2025 mennessä 54 prosenttia työllisistään. Esimerkiksi Lapin maakunnassa tältä toimialalta poistuu 61 prosenttia vuoden 2006 työvoimasta vuoteen 2025 mennessä.

Poistuma jakaantuu alueellisesti ja kunnittain epätasaisesti. Pohjois- ja Itä-Suomessa on pääsääntöisesti korkea eläkepoistuma ja Uudellamaalla ja sen lähistössä sekä Pohjanmaan maakunnissa on matala eläkepoistuma. Suurimmat määrälliset poistumat kohdentuvat kuitenkin Etelä-Suomen suurimpiin maakuntiin.

Maakuntien sisälläkin kuntakohtainen vaihtelu on suurta. Kunnittain tarkasteltuna eläkepoistuma on suurin pienissä kunnissa, joissa henkilöstö voi olla ikä- ja ammattirakenteeltaan yksipuolisempi kuin suuressa kunnassa. Korkean eläkepoistuman kuntia on erityisesti Lapissa ja Kainuussa, mutta myös Varsinais-Suomessa, Satakunnassa ja Pirkanmaalla on paljon yksittäisiä kuntia, joissa

eläkkeelle siirrytään lähivuosina runsaasti. Poistuman määräerot selittyvät lähes kokonaan erilaisilla ikärakenteilla, osittain myös toimialarakenteilla.

Kuntien henkilöstön eläköityminen ja työikäisen väestön pienentyminen vaikeuttavat tulevaisuudessa kuntien mahdollisuuksia vastata palveluvelvoitteistaan sekä rekrytoida kuntaan riittävästi henkilöstöä. Poistuma merkitsee myös alueiden kehityksen kannalta tärkeän resurssin voimakasta vähenemistä, mikä heikentää alueiden mahdollisuuksia kehittää talouttaan ja elinkeinotoimintaansa.

Kunnan ja kuntayhtymien henkilöstön asemasta toiminnan ja tehtävien uudelleenjärjestelyissä säädetään työsopimussuhteisen osalta työsopimuslaissa ja viranhaltijan osalta viranhaltijalaissa. Henkilöstön asemasta uudelleenjärjestelyissä säädetään kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvässä puitelaissa ja kuntajakolaissa. Säännökset ovat sisällöltään samanlaiset.

Puitelain 13 §:n 2 momentin mukaan laissa tarkoitetut uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan laissa tarkoitettujen toiminnan uudelleenjärjestelyjen perusteella työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltäminen on voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Kielto koskee edellä mainittujen uudelleenjärjestelyiden kohteena olevissa palveluissa uuden ja vanhan työnantajan palveluksessa työskentelevää henkilöstöä kokonaisuudessaan.

Jos puitelain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettujen järjestelyt toteutetaan ennen vuoden 2012 loppua, sovelletaan 13 §:n 3 momentissa tarkoitettua irtisanomissuojaa vuoden 2012 jälkeenkin järjestelyn kohteena olevaan henkilöstöön. Jos yhteistoiminta-alueelle siirretään vuoden 2012 jälkeen 5 §:n 3 momentin mukaisesti

sosiaalihuollon tehtäviä, sovelletaan 13 §:n 3 momentissa tarkoitettua irtisanomissuojaa vuoden 2017 loppuun siirrettävissä tehtävissä työskentelevään henkilöstöön kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla.

Kuntajakolaissa säädetään henkilöstön asemasta kuntajaon muuttuessa. Lain 29 §:n mukaan kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Vuosien 2008—2013 alusta voimaan tulleissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirrytään 3 §:ssä tarkoitettun uuden tai toisen kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä ja viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltäminen koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta.

Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan henkilöstön asema muutosprosesseissa turvataan kuntauudistuksessa nyky-lainsäädännön tasoisena.

2.10 Muut kuntauudistusta koskevat hankkeet

Kuntalain kokonaisuudistus

Kuntalain kokonaisuudistus on käynnistynyt heinäkuussa 2012, jolloin valtiovaraministeriö asetti uudistuksen tueksi parlamentaarisen seurantaryhmän ja valmistelua varten työvaliokunnan sekä valmistelujaostot. Valmistelujaostoja eli asiantuntijaryhmiä on neljä: johtaminen ja toimielimet, demokratia, kunnan talous sekä kunnat ja markkinat. Jaostojen työtä ohjaa ja lainvalmistelusta vastaa työvaliokunta.

Tavoitteena on uudistaa kuntalaki siten, että siinä otetaan huomioon muun muassa uusista kuntahallinnon rakenteista sekä kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä aiheutuvat muutostarpeet. Kuntalain tulee edelleen olla

kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta. Uudistuksen yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota lähidemokratian kehittämiseen. Hallituksen esityksen kuntalain kokonaisuudistuksesta on tarkoitus valmistua keväällä 2014 ja lain tulla voimaan vuoden 2015 alusta lukien.

Kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen

Kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmä uudistetaan osana kuntauudistusta. Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään ja järjestelmän kannustavuutta parannetaan. Valtionosuusperusteiden uudistamisessa tarkastellaan muun muassa perusteiden läpinäkyvyyttä, lukumäärää, päällekkäisyyksiä, korvaustarpeita, ajanmukaisuutta ja soveltuvuutta kuntarakenteen ja palvelutarpeiden muutoksessa.

Valtionosuusuudistusta varten asetettu selvitysmies esitti alustavia ehdotuksia valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta 12 päivänä helmikuuta 2013. Selvitysmies tekee lopulliset esityksensä valtionosuusperusteiden uudistamistarpeista vuoden 2013 loppuun mennessä. Lisäksi uudistuksen valmistelua varten on asetettu tukiryhmä sekä asiantuntija- ja laskentaryhmä. Tavoitteena on, että hallituksen esitys voidaan käsitellä eduskunnassa kevätistuntokaudella 2014 ja uusi lainsäädäntö tulee voimaan vuoden 2015 alusta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva laki

Hallitusohjelman mukaisesti palvelurakennemuutoksen toteuttamiseksi säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva laki.

Sosiaali- ja terveystoiministerityöryhmä linjasi toukokuussa 2012, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja rahoitusvastuu säilyy kunnilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistaminen tehdään pääsääntöisesti vahvojen peruskuntien pohjalta. Tulevasta kuntarakenteesta riip-

puu, montako sosiaali- ja terveydenhuollon aluetta (sote-alue) tarvitaan vahvojen peruskuntien lisäksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön maaliskuussa 2012 asettamassa palvelurakennetyöryhmässä. Työryhmän loppuraportti valmistui tammikuussa 2013 (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiot 2012:30). Valmistelua jatkettiin alueellisten selvityshenkilöiden työryhmässä, jonka esitys luovutettiin peruspalveluministerille 19 päivänä maaliskuuta 2013.

Hallitus linjasi 21 päivänä maaliskuuta valtiontalouden kehysten hyväksymisen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen etenemistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelu aloitetaan välittömästi maaliskuussa 2013. Lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alussa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen tavoitteena on vahvoihin kuntiin perustuva, pääsääntöisesti kaksitasoinen integroitu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne, jossa uuden laajan perustason tehtävien järjestämistä ja rahoitusvastuu on kunnilla. Tavoitteena on turvata sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalvelut.

Laajan perustason sosiaali- ja terveystoimintajärjestetään pääsääntöisesti vastuukuntamallilla. Vastuukuntina voivat toimia maakuntien keskustaajamat ja luontaisiin työskäyntialueisiin perustuvat vahvat kunnat, joilla on riittävä kantokyky.

Alle 20 000 asukkaan kunnalla on rahoitusvastuu asukkaidensa sote-palveluista, mutta ei itsenäistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä. Kunnan tulee kuulua pääsääntöisesti vastuukuntamallilla hallinnoituun sote-alueeseen, joka pystyy järjestämään laajan perustason palvelut.

Vähintään noin 20 000—50 000 asukkaan kunnille säädetään sote-järjestämislaissa oikeus järjestää perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Muiden sote-palvelujensa saatavuuden turvaamiseksi 20 000—50 000 asukkaan kunnan on kuuluttava toiminnalliseen kokonaisuuteen, pääsääntöisesti vastuukuntamallilla hallinnoitavaan sote-alueeseen. Laajan perustason sote-palvelut, kuten erikoissairaanhoidon ja vaativat

sosiaalipalvelut (tai osa palveluista) järjestetään sote-integraatio varmistuen. Vähintään noin 20 000—50 000 asukkaan kunnissa järjestetään niin kutsutun peruserikoissairaanhoidon palveluita siten, kun se on kunnan perustason sosiaali- ja terveydenhuollon ja koon kannalta tarkoituksenmukaista. Nykyisiä aluesairaaloita hyödynnetään palvelutuotannossa. Vähintään noin 50 000 asukkaan kunnat voivat järjestää laajan perustason palveluita.

Vaativia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita varten muodostetaan viisi erityisvastuualuetta.

Metropolialueen sote-palveluiden järjestäminen ratkaistaan erikseen. Muista alueellisista poikkeuksista päätetään osana järjestämislakia. Kielelliset oikeudet turvataan järjestämislain valmistelun yhteydessä.

Sote-uudistuksen alkuvaiheessa nykyiset sairaanhoitopiirit voivat jäsenkuntien niin halutessa jatkaa nykyisen kaltaisina kuntayhtyminä, mutta vuoteen 2017 mennessä nykyiset sairaanhoitopiirit hallinnollisina organisaatioina puretaan.

Metropolialueen selvitys

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan kunta- ja palvelurakenneratkaisut korostuvat metropolialueella erityisesti kansallisen kilpailukyvyyn ja kasvupotentiaalin kannalta. Hallitusohjelman mukaan myös tarve metropolialuetta koskevalle erilliselle laille selvitetään.

Hallitus linjasi tiedonannossaan kuntauudistuksen etenemistä metropolialueen osalta siten, että alueella tarvitaan sekä kuntarakenteen muutoksia että jonkin tyyppistä metropolihallintoa. Metropolialueella haasteet alueen yhdyskuntarakenteen yhtenäiselle suunnittelulle ja maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiselle ovat kaikkien suurimmat. Erilaiset vaihtoehdot metropoliratkaisuksi alueen yhteisen suunnittelun ja ohjauksen tueksi erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksissä, sekä kilpailukyvyyn vahvistamiseksi ja segregaaation ehkäisemiseksi selvitetään.

Työ on käynnistetty vuoden 2012 heinäkuussa esiselvityksellä, jossa kartoitetaan yhdessä alueen kuntien kanssa metropolialu-

een tulevat kuntajakoselvitysalueet sekä vaihtoehtoiset mallit metropolihallinnoksi. Esiselvitystä ohjaa heinäkuussa 2012 nimetty johtoryhmä. Esiselvityksen toteuttamiseksi nimettiin elokuussa 2012 kuusi selvityshenkilöä. Selvityshenkilöiden tehtävänä oli tehdä ehdotukset niistä kuntajakoselvitysalueista, joilla metropolialueen kuntien tulisi toteuttaa keskinäiset liittoselvitykset. Metropolihallinnon osalta selvityshenkilöiden tuli kartoittaa alueella yhteisesti hoidettavat tehtävät, tehdä ehdotuksensa vaihtoehtoisista malleista päätöksenteon järjestämiseksi sekä ehdotukset rahoituksen järjestämisen vaihtoehdoista. Selvityshenkilöiden ehdotukset julkaistiin maaliskuussa 2013 ja niistä on pyydetty lausunnot alueen kunnilta ja muilta tahoilta toukokuun 22 päivään 2013 mennessä.

Kuntien tehtävien arviointi

Valtiovarainministeriö asetti marraskuussa 2011 työryhmän, jonka tehtävänä on määrittää kuntien tehtävät ja niihin liittyvät uudistustarpeet sekä hallitusohjelman mukaisesti arvioida mahdollisuudet vähentää kuntien velvoitteita. Kuntien tehtävien arvioinnin työryhmän tulee tehdä kokonaisarvio kuntien nykyisistä tehtävistä ja siitä, tulisiko kuntien tehtäviä vähentää ja muuttaa osana kuntauudistusta. Uudet elinvoimaiset kunnat mahdollistavat tehtävämuutoksia valtion ja kuntien välillä.

Työryhmän arviointityö on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa työryhmä laatii kartoituksen kuntien tehtävistä sekä tekee ehdotuksen kunnille siirrettävien ja annettavien tehtävien kustannus- ja vaikutusarvioinnin kehittämiseksi. Kartoitus kuntien tehtävistä toteutettiin ministeriöille suunnatulla kyselyllä, johon ministeriöt vastasivat toimialallaan sen lainsäädännön osalta, josta ministeriö on esittelyvastuussa valtioneuvostolle. Kartoituksesta vastannut selvityshenkilö luovutti raporttinsa tammikuussa 2013 (Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013). Tehtäväkartoitusta hyödyntäen työryhmä tekee keväällä 2013 ehdotuksen ministeriökohtaisista tavoitteista tehtävien ja niiden hoitoa koskevien velvoitteiden vähentämisestä ja kuntien ohjauksen yhdenmukaistamisesta ja johdonmukaistamisesta. Toisessa vaiheessa

työryhmä arvioi, mitkä ovat uusien kuntauudistuksella luotujen kuntien tehtävät. Toisen vaiheen työn tulee valmistua vuoden 2014 toukokuun loppuun mennessä.

Hallitus linjasi 21 päivänä maaliskuuta valtiontalouden kehysten yhteydessä, että vuosina 2014—2017 toteutetaan toimintaohjelma, jolla vähennetään kuntien lakisääteisten tehtävien perusteella säädettyjä velvoitteita. Ministeriöt valmistelevat lokakuun 2013 loppuun mennessä ministeriökohtaisen toimintaohjelman vuosille 2014—2017. Velvoitteiden vähentämisen toimintaohjelman tueksi käynnistetään vuoden 2014 alusta paikallisia kokeiluja, joissa kokeilun avulla vähennetään velvoitteita. Paikallisissa kuntakokeiluissa ministeriöt ja kunnat sopivat yhdessä palveluja koskevat tavoitteet.

Kuntauudistuksen muutostukiohjelma

Hallituksen 5 päivänä kesäkuuta 2012 päättämien linjausten mukaisesti kunnille on käynnistetty uudistukseen liittyvä muutostukiohjelma. Kuntia tuetaan uudistuksen kaikissa sen eri vaiheissa eli selvitysvaiheessa, valmisteluvaiheessa ja toteutusvaiheessa. Yhdistyville kunnille suunnataan kuntarakennelakiin sisältyvien taloudellisten tukimuotojen lisäksi kohdennettua muutostukea erityisesti lähipalvelujen, lähidemokratian ja tietohallinnon kehittämiseen sekä tukea talouden vahvistamiseen ja muutosjohtamiseen liitostilanteissa.

Valtiovarainministeriö asetti 14 päivänä elokuuta 2012 kunta- ja palvelurakennemuutoksiin liittyvän tietohallinnon muutostuen valmisteluhankkeen. Hankkeen tavoitteena on varmistaa, että kuntaorganisaatioissa (kunnat, kuntayhtymät ja muut kunnalliset organisaatiot) toiminta voi liitostilanteesta tai muusta rakennemuutoksesta huolimatta jatkua katkotta, sekä tukea kuntasektorin tietohallinnon johtamisen ja ohjauksen kehittymistä palvelutoiminnan tukena.

Muutostuen valmistelu ja toteuttaminen tehdään yhteistyössä valtiovarainministeriön eri osastojen, ministeriöiden, Suomen Kuntaliiton ja kuntasektorin toimijoiden kanssa.

2.11 Kuntarakenteen uudistaminen muissa Pohjoismaissa

Pohjoismaista suurimman kuntarakenteeseen keskittyvän uudistuksen on läpivienyt **Tanska**. Tanskassa kuntauudistus ratkaistiin kesäkuussa 2004 poliittiseen kompromissiin perustuvalla päätöksellä rakenneuudistuksesta. Uudistus sisälsi sekä pakollisia että vapaaehtoisia elementtejä. Pakollisena elementtinä määriteltiin uusien kuntien tavoitekokoksi 30 000 asukasta ja vähimmäiskokoksi 20 000. Alle 20 000 asukkaan kuntien tuli joko yhdistyä yli 20 000 asukkaan kunniksi tai sitoutua yhteistyöhön naapurikuntien kanssa muodostamalla vähintään 30 000 asukkaan yhteistyöalue. Saaristokunnille annettiin mahdollisuus muodostaa yhteistyöalueita mannerkuntien kanssa saavuttaakseen uudet kokovaatimukset. Uudistuksen toteuttamiseksi annettiin laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta, jonka mukaan muutosta kuntajaotukseen tulee etsiä yhdistämällä kokonaisuuksia kuntia, paitsi erityisten olosuhteiden vallitessa. Uusien kuntien luomisessa on lain mukaan pyrittävä siihen, että ne olisivat niin suuria ja laajoja, että ne muodostaisivat tarkoituksenmukaisen väestö- ja maantieteellisen pohjan kunnallisten tehtävien itsehallinnollista huolehtimista varten. Lain mukaan on pyrittävä myös siihen, että kulttuurinen ja taloudellinen yhteenkuuluvuus otetaan huomioon ja uuteen kuntaan sisältyy sekä maaseutu- että kaupunkialueita. Kunnat saivat neuvotella omat kumppaninsa. Neuvotteluai-ka oli kuusi kuukautta.

Uudet rakenteet tulivat voimaan vuoden 2007 alussa, ja uudistuksen tuloksena Tanskan kuntamäärä väheni 271:stä 98:aan. Kuntien yhdistymisiä tehtiin yhteensä 65 ja 33 kuntaa säilyi ennallaan. Seitsemässä näistä oli alle 20 000 asukasta, joten ne sitoutuivat edellä mainittuun yhteistyöhön. Viisi seitsemästä oli saaristokuntia. Yhteensä 11 entistä kuntaa jaettiin kunnallisten kansanäänestysten perusteella. Valtion pakko-keinoja jouduttiin käyttämään vain yhdessä kuntaliitoksessa. Valtio ei tarjonnut suoraa budjettitukea yhdistyville kunnille, vaikka pienempiä kannusteita käytettiin esimerkiksi tietotekniikkainvestointeihin.

Tyypillisessä tanskalaisessa kunnassa on nykyisin runsaat 40 000 asukasta. Uudet suu-remmat kunnat saivat uusia tehtäviä ympäris-
tö- ja sosiaalialalla sekä työllisyyspolitiikas-
sa. Alueellisella tasolla 13 maakuntalääniä
purettiin ja korvattiin viidellä alueella (regi-
on), joiden päätehtävä on sairaalatoimi. Alueiden vastuulla on lisäksi tehtäviä aluesuun-
nittelun ja erikoissosiaalihuollon piirissä. Alueita johtavat vaaleilla valitut elimet, mut-
ta ne eivät varsinaisesti ole itsehallinnollisia yksiköitä. Niillä ei ole verotusoikeutta eikä valtuuksia hoitaa muita kuin suoraan laissa säädettyjä tehtäviä. Alueiden toiminta rahoitetaan valtionosuuksilla ja kuntien mak-
suuksilla tehtäväkohtaisesti.

Vuonna 2009 tehdyn arviointiraportin mu-
kaan uuteen rakenteeseen siirryttiin laajoista muutoksista huolimatta tehokkaasti ja suju-
vasti. Kunnat arvioivat, että niillä on uudis-
tuksen myötä paremmat edellytykset hoitaa erityisesti ympäristöön, kaavoitukseen, sosi-
aali- ja terveydenhuoltoon sekä työmarkki-
napolitiikkaan liittyviä tehtäviä. Ongelmia on sitä vastoin havaittu kuntien ja alueiden raja-
pinnassa. Uusi rakenne on muuttanut sekä kansalaisten että poliitikkojen roolia. Kuntien arvioiden mukaan tarvitaan myös lisäpanos-
tuksia, jotta uusissa rakenteissa päästään teh-
ostamis- ja rationalisoimistuloksiin.

Kuntauudistuksen arviointi valmistuu maaliskuussa 2013. Kyseessä on "neuvoteltu ar-
viointi", eli arviointi sisältää poliittisten ryh-
mien käsityksen siitä, mitä asioita on syytä muuttaa. On arvioitu, että muutosehdotukset tulevat koskemaan joidenkin sosiaalisektorin tehtävien siirtoa aluetasolle.

Tanskalaiset kunnat vastaavat entuudestaan sosiaalivakuutuksista ja eläkkeistä. Työ-
markkina-asioiden siirryttyä vuoden 2009 alusta kunnalliseen työllisyyskeskukseen kunnat ovat yhä enemmän kansalaisten ensi-
sijainen ovi julkiselle sektorille. Rakenneu-
distusta täydennetään kehittämällä sähköises-
sä muodossa olevia julkisia palveluja.

Tanskan kunnissa toteutettavalla laatu-
uudistuksella pyritään takaamaan kuntapal-
velujen korkea laatu. Laatu-uudistuksen myötä kuntien tavoitteiden ja panostusten dokumentointiin ja mittaamiseen kohdistuvat vaatimukset ovat lisääntyneet. Kaikkien kun-
tien on ollut määrä laatia laatusopimus, josta

käy kuntalaisille ymmärrettävällä tavalla ilmi poliittiset tavoitteet ja se laatutaso, johon kunta kullakin sektorilla pyrkii. Lähtökohta-
na on, että valtio ohjaa kokonaistavoitteiden pohjalta ja kunnilla ja niiden henkilöstöllä on oltava toimintavapaus tehtävien toteuttami-
sessa. Edellytyksenä tosin on, että kunta osoittaa kykenevänsä korjata tilanteen silloin, kun kansalaiset arvostelevat sen menettelyta-
poja. Elleivät kunnat osaa korjata tekemiään virheitä, keskitetty erityisohjaus uhkaa li-
sääntyä.

Tanskassa on käynnistetty uusi vapaakun-
takokeilu vuosille 2012—2015. Vapaakuntia on yhdeksän. Vapaakunnat voivat hakea va-
pautusta normeista ja dokumentaatiovaati-
muksista, joita varsinkin laatu-uudistus toi mukanaan.

Ruotsin kuntajaossa ei ole tehty suuria muutoksia 1970-luvun jälkeen. Kuntien väli-
nen yhteistyö on jatkuvasti kasvanut Ruotsis-
sa sitä myötä kun asuminen ja työelämä ovat eriytyneet ja toiminnalliset alueet ovat kas-
vaneet. Ruotsissa on 290 kuntaa, ja mediaa-
nikunnassa asuu 15 500 asukasta.

Myös Ruotsissa on pohdittu kunta- ja alue-
rakenteen ja niiden tehtäväjaon uudistamista. Ruotsin hallitus asetti tammikuussa 2003 komitean (Ansvars-kommitté), jonka tehtä-
vänä oli kuvata ja arvioida julkishallintoa se-
kä tehdä kartoitus sen puutteista. Tämän pe-
rusteella komitean tuli myöhemmin tehdä syvällisempi arvio rakenteista ja tehdä ehdo-
tuksensa mahdollisista muutoksista. Toimek-
siannon mukaan komitean tuli erityisesti tar-
kastella muun muassa, kuinka kunnat ja maakäräjät selviävät hyvinvointipalvelujen tuottamisesta, kuinka kunnallishallinto toimii muuttuvissa olosuhteissa ja kuinka valtion ohjaus ja kuntien yhteistoiminta vaikuttavat kunnalliseen demokraattiseen päätöksente-
koon. Komitea ehdotti, että nykyiset 20 maa-
käräjää korvattaisiin pienemmällä määrällä alueita. Aluejakoon tehtävien muutosten ai-
kataulu on aikaisintaan vuodessa 2019.

Ruotsin hallitus ei ole aktiivisesti edistänyt uusien suurempien alueiden syntyä. Vuoden 2007 Västra Götaland ja Skåne ovat saaneet pysyvän aseman "regionkommunina", eli ne hoitavat maakäräjien perinteisten tehtävien lisäksi myös alueen kehittämiseen liittyviä tehtäviä, jotka muutoin kuuluisivat lääninhal-

litukselle. Tämän lisäksi Gotland ja Halland ovat saaneet luvan toimia regionkommunina.

Norjassa tehtiin 1960-luvulla suuri kuntarakennemuutos. Kuntien määrä oli vuonna 1957 noin 750, ja väheni 454 kuntaan vuoteen 1967 mennessä. Tämän jälkeen aina vuoteen 1995 kuntamäärässä tapahtui vain pienempiä muutoksia. Vuoden 1995 vapaaehtoisuus päätöksen jälkeen Norjassa on tapahtunut viisi kuntien yhdistymistä. Tällä hetkellä Norjassa on 430 kuntaa. Kunnat ovat pieniä: suurimmassa osassa kunnista asuu alle 5 000 asukasta.

Viime vuosien aikana valtio ei ole käynnistänyt kuntaliitossuudistuksia. Valtio on kannustanut kuntia vapaaehtoisiiin kuntaliitoksiin ja on varautunut korvaamaan liitoksista aiheutuneet kustannukset. Vahva kuntasektori, joka sallii aktiivisen elinkeinopolitiikan, koetaan tärkeänä edellytyksenä osaamisen ja työpaikkojen turvaamiselle koko Norjassa. Koko maan talouden kiristyminen on vaikuttanut Norjan kuntiin vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Kuntien taloudellinen vapaus on kuitenkin verrattain tyypistynyt, sillä niiltä puuttuu mahdollisuus vaikuttaa veroasteeseen ja valtiontuet ovat korvamerkittyjä useammin kuin muissa Pohjoismaissa.

Norjan kuntien välisen yhteistyön tarve ja kiinnostus yhteistyötä kohtaan kasvaa. Viime vuosina on otettu käyttöön uusia yhteistyömuotoja – kuntayhtymä- ja isäntäkuntamalli – suomalaismallit esikuvina. Käynnissä oleva terveydenhuollon yhteistoimintauudistus lisää järeämpien kuntien välisten yhteistyömuotojen tarvetta.

Islannissa vuoden 2012 alusta voimaan tullessa uudessa kuntalaissa on talouskriisin seurauksena säännöksiä, joissa veloitetaan kuntia kurinalaisempaan taloushallintoon ja valtion valvonnan vahvistamiseen. Säännökset rajoittavat mm. kuntien velkaantumista. Laissa on säädely aiempaa tarkemmin kuntayhteistyötä ja kuntien toimintojen ulkoistamista. Viime vuosina kuntien lukumäärä on laskenut huomattavasti: kuntia oli 76 vuonna 2011, kun niitä oli vuonna 1998 vielä 224. Kuntaliitokset ovat tapahtuneet vapaaehtoisuus pohjalta. Tämän prosessin ennakoitaan jatkuvan, mutta suuria muutoksia ei ole odotettavissa jo tapahtuneiden liitosten suhteellisen suuren määrän vuoksi. Myös kuntaliitos-

väsymys ja pitkät etäisyydet sekä tieolosuhteet rajoittavat liitosratkaisuja.

2.12 Nykytilan arviointi

Keskeiset kuntarakenteen muutospaineet liittyvät väestökehitykseen ja väestörakenteen muutokseen, kuntien talouskehitykseen, palvelujen järjestämisen edellytyksiin sekä tarpeeseen eheyttää yhdyskuntarakenteita.

Väestökehitys ja väestörakenteen heikentyminen vaikeuttavat ratkaisevalla tavalla kuntien mahdollisuuksia vastata peruspalvelujen järjestämisestä. Varsinkin ikääntyvän väestön määrän voimakas kasvu asettaa haasteita sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden järjestämiselle ja rahoittamiselle.

Palveluiden järjestämisedellytyksiin vaikuttavat myös kuntien henkilöstön voimakas eläköityminen ja työikäisen väestön pienentyminen. Kunnilla on vaikeuksia saada riittävästi henkilöstöä palveluiden järjestämiseen. Varsinkin terveydenhuollossa eläkepoistuma vaikeuttaa olennaisesti kuntien mahdollisuuksiin rekrytoida riittävästi osaavaa henkilöstöä.

Syntyneiden määrä kasvaa koko maan tasolla, mutta alueellisesti kehitys kuitenkin eriytyy voimakkaasti. Suuressa osassa maakuntia perusopetusikäisten määrä supistuu ja haja-asutusalueilla korostuu koulutuspalveluiden saatavuuden turvaaminen.

Työikäisen väestön pienentyminen vaikuttaa Suomen talouskehitykseen heikentämällä pitkän aikavälin kasvuedellytyksiä ja siten rahoitus pohjaa. Noin puolet arvioidusta julkisten menojen kasvupaineesta kohdistuu kuntiin. Ikäsidonnaisten menojen kasvu on pitkällä aikavälillä kestävä ja johtamassa hallitsemattomaan velkaantumiskehitykseen, ellei menoja saada sopeutettua tuloihin. Tämä edellyttää talouskasvua ja talouden kestävyyttä vahvistavia rakenteellisia uudistuksia. Kuntasektorilla tarvitaan rakenteellisten muutosten lisäksi erityisesti tuottavuuden parantamista.

Vuosien 2010 ja 2011 tilinpäätösten perusteella yhteensä 6 kuntaa täyttää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien tunnuslukujen raja-arvot. Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolla käytössä olevan kuntatalouden ennakointi-

mallin perusteella on arvioitavissa, että erityisesti pienet kunnat ovat joutumassa vaikeuksiin tulevina vuosina. Monet ovat riippuvaisia valtionosuuksista, joten toteutettavat leikkaukset kohdistuvat erityisen ankarasti niiden talouteen. On oletettavaa, että monella pienellä kunnalla on kasvava uhka joutua kriisikuntien joukkoon vuoteen 2016 mennessä, elleivät ne tee ratkaisua kuntien yhdistymisestä tai mittavista sopeutustoimista ennen sitä. Kuntien taloudellista kehitystä arvioidessa on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota sellaisten kuntien tilanteeseen, jotka ovat vaarassa täyttää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien kriteerit.

Joidenkin kuntien taloudellinen tila on jo nyt heikentynyt ja kuntien kyky huolehtia palvelujen järjestämisestä on vaarantunut. Näillä kunnilla on vaikeuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä tulevaisuudessa varsinkin, kun tuleva väestörakenteen muutos merkitsee kunnille taloudellisia lisäpaineita. Tulevaisuudessa talousvaikeudet koskevat koko kuntakenttää. Vähintään kolmannes kunnista tulee vuonna 2020 olemaan suurissa taloudellisissa vaikeuksissa. Talouden haasteet tulevat edellyttämään kunnilta kovaa sopeuttamista kuntarakenteiden kehittämisen lisäksi. Kuntien välisten erojen kasvaessa niiden keskinäinen lojaalisuus heikkenee.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevia kuntia koskevassa neuvottelumenettelyssä on päädytty useissa tapauksissa esittämään kuntien yhdistymistä ja joissain tapauksissa neuvottelumenettelyä ei ole käynnistetty, koska kunnat ovat jo itse esittäneet kuntien yhdistymistä. Muutamassa tapauksessa kuitenkin alueen muut kunnat eivät ole halunneet tehdä kuntaliitosta kunnan taloudellisen tilanteen vuoksi. Näissä kunnissa voi olla vaikeaa turvata peruspalvelujen järjestäminen kohtuullisella verorasituksella.

Alueellisen erilaistumisen vuoksi kansalaisten yhdenvertaisuus palvelujen saamisessa heikkenee entisestään. Kuntien taloudellisen tilanteen vahvistuminen ja palvelujen järjestämisedellytysten tasoittuminen edistäisivät myös palvelujen yhdenvertaista järjestämistä, toiminnan suunnittelua ja kehittämistä. Suuremmilla kunnilla olisi myös paremmat henkilöstövoimavarat ja asiantuntemus sekä

nykyistä paremmat mahdollisuudet huolehtia toiminnan yleisestä tehostamisesta ja kehittämisestä. Vahvalla kuntarakenteella voitaisiin monialaisemmin ja vaikuttavammin muodostaa kunnan asukkaiden eri palveluja toimivammiksi kokonaisuuksiksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistaminen on välttämätöntä. Sosiaali- ja terveydenhuollon integroimisen lisäksi on tärkeää yhdistää laajasti perus- ja erikoistason tehtäviä. Varsinkin suurten ikäluokkien lähestyessä vanhuspalveluikää ikääntyneiden palvelujen järjestäminen edellyttää, että palvelut järjestetään tehokkaammin ja uudella tavalla. Kuntarakenneuudistus luo pohjan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle.

Kuntien taloudellisen tilanteen heikkeneminen ja kuntien välisten erojen kasvu uhkaavat heikentää myös kuntien edellytyksiä koulutuspalvelujen yhdenvertaiseen järjestämiseen. Kuntarakennetta kehittämällä voidaan tasoittaa kuntien välisiä eroja. Peruskoulu- ja lukioverkon hallittu sopeuttaminen niin, että koulutuksen saavutettavuus pystytään turvaamaan, edellyttää nykyisiä kuntia laaja-alaisempaa tarkastelua. Suuren väestöpohjan kunta pystyy pieniä kuntia paremmin koordinoimaan ja järjestämään myös kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut.

Kuntien yhteistoimintatarve ja -velvoitteet ovat jatkuvasti lisääntymässä ja palvelujen järjestäminen ja niiden hallinto on eriytyvänsä sektoreittain. Yhteistoiminnan 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.

Nykyisillä yhteistyömuodoilla, joissa päätöksentekovalta on viime kädessä yksittäisten kuntien valtuustoilla, ei pystytä riittävästi esittämään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Parhaiten ongelmia ratkaistaisiin kokoamalla päätöksentekoa ja kehittämällä kuntarakennetta siten, että kaupunkiseudun keskeinen taajamarakenne kasvupainealueineen kuuluisi hallinnollisesti yhteen kuntaan.

Työpaikkojen synnyn edistäminen sekä tehokkaan kasvu- ja elinkeinopolitiikan toteuttaminen edellyttäisi kuntarakenteen kehittämistä toiminnallisuuden pohjalta.

Kuntarakenteen muutoksissa on otettava huomioon reunaehtoina perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevat edellytykset sekä saamelaisten kulttuuri-itsehallinto. Koska saamelaisten kielelliset oikeudet ovat laajemmat kotiseutualueella, mahdolliset muutokset kuntarakenteessa edellyttävät lainsäädännön muuttamista siten, että kielelliset oikeudet eivät muutu. Lisäksi kuntarakenteen muuttuessa saamelaisten kotiseutualueella, lainsäädäntöä tulee muuttaa rakennetta vastaavaksi.

Koska kansalliskieliä koskevat oikeudet on pääosin sidottu kunnan kielelliseen asemaan, kuntajakomuutoksilla voi olla kielellisiä oikeuksia heikentäviä vaikutuksia. Varsinkin sellaisissa muutoksissa, joissa kunnan kielellinen asema muuttuu kaksikielisestä yksikieliseksi kunnaksi tai yksikielisestä toisenkieliseksi yksikieliseksi kunnaksi, kielelliset oikeudet heikkenevät olennaisesti. Jotta kielelliset oikeudet eivät heikkenisi uudistuksessa, kielilakia tulee tarvittaessa muuttaa turvaamaan kielelliset oikeudet.

Viime vuosien uudistuksista huolimatta Suomen kuntarakenne on edelleen pirstaleinen ja maassa on paljon pieniä ja resurssiltaan heikkoja kuntia. Kunta- ja palvelurakenne ei kokonaisuutena ole vahvistunut kaikilla alueilla siten, että se turvaisi pitkällä aikavälillä palvelujen saatavuuden ja laadun.

Kuntajakolain mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Kuntajakolakiin ei kuitenkaan sisälly säännöksiä, joilla tavoitteen mukaisen kuntarakenteen muodostumista voitaisiin laajamittaisesti edistää. Kuntajaon muuttamisessa painottuvat nykyisin yksittäisten kuntien lähtökohdista tehtävät muutokset. Erityisesti kaupunkiseuduilla kuntarakenteen uudistamiseksi tulisi voida ottaa yksittäisten kuntien

intressien ohella entistä paremmin huomioon myös koko alueen etu.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman mukainen koko maan laajuinen kuntauudistus, jolla luodaan mahdollisimman vahvat ja elinvoimaiset kunnat kaikkialle Suomeen. Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on kuntajakolain mukaisten kuntajaon kehittämisen tavoitteiden lisäksi 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.

Esityksen tavoitteena on uudistuksen toteuttaminen kuntalähtöisesti. Kuntien tulisi selvittää kuntien yhdistymistä laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti. Selvitystyö perustuisi kuntien asiantuntemukseen paikallisista olosuhteista. Selvityksissä tuotaisiin yksityiskohtaisesti esille kuntien yhdistymisen edut ja haitat kunnissa tapahtuvan päätöksen-teen pohjaksi.

Valtioneuvostolla ei olisi toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisistä vastoin kuntien valtuustojen tahtoa muutoin kuin tilanteissa, joissa se olisi tarpeen kuntalaisten palvelujen turvaamiseksi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien osalta.

Valtioneuvostolla olisi kuitenkin, kuten nykyisinkin, mahdollisuus hylätä kuntien esittämä kuntien yhdistyminen silloin, kun yhdistyminen olisi ilmeisesti vastoin kuntarakenteen kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Lisäksi yhdistymisavustuksilla tuettaisiin kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisen kuntarakenteen muodostumista.

Muun muassa väestön ikääntyminen, henkilöstön eläköityminen ja heikentynyt taloudellinen tilanne edellyttävät rakennemuutosten toteuttamista varsin nopealla aikataululla. Esityksen mukaan uudistukseen liittyvät kuntarakenteen muutokset tulisi toteuttaa viimeistään vuoden 2017 alkuun mennessä.

Vaiheittain toteutettavien muutosten sijasta säännöksillä ohjataan kuntia muodostamaan suoraan mahdollisimman toimivia ja tulevaisuuden haasteisiin nähden riittävän vahvoja kokonaisuuksia.

Koko kuntauudistuksen tärkein tavoite on julkisten palveluiden turvaaminen myös tulevaisuudessa kaikkialla Suomessa. Muun muassa esitettyjen väestöpohjaa koskevien selvitysperusteiden tarkoituksena on turvata sellaisen kuntarakenteen muodostuminen, joka vahvistaa kuntien edellytyksiä vastata itsenäisesti palvelujen järjestämisestä ja riittävästä omasta palvelutuotannosta. Kuntien suurempi väestöpohja edistää myös kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista ja vähentää yhteistoiminnan tarvetta. Tavoitteena on, että kunnalla olisi kyky toimia eheän ja vahvan palveluorganisaation vastuuorganisaationa. Vahva ja itsenäinen kunta kykenee hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.

Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepereusteiden tarkoituksena on ohjata kuntia selvittämään kuntien yhdistymistä alueella, jossa yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen vaatisi yhteistä päätöksentekoa. Tavoitteena on kuntien välisen kilpailun ja osatimoinnin vähentäminen ja koko alueen kilpailukyvyyn ja elinvoiman vahvistaminen. Yhdyskuntarakenteeseen ja työssäkäyntialueeseen perustuvien toiminnallisten kokonaisuuksien kokoamisella pyrittäisiin myös siihen, että kuntarakenne vastaisi paremmin asukkaiden elinpiiriä ja vahvistaisi asukkaiden päätösvaltaa nimenomaan sillä alueella, jonka kehitykseen heillä on tarve vaikuttaa.

Kuntarakennemuudistuksen tavoitteena on vahvistaa paikallisen demokratian toimintaedellytyksiä ja edistää kunnallisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Tavoitteena oleva kunta- ja palvelurakenteiden eheytyminen vahvistaisi suorilla vaaleilla valitun valtuuston asemaa päättäjä palvelujen järjestämisestä. Vaikka joitakin kunnan tehtäviä olisi jatkosakin tarkoituksenmukaista hoitaa kuntien välisenä yhteistyönä, nykyistä vahvemmillä kunnilla olisi paremmat mahdollisuudet vaikuttaa tämän yhteistyön sisältöön. Kunnan

talouden vahvistuminen ja vakautuminen laajentaisi myös paikallisen päätöksenteon liikkumavaraa.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Yleistä

Kuntarakennemuudistuksen toteuttamista koskevat säännökset esitetään sisällytettäväksi kuntajakolakiin, koska uudistuksen kannalta keskeiset säännökset muun muassa kuntajaon kehittämisen tavoitteista, kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntien yhdistymisen valmistelusta, päätöksenteosta sekä toteuttamisesta sisältyvät nykyisin kuntajakolakiin. Samalla lain nimike muutettaisiin kuntajakolaista sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaiksi.

Kuntarakenteen uudistamiseksi vuosina 2013—2016 sovellettavista edellytyksistä ja menettelyistä säädettäisiin lain uudessa, määräaikaisesti voimassa olevassa 1 a luvussa. Luvun säännökset olisivat luonteeltaan lain toistaiseksi voimassa olevia säännöksiä täydentäviä. Uudistukseen liittyvästä muutoksesta tuesta säädettäisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevassa 9 luvussa. Lisäksi muutettaisiin lain toistaiseksi voimassa olevia säännöksiä siltä osin, kun nyt ehdotettuja muutoksia olisi tarkoituksenmukaista soveltaa myös kuntauudistuksen jälkeen tapahtuvissa kuntien yhdistymisissä.

Kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi ehdotetaan kuntarakennelain säätämisen yhteydessä muutettavaksi tarvittavilta osin kielilakia.

Kuntajaon kehittämistä ja uusien kuntien muodostamista ohjaavat säännökset

Kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevia kuntajakolain säännöksiä täydennettäisiin vastaamaan paremmin kuntarakennemuudistuksen tavoitteita. Säännökset asettaisivat uudistukselle reunaehdot ja yleiset edellytykset, joiden puitteissa uudistus toteutetaan ja uudet kunnat muodostetaan, mutta ne toimisivat kuntarakennetta ohjaavina säännöksinä myös uudistuksen jälkeen.

Kuntajakolaisissa säädetyt kuntajaon kehittämisen tavoitteet vastaavat pitkälti kuntautuodistuksen tavoitteita. Kuntajaon kehittämisen tavoitteena korostettaisiin asukkaiden itsehallinnon edellytysten vahvistamista sekä kunnan palvelujen järjestämisen ja rahoituksen ohella myös kunnan edellytyksiä vastata riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Kuntajaon muuttamisen edellytykseksi lisättäisiin se, että muutos edistää kuntajaon kehittämisen tavoitteita. Tämä merkitsisi sitä, että myös kunnissa kuntajaon muuttamista koskevassa päätöksenteossa tulisi arvioida nykyistä enemmän muutoksen vaikutuksia alueen näkökulmasta. Kuntajaon muuttamisen perusteena kunnan palvelujen järjestämisen toiminnallisten ja taloudellisten edellytysten parantamisen ohella olisi myös palvelujen tuottamisen edellytysten parantaminen. Lisäksi kuntajaon muuttamisen edellytyksenä korostettaisiin perustuslain edellyttämien kielellisten oikeuksien huomioon ottamista. Uudistuksen ei tulisi johtaa kielellisesti yhtenäisten alueiden pirstoutumiseen tai merkittäviin muutoksiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa.

Lain määräaikaisesti voimassa olevissa säännöksissä säädettäisiin kuntarakennuodistuksen tavoitteesta ja vuosina 2013—2016 kuntarakenteen uudistamisessa noudatettavista edellytyksistä ja menettelyistä. Kuntarakennuodistuksen tavoitteena olisi hallitusohjelman mukaisesti 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.

Selvitysvelvollisuus ja selvityspenusteet

Kuntarakennuodistuksen toteuttamiseksi kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista selvityspenusteesta osoittaa selvitystarvetta: 1) palveluiden edellyttämä väestöpohja; 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne tai 3) kunnan taloudellinen tilanne. Kunta ei kuitenkaan voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se täyttäisi selvityspenusteita, mikäli alueella ei

muutoin ole saavutettavissa selvityspenusteet täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

Lisäksi, jos kunta olisi jäämässä yhdistymiselvityksen ulkopuolelle, sillä olisi mahdollisuus valita naapurikunnista selvityskumppanikseen sellainen kunta, jonka kanssa se muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden, ja kyseisten kuntien olisi selvitettävä kuntien yhdistymistä yhdessä. Vaihtoehtoisesti ensiksi mainittu kunta olisi otettava mukaan selvitykseen, johon jälkimmäinen kunta osallistuu. Säännöksen tarkoituksena olisi ehkäistä sitä, että selvityksistä jäisi ulkopuolelle kuntia, joita muut kunnat eivät halua mukaan esimerkiksi kunnan heikon taloudellisen tilanteen vuoksi.

Yhdistymiselvityksen tulisi pohjautua riittävän laajaan valmisteluun ja tuoda esille kuntien päätöksenteon pohjaksi erityisesti yhdistymisellä saavutettavat edut ja haitat. Tästä syystä laissa säädettäisiin yhdistymiselvityksen tavoitteesta ja vähimmäissisällöstä. Selvityksen tavoitteena olisi saada aikaan esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus. Selvitykseen tulisi kuitenkin aina sisältyä vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä ja palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Kaksikielistä kuntaa ja saamelaiden kotiseutualueen kuntaa koskevassa selvityksessä olisi arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Palveluiden edellyttämä väestöpohja. Palveluiden edellyttämää väestöpohjaa koskevan selvityspenusteen mukaan alle 20 000 asukkaan kunnan tulisi selvittää yhdessä muiden kuntien kanssa yhdistymistä alueella, jossa on palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon. Selvitysalueella tulisi olla erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta. Perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiai-

den ikäluokan tulisi olla alueella vähintään noin 50 lasta.

Palveluiden edellyttämää väestöpohjaa koskevan selvityspäätöksen tarkoituksena on hallitusohjelman mukaisesti saada aikaan kuntarakenne, joka turvaa palvelujen järjestämisen yhdenvertaisesti koko maassa sekä vahvistaa kuntien edellytyksiä vastata itsenäisesti palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Tarkoituksena on lisäksi vahvistaa ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

Palveluperusteen tarkoituksena on koota lähtökohtaisesti niin palvelujen järjestämisen, tuottamisen kuin rahoittamisen kannalta väestöpohjaltaan vahvempia kuntia. Väestöpohjaa on arvioitu ottaen huomioon sekä palveluiden käyttäjien tarpeet ja oikeudet saada yhdenvertaisesti palveluja että kuntien taloudelliset ja toiminnalliset sekä henkilöstövoimavaroihin perustuvat mahdollisuudet vastata palvelutarpeisiin. Kunnalla on oltava myös kyky tarvittaessa itse vastata palvelujen tuottamisesta. Kuntarakenneuudistuksesta huolimatta on kuitenkin eräitä sellaisia kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluja, joiden järjestämisestä säädetään kuntaa laajemmalla alueella tai joiden järjestämisestä muutoin on tarkoituksenmukaista huolehtia kuntien yhteistoiminnalla.

Edellytyksellä pyritään varmistamaan myös mahdollisuudet toiminnan kehittämiseen. Riittävät taloudelliset sekä henkilöstövoimavarat ovat edellytys kunnan ja koko alueen elinvoimalle ja kehittämiselle.

Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne. Hallitusohjelman mukaan vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen. Työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne 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.

Kunnan tulisi selvittää kuntien yhdistymistä, jos se täyttää sekä työpaikkaomavaraisuutta että työssäkäyntiä koskevat selvityspe-

rusteet. Vaikka kunnalla ei olisi selvitysvollisuutta edellä mainituilla perusteilla, sen tulisi selvittää yhdistymistä yhdyskuntarakenneperusteen täytyessä. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenneperusteet osoittaisivat lisäksi selvityssuunnan, eli sen, minkä kunnan tai kuntien kanssa selvitys on vähintään tehtävä. Kuntien, jotka muodostavat työssäkäynti- tai yhdyskuntarakenneperusteen perusteella yhtenäisen alueen, tulisi selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä.

Työpaikkaomavaraisuudella tarkoitetaan kunnan työssäkäyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhdetta. Vahva työpaikkaomavaraisuusaste kuvaa kunnan elinvoimaisuutta, kilpailukykyä ja kykyä vastata alueensa elinkeinotoiminnan kehittämisestä. Työpaikkaomavaraisuusperuste täytyisi, mikäli kunnan työpaikkaomavaraisuus on alle 80 prosentin.

Työssäkäyntitarkastelu perustuu Tilastokeskuksen työssäkäyntialueiden pendelöinti-prosentteihin. Pendelöinnillä tarkoitetaan työssäkäyntiä oman asuinkunnan ulkopuolella. Yhdistymiselvityksen tarvetta osoittaisi se, että pendelöinti kuntien välillä on laajamittaista. Työssäkäyntialueiden laajuus vaihtelee ja siihen vaikuttavat muun muassa keskuskunnan koko ja vetovoima alueella. Suurilla työssäkäyntialueilla työssäkäyntiperuste täytyisi, jos kunnasta pendelöinti työssäkäyntialueen keskuskuntaan on vähintään 35 prosenttia. Suurilla työssäkäyntialueilla tarkoitettaisiin Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion työssäkäyntialueita. Muilla työssäkäyntialueilla työssäkäyntiperuste täytyisi, jos kunnasta pendelöinti työssäkäyntialueen keskuskuntaan on vähintään 25 prosenttia.

Yhdyskuntarakenneperuste kokoaisi yhteen selvitykseen aluetta, jolla maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteisen päätöksenteon tarve on suurin. Yhdyskuntarakennetarkastelu perustuisi Suomen ympäristökeskuksen taajamaluokitteluun. Yhdyskuntarakenneperuste täytyisi ensinnäkin, jos alueen yhdyskuntarakenne muodostuu useamman kunnan alueelle ulottuvasta keskustaajamasta. Lisäksi peruste täytyisi, jos keskustaajamaan yhteytyvä lähitaajama ylittää kunnan rajan tai keskustaajaman kasvupaine muutoin kohdis-

tuu merkittävästi toisen kunnan alueella olevaan lähitaajamaan.

Helsingin metropolialueella haasteet alueen yhdyskuntarakenteen yhtenäiselle suunnittelulle ja maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiselle ovat kaikkein suurimmat. Helsingin metropolialueen erityispiirteiden huomioon ottamiseksi laissa säädettäisiin erikseen alueella sovellettavista työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevat perusteet korvaavista selvityspenusteista. Metropolialueen kuntien tulisi selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämis- tarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi. Selvitysalueiden olisi lisäksi muodostettava toiminnallinen kokonaisuus ja oltava perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta. Metropolialueen kuntien muodostamiin selvitysalueisiin voisi kuulua niiden lisäksi myös alueen ulkopuolisia kuntia, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi.

Kunnan taloudellinen tilanne. Kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityspenusteen tarkoituksena on vahvistaa kunnan taloudellista kantokykyä vastata palveluiden järjestämisestä, rahoituksesta ja tuottamisesta.

Kunnan taloudellisen tilanteen perusteella tarve selvittää kuntien yhdistymistä olisi ensinnäkin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevilla kunnilla (niin kutsutut kriisikunnat), joiden rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut alittavat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n perusteella annetun valtioneuvoston asetuksen raja-arvot kahtena vuonna peräkkäin.

Lisäksi edellytys täytyisi 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. Selvitystarvetta osoittaisi, 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.

Selvitysalueesta poikkeaminen

Suomen alueiden erilaisuuden huomioon ottamiseksi laissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta poiketa selvityspenusteiden osoittamasta selvitysalueesta. Selvityspenusteiden osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin ensinnäkin poiketa, jos tällöin muodostuu kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus. Toiseksi perusteiden osoittamasta alueesta voitaisiin poiketa, jos se olisi tarpeen erityisen harvan asutuksen vuoksi toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi. Lisäksi poikkeaminen olisi mahdollista suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Poikkeaminen ei kuitenkaan olisi automaattista, vaan sen edellytyksiä arvioitaisiin kaikkien poikkeusperusteiden osalta suhteessa kunnan riittäviin edellytyksiin vastata lakisääteiden palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Vaihtoehtoisen toiminnallisen kokonaisuuden muodostumisen ja erityisen harvan asutuksen perusteella poikkeaminen ei tulisi lisäksi kyseeseen, jos se estäisi alueen muita kuntia muodostamasta toiminnallisen kokonaisuuden.

Koska Helsingin metropolialueen kuntia koskevat selvityspenusteet ottavat jo lähtökohtaisesti huomioon alueen erityispiirteet, alueen kuntiin ei sovellettaisi säännöksiä selvitysalueesta poikkeamisesta.

Uudistuksen ohjaaminen ja seuranta

Laissa edellytettäisiin, että kunnat tekevät yhdistymiselvitykset ja niihin perustuvat yhdistymisesitykset viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014.

Laissa säädettäisiin myös kuntien velvollisuudesta ilmoittaa valtiovarainministeriölle viimeistään 30 päivänä marraskuuta 2013, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää laissa edellytetystä kuntien yhdistymistä.

Laissa säädetyt selvityspenusteet ja niitä koskeva poikkeamismenettely ohjaisivat kuntarakenneuudistuksen toteuttamista. Jos kunta katsoisi tarkoituksenmukaiseksi tehdä selvityksen muulla kuin selvityspenusteiden

osoittamalla alueella, sen tulisi hakea valtiovarainministeriöltä poikkeusta selvitysalueesta. Ministeriö voisi myöntää poikkeuksen palvelujen edellyttämää väestöpohjaa koskevasta selvityspusteesta edellä mainittujen vaihtoehtoisen toiminnallisen kokonaisuuden muodostumisen, erityisen harvan asutuksen tai kielellisten oikeuksien turvaamisen perusteella. Ennen poikkeamispäätöksen tekemistä ministeriön tulisi neuvotella niiden kuntien kanssa, joita päätös koskisi.

Sen sijaan työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepuolueen osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa ainoastaan ministeriön määräämän erityisen kuntajakoselvityksen perusteella. Valtioneuvosto voisi päättää kuntien yhteisestä hakemuksesta kuntien yhdistymisestä mainituista selvityspusteista poikkeavalla alueella, mikäli tämä olisi erityisen kuntajakoselvityksen perusteella arvioituna riittävän perusteltua lain tavoitteet ja edellytykset huomioon ottaen. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepuolueista poikkeamisesta ei siten tehtäisi erillisiä poikkeamispäätöksiä.

Poikkeamisenettä tukisi kunnissa tehtävää selvitystyötä ja kuntien yhdistymisten valmistelua. Selvitystyö voitaisiin saada riittävästi liikkeelle myös niillä alueilla, joissa kuntien näkemykset selvitysalueista muutoin poikkeaisivat toisistaan. Lisäksi kunnat saisivat poikkeamisenettä joutua jo valmistelun varhaisessa vaiheessa ministeriön tulkinnan siitä, täyttäsikö selvitysalue lain mukaiset uuden kunnan muodostamisen edellytykset. Poikkeamispäätöksellä olisi merkitystä myös kuntien yhdistymisen taloudellisen tuen kannalta, sillä tällöin kunta saisi kuntien yhdistymisavustusta ja avustusta selvityksen kustannuksiin myös perusteista poikkeavalla alueella.

Kuntien ilmoituksia selvitysalueista ja muuta poikkeamisenettä joutua tuottamaa tietoa hyödynnettäisiin myös hallituksen arvioissa kuntaudistuksen etenemistä vuoden 2013 lopussa.

Jos kunta ei ole viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014 tehnyt laissa edellytettyä selvitystä tai yhdistymisesitystä, valtiovarainministeriö voisi tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta alueella. Säännös olisi luonteeltaan lain toistaiseksi

voimassa olevia säännöksiä täydentävä. Siten lain 4 luvun säännösten perusteella erityinen kuntajakoselvitys voidaan määrätä toimitettavaksi edellä mainitusta määräajasta poiketen.

Valtioneuvoston toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta

Esityksessä ei laajennettaisi valtioneuvoston toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä kuntien valtuustojen sitä vastustaessa. Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuisi pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Ainoa poikkeus tästä olisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn kytketty valtioneuvoston toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä.

Lisäksi valtioneuvosto voi kuten nykyisinkin hylätä kuntien esityksen yhdistymisestä, jos yhdistyminen olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Hallitusohjelman mukaisesti erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyä tehostetaan säätämällä valtioneuvostolle mahdollisuus ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin, jos kunnan kyky peruspalvelujen järjestämiseen on vaarantunut eivätkä kuntalaiset saa tarvitsemiaan palveluja. Tämä toteutettaisiin säätämällä lain toistaiseksi voimassa olevissa säännöksissä arviointimenettelyyn kytkeytyvän erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta ja valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntien yhdistymisestä näissä tilanteissa. Esitys perustuu tältä osin voimassa olevan kuntajakolain valmistelleen työryhmän esitykseen.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva kuntajaon muutos tulisi vireille arviointiryhmän ehdotuksesta. Muutoksen valmistelemiseksi edellytettäisiin toimitettavaksi erityinen kuntajakoselvitys, johon osallistuisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan lisäksi alueen muita kuntia. Kuntajakoselvittäjän tekemä ehdotus kunnille voisi koskea 1) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymistä olemassa olevaan kuntaan, 2) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan alueen jakamista kahden tai useamman kunnan kesken tai

3) useamman kuin kahden kunnan yhdistymistä. Lisäksi ehdotukseen voisi tarvittaessa sisältyä kunnan osan osien siirtäminen toiseen kuntaan.

Jos kaikki kunnat hyväksyisivät kuntajakoselvittäjän ehdotuksen kuntien yhdistymisestä, ne tekisivät siitä esityksen ministeriölle. Muutoin esityksen tekisi kuntajakoselvittäjä. Valtioneuvosto voisi päättää kuntien yhdistymisestä, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Lisäksi edellyttäisiin, että kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Valtioneuvostolla olisi lopullinen harkintavalta siitä, toteutetaanko kuntajakoselvittäjän esittämä kuntien yhdistyminen.

Valtioneuvoston päätöksenteko olisi edellä mainituissa tilanteissa poikkeuksellisesti mahdollista ilman kuntien valtuustojen yhteistä esitystä kuntien yhdistymisestä. Tästä syystä myös muutoksenhakusäännöksiä muutettaisiin siten, että näissä tilanteissa kunnilla olisi muutoksenhakuoikeus valtioneuvoston kuntajaon muutosta koskevasta päätöksestä.

Henkilöstön asema

Kuntien henkilöstön asema muutosprosessissa turvattaisiin nykyisen tasoisena. Siten kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin edelleen liikkeenluovutukseksi. Vuosien 2014–2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirryy uuden kunnan palvelukseen, työnantajalla ei olisi oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Irtisanomiskielto koskisi kaikkia kuntien yhdistymisessä mukana olevia kuntia ja olisi voimassa viisi vuotta kuntien yhdistymisen voimaantulosta.

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnille tarjottaisiin tukea laissa edellytettyjen yhdistymisselvitysten tekemiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi kuntia kannustettaisiin tekemään tarvittavat kuntarakenteen muutokset suuntaamalla kunnille yhdistymisavustusta ja korvaamalla mahdol-

liset yhdistymisestä johtuvat valtionosuuden menetykset.

Selvitysvaihetta varten kunnilla olisi mahdollisuus hakea valtiovarainministeriöstä avustusta kuntajakoselvityksen kustannuksiin. Avustusta voitaisiin maksaa myös uuden kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos selvityksessä on mukana kunnan taloutta koskevan selvitystarveperusteen täyttävä kunta. Avustuksista päättää ministeriö. Valtioneuvoston määräämän erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset maksettaisiin kuten nykyisinkin valtion varoista.

Yhdistymisavustusten maksamista jatkettaisiin kuntarakenneuudistukseen liittyvissä vuosien 2014–2017 alusta voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Koska yhdistymisavustuksilla on tarkoitus tukea kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisen kuntarakenteen muodostumista, yhdistymisavustusta ei maksettaisi selkeästi selvityserusteiden vastaisissa kuntien yhdistymisissä. Yhdistymisavustusta voisi saada alle 20 000 asukkaan uudelle kunnalle ainoastaan, jos valtiovarainministeriö on myöntänyt selvitysalueelle poikkeuksen. Työssäkäyntitai yhdyskuntarakenneperusteiden vastaisesti ilman keskuskuntaa muodostetulle kunnalle yhdistymisavustusta myönnettäisiin vain, jos kuntien yhdistymisesitys perustuu erityiseen kuntajakoselvitykseen. Yhdistymisavustuksen saamiseksi edellyttäisiin lisäksi kuntien tekävän yhdistymisesityksen viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014.

Yhdistymisavustukset olisivat tasoltaan vastaavia kuin vuoden 2013 alussa voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Tuen määrätymisperusteita muutettaisiin kuitenkin vastaamaan kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisten kuntien muodostamista siten, että tuen suuruus olisi nykyistä enemmän kytköksissä yhdistyvien kuntien lukumäärään ja uuden kunnan asukasmäärään. Yhdistymisavustus olisi kuntien yhdistymistä kohden 2–10 miljoonaa euroa. Enimmäismäärä yhdistymisavustusta maksettaisiin kuntien yhdistymisiin, joissa on osallisena yli 6 kuntaa ja joiden asukasmäärä on vähintään 80 000 asukasta.

Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksettaisiin kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana kunnan taloudellista tilannetta koskevan sel-

vityspäätöksen täyttävä kunta tai kuntia. Lisäosa olisi 150 euroa talousperusteen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden. Lisäosalla pyritään helpottamaan kunnan taloudellista asemaa tilanteessa, jossa uuteen kuntaan yhdistyy yksi tai useampia talousvaikeuksissa olevaa kuntaa.

Yhdistymisavustusten mahdollisia kustannuksia kasvattavia vaikutuksia pyritään ehkäisemään ohjaamalla laissa yhdistymisavustusten käyttöä. Yhdistymisavustukset tulisi käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Kuntien tulisi päättää yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustus käytetään edellä mainittuihin tarkoituksiin. Yhdistymisavustusten käyttöä valvottaisiin osana kunnan talouden ja hallinnon tarkastamista.

Valtionosuuksien menetysten korvaamista jatkettaisiin vuosille 2014–2019. Uudelle kunnalle maksettaisiin kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina vuoden 2019 loppuun saakka korvausta valtionosuuksien vähenemisestä. Korvauksen edellytyksenä olisi yhdistymispäätöksen tekeminen viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014 ja se, että yhdistyminen tulisi voimaan viimeistään vuoden 2017 alusta. Korvaus kestäisi siten yhdistymisen voimaantulovuodesta riippuen 3–6 vuotta ja kannustaisi siten osaltaan yhdistymisen mahdollisimman nopeaan toteuttamiseen.

Kunnanosalitosta koskeva esitysoikeus

Kuntarakennemuutoksen tavoitteiden mukaisten toiminnallisesti ehjien kokonaisuuksien muodostamiseksi kokonaisten kuntien yhdistymisten ohella tulisi edistää myös kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Kunnanosalitokset voivat olla perusteltuja erityisesti kunnan osan suuntautuessa toiminnallisesti muusta kunnasta poikkeavasti tai alueen näkökulmasta esimerkiksi yhdyskuntarakenteen tasapainoisen kehittämisen kannalta.

Kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevia edellytyksiä ei ehdoteta muutettavaksi. Kunnan osan siirtäminen toiseen kun-

taan edellyttäisi siten edelleen pääsääntöisesti kyseisten kuntien valtuustojen hyväksyntää. Muutos voitaisiin tehdä voimassa olevaa kuntajakolakiä ja siinä säädettyjä edellytyksiä vastaavasti myös kunnanvaltuuston vastustuksesta huolimatta.

Esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi tehdä voimassa olevan lain mukaan muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä tai kunnan jäsen. Säännökseen lisättäisiin ministeriön suora esitysoikeus. Nykyisin ministeriö saa kunnan osan siirtämisen toiseen kuntaan vireille vain määräämällä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta. Ministeriön suora esitysoikeus on käytännössä osoittautunut tarpeelliseksi kuntien ja kunnan asukkaiden tekemien esitysten käsittelyvaiheessa ministeriössä. Tällöin on kyse lähinnä siirrettäväksi esitetyn alueen rajausta koskevien teknisluonteisten muutosten tekemisestä joustavasti.

3.3 Kielilakiin ehdotetut muutokset

Kuntarakennemuutos voi vaikuttaa kuntien kielelliseen ulottuvuuteen siten, että vanhoja yksikielisiä ja kaksikielisiä kuntia yhdistyy uusiksi kaksikieliseksi kunniksi. Kuntien yhdistymisen ei eduskunnan perustuslakivaliokunnan linjausten mukaan (PeVM 10/1998 vp) pidä vaikuttaa kunnan kielelliseen asemaan eikä sen pidä heikentää kunnan asukkaiden mahdollisuuksia tulla toimeen omalla äidinkielellään. Lisäksi on kuntajakoa muutettaessa otettava huomioon ne vaatimukset jotka johtuvat perustuslain 122 ja 17 §:stä kun sovelletaan kuntajakolain 4 §:n 4 momenttia kielellisten oikeuksien turvaamisesta (PeVL 33/2009 vp). Näiden periaatteiden konkreettinen soveltaminen tapahtuu yhdistyvien kuntien välisten neuvottelujen jälkeen syntyvässä kuntaliitosesityksessä tai mahdollisessa erityisessä kuntajakoselvityksessä ja valtioneuvoston kuntajaon muuttamista koskevassa päätöksessä. Kuntarakennelakiehdotus sisältää kaksi tähän liittyvää säännöstä, ensinnäkin muutoksen vaikutukset kielellisiin oikeuksiin on arvioitava kuntajaon muutosta selvitettyä ja siitä päätettäessä ja toiseksi kuntien yhdistymissopimukseen on kirjattava periaatteet siitä, kuinka kielelliset oi-

keudet turvataan sellaisissa uusissa kunnissa, jotka tulevat kaksikielisiksi.

Perustuslakivaliokunnan periaatteiden käytännön toteuttamiseksi kielilakiin lisättäisiin säännökset, jotka mahdollistavat kuntin yhdistymisen ilman että liitos vaikuttaa kielteisesti kunnan kielelliseen asemaan tai että uuden kunnan kielellisen vähemmistön asema jää heikommaksi kuin mikä sen asema oli vanhassa kunnassa. Ehdotetut muutokset tukevat hallituksen tavoitetta toteuttaa kuntarakenneuudistus perustuslain 122 §:n tarkoittamalla tavalla samalla kun ne edistävät perustuslain 14 §:ään sisältyviä osallistumisoikeuksia ja perustuslain 17 §:ään sisältyviä kielellisiä oikeuksia.

Kielilaisissa mahdollistettaisiin yksikielisen kunnan ja kaksikielisen kunnan liittyminen sellaiseksi uudeksi kaksikieliseksi kunnaksi, joka muutoin pitäisi määrätä yksikieliseksi sen takia, että laissa säädetty raja-arvot (8 prosenttia tai 3 000 asukasta) alittuvat. Ehdotettu muutos vertautuu yksikielisen kunnan vapaaehtoiseen kaksikielisyteen, sillä yhdistyvien kuntien valtuustot tekisivät asiasta itsehallintonsa puitteissa päätöksen ja esityksen, mutta ratkaisu ei kuitenkaan olisi sidottu kymmenen vuoden määräaikaan kerrallaan, kuten vapaaehtoisen kaksikielisuuden kohdalla, vaan olisi luonteeltaan pysyvä.

Laissa täsmennettäisiin valtion velvollisuutta lähettää kirjelmänsä kaksikieliselle kunnalle kummallakin kielellä. Kirjelmät on jo tällä hetkellä lähetettävä yksikielisille kunnille kyseessä olevan kunnan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Järjestely tukisi kaksikielisiä kuntia kielilain mukaisten velvoitteiden toteuttamisessa kunnan vähemmistökielisiin luottamushenkilöihin ja asukkaisiin nähden. Lisäksi laissa korostettaisiin tarvetta laatia myös muiden kaksikielisten kuntien kunnallisten luottamuselinten kuin valtuuston kokouskutsut ja pöytäkirjat kunnan molemmilla kielillä. Näin toimitaan jo useissa kaksikielisissä kunnissa.

Uuden kaksikielisen kunnan siirtymistä kielilain edellyttämään kahden kielen järjestelmään helpotettaisiin, kun on kyse erilaisien kilpien, liikennemerkkien ja muiden yleisölle tarkoitettujen opasteiden asettamisesta aikaisemmalla yksikielisellä alueella. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan ei var-

sinaista siirtymäaika ole, vaan uuden kaksikielisen kunnan edellytetään täyttävän kielilain mukaiset velvoitteensa silloin, kun kuntajaon muutos tulee voimaan. Siirtymäaika laskettaisiin kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Tämän lisäksi ehdotetaan, että kunnan asettamien kadun- ja tiennimikylttien kohdalla velvollisuus ei olisi samalla tavalla tiukka kuin muiden kylttien ja opasteiden kohdalla.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Vaikutuksista yleisesti

Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on merkittävä muutos nykyiseen kuntajakoon ja kuntakokoon. Esityksen vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, ettei muodostuva uusi kuntarakenne ole vielä tässä vaiheessa tiedossa, koska se määrittyy kuntien selvitysten ja yhdistymistä koskevien päätösten perusteella. Näin ollen myöskään esityksen vaikutuksia ei ole uudistuksen tässä vaiheessa mahdollista tarkasti arvioida.

Esityksen vaikutuksia arvioidaan seuraavassa suhteessa esitettyjen selvityspereiteiden osoittamaan kuntarakenteeseen. Vaikutuksia arvioidaan sekä tavoitellun kuntarakenteen että uusien, vahvojen peruskuntien toiminnan näkökulmista. Lisäksi arvioidaan yhdistymisselvitysten vaikutuksia.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset valtiontalouteen

Kuntarakenteen uudistaminen luo edellytyksiä tehostaa kuntien toimintaa ja vakauttaa kuntataloutta muuttuvissa olosuhteissa. Tämä vaikuttaa myönteisesti koko julkisen talouden, myös valtiontalouteen. Erityisen tärkeää on vakauttaa julkisen sektorin rahoitusasema ja velka kestäväälle tasolle. Talouden vakauttamisella on keskeinen merkitys turvattaessa palvelujen saatavuuden edellytyksiä myös harvaan asutuilla seuduilla, joiden väestönkehityksen näkymät ovat entisestään huonontuneet.

Käynnissä oleva väestörakenteen muutos vaikuttaa koko julkisen talouden rahoitus-

pohjaan. 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 epäedullisemmäksi 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 järjestämistä vastaavalla 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, pidempään työuriiin, palvelujen tuottavuuden kasvamiseen ja korkeamman kasvupotentiaalini hyödyntämiseen. Jos toimenpiteitä ei pystytä toteuttamaan vaikuttavina, on uhka että velkaantumiskehitys ja alijäämäongelma entisestään kärjistyy.

Yhdistymisavustusten maksamisen lähtökohtana on tukea monikuntaliitosten toteutumista. Valtiontalouden vuosien 2014-2017 kehyspäätöksessä on arvioitu, että ehdotetun lain mukaiset valtion maksamat yhdistymisavustukset olisivat yhteensä noin 175 miljoonaa euroa. Tämä on saatu laskennallisesti olettamalla, että vuosina 2014-2017 toteutuisi noin 50 kuntien yhdistymistä. Määrärahan tarpeeseen vaikuttaa luonnollisesti

muodostettavien uusien kuntien kokonaisuus. Laskelmassa on otettu huomioon se, että lähtökohtaisesti avustusta ei maksettaisi kuntien yhdistymisiin, joissa uuden kunnan asukasmäärä on alle 20 000. Nämä saisivat yhdistymisavustusta vain poikkeusperustein.

Valtionosuuksien vähenemisen korvauksen määrä ja kesto riippuisi kuntien yhdistymisajankohdasta. Vuonna 2014 toteutuville yhdistymisille korvausta maksettaisiin kuuden vuoden ajan, sen sijaan vuonna 2017 toteutuville vain kolmena vuonna. Korvausten arvioidaan olevan enimmillään yhteensä noin 150 miljoonaa euroa. Korvauksista ei kuitenkaan tulisi ylimääräistä menoerää valtiontalouteen, koska vastaava vähennys toteutuisi myös kuntien valtionosuuksissa.

Kunnille tarjotaan tukea laissa edellytettävien yhdistymiselvitysten tekemiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Kuntien kesken tehtävien yhdistymiselvitysten erilliskustannukset ovat selvityksen laajuudesta, siihen liittyvistä taustaselvityksistä ja mukana olevien kuntien lukumäärästä riippuen arviolta 15 000—60 000 euroa selvitystä kohden.

Laissa säädettäisiin myös kuntarakennemuutosten toteuttamiseen liittyvästä mahdollisuudesta toimittaa valtion erityisiä kuntajakoselvityksiä, jos kunnat eivät ole tehneet laissa edellytettäviä selvityksiä ja esityksiä määräaikaan mennessä. Erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset maksetaan valtion varoista. Kustannukset ovat selvityksen laajuudesta ja mukana olevien kuntien lukumäärästä riippuen noin 50 000—100 000 euroa selvitystä kohden.

Vaikutukset kunnallistalouteen

Kuntauudistuksen tavoitteena on kestävä ja vakaa kuntatalous. Kestävä kuntatalous turvaa rahoituksellisen liikkumavaran vanhenevan väestön palvelutarpeisiin horjuttamatta kunnan rahoituksellista vakautta. Kuntataloudessa rahoituksen tulee olla vakaata ja ennustettavaa talouden eri suhdannevaiheissa. Resurssiltaan vahvoilla ja vakailta kunnilla on toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ikärakenteen vanhentuessa voimakkaasti tulevina vuosina. Kuntarakennemuutoksella tavoitellaan myös kuntien tuloksellisuuden parantamista.

mista vastauksena kunta-alan kestävyysvaajeseen eli tulojen ja menojen epätasapainoon.

Kuntakoon kasvaminen tasaa palvelujen järjestämisen kustannuseroja ja pääsääntöisesti lisää uuden kunnan kantokykyä yllättävien kustannuslisäysten ja tulomenetysten kohdatessa kuntaa. Tuotettujen palvelujen yksikkökustannukset vaihtelevat kuntien välillä suuresti väestöpohjan ja tuottajayksikön koon mukaan. Toiminnan laadun ja tehokkuuden vaihtelu on suurinta pienissä yksiköissä. Nämä ovat lisäksi haavoittuvimpia esimerkiksi henkilöstön saatavuusongelmille. Väestön ikääntyminen ja muuttoliike aiheuttavat eniten ongelmia asukasmäärältään pienissä kunnissa, joissa kunnan taloudellinen tilanne on jo valmiiksi heikko. Kuntakoon kasvattaminen ei kuitenkaan yksittäisenä toimena alenna yksikkökustannuksia ja paranna kuntatalouden vakautta, jos siihen ei liity kustannustehokkuutta parantavia palveluverkon ja toimintatapojen uudistuksia. Tämän kehittämispotentiaalin hyödyntäminen on ollut tuloksellista esimerkiksi erityisen vaikeassa taloudellisissa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyssä, joissa on voitu turvata kunnan palvelutarjonta vakauttamalla tulo-, meno- ja velkaantumiskehitystä myös pidemmällä aikavälillä.

Vanhoilla kustannus- ja palvelurakenteilla yksikkökustannusten ja menojen kasvu jatkuisi nopeana myös uudessa suuremmassa kunnassa. Väestörakenteen ikääntyessä vanhuspalvelujen kysyntä kasvaa ja työvoiman niukkuus hankaloittaa kustannuskehityksen hallintaa. Sen sijaan muiden palvelujen kysyntä vähenee, joka edelleen lisää yksikkökustannuksia ja lisää painetta toimintojen järjestämiseen uudella tavalla.

Kuntatalouden rahoitukseen liittyy monia ongelmia. Epävakaa tulopohja saattaa kiihdyttää menojen kasvua, vaikeuttaa taloussuunnittelua ja peruspalvelujen järjestämistä sekä kärjistää kuntatalouden ja valtiontalouden kestävyysongelmaa. Tulopohjan epävakaus liittyy kunnan yksipuoliseen toimialarakenteeseen. Kuntakokoa kasvattamalla toimialarakennetta on pitkällä tähtäimellä mahdollista monipuolistaa, jolla on myönteinen vaikutus myös kunnan veropohjan vahvistamiseen uudessa kunnassa. Kuntien kyky va-

rautua tuleviin, mahdollisesti kasvaviin investointeihin vahvistuu.

Esityksen keskeinen tavoite on muodostaa kuntia, joilla väestöpohjan sekä taloudellisten ja henkilöstövoimavarojen perusteella on edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Erillisen talouskriteerin perusteella pyritään selvittämään millaisten kuntien talous on viimeisten tilinpäätösten perusteella heikko tai se on kriisiytymässä. Talouskriteerin tarkoituksena on varmistaa kunnan taloudellinen kantokyky vastata peruspalveluiden järjestämisestä, rahoituksesta ja tuottamisesta.

Vuosien 2010—2011 tilinpäätösten perusteella 6 kuntaa täyttää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan kriteerin. Tämän lisäksi vuosien 2009—2011 talouskriteerin perusteella yhteensä 36 kunnan talous on kriisiytymässä. Nämä kunnat ovat tyypillisesti pieniä, alle 4 000 asukkaan kuntia. Tällaisia kuntia on yhteensä 21. Alle 10 000 asukkaan kuntia on yhteensä 32. Lisäksi keskisuuria kuntia (asukasluku 10 000—50 000) on yhteensä 10.

Tarkastelussa mukana olevat tilinpäätös- vuodet ovat olleet hyviä kuntataloudessa. Kuntien taloudellisen aseman odotetaan selvästi kiristyvän tulevina vuosina, koska väestörakenteen muutos alkaa vaikuttaa kunnissa koko painollaan. Tämän vuoksi voidaan arvioida, että varsinkin taloudeltaan kriisiytyvien kuntien määrä tulee kasvamaan lähivuosina. Taloudellisen aseman kiristyminen merkitsee näille kunnille lainakannan ja tulo-veroprosenttien nousua, sekä kasvavaa alijäämäisyyttä. Tätä kautta kunta joutuu tasapainottamaan talouttaan kaikkia toimintasektoreita koskevilla voimakkailla saneeraus-toimenpiteillä, jotka eivät välttämättä ole silti riittäviä pidemmällä tähtäimellä.

Kuntien yhdistymisten taloudelliset vaikutukset riippuvat ennen muuta kunnan toimintaympäristöstä ja kuntaliitoksen toteutuksesta. 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. Hyö-

dyt alkavat realisoitua asteittain muutaman vuoden jälkeen, mikäli uusi kunta kykenee hyödyntämään liitokseen sisältyvän kehittämis-potentiaalin. 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.

Yhdistymisten alkuvuosina myös kuntien työvoimakustannukset kasvavat. Työvoimakustannusten kehitykseen vaikuttavat henkilöstön irtisanomiskielto sekä se, millaisella henkilöstöpolitiikalla yhdistyvien kuntaorganisaatioiden palkat ja muut palvelussuhteen ehdot yhdenmukaistetaan. Kuntarakennuudistus merkitsisi satoja liikkeenluovutuksia, jotka aiheuttavat usealle vuodelle ulottuvan palkkojen ja muiden palvelussuhteen ehtojen harmonisointitarpeen.

Kuntarakennuudistus nostaa hetkellisesti kuntien tietohallintokustannuksia tietojärjestelmiä uudistettaessa. Myös nykyisten järjestelmien ylläpidon kustannustason kehitys vaikuttaa kokonaiskustannuksiin. Pitkällä aikavälillä esitys tulee laskemaan tietoteknologiakustannuksia, koska hankinnat tehdään isommissa yksiköissä ja hallinnollisten rakenteiden purkaminen pienentää muun muassa hankittavien lisenssien määrää ja päällekkäistä työtä. Toisaalta tietojärjestelmiä uudistettaessa tulee tehdä myös toiminnallisia uudistuksia, jotta tietoteknologiasta saatavat hyödyt konkretisoituvat tehokkaasti tuottavuutta edistävällä tavalla. Esitys mahdollistaa tällaisen toimintatapojen ja rakenteiden uudistamisen.

Osa tietohallinnon palveluista ja eri toimialojen käyttämistä palveluista on jo nyt yhteiskäytössä alueilla. Esitys tulee johtamaan tietojärjestelmien uudistamiseen erityisesti sellaisilla alueilla, joissa tietohallinnon palveluita ja tietojärjestelmiä ei ole yhdenmukaistettu. Hankintojen tarve vaihtelee alueittain.

Vaikka yhdistymisten ensimmäisille vuosille kohdentuu monia menojen kasvupaineita, toteutuneissa liitoksissa uuden kunnan menokehitys ei ole poikennut oleellisesti muista kunnista. Vuonna 2009 toteutuneen 32 yhdistymisen osalta 16 kunnassa menot kasvoivat enemmän kuin muissa kunnissa, yhtä monessa uudessa kunnassa menokasvu oli keskimääräistä matalampi vuosina 2009—2011. Edellä mainittuina vuosina kuntien toimintamenot kasvoivat yhteensä 9,8 prosenttia, yhdistyneissä kunnissa kasvu oli 10,2 prosenttia.

Kuntarakennuudistuksen tavoitteiden mukaisen kuntien muodostumista tuettaisiin maksamalla kunnille yhdistymisavustuksia. Yhdistymisavustusta maksettaisiin porrastusti kolmen vuoden ajan. Enimmillään yhdistymisavustus olisi 10 miljoonaa euroa. Tällöin yhdistyviä kuntia tulisi olla vähintään seitsemän ja uuden kunnan asukasluku olisi yli 80 000 asukasta. Yhdistymisavustus kannustaisi monikuntaliitoksiin ja asukasluvultaan riittävän suurten kokonaisuuksien muodostamiseen. Esitetyn talousperusteen mukaisen kriisikuntien ja kriisiytymässä olevien kuntien osalta liitoksiin kannustettaisiin asukasmääräisen lisäosan kautta, joka vastaisi tasoltaan kuntien harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille.

Uusille kunnille maksettaisiin valtionosuuden vähenemisen korvausta vuoteen 2019 saakka. Maksukauden pituus määräytyy kuntajaon muutoksen alkamisesta. Vuonna 2014 toteutuille yhdistymisille korvausta maksettaisiin kuuden vuoden ajan, vuoden 2017 alusta toteutuille kolmena vuonna. Aikaisempina vuosina yhdistymisten valtionosuusmenetykset ovat aiheutuneet lähes kokonaisuudessaan verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen muutoksesta. Nämä ovat koskeneet tyypillisesti keskusseutujen ympärille tehty liitoksia. Nykyisellä valtionosuusjärjestelmällä tilanne ei muuttuisi oleellisesti. Esityksen mukaisten yhdistymisten ulottuessa entistä enemmän myös syrjäisimmille seuduille, valtionosuusmenetyksiä tulisi aikaisempaa useammin harvaan asuttujen seutujen määräytymistekijöistä. Kaikissa yhdistymisissä korvauksia ei kuitenkaan tarvittaisi, sillä myös valtionosuuksi-

en kannalta kannustavia tapauksia esiintyy, varsinkin niillä alueilla, jotka eivät ole kaupunkiseutujen välittömässä tuntumassa ja jotka eivät ole syrjäisyysaliojen piirissä.

Valtionosuusmenetyksiä on arvioitu verotuloihin perustuvan tasauksen perusteella. Yhdistymisten aiheuttama valtionosuuden väheneminen merkitsisi noin 150 miljoonan euron pienennystä kuntien tuloihin.

Kuntauudistuksen yhteydessä valmistellaan myös valtionosuusjärjestelmän uudistamista. Asiaa koskevan asettamispäätöksen mukaisesti arvioidaan mahdollisuuksia pienentää yhdistymisten aiheuttamia valtionosuusmenetyksiä. Uuden valtionosuusjärjestelmän on tarkoitus olla voimassa vuoden 2015 alusta.

Kuntarakennemuutosten toteuttamiseksi kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos laissa mainitut selvitystarvetta osoittavat edellytykset täyttyvät. Yhdistymiselvityksen tulisi pohjautua riittävän laajaan valmisteluun ja tuoda esille kuntien päätöksenteon pohjaksi erityisesti yhdistymisellä saavutettavat edut ja haitat. Kunnat voisivat tehdä yhdistymiselvityksiä joko omana virka- tai luottamushenkilötyönä taikka ostaa konsulttiapua selvityksen käytännön läpiviemiseen. Käytännössä viime vuosien aikana tehdyissä selvityksissä on pääsääntöisesti käytetty tukena ulkopuolista asiantuntijaa, koska selvityksiin erikoistuneilla konsulteilla on ollut tarjota selvityksiin valmis toimintamalli ja selvityksissä on katsottu tarvittavan kuntien organisaation ulkopuolista tilanteen arvioijaa.

Yhdistymiselvityksissä kustannuksia aiheuttavat mahdollisten konsulttipalkkioiden ohella myös muut erilliskustannukset kuten taloudellisen selvityksen tai muun tilastomateriaalin teettäminen, ilmoitus- ja painatuskustannukset sekä mahdollinen kyselytutkimuksen teettäminen. Kustannukset ovat olleet viime vuosina toteutetuissa selvityksissä pääsääntöisesti 15 000—60 000 euroa riippuen selvityksen laajuudesta, siihen liittyvistä taustaselvityksistä ja selvityksessä mukana olevien kuntien lukumäärästä. Selvityskustannuksiin myönnetään avustusta valtion varoista.

Yhdistymiselvitysten erilliskustannuksissa ei ole huomioitu kuntien oman virka- ja luottamushenkilöiden työpanosta selvityksessä.

Kuntien omien resurssien käyttö selvityksen toteuttamisessa on välttämätöntä selvityksen onnistumiseksi. Työpanoksen suuruus riippuu selvityksen laajuudesta ja organisoinnista. Usein kuntien eri palvelusektoreiden asiantuntijoista asetettujen valmisteluryhmien ja selvitystoimikuntien ohella tarvitaan runsaasti virkatyönä tehtävää taustavalmistelua ja -selvityksiä.

Vaikutukset aluekehitykseen, työllisyyteen ja yrityksiin

Esityksen aluekehitysvaikutukset riippuvat ennen muuta uuden kunnan toimintaympäristöstä ja kuntien yhdistymisen toteutuksesta. Koska aluekehityksen edistämiseen tarvitaan vahvaa yhteistä tahtotilaa ja tarmokkuutta, korostuu yhdistymisen toteutuksessa vahvan keskinäisen luottamuksen ja hyvän kehittämislämpöpiirin merkitys.

Nykyistä vahvemmat kuntatoimijat ovat vahvempia myös elinkeinon edistämässä. Siten uudistus luo edellytyksiä vahvemmalle ja laaja-alaisemmalle elinkeinopolitiikalle, joka on omiaan parantamaan yritysten toimintaedellytyksiä ja sitä kautta kilpailukykyä. Yritykset edellyttävät sijaintialueeltaan tehokasta toimintaympäristöä, joka tarjoaa riittävät resurssit osaavan työvoiman, saavutettavuuden, toimitilojen ja yrityksestä riippuen myös lähimarkkinoiden suhteen. Tässä suhteessa resursseiltaan ja sijainniltaan riittävän vahva kunta on suurten yritysten kannalta avainasemassa. Uudistuksen yritysvaikutukset ovat kuitenkin pitkälti välillisiä ja riippuvat olennaisesti siitä, millaisia muutoksia kuntien hallinnollisissa ja toiminnallisissa käytännöissä rakenneuudistuksesta seuraa.

Suuremman kunnan alue voi tuoda alueelle lisää yrittäjiä. Kunnan järjestämisvastuu palveluiden osalta voi helpottua, jos myös palveluntarjoajia olisi enemmän. Kuntakoon kasvaminen aluekehityksen näkökulmasta johtaa myös turhan kuntien välisen elinkeinopoliittisen kilpailuasetelman tasoittumiseen ja päällekkäisyyksien poistumiseen. Suuremman alueen yhtenäinen maankäytön suunnittelu poistaa pirstaleisuutta ja mahdollistaa laajempien toiminnallisten kokonaisuksien muodostumista. Alueen yhtenäinen maankäytön suunnittelu parantaa asukkaiden

viihtyvyyttä, ja lisäksi asutuksen, yritystonttien ja yritysikiinteistöjen sijoittuminen on koko alueen näkökulmasta suunnitellumpaa. Suurempi kunnan alue mahdollistaa myös uusien ja useampien paikallisten ominaispiirteiden tuomien mahdollisuuksien hyödyntämistä. Esimerkiksi matkailukohteiden tuoteistamisessa avautuu kuntaliitoksen myötä uusia mahdollisuuksia.

Riittävän monipuolinen elinkeinorakenne ja menestyvät yritykset koko alueella tukevat työllisyyttä ja kilpailukykyä sekä kulutus- kysyntää. Myös kuntien talous on usein vahvemmalla pohjalla, kun väestön ja työvoiman määrä on suuri. Kuntakoon kasvamisella voi olla positiivisia vaikutuksia paikkakunnan vetovoimaisuuteen. Vetovoimaisuus kasvaa, kun asukkaiden luottamus suuremman kunnan kykyyn selviytyä palveluvelvoitteestaan kasvaa. Paikkakunnan vetovoimaisuus asukkaiden näkökulmasta heijastuu myös yritystoiminnan sijoittumisedellytyksiin.

Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan

Nykyisin kuntien veroprosenttien väliset erot ovat suuria ja ilman kuntarakenteen uudistamista ero kuntien välillä tulee kasvanemaan entisestään. Esitys voi johtaa veronmaksajan näkökulmasta verorasitusta tasaviin vaikutuksiin. Väestön lisääntyessä myös sosioekonomiset erot alueen sisällä voivat tasoittua, mikä vähentäisi eriytymisen yhteiskunnallisesti haitallisia seurauksia.

Kuntakoon kasvaessa matka- ja aikaetäisyydet työpaikkoihin ja palveluihin voivat kasvaa, ja liikkumistarpeen lisääntyminen voi aiheuttaa kotitalouksille lisäkustannuksia. Etäisyyden lähimmästä kauppapalvelusta voidaan olettaa vaikuttavan liikkumistavan valintaan sekä auton omistamisen ja sillä liikkumisen yleisyyteen. Jos palvelut sijaitsevat joukkoliikenteen ulottumattomissa, on sinne kuljettava omalla autolla. Riittävät palvelut lähietäisyydellä tai hyvien joukkoliikenneyhteyksien varrella mahdollistavat esimerkiksi vanhusten asumisen pidempään omassa kodissaan.

Kotitalouksien taloudelliseen asemaan saattaa vaikuttaa se, että kuntien yhdistyessä kunnalliset maksut ja taksat harmonisoidaan

yhteneviksi koko uuden kunnan alueelle. Yhdistymisellä voidaan toisaalta mahdollistaa monipuolisemmat erityispalvelut ja esimerkiksi palveluiden parempi saavutettavuus uusien palvelumuotojen myötä.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Vaikutukset kuntien viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin

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. Suuremmassa yksikössä on paremmat mahdollisuudet ottaa käyttöön sähköistä asiointia, etäpalveluja ja muita uusia toimintamalleja. Suuremmalla kunnalla on myös paremmat resurssit hallita yhteistyötä yritysten kanssa.

Suurempi kuntakoko aiheuttaa muutoksia kunnan toimijaverkostoon ja eri kehittäjäorganisaatioiden välisiin suhteisiin (esimerkiksi koulutus- ja oppilaitokset, elinkeino-yhtiöt, kolmas sektori). Toimijoiden määrä alueella kasvaa ja monipuolistuu. Tämä aiheuttaa tarvetta karsia päällekkäiset organisaatiot. Toisaalta muutos edellyttää verkostojen uudelleen muotoutumista ja uusien yhteisten toimintatapojen kehittämistä. Kuntien koon kasvaessa kuntien viranomaistoimintoja suorittavien yksiköiden määrä valtakunnan tasolla ja alueellisesti vähenee. Aiemmin useassa kunnassa suoritettuja toimintoja ja päätöksiä tehtäisiin jatkossa yhdessä kunnassa tai organisaatiossa. Nykyisellään kuntayhteistyönä suoritettavia tehtäviä voitaisiin jatkossa toteuttaa yhden kuntaorganisaation ja johdon alaisena. Yhteistoimintajärjestelyjen väheneminen selkeyttäisi nykyisin varsin monimutkaisia ja -portaisia hallintorakenteita.

Kuntakoon kasvaessa viranomaistehtäviin liittyvää erityisosaamista voidaan keskittää. Osaamisen keskittäminen johtaa laadukkaampiin palveluihin. Myös 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.

Kuntarakennemuutoksesta huolimatta on kuitenkin eräitä sellaisia kuntien järjestämistä vastuulla olevia palveluja, joiden järjestämisestä säädetään kuntaa laajemmalla alueella tai joiden järjestämisestä muutoin on tarkoituksenmukaista huolehtia kuntien yhteistoiminnalla. Esimerkiksi toisen asteen koulutus sekä sosiaali- ja terveydenhuolto vaativat tulevaisuudessakin kuntien yhteistoimintaa.

Yhdistymisselvitys nostaa esiin yhdistymisellä saavutettavat etuja ja haittoja, minkä perusteella kunnallisen päätöksentekijän on helpompi ottaa yhdistymiseen kantaa. Selvityksessä voidaan arvioida kuntajaon muutoksen vaikutuksia muun muassa kuntatalouteen ja kuntien elinvoimaisuuden turvaamiseen, kunnalliseen palvelurakenteeseen, infrastruktuurin kehittämisen mahdollisuuksiin sekä kuntien henkilöstötarpeeseen. Selvityksen perusteella voidaan hahmottaa mahdollisen uuden kunnan toimintaa verrattuna nykyisten kuntien tilanteeseen ja sen pohjalta arvioida, onko kuntajaon muuttamiselle edellytyksiä.

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

Esityksen vaikutuksesta kuntien maantieteellinen koko ja väestömäärä kasvaisivat nykyisestä merkittävästi. Kuntarakenteen muuttuminen näin paljon vaikuttaisi merkittävästi myös aluehallinnon toimijoihin ja niiden aluejaon perusteisiin. Esitys voi välillisesti vaikuttaa tarpeeseen sovittaa yhteen valtion aluehallinnon ja maakuntaliittojen tehtä-

viä vastaamaan paremmin muuttuvaa kuntarakennetta.

On oletettavaa, että uudistuksessa useiden nykyisten maakuntien kuntaluku pienenee merkittävästi. Lisäksi voidaan pitää todennäköisenä, että kuntaliitoksia tehdään nykyisten maakuntarajojen yli, jolloin osa maakunnista menettää alueitaan kuntaliitosten kautta. Yksittäiset kuntajakopäätökset saattavat muuttaa maakuntajako merkittävästikin.

Kuntarakennemuutoksella on vaikutusta aluehallintovirastojen kuntiin kohdistuviin tehtäviin. Aluehallintovirastojen toimialueet ovat laajoja niin maantieteellisesti kuin väestöllä mitaten ja niiden aluejakoon kuntarakennemuutos ei aiheuta suuria muutospaineita. Yli maakuntarajojen tapahtuvat kuntaliitokset voivat kuitenkin muuttaa toimialueiden rajoja paikoittain. Aluehallintovirastojen aluejako on joka tapauksessa teknisesti uusittava, jos maakuntajako uudistetaan.

Mikään elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus ei voi jäädä maakuntaa pienemmäksi, minkä vuoksi kuntarakenteen uudistamisen myötä voi tulla tarpeita ELY-keskusten aluejakojen muuttamiseen.

Valtion paikallistason aluejakojen ovat kihlakuntajako ja siihen perustuvat poliisilaitosten, maistraattien ja ulosoton toimialueet, käräjäoikeuksien tuomiopiirit, syyttäjänvirastojen toimialueet sekä TE-toimistojen toimialueet. Kuntajaon muutokset tulevat vaikuttamaan näihin kaikkiin. Muutokset saattaisivat vaikuttaa muun muassa toimialueisiin, toimipaikkojen sijaintiin sekä toimipisteen yksi- tai kaksikielisyyteen.

Kuntien määrän vähenemisellä ja kuntakoon kasvamisella ei lähtökohtaisesti ole vaikutuksia kunnallisvaalien järjestämiseen, sillä Suomessa on jo nyt erikokoisia kuntia, joissa kunnallisvaalit toimitetaan samojen vaalilain säännösten mukaan. Jos kuntauudistuksen yhteydessä lainsäädäntöä päätetään muuttaa siten, että kunnallisvaaleja varten muodostettaisiin kunnan sisäisiä vaalipiirejä, ovat uudistuksen epäsuorat vaikutukset silloin moninaiset. Eduskuntavaaleissa voi uusien isojen kuntien muodostamisella olla vaikutuksia vaalipiirirajoihin ja sitä kautta eduskuntavaalien suhteellisuuden toteutumiseen.

Kuntauudistuksen myötä saavutettavat rakenteet tulevat vaikuttamaan merkittävästi

seurakuntajakoon ja meneillään olevaan kirkon omaan paikallistason rakenneuudistukseen.

Vaikutukset henkilöstön asemaan

Kuntarakenneuudistuksen 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. Uudistus tulee kuitenkin merkitsemään suuria organisatorisia ja palveluiden järjestämistapaa koskevia muutoksia kuntien yhdistyessä ja kuntien aiemmin muodostamien yhteistyöjärjestelyjen purkautuessa. Muutokset vaikuttavat olennaisesti henkilöstön sijoittumiseen ja tehtäviin.

Kuntarakennemuutoksessa työnantajayksikköjen koko suurenee ja tämän myötä ammattimaisen henkilöstöjohtoon ja henkilöstöhallinnon saaminen kuntaorganisaatioihin helpottuu. Tällä tavoin myös henkilöstöjohtaminen voi tulevaisuudessa tukea paremmin kuntien palvelutuotannon kehittämistä ja tuloksellista toimintaa. Kuntarakenneuudistus edellyttää valmiuksien lisäämistä muutosjohtamiseen ja yleisemminkin kuntaorganisaatioiden muutoskyvykkyyteen. Suuremmassa kuntaorganisaatiossa on paremmat mahdollisuudet kehittää henkilöstön laaja-alaisempaa 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. Uhkana on työvoimapula, erityisesti syrjäisemmillä alueilla ja ammattitaitoisesta työvoimasta. Tavoitteena olevien nykyistä vahvempien kuntien on helpompi rekrytoida myös uutta ammattitaitoista työvoimaa.

Esityksessä turvattaisiin kuntien henkilöstön asema muutosprosesseissa. Siten kunta- jaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin edelleen liikkeenluovutukseksi. Esitys siten pitkälti turvaisi henkilöstön palvelussuhteiden pysyvyyden uudistuksessa. Henkilöstön tehtävät ja työn tekopaikka saattavat kuitenkin muuttua. Henkilön varsinainen palkka voi myös alentua uuden tehtävän tai viran työ- ja virkaehtosopimuksen mukaisen alemman vaativuustason perusteella. 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.

4.4 Ympäristövaikutukset

Ehdotetut kuntarakenneuudistusta koskevat säännökset ja niistä aiheutuva kuntien pinta-alojen kasvaminen ja kuntien määrän väheneminen antavat nykyistä paremmat edellytykset tehdä ympäristön ja yhdyskuntarakenteen kannalta myönteisiä päätöksiä. Kuntarakenteen muutos ei kuitenkaan itsessään takaa tällaista kehitystä. Tämä johtuu erityisesti siitä, että maankäyttöön, rakentamiseen ja ympäristönsuojeluun kohdistuvien päätösten ja ratkaisujen ympäristövaikutuksiin liittyy aina epävarmuutta.

Ehdotettujen säännösten yhteisvaikutukset kohdistuvat erityisesti yhdyskuntarakenteeseen, liikkumistarpeeseen, energiankulutukseen ja ihmisten elinoloihin. Vaikutukset ovat voivat olla sekä positiivisia että negatiivisia.

Esitys edistää maankäyttöä, asumista, liikennettä ja elinkeinopolitiikkaa koskevan yhteisen ohjauksen ja yhteensovittamisen järjestämistä. Suunnittelun ja päätöksenteon tehostuminen korostuu erityisesti kaupunkiseuduilla, joissa yhtenäinen kaupunkirakenne ulottuu keskuskaupungista rajojen yli kehyskuntiin. Esitys mahdollistaa asukkaiden ja yritysten kannalta tärkeiden yhtenäisten asuntomarkkina-, elinkeino-, palvelu- ja joukkoliikennealueita koskevien päätösten keskitetysti.

Esityksellä on myönteisiä vaikutuksia parantaessaan mahdollisuuksia tehdä yhdyskuntarakennetta eheyttäviä ratkaisuja. Esitys todennäköisesti vähentää yhdyskuntarakenteen ulkopuolella sijaitsevien uusien rakentamisalueiden käyttöönoton tarvetta sekä kuormittaa vähemmän kasvillisuutta, eliöitä ja luonnon monimuotoisuutta. Esitys edistää näin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten alueiden käytön suunnittelun tavoitteita erityisesti luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymisen osalta. Maankäytön tehostunut suunnittelu parantaa edellytyksiä vähentää maisemaa, metsiä ja muita luontoalueita pirstovaa lieverakentamista.

Esitys edistää kulttuuriympäristön ja -maiseman säilymistä, koska tarve ottaa käyttöön uusia rakentamisalueita vähenee. Rakennetun ympäristön ja kulttuuriympäristön säilymisen edistämisen osalta ehdotuksella voi olla kielteinen vaikutus keskimääräisen aluetehokkuuden kasvun johdosta jo rakennetuilla alueilla. Näillä alueilla tiivistyvä ja tehokas rakentaminen voi uhata rakennetun ympäristön ja kulttuuriympäristön arvoja.

Esitys tehostaa maankäyttöä ja parantaa näin joukkoliikenteen toteuttamisen edellytyksiä sekä lisää sen käyttöastetta vähentäen henkilöautoilun tarvetta. Esitys vähentää kuntien keskinäiseen kilpailuun perustuvia maankäyttöratkaisuja, jotka voivat hajauttaa seudun yhdyskuntarakennetta tai vaikeuttaa yhdyskuntarakenteen ja joukkoliikenteen kehittämisedellytyksiä.

Esitys lisää yhdyskuntarakenteen energia- ja ekotehokkuutta lisäämällä keskimääräistä aluetehokkuutta erityisesti kaupunkiseuduilla, jonka seurauksena keskimääräiset matka- ja kuljetusetäisyydet lyhenevät. Erityisesti liikenteen energiankulutus ja kasvihuonepäästöt vähenevät. Kuntien pinta-alojen kasvu voi aiheuttaa kuntien reuna-alueiden asukkaiden ja yritysten osalta matkaetäisyyksien, energiankulutuksen ja kasvihuonepäästöjen kasvua, mikäli palvelut keskitetään vain keskustaajamaan. Esityksellä on kokonaisuutena liikkumisen ja päästöjen vähentymisestä johtuvia myönteisiä ilmastovaikutuksia.

Esitys parantaa kokonaisuutena palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta, lisää edellytyksiä lähipalvelujen järjestämiselle sekä to-

dennäköisesti kuntien keskinäisen kilpailun vähentyessä poistaa syitä yhdyskuntarakenteen ulkopuolelle sijoittuvien ja asiointietäisyyksiä kasvattavien suurten kauppakeskusten toteuttamiseen.

Esitys vähentää rakentamiseen käytettävää maapinta-alaa erityisesti yhdyskuntarakenteeseen välittömästi liittyvillä alueilla, joissa edellytykset säilyttää ne sekä maa- ja metsätalous- että virkistyskäytössä paranevat. Esitys edistää näin myös ruokahuollon ja metsätalouden kannalta tärkeiden alueiden säilymistä. Yhdyskuntarakenteen tiivistyminen ja maankäytön tehostuminen vähentää rakentamisesta vapaana olevien alueiden määrää rakenteen sisällä ja voi aiheuttaa lähivirkistysalueiden vähentymistä, mikä voi tältä osin alentaa viihtyvyyttä. Esitys voi lisätä paikallisesti liikenteestä aiheutuvaa melua, jolla voi näillä alueilla olla kielteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen ja viihtyvyyteen. Yhdyskuntarakenteen eheytyminen vähentää kokonaisuutena liikenteen määrää ja siitä aiheutuvaa melua ja edistää näin ihmisten terveyttä ja viihtyvyyttä.

Esityksen myönteisiä ilmastovaikutuksia lisää maankäytön tehostumisesta johtuvat paremmat edellytykset toteuttaa energiatehokkaita ja vähäpäästöisiä alueellisia lämmitysjärjestelmiä.

Rakentamiseen käytettävän maa-alueen pieneminen vähentää tarvittavia investointi- ja käyttökustannuksia sekä rakentamiseen käytettävien luonnonvarojen määrää ja käyttöä.

4.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset palveluiden saatavuuteen ja laatuun

Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti turvata kuntarakenne, joka turvaa palvelujen järjestämisen yhdenvertaisesti koko maassa sekä vahvistaa kuntien edellytyksiä vastata itsenäisesti palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta.

Yleisesti tarkasteltuna esityksellä tavoiteltava suurempi kuntakoko parantaisi kuntien taloudellisia ja toiminnallisia edellytyksiä vastata palveluiden turvaamisesta lähellä asukkaitaan. Vahvistamalla kuntien edelly-

tyksiä palveluidensa järjestämiseen ja rahoittamiseen tasoitetaan samalla kuntien välisiä eroja muun muassa palvelujen laadussa ja saatavuudessa. Lisäksi suuremmat organisaatiokokonaisuudet pienentävät kuntalaisten palveluiden turvaamiseen liittyviä taloudellisia ja toiminnallisia riskejä. Taloudelliset riskit voivat liittyä esimerkiksi ennakoimattomiin suuriin hoitokustannuksiin ja toiminnalliset riskit taas esim. henkilöstöresursseihin, kuten pätevän henkilöstön saatavuuteen ja sijaisjärjestelyihin.

Kuntakoon kasvu parantaa kuntien edellytyksiä tuottaa palvelut entistä tehokkaammin muun muassa töiden organisoiminnin ja erityisosaamisen hankkimisen helpottuessa suuremmissa organisaatiokokonaisuudessa. Myös tietojärjestelmien ja tekniikan hankkiminen on helpompaa suurempiin yksiköihin.

Palvelujen saatavuuteen vaikuttaa se, minäkalaisia päätöksiä uuden kunnan palveluverkosta tehdään. Riskinä on se, että kustannusten karsimisen vuoksi palveluja karsitaan reuna-alueilta. Tällöin palvelupisteet voivat keskittyä kaupungin keskustoihin, mikä aiheuttaa pitkiä asiointimatkoja palvelujen käyttäjille. Kuntakoon kasvamisen vaikutuksia palveluiden sijoittumiseen on kuitenkin vaikea ennakoida, koska palveluiden keskittymiseen voi olla myös muita, kuntajaon muuttamisesta riippumattomia syitä kuten kunnan ikärakenne ja muuttoliike. Siihen voi vaikuttaa myös esimerkiksi se, että kunnalla ei ole taloudellisia edellytyksiä järjestää palvelua tai rekrytoida reuna-alueille pätevää henkilökuntaa. Siten on erityisen vaikeaa verrata sitä, miten palvelut sijoittuisivat mahdollisessa uudessa isommassa kunnassa ja miten ne olisivat sijoittuneet, jos kunta ei olisi tehnyt rakenteellisia muutoksia.

Kaupallisten palvelujen sijoittautumiseen tulevaisuudessa vaikuttavat erityisesti ihmisten asiointisuunnat.

Esityksen mukainen kuntarakenne turvaa kuntien edellytykset huolehtia opetuksen yhdenvertaisesta saatavuudesta ja järjestää tarpeellisessa laajuudessa säädösten ja opetussuunnitelman valtakunnallisten perusteiden mukaista opetusta. Esitys myös turvaa kuntien edellytykset huolehtia oppilashuollon palveluista, erityisopetuksesta sekä turvallisuudesta ja terveellisestä opiskeluympäristöstä. Esitys

niin ikään turvaa kuntien edellytykset huolehtia opetustoimen henkilöstön osaamisen kehittämisestä sekä riittävän rekrytointipohjan kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilöstön saamiseksi. Lisäksi esitys turvaa sen, että kuntien väestöpohja on riittävä, jotta perusopetukseen kuuluva opetuksen valinnaisuus voidaan toteuttaa. Käytännössä tämä edellyttää, että kussakin ikäluokassa olisi vähintään 50 lasta.

Vahvempien kuntien muodostuminen selkeyttää ammatillisen koulutuksen järjestäjäorganisaatioiden omistajarakenteita ja antaa puitteet järjestäjäverkon johdonmukaiselle kehittämiselle ja vahvistamiselle siten, että se tukee alueiden elinvoimaisuutta ja turvaa koulutuspalvelut alueilla ja molemmissa kieliryhmissä. Koska ammatillisen koulutuksen toiminta-alue on pääsääntöisesti kuntaa laajempi, alueellinen tai jopa valtakunnallinen, kuntarakenteen uudistaminen ei ammatillisen koulutuksen osalta poista nykyisten, pääasiassa laajapohjaisten kuntayhtymien muodossa tapahtuvan yhteistoiminnan tarvetta.

Kuntakoon kasvulla voisi olla negatiivisia vaikutuksia palveluiden saatavuuteen silloin, kun etäisyydet tai luonnonolosuhteet hankaloittavat saavutettavuutta. Harvaan asutuilla alueilla ja niin kutsuttujen pitkien etäisyyksien kunnissa asukasmäärältään pienten ja alueiltaan suurten kuntien kuntakeskukset ovat jo nyt etäällä toisistaan. Tällöin toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen voi osoittautua olosuhteet kokonaisuutena arvioiden vaikeaksi. Saaristoisuus voi samoin asettaa rajoitteita kuntarakenteen kehittämiseksi palveluiden saavutettavuus huomioiden.

On huomattava, että mikäli uudistus etenee eri alueilla merkittävästi eri tavoin, tällä voi olla yhdenvertaisuuden kannalta haitallisia, jopa eriarvoisuutta kasvattavia vaikutuksia.

Vaikutukset kunnalliseen demokratiaan

Kuntarakenteen muutos johtaa väistämättä suurempien kuntayksiköiden muodostamiseen. Tämä aiheuttaa tarvetta parantaa edustuksellisen demokratian toimivuutta ja kehittää edustuksellisen demokratian vaihtoehtoja suurempiin kuntayksiköihin. Lisäksi tämä aiheuttaa nykyistä vahvempaa tarvetta kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamis-

muotojen kehittämiseen. Tätä selvitys- ja valmistelutyötä tehdään parhaillaan osana kuntalain kokonaisuudistusta.

Kuntakoon kasvamisella on useita vaikutuksia edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Kuntien lukumäärän väheneminen vähentää valtuustopaikkoja, joten valittavien valtuutettujen ja laajemmin luottamushenkilöiden määrä vähenee. Luottamushenkilötyöt tulevat entistä vaativimmiksi ja usein suuremmissa kunnissa luottamustoimen hoitamiseen kuluu pieniä kuntia enemmän aikaa. Valtuutettujen määrän väheneminen voi johtaa siihen, että sosiaalisen edustavuuden varmistaminen tulee entistä haasteellisemmaksi. Valtuustopaikkojen väheneminen vaikuttaa myös valtuuston puoluejakaumaan ja siten puolueiden valta-asemaan. Kuntaliitokset vaikuttavat kunnan eri osa-alueiden edustukseen eli alueelliseen edustavuuteen. Suuret kuntayksiköt ja suuret valtuustot voivat vaikuttaa myös kuntajohtamisen toimivuuteen.

Kuntaliitokset voivat johtaa siihen, että kuntalaiset kokevat heidän ja päättäjien välisen etäisyyden kasvavan ja päätösvallan siirtyvän kauemmas. Tämä voi johtaa esimerkiksi kuntalaisten äänestysaktiivisuuden ja osallistumisen vähentymiseen suuremmissa kunnissa. Toisaalta kuntalaisten halukkuus osallistua ja vaikuttaa voi liitoksen myötä myös lisääntyä, mutta kanavoitua muutoin kuin edustuksellisen järjestelmän kautta. On mahdollista, että kuntakoon kasvaminen heikentää lisäksi kuntalaisten samaistumista uuteen kuntaan. Toisaalta 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 yh-

teenkuuluvuuden tunne kuntaa kohtaan on huomattavasti läheisempää kuin pienemmissä yksiköissä. Havainnot ovat ajallisesti pysyviä ja suurissa kaupungeissa on ollut pieneköjä 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 muutos- kuten 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.

Erialaisten yhteistyöorganisaatioiden 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. Myös tämä voi etäännyttää kuntalaisia päättäjistä.

Esityksen mukaisessa kuntarakenteessa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta ovat yhdellä, riittävän laajaan asukas- ja osaamis pohjaan perustuvalla taholla. Päätösvallan palautuminen kuntatasolle sekä suurin vaalein valitulle valtuustolle vahvistaa mahdollisuuksia vaikuttaa kunnal-

liseen päätöksentekoon uudessa kunnassa. Päätösvallan palauttaminen suoraan vaalein valitulle valtuustolle ja kuntaliitosten toteuttaminen vähentää kuntien välistä hajanaisten sopimusten ja yhteistoimintaorganisaatioiden tarvetta ja tätä kautta uudistus merkitsee myös kevyempää ja nykyistä selkeämpää hallintoa ja demokratian kehittymistä. Vahva ja itsenäinen kunta kykenee hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä. Vahvalla kunnalla voi olla myös paremmat mahdollisuudet asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laaja-alaisempaan kehittämiseen. Muutokset kuntarakenteessa voivat lisäksi rohkaista kuntia ottamaan käyttöön uudenlaisia demokratian muotoja.

Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä tarkastellaan edustuksellista demokratiaa ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia koskevia muutostarpeita ja kehittämisen vaihtoehtoja. 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 suoran osallistumisen kannatus on kasvanut kuntalaisten keskuudessa tasaisesti 2000-luvulla. Trendit kertovat siitä, että kyseessä ovat pidempiaikaiset kansalaisten yhteiskunnalliseen osallistumiseen liittyvät muutostekijät, joiden taustalla on monia syitä.

Vaikutukset kansalaisryhmien asemaan

Kansalliskielet suomi ja ruotsi. Esityksessä korostetaan kuntajaon muuttamisen edellytyksenä perustuslain edellyttämien kielellisten oikeuksien huomioon ottamista. Uudistuksen ei tulisi johtaa kielellisesti yhtenäisten alueiden pirstoutumiseen tai kielteisiin muutoksiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa. Kuntien yhdistymisen kielelliset vaikutukset vaihtelevat eri kunnissa ja eri

maakunnissa ja on tärkeää säilyttää kielellisesti yhtenäisiä alueita. Tämän takia on tärkeää tehdä pitkän tähtäimen kielivaikutusten arviointi jokaisella selvitysalueella ja jokaisen kuntaliitoksen yhteydessä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta voitaisiin valita eri vaihtoehtojen välillä.

Kuntaliitos voi johtaa positiivisiin vaikutuksiin siten, että suuremman kuntayksikön edellytykset antaa palvelua vähemmistökielillä paranevat. Lisäksi muutostilassa on helppompaa ottaa uusia käytäntöjä käyttöön. Kuntaliitos voi johtaa myös negatiivisiin vaikutuksiin kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Sekä palvelut että asiointi vähemmistökielillä saattavat huonontua, jos kunnan kielisuhteet muuttuvat merkittävästi kuntaliitoksen myötä. Kuntaliitos voi vaikuttaa kielisuhteisiin esimerkiksi siten, että 1) yksikielisestä kunnasta tulee osa sellaista uutta kaksikielistä kuntaa, jonka enemmistökieli on toinen kuin em. yksikielisen vanhan kunnan kieli oli, 2) kunnan enemmistökieli muuttuu tai 3) kunnan vähemmistökielen osuus pienenee huomattavasti. Tällaisissa kuntaliitoksissa tulee varmistaa, että vähemmistökielen oikeudet taataan käytännössä.

Oikeusministeriön ja Suomen Kuntaliiton toteuttamien kielibarometriselvitysten (2004, 2006, 2008, 2012) kautta on voitu todeta, että suomenkielisten vähemmistöjen kunnalliset palvelut toteutuvat yleensä verraten korkealla asiakastytyväisyyden tasolla ruotsinkielisenemmistöisissä kunnissa, kun taas ruotsinkielisten vähemmistöjen kunnalliset palvelut suomenkielisenemmistöisissä kunnissa ovat useammin puutteellisia. Kuntarakennuudistus voisi tätä taustaa vasten lisätä tarvetta parantaa ainakin uusien kaksikielisten suomenkielisenemmistöisten kuntien ruotsinkielistä palvelutuotantoa perustuslain 17 §:ään sisältyvän kielellisen tasa-arvoisuuden varmistamiseksi ja perustuslain 22 §:ään sisältyvän perusoikeuksien edistämismisvelvollisuuden täyttämiseksi.

Manner-Suomessa on tällä hetkellä ainoastaan kolme yksikielisesti ruotsinkielistä kuntaa. On mahdollista, että Manner-Suomeen ei kuntarakennuudistuksen seurauksena jäisi ainuttakaan yksikielisesti ruotsinkielistä kuntaa tai vain yksi sellainen kunta. Valtion ja ko. kunnan/kuntien välinen, kielilain edellyt-

tämä kommunikaatio kunnan tai kunnan enemmistön kielellä, tässä tapauksessa ruotsiksi, voisi tällöin heikentyä. Myös kaksikielisten kuntien määrä vähenisi kuntauudistuksen seurauksena. Kuntia, joissa suomi on enemmistön kieli olisi Manner-Suomessa 18:n sijaan ehkä noin puolta vähemmän, ja kuntia, joissa ruotsi on enemmistön kieli olisi 12:n sijaan ehkä myös noin puolta vähemmän. Suomen kielen asema kaksikielisten kuntien pöytäkirja- ja työkielenä sekä palvelukielenä jatkuisi vahvana, mutta ruotsin asema voisi heiketä, ellei kansalliskielten asemaa pöytäkirjakielenä erikseen tuettaisi. Lisäksi kunnallisella tasolla saatettaisiin tarvita kielellisin perustein rakennettuja erityisjärjestelyjä jos esimerkiksi etäisyydet kasvavat kuntakoon suurentuessa sellaisiksi, että muodostuisi hankalaksi ylläpitää kouluja, terveydenhoitoa ja muita julkisia palveluja kohtuullisella etäisyydellä palvelujen käyttäjistä.

Pidemmällä tähtäimellä uusien kuntien hallinnon mahdollisesti supistuessa saattaisi myös suomen- ja ruotsinkielisten kunnallisten virkamiesten ja työntekijöiden määrä vähentyä. Kunnallisten viranomaistoimintojen uudelleenjärjestely vaikuttaisi silloin sekä suomenkielisten että ruotsinkielisten henkilöiden työllistymiseen kuntasektorille pienentämällä työmarkkinaa. Ehdotuksessa ei asetettaisi virkamiehille erityisiä kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia, vaan ne määräytyisivät edelleen pääosin uusien kuntien omassa päätöksenteossa, jossa kielellisten oikeuksien toteuttaminen tasavertaisella tavalla tulisi ottaa huomioon. Kuntaliitos voisi vaikuttaa kunnan työkieleen tai siihen kieleen, jota yleisesti käytetään kunnan hallinnossa. Jos kuntaliitoksen myötä vähemmistökielen osuus pienenee, on riskinä, että vuoro vaikutus ja asiointi tapahtuisivat ainoastaan enemmistökielillä ja että luottamushenkilöt eivät voisi käyttää vähemmistökieltä tehtävässään.

Esitykseen sisältyvät ehdotukset, mukaan luettuna kielilakiin ehdotetut muutokset, ovat kuntaliitoksia mahdollistavia ja samalla kaksikielisen kunnan kielellisen vähemmistön asemaa vahvistavia tavalla, jonka odotetaan poistavan kuntaliitosten mahdollisia negatiivisia vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin ja

johtavan kaksikielisen kunnan kielellisen vähemmistön aseman tukemiseen ja kielellisen tasa-arvon ylläpitämiseen.

Saamen kieli ja kulttuuri. Kuntarakennuudistuksen kannalta merkittäviä ovat erityisesti saamen kielilain soveltamisalaa koskeva 2 § sekä saamelaisten kotiseutualueen viranomaisten velvollisuutta käyttää saamen kieltä pöytäkirjoissa ja muissa asiakirjoissa koskeva 16 §. Ensiksi mainitun säännöksen mukaan lain soveltamisalaa kuuluvat muun ohella Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kuntien toimielimet ja sellaisten kuntayhtymien toimielimet, joissa joku näistä kunnista on jäsenenä.

Kunnassa, jossa saamenkielisten osuus väestöstä on edellisen vuoden ensimmäisenä päivänä ollut suurempi kuin yksi kolmasosa, kunnan toimielimen tulee käyttää myös saamen kieltä sellaisissa pöytäkirjoissa ja muissa asiakirjoissa joilla on yleistä merkitystä. Jos kuntaliitospäätöksiä tehdään siten, että ne vaikuttavat saamelaisten kotiseutualueen kuntien asemaan, on välittömästi kuntaliitospäätösten jälkeen käynnistettävä tekniset lainsäädäntömuutokset. Kyse olisi lisämäärärahatarpeesta mutta myös siitä, miten voitaisiin turvata riittävät kääntäjaresurssit, joiden tasoa voitaisiin arvioida pohjoissaamen tämänhetkisten kääntämisresurssien tasoa vasten.

Kuntarakennuudistuksen toteuttaminen saamelaisten kotiseutualueella on niin suuri saamelaisten asemaan alkuperäiskansana vaikuttava muutos, että siitä ja sen vaikutuksista saamelaisten kielellisiin oikeuksiin on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa ennen päätöksentekoa, muutoksen edellyttämä henkilöstölisäys (kielenkääntäjät) ja määrärahan korotustarve mukaan lukien.

Erityisryhmien mahdollisuudet saada tulkitsemis- ja käännösapua. Muut perustuslain 17 § 3 momentissa mainitut vähemmistöt eivät ole samalla tavalla alueellisia kuin kansalliskieliä ja saamen kieliä puhuvat kuntien asukkaat. Esimerkiksi viittomakieltä käyttävien henkilöiden palveluiden voitaisiin kuntakoon kasvamisen ja peruskunnan vahvistumisen myötä olettaa pysyvän samantasoisine tai parantuvan, ja heidän mahdollisuutensa saada tulkitsemis- ja käännösapua ei

siten heikentyisi. Tilanne olisi samankaltainen romanin kohdalla.

Sosiaaliset vaikutukset

Vaikutukset tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Esityksen tasa-arvoaikutukset 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 saavutettavuuteen ja miten demokratia ja osallisuus toteutuvat uudessa kunnassa.

Kuntien yhdistymisen vaikutukset naisten ja miesten tasa-arvoisiin osallistumismahdollisuuksiin voivat olla kahtalaisia. Kuntaliitostokunnissa on havaittu naisten osuuden valtuustoissa pienenneen yhteensä pari prosenttiyksikköä. Kuntakoon kasvaminen voi olla myös mahdollisuus sukupuolten tasa-arvon kannalta. Kuluvalle 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. Riskeinä ovat haja-asutusalueiden palvelujen saavutettavuus ja liikenneyhteydet. Heikossa asemassa

olevilla ja iäkkäillä liikkumismahdollisuudet yksityisauton käytön puuttuessa ovat usein vähäisemmät kuin muilla.

Palvelujen fyysisellä sijoittumisella on riskikäisvaikutuksia 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.

Kuntaliitosta suunnittelevien kuntien on pohdittava, miten kuntaan tulevien maahanmuuttajien palvelut taataan rakenneselvityksen aikana ja mahdollisia kuntaliitoksia toteutettaessa. Yhdenvertaisuus kaikkien väestöryhmien palvelujen tuottamisessa on yksi tekijä siihen, että suhteet eri väestöryhmien välillä pysyvät hyvinä.

Vaikutukset lapsiin ja nuoriin. Lasten ja nuorten näkökulmasta kuntarakenteen uudistumisella voi olla vaikutuksia paikallisidentiteettiin ja yhteisöllisyyteen sekä tasa-arvoisuuden ja valinnanvapauden lisääntymiseen palveluissa. Yhdistyneiden pienten 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. Esitys voi vaikuttaa ihmisten arkeen ja elinolosuhteisiin eri tavoin. Kuntien yhdistyminen erityisesti kaupunkiseuduilla kokoaisi alueita, joissa kuntarajojen merkitys on jo nyt ihmisten arjessa vähäinen. Toisaalta välimatkat erityisesti harvaan asutuilla alueilla ja saaristokunnissa voisivat muodostua pitkiksi ja hankaliksi. Kaupunkien lievealueille matka- ja aikaetäisyydet työpaikkoihin ja palveluihin voisivat kasvaa. Kuntajaon muutokset voivat merkitä kaupunkien muodostumista sekä kaupunkimaisista että maaseutumaisista alueista. Yhdistystoiminnassa kuntakoon suureneminen voisi merkitä paikallisyhdistyksien kokoaamista suuremmiksi.

Tietoyhteiskuntavaikutukset

Tietohallinnon järjestämistapojen moninaisuus on johtanut hajanaisten kunta- ja toimialakohtaisten tietohallinto- ja viestintäteknologiaratkaisujen ja -käytäntöjen muodostumiseen sekä monimutkaiseen järjestelmäkirjoon. Järjestelmien suuri määrä aiheuttaa sen, että ne eivät ole yhteentoimivia ja samaa tietoa joudutaan hakemaan ja päivittämään useasta eri järjestelmästä. Yhteentoimivuusongelmat ovat johtaneet paljon työtä aiheuttavaan manuaaliseen tietojen siirtoon ja moninkertaiseen kirjaamiseen, joka on hidastanut erityisesti terveydenhuollon tuottavuuden kehittämistä.

Kuntien tietohallinnon rakenne ja palvelujen järjestäminen poikkeavat monilta osin toisistaan, joka myös vaikuttaa osaltaan kuntien yhdistymiseen ja siihen liittyviin muutovaikutuksiin. Kunta- ja palvelurakennemuutos voisi mahdollistaa kuntien tietohallinnon rakenteiden ja palvelujen järjestämisen yhdenmukaistamisen, joka loisi hyvät edellytykset yhteentoimivalle tieto- ja viestintäteknologian kehittämiselle tulevaisuudessa.

Rakennemuutosten avulla saavutettavat suuremmat kokonaisuudet mahdollistavat kuntasektorilla merkittävää uudistumista sekä tuottavuuden kasvua. Merkittävä yhteiskunnallinen vaikuttavuus saavutetaan innovatiivisten ja yhdenmukaisten tieto- ja viestintäteknologiapalveluiden sekä kustannuste-

hokkaamman palveluiden järjestämisen avulla. Suuremmat kuntakokonaisuudet mahdollistavat myös yhdenmukaisia linjauksia luovan yhteistyön kuntasektorin osalta sekä alueellisesti että kansallisesti.

Kuntien palvelutoimintaa tukevan tieto- ja viestintäteknologian täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää riittävää osaamista ja resursointia kuntien tietohallinnon ja tietotekniikkapalvelukeskusten osalta. Hajaantuneessa kuntarakenteessa samankaltaisten toimintojen toteuttamiseen liittyviä resursseja joudutaan ylläpitämään ja kehittämään päällekkäisiä rakenteita vastaava määrä. Suuremmat kokonaisuudet luovat paremmat edellytykset resurssien tehokkaammalle käytölle sekä tieto- ja viestintäteknologian vaatiman erikoisosaamisen kehittämiselle ja kohdentamiselle. Laajemmissa kokonaisuuksissa on mahdollista järjestää perustietotekniikkapalvelut pienemmillä resursseilla ja siten kohdistaa rajallisia kehitysvoimavaroja toimintaprosessien kehittämiseen ja kuntalaisten palvelujen parantamiseen.

Suuremmat resurssit mahdollistavat myös tieto- ja viestintäteknologiapalveluiden kehittämisen uudenaikaisilla tavoilla nykyisen valmistuotteiden hankinnan sijaan. Sovelluskehityksen kustannusten alentuminen ja tietojärjestelmien palvelumallien kehittyminen mahdollistavat tulevaisuudessa joustavampien toimintamallien käyttöönoton.

Palvelurakennemuutoksen läpivienti tuo hetkellisesti negatiivisia vaikutuksia palvelutoimintaan. Muutoksen yhteydessä palvelutoiminnan laatu ja tehokkuus saattaa laskea, kun toiminnan ylläpitoon kiinnitettyjä resursseja käytetään muutoksen toteutukseen. Muutosten läpivienti vaikuttaa myös kehittämistyötä hidastavasti, kun rajallisia resursseja kohdennetaan rakennemuutoksen toteutukseen. Resurssien vähentyminen vaikuttaa välillisesti myös asiakkaan kokemaan palvelujen laatuun.

Esityksen vaikutus palvelutoiminnalle ja sitä tukevalle tieto- ja viestintäteknologiakokonaisuudelle riippuu pitkälti siitä, miten muutos toteutetaan ja miten rakenteiden kehittämistä jatketaan muutoksen jälkeen. Muutoksella tavoiteltuja vaikuttavuus-, tuottavuus- ja laatuhyötyjä ei pystytä saavuttamaan täysimääräisesti mikäli uudessa raken-

teessa ei muuteta toimintatapoja, pureta päällekkäisiä toimintoja ja rakenteita ja kehitetä palvelutoiminnan prosesseja. Suurempi rakenne mahdollistaa hyötyjen saavuttamisen, mutta ei yksin riitä niiden toteutumisen varmistamiseen. Muutoksen läpivienti vaatii johtajuutta ja kuntakohtaisia päätöksiä resurssien uudelleen suuntaamiseen. Kaksikielisten kuntien tarpeita ajatellen tietojärjestelmät olisi jo tilattaessa määriteltävä kaksikieliseksi sekä käyttäjän sisäisessä rajapinnassa että mahdollisessa asiakkaan (kuntalaisen) ulkoisessa rajapinnassa.

Rakennemuutoksessa keskeisessä asemassa on kuntien prosessien ja niitä tukevien tietojärjestelmien onnistunut yhteensovittaminen. Tämä tarkoittaa tietojärjestelmien integrointia, johon vaikuttavat tietojärjestelmien ominaisuudet ja organisaatorakenteet. Onnistuessaan uudistus lisää tietojärjestelmien käyttäjien tyytyväisyyttä ja parantaa tietohallinnon valmiuksia tukea toimintaa entistä paremmin sekä yhteistyöstä saatavia synergiaetuja.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet

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. Työryhmä koostui valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön sekä Suomen Kuntaliiton edustajista.

Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvitys Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne (valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012 ja 5b/2012) valmistui helmikuussa 2012. Selvityksessä analysoitiin kuntien nykyisiä ja tulevaisuuden haasteita. Kuntia arvioitiin useista eri näkökulmista tarkastelemalla palvelutarpeita, kuntataloutta, alue- ja yhdyskuntarakennetta, työssäkäyntiä ja asointia, palveluiden järjestämistä sekä alueiden erityispiirteitä. Työryhmä arvioi myös

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 muotoutumista 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.

Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvitystä ja esityksiä esiteltiin kunnille laajalla alue- ja kuulemiskierroksella helmimaaliskuussa 2012. Alueellisiin tilaisuuksiin osallistui liki 9 000 kuntapäätäjää. Kunnille annettiin mahdollisuus antaa lausuntonsa kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksestä sekä kuntauudistukseen liittyvistä muista uudistuksista. Kaikki Manner-Suomen kunnat antoivat lausuntonsa. Lisäksi selvityksestä lausuntonsa antoi 135 muuta tahoa. Myös yksittäisillä henkilöillä oli mahdollisuus esittää mielipiteensä kuntauudistuksesta valtionhallinnon ylläpitämällä sähköisillä keskustelufoorumeilla.

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2012 kuntarakennelakia valmistelevan työryhmän, jonka tehtävänä oli seurata ja arvioida kunta- ja palvelurakenneselvityksestä saatavaa palautetta ja sen pohjalta laatia yhteenveto alue- ja kuulemiskierroksesta sekä tehdä uudistuksen vaikutusarviointi ja laatia tarkennettu esitys uudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavoista. Lisäksi työryhmän tuli valmistella luonnos hallituksen esityksestä kuntauudistusta ohjaavaksi rakennelaksi. Työryhmässä oli jäseniä valtiovarainministeriöstä, oikeusministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä ja ympä-

ristöministeriöstä sekä asiantuntijana Suomen Kuntaliiton edustaja.

Kuntarakennelakia valmisteleva työryhmä laati yhteenvedon kunnilta ja muilta tahoilta kunnallishallinnon rakenne -työryhmän esityksestä saadusta palautteesta. Kuntien lausuntojen perusteella selvä enemmistö kunnista näki jonkinlaisen kunta- ja palvelurakenteeseen liittyvän uudistuksen tarpeellisuutta joko omalla alueellaan tai valtakunnallisesti. Noin puolella kunnista oli lausuntojen mukaan valmiutta kuntajaon muutosten selvittämiseen. Näissä kunnissa asuu 70 prosenttia Suomen väestöstä. Työryhmän esittämiä selvitysalueita kannatti noin 90 kuntaa. Kuntien itse esittämät selvitysalueet olivat usein työryhmän esitystä pienempiä. Kunnilla ei kuitenkaan lausuntojen perusteella ollut yhtenäistä näkemystä selvitysalueista. Kunnat tarkastelivat muutostarvetta yleensä oman kuntansa, mutta ei juurikaan oman alueensa tarpeista lähtien. Haastavimmalta tilanne näyttää suurilla kaupunkiseuduilla, joilla keskuskaupungin ja kehyskuntien arviot kuntaliitostarpeista erosivat selkeästi toisistaan. Kuntien lausunnoista oli nähtävissä, että osa kunnista oltaisiin jättämässä kuntajakoselvitysten ulkopuolelle, yleensä kuntataloudellisin perustein. Kuntien lausuntokierros antoi viitteitä siitä, että kuntauudistus ei olisi lähentämässä liikkeelle pelkästään kuntien omien linjauksien pohjalta.

Saadun palautteen pohjalta hallitus linjasi kuntauudistuksen etenemistä iltakoulussaan 5 päivänä kesäkuuta 2012 sekä antoi seuraavana päivänä tiedonannon eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä (VNT 2/2012 vp). Tiedonannossa kuvataan uudistuksen perusteita, tavoitteita, keinoja, toteuttamista ja aikataulua.

Hallitus antoi tarkempien uudistuksen kriteerien valmistelun rakennelakia valmistelevalle työryhmälle tehtäväksi. Työryhmän valmisteleman tarkemmat kriteerit vahvistettiin hallinnon- ja aluekehittämisen ministerityöryhmässä 27 päivänä kesäkuuta 2012.

Hallituksen linjausten pohjalta kuntarakennelakia valmisteleva työryhmä laati syksyllä 2012 luonnoksen hallituksen esityksestä kuntarakennelaki, jonka jälkeen valmistelua on jatkettu valtiovainministeriössä. Lakiluonnos perusteluineen käsiteltiin hallinnon ja

aluekehittämisen ministerityöryhmässä 15 päivänä marraskuuta 2012 ja lähetettiin lausunnoille 22 päivänä marraskuuta 2012.

Lausuntopyyntö lähetettiin kunnan- ja kaupunginhallituksille ja lisäksi noin 200 muulle taholle kuten Suomen Kuntaliitolle, ministeriöille, eduskuntapuolueille, maakuntien liitoille, aluehallintoviranomaisille, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille, työntekijä- ja työnantajajärjestöille ja muille järjestöille, sairaanhoitopiireille, erityishuoltopiireille, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintaluonnokselle sekä koulutuskuntayhtymille. Lausuntoaika päättyi 7 päivänä maaliskuuta 2013.

5.2 Lausuntojen huomioon ottaminen

Kuntarakennelakiluonnoksesta ja siihen liittyvästä kielilain muuttamista koskevasta lakiluonnoksesta annettiin yhteensä noin 400 lausuntoa. Lausuntoyhteenvedo on julkaistu valtiovainministeriön verkkosivuilla (www.vm.fi > Asiakirjat ja julkaisut 2013).

Kuntarakennelakiluonnosta koskevien lausuntojen mukaan noin viidennes kaikista kunnista kannattaa selkeästi selvitysvelvollisuutta. Selvitysvelvoitteeseen myönteisesti suhtautuvissa kunnissa asuu lähes puolet maan väestöstä. Kaupunkiseutujen keskus- ja kehyskunnat suhtautuvat pääsääntöisesti uudistukseen myönteisemmin kuin kehyskunnat, jotka valtaosin vastustavat kuntarakenteen selvittämistä ja muuttamista esitetyillä perusteilla. Selvityksille ja yhdistymisesityksille esitetyt määrääjat koettiin valtaosassa kunnista liian tiukoiksi ja riittämättöminä.

Lakisääteiseen selvitysvelvollisuuteen kielteisesti suhtautuneet kunnat eivät useinkaan kiistäneet uudistuksen tai selvityksen tarvetta sinällään, vaan osa koki selvitykset mielekkäiksi vapaaehtoiselta pohjalta. Valtaosa kunnista katsoo myös, että kuntien yhteistoimintamahdollisuuksia tulisi voida selvittää liitosselvitysten rinnalla.

Kunnan taloudellinen tilanne katsottiin esitetyistä selvityksiperusteista hyväksyttävimmäksi. Selvitysalueille asetettua väestöpohjaa ei sitä vastoin kannatettu. Työpaikkaomavaraisuuteen, työssäkäyntiin ja yhdyskuntarakenteeseen pohjautuvaa selvityksiperustetta

vastustettiin erityisesti kaupunkiseutujen kehyskunnissa.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntajaon muuttamisesta viime kädessä vastoin kunnan tahtoa pidettiin melko yleisesti hyväksyttävänä.

Monet kunnat katsoivat, että lausuminen kuntarakenteesta on sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisistä linjausten vuoksi vaikeaa. Lausunnoissa katsottiin välttämättömäksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon linjat tulee olla tiedossa viimeistään rakennelain tullessa voimaan, koska kuntajaon muutokset sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kuntaperustaisen järjestämisen ratkaisut liittyvät kiinteästi toisiinsa.

Lausuntojen perusteella lakiehdotuksia ja niiden perusteluja on monin paikoin pyritty selkeyttämään ja täsmentämään.

Kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi kuntarakennelakiehdotuksen kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevan 4 §:n 4 momentin sanamuotoa on täsmennetty siltä osin, mitä yhteensopivilla alueilla säännöksessä tarkoitetaan. Kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Kuntarakennelakuonnokseen sisältyneitä oikeudelliselta velvoittavuudeltaan heikkoja ja enemmänkin poliittisen ohjelman luonteisia säännöksiä (aiemmat 4 a §:n 2—4 momentti, 4 c §, 4 d §) on pyritty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön perustuen (PeVL 37/2006) karsimaan ja siirtämään lain perusteluihin.

Erityisesti 4 b ja 4 d §:ssä on pyritty selkiyttämään säännöksiä selvityspenusteiden osoittamasta alueesta, jolla kuntien yhdistymiselvitys on vähintään tehtävä. Lisäksi 4 d §:ssä tuodaan aikaisempaa selkeämmin esille, milloin kunnalla on selvitysvollisuus.

Säännökset Helsingin metropolialueella työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepenusteet korvaavasta selvityspenusteesta on otettu erilliseen 4 e §:ään. Pykälässä luetellaan ne kunnat, joita kyseinen selvityspenuste koskee. Aiemmin pykä-

lässä olleet viittaukset alueella käynnissä olevaan esiselvitykseen on poistettu, koska ne eivät luonteeltaan sovellu normina säädettäväksi (PeVL 37/2006).

Selvitysalueesta poikkeamista koskevaa 4 g §:ää on muutettu siten, ettei poikkeamiselta kielellisten oikeuksien ja saamelaisten kulttuuristen oikeuksien turvaamiseksi edellyttäisi alueen kokonaisuuden tarkastelua, vaan tällöin arvioitaisiin ainoastaan kunnan riittäviä edellytyksiä vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä.

Kunnat pitivät saadun lausuntopalautteen perusteella yhdistymiselvityksen määräaikaana 1 päivää huhtikuuta 2014 liian tiukkana. Selvitystyö vaatisi vähintään noin puolen vuoden – vuoden ajanjakson, jotta lain tavoitteet täyttävä riittävän yksityiskohtainen selvitys ehdittäisiin valmistella ja käsitellä kunnissa asianmukaisesti. Lausuntopalautteen perusteella selvitysten määräaika (4 h §:n 1 momentti) esitetään pidennettäväksi kolmella kuukaudella eli 1 päivään heinäkuuta 2014. Tällöin kunnille jäisi yhdistymiselvitysten valmisteluun aikaa noin vuosi lain voimaantulon jälkeen, luonnollisesti riippuen lain voimaantuloajankohdasta.

Päätöksentekoa selvitysalueesta poikkeamisesta koskevaa 4 i §:ää on pyritty selkeyttämään tuomalla selkeämmin esille, miten poikkeusmenettely etenee ja mistä asiasta on tarkoitus tehdä erillinen ministeriön päätös.

Lakiteknisenä muutoksena lain voimassaoloa koskevia säännöksiä on korjattu siten, että väliaikaisesti voimassa olevat säännökset olisivat voimassa niin kauan, kun niiden soveltaminen voi tulla kyseeseen, eli vuoden 2019 tai 2021 loppuun. Nykyisen kuntajakolain väliaikaisesti voimassa oleviksi tarkoitettut, mutta toistaiseksi voimassaolevina säädetyt säännökset kumottaisiin, ja niiden tilalle säädetään väliaikaisesti voimassa olevat säännökset.

Lakiehdotuksessa kielilain muuttamisesta kielellistä jaotusta koskevan 5 §:n 3 momenttia on täydennetty siten, että siinä nimenomaisesti todetaan, ettei kyseisen säännöksen perusteella kaksikieliseksi tulleen kunnan kielellistä asemaa voida valtioneuvoston asetuksella muuttaa. Perusteluissa tuodaan aiempaa tarkemmin esille säännöksen suhdetta perustuslakiin. Säännöstä ei voi perustuslain

reunaehtojen mukaan soveltaa tapauksiin, joissa enemmistökieli vaihtuisi. Tällainen muutos olisi vastoin kuntarakennelain 4 §:n 4 momentissa säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Lisäksi kilpiä ja paikannimiä koskevan 33 §:n 1 momenttia on täydennetty siten, että kaksikielisissä kunnissa ei edellyttäisi, että viranomaisten kunnassa asettamat kilvet ja vastaavat opasteet olisivat molemmilla kielil-

lä silloin, jos kyse on yksikielisestä toimintayksiköstä. Samaan momenttiin on myös siirretty lakiluonnoksen siirtymäsäännöksessä aiemmin olleet siirtymäaikaa koskevat säännökset.

Lausuntojen jälkeen muokattu hallituksen esitysluonnos on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Kuntarakennelaki

2 §. Kuntajaon kehittämisen tavoitteet. Voimassa olevan kuntajakolain 2 §:n mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Pykälässä mainittaisiin palvelujen järjestämisen ja rahoittamisen edellytysten ohella myös edellytykset riittävään omaan palvelutuotantoon. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että kunnan tulisi kyetä kantamaan palveluiden järjestämisvastuun ohella myös vastuu kunnan omasta palvelutuotannosta. Riittävän oman palvelutuotannon edellytyksellä pyritään siihen, että kunnalla olisi lähtökohtaisesti kaikissa tapauksissa kyky vastata itse myös palvelujen tuottamisesta. Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Kunnalla tulisi olla kyky toimia eheän ja vahvan palvelukokonaisuuden vastuunsaantona palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa sekä vastata vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä. Kunnalla tulisi olla myös edellytykset järjestää ja tuottaa hyvinvointipalveluita tukevia, hyvinvointia edistäviä ja palvelukysyntää ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, jotka toimivat integroituna osana kunnan yleistä tehtävää.

Edellä mainittujen lisäksi kuntajaon kehittämisen tavoitteena mainittaisiin sellainen kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Yksi kuntauudistuksen tärkeimmistä tavoitteista on demokratian ja kuntalaisten osallistumisen vahvistaminen. Riittävän vahvojen ja elinvoimaisten kuntien muodostamisella vahvistettaisiin demokraattisen päätöksenteon ase-

maa ja liikkumavaraa kunnassa. Kuntauudistukseen liittyvän kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä kiinnitetään erityistä huomioita lähidemokratian kehittämiseen ja muotoutuva uusi kuntarakenne huomioon ottaen arvioidaan ja mahdollistetaan esimerkiksi kunnanosaohallintoratkaisut.

4 §. Kuntajaon muuttamisen edellytykset. Pykälässä säädetään kuntajaon muuttamisen oikeudellisista edellytyksistä, joiden tulee täytyä yksittäisessä kuntajaon muuttamista koskevassa tilanteessa. Edellytykset koskevat sekä kuntien yhdistymistä että kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan.

Pykälän 1 momentissa säädetään neljästä vaihtoehdoisesta edellytyksestä, joista ainakin yhden tulee täytyä, jotta kuntajaon muutos voidaan tehdä. Momentin 1 kohdan mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos parantaa kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä. Säännökseen lisättäisiin kunnan edellytykset vastata palvelujen tuottamisesta, joka siten voisi myös olla perusteena muuttaa kuntajakoa. Kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisesti kunnan tulisi kyetä kantamaan palveluiden järjestämisvastuun ohella myös vastuu kunnan omasta palvelutuotannosta. Palvelujen tuottamisen osalta ei siten edellytettäisi, että kunta vastaisi kaikkien järjestämiensä palvelujen tuotannosta. Kuntajakoa voitaisiin muuttaa, jos muutos joltakin osin parantaa kunnan edellytyksiä vastata palvelujen tuotannosta. Momentin 2—4 kohtien mukaisesti muut kuntajaon muuttamisen edellytykset koskevat alueen asukkaiden elinolosuhteiden, alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien sekä alueen yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamiseen liittyviä tekijöitä. Edellytysten täyttymistä arvioivat ensisijaisesti muutoksen kohteena olevat kunnat.

Kuntajaon muuttamiseksi edellytettäisiin lisäksi kaikissa kuntajaon muutostilanteissa, että muutos edistää 2 §:ssä säädettyjä kuntajaon kehittämisen tavoitteita. Kuntajaon muuttamisen edellytysten kytkeminen kuntajaon kehittämisen tavoitteisiin merkitsisi, että myös kuntien kuntajaon muuttamista koske-

vassa päätöksenteossa tulisi antaa nykyistä enemmän painoarvoa muun muassa sille, miten kuntajaon muutos vaikuttaisi alueen kokonaisuuteen. Uusien kuntien tulee täyttää kuntajaon kehittämisen tavoitteet siten, että kuntien yhdistymisen edellytyksiä katsotaan koko alueen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että uusien kuntien tulisi olla muun muassa elinvoimaisia, alueellisesti eheitä ja yhdyskuntarakenteellisesti toimivia. Laissa säädettyt selvityspenusteet ohjaavat näiden tavoitteiden tulkintaa.

Pykälän 4 momentissa säädetään velvollisuudesta huolehtia kuntajakoa muutettaessa suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudesta saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi momentissa säädetään saamelaiden kielellisten ja kulttuurillisten oikeuksien sekä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon turvaamisesta.

Säännöksen sanamuotoa muutettaisiin siten, että siinä suotaisiin esille pyrkimys kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, jolloin säännös vastaisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain hallinnollisia jaotuksia koskevalla 122 §:n säännöksellä tarkoitetaan vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä (HE 1/1998 vp, s. 177/I). Perustuslakia säädettäessä nimenomaisesti luovuttiin pyrkimyksistä yksikielisiin hallintoalueisiin kielellisen jaotuksen osalta, ja sen sijasta perustuslakiin otettiin säännös suomen- ja ruotsinkielisten palvelujen turvaamisesta (HE 1/1998 vp, s. 177/I). Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (PeVM 10/1998 vp, s.35). Aluehallintouudistuksesta antamassaan lausunnossa valiokunta katsoi perusoikeuksien turvaamisedellytyksen edellyttävän muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määrittellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3).

Kuntarakenneuudistus merkitse, että kielellisiä oikeuksia koskevat perustuslain reunaehdot voivat tulla useammin sovellettavaksi.

Kuntajaon muutos ei siten voisi johtaa kielellisesti yhtenäisten alueiden pirstoutumiseen tai merkittäviin muutoksiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa. Kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi kuntarakennelakiesitykseen on liitetty esitys kielilain muuttamisesta tarvittavilta osin. Mikäli uudistus muutoin johtaisi merkittäviin muutoksiin saamelaiden kielellisiin ja kulttuurillisiin oikeuksiin tai kulttuuri-itsehallintoon, tulisi jatkossa huolehtia tarvittavilta osin myös saamelaisia koskevan lainsäädännön tarkistamisesta.

1 a luku **Kuntarakenneuudistuksen toteuttaminen**

4 a §. *Kuntarakenneuudistuksen tavoite.* Pykälän 1 momentin mukaan uusi 1 a luku sisältäisi säännökset kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseen liittyvistä perusteista ja menettelyistä. Luvun säännökset olisivat voimassa vuoden 2019 loppuun. Ne olisivat luonteeltaan lain toistaiseksi voimassa olevia säännöksiä täydentäviä ja niitä sovellettaisiin lain muiden säännösten ohella. Lisäksi kuntarakenneuudistukseen liittyvästä kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta säädettäisiin lain 9 luvussa.

Luvun säännöksiä sovellettaisiin maan kaikissa kunnissa Ahvenanmaan maakunnan kuntia lukuun ottamatta. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 4-kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat muun ohessa kuntajakoa ja kuntien hallintoa koskevat asiat.

Luvussa säädetty perusteet ja menettelyt koskisivat lähtökohtaisesti myös Helsingin metropolialueen kuntia. Työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevasta selvityspenusteesta säädettäisiin kuitenkin metropolialueen kuntien osalta muista kunnista poiketen (4 e §).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuntarakenneuudistuksen tavoitteista. Uudistuksen tavoitteena olisi ensinnäkin kehittää kuntarakennetta 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden mukaisesti. Mainitun pykälän mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena olisi elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edel-

lytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä, rahoituksesta ja riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Lisäksi kuntarakenneuudistuksen tavoitteena olisi 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.

Tavoitteet perustuvat pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan ja hallituksen linjauksiin kesäkuussa 2012. Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Uudistuksen tarkoituksena on turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.

Tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämisestä. Kunnan tulisi kyetä kantamaan palveluiden järjestämisvastuun ohella myös vastuu kunnan omasta palvelutuotannosta. Vahva kunta on toiminnallisesti eheä ja se vastaa laajasta palvelukokonaisuudesta. Kunnan tulee kyetä hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolisuudessa ja vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä. Kunnan on kyettävä järjestämään ja tuottamaan myös hyvinvointipalveluita tukuvia, hyvinvointia edistäviä ja palvelukysyntää ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, jotka toimivat integroituna osana kunnan yleistä tehtäväkenttää.

Tavoitteena on, että kunnat muodostuvat luonnollisista työssäkäyntialueista, pystyvät luomaan edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle sekä kykenevät tehokkaasti huolehtimaan yhdyskuntarakenteen kehittämisestä ja estämään yhdyskuntarakenteen hajautu-

mista. Tavoitteena on lisäksi edistää taloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

4 b §. Selvitysvelvollisuus. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tulee yhdessä muiden kuntien kanssa selvittää 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävän uuden kunnan muodostamista, jos kunta täyttää yhden tai useamman 4 c—4 f §:ssä tarkoitetuista selvityspenusteista. Selvityspenusteet koskevat palveluiden edellyttämää väestöpohjaa, työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta sekä kunnan taloudellista tilannetta. Lisäksi Helsingin metropolialueella sovelletaan 4 e §:n mukaisia työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepenusteet korvaavia selvityspenusteita yleisten palvelujen edellyttämää väestöpohjaa sekä taloutta koskevien penusteiden ohella. Selvitysvelvollisuuden lähtökohtana on, että selvitysalue täyttää 4 §:ssä tarkoitettua, muun muassa perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevat edellytykset.

Kunta ei kuitenkaan pykälän 2 momentin mukaan voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei yksikään selvityspenusteista täytyisi, mikäli muutoin ei ole saavutettavissa selvityspenusteet täyttävää, kuntajaon kehittämisen tavoitteita koskevassa 2 §:ssä tarkoitettua toiminnallista kokonaisuutta.

Pykälän 3 momentti koskisi tilannetta, jossa kunnalla on 1 momentin mukaan selvitysvelvollisuus, se on jäämässä muiden kuntien yhdistymisselvityksen ulkopuolelle. Tällöin kunnalla olisi mahdollisuus valita naapurikunnistaan selvityskumppaniksi sellainen kunta, jonka kanssa se muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden, ja kyseisten kuntien olisi selvittävä kuntien yhdistymistä yhdessä tai ensiksi mainittu kunta olisi otettava mukaan selvitykseen, johon jälkimmäinen kunta osallistuu. Säännöksen tarkoituksena on ehkäistä niin kutsuttujen orpokuntien ongelmaa, eli sitä, että selvityksistä jäisi ulkopuolelle kuntia, joita muut kunnat eivät halua esimerkiksi kunnan heikon taloudellisen tilanteen vuoksi mukaan.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin yhdistymisselvityksen tavoitteesta ja vähimmäissällöstä. Yhdistymisselvityksen tavoitteena on valmistella 6 §:ssä tarkoitettu esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Kuntajakolain

mukaan kuntien yhdistyminen edellyttää kuntien yhteistä yhdistymisesitystä, johon sisältyy keskeisenä asiakirjana yhdistymissopimus. Lähtökohtaisesti yhdistymisselvityksen tulisi siten kattaa ne asiat, jotka sisältyisivät yhdistymissopimukseen. Yhdistymisesityksen valmistelusta kunnassa säädetään kuntajakolain 7 §:ssä, jonka mukaan kuntien on huolehdittava valmistelussa kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä yhteistoiminnasta henkilöstön edustajien kanssa.

Jos kunnat eivät päätyisi tekemään esitystä kuntien yhdistymisestä, pykälässä tarkoitettua selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi edellytettäisiin kuitenkin aina vähintään sellaista selvitystä, jossa on arvioitu hallinnon ja palvelujen järjestämistä sekä palvelujen tuottamista selvitysalueella, yhdistymisen vaikutuksia kuntien yhteistoimintaan, alueen taloudellista tilannetta, asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähi-demokratian toteutumista sekä yhtenä kunta-na saavutettavissa olevia hyötyjä ja yhdistymisen mahdollisia haittoja.

Kaksikielistä kuntaa ja saamelaisten kotiseutualueen kuntaa koskevassa selvityksessä olisi lisäksi arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista. Säännös koskisi nimenomaan kaksikielisiä kuntia, sillä käytännössä uudistuksessa ei ole nähtävissä tilanteita, joissa esimerkiksi yksikielinen ruotsinkielinen kunta yhdistyisi yksikieliseen suomenkieliseen kuntaan. Kielellisten vaikutusten arvioinnissa kunnat voisivat hyödyntää esimerkiksi Suomen Kuntaliiton vaikutusarviointiohjeistusta ja oikeusministeriön kielellisten vaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta.

Kuten kuntien yhdistymisesitys, myös säännöksessä tarkoitettu selvitys kuuluisi kunnassa valtuustotasolla päätettäviin asioihin. Selvitys tulisi valmistella riittävän laajasti kuntien luottamushenkilöiden, henkilöstön ja kunnan asukkaiden myötävaikutuksella. Yhdistymisselvityksen valmistelusta yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa säädetään henkilöstön asemaa uudistuksessa koskevassa 4 k §:ssä.

Vaikka selvitys koskisi nimenomaan kuntien yhdistymistä selvitysalueella, erityisesti palvelujen järjestämistä koskevilta osin siihen tulisi sisältyä myös yhdistymisen mah-

dolliset vaikutukset kuntien yhteistoimintaan sitä laajemmalla alueella. Samassa yhteydessä kunnat voisivat tarvittaessa selvittää myös muita, uudistuksen tavoitteita tukevia täydentäviä hallinnon ja palvelujen järjestämisen tapoja.

Kunnalla olisi ehdotetun 41 §:n perusteella mahdollisuus saada avustusta selvityksen kustannuksiin. Taloudellisen tuen lisäksi kunnille tarjotaan selvitysvaiheessa myös muuta tukea. Muun muassa tietohallintojärjestelmien yhteensovittamista tuetaan valtakunnallisella tietohallintomuutosohjelmalla ja siihen liittyvällä kuntaliitoskohtaisella tuella. Kuntauudistuksen muutostukea kuvataan tarkemmin yleisperustelujen kohdassa 2.10. Suurten kaupunkiseutujen selvitystyötä tukemaan valtiovarainministeriö on asettanut syyskuussa 2012 Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Lahden ja Kuopion kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaa tukevan työryhmän.

4 c §. Palveluiden edellyttämä väestöpohja. Pykälässä säädetty selvityspohja koskisi kunnan palvelujen järjestämisen, tuottamisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävän suurta väestöpohjaa. Kunnan selvitysvelvollisuutta osoittaisi se, että kunnassa on alle 20 000 asukasta. Tällöin kunnan tulisi selvittää yhdessä muiden kuntien kanssa yhdistymistä alueella, jossa on palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittää omaan palvelutuotantoon. Riittävän oman palvelutuotannon edellytyksellä pyritään siihen, että kunnalla olisi lähtökohtaisesti kaikissa tapauksissa kyky vastata itse myös palvelujen tuottamisesta. Selvitysalueella tulisi olla erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta. Perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta selvitysalueella alle yksivuotiaiden ikäluokan tulisi olla vähintään noin 50 lasta.

Kuntarakennemuutoksen tavoitteena on sellainen kuntarakente, jossa kunta pääosin itse pystyy vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuloksekkaasta kehittämisestä. Kuntien suurempi väestöpohja vähentää yhteistoimintatarvetta ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

Hyvin pienelle väestöpohjalle ja hyvin pienissä yksiköissä tuotettujen palvelujen yksikkökustannukset ovat tutkimusnäytön perusteella yleensä korkeita. Toiminnan laadun ja tehokkuuden vaihtelu on suurinta pienissä yksiköissä ja ne ovat haavoittuvaisia myös henkilöstön saatavuuden ja henkilöstön sijaistamisen näkökulmasta. Myös väestön ikääntyminen ja muuttoliike aiheuttavat eniten ongelmia ja epävakautta juuri pienimmille ja taloudellisesti heikoimmille kunnille. Kasvattamalla palveluiden järjestämisen väestöpohjaa vähennetään sekä väestön palvelutarpeisiin että rahoituskykyyn liittyviä kuntien välisiä eroja.

Selvityserusteiden tarkoituksena on hallitusohjelman mukaisesti turvata kuntarakenne, joka turvaa palvelujen järjestämisen yhdenvertaisesti koko maassa sekä vahvistaa kuntien edellytyksiä vastata itsenäisesti peruspalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Tarkoituksena on lisäksi vahvistaa ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista. Väestöpohjaa koskevan edellytyksen perusteena on siten sekä palveluiden käyttäjien tarpeet ja oikeudet saada yhdenvertaisesti palveluja että kuntien taloudelliset ja toiminnalliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat mahdollisuudet vastata palvelutarpeisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta kunnan riittävän vahva väestöpohja luo mahdollisuudet muun muassa omaan palvelutuotantoon, matalan kynnyksen palveluihin sekä lähipalveluihin. Säännöksessä edellytetty vähimmäisväestöpohja ei kuitenkaan riitä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatioon. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen edellytyksistä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä koskevassa lainsäädännössä, jota ollaan parhaillaan uudistamassa. Palvelurakennemuutosta kuvataan tarkemmin yleisperustelujen kohdassa 2.10.

Perusopetuksen osalta laadukkaan ja yhdenvertaisen opetuksen järjestämisen voidaan katsoa edellyttävän vähintään noin 50 lapsen ikäluokkaa. Laajempi väestöpohja parantaa myös kunnan edellytyksiä järjestää ja kehittää muun muassa kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- ja kirjastotoimen sekä rakennusvalvonnan, yhdyskuntatekniikan ja ympäristön-

suojelun palveluita. Ammatillisen koulutuksen toiminta-alue on pääsääntöisesti kuntaa laajempi, alueellinen tai valtakunnallinen. Koulutuksen järjestämisedellytyksistä säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, lukiolaissa, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa.

Riittävän väestöpohjan omaava kunta pystyy kantamaan paitsi palveluiden järjestämistä vastuun, myös vastaamaan itse kunnan riittävästä omasta palvelutuotannosta ja hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa sekä vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.

Selvityserusteella pyritään myös varmistamaan mahdollisuudet toiminnan kehittämiseen. Riittävät taloudelliset sekä henkilöstövoimavarat ovat edellytys kunnan ja koko alueen elinvoimalle ja kehittämiselle. Vahva kunta pystyy luomaan riittävät edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle.

Säännöksessä tarkoitettulla kunnan asukkaiden määrällä tarkoitetaan väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää vuoden 2012 lopussa. Vuoden 2011 väestötietojen mukaan Suomen kunnista 264:ssä oli alle 20 000 asukasta, joten selvityseruste koskisi valtaosaa Suomen kunnista.

Selvityserusteita koskevan 4 b §:n 2 momentin perusteella myöskään palveluiden edellyttämää väestöpohjaa koskevan perusteiden täyttävät kunnat eivät voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, jos muun muassa väestöpohjan täyttävää toiminnallista kokonaisuutta ei muutoin ole saavutettavissa.

Väestöpohjaa koskevasta edellytyksestä voitaisiin poiketa 4 g §:n mukaisilla perusteilla valtiovarainministeriön päätöksellä, joka perustuisi kunnan tai kuntien hakemukseen (4 i §). Valtiovarainministeriö voisi päättää poikkeamisesta esimerkiksi tilanteissa, joissa erityisen harvan asutuksen vuoksi väestöpohjavaatimuksen täyttävän toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei olisi mahdollista tai väestöpohjavaatimuksesta poikkeaminen olisi tarpeen kielellisten oikeuksien tai saamelaiten kulttuuria koskevien

oikeuksien turvaamiseksi. Tällöin kunnan tulisi yhdessä muiden kuntien kanssa selvittää yhdistymistä 20 000 asukasta pienemmällä alueella. Kuntaa ei voitaisi kokonaan vapauttaa selvitysvelvollisuudesta, vaikka poikkeamisperuste olisikin olemassa, jos kunnalla ei yksin ole riittäviä edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä.

4 d §. *Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne.* Työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne 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.

Kunnan tulisi selvittää kuntien yhdistymistä, jos se täyttää sekä työpaikkaomavaraisuutta että työssäkäyntiä koskevat selvityspe-
rusteet. Vaikka kunnalla ei olisi selvitysvelvollisuutta edellä mainituilla perusteilla, sen tulisi selvittää yhdistymistä yhdyskuntarakenneperusteiden täytyessä. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenneperusteet osoittaisivat yhdistymisselvityksen tarpeen lisäksi kunnan selvityssuunnan.

Pykälässä tarkoitettuja selvityspe-
rusteita ei sovelleta 4 e §:ssä tarkoitettuihin Helsingin metropolialueen kuntiin, sillä mainitussa pykälässä säädetään näitä kuntia koskevasta erillisestä selvityspe-
rusteesta.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädetäisiin työpaikkaomavaraisuutta koskevasta selvityspe-
rusteesta. Työpaikkaomavaraisuudella tarkoitetaan kunnan työssäkäyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhdetta. Vahva työpaikkaomavaraisuusaste kuvaa kunnan elinvoimaisuutta, kilpailukykyä ja kykyä vastata alueensa elinkeinotoiminnan kehittämisestä. Selvitystarvetta osoittaa, mikäli kunnan työpaikkaomavaraisuus jää alle 80 prosentin. Tilastokeskuksen vuoden 2009 tietojen mukaan peruste täyttyy seuraavissa 114 kunnassa:

Etelä-Karjala: Lemi, Ruokolahti ja Taipalsaari

Etelä-Pohjanmaa: Ilmajoki

Etelä-Savo: Enonkoski, Joroinen ja Kerimäki

Kainuu: Ristijärvi

Kanta-Häme: Hattula, Hausjärvi, Humppila, Janakkala, Loppi, Tammela ja Ypäjä

Keski-Suomi: Kivijärvi, Konnevesi, Laukaa, Luhanka, Muurame, Petäjävesi, Toivakka ja Uurainen

Kymenlaakso: Iitti, Miehikkälä ja Pyhtää

Lappi: Keminmaa ja Simo

Pirkanmaa: Akaa, Hämeenkyrö, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Pälkäne, Vesilahti ja Ylöjärvi

Pohjanmaa: Isokyrö, Laihia, Luoto, Maa-
lahti, Mustasaari, Pedersören kunta ja Vähä-
kyrö,

Pohjois-Karjala: Kontiolahti, Liperi ja Polvijärvi

Pohjois-Pohjanmaa: Alavieska, Hailuoto, Haukipudas, Ii, Kempele, Kiiminki, Liminka, Lumijoki, Merijärvi, Muhos, Oulunsalo, Pyhäjoki, Tyrnävä, Vihanti ja Yli-Ii,

Pohjois-Savo: Leppävirta, Maaninka, Siilinjärvi ja Tervo

Päijät-Häme: Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Padasjoki ja Orimattila,

Satakunta: Kiikoinen, Köyliö, Lavia, Lu-
via, Nakkila, Pomarkku ja Ulvila

Uusimaa: Askola, Inkoo, Karjalohja, Myrskylä, Nummi-Pusula, Pukkila ja Siuntio. Lisäksi Helsingin metropolialuetta koskevassa 4 e §:ssä tarkoitetuista kunnista työpaikkaomavaraisuus jää alle mainitun seuraavissa: Kauniainen, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti.

Varsinais-Suomi: Aura, Kaarina, Lieto, Marttila, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Oripää, Paimio, Parainen, Pyhäranta, Pöytyä, Rusko, Sauvo, Taivassalo, Tarvasjoki ja Vehmaa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädetäisiin työssäkäyntiä koskevasta selvityspe-
rusteesta. Sen mukaan kunnalla olisi velvollisuus selvittää yhdistymistä, jos työssäkäynti kunnan ulkopuolella eli pendelöinti olisi laajamittaista Tilastokeskuksen työssäkäyntialueiden pendelöintiprosenttien perusteella.

Työssäkäyntialueiden laajuus vaihtelee ja siihen vaikuttavat muun muassa keskuskunnan koko ja vetovoima alueella. Suurilla työssäkäyntialueilla sijaitsevissa kunnissa selvitystarvetta osoittaisi se, että kunnasta pendelöinti Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejaon osoittamaan keskuskuntaan on vä-

hintaan 35 prosenttia. Suuriksi työssäkäyntialueiksi katsottaisiin Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion työssäkäyntialueet. Muilla työssäkäyntialueilla selvitystarvetta osoittaisi, että kunnasta pendelöinti Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejaon osoittamaan keskuskuntaan on vähintään 25 prosenttia.

Perusteen täyttymistä arvioitaisiin Tilastokeskuksen viimeisimmän tilastollisen työssäkäyntialueluokituksen perusteella, joka perustuu vuoden 2010 lopun työssäkäyntitilaston pendelöintitietoihin. Näiden tietojen mukaan säännöksessä tarkoitetuilla suurilla työssäkäyntialueilla vähintään 35 prosenttia kunnan työssäkäyvästä väestöstä käy työssäkäyntialueen keskuskunnassa työssä seuraavista kunnista:

- Tampereen työssäkäyntialue: Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala, Vesilahti, Ylöjärvi

- Turun työssäkäyntialue: Kaarina, Lieto, Masku, Naantali, Nousiainen, Raisio, Rusko

- Oulun työssäkäyntialue: Ii, Kempele, Liminka, Muhos, Tyrnävä

- Lahden työssäkäyntialue: Hollola

- Jyväskylän työssäkäyntialue: Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Toivakka

- Kuopion työssäkäyntialue: Siilinjärvi.

Muilla Tilastokeskuksen määrittelemillä työssäkäyntialueilla vähintään 25 prosenttia kunnan työssäkäyvästä väestöstä käy työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella työssä seuraavista kunnista:

- Hämeenlinnan työssäkäyntialue: Hattula

- Imatran työssäkäyntialue: Ruokolahti

- Joensuun työssäkäyntialue: Kontiolahti, Liperi

- Kemin työssäkäyntialue: Keminmaa, Simo

- Kotkan työssäkäyntialue: Hamina, Pyhtää

- Lappeenrannan työssäkäyntialue: Lemi, Taipalsaari

- Mikkelin työssäkäyntialue: Hirvensalmi

- Pietarsaaren työssäkäyntialue: Luoto, Pedersören kunta

- Porin työssäkäyntialue: Luvia, Nakkila, Pomarkku, Ulvila

- Raahen työssäkäyntialue: Pyhäjoki, Siikajoki

- Rauman työssäkäyntialue: Eurajoki, Pyhärinta

- Savonlinnan työssäkäyntialue: Enonkoski

- Seinäjoen työssäkäyntialue: Ilmajoki

- Vaasan työssäkäyntialue: Isokyrö, Laihia, Maalahti, Mustasaari.

- Varkauden työssäkäyntialue: Joroinen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yhdyskuntarakennetta koskevasta selvityspäätöksestä. Yhdyskuntarakennepäätökseen kuuluu kokoaa yhteen aluetta, jolla yhteisen maankäytön, asumisen ja liikenteen päätöksenteon tarve on suurin. Perusteen täyttymistä arvioitaisiin ensisijaisesti Suomen ympäristökeskuksen taajamaluokittelun avulla.

Yhdyskuntarakenne sisältää asunto-, työpaikka-, asiointi- ja virkistysalueiden ja niitä yhdistävän liikenteen ja teknisen huollon järjestelmien muodostaman fyysis-toiminnallisen kokonaisuuden. Yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen pysäyttäminen edellyttää erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelurakenteen tehostamista ja elinkeinoelämän sijaintiin liittyvien toimintaedellytysten turvaamista. Tämän mahdollistamiseksi on näitä koskevan päätöksenteon kokoaminen yhtä kuntaa laajemmalla alueella tärkeää muun muassa kuntien välisen osatoiminnan vähentämiseksi sekä koko alueen kilpailukykyyn ja elinvoiman vahvistamiseksi. Parhaiten tämä onnistuisi kehittämällä kuntarakennetta siten, että kaupunkiseudun keskeinen taajamarakenne kasvupainealueineen kuuluisi hallinnollisesti yhteen kuntaan.

Yhdyskuntarakennepäätökseen tähtäisi ensinnäkin, jos alueen yhdyskuntarakenne muodostuu useamman kunnan alueelle ulottuvasta keskustaajamasta. Toiseksi yhdyskuntarakennepäätökseen tähtäisi, jos keskustaajamaan rakenteellisesti taikka toiminnallisesti kytkeytyvä lähitaajama ylittää kuntarajan. Kolmanneksi peruste tähtäisi, jos keskustaajaman kasvupaine kohdistuu merkittävästi toisessa kunnassa sijaitsevaan lähitaajamaan. Tällä tarkoitettaisiin tilanteita, joissa yhtenäisen taajamavyöhykkeen katkeaa esimerkiksi kunnan rajalla olevan maantieteellisen tai luontoarvoihin liittyvän esteen vuoksi, mutta väestönkasvusta, liikenneyhteyksistä, työpaikkojen sijainnista tai muista syistä aiheutuva alueen rakentamistarve kohdistuu merkittävässä määrin toisen kunnan

alueella olevaan lähitaajamaan tai sen läheisyyteen.

Suomen ympäristökeskuksen vuoden 2010 tietoihin perustuvan taajamaluokittelun mukaan yhdyskuntarakennepерuste täytyisi seuraavissa kunnissa keskustaajaman tai siihen kytkeytyvän lähitaajaman ylittäessä kunnan rajan:

- Tampere, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala ja Ylöjärvi;
- Turku, Kaarina, Lieto, Masku, Naantali, Paimio, Raisio ja Rusko;
- Oulu ja Kempele;
- Lahti ja Hollola;
- Jyväskylä ja Muurame;
- Pori, Ulvila, Nakkila ja Harjavalta;
- Kotka ja Hamina;
- Hämeenlinna ja Janakkala;
- Forssa, Jokioinen ja Tammela;
- Lappeenranta, Imatra ja Ruokolahti;
- Pietarsaari ja Pedersöre;
- Vaasa ja Mustasaari;
- Joensuu, Kontiolahti ja Liperi; sekä
- Kemi, Tornio ja Keminmaa.

Lisäksi säännöksessä tarkoitettujen kasvupaineen perusteella yhdyskuntarakennepерuste täytyisi seuraavissa kunnissa:

- Hämeenlinna ja Hattula;
- Kuopio ja Siilinjärvi;
- Lahti ja Nastola;
- Jyväskylä ja Laukaa;
- Kotka ja Pyhtää;
- Oulu ja Liminka;
- Pietarsaari ja Luoto; sekä
- Varkaus, Joroinen ja Leppävirta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepерusteiden osalta siitä, että niiden täytyminen osoittaisi kunnille alueen, jolla selvitys tulee tehdä. Jos yhdyskuntarakennepерusteen tai työssäkäyntipерusteen perusteella kunnat muodostavat yhtenäisen alueen, niiden tulee selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä.

4 e §. Helsingin metropolialue. Pykälässä säädettäisiin Helsingin metropolialueen kuntia koskevista, 4 d §:ssä tarkoitettujen työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevat selvityspерusteet korvaavista selvityspерusteista. Lisäksi arviotaessa alueen kuntien selvitysvolvollisuutta sovellettaisiin palvelu- ja talousperusteita.

Helsingin metropolialueella haasteet alueen yhdyskuntarakenteen yhtenäiselle suunnittelulle ja maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiselle ovat kaikkein suurimmat. Kansallisen kilpailukyvyyn ja kasvupotentiaalin kannalta kunta- ja palvelurakennetarkaisujen merkitys korostuu metropolialueella. Metropolialueella kuntarakenne ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa. Hallitus selvittää erilaiset vaihtoehdot metropoliratkaisuksi alueen yhteisen suunnittelun ja ohjauksen tueksi erityisesti maankäytön-, asumisen- ja liikenteen kysymyksissä, sekä kilpailukyvyyn vahvistamiseksi ja segregaaion ehkäisemiseksi. Työ on käynnistetty vuoden 2012 heinäkuussa esiselvityksellä, jossa kartoitetaan yhteistyössä alueen kuntien kanssa metropolialueen tulevat kuntajakoselvitysalueet sekä vaihtoehtoiset mallit metropolihallinnoksi. Selvitystä kuvataan tarkemmin yleisperustelujen kohdassa 2.10.

Erityisesti yhdyskuntarakenteen osalta muualla maassa sovellettava selvityspерuste johtaisi Helsingin metropolialueella toiminnallisesta näkökulmasta arvioituna liian suurten selvitysalueiden muodostumiseen. Tämän vuoksi Helsingin metropolialueen kuntia koskevan erityissäännöksen tarkoituksena olisi rajata alueita pienempiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin.

Pykälän 1 momentin mukaan Helsingin metropolialueen kunnilla tarkoitetaan metropolialueen vapaaehtoisen yhteistyön piiriin yleisemmin luettavia 14 kuntaa, joita ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi, Hyvinkää, Pornainen, Tuusula, Kerava, Järvenpää, Nurmijärvi, Mäntsälä, Sipoo ja Vihti. Mainittujen kuntien tulisi selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi. Koska edellä mainittu yksin johtaisi metropolialueella liian suurten selvitysalueiden muodostamiseen, tulisi metropolialueella muodostettavien selvitysalueiden lisäksi muodostaa toiminnallinen kokonaisuus ja oltava perusteltu alueen kokonaisuuden kannalta.

Kuntajakoselvitysalueiden muodostamista koskevat perusteet on kirjattu vastaavasti myös edellä mainitun metropolialuetta koskevan selvityksen toimeksiantoon. Pykälän

2 momentin mukaan metropolialueen kuntien muodostamiin selvitysalueisiin voisi kuulua niiden lisäksi myös alueen ulkopuolisia kuntia, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi. Mahdollisia kuntajakoselvitysalueita arvioidaan myös tältä osin metropolialuetta koskevassa selvityksessä yhdessä alueen kuntien kanssa. Toiminnallisia kokonaisuuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös kielellisten oikeuksien turvaaminen.

Koska selvityksiperusteet olisivat jo lähtökohtaisesti joustavia ja alueen erityispiirteet huomioon ottavia, ei alueen kuntiin sovellettaisi poikkeamisperusteita koskevaa säännöstä (4 g §). Muilta osin myös metropolialueen kuntiin sovellettaisiin yleisiä, koko maata koskevia säännöksiä kuntarakennemuutoksen toteuttamisesta. Kuntajaon muuttamisen edellytyksenä alueella tulisi ottaa huomioon perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevat reunaehdot (4 §:n 4 momentti).

Pykälän 3 momentin mukaan sellaisissa yhdistymisselvityksissä, joihin osallistuu metropolialueen kunta tai kuntia, tulee arvioida 4 b §:n 4 momentissa säädetyn selvityksen sisällön lisäksi kuntien yhdistymisen suhdetta metropolihallinnon tarpeeseen. Metropolihallinnon tarvetta tulee arvioida erityisesti yhdyskuntarakenteen eheyttämisen, joukkoliikenteen ja sosiaalisen asuntotuotannon näkökulmasta.

4 f §. Kunnan taloudellinen tilanne. Perusteiden tarkoituksena on vahvistaa kunnan taloudellista kantokykyä vastata peruspalveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kuntien talouden tilalla ja liikkumavaralla on suuri merkitys peruspalveluiden turvaamisen näkökulmasta. Talousperuste perustuu voimassa olevaan, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ään, jonka mukaan valtiovarainministeriön on käynnistettävä arviointimenettely sellaisille kunnille, joiden rahoituksen riittävyttä ja vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädettyt raja-arvot.

Arviointimenettelyssä kunta ja valtio selvittävät kunnan mahdollisuudet turvata asukkaalleen lainsäädännön edellyttämät palvelut, ja arvioinnissa laaditaan ehdotus kunnan

asukkaiden palvelujen turvaamiseksi vaadittavista toimenpiteistä. Menettelyn käynnistäminen tarkoittaa jo sitä, että kunnan talouden tilanne on heikko ja menettelyn jälkeinen talouden tasapainotus vaatii pitkäaikaista tiukkaa talouskuria ja tarkoittaa, että näiden kuntien sopeutusvara tulevaisuudessa on vähäinen.

Pykälän 1 kohdan mukaan talousperusteiden täyttäisivät ensinnäkin niin kutsutut kriisikunnat eli kunnat, joita koskee kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukainen erittäin heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely. Näiden kuntien rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut alittavat kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista annetun valtioneuvoston asetuksessa (205/2011) säädettyt raja-arvot kahtena vuonna peräkkäin.

Edellä mainitun asetuksen 2 §:n mukaan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien kunnan talouden tunnuslukujen raja-arvot alittavat, kun kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämisestä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään -1000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään - 500 euroa. Raja-arvot alittavat myös kun kunnan tilinpäätösten mukaan kunnan taloudessa täytyvät kaikki seuraavat edellytykset:

1) Kunnan vuosikate on negatiivinen ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harinnanvaraisen valtionosuuden korotusta,

2) Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti,

3) Asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla,

4) Kunnan taseessa on kertynyt alijäämää,

5) Kunnan omavaraisuusaste (kuinka suuri on oman pääoman osuus koko pääomasta) on alle 50 prosenttia sekä

6) Kunnan suhteellinen velkaantuminen (kuinka paljon kunnan käyttötulosta tarvitaan

vieraan pääoman takaisinmaksuun) on vähintään 50 prosenttia.

Perusteen täyttymistä arvioidaan vuosien 2011 ja 2012 tilinpäätösten mukaan. Vuoden 2012 tilinpäätöstiedot ovat saatavissa kesäkuussa 2013. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn kriteerit täytti saatavilla olevan kahden viimeisimmän eli vuosien 2010 ja 2011 tilinpäätösten mukaan kuusi kuntaa: Juankoski, Kitee, Lavia, Tarvasjoki, Utsjoki ja Vihanti. Näistä Kitee yhdistyi Kesälahden kunnan kanssa ja Vihanti Raahen kaupungin kanssa vuoden 2013 alusta.

Lisäksi ehdotetun pykälän 2 ja 3 kohdan mukaan talousperuste täytyisi myös niissä kunnissa, joissa talous on kriisiytymässä ja tunnusluvut lähestyvät kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaisten raja-arvojen täyttymistä. Tässä tapauksessa otetaan huomioon edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen raja-arvot kolmena vuonna peräkkäin.

Siten pykälän 2 kohdan mukaan kuntaliitosselvityksen tarvetta osoittaisi, jos kunnan taloudessa alittuu kolmena vuotena kunakin neljä tunnuslukujen mukaista raja-arvoa asetuksen kuudesta tunnuslukujen mukaisesta raja-arvosta. Kunnan alittaessa neljä tunnuslukujen mukaista raja-arvoa, kunnan taloudellinen tilanne on selvästi keskimääräistä heikompi ja sen taloudellinen liikkumavara on kaventunut.

Perusteen täyttymistä arvioidaan vuosien 2010, 2011 ja 2012 tilinpäätösten mukaan. Vuoden 2012 tilinpäätöstiedot ovat saatavissa kesäkuussa 2013. Neljä raja-arvoa kuudesta alittuu saatavilla olevien kolmen viimeisimmän vuoden tilinpäätösten eli vuosien 2009—2011 tilinpäätösten mukaan yhteensä 24 kunnassa: Alavieska, Aura, Haapajärvi, Halsua, Hanko, Hartola, Haukipudas, Karkkila, Kaustinen, Kemi, Kokkola, Kärämäki, Nivala, Pietarsaari, Punkaharju, Raahe, Raasepori, Reisjärvi, Sievi, Suonenjoki, Toholampi, Vaala, Virolahti ja Ylivieska. Näistä vuoden 2013 alussa Haukipudas yhdistyi uuteen Oulun kaupunkiin, Punkaharju Kerimäen kunnan ja Savonlinnan kaupungin kanssa sekä Raahe Vihannin kunnan kanssa.

Talousperuste täytyisi pykälän 3 kohdan mukaan myös silloin, jos kunnassa taseen

kertynyttä alijäämää on vähintään - 500 euroa asukasta kohti viimeisessä tilinpäätöksessä ja alijäämää toiseksi ja kolmanneksi viimeisessä tilinpäätöksessä. Jos kunnan taseessa on viimeisessä tilinpäätöksessä kertynyttä alijäämää vähintään - 500 euroa asukasta kohti, taustalla on yleensä useita alijäämäisiä tilinpäätöksiä. Tällaisen kunnan todennäköisyys joutua seuraavan vuoden tilinpäätösten perusteella arviointimenettelyyn on kasvanut.

Perusteen täyttymistä arvioidaan vuosien 2010, 2011 ja 2012 tilinpäätösten mukaan. Vuoden 2012 tilinpäätöstiedot ovat saatavissa kesäkuussa 2013. Kolmen viimeisen saatavissa olevan tilinpäätöksen mukaan taseen kertynyttä alijäämää (-500 €/as vuonna 2011 ja kertynyttä alijäämää 2009 ja 2010) koskeva edellytys täyttyy yhteensä 12 kunnassa: Honkajoki, Hyrynsalmi, Kauhajoki, Kerimäki, Kesälahti, Multia, Paimio, Puumala, Rääkkylä, Tohmajärvi, Yli-Ii ja Ähtäri. Näistä vuoden 2013 alussa Kerimäki yhdistyi Punkaharjun kunnan kanssa, Kesälahti Kiteen kaupungin kanssa ja Yli-Ii uuteen Oulun kaupunkiin.

Kaiken kaikkiaan käytettävissä olevien tietojen perusteella kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityspäätöksen täyttäisi 42 kuntaa, joista kahdeksaa koski kuntien yhdistyminen vuoden 2013 alussa.

4 g §. Selvitysalueesta poikkeaminen. Pykälässä säädettäisiin 4 c §:ssä ja 4 d §:n 3 momentissa säädettyjen selvityspäätösten osoittamasta selvitysalueesta poikkeamisesta. Pykälän tarkoituksena on ottaa huomioon Suomen alueiden erilaisuus selvityspäätöksiä sovellettaessa.

Selvitysalueita määrittävät 4 c §:ssä tarkoitettu vaatimus vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjasta, vähintään noin 50 lapsen ikäluokasta sekä palveluiden järjestämisedellytyksistä. Lisäksi 4 d §:n 3 momentin mukaan työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevat selvityspäätökset osoittavat alueen, jolla kuntien on vähintään tehtävä yhteinen selvitys. Selvitysalueesta poikkeaminen merkitsisi 4 b §:ssä säädetyn selvitysvollisuuden täyttävän selvityksen tekemistä selvityspäätöksistä poikkeavalla alueella. Kuntaa ei voitaisi kokonaan vapauttaa selvitysvollisuudesta.

Poikkeamisen edellytyksiä arvioitaisiin kaikkien perusteiden osalta suhteessa kunnan edellytyksiin vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Poikkeaminen ei siten olisi automaattista. Poikkeamisperusteen olemassaolo ei yksinään olisi ratkaiseva tekijä, jos kuntaliitokselle ja sitä koskevalle selvitykselle olisi kunnassa vahva tarve erityisesti lakisääteisten palvelujen järjestämisen näkökulmasta. Myös niissä tapauksissa, joissa poikkeusta selvitysalueesta haetaan kielellisiä oikeuksia tai saamelaisten kielellisiä oikeuksia tai kulttuuri-itsehallinnon perusteella, tulisi punnita myös muiden perusoikeuksien toteutumista kunnassa. Lisäksi poikkeamista arvioitaisiin vaihtoehdoisen toiminnallisen kokonaisuuden muodostumisen ja erityisen harvan asutuksen osalta myös alueen edun näkökulmasta.

Perusteiden osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan, mikäli esitetty selvitysalue muodostaisi selvitysperusteiden mukaan määräytyvälle alueelle vaihtoehdoisen, 2 §:n mukaiset kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:n kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävän toiminnallisen kokonaisuuden.

Edellytysten osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa 1 momentin 2 kohdan perusteella, jos toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei erityisen harvan asutuksen vuoksi muutoin ole mahdollista. Säännöksessä tarkoitettu erityisen harva asutus määritellään tarkemmin pykälän 3 momentissa.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan poikkeaminen olisi mahdollista, jos se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Momentin 4 kohdan mukaan poikkeamisperusteena voisi olla myös se, että poikkeaminen on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan selvitysalueesta poikkeaminen 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettun toiminnallisen kokonaisuuden muodostumisen tai 2 kohdassa tarkoitettun erityisen harvan asutuksen perusteella edellyttäisi, ettei poikkeaminen estä alueen muita kuntia muodostamasta toiminnallista kokonaisuutta. Poikkeaminen olisi vastoin alueen etua silloin, kun se estäisi alueen muita kun-

tia muodostamasta toiminnallisia ja alueellisesti ehyitä selvitysalueita.

Säännöksessä otettaisiin huomioon perustuslain asettamat kielellisiä oikeuksia ja saamelaisten kulttuurisia oikeuksia koskevat edellytykset. Tämän vuoksi 1 momentin kohdassa 3 ja 4 tarkoitetuilla perusteilla poikkeamiselle ei aseteta vastaavaa vaatimusta. Poikkeaminen olisi näissä tapauksissa mahdollista, jos kunnalla on riittävät edellytykset vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä. Vasta yhdistymisselvityksen perusteella voitaisiin arvioida tarkemmin, millä tavalla mahdollinen kuntien yhdistyminen kokonaisuutena vaikuttaisi esimerkiksi kielellisten oikeuksien tai saamelaisten kulttuuria koskevien oikeuksien toteutumiseen tai perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeiden palvelujen järjestämiseen.

Pykälän 3 momentin mukaan 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu harvaa asutusta koskeva poikkeamisperuste koskisi vain kuntia, joiden kunnan valtiosuuden perusteena käytettävän syrjäisyyskertoimen perusteena olevan kunnan syrjäisyysluku on 1,00 tai sitä suurempi. Kuntien syrjäisyysluvut määritellään kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain perusteella annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1732/2009, muutettu 1512/2011). Asetuksen 1 §:n mukaan kuntien syrjäisyysluvut lasketaan kahden väestöpohjaindeksin summasta. Ensimmäinen väestöpohjaindeksi (paikallinen väestöpohjaindeksi) mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja toinen (seudullinen väestöpohjaindeksi) 50 kilometrin etäisyydellä kunnan väestöllisestä keskipisteestä. Indeksit lasketaan Tilastokeskuksen viiden vuoden välein tarkistamasta tilastosta, joka koskee väestön jakautumista yhden neliökilometrin kokoisille alueille.

Syrjäisyysluvultaan suurimpaan luokkaan (syrjäisyysluku 1,50 tai suurempi) kuuluivat vuodenvaihteen 2010—2011 tilaston perusteella seuraavat kunnat: Utsjoki, Enontekiö, Savukoski, Muonio, Kolari, Salla, Pelkosenniemi, Puolanka, Ranua, Pello, Taivalkoski, Inari, Kittilä ja Ylitornio. Syrjäisyysluvultaan toiseksi suurimpaan luokkaan (syrjäisyysluku 1,00—1,49) kuuluivat seuraavat kunnat: Posio, Hyrynsalmi, Vaala, Pudasjärvi, Sodankylä, Pyhäntä, Kemijärvi, Suomussalmi, Ilo-

mantsi, Kuhmo, Kinnula, Kivijärvi, Rautavaara, Siikalatva, Valtimo ja Pihtipudas.

4 h §. Selvitysten määräaika ja seuranta. Pykälässä säädettäisiin selvitysten määräajasta ja kuntien ilmoituksista.

Pykälän *1 momentin* mukaan kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014. Jos kunnat päättävät selvityksen perusteella esittää kuntien yhdistymistä, tulee tätä koskeva 6 §:ssä tarkoitettu kuntien yhteinen yhdistymisesitys toimittaa valtiovarainministeriölle myös viimeistään mainittuna päivänä.

Yhdistymisesitysten tekeminen mainittuihin ajankohtiin mennessä olisi myös 9 luvussa säädetyn yhdistymisavustusten ja mahdollisten valtionosuuksien menetyksen korvaamisen edellytyksenä.

Vuoden 2015 alusta voimaan aiottua kuntien yhdistymistä koskevat esitykset kuntien tulisi toimittaa ministeriölle mainittua ajankohtaa aikaisemmin, jotta valtioneuvoston kuntajaon muuttamista koskeva päätös ehditään tehdä lain 22 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla ennen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppua. Lain 5 §:n 3 momentin mukaan ministeriö määrää ajankohdan, johon mennessä esitys seuraavan vuoden alusta voimaan tulevaksi aiotusta kuntien yhdistymisestä on toimitettava ministeriölle.

Pykälän *2 momentin* mukaan kunnan tulisi ilmoittaa valtiovarainministeriölle viimeistään 30 päivänä marraskuuta 2013, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisesti kuntien yhdistymistä.

Kuntien toimittamien tietojen perusteella ministeriö arvioisi kunkin alueen kokonaisuutta tehdessään 4 i §:ssä tarkoitettuja poikkeamispäätöksiä. Lisäksi muun muassa ilmoituksista saadun tiedon perusteella hallitus arvioi kuntauudistuksen etenemistä vuoden 2013 lopussa.

Pykälän *3 momentin* mukaan 2 momentissa tarkoitettun kunnan ilmoituksen sisällöstä voitaisiin säätää tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella.

4 i §. Päätöksenteko selvitysalueesta poikkeamisesta. Pykälässä säädettäisiin 4 g §:ssä tarkoitettusta selvitysalueesta poikkeamista koskevasta päätöksenteosta.

Pykälän *1 momentin* mukaan ministeriö voi myöntää poikkeuksen 4 c §:ssä tarkoitettusta

palveluperusteesta eli väestöpohjaa, lapsi-ikäluokan kokoa sekä muita palveluiden järjestämisedellytyksiä koskevasta perusteesta. Palveluperusteesta olisi mahdollista poiketa 4 g §:n 1 momentin 1—4 kohdissa tarkoitetuilla toiminnallisen kokonaisuuden muodostumista, erityisen harvaa asutusta tai kielellisten oikeuksien turvaamista koskevilla perusteilla. Poikkeusperusteen olemassaolon lisäksi ministeriön tulisi arvioida, että selvitysalueella on riittävät edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta sekä muiden kuin kielellisten oikeuksien turvaamista koskevien perusteiden osalta myös sitä, ettei poikkeaminen estäisi toiminnallisten kokonaisuuksien muodostamista alueella.

Poikkeamispäätös voitaisiin tehdä kunnan tai kuntien yhteisen hakemuksen perusteella tai ministeriön aloitteesta. Ministeriön aloiteoikeus on luonteeltaan kuntien aloiteoikeutta täydentävä. Ministeriö voisi käyttää aloiteoikeuttaan ainoastaan tilanteissa, jossa kuntien poikkeushakemukset poikkeavat toisistaan tai vain osa alueen kunnista on hakenut poikkeusta ja palveluperusteen täyttävän selvitysalueen muodostaminen edellyttäisi myös sellaisen kunnan mukana oloa, joka ei ole poikkeusta hakenut. Ministeriön aloiteoikeus näissä tilanteissa on välttämätön siksi, että ministeriö voi myöntää poikkeuksen ainoastaan sellaiselle selvitysalueelle, joka täyttää kuntajaon muuttamisen edellytyksenä olevat vaatimukset muun muassa alueen maantieteellisestä eheydestä. Kunnilla on 4 b §:n perusteella velvollisuus selvittää yhdistymistä nimenomaan 4 §:ssä tarkoitettua kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävällä alueella.

Kunnan tulisi viimeistään marraskuun 30 päivänä 2013 ilmoittaa valtiovarainministeriölle, minkä kuntien kanssa se selvittää yhdistymistä. Poikkeuksen hakemiselle ei olisi määräaikaa, jolloin kunnat voisivat hakea poikkeusta tarkoituksenmukaiseksi katsomassaan vaiheessa selvitystyötä.

Pykälän *2 momentin* mukaan, jos kunta hakee poikkeusta 4 d §:n 3 momentissa tarkoitettua selvitysalueesta eli työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennepuusteiden osoittamasta alueesta, ministeriö voisi määrätä alueella toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitettun erityisen kuntajakoselvityksen. Erityisessä kuntajakoselvityksessä alueella voitaisiin selvittää

myös perusteiden osoittamalle alueelle vaihtoehtoisia toiminnallisia kokonaisuuksia. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepereusteista poikkeamisesta ei siten tehtäisi erillisiä poikkeuspäätöksiä. Valtioneuvosto voisi lain 18 §:n 1 momentin mukaisesti päättää kuntien yhteisestä hakemuksesta kuntien yhdistymisestä selvityspereusteista poikkeavalla alueella, mikäli tämä olisi erityisen kuntajakoselvityksen perusteella arvioituna riittävän perusteltua lain tavoitteet ja edellytykset huomioon ottaen.

Pykälän 3 momentin mukaan valtiovarainministeriön tulee ennen 1 momentissa tarkoitettua poikkeuspäätöksen tekemistä neuvotella niiden kuntien kanssa, joita päätös koskisi.

Ministeriön päätöksestä saa hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin mukaisesti valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Pykälän 4 momentin mukaan valtiovarainministeriön päätös selvitysalueesta poikkeamisesta voitaisiin panna täytäntöön, ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Sen sijaan erityisen kuntajakoselvityksen määrittämisestä koskevaan valtiovarainministeriön päätökseen ei saa kuntajakolain 55 §:n 2 momentin mukaan erikseen hakea muutosta, vaan muutoksenhakuoikeus toteutuu kuntajaon muuttamista koskevan päätöksenteon yhteydessä.

4 j §. *Erityisen kuntajakoselvityksen määrittäminen.* Pykälän mukaan valtiovarainministeriö voisi, sen ohella mitä 4 luvussa säädetään, tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta 4 §:ssä säädetty edellytykset täyttävällä alueella, jos kunta ei ole viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014 tehnyt tämän lain 6 §:ssä tarkoitettua kuntien yhdistymisesitystä.

Hallitus on linjannut, että suurimmille kaupunkiseuduille varaudutaan asettamaan erityiset kuntajakoselvittäjät vuoden 2013 aikana. Kaupunkiseutuja koskevia linjauksia kuvataan tarkemmin yleisperustelujen kohdassa 2.6.

4 k §. *Henkilöstön asema uudistuksessa.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin 4 b §:ssä tarkoitettua yhdistymiselvityksen valmiste-

lusta yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi viittaus lain muihin henkilöstön asemaa koskeviin säännöksiin. Henkilöstön osallistumisesta kuntajaon muutosta koskevan esityksen valmisteluun säädetään lain toistaiseksi voimassa olevissa säännöksissä, kuntien yhdistymisen osalta 7 §:ssä ja kunnan osan siirtämisen osalta 12 §:ssä. Henkilöstön asemasta kuntajaon muutoksessa säädetään 29 §:ssä.

8 §. *Yhdistymissopimus.* Pykälän 1 momentissa säädetään yhdistymissopimuksen vähimmäissisällöstä. Momentin 8 kohtaan lisättäisiin lähipalvelujen järjestämisen periaatteista sopiminen. Momentin luetteloon lisättäisiin uusi 10 kohta, jonka mukaan kuntien olisi sovittava yhdistymissopimuksessa asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen periaatteista uudessa kunnassa. Kunnat voisivat sopia myös aivan uusista alueelleen soveltuvista tavoista edistää asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia ja lähidemokratiaa. Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä kiinnitetään erityisesti huomiota asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumiseen ja kehitetään vaihtoehtoisia keinoja edistää niitä.

Lisäksi luetteloon lisättäisiin uusi, vuoden 2019 loppuun voimassa oleva 11 kohta, joka koskisi 9 luvun säännösten mukaan maksettavan yhdistymisavustuksen käyttöä. Yhdistymisavustus tulee 42 §:n 5 momentin mukaan käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Ehdotetun säännöksen mukaan kuntien tulisi päättää yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustus käytetään edellä mainittuihin tarkoituksiin.

Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti. Momentin mukaan kuntien yhdistymisessä, joka koskee kaksikielisiä kuntia, kuntien on sovittava yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan uuden kunnan palvelut ja hallinto järjestetään suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Yhdistymisso-

pimuksessa voitaisiin tällöin mainita esimerkiksi kaksikielisen kunnan hallinnossa käytettävistä kielistä, mahdollisista erityisistä hallinnollisista elimistä, jotka on järjestetty vähemmistökielisten palveluja ajatellen sekä henkilöstön kielitaitovaatimuksista.

Voimassa olevan pykälän 2—4 momentti siirtyisivät pykälän 3—5 momentiksi. Voimassa olevaan pykälän 3 momenttiin, joka siis siirtyisi 4 momentiksi, ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos, jolla ajanmukaistetaan Kotimaisten kielten keskuksen nimi vuoden 2012 alusta voimaan tulleen lain mukaiseksi.

11 §. *Vireillepano.* Esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi voimassa olevan kuntajakolain 11 §:n 1 momentin mukaan tehdä muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä ja kunnan jäsen. Säännökseen lisättäisiin ministeriön suora esitysoikeus. Nykyisin ministeriö saa kunnan osan siirtämisen toiseen kuntaan vireille vain määräämällä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta. Ministeriön suora esitysoikeus on käytännössä osoitautunut tarpeelliseksi kuntien ja kunnan asukkaiden tekemien esitysten käsittelyvaiheessa ministeriössä. Tällöin on kyse lähinnä siirrettäväksi esitetyn alueen rajausta koskevien teknisluonteisten muutosten tekemisestä joustavasti.

15 §. *Eryyisen kuntajakoselvityksen määrääminen.* Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:ssä tarkoitettussa menettelyssä ollutta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva erityinen kuntajakoselvitys voisi tulla vireille myös mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettun arviointiryhmän ehdotuksesta.

Arviointiryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Ehdotus voi koskea myös kuntajaon muutostarpeita. Kunnanvaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpideehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös ministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Arviointiryhmän ehdotukseen ei sisälly esimerkiksi yhdistymissopimusluonnosta eivätkä toimenpideehdotukset muutoinkaan ilman lisävalmiste-

lua ole riittävän yksityiskohtaisia kuntajaon muutosta koskevan päätöksenteon pohjaksi. Siten erityistä kuntajakoselvitystä vastaava menettely olisi näissä tapauksissa lähtökohtaisesti aina tarpeen kuntajaon muutoksen valmistelemiseksi.

Arviointiryhmä voi kuitenkin jo ehdotustaan valmistellessaan esimerkiksi kartoittaa, mitkä alueen kunnista olisivat mahdollisia vaihtoehtoja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan kumppaneiksi. Tässä arvioinnissa tulisi taloudellisten tekijöiden ohella kiinnittää huomiota erityisesti elinvoimaisen ja toiminnallisen kokonaisuu- den syntymiseen.

Ministeriö tekisi arviointiryhmän toimenpideehdotusten ja kunnanvaltuuston päätösten perusteella ratkaisun erityisen kuntajakoselvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Selvitys määrättäisiin toimitettavaksi lähtökohtaisesti kaikissa niissä tilanteissa, joissa kuntajaon muutokselle olisi arviointiryhmän ehdotuksen perusteella edellytyksiä, mutta arviointiryhmän ehdotus sinällään ei vielä ole käynnistänyt kuntien yhteistä kuntajaon muuttamisen valmistelua. Samalla kun ministeriö määräisi kuntajakoselvityksen toimittamisesta, sen tulisi nimetä ne kunnat, jotka ovat mukana selvityksessä. Selvityksen tulisi koskea erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan lisäksi myös tarpeellista määrää alueen muita kuntia. Nimetessään selvitykseen tulevia kuntia ministeriö voisi hyödyntää muun muassa arviointiryhmän kartoitusta mahdollisista kuntajaon muutosvaihtoehdoista.

16 a §. *Eryyisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva selvitys.* Pykälässä säädettäisiin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevan kuntajakoselvityksen toimittamisesta. Eryyisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva erityinen kuntajakoselvitys voisi tulla 15 §:n 3 momentin mukaisesti vireille arviointiryhmän ehdotuksesta. Selvitykseen sovellettaisiin soveltuvin osin 4 luvun erityistä kuntajakoselvitystä koskevia säännöksiä.

Selvityksen tarkoituksena olisi edistää kuntia pääsemään yhteisymmärrykseen arviointiryhmän ehdottamasta kuntajaon muutoksesta. Kuntajaon muutoksen tulisi koskea ainakin

erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa. Se, montako muuta kuntaa muutoksessa olisi mukana, jäisi selvityksen kuluessa ratkaistavaksi. Selvityksessä pyritäisiin ensisijaisesti saamaan aikaan sellainen kuntajaon muutos, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua. Jos tämä ei ole mahdollista, tulisi pyrkiä siihen, että muutosta vastustavia kuntia on mahdollisimman vähän.

Pykälän *1 momentin* mukaan kuntajakoselvittäjän olisi tehtävä selvityksessä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta. Kuntajakoselvittäjän tulisi muun muassa huolehtia ehdotuksen valmistelusta yhdessä kuntien kanssa siten kuin 16 §:n *1 momentissa* säädetään. Kuntajakoselvittäjän ja kuntien tulisi huolehtia 7 §:ssä tarkoitettua vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta ja varata myös mainitun pykälän mukaisesti mahdollisuus kuntajaon muutosta koskevien huomautusten tekemiseen kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään.

Vastaavasti kuin muissa erityisissä kuntajakoselvityksissä, kuntajakoselvittäjä ei olisi yhdistymissopimusta valmistellessaan sidottu muutoksen kohteena olevien kuntien kantoihin, vaan voisi itsenäisesti esittää esimerkiksi niistä poikkeavia kompromissiratkaisuja.

Pykälän *2 momentin* mukaan ehdotus kuntien yhdistymisestä voisi koskea

1) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymistä olemassa olevaan kuntaan;

2) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan alueen jakamista kahden tai useamman kunnan kesken; tai

3) useamman kuin kahden kunnan yhdistymistä.

Kuntajakoselvittäjän tulisi ehdotustaan valmistellessaan arvioida 4 §:ssä säädettyjen kuntajaon muuttamisen edellytysten täyttymistä eri vaihtoehdoissa. Lisäksi selvittäjän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että ehdotuksen mukainen uusi kunta olisi elinvoimainen ja muodostuisi toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla olisi taloudelliset edellytykset vastata kunnan palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Momentissa luetellut vaihtoehdot vastaavat pääosin 3 §:ssä säädettyjä kuntien yhdistymisen eri tapoja. Mahdollisissa vaihtoehdoissa on kuitenkin otettu huomioon nyt kyseessä olevien tilanteiden erityispiirteet. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan kanssa jopa vastoin tahtoaan yhdistyvän kunnan asema ei saa muodostua muutoksen johdosta liian raskaaksi. Esimerkiksi, jos kyse olisi momentin *1* kohdassa tarkoitusta kahden kunnan yhdistymisestä, se olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa nimenomaan yhdistämällä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta toiseen jo olemassa olevaan kuntaan eikä perustamalla uutta kuntaa.

Edellä mainittujen kuntien yhdistymistä koskevien vaihtoehtojen lisäksi kuntajakoselvittäjä voisi pykälän *3 momentin* mukaan sisällyttää tarvittaessa ehdotukseensa myös kunnan osan tai osien siirtämisen toiseen kuntaan. Kyseessä oleva alue voisi siirtyä mistä tahansa muutoksen kohteena olevasta kunnasta. Kunnan osan siirtäminen toiseen kuntaan voisi olla joissakin tapauksissa tarkoituksenmukaista esimerkiksi kuntajaon kehittämisen tavoitteita koskevassa 2 §:ssä tarkoitettun elinvoimaisen tai alueellisesti ja yhdyskuntarakenteellisesti toimivan kokonaisuuden saavuttamiseksi.

Jos kuntajakoselvittäjän ehdotukseen sisältyisi myös kunnan osan siirtämistä koskeva muutos, tulisi sen valmistelusta huolehtia siten kuin 12 §:ssä säädetään.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin kuntien yhteisen kuntajaon muutosesityksen ensisijaisuudesta suhteessa kuntajakoselvittäjän esitykseen. Jos muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyisivät selvittäjän ehdotuksen, kunnat tekisivät selvittäjän ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle. Tällöin kuntien yhteinen esitys käsiteltäisiin tavanomaisessa menettelyssä lain 5 luvun mukaisesti.

Jos yhden tai useamman kunnan valtuusto ei hyväksyisi selvittäjän kuntajaon muutos ehdotusta, selvittäjä voisi tarvittaessa jatkaa selvitystä ensimmäisen selvityskierroksen perusteella valitsemiensa kuntien kanssa ja tehdä uuden kuntajaon muutos ehdotuksen näiden kuntien valtuustoille. Jos muutoksen

kohteena olevien kuntien valtuustot eivät hyväksyisi selvittäjän ehdotusta, selvittäjä toimittaisi esityksensä kuntajaon muuttamisesta ministeriölle.

18 §. *Päätöksenteon edellytykset kuntien yhdistyessä.* Voimassa olevan kuntajakolain 18 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi hylätä kuntien valtuustojen yhteisen yhdistymisesityksen vain, jos yhdistyminen olisi ilmeisesti vastoin 2 §:ssä säädettyjä kuntajaon kehittämisen tavoitteita tai 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Yhdistymistä valmistelevien kuntien tulisi ottaa aikaisempaa selkeämmin huomioon päätöksenteossään myös kuntajaon kehittämisen tavoitteet, koska ne lisättäisiin nimenomaisesti kuntajaon muuttamisen edellytykseksi lain 4 §:ään. Uusien kuntien tulee täyttää laissa säädetty kuntajaon kehittämisen tavoitteet siten, että yhdistymisen edellytyksiä katsotaan koko alueen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että uusien kuntien tulisi olla elinvoimaisia, alueellisesti eheitä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivia. Lisäksi kuntarakennemuutosten toteuttamiseksi säädetty määräaikaisesti voimassa olevat selvityspusteet ohjaavat kuntarakenteen muodostumista tavoitteiden suuntaisesti.

Edellä mainitusta sääntelystä huolimatta on käytännössä mahdollista, että kunnat tekevät lain tavoitteiden tai nimenomaisten säännösten vastaisia kuntajaon muutosesityksiä. Erityisesti tulkittaessa lain tavoitteiden toteutumista kunnan esittämän kuntajaon muutoksen osalta valtioneuvostolla on viimekädessä poliittiseen harkintaan perustuva toimivalta arvioida, voidaanko esitys hyväksyä vai hylätä. Lain sanamuoto jättää valtioneuvostolle harkintavaltaa, mutta käytännössä yhtään kuntien esitystä ei ole tähän mennessä kyseisen säännöksen perusteella hylätty. Ehdotettu 4 §:n muutos korostaa kuntarakenteen kehittämisen tavoitteiden merkitystä myös valtioneuvoston harkinnassa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *3 momentti*, jossa säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta päättää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntien yhdistymisestä myös kyseisten kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta. Valtioneuvoston päätöksenteko perustuisi erityisen vaikeassa taloudellisessa

asemassa olevia kuntia koskevan arviointimenettelyn perusteella asetetun kuntajakoselvittäjän esitykseen. Valtioneuvosto voisi päättää kuntien yhdistymisestä ilman kuntien yhteistä esitystä ja kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Kuntajaon muuttamisen edellytyksenä olisi siten ensinnäkin se, että muutos olisi tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi.

Lisäksi edellytettäisiin, että tilanteessa täytyvät kaikissa muissakin kuntajaon muutoksissa sovellettavat kuntajakolain 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset, joihin sisältyisi myös se, että muutoksen tulisi edistää 2 §:ssä säädettyjä kuntajaon kehittämisen tavoitteita. Erityisesti kyseessä olevissa vastoin kuntien tahtoa tapahtuvissa kuntajaon muutoksissa tulisi kiinnittää huomiota muutoksella syntyvän kokonaisuuden elinvoimaisuuteen sekä siihen, että uudella kunnalla on niin taloudelliset kuin henkilöstövoimavaroihinkin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä, rahoituksesta ja riittävästä omasta tuotannosta.

Valtioneuvostolla olisi lopullinen harkintavalta siitä, toteutetaanko kuntajakoselvittäjän esittämä kuntien yhdistyminen. Harkinta voitaisiin perustaa edellä mainittujen edellytysten lisäksi tilanteen kokonaisarvioon. Esimerkiksi tilanteessa, jossa kuntien yhdistymistä vastustaisi muukin kuin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta, arvioinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota muodostuvan kokonaisuuden elinvoimaisuuteen ja toiminnalliseen perusteltavuuteen. Pelkästään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan vastustus taas ei olisi kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta perusteltu ainakaan niissä tilanteissa, joissa kunnalla on ollut pitkäaikaisia talouden tasapainotuksen ongelmia. Tällöin voitaisiin katsoa, ettei kunnalla ole edellytyksiä omista lähtökohdistaan ylläpitää itsehallintoaan eikä sillä ole tarvittavaa elinvoimaa itsehallintona-

sa tukena. Erityisesti näissä tilanteissa arvioinnissa tulisi antaa kunnallisen itsehallinnon sijasta enemmän painoarvoa kunnan asukkaiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta olennaisten palvelujen turvaamiselle tulevaisuudessa. Lisäksi arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa kuntien väestö- ja elinkeinorakenteen kehitys. Pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täytymisen ei siten pitäisi johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulisi olla kokonaisuutena perusteltu.

29 §. Henkilöstön asema. Pykälän 1 momentin mukaan, kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi.

Pykälän 2 momentti vastaisi muutoin voimassa olevan kuntajakolain 29 §:n 2 momenttia, mutta siinä henkilöstön irtisanomissuojaa jatkettaisiin koskemaan vuosina 2014—2017 voimaan tulevia kuntajaon muutoksia. Voimassa olevan kuntajakolain mukaan irtisanomissuoja koskee vain vuosien 2008—2013 alusta voimaan tulevia kuntajaon muutoksia. Ehdotettu 2 momentti olisi voimassa vuoden 2021 loppuun eli niin kauan, kun sitä sovellettaisiin vuonna 2017 voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa.

Yhteistoiminnasta henkilöstön kanssa kuntien yhdistymistä valmisteltaessa säädetään kuntajakolain 7 §:n 3 momentissa. Mainitun lainkohdan mukaan kuntien yhdistymisesityksen valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa (449/2007) säädetään. Yhteistoiminnasta henkilöstön kanssa valmisteltaessa kunnan osan siirtämistä kunnassa säädetään vastaavasti kuntajakolain 12 §:n 5 momentissa.

Voimassa oleva kuntajakolain henkilöstön asemaa koskeva 29 § on säädetty samankaltaisesti puitelain 13 §:ään sisältyvien sisällöltään vastaavien henkilöstön asemaa koskevien säännösten kanssa. Puitelain 13 §:n 1 momentin mukaan puitelaissa tarkoitettujen uudelleenjärjestelyt sekä laissa tarkoitettujen selvityksen ja suunnitelmien valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan puitelaissa tarkoitettujen

uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Pykälän 3 momentissa säädetään puitelain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuihin toiminnan uudelleenjärjestelyihin (yhteistoiminta-alueiden ja laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen kuntayhtymien perustaminen) kytkeytyvästä irtisanomissuojasta kuntajakolain 29 §:ää vastaavasti. Työnantajalla ei siten ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaiselta uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltö on voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Kielto koskee edellä mainittujen uudelleenjärjestelyiden kohteena olevissa palveluissa uuden ja vanhan työnantajan palveluksessa työskentelevää henkilöstöä kokonaisuudessaan.

Vaikka puitelain voimassaolo päättyi vuoden 2012 loppuun, jatkuvat puitelain yhteistoimintavelvoitteet vuoden 2014 loppuun ja puitelain mukainen henkilöstön irtisanomissuoja pisimmillään vuoden 2017 loppuun. Puitelain 4 päivänä toukokuuta 2011 muutettujen voimaantulosäännösten (Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain muuttamisesta 384/2011, 15 §:n 4 momentti) mukaan, jos laissa edellytetyt yhteistoimintajärjestelyt toteutetaan ennen vuoden 2012 loppua, sovelletaan irtisanomissuojaa vuoden 2012 jälkeenkin järjestelyn kohteena olevaan henkilöstöön. Jos yhteistoiminta-alueelle siirretään vuoden 2012 jälkeen sosiaalihuollon tehtäviä, sovelletaan irtisanomissuojaa vuoden 2017 loppuun siirrettävissä tehtävissä työskentelevään henkilöstöön kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla. Näin ollen vuoden 2013 alun jälkeen tapahtuviin tehtävien siirtoihin ei sovelleta täyttä viiden vuoden irtisanomissuojaa, vaan irtisanomissuojan pituus on 3—5 vuotta riippuen siitä, mistä ajankohdasta lukien lain edellyttämät tehtävät siirtyvät. Säännöksen tarkoituksena on estää irtisano-

missuojan ulottuminen kohtuuttoman kauaksi tulevaan aikaan.

Kuntajakolain mukainen henkilöstön irtisanomissuoja koskee pykälän 2 momentin sanamuodon mukaisesti kaikkia uuden kunnan palvelukseen tulevia, riippumatta siitä, siirtyykö henkilöstö esimerkiksi saman tai toisen kunnan palveluksesta tai yhteistoiminta-alueelta. Irtisanomissuoja koski myös sellaisia tilanteita, joissa kuntayhtymä purkautuisi kuntien yhdistymisen vuoksi ja henkilöstö siirtyisi kunnan palvelukseen.

9 luku **Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki**

Kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevaa 9 lukua sovellettaisiin kuntarakenneuudistuksen yhteydessä vuosina 2014—2017 voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin. Luvun säännökset olisivat väliaikaisesti voimassa vuoden 2019 loppuun.

41 §. Yhdistymisselvityksen kustannukset. Säännös olisi kuntajakolaissa uusi. Käytännössä kunnille on maksettu jo vuodesta 2005 alkaen niin kutsuttuja esiselvitysavustuksia kuntajakomuutosten selvitysten kustannuksiin valtion talousarvioon varatuista varoista. Koska kuntarakenneuudistukseen sisältyisi kunnille uusi tehtävä, velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä lain edellyttämällä alueella, säädettäisiin laissa myös valtion osallistumisesta selvitysten aiheuttamiin kustannuksiin.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnalle voitaisiin maksaa avustusta 4 c—4 e §:ssä säädettyjen edellytysten osoittamalla, tai ministeriön 4 i §:ssä tarkoitetun päätöksen perusteella niistä poikkeavalla alueella toteutettavan yhdistymisselvityksen kustannuksiin. Koska selvitysvelvollisuuden tarkoituksena on edistää kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisen kuntarakenteen muodostumista, ei avustusta lähtökohtaisesti maksettaisi selvityspäätösten vastaisille selvityksille.

Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin avustuksesta, jota maksettaisiin kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos yhdistymisselvitykseen osallistuu 4 f §:ssä säädetyn kunnan taloudellista tilannetta koskevan edellytyksen täyttävä kunta. Osana

uudistuksen muutostukea kuntia tuetaan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämisessä ja niin kutsutun tehostetun kuntaliitoksen toteuttamisessa erityisesti tilanteissa, joissa yhdistymisessä on mukana taloudeltaan kriisiytynyt tai kriisiytymässä oleva kunta. Tarkoituksena on vahvistaa uuden kunnan taloutta ja edellytyksiä vastata palveluista yhdenvertaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan 1 ja 2 momentin mukaisista avustuksista päättäisi valtiovarainministeriö. Avustukseen sovellettaisiin, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Myös muutoksenhaun osalta sovellettaisiin siten valtionavustuslakia poiketen muusta kuntajakolain mukaisesta päätöksenteosta.

Pykälän 4 momentissa todetaan, että valtiovarainministeriön määräämän erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset maksetaan lain 16 §:n 6 momentin mukaisesti valtion varoista.

42 §. Yhdistymisavustus. Yhdistymisavustuksen maksamiseen ja edellytyksiin tehtäisiin kuntarakenneuudistuksen tavoitteista johtuvia muutoksia. Yhdistymisavustuksen rakenne ja mitoitus määriteltäisiin siten, että avustukset kannustavat useita kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi. Yhdistymisavustukset vastaisivat tasoltaan vuoden 2012 ja 2013 alussa voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä maksettavia avustuksia. Voimassa olevan lain mukaisesta avustusten porrastamisesta kuntien yhdistymisen voimaantulo vuoden mukaan luovutettiin. Voimassa olevassa laissa kuntarakenteen uudistamista pyrittiin nopeuttamaan myöntämällä avustus 1,8-kertaisena vuosina 2008 ja 2009 ja 1,4-kertaisena vuosina 2010 ja 2011 verrattuna vuosina 2012 ja 2013 toteutettaviin kuntajaon muutoksiin.

Pykälän 1 momentissa yhdistymisavustuksen saamiselle asetettaisiin ehtoja. Voimassa olevasta laista poiketen kaikille kuntien yhdistymisille ei välttämättä myönnettäisi yhdistymisavustuksia. Yhdistymisavustuksen saamiseksi edellytettäisiin, että kuntien yhdistyminen on kuntarakenneuudistuksen keskeisten tavoitteiden mukainen. Siten kuntien yhdistymisen tulisi lähtökohtaisesti koskea vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjan se-

kä työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepereus-teen täyttävää aluetta. Yhdistymisavustuksen saamiseksi edellytettäisiin, että 4 d §:n 3 momentissa tarkoitetuilla työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennepereus-teen perusteella yhtenäisen alueen muodostavilla alueilla uuteen kuntaan sisältyy mainitussa säännöksessä tarkoitettu työssäkäyntialueen keskuskunta. Yhdistymisavustusta maksettaisiin myös, jos yhdistyminen koskee 4 i §:ssä tarkoitettua valtiovarainministeriön poikkeamispäätöksen tai kuntajakoselvityksen perusteella edellä mainituista edellytyksistä poikkeavaa aluetta tai yhdistymisessä on mukana erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.

Pykälän 2 momentin mukaan yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017 ja kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitettua yhdistymisesityksen viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014.

Yhdistymisavustus muodostuisi pykälän 3 momentin mukaan yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta ja lisäosasta, jota maksetaan kuntien yhdistymisessä, jossa on mukana 4 f §:ssä tarkoitettua talousperusteiden täyttävä kunta tai kuntia. Perusosan ja lisäosan määrästä säädettäisiin 43 §:ssä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin voimassa olevan lain 41 §:n 3 momenttia vastaavasti yhdistymisavustuksen maksamisen jaksottamisesta. Yhdistymisavustus maksettaisiin kolmen vuoden aikana. Avustuksesta maksetaan 40 prosenttia vuonna, jona muutos tulee voimaan, ja 30 prosenttia molempina seuraavina kahtena vuotena. Sen sijaan säännökseen ei enää sisältyisi voimassa olevan lain mukaista yhdistymisavustuksen suuruuden porrastamista kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden mukaan.

Pykälän 5 momentissa ohjattaisiin yhdistymisavustusten käyttöä. Sen mukaan yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistyvien kuntien tulisi lain 8 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaisesti sopia yhdistyssopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan

yhdistymisavustukset käytetään edellä mainittuihin tarkoituksiin.

Momentissa säädettäisiin myös yhdistymisavustuksen käytön valvonnasta. Yhdistymisavustuksen käyttöä valvottaisiin osana kunnan talouden ja hallinnon tarkastusta. Kunnan tulisi toimittaa valtiovarainministeriölle selvitys yhdistymisavustuksen käytöstä edellä mainittuihin tarkoituksiin. Selvitykseen olisi sisällyttävä tilintarkastajan lausuma. Kunnan tulisi toimittaa selvitys yhdistymisavustuksen viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä, jolloin kaikki maksuvuosien tilinpäätökset on vahvistettu. Mikäli ministeriö katsoisi kunnan käyttäneen yhdistymisavustusta muuhun kuin laissa edellytettyyn tarkoitukseen, se voisi käynnistää valtionavustuslain mukaisen takaisinperinnän.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin yhdistymisavustuksen maksukauden aikana voimaan tulevien uusien kuntien yhdistymisten vaikutuksesta yhdistymisavustuksen maksamiseen. Voimassa olevan lain 41 §:n 4 momentin mukaan avustus lasketaan tällöin sen mukaan kuin myös viimeksi toteutettu kuntajaon muutos olisi toteutunut maksukauden alusta. Koska yhdistymisavustusten määrä ei enää jatkossa olisi porrastettu yhdistymisen voimaantulovuoden mukaan, säännöksen sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että avustus laskettaisiin näissä tilanteissa sen mukaan kuin muutokset olisi toteutettu yhtä aikaa viimeksi toteutetun muutoksen kanssa. Näin ollen useat peräkkäiset maksukauden aikana toteutetut kuntien yhdistymiset eivät vaikuttaisi avustuksen määrään.

Voimassa olevan lain 41 §:n 4 momentin mukaan maksussa olevan avustuksen ja uudelleen lasketun avustuksen erotus maksetaan viimeksi toteutetun kuntajaon muutoksen voimaantulovuotena 40 prosenttia ja sitä seuraavana kahtena vuotena 30 prosenttia kumpanakin vuotena. Säännöksen sanamuoto ”maksussa oleva avustus” on osoittautunut epäselväksi, koska siitä ei käy ilmi, tarkoitetaanko sillä ainoastaan yhdistymisavustuksen tiettyjä maksueriä vai koko maksussa olevan yhdistymisavustuksen määrää. Tästä syystä säännöksessä käytettäisiin sanamuotoa ”aiemmin toteutetun muutoksen perusteella maksettu avustus” tarkoittaen ainoastaan jo

maksettuja maksueriä. Kunnalle maksettaisiin siten uudelleen lasketun avustuksen määrä vähennettynä jo maksetuilla erillä ja aiemmin toteutetun muutoksen perusteella maksettava avustus lakkaisi uuden muutoksen voimaantulovuonna.

Lisäksi siirtymäsäännöksissä säädettäisiin, ettei yhdistymisavustuksen laskemisessa otettaisi huomioon ennen ehdotetun lain voimaan tuloa toteutettuja kuntien yhdistymisiä, vaikka niiden perusteella olisi vielä maksussa yhdistymisavustuksia uuden yhdistymisen tullessa voimaan.

Pykälän 7 momentti vastaisi voimassa olevan lain 41 §:n 5 momentissa säädettyä lukuun ottamatta väestötietojärjestelmää koskevasta lakimuutoksesta aiheutuvaa teknistä muutosta momentin sanamuotoon. Momentin mukaan ministeriö maksaisi yhdistymisavustuksen vuosittain kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Jos avustusta saa useampi kuin yksi kunta, avustus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvän asukasmäärän mukaisessa suhteessa. Menettely koskisi tilannetta, jossa lakkaava kunta jaetaan useampaan eri kuntaan. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu yhdistymisavustuksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.

43 §. *Yhdistymisavustuksen perusosa ja lisäosa.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, miten yhdistymisavustuksen perusosan määrä lasketaan. Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella.

Yhdistymisavustusta ehdotetaan myönnettäväksi pääsääntöisesti yhdistymisille, jotka johtavat yli 20 000 asukkaan kuntien muodostumiseen. Sitä pienemmille kunnille avustusta myönnettäisiin vain 4 i §:ssä tarkoitetun poikkeuspäätöksen perusteella. Yhdistymisavustuksen määrä kasvaisi sen perusteella, kuinka monta kuntaa yhdistymiseen osallistuu, ja miten suureksi asukasluvultaan uusi kunta muodostuu. Pienemmillään yhdisty-

misavustuksen määrä olisi 2 miljoonaa euroa ja suurimmillaan 10 miljoonaa euroa.

Pykälän 2 momentin mukaan yhdistymisavustuksen lisäosaa maksettaisiin kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana 4 f §:ssä tarkoitetun kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityspäätöksen täyttävä kunta tai kuntia. Lisäosa olisi 150 euroa edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden. Lisäosalla pyritään kohentamaan uuden kunnan toimintaedellytyksiä yhdistymisissä, joihin liittyy taloudellisissa vaikeuksissa olevia kuntia.

44 §. *Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen.* Kuntien yhdistymisestä mahdollisesti aiheutuvan valtionosuuksien vähentymisen korvaamista jatkettaisiin vuosina 2014—2017 voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. Pykälän 1 momentin mukaan, jos mainittuina vuosina voimaan tuleva kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, valtiovarainministeriö myöntäisi uudelle kunnalle vähennyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina vuoden 2019 loppuun saakka valtionosuuksien vähenemisen korvausta. Korvaus kestäisi siten voimassa olevan lain mukaisen viiden vuoden sijasta yhdistymisen voimaantulovuodesta riippuen 3—6 vuotta ja kannustaisi siten osaltaan yhdistymisen mahdollisimman nopeaan toteuttamiseen.

Korvauksen saamisen edellytyksenä olisi, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014. Korvauksen saamisen edellytykset olisivat siten hieman yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksiä lievemmat. Tämä on perusteltua siksi, että ei ole tarkoituksenmukaista vaikeuttaa kuntien yhdistymisiä niissä tilanteissa, joissa esimerkiksi yhdistyvistä kunnista riippumattomista syistä kaikki selvityspäätösten osoittaman selvitysalueen tai poikkeuspäätöksen mukaiset kunnat eivät olisi yhdistymisessä mukana. Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen ei myöskään ole luonteeltaan yhdistymisavustusten tavoin ylimääräistä rahaa kunnille, vaan korvausta menetetyistä valtionosuudesta erilaisten kuntien yhdistyessä.

Toisaalta valtion kannalta maksettavaa korvausta vastaava summa tulee valtion hyväksi pienenevinä valtionosuuksina valtionosuusjärjestelmässä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin korvauksen laskemistavasta voimassa olevan lain 44 §:n 1 momentissa säädettyä vastaavasti. Vuotuinen korvauksen määrä saataisiin 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 sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa. Valtiovarainministeriö laskee korvauksen määrän mainittujen lakien mukaisten valtionosuuksien myöntämisestä vastaavien ministeriöiden antamien tietojen perusteella.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtionosuuksien vähenemisen korvauksen jakamisesta useamman kunnan kesken. Momentti vastaisi voimassaolevan lain 44 §:n 2 momenttia lukuun ottamatta väestötietojärjestelmää koskevasta lakimuutoksesta aiheutuva teknistä muutosta momentin sanamuotoon.

Momenttia sovellettaisiin silloin, kun lakkaavasta kunnasta siirtyy alueita vähintään kahteen kuntaan. Momentin mukaan, jos korvausta saa useampi kuin yksi kunta, korvaus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Väestötietokeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu korvauksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Korvaus jaettaisiin tällöin kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirty-

vien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa.

Pykälän 4 momentti vastaisi voimassa olevan lain 44 §:n 3 momenttia. Ministeriö maksaisi korvaukset yhdistymisavustuksen yhteydessä. Jos kunnalle ei maksettaisi yhdistymisavustusta, korvaukset maksettaisiin erillisenä maksuna kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

53 §. *Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin säännös muutoksenhausta 18 §:n 3 momentin nojalla tehdystä valtioneuvoston päätöksestä kuntajaon muutoksesta, jossa on mukana erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.

59 §. *Yhdistymisavustusten rahoitus.* Voimassa olevassa kuntajakolain 59 §:ssä säädetään yhdistymisavustusten rahoituksen jakautumisesta valtion ja kuntien kesken. Pykälän mukaan valtion talousarviossa kehyskausilla 2008—2011 ja 2012—2015 yhdistymisavustuksiin varatun yhteensä 200 miljoonan euron kehyksen mahdollisesti ylittyessä rahoitetaan ylitys vähentämällä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaista valtionosuutta. Ylitystä vastaava valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Pykälää muutettaisiin niin, että vuosina 2012—2015 ehdotetun yhdistymisavustuksia koskevan 42 §:n perusteella ja ennen vuotta 2014 voimaan tulleissa kuntien yhdistymisissä voimassa olevan kuntajakolain 41 §:n perusteella maksettavat yhdistymisavustukset laskettaisiin yhteen ja jos maksettu määrä ylittäisi 200 miljoona euroa, vähennettäisiin kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaista valtionosuutta ylitystä vastaavalla osuudella. Vastaavasti vuosina 2016—2019 maksettujen yhdistymisavustusten määrän ylittäessä 200 miljoonaa euroa ylitystä vastaava osuus vähennettäisiin kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta.

Pykälä olisi voimassa vuoden 2019 loppuun.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013.

Lain kuntarakenneuudistuksen toteuttamista koskeva 1 a luku, yhdistymisavustusten käyttötarkoituksesta sopimista yhdistymissovituksessa koskeva 8 §:n 1 momentin 11 kohta ja kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskeva 9 luku olisivat voimassa vuoden 2019 loppuun. Henkilöstön irtisanomissuojaa koskeva 29 §:n 2 momentti olisi voimassa vuoden 2021 loppuun. Mainittuja lainkohtia ei sovellettaisi vuoden 2017 jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin. Lain yhdistymisavustusten rahoitusta koskeva 59 § olisi voimassa vuoden 2019 loppuun saakka.

Jos kuntajaon muutos olisi tullut voimaan ennen ehdotetun lain voimaantuloa, siihen sovellettaisiin ehdotetun lain asemasta lain voimaan tullessa voimassa olleita kuntajakolain 29 §:n 2 momentin säännöksiä henkilöstön irtisanomissuojasta, 41—43 §:n säännöksiä kuntien yhdistymisavustuksista ja 44 §:n säännöksiä valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta.

Säännöksen 4 momentin mukaan yhdistymisavustuksen laskemisessa ei otettaisi huomioon ennen ehdotetun lain voimaan tuloa toteutettuja kuntien yhdistymisiä, vaikka niistä olisi vielä maksussa yhdistymisavustuksia uuden yhdistymisen tullessa voimaan.

1.2 Laki kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta

Lailla kumottaisiin säädösteknisistä syistä voimassa olevan kuntajakolain toistaiseksi voimassa olevina säädetyt henkilöstön irtisanomissuojaa koskeva 29 §:n 2 momentti, kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskeva 9 luku ja yhdistymisavustusten rahoitusta koskeva 59 §. Mainittuja säännöksiä sovelletaan vuosina 2008—2013 voimaan tulleissa kuntajaon muutoksissa.

Kuntarakennelakiin ehdotetaan vastaavia väliaikaisesti voimassa olevia säännöksiä. Henkilöstön irtisanomissuojaa ja kuntien yhdistymisen taloudellisesta tukea koskevia säännöksiä sovellettaisiin vuosina 2014—2017 voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa ja yhdistymisavustusten rahoitusta koskevaa säännöstä vuoteen 2019 saakka.

1.3 Kielilaki

5 §. Kielellinen jaotus. Pykälässä säädetään kunnan kielellisen aseman määräytymisen perusteista. Pykälän 2 momentin mukaan on kuntajaon muutoksen yhteydessä päätettävä muutoksen vaikutuksesta kuntien kielelliseen asemaan. Lähtökohtana tulee perustuslain 122 §:n ja kielilain 35 §:n mukaan olla, että kuntien kielellisen aseman muutosta tulee välttää. Yhdistymistä ei voida pitää mahdollisena, jos perustuslaissa säädettyjä kielellisiä oikeuksia ei voida turvata.

Joissakin harvoissa tapauksissa saattaa syntyä tilanne, jossa kaksikielinen kunta yhdistyisi yksikieliseen kuntaan siten, että kielellinen vähemmistö uudessa kunnassa jää niin pieneksi, että uusi kunta olisi lain mukaan säädettävä yksikieliseksi. Tällaista yhdistymistä ei voitaisi lähtökohtaisesti pitää perustuslain kannalta mahdollisena, koska yhdistyvän kaksikielisen kunnan asukkaiden kielelliset oikeudet huonontuisivat. Tämän vuoksi ehdotetaan, että tällaisessa tilanteessa uusi kunta säädettäisiin kaksikieliseksi vaikka kunnan kielellinen vähemmistö olisi alle kahdeksan prosenttia tai 3 000 asukasta. Säännöstä ei kuitenkaan voisi perustuslain reunaehtojen mukaan soveltaa sellaisiin tapauksiin, joissa enemmistökieli vaihtuisi. Tällainen muutos olisi vastoin kuntarakennelain 4 §:n 4 momentissa säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Ehdotettua säännöksen mahdollistamaa ratkaisua olisi pidettävä poikkeuksellisena. Eri kuntaliitosvaihtoehtojen joukossa säännöksen mahdollistamaa kuntaliitosta ei tulisi pitää kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta ensisijaisena vaihtoehtona, jos kielellisestä näkökulmasta parempia vaihtoehtoja on olemassa. Ratkaisua voitaisiin kuitenkin pitää toissijaisena mahdollisuutena tilanteessa, jossa yhdistyvät kunnat muista syistä pitäisivät tällaista ratkaisua tarpeellisena ja toivottavana.

Ehdotuksella lisättäisiin kielilain 5 §:ään uusi vaihtoehto niiden vaihtoehtojen lisäksi, jotka määrittelevät kunnan kielellisen aseman. Neljän perusvaihtoehdon lisäksi (yksikielinen suomenkielinen kunta, yksikielinen ruotsinkielinen kunta ja kaksikielinen kunta, jossa joko suomi tai ruotsi on enemmistön

kieli) säännökseen on sisältynyt vapaaehtoisen kaksikielisyyden mahdollistava säännös, jonka mukaan valtuuston esityksen perusteella valtioneuvosto on voinut asetuksella säätää kaksikieliseksi sellaisen kunnan, joka muutoin olisi yksikielinen. Ehdotettu muutos ei koskisi kuntajakolain 3 §:n 4 momentissa tarkoitettua kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan.

Ehdotetulla lisäyksellä kielilain 5 §:n 3 momenttiin mahdollistettaisiin kuntaliitostilanteessa sen huomioon ottaminen, että kuntaliitokseen osallistuvan vanhan kaksikielisen kunnan kielellinen asema ei muuttuisi uutta kuntaa muodostettaessa eivätkä uuteen kuntaan tulevan kielellisen vähemmistön kielelliset oikeudet heikentyisi. Tilanne olisi vapaaehtoiseen kaksikielisyyteen verrannollinen siten, että yksikielinen kunta, joka harkitsisi tällaista kuntaliitosta, tekisi kuntaliitosesityksen itsehallintonsa puitteissa tietäen muuttuvansa pysyvästi kaksikieliseksi kunnaksi. Valtioneuvosto ei tässä tapauksessa tekisi erillistä kunnan kielellistä asemaa koskevaa päätöstä, mutta kuntien kielellistä asemaa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa tulisi selkeyden vuoksi todeta myös sellaisen kunnan kielellinen asema, johon ehdotettua säännöstä sovellettaisiin.

Kielilain 5 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään joka kymmenes vuosi virallisen tilaston perusteella, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä ja mitkä ovat yksikielisiä. Tästä syystä 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, ettei kuntajaon muutoksen johdosta kaksikieliseksi tulevan kunnan kielellistä asemaa voida muuttaa valtioneuvoston asetuksella. Näin voitaisiin varmistaa, että kielellisen vähemmistön oikeudet turvataan.

Sellainen uusi kunta, joka muodostuisi ehdotuksen mukaisen vaihtoehdon kautta, ottaisi vastatakseen laajoista, sekä kieli- ja kuntalakiin että erityislainsäädäntöön (sosiaali- ja terveystoimi, opetustoimi, jne.) perustuvista kielellisistä velvollisuuksista. Uuden kunnan muodostamisen ei tällaisessakaan tapauksessa saisi heikentää vanhan kaksikielisen kunnan vähemmistökielisten kuntalaisten kielellisiä oikeuksia eikä kielellisiä palveluja. Samalla uuden kunnan aikaisemman yksikielisen osan vähemmistökielisten kuntalaisten

kielelliset oikeudet parantuisivat huomattavasti.

27 §. Viranomaisten kirjeenvaihto. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on sen turvaaminen, että kaksikielinen kunta saa tarvitsemansa valtion lähettämät asiakirjat suomeksi ja ruotsiksi. Valtion viranomaisilla on jo nyt kielilain 27 §:n nojalla velvollisuus joka tapauksessa toimittaa kirjelmänsä suomeksi yksikielisesti suomenkielisille ja ruotsiksi yksikielisesti ruotsinkielisille kunnille. Lisäksi oikeusministeriö on antanut kielilain 36 §:n 2 momentin mukaisen, asiaa koskevan suosituksen (7.11.2011; OM 3/58/2011), jonka mukaan valtion viranomaisen ja kunnan välisen kirjeenvaihdon on tapahduttava kunnan kielellä tai molemmilla kielillä ja että nämä molemmat kieliversiot lähetettäisiin kaksikielisille kunnille. Ehdotus tukisi kaksikielisiä kuntia niiden täyittäessä kielilain 23 §:n mukaista velvoitetta palvella yleisöä kunnan molemmilla kielillä riippumatta siitä, kumpi on enemmistön kieli kunnassa. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että useat valtion viranomaisten asiakirjat jo nyt laaditaan sekä suomen että ruotsin kielellä. Menettely olisi omiaan vähentämään kaksikielisten kunnallisten viranomaisten tarvetta itse huolehtia käänöksistä.

29 §. Kunnalliset kokouskutsut, pöytäkirjat ja johtosäännöt. Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan kunta päättää itse muiden elinten kuin valtuuston kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan kunnan on päättäessään kokouskutsujen kielestä turvattava luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä ja huolehdittava kunnan asukkaiden tiedontarpeista.

Pykälä koskee kunnan oikeutta päättää pöytäkirjakiielestä. Kunnan velvollisuudesta toteuttaa kielelliset oikeudet säädetään 23 §:ssä. Sen lisäksi sisältyy kuntalain 50 §:n 2 momenttiin säännös, jonka mukaan kaksikielisen kunnan hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille.

Kaksikielisen kunnan kielellisen vähemmistön tarpeet ovat kokouskutsuja ja pöytäkirjoja ajatellen suuria silloin, kun kielellisen vähemmistön määrä tai osuus kunnan asuk-

kaista on suuri tai kun kunnat osallistuvat kuntaliitokseen, jonka seurauksena uudesta kunnasta tulee kaksikielinen tai kunnan enemmistökieli muuttuu toiseksi.

Ehdotuksessa todetaan useissa kaksikielissä kunnissa jo vallitseva tosiasiallinen tilanne. Ehdotettu säännös edistäisi osallistumista kunnalliseen päätöksentekoon tavalla, joka on perustuslain 14 §:n 4 momentin mukainen. Ehdotettu lisäys laajentaisi kokouskutsujen ja pöytäkirjojen laatimisvelvoitetta valtuuston asiakirjoista muun muassa kunnanhallituksen ja lautakuntien sekä muiden toimielinten asiakirjoihin. Vähemmistökieltä puhuvan kunnan asukkaan ja tiedotusvälineiden mahdollisuus saada tietoa kunnallisesta päätöksenteosta parantuisi. Tällaisen järjestyksen voidaan arvioida vähentävän niitä käännöstarpeita, jotka syntyvät viranomaisten tiedottamista koskevan kielilain 32 §:n perusteella ja lisäävän valmiutta tiedottaa kunnan asioista kummallakin kielellä. Ehdotetun muutoksen perusteella laajennettua asiakirjojen laatimiskäytäntöä ei kuitenkaan tulisi soveltaa sellaisiin toimielimiin, jotka kuntalain nojalla on jaettu kielellisiin perusteiden kahteen erilliseen jaostoon.

33 §. *Kilvet ja paikannimet sekä julkinen liikenne.* Eesityksen mukaan muutettaisiin 33 §:n 1 momentti ja lisäksi tehtäisiin tekninen muutos 3 momenttiin. Käytännössä kuntaliitos voisi johtaa tilanteeseen, jossa kielivähemmistö asuu pääasiassa siinä osassa uutta kuntaa, joka muodostuu liitetystä kaksikielisestä kunnasta. Tällöin kadun- ja tienkilpien muuttaminen kaksikielisiksi entisellä yksikielisellä alueella voitaisiin kokea kohtuuttomaksi velvoitteeksi, esimerkiksi sen vuoksi että katujen ja teiden nimille tulisi laatia vastineet toisella kielellä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että kadun- ja tienkilpien muuttaminen kaksikielisiksi jäisi kunnan oman harkinnan varaan uuden kunnan aikaisemmalla yksikielisellä alueella. Harkintaan vaikuttaa kustannusten lisäksi esimerkiksi se, montako nimeä on muutenkin muutettava kuntaliitoksen johdosta jotta uudessa kunnassa ei olisi samanimisiä katuja ja teitä. Ehdotettu säännös ei siis estäisi kuntaa päättämästä käyttää kaksikielisiä kadun- ja tienkilpiä koko kunnan alueella. Ehdotettu poikkeussäännös velvollisuudesta asettaa kaksikielisiä kadun- ja tien-

nimikilpiä soveltuisi kaikissa tapauksissa kun yksikielinen kunta tulee kuntaliitoksen yhteydessä osaksi kaksikielistä kuntaa.

Poikkeamissäännös koskisi ainoastaan sellaisia katujen ja teiden nimikilpiä, jotka kunta määrittelee maankäyttö- ja rakennuslain säännön, erityisesti maankäyttö- ja rakennusasetuksen 24 §:n 1 momentin nojalla. Ehdotettu säännös antaisi mahdollisuuden uudelle kaksikieliselle kunnalle harkita, onko uuden kunnan aikaisemman yksikielisen kunnan osan alueella käytettävä yksikielisiä vai kaksikielisiä katujen ja teiden nimikilpiä. Velvollisuus käyttää kaksikielisiä katujen ja teiden nimikilpiä olisi edelleen voimassa sillä uuden kunnan alueella, joka aikaisemmin oli kaksikielinen kunta. Velvollisuuden täyttämiseksi maanmittauslaitoksella olisi pykälään liittyvän siirtymäsäännöksen nojalla tehtävänä ylläpitää vuoden 2013 kuntarajoja koskevaa kartastoa uuden kunnan sisäisen vanhan kaksikielisen kunnan alueen määrittämisen pohjaksi. Kyseisen kartaston tulisi olla tarpeeksi yksityiskohtainen.

Uusi kaksikielinen kunta voisi edelleen vahvistaa kaduille ja teille nimet molemmilla kielillä koko uuden kunnan alueella, ja kielilain kannalta tavoiteltava tilanne olisi, että uusi kunta asettaisi kaksikieliset katukilvet entisen yksikielisen kunnan alueelle siinä vaiheessa, kun uusia katukilpiä joka tapauksessa asetetaan. Koska kuntaliitokset johtavat tilanteisiin, joissa uuden kunnan katujen ja teiden nimissä esiintyviä päällekkäisyyksiä jouduttaisiin karsimaan muuttamalla katujen ja teiden nimiä, olisi kunnan harkittava tällaisten nimenmuutosten johdosta syntyvien uusien katujen ja teiden nimien vahvistamista sekä suomeksi että ruotsiksi myös aikaisemmalla yksikielisellä alueella.

Poikkeus antaisi siten mahdollisuuden harkita kadun ja tien nimiä ilmaisevien kilpien asettamista koskevaa kuntakohtaista käytäntöä eli sitä, miten kunnan osoitejärjestelmä merkitään maastoon, jolloin pitkän tähtäimen tavoitteena voisi olla kyseessä olevien kilpien uudistaminen pääsäännön mukaisesti. Kunnan tulisi harkinnassaan ottaa huomioon muun muassa se, että kadun- ja tiennimistön jääminen yksikieliseksi kaksikielisen uuden kunnan alueella voisi johtaa epäyhtenäisyyksiin kunnan osoitejärjestelmässä ja aiheuttaa

ongelmia hätäkeskusten ja hälytysajoneuvojen toiminnalle, osoitetietoja käyttäville palveluille, kuten postille ja väestörekisteritietojen perusteella toimiville viranomaisille, ja nimistötietoja käyttäville karttapalveluille.

Poikkeuksen voidaan arvioida alentavan kuntauudistuksen välittömiä kustannuksia, sillä kaksikieliseksi tulevilla uusilla kunnilla ei olisi aiempien yksikielisten alueiden suhteen välitöntä tarvetta investoida uusiin kadun- ja tiennimikilpiin.

Lisäksi pykälän 1 momenttiin ehdotetaan kilpien ja opasteiden kieltä koskevia siirtymäaikoja. Siirtymäaikojen tarkoituksena on, että merkit ja laitteet voitaisiin muuttaa vähitellen ja ainakin osittain sitä mukaa kuin niitä muutenkin joudutaan uusimaan.

Uuden kaksikielisen kunnan tulisi määräajan loppuun mennessä muuttaa esimerkiksi viranomaisten toimipaikkojen nimikilvet ja opastetaulut suomen- ja ruotsinkielisiksi. Esimerkiksi vanhan yksikielisen kunnan rakennusviraston nimikilpi ja viraston eri toimintoja koskevan informaatiotaulun olisi määräaikaan mennessä oltava yleisön nähtävillä kummallakin kielellä siten kuin nyt kyseessä oleva momentti edellyttää. Kilpien ja opasteiden laatimisessa olisi otettava huomioon se, että kaksikielisen kunnan opetushallinto on kuntalain ja opetustoimintaa koskevan lainsäädännön perusteella yksikielisesti suomenkielinen suomenkielisen koululaitoksen osalta ja yksikielisesti ruotsinkielinen ruotsinkielisen koululaitoksen osalta, jolloin esimerkiksi yksikielisten koulujen ja päiväkotien nimiä ja nimikilpiä ei olisi tarpeen muuttaa kaksikieliseksi. Samalla tavoin voitaisiin myös menetellä silloin, kun kaksikielinen kunta on kuntalain nojalla määritellyt muun lautakunnan jaoston kummallekin kieliryhmälle ja kun kummankin jaoston alaisuuteen on perustettu oma virastonsa.

Siirtymäajat koskisivat myös tieliikennelainsäädännössä määriteltyjä liikennemerkkejä ja opasteita. Kyseiset liikennemerkit ja opasteet ovat valtion toimivaltaan kuuluvia, ja niitä koskevat velvoitteet koskisivat siten valtiota ja sen liikenneviranomaisia. Niiden tulisi määräajan loppumiseen mennessä muuttaa yleisten teiden viitoitusjärjestelmä uuden kaksikielisen kunnan alueella nyt kyseessä olevan momentin mukaiseksi.

Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos, jolla ajanmukaistetaan Kotimaisten kielten keskuksen nimi vuoden 2012 alusta voimaan tulleen lain mukaiseksi.

Lain voimaantulosäännös. Voimaantulosäännöksen mukaan 33 §:n 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden täyttämiseksi maanmittauslaitoksella olisi tehtävänä ylläpitää vuoden 2013 kuntarajoja koskevaa karttastoa uuden kunnan sisäisen vanhan kaksikielisen kunnan alueen määrittelemisen pohjaksi.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Kuntarakennelakiin ehdotetun 4 h §:n 2 momentin mukaan kunnan tulee ilmoittaa ministeriölle viimeistään 30 päivänä marraskuuta 2013, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisesti kuntien yhdistymistä. Mainitun pykälän 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta säätää kuntien ilmoituksen sisällöstä tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella.

Tarkoitus on, että valtiovarainministeriö lähettää kaikille kunnille kyselyn, johon annettujen vastausten perusteella se saa tiedon kuntien muodostamista selvitysalueista muun muassa selvitysalueesta poikkeamista koskevan päätöksenteon pohjaksi. Lisäksi kuntien vastauksia hyödynnettäisiin hallituksen arvioissa uudistuksen etenemistä vuoden 2013 lopussa.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksen perustuslainmukaisuutta on seuraavassa arvioitu sekä esityksen tavoitteiden ja esitetyn kuntien yhdistymisen selvitysvollisuuden, selvityspuoleiden sekä menettelysäännösten perusteella.

Esityksen tavoitteet

Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on kehittää kuntarakennetta kuntajakolain 2 §:ssä säädettyjen kuntajaon kehittämistavoitteiden mukaisesti ja erityisesti siten, että kuntien edellytykset järjestää yhdenvertaisesti palveluja vahvistuvat, yhdyskuntarakenne eheytyy sekä kunnan asukkaiden itsehallinnon asema vahvistuu.

Kuntajakolain 2 §:n mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueista tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jossa kunnilla on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Uudistuksen tavoitteet ovat kytköksissä sekä kunnalliseen itsehallintoon, yhdenvertaisuusperiaatteeseen että erityisesti sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiseen.

Perustuslain 6 §:n vaatimus yhdenvertaisuudesta velvoittaa kunnallisten palvelujen järjestämiseen yhtäläisesti maan eri osissa. Yhdenvertainen järjestäminen edellyttää riittävän vahvaa rakennetta ja taloudellista perustaa. Kun kuntien mahdollisuudet järjestää palveluja yhdenvertaisesti koko maassa ja kohtuullisella verorasituksella ovat yleisperusteluissa esitetyin tavoin jo nyt eriytyneet sekä ovat vielä entistä enemmän eriytyneet tulevaisuudessa, uudistuksen tavoitteet ovat tältä osin yhdenmukaisia perustuslain kanssa.

Kunnallisen itsehallinnon keskeiseen elementtiin eli kansanvaltaisuusperiaatteeseen tavoitteet liittyvät siten, että tarkoitus on vahvistaa kansanvaltaisuuden toteutumista kunnan päätöksenteossa eheyttämällä kunta- ja palvelurakenteita sekä toisaalta vahvistaa sitä, että kunnille jää tosiasiallisesti mahdollisuus ottaa hoidettavakseen muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kansanvaltaisuusperiaatteeseen lausueessaan kuntien tehtävien siirtymisestä kuntien yhteistoiminnan piiriin (PeVL 32/2001 vp ja 11a/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on pi-

tänyt ongelmallisena tehtävien siirtoa siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallankuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta katsoi muun muassa seutuhallintokokeilua ja Kainuun hallintokokeilua koskevista lakiesityksistä (PeVL 65/2002 ja PeVL 22/2006), että perustuslain turvattu kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta on hankalaa, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä todella siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Valiokunta katsoi, että kansanvaltaisuusperiaate rajoittaa viime kädessä kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille. Toisaalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät yhteistoimintavelvoitteet saisi oleellisesti supistaa kuntien mahdollisuuksia ottaa hoidettavakseen yleisen toimialaan kuuluvia tehtäviä (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 3/II).

Esityksen aikaisemmissa jaksoissa on kuvattu, kuinka päätöksenteko on erkaantumassa kuntien valtuustojen päätösvallasta erilaisen yhteistoimintatarpeiden ja -velvoitteiden vuoksi ja kuinka kuntien taloudellinen liikemavara on kaventumassa erityisesti palvelutarpeiden kasvun vuoksi. Uudistuksen tavoite kunta- ja palvelurakenteiden eheytyksestä vahvistaa suorilla vaaleilla valitun valtuuston asemaa päättää peruspalvelujen järjestämisestä. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja työssäkäyntialueiden kokoaminen vahvistaa puolestaan kunnan asukkaiden päätösvaltaa sillä alueella, jonka kehitykseen kunnan asukkailla on tarve vaikuttaa. Tältä osin uudistus vahvistaisi sitä, että paikallishallinnolla tarkoitettaisiin sitä aluetta, jossa kuntalaiset arjessa liikkuvat työnteon tai asioinnin vuoksi. Uudistus puuttuisi siihen kehitykseen, jonka perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan katsonut kansanvaltaisuusperiaatteen perusteella ongelmalliseksi.

Kuntien rooli on nykyisin merkittävä erityisesti sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisessa. Esityksen aikai-

semmissä jaksoissa on selvitetty niitä kuntien toimintaympäristön muutoksia, jotka uhkaavat kuntien mahdollisuuksia turvata niiden vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu tulevaisuudessa. Tärkeimmät muutokset liittyvät kuntien eriytymiskehitykseen, väestön ikärakenteen vanhentumiseen ja siitä johtuvaan palvelutarvekasvuun sekä kuntien taloudellisten että henkilöstöressurssien muutoksiin. Nämä muutokset edellyttävät aktiivisia toimenpiteitä sekä valtiolta että kunnilta perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetun perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen täyttämiseksi.

Uudistuksella on edellä mainituilla perusteilla kunnalliseen itsehallintoon ja perusoikeusjärjestelmään pohjautuvat painavat perusteet. Esityksessä säädettävät uudistuksen tavoitteet ovat yhdenmukaisia perustuslain kanssa.

Kuntien selvitysvelvollisuus

Kuntien selvitysvelvollisuudesta esitetään säädettäväksi lailla, joten esitys täyttää 121 §:n 2 momentin asettamat vaatimukset kuntien tehtävien säätämisestä lailla.

Uudistuksella ei puututtaisi perustuslaissa turvattuun kuntien verotusoikeuteen. Esitys ei puutu myöskään kunnan hallinnon järjestämiseen.

Selvitys- ja poikkeusperusteet

Selvitysvelvollisuuden kytkemisellä vähintään noin 20 000 asukkaan palvelu- ja väestöpohjaperusteeseen pyritään turvaamaan erityisesti edellytykset yhdenvertaisuuden sekä sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiseen sekä toisaalta kokoamaan päätösvaltaa tiukemmin kunnan itsensä päättäväksi yhteistoimintaorganisaatioiden sijaan. Alueelliset erityistarpeet ja perustuslain asettamat reunaehdot otettaisiin huomioon poikkeusperusteissa. Tältä osin uudistus liittyy edellä kuvattuun kansanvaltaisuusperiaatteen huomioon ottamiseen sekä perusoikeuksien toteutumiseen.

Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepolitiikan tarkoituksena on uudistuksen tavoitteiden mukaisesti selvittää kuntien yhdistymistä suhteellisen laajamittaiseen pendelöintiin se-

kä kaupunkiseututaajamaan perustuvalla alueella. Tältä osin uudistus liittyy edellä mainittuun kansanvaltaisuusperiaatteen huomioon ottamiseen.

Talousperusteella pyritään vahvistamaan sitä, että kunnat voisivat kantaa lakisääteisen vastuunsa peruspalvelujen järjestämisestä ja toisaalta kunnilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus ottaa hoidettavakseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä (yleinen toimivalta). Tältä osin peruste liittyy sekä kunnalliseen itsehallintoon että perusoikeuksien toteutumiseen.

Metropolialuetta koskevassa selvityspolitiikassa on otettu huomioon alueen työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenteen erillaisuus muihin kaupunkiseutuihin nähden. Muuta maata koskevien selvityspolitiikoiden soveltaminen olisi johtanut alueeltaan ja väestöltään erittäin suuren kunnan perustamiseen, jossa asukkaiden vaikutusmahdollisuudet olisivat olennaisesti pienentyneet.

Valtioneuvoston toimivalta

Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Laki- viittaus koskee kuntajakolakia. Voimassa olevaa kuntajakolakia edeltäneen kuntajakolain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta (PeVL 24/1997 vp) katsoi, että kunnallisen itsehallinnon suoja ei tarjoa yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Siten valiokunnalla ei ollut huomautettavaa lain pakkoliitoksia koskevista kohdista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Esityksen lähtökohtana on kuntarakenteen uudistaminen kuntien vapaaehtoisten yhdistymisten kautta. Kuntien yhdistymisen edellytyksenä olisi pääsääntöisesti kuntien valtuustojen yhteinen esitys, jonka mukaisesti valtioneuvosto päättäisi kuntien yhdistymisestä. Valtioneuvosto voisi hylätä kuntien yhteisen yhdistymisesityksen, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Esityksen mukaan valtioneuvosto voisi päättää kuntajaotuksen muutoksesta erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan osalta myös valtuustojen vastustaessa yhdistymistä. Päätöksenteko edellyttäisi, että muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asuk-

kaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja kuntajaon muuttamisen edellytykset täytyvät. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa tulkintakäytännössä ei perustuslaissa turvatus kunnallisen itsehallinnon ole katsottu antavan suojaa yksittäisen kunnan rajoille (PeVL 24/1997 vp) eikä perustuslaista sinänsä johdu estettä säätää lailla valtioneuvoston toimivallasta päättää laissa tarkemmin säädettävillä edellytyksillä kuntajaon muuttamisesta (puitelakia koskeva PeVL 377/2006 vp, s. 4 ja voimassa olevaa kuntajakolakia koskeva PeVL 33/2009 vp, s. 2). Tällaiselle muutokselle ei ole siten osoitettavissa valtiosääntöoikeudellista estettä perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön perusteella. Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaisesti kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja päätöksentekomenettelyistä säädettäisiin lailla.

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.

Perustuslain kielellisiä oikeuksia sekä aluejaotusta koskevia säännöksiä on viimeksi tulkittu aluehallintouudistuksen yhteydessä. Aluehallintouudistuksesta annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 21/2009 vp) valiokunta katsoi, että aluehal-

littouudistuksen toteuttamisessa ”merkitystä on myös perustuslain 17 §:n 2 ja 3 momentin säännöksillä oikeudesta käyttää omaa kieltään — suomea, ruotsia tai saamea — viranomaisessa sekä julkisen vallan velvoitteesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan”. Perustuslakivaliokunta viittasi myös aiempaan perustuslakiesityksestä antamaansa lausuntoon, jonka mukaan ”kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa”. Lausunnossa katsottiin, että ”jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet”. Valiokunta katsoi lähtökohtaisesti perustuslain kannalta ongelmalliseksi sen, että kielivähemmistö jää pieneksi. Aluehallintouudistuksessa kielellisten oikeuksien turvaamiseksi samanlaisten perusteiden mukaan ei riittänyt kielivähemmistön palveluyksikön perustaminen. Valiokunta totesi lisäksi, että ”valtioneuvoston asetuksen sisältämän aluejaotuksen on perustuttava riittävään arvioon ratkaisun kielivaikutuksista”.

Esitetyillä muutoksilla pyritään vahvistamaan kielellisten oikeuksien huomioon ottamista kuntien yhdistymisen edellytyksenä, kuntien yhdistymisesityksissä sekä selvitysvelvollisuutta täytettäessä. Kielellisten oikeuksien turvaaminen perustuslain edellyttämällä tavalla olisi kuntajaon muuttamisen edellytys. Yhdistymiselvityksissä ja -sopimuksessa tulisi arvioida muutosta kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Kielellisten oikeuksien turvaaminen olisi peruste, jonka mukaan valtiovarainministeriö voisi myöntää poikkeuksen selvityspesteistä. Kielellisten oikeuksien huomioon ottamisella sekä vaikutusarvioinnin lisäämisellä pyritään vahvistamaan kielellisten oikeuksien toteutumista perustuslakivaliokunnan lausunnoissa edellytetyllä tavalla.

Kielilain muuttamista koskevilla esityksillä pyritään siihen, etteivät kielelliset oikeudet yksittäisissä kuntajaon muutoksissa heikkenisi. Varsinkin sellainen kuntajaon muutos, jossa yksikielinen kunta muuttuu erikieliseksi

yksikieliseksi kunnaksi tai kaksikielinen kunta muuttuu yksikieliseksi, heikentäisi merkittävästi yksilön kielellisiä oikeuksia. Kielellisten oikeuksien turvaaminen on otettu huomioon muutosesityksissä siten, että kaksikielisen kunnan liitoksessa, jossa se tulisi osaksi yksikielistä aluetta, kunnasta tulee kaksikielinen. Lisäksi on otettu huomioon hallintokielen merkitys liitoksissa, joissa hallintokieli muuttuisi ja painotettu sitä, että hallintokielessä tulee ottaa huomioon luottamushenkilöiden ja kuntalaisten tosiasiallinen mahdollisuus saada osallistua päätöksentekoon omalla kielellään. Kadun- ja tiennimien kilpiin liittyvällä poikkeussäännöksellä on haluttu ottaa huomioon alueet, joissa ei ole ollut historiallisestikaan kaksikielisiä nimiä.

Saamelaisten oikeudet

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto ja oikeus käyttää saamen kieltä ovat läheisesti sidoksissa nykyiseen kuntajaotukseen. Saamelaisten kotiseutualue määräytyy saamelaiskäräjistä annetun lain 4 §:n mukaan nykyisen kuntajaotuksen pohjalta. Kotiseutualue muodostuu Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevan Lapin paliskunnan alueesta. Kotiseutualue määrittää myös saamelaisten kielellisiä oikeuksia, sillä kotiseutualueella oikeudet ovat laajemmat kuin sen ulkopuolella.

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 4 momentissa turvataan saamelaisten oikeudet omaan kieleen ja kulttuuriin sekä kulttuuri-itsehallintoon kotiseutualueella. Kotiseutualueen säilyminen rajoiltaan muuttumattomana turvataan vastaisuudessa riippumatta siitä, millaiseksi kuntarakente alueella muodostuu. Saamelaiskäräjistä annettua lakia muutetaan tarvittaessa tältä osin.

Myös Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet, ennen muuta alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puitesopimus, edellyttävät saamelaisten kotiseutualueen rajojen kunnioittamista.

Kuntarakenteen muutoksilla saamelaisten kotiseutualueella voi olla vaikutuksia saamelaisten kielellisiin oikeuksiin. Kuntajaon muutoksen vaikutuksen saamelaisten oikeuk-

siin riippuvat ennen muuta siitä, miten kuntarakenteen muutoksia käytännössä toteutetaan. Vaikutukset liittyvät muun muassa Utsjoen kunnan erityisvelvoitteeseen käyttää saamen kieltä kunnan asiakirjoissa sekä Inarin kunnan erityisasemaan kaikkia kolmea saamen kieltä käyttävänä kuntana. Esityksen mukaan saamelaisten kielelliset oikeudet sekä saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan kotiseutualueella on otettava huomioon kuntajaon muutoksen edellytyksenä sekä poikkeuksen myöntämisen osalta.

Utsjoen kunta täyttää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa eli niin kutsuttua kriisikuntaa koskevan arviointimenettelyn edellytykset ja kunnan osalta voi tulla viime kädessä harkittavaksi valtioneuvoston toimivallan käyttö kuntajaon muuttamiseksi. Jotta tässä tapauksessa kuntajaon muuttaminen olisi mahdollista perustuslain turvaamien kielellisten oikeuksien perusteella, saamenkielilakia tulisi muuttaa. Muussa tapauksessa kielelliset oikeudet heikkenisivät olennaisesti.

Yhdistymisselvityksen kustannukset

Esityksen mukaan valtiovarainministeriö myöntää avustusta kunnilta edellytettyjen yhdistymisselvityksien laadintaan. Lisäksi talousperusteen täyttävälle kunnille voitaisiin myöntää avustusta kunnan talouden tehostamis- ja tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen. Yhdistymisselvitysavustuksilla pyritään varmistamaan rahoitusperiaatteen toteutuminen selvitysvelvollisuudesta säädettyä.

Kuntien henkilöstön asema

Uudistuksen toimeenpanossa ei kuntien tai kuntayhtymien henkilöstöä voisi irtisanoa pelkästään kuntien yhdistymisen perusteella, koska yhdistymiseen sovellettaisiin liikkeenluovutussäännöksiä. Kuntajakolain 29 §:n 2 momentissa esitetään edelleen säädettäväksi viiden vuoden pituisesta taloudellisista ja tuotannollisista irtisanomisperusteista koskevas- ta irtisanomissuhdeturvasta kuntajaon muutostilanteissa. Näissä toimissa on kyse kuntarakenteen muutoksesta, jossa kunnilla on välttämätön tarve järjestellä uudelleen orga-

nisaatiorakenteitaan ja jossa vaikutukset henkilöstön asemaan voivat olla suurimmat.

Henkilöstön aseman turvaaminen edistää muutosten toteuttamista, ja sillä on käytännössä suuri merkitys uudistuksen toimeenpanolle. Nämä seikat muodostavat sellaisen erillaiseen kohteluun oikeuttavan hyväksyttävän perusteen, jota perustuslain 6 § edellyttää.

Edellä olevan perusteella hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

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

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntajakolain (1698/2009) nimike, 2 §, 4 §:n 1 ja 4 momentti, 8 §:n 1 momentin 8 ja 9 kohta sekä 3 momentti, 11 §:n 1 momentti, 18 §:n 1 momentti ja 53 §:n 2 momentti sekä *lisätään* lakiin väliaikaisesti uusi 1 a luku, 8 §:n 1 momenttiin uusi 10 kohta ja väliaikaisesti uusi 11 kohta, 8 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti, muutettu 3 momentti ja nykyinen 4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi, 15 §:ään uusi 3 momentti, lakiin uusi 16 a §, 18 §:ään uusi 3 momentti, 29 §:ään siitä lailla / kumotun 2 momentin tilalle väliaikaisesti uusi 2 momentti, lakiin siitä lailla / kumotun 9 luvun tilalle väliaikaisesti uusi 9 luku ja lakiin siitä lailla / kumotun 59 §:n tilalle väliaikaisesti uusi 59 § seuraavasti:

Kuntarakennelaki

2 §

Kuntajaon kehittämisen tavoitteet

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

4 §

Kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää 2 §:ssä tarkoitettuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa

1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä;

2) alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita;

3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai

4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

—————
 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 saamelaisien kielelliset oikeudet sekä saamelaisien oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisen kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisien kotiseutualueella.

1 a luku

Kuntarakenneuudistuksen toteuttaminen

4 a §

Kuntarakenneuudistuksen tavoite

Tässä luvussa säädetään kuntarakenteen uudistamisen perusteista ja menettelyistä vuosina 2013—2016. Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseen liittyvästä taloudellisesta tuesta kunnille säädetään 9 luvussa.

Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on kehittää kuntarakennetta 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden mukaisesti ja 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.

4 b §

Selvitysvelvollisuus

Kunnan tulee yhdessä muiden kuntien kanssa selvittää 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävää kuntien yhdistymistä 4 c—4 f §:ssä säädettyjen selvityksperusteiden mukaisesti.

Vaikka kunnalla ei olisi 1 momentin mukaan velvollisuutta selvittää kuntien yhdistymistä, sen tulee osallistua yhdistymiselvitykseen, jollei muuten ole saavutettavissa selvityksperusteet täyttävää 2 §:ssä tarkoitettua toiminnallista kokonaisuutta.

Jos yhdistymiselvitysten ulkopuolelle on jäämässä kunta, joka muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden siihen rajoittuvan kunnan kanssa, on näiden kuntien selvitettävä yhdessä kuntien yhdistymistä tai ensiksi mainittu kunta on otettava mukaan selvitykseen, johon jälkimmäinen kunta osallistuu.

Yhdistymiselvityksen tavoitteena on 6 §:ssä tarkoitettu esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Selvityksen tulee aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdis-

tymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Kaksikielistä kuntaa ja saamelaisten kotiseutualueen kuntaa koskevassa selvityksessä on arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista. Selvityksestä päätetään kuntien valtuustoissa.

4 c §

Palveluiden edellyttämä väestöpohja

Kunnan, jossa on alle 20 000 asukasta, tulee yhdessä muiden kuntien kanssa selvittää yhdistymistä *palveluperusteella* alueella, jossa on:

1) palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon;

2) erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta; sekä

3) perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan koko vähintään noin 50.

4 d §

Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos:

1) kunnan työssäkäyvästä väestöstä alle 80 prosentilla on työpaikka kunnan alueella (*työpaikkaomavaraisuusperuste*); sekä

2) kunnan työssäkäyvästä väestöstä Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän tai Kuopion työssäkäyntialueella sijaitsevasa kunnassa vähintään 35 prosenttia ja muilla työssäkäyntialueilla sijaitsevilla kunnissa vähintään 25 prosenttia käy työssä työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella (*työssäkäyntiperuste*).

Kunnalla on kuitenkin selvitysvelvollisuus *yhdyskuntarakennepuusteella*, jos sen tai siihen rajoittuvan kunnan yhtenäinen keskus- taajama ulottuu kunnan rajan yli tai keskus-

taajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuu kunnan rajan yli, taikka jos toisen kunnan keskustaajaman kasvupaine kohdistuu merkittävästi kunnan alueella sijaitsevaan lähitaajamaan.

Jos kunnat työssäkäyntiperusteen tai yhdyskuntarakennepuusteen perusteella muodostavat yhtenäisen alueen, niiden on selvitettävä kuntien yhdistymistä yhdessä.

4 e §

Helsingin metropolialue

Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten, Kirkkonummen, Hyvinkään, Pornaisten, Tuusulan, Keravan, Järvenpään, Nurmijärven, Mäntsälän, Sipoon ja Vihdin kuntien tulee 4 d §:ssä säädetystä poiketen selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi ja jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden sekä ovat perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta.

Edellä 1 momentissa mainittuihin kuntiin ei sovelleta, mitä 4 g §:ssä säädetään selvitysalueesta poikkeamisesta. Niiden tulee osallistua yhdistymisselvityksiin muiden kuntien kanssa, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi.

Yhdistymisselvityksessä, johon osallistuu 1 momentissa tarkoitettu kunta, tulee arvioida 4 b §:n 4 momentissa säädetyn lisäksi kuntien yhdistymisen suhdetta metropolialueen tarpeeseen erityisesti yhdyskuntarakenteen eheyttämisen, joukkoliikenteen ja sosiaalisen asuntotuotannon näkökulmasta.

4 f §

Kunnan taloudellinen tilanne

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä *talousperusteella*, jos kunnan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut täyttävät vähintään yhden seuraavista edellytyksistä:

1) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä alittuvat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009)

63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevat raja-arvot;

2) kunnan viimeisessä hyväksytyssä ja kahdessa sitä edeltävässä tilinpäätöksessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevista kuudesta raja-arvosta täytyy neljä; tai

3) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti on vähintään 500 euroa ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä taseessa on kertynyttä alijäämää.

4 g §

Selvitysalueesta poikkeaminen

Edellä 4 c §:ssä ja 4 d §:n 3 momentissa säädettyjen selvityspuusteiden osoittamasta selvitysalueesta voidaan poiketa, jos kunnalla on riittävät edellytykset vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta, ja:

1) selvityspuusteista poikkeava alue on 2 §:ssä säädetty kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus;

2) toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei erityisen harvan asutuksen vuoksi muutoin ole mahdollista;

3) poikkeaminen on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi; taikka

4) poikkeaminen on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Selvitysalueesta ei kuitenkaan voida poiketa 1 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuilla puusteilla, jos poikkeaminen estäisi muita kuntia muodostamasta toiminnallisen kokonaisuuden.

Edellä 1 momentin 2 kohdassa erityisen harvalla asutuksella tarkoitetaan kuntaa, jonka kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettu syrjäisyysluku on 1,00 tai sitä suurempi.

4 h §

Selvitysten määräaika ja seuranta

Kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014.

Kunnan tulee ilmoittaa ministeriölle viimeistään 30 päivänä marraskuuta 2013, mikä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisesti kuntien yhdistymistä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettujen ilmoitusten sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella.

4 i §

Päätöksenteko selvitysalueesta poikkeamisesta

Ministeriö voi myöntää poikkeuksen 4 c §:ssä säädetyn palveluperusteen osoittamasta alueesta. Ministeriön päätös selvitysalueesta poikkeamisesta voidaan tehdä kunnan tai kuntien yhteisen hakemuksen perusteella tai ministeriön aloitteesta. Päätös voidaan tehdä ministeriön aloitteesta vain, jos kuntien hakemukset poikkeavat toisistaan, tai osa alueen kunnista on hakenut poikkeusta ja palveluperusteen täyttävän selvitysalueen muodostaminen edellyttäisi myös sellaisen kunnan mukana oloa, joka ei ole hakenut poikkeusta.

Jos kunta hakee poikkeusta 4 d §:n 3 momentissa tarkoitettusta selvitysalueesta, ministeriö voi määrätä alueella toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitettua erityisen kuntajakoselvityksen. Selvitysalueesta poikkeamisesta ei tällöin tehdä erillistä päätöstä. Erityisessä kuntajakoselvityksessä voidaan selvittää vaihtoehtoisia toiminnallisia kokonaisuuksia.

Ministeriön tulee ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöksen tekemistä neuvotella niiden kuntien kanssa, joita päätös koskisi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua ministeriön päätöksestä voi hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Päätös voidaan panna täytäntöön, ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos

korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

4 j §

Eriyisen kuntajakoselvityksen määrääminen

Ministeriö voi, sen ohella mitä 4 i §:n 2 momentissa ja 4 luvussa säädetään, tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta 4 §:ssä säädetty edellytykset täyttävällä alueella, jos kunta ei ole viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014 tehnyt kuntien yhdistymisesitystä.

4 k §

Henkilöstön asema uudistuksessa

Edellä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys valmistellaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Henkilöstön osallistumisesta kuntajaon muutosta koskevan esityksen valmisteluun säädetään 7 ja 12 §:ssä. Henkilöstön asemasta kuntajaon muutoksessa säädetään 29 §:ssä.

8 §

Yhdistymissopimus

Kunnat tekevät kuntien yhdistymisestä yhdistymissopimuksen, jossa on sovittava ainakin:

8) yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen ja lähipalvelujen järjestämisen periaatteista;

9) uuden kunnan taloudenhoidon yleisistä periaatteista;

10) asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen keinoista uudessa kunnassa; sekä

11) periaatteista, joiden mukaan 42 §:ssä tarkoitettu yhdistymisavustus käytetään mainitun pykälän 5 momentissa säädettyyn tarkoitukseen.

Jos yhdistyminen koskee kaksikielistä kuntaa, kuntien on sovittava yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan uu-

den kunnan palvelut ja hallinto järjestetään suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielisten oikeuksien turvaamiseksi.

Jos kuntien yhdistyessä uudelle kunnalle aiotaan antaa nimi, joka ei ole ollut aiemmin kunnan nimenä, nimestä on ennen yhdistymissopimuksen hyväksymistä hankittava Kotimaisten kielten keskuksen lausunto. Lausunto on liitettävä yhdistymissopimukseen.

11 §

Vireillepano

Esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi tehdä muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä, kunnan jäsen tai ministeriö. Kunnan tai kuntien tekemä esitys on toimitettava ministeriölle

15 §

Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen

Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:ssä tarkoitetussa menettelyssä ollutta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva erityinen kuntajakoselvitys voi tulla vireille myös mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettun arviointiryhmän ehdotuksesta.

16 a §

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva selvitys

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevassa erityisessä kuntajakoselvityksessä kuntajakoselvittäjän on tehtävä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta.

Kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä voi koskea:

1) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymistä olemassa olevaan kuntaan;

2) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan alueen jakamista kahden tai useamman kunnan kesken; taikka

3) useamman kuin kahden kunnan yhdistymistä.

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

Jos kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät selvittäjän ehdotuksen, kunnat tekevät selvittäjän ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle. Muutoin selvittäjä toimittaa esityksensä kuntajaon muuttamisesta ministeriölle.

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.

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

29 §

Henkilöstön asema

Vuosien 2014—2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirryy 3 §:ssä tarkoitettun uuden tai toisen

kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä ja viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltö koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta.

9 luku

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

41 §

Yhdistymisselvityksen kustannukset

Kunnalle voidaan maksaa avustusta 4 c—4 e §:ssä säädettyjen selvityserusteiden osoittamalla selvitysalueella, tai 4 i §:n 1 momentissa tarkoitettun ministeriön päätöksen perusteella niistä poikkeavalla alueella toteutettavan yhdistymisselvityksen kustannuksiin.

Kunnalle voidaan maksaa avustusta uuden kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos yhdistymisselvitykseen osallistuu 4 f §:ssä tarkoitettun talousperusteen täyttävä kunta.

Edellä 1 ja 2 momentin mukaisista avustuksista päättää ministeriö. Avustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Ministeriön määräämän erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset maksetaan 16 §:n 6 momentin mukaisesti valtion varoista.

42 §

Yhdistymisavustus

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

1) uusi kunta on 4 c—4 e §:ssä säädettyjen selvityserusteiden osoittaman selvitysalueen mukainen;

2) 4 d §:n 3 momentissa tarkoitettulla alueella uuteen kuntaan sisältyy työssäkäyntialueen keskuskunta;

3) yhdistyminen toteutetaan 4 i §:ssä tarkoitettun ministeriön päätöksen tai erityisen kuntajakoselvityksen 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 1 päivänä heinäkuuta 2014.

Yhdistymisavustus muodostuu yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta sekä lisäosasta.

Yhdistymisavustus maksetaan kolmen vuoden aikana. Avustuksesta maksetaan 40 prosenttia vuonna, jona muutos tulee voimaan, ja 30 prosenttia molempina seuraavina kahtena vuotena.

Yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistymisavustuksen viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä kunnan tulee toimittaa ministeriölle tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys yhdistymisavustuksen käytöstä. Yhdistymisavustuksen takaisinperintään sovelletaan valtionavustuslakia.

Jos yhdistymisavustuksen maksukauden aikana kuntajakoa muutetaan siten, että kunnat olisivat oikeutettuja uuteen avustukseen, avustus lasketaan sen mukaan kuin aiemmin toteutettu muutos olisi toteutettu yhtä aikaa viimeksi toteutetun muutoksen kanssa. Aiemmin toteutetun muutoksen perusteella maksetun avustuksen ja uudelleen lasketun avustuksen erotus maksetaan viimeksi toteutettun kuntajaon muutoksen voimaantulovuotena ja sitä seuraavana kahtena vuotena siten kuin 4 momentissa säädetään.

Ministeriö maksaa yhdistymisavustuksen vuosittain kunkin vuoden kesäkuun loppuun

mennessä. Jos avustusta saa useampi kuin yksi kunta, avustus jaetaan kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvän asukasmäärän mukaisessa suhteessa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu yhdistymisavustuksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 kohdan mukaista

kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.

43 §

Yhdistymisavustuksen perusosa ja lisäosa

Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella seuraavasti:

Asukasmäärä	alle 20 000	20 000—49 999	50 000—80 000	yli 80 000
Kuntien lkm				
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

Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksetaan kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana 4 f §:ssä tarkoitetun talousperusteen täyttävä kunta tai kuntia. Lisäosa on 150 euroa mainitun edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden.

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 vähenemisen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina vuosina vuoden 2019 loppuun saakka valtionosuuksien vähenemisen korvausta. Korvauksen saamisen edellytyksenä on, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014.

Vuotuinen korvauksen määrä saadaan vertaamalla uudelle kunnalle kuntien yhdistymisen voimaantulovuodelle maksettavia valtionosuuksia ja kotikuntakorvauksia niihin

vastaviin valtionosuuksiin ja kotikuntakorvauksiin, jotka yhdistyville kunnille olisi maksettu yhdistymisen voimaantulovuonna, jos kunnat eivät olisi yhdistyneet. Korvausta laskettaessa otetaan huomioon verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus 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 asukas-

määrää kuntajaon muutoksen voimaantulo-
vuotta edeltävän vuoden alussa.

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

53 §

*Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista kos-
kevaan valtioneuvoston tai ministeriön pää-
tökseen*

Jos valtioneuvosto päättää kuntien yhdis-
tymisestä 18 §:n 2 tai 3 momentin nojalla,
päätökseen saa hakea muutosta valittamalla
muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jä-
sen.

59 §

Yhdistymisavustusten rahoitus

Jos 42 §:ssä tarkoitettua yhdistymisavus-
tusta, tai ennen vuotta 2014 voimaan tulleen
kuntien yhdistymisen perusteella maksetta-
vaa yhdistymisavustusta maksetaan vuosina

2012—2015 ja 2016—2019 kumpanakin yh-
teensä enemmän kuin 200 miljoona euroa,
vähennetään kunnan peruspalveluiden valti-
onosuudesta annetun lain mukaista valtion-
osuutta ylitystä vastaavalla osuudella. Valti-
onosuuden vähennys on kaikissa kunnissa
asukasta kohden yhtä suuri.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 _____.

Lain 1 a luku, 8 §:n 1 momentin 11 kohta
ja 9 luku ovat voimassa 31 päivään joulukuu-
ta 2019 saakka ja 29 §:n 2 momentti 31 päi-
vään joulukuuta 2021 saakka. Mainittuja
lainkohtia ei kuitenkaan sovelleta enää vuo-
den 2017 jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon
muutoksiin. Lain 59 § on voimassa 31 päi-
vään joulukuuta 2019 saakka.

Jos kuntajaon muutos on tullut voimaan
ennen tämän lain voimaantuloa, siihen sovel-
letaan tämän lain asemesta tämän lain voi-
maan tullessa voimassa olleita 29 §:n 2 mo-
mentin säännöksiä henkilöstön irtisanomis-
suojusta, 41—43 §:n säännöksiä kuntien yh-
distymisavustuksista ja 44 §:n säännöksiä
valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta.

Lain 42 §:n 6 momenttia sovellettaessa ei
oteta huomioon ennen tämän lain voimaan
tuloa voimaan tulleet kuntien yhdistymisiä.

2.

Laki

kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Tällä lailla kumotaan kuntajakolain (1698/2009) 29 §:n 2 momentti, 9 luku ja 59 §. Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

kielilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan kielilain (423/2003) 5 §:n 3 momentti, 27 §:n 2 momentti, 29 §:n 1 momentti ja 33 §:n 1 ja 3 momentti seuraavasti:

5 §
Kielellinen jaotus

mentin nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella.

27 §

Viranomaisten kirjeenvaihto

Jos kuntajakoa muutetaan, on samalla päätettävä muutoksen vaikutuksesta kuntien kielelliseen asemaan. Jos kaksikielinen kunta tulee kuntajaon muutoksen johdosta osaksi sellaista uutta kuntaa, joka 2 momentin nojalla olisi säädettävä yksikieliseksi, on uusi kunta kuitenkin kaksikielinen. Tällaisen kunnan kielellistä asemaa ei voida muuttaa 1 mo-

Valtion viranomaisen on lähettäessään kirjelmiä kunnalle käytettävä kunnan kieltä, jos kyseessä on yksikielinen kunta ja molempia kieliä, jos kyseessä on kaksikielinen kunta, jollei 3 momentista muuta johdu. Lähettäessään kirjelmiä yliopistoille, ammattikorkea-

kouluille ja muille oppilaitoksille valtion viranomaisten on käytettävä vastaanottajan kieltä.

29 §

Kunnalliset kokouskutsut, pöytäkirjat ja jotosäännöt

Kaksikielisen kunnan valtuuston kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja että kunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan.

33 §

Kilvet ja paikannimet sekä julkinen liikenne

Viranomaisten kaksikielisessä kunnassa asettamien kilpien, liikennemerkkien ja muiden yleisölle suunnattujen vastaavien opasteiden tekstien on oltava suomen- ja ruotsinkielisiä, jollei kansainvälisen käytännön mukaisesti käytetä pelkästään vierasta kieltä tai

jollei ole kysymys yksikielisestä toimintayksiköstä. Jos uusi kunta tulee kaksikieliseksi kuntajaon muutoksen johdosta, voidaan kuitenkin kunnan sillä alueella, joka aikaisemmin oli yksikielinen, edelleen käyttää yksikielisiä kadun- ja tiennimien kilpiä. Viranomaisten muut kuin kadun- ja tiennimiä koskevat kilvet ja opasteet on muutettava kaksikieliseksi viimeistään kahden vuoden kuluttua kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien. Tieliikennelainsäädännössä tarkoitettujen liikennemerkkien ja ohjauslaitteiden tekstit on muutettava kaksikieliseksi viimeistään viiden vuoden kuluttua kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien.

Viranomaisten asettamissa kilvissä käytävistä paikannimistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Ennen asetuksen antamista on hankittava Kotimaisten kielten keskuksen lausunto.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 _____ .

Maanmittauslaitos ylläpitää 1 päivänä tammikuuta 2013 voimassa olleita kuntarajoja koskevaa kartastoa.

Helsingissä 4 päivänä huhtikuuta 2013

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Hallinto- ja kuntaministeri *Henna Virkkunen*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntajakolain (1698/2009) nimike, 2 §, 4 §:n 1 ja 4 momentti, 8 §:n 1 momentin 8 ja 9 kohta sekä 3 momentti, 11 §:n 1 momentti, 18 §:n 1 momentti ja 53 §:n 2 momentti, sekä

lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 1 a luku, 8 §:n 1 momenttiin uusi 10 kohta ja väliaikaisesti uusi 11 kohta, 8 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti, muutettu 3 momentti ja nykyinen 4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi, 15 §:ään uusi 3 momentti, lakiin uusi 16 a §, 18 §:ään uusi 3 momentti, 29 §:ään siitä lailla / kumotun 2 momentin tilalle väliaikaisesti uusi 2 momentti, lakiin siitä lailla / kumotun 9 luvun tilalle väliaikaisesti uusi 9 luku ja lakiin siitä lailla / kumotun 59 §:n tilalle väliaikaisesti uusi 59 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Kuntajakolaki

2 §

Kuntajaon kehittämisen tavoitteet

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Kuntarakennelaki

2 §

Kuntajaon kehittämisen tavoitteet

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, *joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä*. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta *sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta*.

4 §

Kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos parantaa:

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

Kuntajakoa muutettaessa on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kuntajakoa muutettaessa tulee ottaa huomioon saamelaisien kielelliset oikeudet sekä saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella.

4 §

Kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää 2 §:ssä tarkoitettuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa

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

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 saamelaisten kielelliset oikeudet sekä saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella.

1 a luku

Kuntarakenneuudistuksen toteuttaminen

4 a §

Kuntarakenneuudistuksen tavoite

Tässä luvussa säädetään kuntarakenteen uudistamisen perusteista ja menettelyistä vuosina 2013–2016. Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseen liittyvästä taloudellisesta tuesta kunnille säädetään 9 luvussa.

Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on kehittää kuntarakennetta 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden mukaisesti ja 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.

4 b §

Selvitysvelvollisuus

Kunnan tulee yhdessä muiden kuntien kanssa selvittää 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävää kuntien yhdistymistä 4 c—4 f §:ssä säädettyjen selvityisperusteiden mukaisesti.

Vaikka kunnalla ei olisi 1 momentin mukaan velvollisuutta selvittää kuntien yhdistymistä, sen tulee osallistua yhdistymisselvitykseen, jollei muuten ole saavutettavissa selvityisperusteet täyttävää 2 §:ssä tarkoitettua toiminnallista kokonaisuutta.

Jos yhdistymisselvitysten ulkopuolelle on jäämässä kunta, joka muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden siihen rajoittuvan kunnan kanssa, on näiden kuntien selvittävää yhdessä kuntien yhdistymistä tai ensiksi mainittu kunta on otettava mukaan selvitykseen, johon jälkimmäinen kunta osallistuu.

Yhdistymisselvityksen tavoitteena on 6 §:ssä tarkoitettu esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Selvityksen tulee aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Kaksikielistä kuntaa ja saamelaisten kotiseutualueen kuntaa koskevassa selvityksessä on arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista. Selvityksestä päätetään kuntien valtuustoissa.

4 c §

Palveluiden edellyttämä väestöpohja

Kunnan, jossa on alle 20 000 asukasta, tulee yhdessä muiden kuntien kanssa selvittää yhdistymistä palveluperusteella alueella, jossa on:

- 1) palveluiden järjestämisen, rahoittamisen

ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon;

2) erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta; sekä

3) perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan koko vähintään noin 50.

4 d §

Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos:

1) kunnan työssäkäyvästä väestöstä alle 80 prosentilla on työpaikka kunnan alueella (**työpaikkaomavaraisuusperuste**); sekä

2) kunnan työssäkäyvästä väestöstä Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän tai Kuopion työssäkäyntialueella sijaitsevasa kunnassa vähintään 35 prosenttia ja muilla työssäkäyntialueilla sijaitsevissa kunnissa vähintään 25 prosenttia käy työssä työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella (**työssäkäyntiperuste**).

Kunnalla on kuitenkin selvitysvelvollisuus **yhdyskuntarakennepерusteella**, jos sen tai siihen rajoittuvan kunnan yhtenäinen keskustaajama ulottuu kunnan rajan yli tai keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuu kunnan rajan yli, taikka jos toisen kunnan keskustaajaman kasvupaine kohdistuu merkittävästi kunnan alueella sijaitsevaan lähitaajamaan.

Jos kunnat työssäkäyntiperusteen tai yhdyskuntarakennepерusteen perusteella muodostavat yhtenäisen alueen, niiden on selvitettävä kuntien yhdistymistä yhdessä.

4 e §

Helsingin metropolialue

Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten, Kirkkonummen, Hyvinkään, Pornaisten, Tuusulan, Keravan, Järvenpään, Nurmijärven, Mäntsälän, Sipoon ja Vihdin kuntien tulee 4 d §:stä poiketen selvittää yhdistymistä alu-

eilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi ja jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden sekä ovat perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta.

Edellä 1 momentissa mainittuihin kuntiin ei sovelleta, mitä 4 g §:ssä säädetään selvitysalueesta poikkeamisesta. Niiden tulee osallistua yhdistymisselvityksiin muiden kuntien kanssa, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi.

Yhdistymisselvityksessä, johon osallistuu 1 momentissa tarkoitettu kunta, tulee arvioida 4 b §:n 4 momentissa säädetyn lisäksi kuntien yhdistymisen suhdetta metropolihallinnon tarpeeseen erityisesti yhdyskuntarakenteen eheyttämisen, joukkoliikenteen ja sosiaalisen asuntotuotannon näkökulmasta.

4 f §

Kunnan taloudellinen tilanne

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä **talousperusteella**, jos kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut täyttävät vähintään yhden seuraavista edellytyksistä:

1) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä alittuvat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevat raja-arvot;

2) kunnan viimeisessä hyväksytyssä ja kahdessa sitä edeltävässä tilinpäätöksessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevista kuudesta raja-arvosta täyttyy neljä; tai

3) kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti on vähintään 500 euroa ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä taseessa on kertynyttä alijäämää.

4 g §

Selvitysalueesta poikkeaminen

Edellä 4 c §:ssä ja 4 d §:n 3 momentissa säädettyjen selvityspenusteiden osoittamasta selvitysalueesta voidaan poiketa, jos kunnalla on riittävät edellytykset vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta, ja:

1) selvityspenusteista poikkeava alue on 2 §:ssä säädettyt kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus;

2) toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei erityisen harvan asutuksen vuoksi muutoin ole mahdollista;

3) poikkeaminen on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi; taikka

4) poikkeaminen on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Selvitysalueesta ei kuitenkaan voida poiketa 1 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuilla penusteilla, jos poikkeaminen estäisi muita kuntia muodostamasta toiminnallisen kokonaisuuden.

Edellä 1 momentin 2 kohdassa erityisen harvalla asutuksella tarkoitetaan kuntaa, jonka kunnan peruspönelujen valtionosuudesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettu syrjäisyysluku on 1,00 tai sitä suurempi.

4 h §

Selvitysten määräaika ja seuranta

Kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014.

Kunnan tulee ilmoittaa ministeriölle viimeistään 30 päivänä marraskuuta 2013, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisesti kuntien yhdistymistä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettun ilmoituksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella.

4 i §

Päätöksenteko selvitysalueesta poikkeamisesta

Ministeriö voi myöntää poikkeuksen 4 c §:ssä säädetyn palveluperusteen osoittamasta alueesta. Ministeriön päätös selvitysalueesta poikkeamisesta voidaan tehdä kunnan tai kuntien yhteisen hakemuksen perusteella tai ministeriön aloitteesta. Päätös voidaan tehdä ministeriön aloitteesta vain, jos kuntien hakemukset poikkeavat toisistaan, tai osa alueen kunnista on hakenut poikkeusta ja palveluperusteen täyttävän selvitysalueen muodostaminen edellyttäisi myös sellaisen kunnan mukana oloa, joka ei ole hakenut poikkeusta.

Jos kunta hakee poikkeusta 4 d §:n 3 momentissa tarkoitetusta selvitysalueesta, ministeriö voi määrätä alueella toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen. Selvitysalueesta poikkeamisesta ei tällöin tehdä erillistä päätöstä. Erityisessä kuntajakoselvityksessä voidaan selvittää vaihtoehtoisia toiminnallisia kokonaisuuksia.

Ministeriön tulee ennen 1 momentissa tarkoitetun päätöksen tekemistä neuvotella niiden kuntien kanssa, joita päätös koskisi.

Edellä 1 momentissa tarkoitetusta ministeriön päätöksestä voi hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Päätös voidaan panna täytäntöön, ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

4 j §

Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen

Ministeriö voi, sen ohella mitä 4 i §:n 2 momentissa ja 4 luvussa säädetään, tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta 4 §:ssä säädetty edellytykset täyttävällä alueella, jos kunta ei ole viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014 tehnyt kuntien yhdistymisesitystä.

4 k §

Henkilöstön asema uudistuksessa

Edellä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys valmistellaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Henkilöstön osallistumisesta kuntajaon muutosta koskevan esityksen valmisteluun säädetään 7 ja 12 §:ssä. Henkilöstön asemasta kuntajaon muutoksessa säädetään 29 §:ssä.

8 §

Yhdistymissopimus

Kunnat tekevät kuntien yhdistymisestä yhdistymissopimuksen, jossa on sovittava ainakin:

8) yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen periaatteista; *sekä*

9) uuden kunnan taloudenhoidon yleisistä periaatteista.

Jos kuntien yhdistyminen tulee voimaan kesken kunnallisen vallikauden, kuntien on sovittava yhdistymissopimuksessa uuden kunnan valtuuston muodostamisesta siten kuin 24 §:ssä säädetään. Jos uudessa kunnassa on 25 §:n mukaisesti tarkoitus valita valtuutettuja enemmän kuin kuntalain 10 §:ssä säädetään, kuntien on sovittava siitä yhdistymissopimuksessa.

Jos kuntien yhdistyessä uudelle kunnalle aiotaan antaa nimi, joka ei ole ollut aiemmin kunnan nimenä, nimestä on ennen yhdistymissopimuksen hyväksymistä hankittava Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen lausunto. Lausunto on liitettävä yhdistymissopimuk-

8 §

Yhdistymissopimus

Kunnat tekevät kuntien yhdistymisestä yhdistymissopimuksen, jossa on sovittava ainakin:

8) yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen ja lähipalvelujen järjestämisen periaatteista;

9) uuden kunnan taloudenhoidon yleisistä periaatteista;

10) asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen keinoista uudessa kunnassa; *sekä*

11) periaatteista, joiden mukaan 42 §:ssä tarkoitettu yhdistymisavustus käytetään mainitun pykälän 5 momentissa säädettyyn tarkoitukseen.

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.

Jos kuntien yhdistyessä uudelle kunnalle aiotaan antaa nimi, joka ei ole ollut aiemmin kunnan nimenä, nimestä on ennen yhdistymissopimuksen hyväksymistä hankittava Kotimaisten kielten keskuksen lausunto. Lausunto on liitettävä yhdistymissopimukseen.

seen.

11 §

Vireillepano

Esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi tehdä muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä tai kunnan jäsen. Kunnan tai kuntien tekemä esitys on toimitettava ministeriölle.

11 §

Vireillepano

Esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi tehdä muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä, kunnan jäsen *tai ministeriö*. Kunnan tai kuntien tekemä esitys on toimitettava ministeriölle.

15 §

Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen

15 §

Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:ssä tarkoitetussa menettelyssä ollutta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva erityinen kuntajakoselvitys voi tulla vireille myös mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettun arviointiryhmän ehdotuksesta.

16 a §

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva selvitys

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevassa erityisessä kuntajakoselvityksessä kuntajakoselvittäjän on tehtävä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta.

Kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä voi koskea:

1) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymistä olemassa olevaan kuntaan;

2) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan alueen jakamista kahden tai useamman kunnan kesken; tai

3) useamman kuin kahden kunnan yhdistymistä.

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

Jos kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät selvittäjän ehdotuksen, kunnat tekevät selvittäjän ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle. Muutoin selvittäjä toimittaa esityksensä kuntajaon muuttamisesta ministeriölle.

18 §

Päätöksenteon edellytykset kuntien yhdistyessä

Valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Kuntien esitys kuntien yhdistymisestä voidaan hylätä vain, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin 2 §:ssä säädettyjä kuntajaon kehittämisen tavoitteita tai 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

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.

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

29 §

Henkilöstön asema

29 §

Henkilöstön asema

Vuosien 2014—2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirtyy 3 §:ssä tarkoitetun uuden tai toisen kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudelli-

silla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä ja viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsuojelulain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltö koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta.

9 luku

Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

41 §

Yhdistymisselvityksen kustannukset

Kunnalle voidaan maksaa avustusta 4 c—4 e §:ssä säädettyjen selvityksperusteiden osoittamalla selvitysalueella, tai 4 i §:n 1 momentissa tarkoitetun ministeriön päätöksen perusteella niistä poikkeavalla alueella toteutettavan yhdistymisselvityksen kustannuksiin.

Kunnalle voidaan maksaa avustusta uuden kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos yhdistymisselvitykseen osallistuu 4 f §:ssä tarkoitetun talousperusteen täyttävä kunta.

Edellä 1 ja 2 momentin mukaisista avustuksista päättää ministeriö. Avustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Ministeriön määräämän erityisen kuntajakoselvityksen kustannukset maksetaan 16 §:n 6 momentin mukaisesti valtion varoista.

42 §

Yhdistymisavustus

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

1) uusi kunta on 4 c—4 e §:ssä säädettyjen selvityksperusteiden osoittaman selvitysalueen mukainen;

2) 4 d §:n 3 momentissa tarkoitettulla alueella uuteen kuntaan sisältyy työssäkäyntialueen keskuskunta;

3) yhdistyminen toteutetaan 4 i §:ssä tarkoitettun ministeriön päätöksen tai erityisen kuntajakoselvityksen 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 1 päivänä heinäkuuta 2014.

Yhdistymisavustus muodostuu yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta sekä lisäosasta.

Yhdistymisavustus maksetaan kolmen vuoden aikana. Avustuksesta maksetaan 40 prosenttia vuonna, jona muutos tulee voimaan, ja 30 prosenttia molempina seuraavina kahtena vuotena.

Yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistymisavustuksen viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä kunnan tulee toimittaa ministeriölle tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys yhdistymisavustuksen käytöstä. Yhdistymisavustuksen takaisinperintään sovelletaan valtionavustuslakia.

Jos yhdistymisavustuksen maksukauden aikana kuntajakoa muutetaan siten, että kunnat olisivat oikeutettuja uuteen avustukseen, avustus lasketaan sen mukaan kuin aiemmin toteutettu muutos olisi toteutettu yhtä aikaa viimeksi toteutetun muutoksen kanssa. Aiemmin toteutetun muutoksen perusteella maksetun avustuksen ja uudelleen lasketun avustuksen erotus maksetaan viimeksi toteutetun kuntajaon muutoksen voimaantulovuotena ja sitä seuraavana kahtena vuotena siten kuin 4 momentissa säädetään.

Ministeriö maksaa yhdistymisavustuksen vuosittain kunkin vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Jos avustusta saa useampi kuin yksi kunta, avustus jaetaan kuntien kesken

kuhunkin kuntaan siirtyvän asukasmäärän mukaisessa suhteessa. Kunkin kunnan osuus lasketaan euromäärästä, joka kunnalle olisi maksettu yhdistymisavustuksena, jos lakkaava kunta olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 80 §:n 6 kohdan mukaista kunnan asukasmäärää kuntajaon muutoksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden alussa.

43 §

Yhdistymisavustuksen perusosa ja lisäosa

Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella seuraavasti:

Asukasmäärä	alle 20 000	20 000—49 999	50 000—80 000	yli 80 000
Kuntien lkm				
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

Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksetaan kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana 4 f §:ssä tarkoitetun talousperusteen täyttävä kunta tai kuntia. Lisäosa on 150 euroa mainitun edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden.

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 vähe-

nemisen korvausta. Korvauksen saamisen edellytyksenä on, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014.

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 taseus sekä käytökustannuksiin 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 voimaantuloa 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

53 §

Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen

Jos valtioneuvosto päättää kuntien yhdis-

Jos valtioneuvosto päättää kuntien yhdis-

tymisestä 18 §:n 2 momentin nojalla, päätökseen saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen.

tymisestä 18 §:n 2 tai 3 momentin nojalla, päätökseen saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen.

59 §

Yhdistymisavustusten rahoitus

Jos 42 §:ssä tarkoitettua yhdistymisavustusta, tai ennen vuotta 2014 voimaan tulleen kuntien yhdistymisen perusteella maksettavaa yhdistymisavustusta maksetaan vuosina 2012—2015 ja 2016—2019 kumpanakin yhteensä enemmän kuin 200 miljoona euroa, vähennetään kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaista valtionosuutta ylitystä vastaavalla osuudella. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20_____.

Lain 1 a luku, 8 §:n 1 momentin 11 kohta ja 9 luku ovat voimassa 31 päivään joulukuuta 2019 saakka ja 29 §:n 2 momentti 31 päivään joulukuuta 2021 saakka. Mainittuja lainkohtia ei kuitenkaan sovelleta enää vuoden 2017 jälkeen voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin. Lain 59 § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2019 saakka.

Jos kuntajaon muutos on tullut voimaan ennen tämän lain voimaantuloa, siihen sovelletaan tämän lain asemesta tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 29 §:n 2 momentin säännöksiä henkilöstön irtisanomis-suojasta, 41—43 §:n säännöksiä kuntien yhdistymisavustuksista ja 44 §:n säännöksiä valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta.

Lain 42 §:n 6 momenttia sovellettaessa ei oteta huomioon ennen tämän lain voimaan tuloa voimaan tulleita kuntien yhdistymisiä.

3.

Laki**kielilain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kielilain (423/2003) 5 §:n 3 momentti, 27 §:n 2 momentti, 29 §:n 1 momentti ja
 33 §:n 1 ja 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Kielellinen jaotus

Kielellinen jaotus

 Jos kuntajakoa muutetaan, on samalla päätettävä muutoksen vaikutuksesta kuntien kielelliseen asemaan.

 Jos kuntajakoa muutetaan, on samalla päätettävä muutoksen vaikutuksesta kuntien kielelliseen asemaan. *Jos kaksikielinen kunta tulee kuntajaon muutoksen johdosta osaksi sellaista uutta kuntaa, joka 2 momentin nojalla olisi säädettävä yksikieliseksi, on uusi kunta kuitenkin kaksikielinen. Tällaisen kunnan kielellistä asemaa ei voida muuttaa 1 momentin nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella.*

27 §

27 §

Viranomaisten kirjeenvaihto

Viranomaisten kirjeenvaihto

 Valtion viranomaisen on lähettäessään kirjelmiä kunnalle käytettävä kunnan kieltä tai kunnan väestön enemmistön kieltä, jollei 3 momentista muuta johdu tai jollei viranomainen käytä molempia kieliä. Lähettäessään kirjelmiä yliopistoille, ammattikorkeakouluille ja muille oppilaitoksille valtion viranomaisten on käytettävä vastaanottajan kieltä.

 Valtion viranomaisen on lähettäessään kirjelmiä kunnalle käytettävä kunnan kieltä, *jos kyseessä on yksikielinen kunta ja molempia kieliä, jos kyseessä on kaksikielinen kunta, jollei 3 momentista muuta johdu.* Lähettäessään kirjelmiä yliopistoille, ammattikorkeakouluille ja muille oppilaitoksille valtion viranomaisten on käytettävä vastaanottajan kieltä.

Voimassa oleva laki

29 §

Kunnalliset kokouskutsut, pöytäkirjat ja jotosäännöt

Kaksikielisen kunnan valtuuston kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta.

29 §

Kunnalliset kokouskutsut, pöytäkirjat ja jotosäännöt

Kaksikielisen kunnan valtuuston kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja että kunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan.

33 §

Kilvet ja paikannimet sekä julkinen liikenne

Viranomaisten kaksikielisessä kunnassa asettamien kilpien, liikennemerkkien ja muiden yleisölle suunnattujen vastaavien opasteiden tekstien on oltava suomen- ja ruotsinkielisiä, jollei kansainvälisen käytännön mukaisesti käytetä pelkästään vierasta kieltä.

33 §

Kilvet ja paikannimet sekä julkinen liikenne

Viranomaisten kaksikielisessä kunnassa asettamien kilpien, liikennemerkkien ja muiden yleisölle suunnattujen vastaavien opasteiden tekstien on oltava suomen- ja ruotsinkielisiä, jollei kansainvälisen käytännön mukaisesti käytetä pelkästään vierasta kieltä tai jollei ole kysymys yksikielisestä toimintayksiköstä. Jos uusi kunta tulee kaksikieliseksi kuntajaon muutoksen johdosta, voidaan kuitenkin kunnan sillä alueella, joka aikaisemmin oli yksikielinen, edelleen käyttää yksikielisiä kadun- ja tiennimien kilpiä. Viranomaisien muut kuin kadun- ja tiennimiä koskevat kilvet ja opasteet on muutettava kaksikieliseksi viimeistään kahden vuoden kuluttua kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien. Tie liikennelainsäädännössä tarkoitettujen liikennemerkkien ja ohjauslaitteiden tekstit on muutettava kaksikieliseksi viimeistään viiden vuoden kuluttua kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien.

Viranomaisten asettamissa kilvissä käytävistä paikannimistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Ennen asetuksen antamista on hankittava Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen lausunto.

Viranomaisten asettamissa kilvissä käytävistä paikannimistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Ennen asetuksen antamista on hankittava Kotimaisten kielten keskuksen lausunto.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

124
Voimassa oleva laki

HE 31/2013 vp
Ehdotus

Maanmittauslaitos ylläpitää 1 päivänä tammikuuta 2013 voimassa olleita kuntarajoja koskevaa kartastoa.