



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Elinvoi- mainen kunta- ja palvelu- rakenne

Kunnallishallinnon
rakennetyöryhmän
selvitys

OSA I
Selvitysosa



5a/2012

Kunnat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

OSA I
Selvitysosa

Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Türkkan/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print
Tampereen Yliopistopaino Oy, 2012

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, helmikuu 2012	
Tekijät	Kunnallishallinnon rakenne -työryhmä, puheenjohtajana osastopäällikkö, ylijohtaja Päivi Laajala	
Julkaisun nimi	Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne , osa I Selvitysosa	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, osa II: Alueellinen tarkastelu Ruotsi: En livskraftig kommun- och servicestruktur, del I: Utredningsdel. En livskraftig kommun- och servicestruktur, del II: Regional genomgång (5b/2012)	
Asiasanat		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy 2012	
ISBN 978-952-251-299-4 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-300-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 242	Kieli Suomi
Tiivistelmä <p>Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän tehtävänä oli laatia hallitusohjelmassa tarkoitettu selvitys kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Selvityksen tuli sisältää esitykset kuntauudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavasta sekä karttamuotoinen kuntauudistusesitys.</p> <p>Työryhmän selvityksessä tarkastellaan sekä kuntien nykyisiä että tulevaisuuden haasteita. Kuntia analysoidaan useista eri näkökulmista tarkastelemalla palvelutarpeita, kuntataloutta, alue- ja yhdyskuntarakennetta, työssäkäyntiä ja asiointia, palveluiden järjestämistä sekä alueiden erityispiirteitä.</p> <p>Työryhmän kuntauudistusesityksen lähtökohtana on sellaisen elinvoimaisen ja toiminnallisen kuntarakenteen muodostaminen, joka nykyistä paremmin turvaisi peruspalvelujen järjestämisen ja vastaisi ihmisten arjen muotoutumista ja elinpiiriä. Työryhmän esittämällä kuntarakenteen muutoksella pyritään myös vahvistamaan kuntien taloutta ja taloudellista liikkumavaraa. Esitysten perusteluina korostuvat valtaosassa maata erityisesti väestökehitys- ja kuntataloustekijät. Suurilla kaupunkiseuduilla ehdotetut ratkaisut pohjautuvat pitkälti maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista koskeviin yhdyskuntarakennetekijöihin sekä kuntatalouden tekijöihin.</p> <p>Työryhmä toteaa työnsä johtopäätöksenä, että hallituksen linjaukset elinvoimaisista kunnista edellyttävät suurta rakennemuutosta. Kunnat tarvitsevat tukea uudistuksen toteuttamiseen. Erityisesti kuntien talouskehitys edellyttää, että kuntaliitosten toteuttamisessa tulee käyttää aikaisempaa tehostetumpaa liitostapaa. Uudistuksen suunnitelmallisen toteutuksen varmistamiseksi työryhmä esittää, että uusien kuntien alueella toimitettaisiin valtion erityiset kuntajakoselvitykset osana kuntien muutostukea. Työryhmä katsoo, että kuntauudistusesitys muodostaa pohjan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamiselle, mutta lisäksi tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys.</p> <p>Työryhmän selvitys on jaettu kahteen osaan. Osassa I kuvataan aikaisempia uudistuksia, uudistuksen tarpeita ja tavoitteita, perustuslain asettamia reunaehjoja, uudistuksen tarkastelunäkökulmia, toteuttamistapoja sekä muutostukea. Osassa II tehdään maakunnittain kuntarakennetta koskevat esitykset.</p>		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, februari 2012	
Författare	Arbetsgruppen för kommunalförvaltningens struktur Ordförande avdelningschef, överdirektör Päivi Laajala	
Publikationens titel	Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne , osa I: Selvitysosa	
Publikationens andra versioner	Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, osa II: Alueellinen tarkastelu Svenska: En livskraftig kommun- och servicestruktur, del I: Utredningsdel. En livskraftig kommun- och servicestruktur, del II: Regional genomgång (5b/2012)	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 5a/2012	
Beställningar/distribution	Publikationen finns i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
ISBN 978-952-251-299-4 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-300-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 242	Språk Finska

Sammandrag

Arbetsgruppen för kommunalförvaltningens struktur skulle utarbeta en i regeringsprogrammet avsedd utredning över ändamålsenliga kommun- och servicestrukturer för varje område. Utredningen skulle inkludera förslag till kriterier och genomföringssätt för kommunreformen samt ett förslag om reformen i kartform.

Arbetsgruppen granskar i sin utredning både kommunernas nuvarande och framtida utmaningar. Kommunerna analyseras ur flera olika perspektiv med beaktande av servicebehoven, kommunalekonomin, region- och samhällsstrukturen, pendlingen och utträttandet av ärenden, ordnandet av service samt de regionala särdragen.

Arbetsgruppens förslag till kommunreform utgår från skapandet av en sådan livskraftig och funktionell kommunstruktur som på ett bättre sätt än i dagsläget kunde trygga ordnandet av den grundläggande servicen och som är förenligare med människornas vardag och omgivning. Den föreslagna ändringen av kommunstrukturen ska även hjälpa att förstärka kommunernas ekonomi och de ekonomiska marginalerna. I motiveringarna framhävs framför allt faktorer som har samband med den demografiska utvecklingen och kommunalekonomin. De lösningar som föreslagits för de stora stadsregionernas del baserar sig till stora delar på samhällsstrukturella faktorer som berör samordnandet av markanvändningen, boendet och trafiken samt kommunalekonomiska faktorer.

Arbetsgruppen drar slutsatsen att regeringens riktlinjer om livskraftiga kommuner förutsätter en stor strukturell reform. Kommunerna behöver stöd för genomförandet av reformen. Utvecklingen av kommunalekonomin kräver framför allt att kommunsammanslagningarna genomförs effektivare än hittills. För att reformen ska kunna genomföras planmässigt föreslår arbetsgruppen att det inom områdena för de nya kommunerna som ett led i förändringsstödet åt kommunerna förrättades statens särskilda kommunindelningsutredningar. Den föreslagna kommunreformen utgör enligt arbetsgruppen en grund för förnyandet av social- och hälsovårdsstrukturerna, men dessutom behövs en servicestrukturutredning över social- och hälsovården.

Arbetsgruppens utredning har indelats i två delar. I del I beskrivs tidigare reformer, behoven och målen med reformen, de villkor som ställs av grundlagen, infallsvinklarna på reformen, genomföringssätten samt förändringsstödet. I del II presenteras de föreslagna landskapsspecifika kommunstrukturerna.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, February 2012	
Author(s)	Working group on local government structures, chaired by Director-General Päivi Laajala, Head of Department for Local Government and Regional Administration	
Title of publication	Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne , osa I: Selvitysosa	
Parts of publication/ other versions released	Finnish: Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, osa II: Alueellinen tarkastelu Swedish: En livskraftig kommun- och servicestruktur, del I: Utredningsdel. En livskraftig kommun- och servicestruktur, del II: Regional genomgång (5b/2012)	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 5a/2012	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
ISBN 978-952-251-299-4 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-300-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 242	Language Finnish

Abstract

The task of the working group on local government structures was to prepare a report on the appropriate structure of local government and local services for each area of the country, as referred to in the Government Programme. The report was required to include proposals regarding the criteria for local government reform and the way in which it would be implemented, and a map illustrating the proposed reform.

The working group's report examines the current and future challenges faced by Finland's municipalities. The municipalities are analysed from a number of different perspectives by looking at service needs, municipal finances, the regional and urban structure, employment and essential transactions, provision of services, and special regional characteristics.

The working group's proposals on local government reform are based on the need for a municipal structure that is robust and efficient and that can better safeguard the provision of basic public services and better match the scope and nature of people's daily lives than at present. The working group's proposals for local government restructuring are also aimed at strengthening municipal finances and the financial room for manoeuvre. For most parts of the country the justifications for the proposals are based particularly on demographic factors and municipal finance considerations. In the major urban centres the proposals are founded to a great extent on urban structure issues centred on the need to coordinate land use, housing and transport, as well as municipal finance considerations.

Based on its work, the working group concludes that the Government's policy outlines for robust local government will necessitate major structural reform. The municipalities will need support in implementing this reform. In view of the state of municipal finances in particular, the execution of municipal mergers will necessitate the use of a more effective merger procedure. To ensure the reform measures are put into effect systematically, the working group proposes that as part of the reform support package for municipalities, the Government should, for all prospective new municipalities, compile a report on their municipal boundary divisions. The working group considers that while its proposals for local government reform constitute a basis for restructuring the provision of social welfare and health care services, a report on the structure of social welfare and health care service provision is also needed.

The working group's report is split into two parts. Part I describes previous reforms, the needs and objectives of reform, the parameters set by the Finnish Constitution, the perspectives from which the reform is examined, the means of implementation, and the reform support package. Part II presents the proposals regarding the structure of local government by region.

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 4.3.2011 Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvittämään kuntalain kokonaisuudistuksen pohjaksi vaihtoehtoisia kunnallishallinnon rakennemalleja. Hankkeen toimikaudeksi määriteltiin 4.3.2011 – 30.12.2011. Valtiovarainministeriö muutti 2.9.2011 päätöksellä työryhmän toimeksiantoa siten, että työryhmän tehtäväksi asetettiin valmistella kuntauudistuksen toteuttamista hallitusohjelmassa esitettyjen linjausten mukaisesti.

Toimeksiannon mukaan työryhmän tehtävänä oli laatia hallitusohjelmassa tarkoitettu selvitys kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Työryhmän tuli laatia esityksensä kuntauudistuksen kriteereistä siten, että niiden pohjalta hallitus voi määritellä kuntauudistuksen tarkemmat kriteerit sekä että niiden pohjalta voidaan valmistella hallituksen esitys kuntarakennelaista. Kuntauudistusesitys tuli laatia myös karttamuotoisena.

Työryhmän työ koski toimeksiannon mukaan myös Kainuun maakunnan sekä metropolialueen kunta- ja palvelurakennetta. Työryhmän tehtävänä ei ollut tehdä arviota siitä, onko tarpeen selvittää metropolialueen hallinnon rakenteita koskevaa erillistä lakia.

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän puheenjohtajana toimi osastopäällikkö, ylijohtaja Päivi Laajala valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimettiin finanssineuvos Rainer Alanen valtiovarainministeriöstä, johtaja Kirsi Kangaspunta opetus- ja kulttuuriministeriöstä, projektipäällikkö Arto Koski valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Salo sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Auli Valli-Lintu valtiovarainministeriöstä sekä rakennusneuvos Matti Vatiilo ympäristöministeriöstä. Pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin neuvotteleva virkamies Inga Nyholm valtiovarainministeriöstä sekä kehitysjohtaja Kaija Majoinen ja johtaja Kari Prättälä Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän sihteereinä toimivat ylitarkastaja Anu Hernesmaa, lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää ja ylitarkastaja Markku Mölläri valtiovarainministeriöstä. Työryhmän asettamispäätöstä muutettiin 5.1.2012 siten, että työryhmän jäseneksi Rainer Alasen tilalle nimettiin neuvotteleva virkamies Vesa Lappalainen valtiovarainministeriöstä. Työryhmä kutsui työnsä aikana asiantuntijoihseen hallitusneuvos Tuula Lybeckin opetus- ja kulttuuriministeriöstä, lääkintöneuvos Jukka Mattilan sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Katja Palosen valtiovarainministeriöstä sekä ylitarkastaja Suvi Savolaisen valtiovarainministeriöstä. Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana 17 kertaa. Suomen Kuntaliiton pysyvät asiantuntijat eivät osallistuneet työryhmän tammikuun 2012 kokouksiin.

Työryhmä on kuullut työnsä aikana maakuntien liittojen johtoa, Kuntajohtajat ry:tä sekä HT Jenni Airaksista Tampereen yliopistosta, aluekehitysjohtaja Janne Antikaista työ- ja elinkeinoministeriöstä, VTT Timo Aroa, HL Kauko Arosta Suomen Kuntaliitosta, ohjelmajohtaja Juha Kostiaista Sitrasta, emeritusprofessori Pentti Mekliniä Tampereen yliopistosta, tutkimusjohtaja Antti Moisiota VATT:sta, professori Olli Mäenpäästä Helsingin yliopistosta, professori Raine Mäntysaloa Aalto-yliopistosta, johtaja Anssi Paasivirtaa työ- ja elinkeinoministeriöstä, erikoistutkija Mika Ristimäkeä Suomen ympäristökeskuksesta, tutkija Siv Sandbergia Åbo Akademista, professori Jari Stenvallia Lapin yliopistosta, professori Kaarlo Tuoria Helsingin yliopistosta ja professori Veli-Pekka Viljasta Turun yliopistosta. Työryhmässä mukana olleet tahot ovat tämän lisäksi kuulleet omien sektoreidensa asiantuntijoita.

Työryhmä toteaa työnsä johtopäätöksensä, että hallituksen linjaukset elinvoimaisista kunnista edellyttävät suurta rakennemuutosta. Työryhmän kuntauudistusesityksen lähtökohtana on sellaisen elinvoimaisen ja toiminnallisen kuntarakenteen muodostaminen, joka nykyistä paremmin turvaisi peruspalvelujen järjestämisen ja vastaisi ihmisten arjen muotoutumista ja elinpiiriä. Työryhmän esittämällä kuntarakenteen muutoksella pyritään myös vahvistamaan kuntien taloutta ja taloudellista liikkumavaraa. Esitysten perusteluina korostuvat valtaosassa maata erityisesti väestökehitys- ja kuntataloustekijät. Suurilla kaupunkiseuduilla ehdotetut ratkaisut pohjautuvat pitkälti maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista koskeviin yhdyskuntarakennetekijöihin sekä kuntatalouden tekijöihin.

Uudistuksen suunnitelmallisen toteutuksen varmistamiseksi työryhmä esittää, että uusien kuntien alueella toimitettaisiin valtion erityiset kuntajakoselvitykset osana kuntien muutostukea. Työryhmä esittää erityisen kuntajakoselvityksen toimittamista 66–70 alueella. Lisäksi työryhmä katsoo, että kuntien talouskehitys edellyttää kuntaliitosten toteuttamisessa käytettävän aikaisempaa tehostetumpaa liitostapaa.

Työryhmä katsoo, että kuntauudistusesitys muodostaa pohjan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamiselle, mutta lisäksi tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys.

Saatuaan toimeksiantonsa valmiiksi työryhmä luovuttaa selvityksensä valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 8. päivänä helmikuuta 2012



Päivi Laajala



Anu Hernesmaa



Kirsi Kangaspunta



Arto Koski



Vesa Lappalainen



Eeva Mäenpää



Markku Mölläri



Päivi Salo



Auli Valli-Lintu



Matti Vatiilo

Sisältö

1	Johdanto	17
2	Hallitusohjelman linjaukset	19
3	Aikaisemmat kuntauudistukset ja kaupunkiseutujen yhteistyön kehittäminen	21
3.1	Suuri kuntauudistus vuosina 1961–1982	21
3.2	Kunta- ja palvelurakennemuutos vuosina 2007–2011	23
3.3	Kaupunkiseutujen yhteistyön tukeminen 2000-luvulla	25
3.4	Helsingin seudun kehittäminen vuosina 1946–2011	26
3.5	Johtopäätöksiä kunta- ja palvelurakenteiden kehittämisestä ja aiemmista uudistuksista	28
4	Uudistuksen tarve ja tavoitteet	35
4.1	Väestökehitys ja muuttoliike	35
4.2	Julkisen talouden kehitys	52
4.2.1	Suomen talouden näkymät, julkisen talouden vakaus ja kestävyys	52
4.2.2	Kuntatalouden kehitys peruspalveluohjelman 2013–2015 perusteella	57
4.2.3	Kuntien talouden kehitys vuosina 2012–2024	60
4.2.4	Kuntatalouden vakauden lisääminen	68
4.3	Palveluiden järjestäminen	70
4.3.1	Sosiaali- ja terveyspalvelut	70
4.3.2	Sivistyspalvelut	77
4.3.3	Tekniset ja ympäristöpalvelut	84
4.3.4	Kuntapalvelut ja kansalaisten yhdenvertaisuus	85
4.3.5	Yhteistoimintatarve palvelujen turvaamiseksi	93
4.4	Yhdyskuntarakenne	95
4.5	Kuntien elinkeinopolitiikka	98

5	Perustuslain ja kansainvälisten sopimusten asettamat reunaehdot kuntauudistukselle	101
5.1	Kunnallinen itsehallinto	102
5.1.1	Kansanvaltaisuusperiaate	102
5.1.2	Tehtävien antaminen lailla ja rahoitusperiaate	104
5.1.3	Kunnan oikeus päättää itsenäisesti taloudestaan	105
5.2	Kuntajaon perusteet	109
5.3	Sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet	110
5.4	Kansalliskieliä koskevat kielelliset oikeudet	114
5.4.1	Perustuslaki	114
5.4.2	Kielelliset oikeudet ja kansainväliset sopimukset	115
5.4.3	Kielellisiä oikeuksia koskeva keskeinen lainsäädäntö	116
5.4.4	Sektorilainsäädäntö ja kielelliset oikeudet	118
5.5	Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto, saamelaisten kotiseutualue ja saamelaisten kielelliset oikeudet	121
5.6	Perusoikeuksien ja kunnallisen itsehallinnon asettamat reunaehdot sekä niiden välinen intressipunninta	126
6	Tarkastelunäkökulmat ja muuttujat	133
6.1	Väestökehitystarkastelu	135
6.2	Talouskehitystarkastelu	139
6.3	Alue- ja yhdyskuntarakenne	144
6.4	Työssäkäynti, saavutettavuus ja asiointi	149
6.5	Elinkeinotoiminnan kehittäminen ja elinvoimaisuus	158
6.6	Sosiaali- ja terveydenhuolto	159
6.7	Opetus- ja kulttuuritoimi	160
6.8	Erityistekijät	161
6.9	Toiminnallinen kokonaisuus	165

7	Uudistuksen toteuttamistapojen arviointia.....	167
7.1	Eteneminen ilman kuntarakenteen uudistamiseen ohjaavaa sääntelyä.....	167
7.1.1	Kuntarakenteen uudistaminen jää riippumaan yksittäisten kuntien tahtotilasta	167
7.1.2	Kehityskulkuna tehtävien siirtäminen pois kunnilta	168
7.2	Taloudelliset ohjauskeinot	169
7.2.1	Suora taloudellinen tuki yhdistyville kunnille	169
7.2.2	Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän käyttö kuntauudistuksen ohjauskeinona	170
7.3	Uudistuksen ohjaaminen velvoittavalla lainsäädännöllä	175
7.3.1	Vapaaehtoisuuteen perustuva lainsäädäntö ensivaiheessa ja tarvittaessa myöhemmin velvoittavia säännöksiä	175
7.3.2	Valtioneuvoston rajattu toimivalta päättää yhdistymisestä vastoin kunnan tahtoa.....	176
7.3.3	Valtioneuvoston koko kuntakenttää koskeva toimivalta päättää kuntien yhdistymisistä.....	178
7.3.4	Säädetään yhdistyvistä kunnista rakennelaissa.....	179
7.4	Kuntaliitosten toteutustavat ja tehostavan kuntaliitoksen käyttöönotto.....	179
7.5	Valtion erityiset kuntajakoselvitykset.....	181
8	Kuntauudistuksen muutostuki	183
8.1	Muutostuen tarve	183
8.2	Muutostuen kolme tasoa.....	184
8.3	Kuntauudistusta tukevat muut hankkeet.....	185
9	Johtopäätökset	189
9.1	Uudistuksen tarve.....	189
9.2	Päätelmät alueellisesta tarkastelusta.....	190
9.3	Johtopäätöksiä uudistuksen ohjauskeinoista ja toteuttamisesta.....	195
	Liitetaulukot	197
	Lähteet	237

1 Johdanto

Kuntauudistuksen tavoitteena on elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne perustuu väestörakenteelle, jossa väestökehitys turvaa riittävän työikäisen väestön sekä riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit palveluiden järjestämiseksi. Väestörakenne muodostaa myös pohjan taloudelle. Kunnan taloudellisen kehityksen lähtökohta on alueen elinkeinotoiminta. Kunnan tulisi olla elinkeinopolitiikkassaan vahva toimija paikallisesti, alueellisesti, valtakunnallisesti ja jopa kansainvälisesti. Vahva väestörakenne ja talous luovat pohjan terveelle kilpailulle alueiden välillä.

Kuntalaisen näkökulmasta elinvoimaisen kuntarakenteen tulisi vastata kuntalaisen tarpeeseen vaikuttaa ja osallistua elinpiiriään koskeviin päätöksiin. Kuntalaisten asiointi- ja työssäkäynti kuvaavat kuntalaisen arkea ja tarvetta vaikuttaa.

Yhdyskuntarakenteen näkökulmasta elinvoimainen kuntarakenne vastaa yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen, tasaa alueiden välistä epävertausta kilpailua ja osaopimointia sekä vähentää alueiden segregaatiokehitystä.

Elinvoimainen kuntarakenne muodostuu väestöstä, työpaikoista, taloudesta, palveluista, yhdyskuntarakenteesta ja demokratiasta. Elinvoimaisen kuntarakenteen vahvuus riippuu siitä, kuinka hyvin rakenne perustuu edellä mainituille tekijöille. Vahvuus saatetaan muuttua heikkoudeksi silloin, jos joku keskeisistä tekijöistä, esimerkiksi talous, heikentyy merkittävästi.

Elinvoimaisella kuntarakenteella varmistetaan keskeisten hyvinvointipalvelujen järjestäminen tulevaisuudessa. Suomalainen palvelujärjestelmä on vanhastaan rakentunut kuntien toiminnan varaan. Palveluiden järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu on pääosiltaan annettu kunnille. Kunnilla on hyvät edellytykset huomioida paikalliset olosuhteet ja kuntalaiset voivat vaikuttaa palvelujen järjestämiseen. Kunnissa on mahdollisuus reagoida nopeasti tapahtuviin, yllättäviinkin muutoksiin. Kuntaperusteinen järjestelmä on osoittanut tehokkuutensa ja toimivuutensa eri aikoina ja eri olosuhteissa.

Väestökehitys on haastamassa kuntien kyvyn järjestää peruspalveluja 2020- ja 2030-luvulla. Väestön ikärakenteen ja huoltosuhteen dramaattinen heikkeneminen seuraavan kahdenkymmenen vuoden aikana, maan sisäinen muuttoliike, globalisaation lieveilmiöt sekä kansainvälisen ja Suomen talouden epävakaus uhkaavat vakavasti kuntien toimintaa. Julkinen sektori on kokonaisuudessaan joutunut yhä kovenneiden ulkoisten paineiden kohteeksi siirryttyä 2010-luvulle. Kyse ei ole pelkästään laadusta tai vaikuttavuudesta, vaan yhä enemmän palveluista ja niiden saavutettavuudesta. Kuntauudistuksen tarkoituksena on luoda elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, joka kykenisi selviytymään näistä haasteista.

Toimintaympäristön muutokset edellyttävät kunta- ja palvelurakenteiden ja palveluprosessien uudistamista. Ilman merkittäviä ja nopeita uudistuksia joudutaan todennäköisesti purkamaan ainakin osia kuntaperusteisesta palvelujärjestelmästä ja samalla ehkä myös osia suomalaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta. Toimenpiteiden lykkääminen merkitsee entistä suurempaa velkaantumista. Tämä tarkoittaa taloudellisen taakan siirtämistä merkittävässä määrin tulevien sukupolvien maksettaviksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistaminen on välttämätöntä. Palvelujen tulee olla laadukkaita ja niiden saatavuus yhdenvertaista koko maassa. Erityisesti peruspalvelujen saatavuus ei nykyjärjestelmässä ole yhdenvertaista. Palvelujärjestelmän uudistamisessa on tärkeintä jo pitkälti toteutetun sosiaalihuollon ja terveydenhuollon integroimisen lisäksi yhdistää samaan rakenteeseen mahdollisimman laajasti perustason ja erityistason tehtäviä. Näin palvelut saadaan vastuualueittain yhden johdon vastuulle niin, että asiakkaan saama palvelu ei kärsi kokonaisvastuun pirstaleisuudesta ja käytettävissä olevat voimavarat hyödynnetään palvelujärjestelmän tehokkaan toiminnan kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Riittävän laajoissa kokonaisuuksissa palvelut kyetään järjestämään laadukkaasti siten, että ne ovat kaikkien saatavilla yhdenvertaisesti.

Jotta kunta- ja palvelurakenne olisi 2020-luvun alkaessa kykenevä vastaamaan kuntalaisten palvelutarpeisiin, kuntauudistus on toteutettava siten, että kunta- ja palvelurakenteet uudistetaan nopeassa aikataulussa. Kuntaliitos ei ole tavoite, vaan keino rakentaa elinvoimainen ja toimintakykyinen uusi kunta. Jos kuntauudistuksen toteuttamista siirretään yhä eteenpäin, menetetään ratkaisevan tärkeitä vuosia. Tämä tarkoittaa heikoimpien kuntien ajautumista peruuttamattomaan taloudelliseen ahdinkoon. Kun kuntien talous alkaa kriisiytyä, niin samalla myös kuntien keskinäinen lojaalisuus alkaa heiketä. Talousvaikeuksiin ajautunut kunta ei enää välttämättä saakaan itselleen kuntaliitoskumppania. Tällöin joudutaan julkisen sektorin näkökulmasta tilanteeseen, jossa toisessa vaakakupissa ovat kuntalaiset sekä heidän perusoikeutensa palveluihin. Toisessa vaakakupissa ovat kunnallinen itsehallinto ja vanhat kuntarajat.

Tässä kuntauudistusselvityksessä analysoidaan sekä kuntien nykyisiä että tulevaisuuden haasteita. Näitä kehitystekijöitä vasten arvioidaan kuntien ja alueiden näkökulmasta mahdollisuutta uudistaa kuntarakennetta. Tavoitteena on hallitusohjelman mukaisten vahvojen kuntien muodostaminen. Kuntia analysoidaan useista eri näkökulmista tarkastelemalla palvelutarpeita, kuntataloutta, alue- ja yhdyskuntarakennetta, työssäkäyntiä ja asiointia, palveluiden järjestämistä sekä alueiden erityispiirteitä.

Työryhmän selvitys on jaettu kahteen osaan. Osassa I kuvataan aikaisempia uudistuksia, uudistuksen tarpeita ja tavoitteita, perustuslain asettamia reunaehdoja, uudistuksen tarkastelunäkökulmia, toteuttamistapoja sekä muutostukea. Osassa II tehdään maakunnittain kuntarakennetta koskevat esitykset.

2 Hallitusohjelman linjaukset

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena 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.

Hallituksen kuntapolitiikka luo edellytyksiä julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamiselle sekä varautumiselle ikääntymisestä seuraavalle palvelujen kasvavalle kysynnälle. Kuntatalouden vakautta ja kestävyyttä edistetään uudistamalla kunta- ja palvelurakenteet, vahvistamalla kuntien tulopohjaa, parantamalla kunnallisen toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä rajoittamalla kuntien tehtävien laajentamista.

Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista 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 yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen.

Hallitus ohjaa kuntauudistuksen etenemistä ja käynnistää koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa otetaan huomioon alueiden erilaisuus, kuten kasvukeskusten erityispiirteet, harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristoisuus ja kielelliset olosuhteet. Kansallisen kilpailukyvyn ja kasvupotentiaalin kannalta kunta- ja palvelurakenneratkaisujen merkitys korostuu metropolialueella. Lisäksi selvitetään tarve metropolialuetta koskevalle erilliselle laille. Kainuun maakunnan mahdollisuudet muusta maasta poikkeavaan hallintomalliin ratkaistaan erikseen kuntauudistuksen edetessä.

Hallituksen päämääränä on hallitusohjelman mukaan, että vahvojen peruskuntien ulkopuolisilla syrjäisillä alueilla palvelurakenne uudistetaan siten, että palvelut on koottu ohjatusti riittävän suuriksi kokonaisuuksiksi tukeutuen vahvojen peruskuntien palvelurakenteeseen vastuukuntamallilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja rahoittamiseen kykenevän vahvan kunnan vaihtoehtona voidaan myös tarvittaessa antaa mahdollisuus poikkeusmenettelyyn, jossa kunnat yhdessä voivat muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalueita.

Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään yhtenä kokonaisuutena painottaen ennaltaehkäisyä ja asiakkaan asemaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämisvastuu on samalla organisaatiolla (kunta tai sote-alue).

Hallitusohjelmaan on kirjattu kaksiportainen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne siten, että kunnat ja sosiaali- ja terveydenhuoltoalueet vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluista sekä osasta erikoissairaanhoidon tehtäviä sekä vastaavasti sosiaalihuollon tehtävistä tavoitteena mahdollisimman laajan palvelukokonaisuuden muodostuminen. Kuntien ja sote-alueiden yhteisiä tehtäviä varten on viisi erityisvastuualuetta (Erva). Erva-alueen tehtäviin kuuluvat muun muassa vaativat keskitettävät terveyden- ja sosiaalihuollon palvelut sekä alueellaan tutkimukseen, kehittämiseen ja koulutukseen liittyviä tehtäviä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon laadukkaiden, vaikuttavien ja oikea-aikaisten palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta osana kuntarakenteen uudistamista.

Valtiovarainministeriö asetti 4.3.2011 tehdyllä päätöksellä Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvittämään kuntalain kokonaisuudistuksen pohjaksi vaihtoehtoisia kunnallishallinnon malleja. Työryhmän 2.9.2011 toimeksiannon muutoksella asetettiin työryhmän tehtäväksi valmistella kuntauudistuksen toteuttamista hallitusohjelmassa esitettyjen linjausten mukaisesti ja laatia hallitusohjelmassa tarkoitettu selvitys kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta.

Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaan laatia esityksensä kuntauudistuksen kriteereistä siten, että niiden pohjalta hallitus voi määritellä kuntauudistuksen tarkemmat kriteerit ja etenemisen sekä niiden pohjalta voidaan valmistella hallituksen esitys tulevaksi kunnallishallinnon rakennelaki. Kuntauudistusesitys tuli laatia myös karttamuotoisena. Työryhmän työ koski myös Kainuun maakunnan sekä metropolialueen kunta- ja palvelurakennetta. Työryhmän tehtävänä ei ollut arvioida tarvetta metropolialuetta koskevalle erilliselle laille.

Hallitus käsitteli uudistusta iltakoulussaan 21.9.2011 ja 1.2.2012 ja hyväksyi uudistuksen toteuttamiselle tavoitteellisen aikataulun. Tavoitteellisen aikataulun mukaan rakennelaki annettaisiin eduskunnalle syysistuntokauden 2012 alussa ja se tulisi voimaan 1.1.2013. Kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelu käynnistyisi keväällä 2012, ja hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle syksyllä 2013. Uusi kuntalaki tulisi voimaan 1.1.2015. Valtionosuusuudistuksen valmistelu käynnistyisi tavoitteellisen aikataulun mukaan syksyllä 2012 ja uusi valtionosuusjärjestelmä tulisi voimaan 1.1.2015.

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksen valmistuttua tullaan toteuttamaan alkuvuodesta 2012 laaja alueellinen kuulemiskierros. Aluekierroksen tarkoituksena on esitellä selvityksen johtopäätöksiä sekä antaa kunnille mahdollisuus esittää omat strategiset ratkaisunsa siihen, kuinka 2010- ja 2020-luvun haasteista selvittää. Tilaisuuksien tavoitteena on saada aikaan vahva vuorovaikutus valtion ja kuntien välillä. Tilaisuudet ovat osa kuulemisprosessia, joka jatkuu laajalla lausuntomenettelyllä kevään 2012 aikana.

3 Aikaisemmat kuntauudistukset ja kaupunkiseutujen yhteistyön kehittäminen

Kuntahallinnon uudistamiseen on tähdätty usein joko laajempien uudistusten tai kokeiluluontoisten hankkeiden kautta. Sekä 2000-luvulla että sitä edeltäneinä vuosikymmeninä toteutetuissa uudistuksissa ovat painottuneet erilaiset keinot, mutta tavoitteet ovat kaikilla olleet hyvinvointipalvelujen turvaamisessa ja kuntien toimintakyvyn vahvistamisessa.

3.1 Suuri kuntauudistus vuosina 1961–1982

Vuosina 1961–1982 toteutettu suuri kuntauudistus sisälsi kolme työvaihetta. Pienkuntakomitean vuosina 1961–1965, läänien toimikuntien työvaiheen vuosina 1967–1969 ja kuntauudistuksen neuvottelukunnan vuosina 1967–1970. Vuoden 1965 alussa pienkuntakomitea jätti mietintönsä, jossa tavoitteeksi asetettiin yli 8000 asukkaan kunnat kuitenkin siten, että kuntien tulisi olla vähintään noin 4 000 asukkaan kokoisia. Komitea ehdotti toteutusaikatauluksi vuosia 1969 ja 1970 sekä pakkolinjaa, jota ilman uudistusta ei kyettäisi määräaikana ja nopeasti viemään läpi¹. Ehdotukset herättivät kunnissa kovaa vastustusta, mitä osoittaa mm. se, että lokakuussa 1965 järjestettiin Ylikiimingissä yli 200 maalaiskunnan edustajan kriisikokous. Vastoin pienkuntakomitean ehdotusta ei vuoden 1967 alussa hyväksyttyyn lakiin toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja yhteistoiminnan kehittämiseksi (13/1967) tullut pakkoliitospykälää.

Valmistelu annettiin asetuksella läänien toimikunnille ja kuntauudistuksen neuvottelukunnalle. Vuonna 1969 lääninhallitusten toimikunnat asettivat kuntien lukumäärän tulevaisuuteen tavoitteeksi 304 kuntaa, joista 147 kuuluisi yhteistoiminta-alueisiin. Vastaavasti kuntauudistuksen neuvottelukunta asetti vuonna 1970 tavoitteekseen 311 kuntaa, joista 130 kuuluisi 61 yhteistoiminta-alueeseen. Huomioiden kuntien tuolloisen lukumäärän (502) oli kyseessä hyvin kunnianhimoinen, lähes 200 kunnan vähennystavoite.

¹ Komiteamietintö 1965 A1: 178.

Suuri kuntauudistus ei tuloksiltaan yltänyt tavoitteisiinsa. Keskeisinä syinä sille, miksi tavoitteita ei saavutettu on pidetty mm. sitä, että määriteltyä aikataulua ei ollut eikä uudistussuunnitelman sitovuudesta saavutettu yksimielisyyttä. Näkemykset erosivat mm. suhteessa pakkoliitoksiin. Tältä osin kuntien keskusjärjestöistä Suomen Kaupunkiliitto katsoi, että kuntien mielipiteelle ei voinut antaa ratkaisevaa merkitystä liitoskysymyksessä, kun taas Suomen Kunnallisliitto piti kuntauudistuksen edellytyksenä kuntien vapaaehtoista liittymistä ja pakon soveltamista vain erityisissä poikkeustapauksissa.² Aikana, jolloin kuntauudistus toteutettiin, oli valtiolla kuitenkin lakiin perustuva mahdollisuus erityisen painavilla syillä määrätä vastoin kunnanvaltuuston tahtoa kuntaliitoksesta. Vuosina 1946-1992 ollutta mahdollisuutta valtio käytti harkitusti ja yksittäisiä kuntia koskevia pakkoliitospäätöksiä tehtiin ko. vuosien aikana yhteensä 20 (taulukko 1). Merkittävien ja kauaskantoisin pakkokuntaliitos oli Helsingin suuri kuntaliitos, jossa vuonna 1946 Helsinkiin liitettiin neljä kuntaa: Haaga, Huopalahti, Kulosaari ja Oulunkylä. Viimeiset pakkoliitokset toteutettiin vuonna 1977, kun Kajaanin maalaiskunta liitettiin Kajaaniin ja Karhula ja Yymi liitettiin Kotkaan. Myös kuntakentän kanta pakkoliitoksiin oli tuolloin kaikesta huolimatta ymmärtäväisempi kuin mitä se näyttää olevan tällä hetkellä.

TAULUKKO 1. Valtioneuvoston tekemät pakkoliitokset vuosina 1946-1992

Nro	Vuosi	Liitetty kunta
1.	1946	Haaga Helsinkiin
2.	1946	Huopalahti Helsinkiin
3.	1946	Kulosaari Helsinkiin
4.	1946	Oulunkylä Helsinkiin
5.	1954	Pielisensuu Joensuuun
6.	1959	Seinäjoen mlk Seinäjokeen
7.	1967	Lappee Lappeenrantaan
8.	1967	Lauritsala Lappeenrantaan
9.	1967	Paraisten mlk Paraisiin
10.	1967	Vanaja Hämeenlinnaan ja eräisiin muihin kuntiin
11.	1968	Kakskerta Turkuun
12.	1969	Kojjärvi Forssaan ja Urjalaan
13.	1973	Bergö Maalahteen
14.	1973	Lapväärtti Kristiinankaupunkiin
15.	1973	Siipyy Kristiinankaupunkiin
16.	1973	Tiukka Kristiinankaupunkiin
17.	1974	Pyhämaa Uuteenkaupunkiin
18.	1977	Kajaanin mlk Kajaaniin
19.	1977	Karhula Kotkaan
20.	1977	Kymi Kotkaan

² Manninen 2010: 394.

Uudistus päättyi kuitenkin vähitellen hiipuen ja virallisesti se lopetettiin vuonna 1982, jolloin kuntauudistussuunnitelmista luovuttiin valtioneuvoston päätöksellä. Pakkoliitoskysymyksen lisäksi näkemyseroja oli myös muista uudistukseen liittyvistä tavoitteista ja yksityiskohdista. Tätä kuvastaa osaltaan Kuntauudistuksen neuvottelukunnan ehdotus tarkistuksiksi lääninhallitusten kuntauudistusta koskeviin suunnitelmiin, johon kirjattiin yhteensä seitsemän eriävää mielipidettä³. Niistä edelleenkin kiinnostava on talousmaantieteen professori Mauri Palamäen eriävä mielipide, jossa hän kiinnittää huomiota seuraaviin uudistuksen lähtökohtiin:

1. Yhteistoiminta-alueita on vaikea perustella muuten kuin väli- ja sopeutumisvaiheen alueyksiköinä.
2. Väestörajoja määrittäessä tulisi huomioida muuttoliikkeen vaikutus, koska useimmissa kunnissa väkiluku pienenee jo vuoteen 1980 mennessä varsin nopeasti.
3. Kuntauudistuksen neuvottelukunta on epäonnistunut monien kaupunkien ympäristöalueiden käsittelyssä.
4. Taustalla on se metodinen perusvirhe, että painavimmaksi tekijäksi liittämissuuntaa punnittaessa on otettu liitettävän kunnan valtuuston mielipide.
5. Kaupunkien ympärille syntyy laajoja ja väkiriikkaita maalauskuntia, joiden parhaimmin kehittyneet osat sijaitsevat aivan kaupungin lähellä tai ovat suorastaan samaa taa-jamaa. Kaupunkien maantarpeen kasvaessa tästä tulee aiheutumaan vaikeuksia.
6. Tulisi huolehtia siitä, että kaupunkien naapurikunniksi ei rakenneta niin laajoja ja voimakkaita maalauskuntia, että ne pystyvät torpedoimaan kaupunkikeskuksen kehittymisen.

3.2 Kunta- ja palvelurakenneuudistus vuosina 2007-2011

Kunta- ja palvelurakenneuudistus eli Paras-uudistus käynnistyi ilman hallitusohjelman nimenomaista kirjausta Vanhasen ensimmäisen hallituskauden puolivälissä. Toukokuussa 2005 sisäasiainministeriö asetti alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen johdolla kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeen. Valmistelutyön jälkeen peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä valitsi lähtökohdaksi kolme mallia, peruskuntamallin, piirimallin ja aluekuntamallin, joista kuntia kuultiin aluevaiheen aikana. Peruskuntamalli sai selkeästi vahvimman kuntien tuen ja sen perusteella ryhdyttiin valmistelemaan uudistusta ohjaavaa puitelakia. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) tuli voimaan keväällä 2007.

³ Kuntauudistuksen neuvottelukunta 1970: 137–141.

Uudistusta ohjaava puitelaki määrittelee keinot uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskeinen velvoite kunnille on perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalihuollon palveluiden järjestämiselle säädetty vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohja. Kunnat saivat valita, täyttävätkö ne väestöpohjan kuntaliitoksen kautta vai perustamalla yhteistoiminta-alueen. Väestöpohjavoitteen saavuttamiseksi säädettiin poikkeusmahdollisuus pitkien etäisyyksien, saaristokuntaolosuhteiden, kielellisten oikeuksien (suomi/ruotsi) tai saamelaiden kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien perusteella.

Valtioneuvostolle ei puitelaissa säädetty oikeutta velvoittaa kuntaa kuntaliitoksiin tai yhteistoiminta-alueisiin, vaan vastuu väestöpohjavelvoitteen täyttymisestä jätettiin kunnille. Lain perusteella kunnan tai yhteistoiminta-alueen tuli muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta mutta myös tarkempi alueen määrittely jäi kunnille. Laissa ei säädetty myöskään määräpäivää, missä ajassa kuntien tuli täyttää lain velvoitteet. Puitelaki säädettiin voimaan määräajaksi eli vuoden 2012 loppuun saakka. Vuonna 2009 annetussa selonteossa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta⁴ todettiin päätösten väestöpohjan täyttämiseksi puuttuvan edelleen n. 1/3 kunnista ja tilanne oli sama kesällä 2011. Selonteon linjausten johdosta puitelakia muutettiin (348/2011). Lainmuutoksessa säädetään valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunta yhteistoimintaan, kuntien ja valtioneuvoston päätöksenteko- ja tehtävien siirtoaikataulusta sekä tarkennetaan sosiaalihuollon tehtäväsiirtoa kattamaan kaikki muut palvelut paitsi lasten päivähoito ja yksityisen hoidon tukea koskevat palvelut. Lisäksi laissa säädetään yhdestä uudesta väestöpohjavaatimuksesta koskevasta poikkeuksesta. Ilman muutoksia lain ja uudistuksen tavoitteita ei nähty mahdolliseksi saavutettavan.

Paras-uudistuksessa merkittävimmät rakennemuutokset tapahtuivat vuonna 2009, jolloin suuri määrä kuntia yhdistyi, mihin osaltaan vaikuttivat yhdistymisavustukset ja näitä koskeva porrastus. Tuolloin myös suurin osa yhteistoiminta-alueista käynnisti toimintansa. Aktiivisuus selvittää liitoksia tyrehtyi lähes täysin vuonna 2011 voimaan tulleisiin liitoksiin. Helpoimmat yhdistymiset olivat syntyneet, ja uudistus oli sitonut liki 200 kuntaa yhteistoimintaratkaisuihin. Yhteistoiminta-alueet ovat osittain toteutuneet alueellisesti pirstaloituneina eivätkä ne muodostuneet työssäkäyntialueen kokoisina. Monilla kaupunkiseuduilla keskustaajamien reunakunnat tekivät liitoksen tai perustivat yhteistoiminta-alueita keskenään ilman keskuskuntaa.

Paras-puitelaki on voimassa vuoden 2012 loppuun ja sen yhteistoimintavelvoitteet puitelakimuutoksen myötä vuoden 2014 loppuun. Kataisen hallituksen käynnistettyä kuntauudistuksen valmistelun, ei valtioneuvoston toimivallan käyttämistä ja kuntien yhteistoimintaan velvoittamista nähty syksyllä 2011 tarkoituksenmukaiseksi huolimatta siitä, että puitelaki edelleen on velvoittavaa lainsäädäntöä. Hallitusohjelman tavoitteet ja uusi kuntauudistus merkitsivät, että toimivallan käyttö olisi todennäköisesti johtanut kuntien näkökulmasta väliaikaisiin ratkaisuihin, joista ei välttämättä luontevasti päästäisi tuleviin, kuntauudistuksessa tavoiteltaviin rakenteisiin. Päällekkäisten uudistusten valmistelua ei nähty kuntakentän kannalta hyvänä ratkaisuna.

⁴ VNS 9/2009.

3.3 Kaupunkiseutujen yhteistyön tukeminen 2000-luvulla

Paras-uudistuksen tavoitteet kaupunkiseutuja koskien olivat samansuuntaiset kuin vuosina 2000–2005 toteutetussa Seutukuntien tuki-hankkeessa, joka tähtäsi kuntien elinvoiman ja strategisen kapasiteetin lisäämiseen, yhteistyön syventämiseen elinkeinopolitiikan, kunnallisten peruspalveluiden tuotannon ja rahoituksen sekä yhdyskuntarakenteen suunnittelun osalta. Seutu-hankkeen taustalla vaikuttivat kuntien toimintaympäristön muutokset, erityisesti talouden näkökulman laajeneminen ylikunnalliseksi ja kasvaville kaupunkiseuduille keskittyvä muuttoliike. Palveluiden seudullista järjestämistä pidettiin loogisena, koska työ- ja asuntomarkkinat olivat laajentuneet kuntarajojen yli. Kustannussäästöjen ja toimintojen rationalisointimahdollisuuksien etsiminen kuntien tehtävien laajetessa tarvitsi kannusteita yhteistyön tiivistämiseksi.⁵

Seutu-hanke eteni siihen valittujen kahdeksan seudun kokeilujen kautta ja samanaikaisesti laadittiin laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002), joka tuli voimaan 1.8.2002. Tarkoitus oli mm. luoda uusia malleja kuntien väliseen yhteistyöhön, muuttaa lainsäädäntöä yhteistyötä tukevaksi ja lisätä seutujen päätös- ja harkintavaltaa ja koota kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä seudullisiksi.⁶ Eteneminen kokeiluseuduilla oli vaihtelevaa, erityisesti peruspalvelujen taseisen yhteistyön osalta. Kokeilulain tarjoamia kannusteita ei juurikaan otettu seuduilla käyttöön ja vaikutukset koskivat pääasiassa kunnissa työskentelevää henkilöstöä, päätöksentekoa ja kunnalliskulttuuria. Taloudellisten hyötyjen osoittaminen oli vaikeaa ja tyypillistä oli seudullinen yliorganisoiduminen. Vuonna 2005 julkaistussa hankkeen loppuarvioinnissa⁷ todettiin, että syvällisen yhteistyön käynnistämisen kynnys on seuduilla ollut korkea. Konkreettiset tulokset jäivät vähäisiksi ja hanke lakkautettiin vuonna 2006. Tähän vaikutti erityisesti käynnistynyt Paras-uudistus, jonka katsottiin kattavan todennäköisesti kaikki lainsäädännölliset tehtävä- ja toimivaltamuutokset, joita lähivuosien aikana kuntien yhteistyön syventämiseksi olisi tarpeellista tehdä.

Paras-uudistuksessa kaupunkiseutusunnitelmat siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista ja kuntarajat ylittävää palvelujen käyttöä seuduilla edistetään, laati kaikkiaan 19 seutua, joista 2 vapaaehtoisesti ja 17 puitelain velvoittamina. Uudistuksen aikana sekä suunnitelmat, niiden toteuttaminen samoin kuin joidenkin seutujen kanssa laaditut maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimukset ovat osin syventäneet yhteistyötä. Velvoite johti uusien yhteistyöprosessien käynnistymiseen, jotka sekä laajuudeltaan ja syvyydeltään vaihtelevina avaavat uusia näkymiä kaupunkiseutujen kehittämisessä. Tehty tai suunnitteilla oleva yhteistyö on kuitenkin keskittynyt erityisesti niille osa-alueille, joilla yhteisen näkemyksen löytämisen on ennakoitu olevan mahdollista. Tämä on tarkoittanut vaikeiden osa-alueiden ohittamista.

⁵ Airaksinen 2009.

⁶ Sisäasiainministeriö 2000; Airaksinen et al. 2005, 2–10; Laki 560/2002; HE 248/2001.

⁷ Airaksinen et al. 2005.

Paras-uudistuksesta annetussa selonteossa⁸ todettiin kaupunkiseutujen yhteistyön tiivistämisen tarvitsevan enemmän tukea ja ohjausta mm. siksi, että vapaaehtoisen yhteistyön hyödyt ovat vähäiset tilanteessa, jossa päätöksentekovalta usein on yksittäisen kunnan kädessä. Puitelaki ei sisältänyt yhteistyön osalta muita velvoitteita kuin suunnitelman laatimisen eikä yhteistyön katsottu kokonaisuutena edenneen suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin.

3.4 Helsingin seudun kehittäminen vuosina 1946-2011

Helsingin seudun kuntarakenteiden voimallinen kehittäminen ajoittuu vuosille 1946-1966. Vuonna 1946 toteutui suuri kuntaliitos, jossa Helsingin maalaiskunnasta (Vantaa) liitettiin Helsinkiin Tali, Pakila, Tuomarinkylä, Suutarila, Pukinmäki, Malmi, Tapanila, Puistola, Viikki, Puotila, Mellunkylä ja Herttoniemi sisältäen Roihuvuoren, Laajasalon ja Santahaminan alueet sekä lisäksi osia Kaarelasta, Helsingin pitäjän kirkonkylästä ja Tikkurilasta, Haagan kauppala ja Huopalahden, Oulunkylän ja Kulosaaren kunnat. Liitokset perustuivat valtioneuvoston vuonna 1928 asettaman selvitysmiehen, Yrjö Harvian esityksiin, joista alkuperäinen valmistui vuonna 1936, lopullinen vuonna 1940. Lopullisesta esityksestä oli jätetty pois joitain ehdotuksia, joita lausuntokierroksella oli vastustettu (ml. Espoota koskevat ehdotukset, Vuosaari, Vestersundom, Tikkurilan maalaiskunnan kauppalan perustaminen). Harvian työ päätti vuonna 1920 esikaupunkiongelmista käynnistyneen liitosprosessin⁹.

20 vuotta kestänyt selvitysprosessi johti siihen, että jo valmistuttuaan ehdotukset olivat riittämättömiä suhteessa tapahtuneeseen väestökasvuun, liikenteen kehittymiseen ja ydinkaupungin rakentamiseen. Tätä kuvastaa se, että vuoden 1946 jälkeenkin useita kuntajakovaatimuksia kohdistui alueelle, erityisesti Espooseen ja viimein vuonna 1963 prosessi sai päätöksen, kun Espoosta muodostettiin yksi kauppala ja lisäksi Helsingin maalaiskunta sai vuonna 1954 toiminnallisesti kuntaan liittyviä osia Keravalta ja Tuusulasta. Vuonna 1966 liitettiin vielä Vuosaari osaksi Helsinkiä¹⁰.

Tämän jälkeen painopiste siirtyi pääkaupunkiseudulla yhteistyön kehittämiseen. Seuraavina vuosikymmeninä toteutettiin useita selvityksiä liittyen Helsingin ja sen lähikaupunkien yhteisten tehtävien hoidon järjestämiseen. Selvityksissä yhteistyön tarpeet on nähty yhtäläisinä ja niissä on päädytty jotakuinkin samansuuntaisiin ehdotuksiin koko seutua koskevan päätöksenteon kokoamisesta. Lainsäädännön kehittämisestä, rahoitusperiaatteista tai päätöksenteon malleista yhtenäisiä näkemyksiä ei kuitenkaan ole löytynyt. Kuntien kannanotot ovat pysyneet vuosikymmenestä toiseen samansuuntaisina ja pääsääntöisesti on vapaaehtoisen yhteistyön kautta nähty saavutettavan jo riittäviä tuloksia. Näin ollen edellytykset kattavamman yhteistoiminnan tai lakisääteisten seutuhallintomallien toteuttamiseen ovat lähtökohtaisesti puuttuneet. Poikkeuksena tästä voidaan pitää

⁸ VNS 9/2009.

⁹ Alanen 2009, 57-58.

¹⁰ Alanen 2009.

yhteistyötoimikunnan (YTT) lainsäädännöllisen aseman vahvistamista ja sen pohjalta syntynyttä yhteistyövaltuuskuntaa (YTV), joka aloitti toimintansa vuoden 1974 alussa. Lakisääteisen YTV:nkin mandaatti ulottui kuitenkin vain asioihin, joista kaupungit olivat yhtäpitävin päätöksin sille toimivaltuudet antaneet. Tämä johti niin ikään useisiin selvityksiin YTV-järjestelmän kehittämisestä¹¹.

Seudun yhteistyön kehittämistä koskeva selvitysten aalto on jatkunut kuluvalle vuosikymmenelle asti. Vuonna 2003 julkaistiin OECD:n metropolikatsaus, joka määritteli Helsingin seudun kehityksen päähaasteet ja asemoi samalla alueen kansainväliseen metropolialueiden viiteryhmään. Vuonna 2003 asetettiin myös alue- ja kuntaministerin vetämä Helsingin seudun neuvottelukunta koordinoimaan seudun kehitystä ja käynnistettiin seudun kehittämishanke, jossa toiminut selvitysmies Jussi-Pekka Alanen laati ehdotukset seudun kilpailukyvyn ja organisointikyvyn parantamiseksi vuonna 2004. Selvitystyö johti luonnokseen alueen yhteistyön lainsäädännöksi 2005. Lakiesitystä ei kuitenkaan annettu, sillä Helsingin seudun yhteistyö sai jälleen uutta muutosvoimaa syntyneestä vapaaehtoisesta ja sopimuspohjaisesta yhteistyöstä erityisesti maankäyttö-, asumis- ja liikennekysymyksissä (MAL). Helsingin seudun yhteistyötä on tämän jälkeen kehitetty myös kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa. Valtioneuvosto on pyrkinyt seudun erityiskysymysten ratkaisemiseen vuodesta 2007 toteutetun metropolipolitiikan kautta ja lisäksi aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan kautta on toteutettu pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmaa ja kehysseutujen kaupunkiohjelmia vuodesta 2002.

Helsingin seudun kuntaliitoksiin tähtääviä selvityksiä oli ennen edellistä hallituskautta tehty kaikkiaan 11, seutukuntahallintoratkaisuja ja yhteistyörakenteiden uudistamista oli selvitetty neljässä laajassa selvityksessä ja lisäksi YTV:n rakenteita ja lainsäädäntöä käsitelty 12 kertaa ja vuoden 2010 alussa YTV:n tehtävät jaettu kahdelle erilliselle kuntayhtymälle. Hallituskaudella 2007 – 2011 valmistui 4 selvitystä seudun yhteistyön kehittämistä ja rakenteista. Näistä kolme oli kuntalähtöistä ja yksi valtioneuvoston tilaama. Tuolloin toteutettiin myös osaliitos Sipoon, Vantaan ja Helsingin välillä Helsingin ja pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen tasapainoisen kehityksen turvaamiseksi. Lisäksi valtioneuvosto antoi syksyllä 2010 selonteon metropolipolitiikasta¹². Kaikki selvitykset ovat osoittaneet tarpeen seudun kunta- ja yhteistyörakenteiden toimivuuden kriittiselle tarkastelulle, mutta keinoista ei olla päästy yksimielisyyteen¹³.

¹¹ Alanen 2009.

¹² VNS 9/2010.

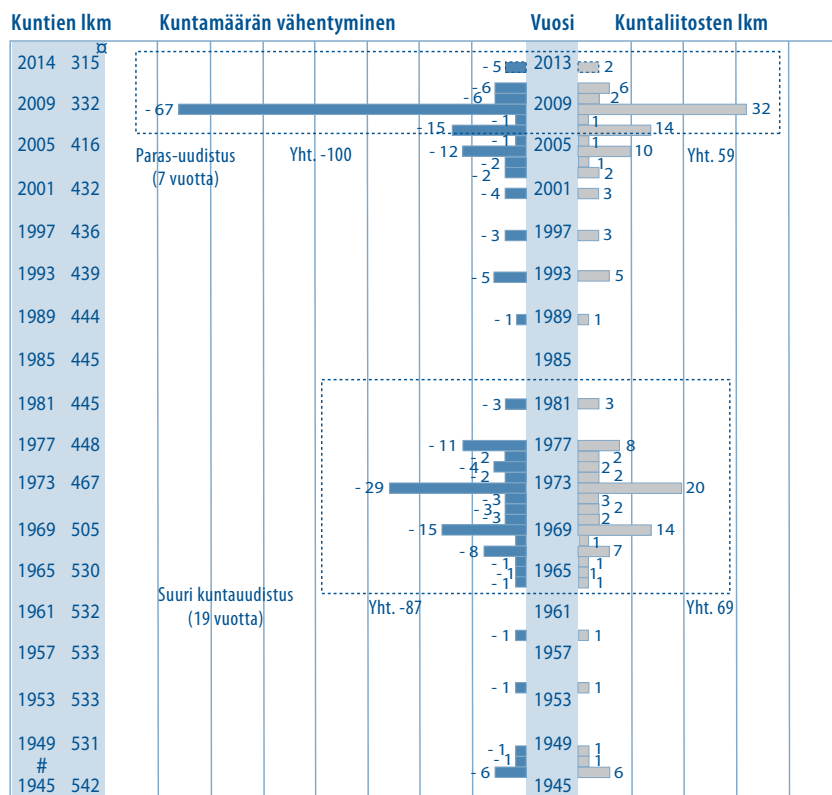
¹³ Vrt. Alanen 2009; VNS 9/2010.

3.5 Johtopäätöksiä kunta- ja palvelurakenteiden kehittämisestä ja aiemmista uudistuksista

Kuntarakenteiden ja yhteistoiminnan kehittyminen sekä nykytila

Vuosien 1946–2013 toteutui kaikkiaan 164 kuntaliitosta, keskimäärin 2,4 kuntaliitosta vuotta kohden. 68 vuoden jaksosta erottuu kaksi selvää kuntaliitosaaltoa: suuren kuntauudistuksen aika vuosina 1964–1982 (69 kuntaliitosta) ja Paras-uudistuksen aika vuosina 2007–2013 (59 kuntaliitosta). Lukumäärällä mitattuna 1960-luvun suuri kuntauudistus oli hieman suurempi, mutta toisaalta ajanjakso (19 vuotta) myös Paras-uudistusta pidempi. Vain viitenä vuonna on toteutettu enemmän kuin 10 liitosta: vuonna 1969 (14), vuonna 1973 (20), vuonna 2005 (10), vuonna 2007 (14) ja vuonna 2009 (32). Vuosi 2007 asettuu valtuustokauden keskelle, kaikki muut valtuustokausien vaihteeseen. Vuoden 2007 kuntaliitospiikkiä selittää Paras-uudistuksen valmistelun käynnistyminen ja

KUVIO 1. Kuntaliitokset ja kuntamäärän väheneminen vuosina 1946–2013



Ahvenanmaan 16 kuntaa on tarkastelun ulko-puolella

vuosina 1945–48 kuntamäärään vaikutti alueluovutukset (-5), kuntaliitokset (-8) ja Akaan jakaminen.

α vuosi 2013 on avoinna (tilanne 31.10.2011)

epävarmuus siitä, missä määrin kuntien yhdistymisavustukset tulisivat heikkenemään erityisesti pienten kuntien yhdistymistapauksissa¹⁴. Kuntaliitoksia kuvaava diagrammi osoittaa yleisestikin kunnallisvaalikausiin liittyvän luontaisen nelivuotisrytmin: lähes kaksi kuntaliitosta kolmesta (62,2 %) ajoittuu valtuustokausien vaihteeseen.

Valtaosassa (71 %) vuosien 1946–2013 kuntaliitoksista oli kyse kahden kunnan liitoksesta, jossa kuntamäärä väheni kuntaliitosta kohden yhdellä. Kahta useamman kunnan liitokset käynnistyivät varsinaisesti vuonna 1967, kun Lappee ja Lauritsala yhdistettiin Lappeenrantaan valtioneuvoston pakkoliitoksella. Ennen tätä jo Helsingin suuressa kuntaliitoksessa vuonna 1946 oli monikuntaliitoksen piirteitä, mutta Haagan, Huopalahden, Kulosaaren ja Oulunkylän pakkoliitokset Helsinkiin tehtiin erillisillä päätöksillä. Monikuntaliitosten selkeä ennätys syntyi vuonna 2009, jolloin toteutui peräti kuusitoista monikuntaliitosta. Kun vastaavissa kaksikuntaliitoksissa kuntamäärä olisi vähentynyt vain 16:lla, niin näissä monikuntaliitoksissa kuntamäärä väheni 51:llä. Paras-uudistuksen aikana toteutuneiden monikuntaliitosten lukumäärä ylitti ennakko-odotukset ja varmisti kuntien lukumäärän merkittävämmän vähenemisen kuin aikaisemmissa kuntaliitoksissa.

2000-luvulla toteutuneet yhdistymiset ovat erityisesti vähentäneet kaikkein pienimpien kuntien määrää alle 2 000 asukkaan kuntien määrän lähes puolittuessa vuosina 2008–2010. Ongelmana on, että tästä huolimatta kuntarakenne on edelleen pirstaleinen ja Suomessa on liikaa pieniä ja resursseiltaan heikkoja kuntia. Kunta- ja palvelurakenne ei kokonaisuutena ole vahvistunut kaikilla alueilla siten, että se turvaisi pitkällä aikavälillä palvelujen saatavuuden ja laadun. Monien varsinkin pienten kuntien taloudellinen kantokyky palveluvelvoitteista vastaamiseen ikääntyvässä Suomessa on yhä haasteellisempi. Liitoksia suurten kaupunkiseutujen alueilla on tapahtunut vähän tai liitokset on tehty usein ilman keskustaupunkia. Harvalla seudulla on tapahtunut rakennemuutoksia, jotka tukisivat seudun toimintaa yhtenäisenä työssäkäyntialueena. Tämä johtuu osin siitä, että suuri osa kaupunkiseutujen kunnista täytti Paras-puitelaissa asetetut väestöpohjakriteerit ja toisaalta väestöpohjaltaan pienet kehyskunnat ovat lisäksi voineet perustaa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen, usein ilman keskustaupunkia. Tämä on johtanut myös tilanteisiin, joissa yksi tai useampi kunta laajemman alueen osana ja sen sisässä on myös muualla kuin kaupunkiseuduilla jäänyt yhdistymis- tai yhteistoimintahankkeen ulkopuolelle. Kuntaliitokset eivät muutoinkaan aina ole toteutuneet loogisesti niillä alueilla, joissa taloudelliset syyt tai alueelliset olosuhdetekijät näyttäisivät puoltavan yhdistymistä. Sekä kunta- että yhteistoimintarakenteiden ulkopuolelle on saattanut jäädä myös kuntia, jotka esimerkiksi heikosta taloudellisesta tilanteestaan johtuen eivät ole olleet houkuttelevia kumppaneita. Selkeämmän kuntajaon ja toiminnallisuuden periaatteen kanssa ristiriitaisia ovat myös ns. reikäleipäalueet, joissa kunta maantieteellisesti ympäröi kokonaan tai pääosin toisen kunnan. Tällaisten ratkaisujen johdosta Paras-uudistuksen tavoite toiminnallisesta kunta- ja yhteistoimintarakenteesta jäi puolitiehen ja lisäksi osa niistä kunnista, jotka rakenneuudistuksia kipeimmin olisivat kaivanneet, jäi uudistuksen ulkopuolelle.¹⁵

¹⁴ Koski 2008: 11.

¹⁵ Selvitys kuntalain uudistustarpeista 2011; VNS 9/2009.

Samanaikaisesti kaupunkiseutujen yhteistyö on edennyt hitaasti. Yhteistyössä on usein ohitettu vaikeimmat alueet ja tiivistyminen on yleisesti edennyt eri hankkeiden tukemana ja kuntien omaehtoisin toimenpitein vapaaehtoiselta pohjalta. Ongelmana on ollut, ettei nykymenettely ole juurikaan johtanut seudun sisäisen kilpailuasetelman ylitse ja yhteistyön ongelmat näyttävät pysyvän vuosikymmenestä toiseen samanlaisina. Kaupunkiseutujen elinvoima kokonaisuutena kärsii eikä yhdyskuntarakenteen eheyttäminen etene toivotulla tavalla. Palveluja ei järjestetä taloudellisesti ja tehokkaasti, eikä seudun asukkaiden arjen sujuvuuteen vaikuttavaa palvelujen kuntarajat ylittävää käyttömahdollisuutta huomioida riittävästi palveluratkaisussa. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen aikana kaupunkiseutusuunnitelmien toimeenpano on ollut seuduittain varsin vaihtelevaa ja vapaaehtoisuuteen pohjautuen myös hidasta. Kuntien väliset politiikkaerot ja kilpailu ovat nousseet esiin erityisesti maankäyttöpolitiikassa, yhteisvastuullisessa asuntopolitiikassa ja hajarakentamisen seudullisessa ohjauksessa eli kysymyksissä, joissa yhteistyön painopisteen nimenomaan tulisi puitelain tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta olla ¹⁶. Seutu-hankkeen loppuarvioinnin johtopäätökset siitä, että vapaaehtoinen seutuyhteistyö on strategialtaan liian hidas ja vaivalloinen prosessi, jotta se ehtisi ratkaista kuntakentän keskeiset ongelmat pitää siksi edelleen paikkaansa. Keskeinen ongelma on se, että useilta seuduilta puuttuu sellainen kokonainen toimielin, jolla olisi mahdollisuuksia ja riittävä toimivalta ottaa vastuu seudun yhteisistä haasteista. Kun päätösvalta on viime kädessä kuntien luottamuselimillä, ei seudullista vaikuttamista käytännössä ole ja seudun ohjaaminen yhtenä kokonaisuutena on vaikeaa.

Paras-uudistuksen myötä toteutui kuntien yhteistyön tiivistymistä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon puolella. Tähän vaikutti mm. se, että uudistuksen aikana syntyi monia sellaisia pieniä kuntaliitoksia, joissa 20 000 asukkaan väestömäärä ei ylittynyt, ja siksi kuntaliitosten lisäksi tarvittiin myös yhteistoiminta-alue ratkaisuja. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet ovat kuitenkin muotoutuneet palvelukonsepteiltaan ja rakenteiltaan hajanaiseksi sen lisäksi, että alueita ei ole aina muodostettu toiminnallisista perusteista. Yhteistoiminta-alueiden syntyminen on vähentänyt perusterveydenhuollossa organisaatioiden määrää, mutta yhteistyöjärjestelyjen kirjo on johtanut hallinnollisesti osin sekaviin ja raskaisiin rakenteisiin, mikä vaikeuttaa ohjausta. Toisaalta uudistuksen tässä vaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden määrä on samalla lisääntynyt, kun sosiaalihuollon tehtäviä hoidetaan edelleen kunnissa perusterveydenhuollon ollessa yhteistoiminta-alueilla. Yksittäisten kuntien osalta vaarana ovat monimutkaiset ja myös kuntien johtamisen näkökulmasta haasteelliset yhteistoimintajärjestelyt sekä palveluiden pirstoutuminen. Palveluita tuotetaan ja järjestetään erilaisina kokonaisuuksina eri alueilla. Vaarana on, etteivät kuntien palvelujärjestelmät erilaisten ja sektoreittain eriytyneiden yhteistoimintajärjestelyiden vuoksi muodosta toimivaa ja läpinäkyvää toiminnallista kokonaisuutta. Tämä voi vaikeuttaa myös kuntien kustannustenhallintaa.

¹⁶ VNS 9/2009.

Johtopäätöksiä aiemmista kuntauudistuksista

Verrattaessa aiempia ja edellä kuvattuja uudistushankkeita sekä tarkasteltaessa niiden tuloksia voidaan havaita monia yhtäläisyyksiä keskeisissä tavoitteissa, mutta myös toteuttamiskeinoissa. Kukin uudistus on pyrkinyt kuntien palvelu- ja paikallistalouden tehtävien ja toimintakyvyn sekä demokratian vahvistamiseen, turvaamaan julkisten palvelujen laatua ja saatavuutta tasavertaisesti eri puolilla maata sekä vahvistamaan kuntien taloudellista kantokykyä.

Suuri kuntauudistus ja Paras-uudistus pohjautuivat kuntaliitosten ja yhteistyön tasavertaiseen tukemiseen pääpainon ja myös velvoitteiden kohdistuessa pienten kuntien liitoksiin ja yhteistoiminta-alueisiin. Kumpikaan ei sisältänyt selkeitä määräaikoja toimeenpanolle. Molemmat uudistukset rakentuivat valtioneuvoston heikon toimivallan pohjalle ja kuntien aktiivisuuden ja vapaaehtoisuuden varaan, mikä on ollut tyypillistä myös seudullista yhteistyötä tukeneille uudistushankkeille ja vuoden 1946 liitoksia lukuun ottamatta Helsingin seudun uudistamiselle. Kaikille uudistuksille leimallista on ollut myös se, että ne ovat liki poikkeuksetta pohjautuneet keskushallinnon interventioihin, vaikka hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi kuntien omaehtoisen kehittämistyönkin voidaan toki katsoa olleen merkittävää.

Yhteinen piirre kaikissa uudistushankkeissa on lisäksi se, että alun perin asetettuja tavoitteita ei ole saavutettu ja uudistukset ovat joko hiipuneet tai jääneet keskeneräisiksi. Esimerkiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa on päästy lähemmäs toiminnallisia kokonaisuuksia, mutta samanaikaisesti on syntynyt epätarkoituksenmukaisia ja ei-toiminnallisia rakenneratkaisuja. Kuntien yhteistoiminta on tiivistynyt, mutta yhteistyöjärjestelyjen kirjo on kasvanut ja monimutkaistanut johtamista. Kaupunkiseutujen yhteistyössä on päästy eteenpäin, mutta keskeiset ongelmat ovat edelleen ratkaisematta. Helsingin seudun osalta useiden vuosikymmenten selvitysten aalto on johtanut vain osittaisratkaisuihin korjaamatta kuitenkaan koko aluetta koskevia ongelmia kokonaisuvaltaisesti. Lukuisat tehdyt selvitykset ovat lisäksi sitoneet sekä kuntien että keskushallinnon resursseja. Uudistusten jäädessä keskeneräisiksi ja ollessa osin määräaikaista sekä limittyessä kuntakenttä on lisäksi ollut jatkuvassa muutoksessa. Esimerkiksi Paras-uudistuksessa kuntakentän aktiivisuuden hiipumiseen vaikutti merkittävästi epätietoisuus pysyvän lainsäädännön sisällöstä.

Uudistusten tavoitteiden saavuttamisen vaikeuteen ovat vaikuttaneet ne edellä mainitut tavat ja mekanismit, joihin kunta- ja palvelurakenteiden kehittäminen sekä yhteistyön tiivistäminen on pohjautunut. Keskeisenä on sekä oma- ja vapaaehtoisuuteen perustuva uudistuslogiikka sekä se, että ohjaus on paikoin ollut epäjohdonmukaista ja alueittain erilaista eikä niinkään kunta- tai palvelurakenteita johdonmukaisesti kokonaisuuden näkökulmasta katsova.

Suomalaista uudistuslogiikkaa voi verrata Tanskassa vuosina 2003-2007 valmistettuun ja toteutettuun kuntauudistukseen. Myös Tanskassa lähdettiin siitä, että kunnat ovat aktiivisia toimijoita, jotka toteuttavat uudistuksen. Valtio piti kuitenkin itsellään vahvan toimivallan pakottamiseen siinä tapauksessa, että kunnat eivät kykenisi toteuttamaan uudistusta. Tämä ”perälauta” näytti toimivan myös ennakoivasti, sillä Tanskan valtion ei tarvinnut käyttää omaa toimivaltaansa. Suomen uudistuksista poiketen Tanskan uudistus toteutui suunnitelmien mukaisesti eikä keskeytynyt. Myös Tanskan kunnilla oli käytös-

sään kuntayhteistyön tehostamisen vaihtoehto, mutta se ei ollut niin houkutteleva kuin Suomessa ja sen vuoksi vain kaksi kuntaa 271:stä valitsi yhteistyövaihtoehdon. Tanskan kuntamäärä väheni lähes kolmannekseen eli 271:stä 98:aan. Kuntien asukasluvun mediaani nousi noin 43 000:een. Tanskassa keskeisenä uudistuksen vauhdittajana toimi tehtävien tuntuva siirto aluetasolta uusille vahvoille kunnille. Tällä tavoin Tanskan kuntien itsehallinnollista asemaa vahvistettiin merkittävästi uudistuksen avulla.

Edellä kuvattujen aiempien uudistusten pohjalta voidaan todeta, että kuntien vapaaehtoisuuteen pohjautuva yhteistyö on erityisesti kaupunkiseuduilla osoittautunut hitaaksi keinoksi ratkaista kuntakentän tulevia haasteita. Yhdistyminen on tutkimustenkin mukaan edelleen monissa tapauksissa ainoa merkittävä vaihtoehto etenkin peruspalveluita koskeviin strategisiin, toiminnallisiin ja taloudellisesti merkittäviin tuloksiin. Tavoitteena on synnyttää luontaisesti vahvoja ja elinvoimaisia kokonaisuuksia, joilla on riittävät resurssit vastata tehtävistään. Liitos sinänsä ei ole tavoite, vaan keino vastata luvussa 4 kuvattuihin tarpeisiin kuntauudistuksen taustalla. Sen kautta voidaan luoda edellytykset palveluiden kehittämiselle ja kuntien elinvoiman vahvistamiselle sekä vahvistaa kuntatalouden vakautta ja ennustettavuutta. Vaikka ensimmäisinä vuosina liitokset usein lisäävät nettomenoja, voivat yhdistymiset olla tulevaisuuteen suuntautuva strateginen valinta edellyttäen, että uusi kunta kykenee hyödyntämään liitokseen sisältyvän kehittämispotentiaalin.

Alkuvuosien lisämenot aiheutuvat siitä, että yhdistyminen edellyttää tiettyjä investointeja, mm. tietotekniikassa ja –järjestelmissä sekä palvelussuhteiden harmonisointia. Myös maksetut yhdistymisavustukset luonnollisesti käytetään johonkin, mikä näkyy väliaikaisesti kuntien lisääntyneinä menoina. Aikaisemmissa yhdistymisissä on havaittu ns. ”lopun ajan ilmiötä”: yhdistymispäätöksen tehneet kunnat ovat ennen yhdistymisen voimaantuloa saattaneet tehdä pitkävaikutteisia päätöksiä mm. investoinneista, joista koituva taloudellinen taakka on jäänyt uuden kunnan harteille. Vuoden 2010 alusta voimassa olleessa kuntajakolaissa tähän on pyritty vaikuttamaan säättämällä aiempaa tarkemmin yhdistyvän kunnan viranomaisen toimivallasta.

Pidemmällä aikavälillä yhdistymiset mahdollistavat tuottavuuden parantamisen ja menojen kasvun hillinnän. Sillä myös luodaan edellytykset kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiselle ja vahvistetaan alue- ja paikallistalouden kehitysmahdollisuuksia. Tavoitteena on myös alueen vetovoimaisuuden ja elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantaminen. Kuntien yhdistyessä hallinto keventyy, päällekkäisyyksiä voidaan pitkällä aikavälillä purkaa ja henkilöstöresursseja kohdentaa uudelleen. Suuremmat yksiköt pystyvät etenkin taloustilanteiden vaihdellessa paremmin varautumaan satunnaisvaihteluihin ja talouden suhdanteisiin. Kuntaliitosten myötä myös palvelujen kustannusten erot sekä palvelujen tarpeeseen vaikuttavat väestön ominaisuudet tasoittuvat, ja tämä luo edellytykset valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistamiselle.

Mahdollisuudet entistä vahvempaan rakenteelliseen ja taloudelliseen perustaan kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä kuntien kehittämisessä ovat lisääntyneet kuntaliitoksia toteuttaneissa kunnissa. Niillä kaupunkiseuduilla, joilla on toteutettu kuntarakenteen muutoksia, joiden johdosta seudun ydinalueet ovat yhdessä kunnassa, voidaan arvioida edellytysten maankäytön kokonaisuuden seudulliselle ohjaukselle parantuneen. Hallinnollisten rajojen poistaminen on mahdollistanut paremmat

edellytykset yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi, liikenteen kehittämiseksi ja kestäväälle kehitykselle sekä koko kaupunkiseudun aseman vahvistamiselle. Päätöksenteon kokoaminen kuntarakenteen kehittämisen kautta voi katsoa toimivan edellä mainitun kaltaisten tavoitteiden saavuttamisessa erityisen hyvin alueilla, joissa keskusten väliset etäisyydet ovat lyhyitä ja kunnat kuuluvat saman keskuksen vaikutusalueisiin, ja joissa kuntien pinta-alat ovat pieniä.

Jotta kuntarakenteen kehittämisellä saataisiin mainittuja hyötyjä, edellyttää se ennen kaikkea johdonmukaista kuntauudistuksen toteutusta ja kuntarakenteiden kehittämistarpeiden arviointia toiminnallisuuteen perustuen. Uudistuksen toteutus edellyttää lisäksi kokonaisnäkökulmaa ja aiempien uudistusten kokemusten perusteella riittävää keinovälikoimaa tavoitteiden saavuttamiseksi. Huomioiden seuraavassa esitettävät uudistuksen tarpeet ei keskeneräisiin uudistuksiin enää ole varaa. Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttääkin myös suunnitelmallista kehittämistä, yli hallituskausien jatkuvaa tavoitteistoa sekä huomion kiinnittämistä liitosprosessien toteuttamiseen. Tätä on kuvattu tarkemmin luvussa 9.

4 Uudistuksen tarve ja tavoitteet

4.1 Väestökehitys ja muuttoliike

Väestökehitys vuoteen 2030

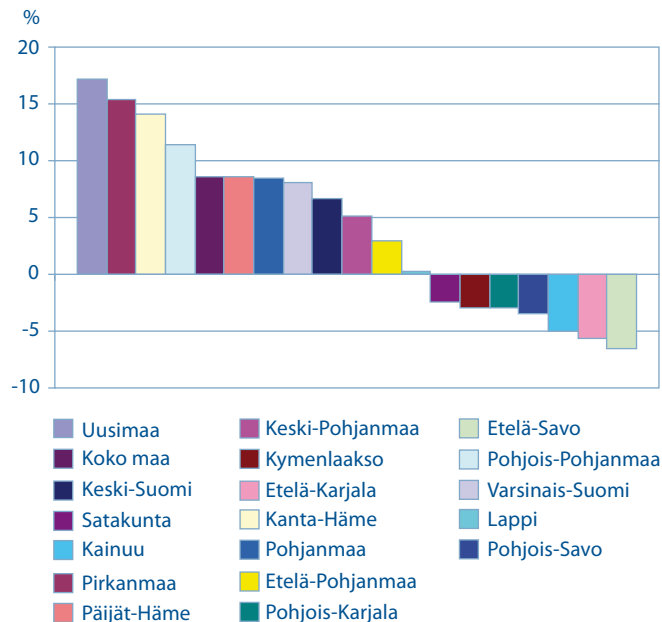
Suomen väestökehitys ja väestörakenne ovat muuttumassa voimakkaasti lähimpänä vuosikymmenenä. Suomen väestö on ikääntymässä eurooppalaisittainkin erittäin voimakkaasti.

Suomen väestömäärä kasvaa Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella 8,8 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ollen silloin yhteensä 5 850 097 asukasta. Maan väestönkasvu jakautuu kuitenkin hyvin epätasaisesti eri alueille. Maakunnista 12:ssa väestö tulee kasvamaan ja seitsemässä vähenemään.

Suurin väestönkasvu, 17,1 prosenttia, on odotettavissa Uudellamaalla. Vuonna 2030 Uudellamaalla asuu ennusteen mukaan 28,7 prosenttia eli pitkälti yli neljäsosa maan väestöstä. Väestön määrä lisääntyy yli kymmenesosalla myös Pirkanmaalla (15,4 prosenttia),

KUVIO 2. Väestönmuutos maakunnittain 2010 – 2030

(prosenttia vuoden 2010 asukasluvusta)



Kanta-Hämeessä (14,1 prosenttia) ja Pohjois-Pohjanmaalla (11,5 prosenttia). Eniten väestö vähenee Etelä-Savossa (-6,5 prosenttia), Etelä-Karjalassa (-5,6 prosenttia) ja Kainuussa (-5,0 prosenttia). Etelä-Savo on ainoa maakunta, jossa väestö ei tule kasvamaan yhdessäkään kunnassa. Kaikissa muissa maakunnissa on vähintään yksi kunta, jossa väestö kasvaa.

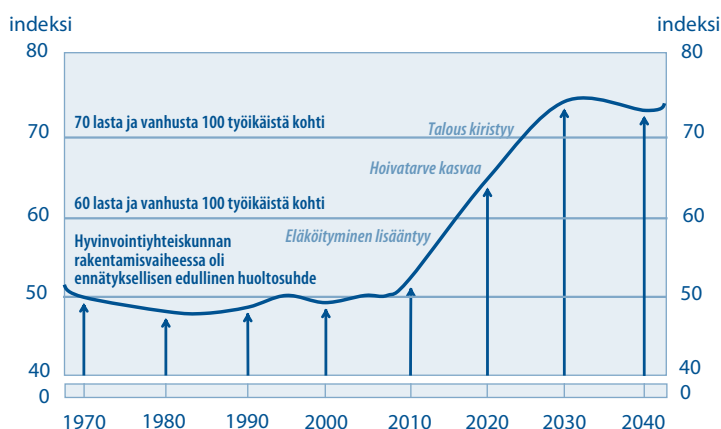
Väestökehityksen lisäksi väestörakenteen heikentyminen vaikuttaa kuntien mahdollisuuksiin vastata peruspalvelujen järjestämisestä. Suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa rakennettiin 1970–1980-luvuilla, kun Suomen väestörakenne oli edullisimmillaan. Sodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat olivat 1970 – 1980 – luvuilla parhaassa työiässään ja kasvaville julkisille palveluille riitti veronmaksajia. Seuraavana vuosikymmenenä väestörakenne on muuttumassa Suomen tähän mennessä epäedullisimmaksi.

Väestörakenteen muutosta kuvataan huoltosuhteella. Väestöllisellä huoltosuhteella tarkoitetaan työikäisten ja ei-työikäisten suhdetta, eli 15–64-vuotiaiden määrän suhdetta alle 15- ja yli 65-vuotiaiden määrään.

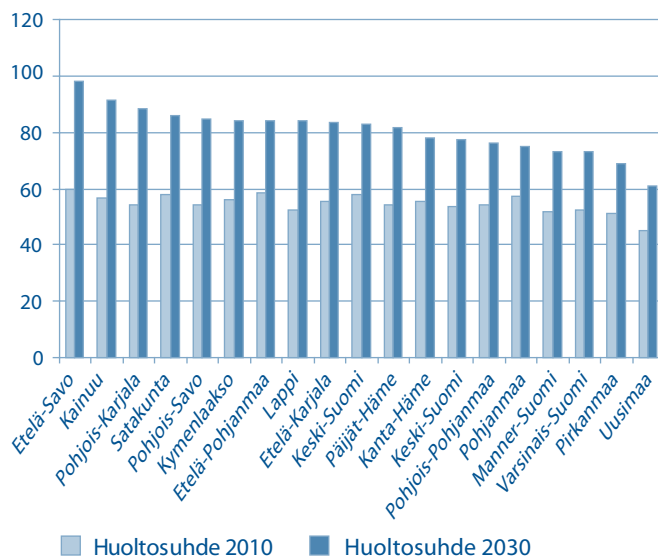
Vuonna 1970 Suomessa oli sataa työikäistä kohti n. 48 ei-työikäistä (väestöllinen huoltosuhde). Näin suotuisaa huoltosuhdetta ei ollut aikaisemmin ollut koskaan Suomen historiassa. Aina 2000-luvulle asti huoltosuhde pysytteli alle 50 ei-työikäisessä sataa työikäistä kohti. Tilanne on väestön ikärakenteen muutoksen myötä kuitenkin dramaattisesti muuttumassa heti 2010-luvun alusta lähtien, kuten kuviosta 3 hyvin voidaan huomata.

Vuonna 2010 sataa työikäistä kohti oli vielä 51,6 ei-työikäistä. Vuonna 2020 heitä arvioidaan olevan jo 65,4 ja vuonna 2030 peräti 73,0. Väestöllisessä huoltosuhteessa ei oteta huomioon, ovatko työikäiset myös työelämässä, vaan siinä otetaan huomioon vain ikäryhmät. Todellinen työikäisten ja ei-työikäisten elatussuhde (taloudellinen huoltosuhde) on vielä tätäkin suurempi.

KUVIO 3. Suomen väestöllinen huoltosuhde vuosina 1970 – 2040



KUVIO 4. Väestöllinen huoltosuhde maakunnittain vuosina 2010 ja 2030



Huoltosuhde kehittyä myös alueellisesti eri tavoin. Huoltosuhde on jo tällä hetkellä heikentynyt joillain alueilla enemmän kuin toisilla. Väestöllinen huoltosuhde oli vuonna 2010 paras Uudellamaalla (44,9) ja heikoin Etelä-Savossa (59,9). Yhdessäkään maakunnassa huoltosuhde ei kuitenkaan vielä ole ollut yli 60. Tilanne muuttuu rajusti vuoteen 2030 mennessä. Uudenmaan huoltosuhde on yhä edullisin, mutta noussut 61,3:een. Alle 70 huoltosuhde on Uudenmaan lisäksi enää vain Pirkanmaalla, 68,9. Etelä-Savon huoltosuhde on huimat 98,0 eli työikäisiä ja ei-työikäisiä on lähes yhtä paljon. Myös Kainuun huoltosuhde on yli 90. Yhteensä yli puolella maakunnista huoltosuhde on yli 80.

Joissakin kunnissa väestökehitys on jo nyt varsin hälyttävä ja työikäinen väestö on vähentynyt jokaisena vuotena viimeisen kymmenen vuoden ajan. Monessa maakunnassa ikärakenne on jo vinoutunut. Seitsemässä maakunnassa on viimeisen kymmenen vuoden aikana jokaisena vuotena kuollut enemmän ihmisiä kuin on syntynyt. Kun monet näistä maakunnista ovat samaan aikaan muuttotappiomaakuntia, ikärakenne uhkaa vinoutua entisestään kiihtyen.

Huoltosuhteen heikkenemiseen vaikuttaa erityisesti yli 65-vuotiaiden määrän kasvu. Eläkeikäisten eli 65 vuotta täyttäneiden ja tätä vanhempien määrä kasvaa vuoteen 2030 mennessä yli 60 prosenttia. Vuonna 2010 yli 65-vuotiaita oli 938 850 ja vuonna 2030 heitä tulee olemaan peräti 1 516 242. Heidän osuutensa väestöstä on yli neljäsosa vuonna 2030. Samalla ajanjaksolla yli 75-vuotiaita määrä lähes kaksinkertaistuu 433 180:sta 835 068:een. Heidän osuutensa on vuonna 2030 jo 14,4 prosenttia, kun se vuonna 2010 oli vain 8,1 prosenttia. Kehitys johtuu pitkälti alhaisen syntyvyyden lisäksi pidentyneestä eliniästä. Alueittain ja kunnittain erilainen kehitys johtuu kuitenkin erityisesti aiempina vuosina ja vuosikymmeninä tapahtuneesta työikäisen väestön poismuutosta.

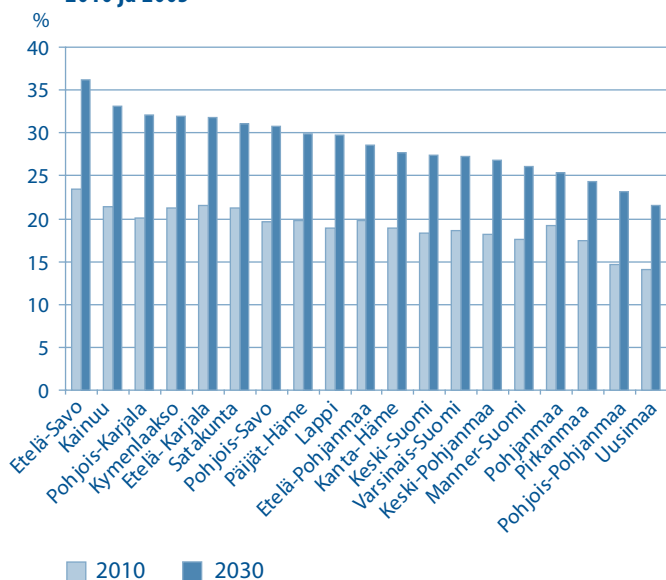
Myös yli 65-vuotiaiden määrä kehittyy eri puolella maata eri tavoin. Vuonna 2010 yli 65-vuotiaita oli eniten Etelä-Savossa, 23,5 prosenttia. Yli viidesosa oli myös Etelä-Karjalassa (21,5 prosenttia), Kainuussa (21,4 prosenttia), Pohjois-Karjalassa (21,3 prosenttia), Satakunnassa (21,3 prosenttia) ja Kymenlaaksossa (20,1 prosenttia). Vähiten yli 65-vuotiaita oli puolestaan Uudellamaalla (14,0 prosenttia), Pohjois-Pohjanmaalla (14,6 prosenttia) ja Pirkanmaalla (17,5 prosenttia).

Tilanne muuttuu vuoteen 2030 mennessä, jolloin kaikissa maakunnissa yli viidesosa väestöstä on yli 65-vuotiaita. Vähiten heitä on silloinkin Uudellamaalla, 21,6 prosenttia. Alle neljäsosa on lisäksi vain Pohjois-Pohjanmaalla (23,1 prosenttia) ja Pirkanmaalla (24,4 prosenttia). Suurin yli 65-vuotiaiden osuus on Etelä-Savossa, huimat 36,2 prosenttia. Kolmasosa yli 65-vuotiaita on myös Kainuussa, 33,1 prosenttia ja yli 30 prosenttia Kymenlaaksossa (31,9 prosenttia), Etelä-Karjalassa (31,7 prosenttia), Satakunnassa (31,3 prosenttia) ja Pohjois-Savossa (30,8 prosenttia).

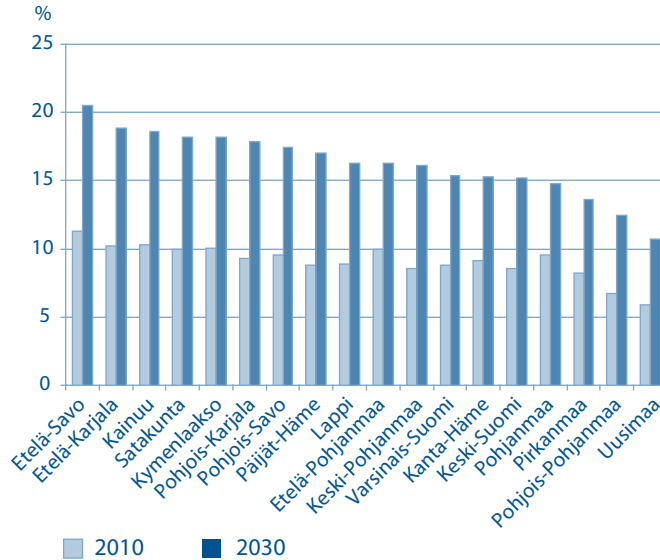
Samankaltaiset erot näkyvät maakuntien välillä myös yli 75-vuotiaiden määrässä. Eniten heitä oli vuonna 2010 Etelä-Savossa (11,3 prosenttia). Yli kymmenesosa oli myös Etelä-Karjalassa ja Kainuussa (kummassakin 10,3 prosenttia) sekä Satakunnassa, Kymenlaaksossa ja Etelä-Pohjanmaalla (10,0 prosenttia). Vähiten yli 75-vuotiaita oli Uudellamaalla, 5,9 prosenttia.

Vuonna 2030 yli 75-vuotiaita on kaikissa maakunnissa yli kymmenesosa, Uudellamaallakin 10,7 prosenttia. Eniten yli 75-vuotiaita on Etelä-Savossa (20,5 prosenttia), Etelä-Karjalassa (18,9 prosenttia), Kainuussa (18,6 prosenttia), Satakunnassa (18,2 prosenttia) ja Kymenlaaksossa (18,2 prosenttia).

KUVIO 5. Yli 65-vuotiaiden määrä maakunnittain vuosina 2010 ja 2030



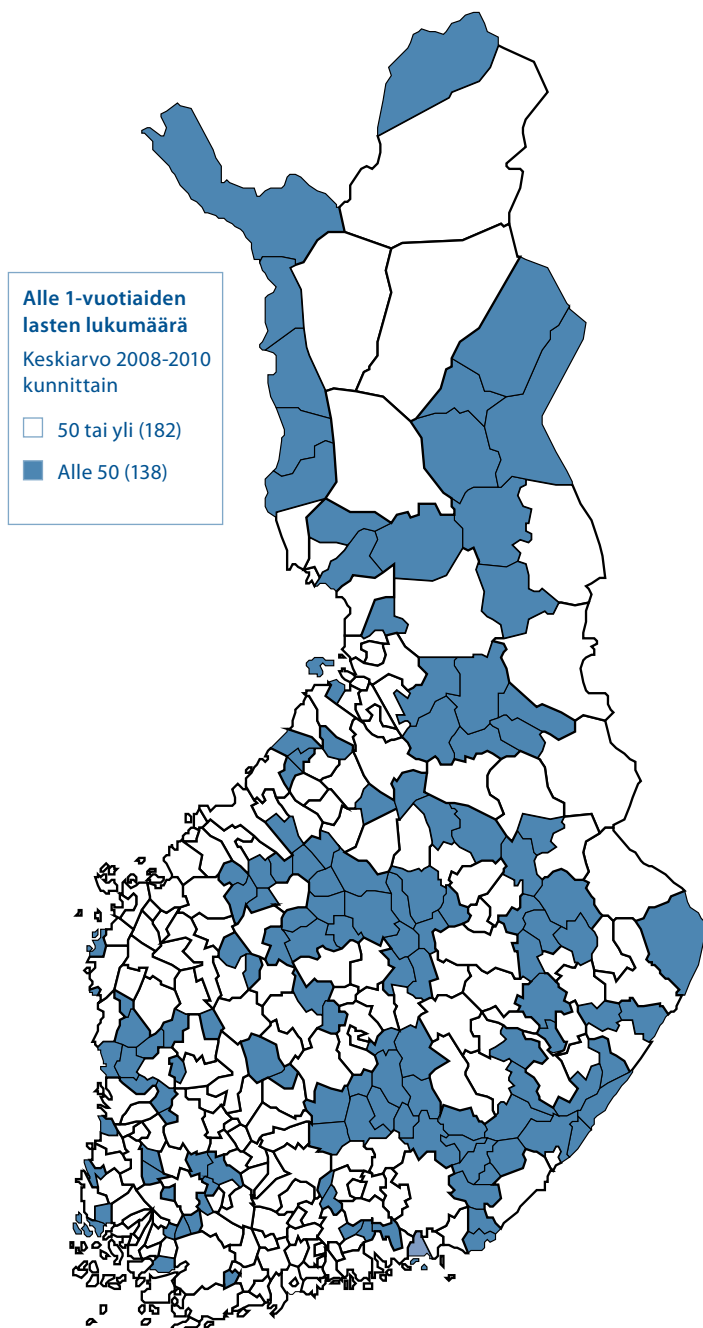
KUVIO 6. Yli 75-vuotiaiden määrä maakunnittain vuosina 2010 ja 2030.



Heikentävästi kunnan elinvoimaisuuteen vaikuttaa myös alhainen syntyvyys. Suomessa oli vuosina 2008 – 10 yhteensä 136 kuntaa, joissa lapsia syntyi vuosittain keskimäärin alle 50. Tämä on 40 prosenttia kaikista Suomen kunnista. Kunnat, joissa syntyy alle 50 lasta, sijaitsivat suurelta osin niissä maakunnissa, missä väestö myös ikääntyy kaikkein voimakkaimmin, koska kyse on samasta ilmiöstä, eli työikäisen väestön poismuutosta.

Vuosina 2008-2010 kunnista 88:ssa syntyi alle 30 lasta, mikä on 26,2 prosenttia kunnista. 52 kunnassa lapsia syntyi alle 20 (15,5 prosenttia kunnista) ja 11 kunnassa vain alle 10 (3,3 prosenttia kunnista).

KUVIO 7. Kunnat, joissa on ollut keskimäärin alle 50 alle 1-vuotiasta lasta vuosina 2008 - 10



Muuttoliike

Alueellista väestökehitystä on pitkään muovannut muuttoliike, joka on saanut vähitellen aikaan ikärakenteisiin ja syntyvyyteen suuret alueelliset erot niin, että luonnollinen väestökehitys on hyvin erilainen eri osissa maata. Pääosa muuttovirroista suuntautuu suurille kaupunkiseuduille ja niiden välittömän vaikutusalueen läheisyyteen. Kolme viidestä suomalaisesta asuu 10:llä suurimmalla kaupunkiseudulla ja neljä viidestä 20:llä suurimmalla kaupunkiseudulla. Taajamissa asuu neljä viidestä suomalaisesta, vaikka taajamien yhteenlaskettu pinta-ala on vain noin 2 % 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.

Muuttoliikkeen vaikutus väestön, työpaikkojen ja osaamisen keskittymiseen vahvistaa kuntien eriytymiskehitystä. Keskittyminen on jatkunut koko 2000-luvun ajan. Kunnat jakautuvat voimakkaasti elinvoimaisiin menestyjiin ja taantuviin häviäjiin. Elinvoimaisten keskusten vaikutusalueella olevat kehyskunnat ovat menestyvä kuntaluokka, joka syntyy maaseudun ja kaupungin väliselle vuorovaikutusalueelle. Toisaalta nykyisessä kuntarakenteessa menestyjien väliin jää negatiivisen kehityskierteen kuntia, jotka menettävät asukkaita voimakkaasti ja joiden supistuvalla ja rakenteeltaan muuttuvalla väestöllä on kyettävä järjestämään palvelut.

Suomessa tehdään noin 850 000 muuttoa vuodessa. Neljä viidestä on lähimuuttoja eli muutot tapahtuvat joko oman kunnan sisällä tai saman työssäkäyntialueen sisällä. Kaksi kolmasosaa muuttajista on nuoria ja nuoria aikuisia. Muuttomotiivit liittyvät ensisijaisesti asumisperusteisiin (asuminen, asuin- ja elinympäristön viihtyvyys jne.) ja toissijaisesti työhön tai opiskeluun. Muutot liittyvät tavallisesti eri elinvaiheissa tapahtuviin muutoksiin. Muuttajien määrän lisäksi muuttajien rakenne vaikuttaa kaupunkiseutujen sisäiseen kehitykseen varsin epätasapainoisella ja epäterveellä tavalla.

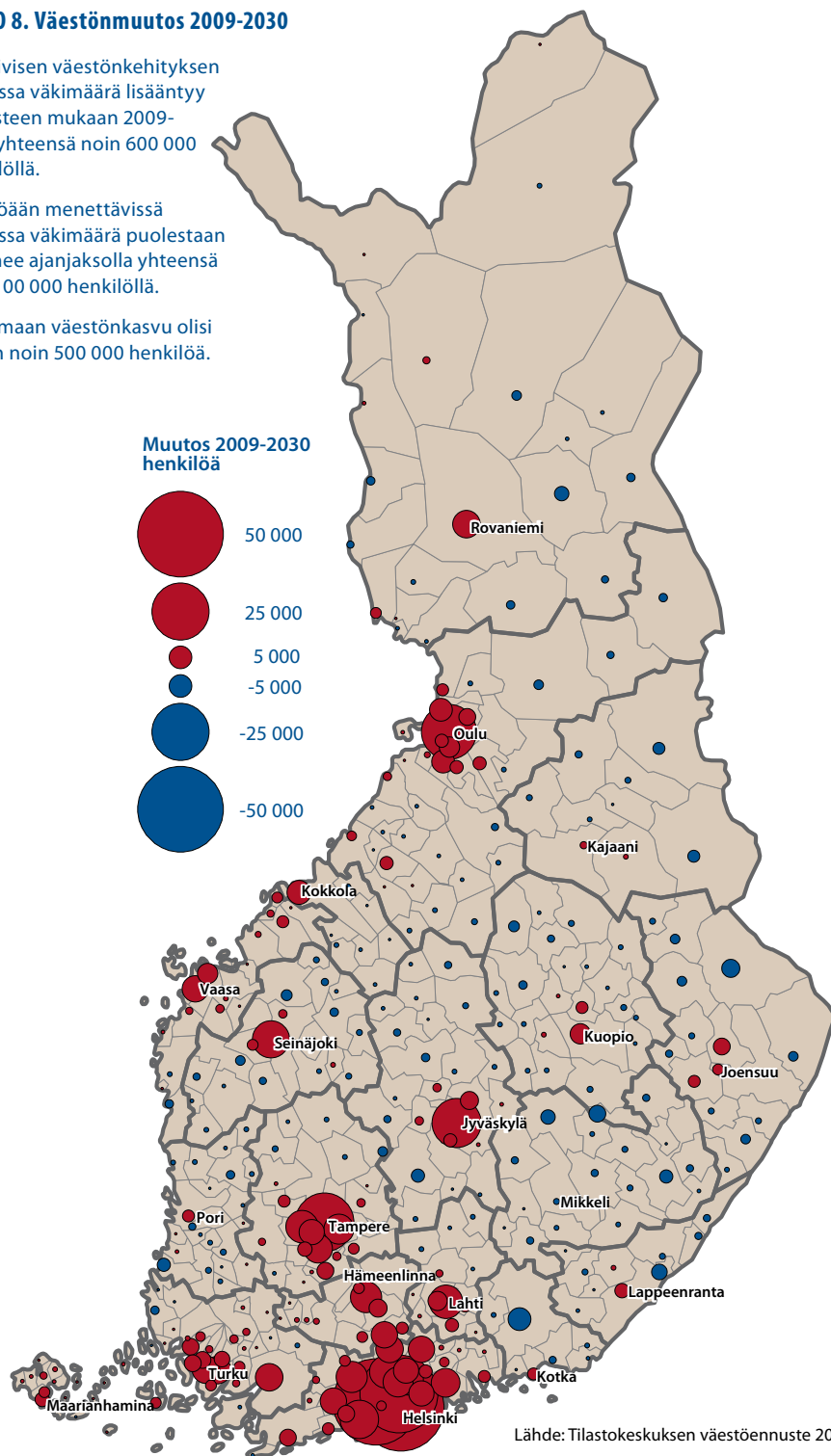
Vuonna 2009 kotikuntaa vaihtoi Suomessa yhteensä 264 000 henkilöä eli hieman vähemmän kuin edellisvuonna. Kuntien välisissä muutoissa 216 kuntaa menetti väestöään kun taas 123 kuntaa sai muuttovoittoa. Maan sisäinen muuttoliike suuntautui edelleen pienistä kunnista suuremmille kaupunkiseuduille. Noin puolet kaikista maan sisäisistä muutoista oli maakuntarajat ylittäviä. Määrällisesti suurin muuttovoitto kohdistui Etelä- ja Lounais-Suomeen sekä suurimpien maakuntakeskusten läheisyyteen, maakunnallisesti Uudenmaan ja Pirkanmaan maakuntiin.

KUVIO 8. Väestönmuutos 2009-2030

Positiivisen väestönkehityksen kunnissa väkimäärä lisääntyy ennusteen mukaan 2009-2030 yhteensä noin 600 000 henkilöllä.

Väestöään menettävissä kunnissa väkimäärä puolestaan vähenee ajanjaksolla yhteensä noin 100 000 henkilöllä.

Koko maan väestönkasvu olisi tällöin noin 500 000 henkilöä.



Lähde: Tilastokeskuksen väestöennuste 2009

Aluerajat © Tilastokeskus

Karttakuva © Kuntaliitto 20.11.2010

Muuttoliike on perusluonteeltaan äärimmäisen polarisoiva. Muuttajien rakenne johdtaa kuntien kannalta epäsymmetrisiin vaikutuksiin: yhtäältä yhdet hyötyvät ja saavat myönteisiä kerrannaisvaikutuksia ja toisaalta toiset kärsivät ja saavat kielteisiä kerrannaisvaikutuksia. Suurimpien kaupunkiseutujen sisäinen eriytymiskehitys käynnistyi jo 1970-luvun puolivälissä asumisperustaisten muuttojen noustessa keskeisimmäksi muuttomotiiviksi. Tilanne on jatkunut siitä lähtien samankaltaisena ”hiljaa hiipien taustalla” ja johtanut vähitellen mosaiikkimaiseen kehitykseen kaupunkiseutujen kaltaisten yhteisten toiminnallisten alueiden sisällä.

Kasvuseuduilla väestömäärän ja väestörakenteen muutos merkitsee investointitarpeiden lisääntymistä ja tarvetta yhdyskuntarakenteen vahvemmalle hallinnalle, kun taas väestöä menettävillä sekä taloudeltaan taantuvilla alueilla tarve uusiin keinoihin talouden kestävyuden vahvistamiseen ja palvelurakenteen voimakkaaseen sopeuttamiseen on suuri. Muuttotappioalueilla aikaisemmin rakennettu infrastruktuuri, palveluverkosto ja kiinteistö-kanta jäävät yhä enenevässä määrin vajaakäyttöön. Tulevaisuuden haasteet tulevat olemaan erityisen kovat niillä alueilla, joilta lähtömuutto on vilkasta ja tulomuutto vähäistä, sillä työikäisten suhteellinen osuus väestöstä tulee pysymään kohtuullisen korkeana vain niillä suurilla kaupunkiseuduilla, jotka saavat runsaasti muuttovoittoa. Muuttoliike vaikuttaa pysyvästi sekä lähtö- että kohdealueen väestöön ja työvoimaan. Tämä merkitsee mittavia haasteita myös kasvavilla kaupunkiseuduilla. Ne liittyvät nopean kasvun luomisiin tarpeisiin ja maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitteluun ja järjestämiseen. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen taas johtaa liikkumistarpeen ja liikenteen kasvuun ja tätä kautta myös ilmastonmuutosta vauhdittavien kasvihuonepäästöjen lisääntymiseen. Tämä voi näkyä jatkossa myös työikäisestä väestöstä tyhjentyneiden muuttotappioalueiden palvelujen tuottamiseen tarvittavien työntekijöiden työmatkojen lisääntymisessä tai palvelujen käyttöön liittyvien matkojen pidentymisessä. Muuttoliikkeen ja luonnollisen väestönkasvun tai vähenemisen vaikutukset eroavat siinä mielessä toisistaan, että luonnollisen väestön kasvun vaatima palvelutarpeiden lisäys on ajallisesti ennakoitavissa yleensä paremmin kuin muuttoliikkeen tuoma palvelutarpeiden muutos.

Kaupunkiseutujen sisäiseen kehitysdynamiikkaan vaikuttaa erityisesti se, millaisia tulo- ja lähtömuuttajat ovat yksilöllisiltä, sosiaalisilta, demografisilta ja taloudellisilta ominaisuuksiltaan. Tulo- ja lähtömuuttajien profiilin poikkeamat aiheuttavat joko myönteisiä tai kielteisiä kerrannaisvaikutuksia saman kaupunkiseudun sisällä olevien kuntien välillä. Muuttajien määrään ja rakenteeseen erot tulevat kärjistyneimmillään esiin vahvaa muuttovoittoa saavilla kaupunkiseuduilla, jossa keskustaupunkien ja sen vaikutusalueella olevien kuntien kehitysdynamiikka kulkee päinvastaiseen suuntaan.

Keskustaupunkien tulomuuttajissa ovat yliedustettuja nuoret, työttömät, työvoiman ulkopuolella olevat (erityisesti opiskelijat), maahanmuuttajat eli pienituloiset väestöryhmät, kun lähtömuuttajissa taas ovat yliedustettuja työssä olevat, aktiivi-ikäiset, lapsiperheet, koulutetut eli yleisesti keski- ja hyvätuloiset väestöryhmät. Kehyskunnissa muuttoliikkeen perusmekanismi on päinvastainen. Kehyskunnat hyötyvät niin määrällisestä kuin laadullisestakin muuttoliikkeestä: alueen keskus syöttää niille ”parempaa muuttajainesta” ja samanaikaisesti vastaanottaa taloudellisesti ja sosiaalisesti heikompa ainesta niin kaupunkiseudun sisältä kuin koko maasta. Seuraukset ilmenevät sosiaalisen ja taloudellisen polarisaation kasvuna.

Valikoivan muuttoliikkeen positiiviset ja negatiiviset seurausvaikutukset tulevat näkyviin muiden väestönkehitykseen liittyvien ilmiöiden tavoin vasta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Valikoiva muuttoliike on seurausta yhtenäisten toiminnallisten alueiden sisällä olevista keinotekoisista hallinnollisista rajoista (kunta) ja eri osa-alueiden asuntojen keskeisestä hallintaperusteesta. Asumis- ja ympäristöperustaiset lähimuutot eivät pysähdy hallinnollisiin rajoihin. Kaupunkiseudun sisäisissä lähimuutoissa tulo- ja lähtömuuttajien rakenteelliset erot ylläpitävät tai voimistavat jo valmiiksi epätasapainoista tilannetta.

Kaupunkiseutujen sisäisen eriytymiskehityksen tärkeimmät muutosindikaattorit liittyvät muuttajien työmarkkina-asemaan ja muuttajien tulotasoon. Muuttajat voidaan jakaa työmarkkina-aseman perusteella työllisiin, työttömiin ja työvoiman ulkopuolella oleviin (opiskelijat, lapset, eläkeläiset, muut työvoimaan kuulumattomat). Jokaisen alueen kannalta on taloudellisesti optimaalista, jos työlliset ovat yliedustettuja tulomuuttajissa ja aliedustettuja lähtömuuttajissa. Työmarkkina-asema korreloi vahvasti muihin muuttajan demografisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin ominaisuuksiin.

Työllisten taloudellista merkitystä kuvaa se, että työllisten muuttajien keskimääräiset tulot olivat 26 600 euroa (2008), kun muiden muuttajien (työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat) tulot jäivät keskimäärin 6 800 euroon. Yhden työllisen tulot ovat siis noin neljä kertaa suuremmat kuin muun työvoiman.

Työllisten muuttovoitot keskittyvät Helsinkiä lukuun ottamatta kehyskuntiin ja työttömien sekä työvoiman ulkopuolisten muutot keskustaupunkiin. Sama peruslogiikka tulee esiin muuttajien tulokertymän (kaikkien muuttajien kaikki tulo yhden kalenterivuoden aikana) ja keskimääräisten tulojen (tulo- ja lähtömuuttajien keskimääräiset tulot) kohdalla.

Kaupunkiseudun kuntien välinen kilpailu uusista asukkaista ja hyvästä muuttaja-aineksesta tulee parhaiten esiin kaavoituksen ja harjoitetun asuntopolitiikan seurauksena. Kilpailu on luonteeltaan tervettä tai epätervettä kunnan hyötyposition mukaan: yleisesti kehyskunnat kokevat kilpailun terveenä ja keskustaupungit haitallisena.

Jos saman toiminnallisen alueen kunnat pyrkivät maksimoimaan oman etunsa kokonaisuuden sijaan, on kyse osaoptimoinnista koko kaupunkiseudun yleisen edun kustannuksella. Osaoptimoivat kunnat voivat taloudellisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin syiden perusteella joko rajoittaa tai seuloa tulomuuttajia. Kunta voi esimerkiksi päättää olla osallistumatta yhteiseen seudulliseen sosiaaliseen asuntotuotantoon tai osallistua vain näennäisesti sosiaalisen asuntotuotannon rakentamiseen. Osaoptimoiva kunta voi asettaa erilaisia ehtoja asunnon saamiselle. Julkiset palvelut on mahdollista järjestää siten, että ne suosivat haluttuja väestöryhmiä muiden kustannuksella tai jättää osa palveluista järjestämättä jos ne löytyvät esimerkiksi isommasta naapurikunnasta. Osaoptimoivan kunnan tehokkain keino on kaavoittaa vain omistusasumiseen liittyviä korkean profiilin asuinalueita parhaille paikoille. Toisin sanoen valikoivan asuntopolitiikan avulla voidaan vaikuttaa siihen millaisia muuttajia halutaan ja varmistaa tulomuuttajien olevan ominaisuuksiltaan hyvää muuttaja-ainesta. Näin kaupunkiseutujen sisälle muodostuu vähitellen eräänlaisia hyvä- ja huono-osaisuuden taskuja, joissa demografinen, sosiaalinen ja taloudellinen kehitys eriytyvät toisistaan. Helsingin seutu on tyyppiesimerkki alueesta, jossa segregaatiokehitys ja valikoiva muuttoliike muodostavat eräänlaisen kaksoishaasteen. Muuttoliikkeen seurauksena polarisoitumiskehitys kiihtyy yhtäältä Helsingin kaupungin osa-alueiden sisällä ja toisaalta Helsingin ja sen kehyskuntien välillä.

Muuttajien rakenteesta eniten hyötyvillä kunnilla on useita yhteisiä piirteitä, jotka korostavat keskinäis- ja polkuriippuvuutta suhteessa keskuskaupunkiin: sijainti suuren keskuksen vaikutusalueella, nopea väestönkasvu, heikko oma työpaikkavaraisuus, korkea pendelöintiaste, omistusasuntovaltaisuus, vähäinen sosiaalinen asuntotuotanto sekä edullinen ikärakenne.¹⁷

Väestökehityksen vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeisiin

Pelkkä ikärakenteen muutos lisää 20 vuodessa huomattavasti erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta ja kustannuksia. Muutos on suurin kaupungeissa ja kaupunkien kehyskunnissa. Näissä kuntaryhmissä väestörakenne on nykyisin nuorin ja asukasmäärä nousee vielä pitkään. Samalla myös vanhusväestön määrä kasvaa nopeasti.

Maaseutukunnissa muutos palvelutarpeisiin ikääntyneidenkin osalta on pienempi, sillä väestörakenne on jo nykyisin vanhusvoittoisempi kuin kaupungeissa. Lisäksi maaseudulla lasten lukumäärä laskee nopeasti, minkä vuoksi lapsiin liittyvistä palveluista vapautuu resursseja.

Vaikka ikääntyneiden määrän kasvu on kaupunkialueilla nopeampaa kuin maaseudulla, ikääntymisen tuomat muutokset alueiden elinvoimaisuuteen ja elinkykyisyyteen ovat maaseudulla paljon dramaattisemmat. Muuttotappiokunnissa työikäisen väestön määrä vähenee selvästi ja kuntien tulopohja kapenee työikäisten määrän alentuessa ja eläkeläisten alhaisemman tulotason vuoksi.

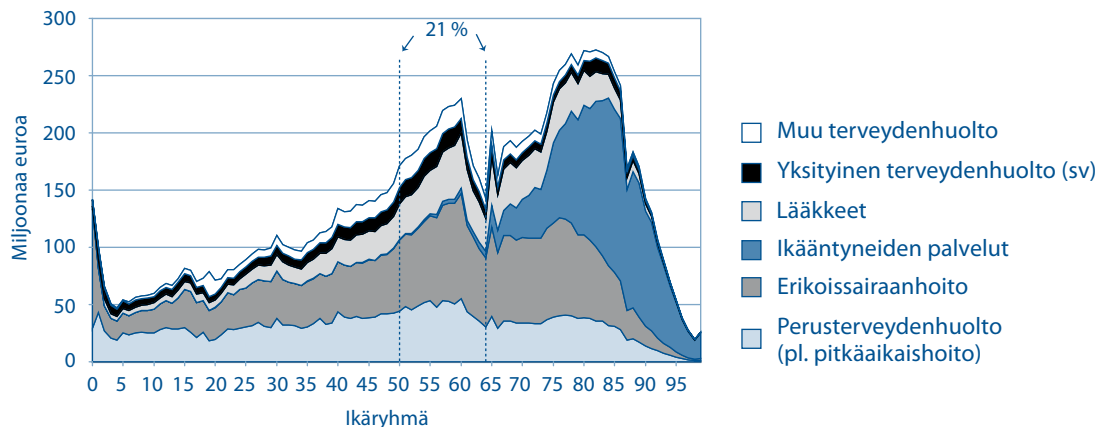
Kuntien supistuva veropohja tuo ongelmia, vaikka peruspalvelut turvattaisiin valtion-osuusjärjestelmän kautta, sillä se kaventaa kuntien mahdollisuuksia parantaa muita kuntaisten viihtyvyyteen vaikuttavia palveluja sekä kehittää elinvoimaisuuttaan.

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 hoito- palvelujen tarve keskittyy voimakkaasti ikääntyneiden palveluihin.

Tarkasteltaessa ikäryhmittäisiä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia (kuvio 9), nähdään suurten ikäluokkien palvelutarpeen kasvua kuvaava kustannusten nousu. STAKES:n tutkimusten mukaan vuoden 2006 tarkastelussa nähtävä 54–64 vuotiaiden kustannuspiikki vastaa ikäluokan kokoa eikä kuvaa aiemmista ikäryhmistä poikkeavaa palvelujen käyttöä. Kustannuspiikki siirtyy vuosittain eteenpäin aiheuttaen jatkossa vastaavan ikäryhmittäisen sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten nousun suhteessa edeltäviin ikäluokkiin. Kun sosiaali- ja terveydenhuollon menojen nousu ikääntymisen myötä näkyy voimakkaimmin 70 ikävuodesta eteenpäin, ollaan suurten ikäluokkien osalta lähi-vuosina lähestymässä ajankohtaa, jolloin ikääntyneiden palvelujen kustannukset nousevat voimakkaasti. Samassa tarkastelussa on huomioitava, että sodanjälkeisten suurten ikäluokkien siirtyminen työnantajien pääosin rahoittaman työterveyshuollon jälkeen kuntien terveyspalvelujen asiakkaiksi paitsi nostaa kyseisen ikäryhmän kustannuksia, myös siirtää kustannuksia kunnalliselle palvelujärjestelmälle.

¹⁷ Timo Aro 2011.

KUVIO 9. Terveysthuollon ja vanhusthuollon kokonaismenot ikäryhmittäin 2006



© THL / CHES

Ikääntyneille tarkoitettujen sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelujen yhteenlaskettu asiakasmäärä on noussut noin 33 prosenttia 2000-luvulla. Näitä palveluja saavien ikääntyneiden suhteellinen osuus on kuitenkin säilynyt ennallaan. Esimerkiksi 75 vuotta täyttäneistä laitos- ja asumispalveluja saaneiden osuus on ollut koko 2000-luvun ajan noin 10 prosenttia vastaavanikäisestä väestöstä. Näin ollen 2000-luvulla noin kahdella vuodella kasvanut elinajan ennuste ja terveet toimintakykyiset elinvuodet eivät näy palvelujen käytössä vaan samanikäisille tarjotaan palveluja samalla tavoin kuin aiemmin.

75 vuotta täyttäneistä 8,8 prosenttia oli vuonna 2010 vanhainkotien tai tehostetun palveluasumisen asiakkaana. Osuus vaihteli maakunnittain 6,1 prosentista (Päijät-Häme) 11,6 prosenttiin (Keski-Pohjanmaa). Vanhainkotien ja tehostetun palveluasumisen asiakkaiden keski-ikä oli 83,2 vuotta.

75 vuotta täyttäneestä väestöstä 11,9 prosenttia oli marraskuun 2010 lopussa säännöllisen kotihoidon asiakkaina. Osuus vaihteli maakunnittain 9,3 prosentista 15,0 prosenttiin. Kaikista säännöllisen kotihoidon asiakkaista jatkuvan ympärivuorokautisen hoidon tarpeessa olevien asiakkaiden osuus oli 6,0 prosenttia. Maakunnittain ympärivuorokautista hoitoa tarvitsevien osuus vaihteli 4,3 prosentin ja 22,9 prosentin välillä.

Ikääntyneiden koti- ja ympärivuorokautisen hoidon kunnallisia palveluja järjestetään siis maassa hyvin eri tavoin. Järjestämistä ohjaa enemmän traditio kuin ikääntyvän väestön tarpeet. Erilaisilla palvelujen järjestämisvalinnoilla on erilaiset seuraukset ja samoin se, että palvelurakenteelle ei tehdä mitään, on myös valinta, jolla on sekä ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia että kustannusvaikutuksia.

Palveluissa on tapahtunut laadullista parannusta esim. fyysisen ympäristön osalta asuin- ja hoitoympäristön muuttuessa laitoksesta vanhainkodiksi ja ideologinen muutos asumispalveluissa korostaa laitoshoidon enemmän asiakkaan itsemääräämisoikeutta. 2000-luvulla ei kuitenkaan ole nähtävissä asumispalvelujen tarpeen toteuttamisessa muutosta, josta voisi ennakoida palvelutarpeen myöhentymistä tai vähenemistä vaan ikääntyneiden laitosten tai asumispalvelujen saaneiden osuus ikäisestä väestöstä säilyy ennallaan. Erilaisista mahdollisuuksista palvelutarpeeseen vastaamisen ratkaisuihin kertovat kuitenkin suuret alueelliset erot. Hajanaisten palvelujärjestelmän kehittäminen ei ole 2000-luvulla tuottanut riittävästi tulosta.

TAULUKKO 2. Palveluprofiili / 75+ väestö (%)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2012*
Kotona asuvat 75 vuotta täyttäneet	89,8	89,6	89,4	89,4	89,4	89,5	89,7	91,0-92,0
Säännöllisen kotihoidon piirissä 30.11. olleet 75 vuotta täyttäneet		11,5		11,3	11,2	11,4	11,9	13,0-14,0
Omaishoidon tuen 75 vuotta täyttäneet asiakkaat vuoden aikana	3,0	3,7	3,7	3,9	4,1	4,1	4,2	5,0-6,0
Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen 75 vuotta täyttäneet asiakkaat 31.12.	1,7	3,4	3,9	4,2	4,6	5,1	5,6	5,0-6,0
Pitkäaikaisessa laitoshoidossa vanhainkodeissa tai terveyskeskuksissa olevat 75 vuotta täyttäneet 31.12.	8,3	6,8	6,5	6,3	5,9	5,4	4,7	3,0

* Ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen asetetut tavoitetasot

Pitkäaikaishoidon menokehitystä on arvioitu väestökehitykseen peilaten neljällä erilaisella palvelutarpeen kehittymisen vaihtoehdolla.

Perusvaihtoehdossa oletetaan, että pitkäaikaishoidon ikäkohtainen tarve pysyy nykytasollaan, kuten 2000-luvun trendi näyttää keskimäärin toteutuneen. Tällöin iäkkäiden ihmisten terveys ja toimintakyky olisivat huonot kaikkina lisäelinvuosina eliniän pidentessä. Toinen vaihtoehto on, että hoivan tarve lykkääntyisi vuotta myöhemmäksi vuoteen 2015 mennessä. Kolmannessa vaihtoehdossa oletetaan, että pitkäaikaishoidossa vietetty elinaika pysyy nykytasolla. Tällöin kaikki lisäelinvuodet olisivat terveitä, ja hoidon ikäkohtainen tarve myöhentyisi samaan tahtiin kuin ihmisten elinikä pitenee. Neljäs vaihtoehto on, että pitkäaikaishoidossa vietetty elinaika lyhenee vuodella. Pitkäaikaishoidon tarve on siis suurin ensimmäisessä skenaariossa ja pienin viimeisessä.

Laskelmat osoittavat, että muutokset hoidon ikäkohtaisessa tarpeessa vaikuttavat huomattavasti pitkäaikaishoidon menojen kehitykseen. Perusvaihtoehdossa, jossa hoidon ikäkohtainen tarve ei muutu, ympärivuorokautisen pitkäaikaishoidon menojen bkt-osuus nousee lähelle 3,5 prosenttia vuoteen 2060 mennessä. Suhteessa vuoden 2008 bruttokansantuotteeseen tämä vastaa noin 6,5 miljardia euroa.

Hoidon tarpeen myöheneminen vuodella vähentäisi menoja 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen, mikä vastaisi noin 1 miljardin euron säästöä vuoden 2008 tasossa.

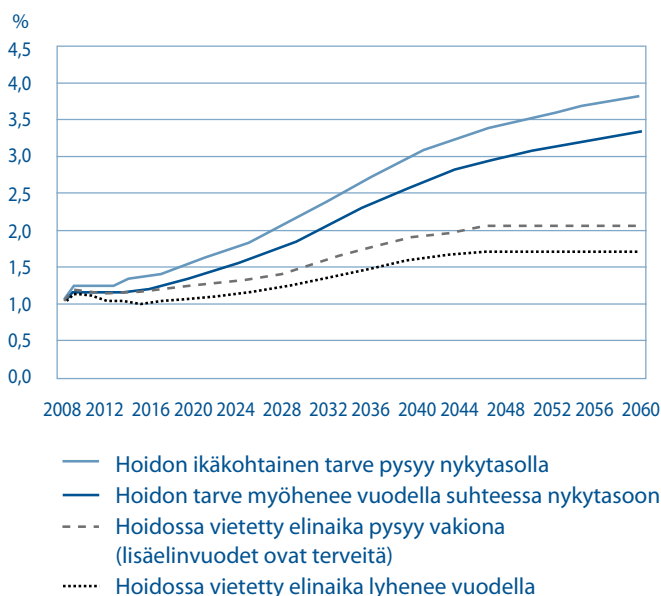
Optimistisen oletuksen mukaisessa laskelmassa, jossa lisäelinvuodet ovat terveitä, menojen bkt-suhde jäisi noin 1,5 prosenttiin. Suhteessa vuoden 2008 bruttokansantuotteeseen menot olisivat noin 3 miljardia euroa ja perusvaihtoehtoon verrattuna säästöt lähes 4 miljardia euroa.

Neljännessä laskelmassa päädytään noin 1,3 prosentin bkt-osuuteen. Erot peruslaskelmaan ovat siis huomattavia.

Eläkeikäisen väestön terveyden ja toimintakyvyn parantaminen on tärkeä tavoite terveydellisessä ja sosiaalisessa mielessä. Esitettyjen laskelmien perusteella voidaan todeta, että tulevana vuosina voitaisiin myös säästää huomattavia summia pitkäaikaishoidon kustannuksissa, jos hoidon tarvetta pystytään siirtämään myöhempään ikään. Erittäin oleellista on myös optimoida palvelujärjestelmä siten, että tehokkain tapa tuottaa ikääntyneiden hyvinvointia ja turvallista vanhuutta saadaan levitettyä koko maahan. Erityisen oleellista on aivoterveysten edistäminen, muistisairauksien ennaltaehkäisy ja oikea-aikainen lääke- ja muu hoito, joilla on mahdollista vaikuttaa palvelutarpeen kehittymiseen.

Ikääntyneiden palvelutarpeiden muutoksen välttämättömyys asettaa erityisen haasteen ikääntyneiden palveluista vastaaville tahoille. Koska kuntauudistuksen tarkoituksena on turvata kuntapohjaiset sosiaali- ja terveyspalvelut koko maassa yhdenvertaisesti, tulee ikääntyneiden palvelujen järjestämisvastuu olla riittävän vahvoilla organisaatioilla, jotka pystyvät aktiivisesti muuttamaan palvelutraditiota ja aidosti siirtämään painotuk-

KUVIO 10. Ympäri vuorokautisen hoidon menot eri oletuksilla hoidon tarpeen kehityksestä - projektio vuoteen 2060 (menot prosenttia bkt:sta)



sen palvelutarpeen ennaltaehkäisyyn. Hajanaisessa kuntakentässä, jossa jokainen tekee omat palveluratkaisupäätöksensä, ei vaadittavan muutoksen toteuttamiseen ole näyttänyt nykyisen kehityksen valossa olevan riittävästi edellytyksiä.

Väestökehityksen vaikutukset opetustoimen palvelujen tarpeeseen

Syntyneiden määrä on viime vuosina noussut. Varhaiskasvatuksen ja perusasteen palvelujen tarve tulee, aiempaa suurempien ikäluokkien myötä, kasvamaan 2010 – luvulla aina 30-luvulle asti. Perusasteen resursoinnille tuo haasteita ikäluokkien alueellisesti erilainen kehitys. Suuressa osassa maakuntia peruskoululaisten määrä ei kasva, vaan supistuu. Palvelurakenteen kannalta haasteet maan eri osissa ovat hyvin erilaisia. Haja-asutusalueilla on käytettävä nykyistä enemmän resursseja saatavuuden turvaamiseen tilanteessa, jossa väestöpohja pienenee ja vanhenee. Yksikköhinnat oppilaista kohden tulevat kasvamaan mikäli peruskoulu halutaan säilyttää kohtuullisyydellä lapsista. Samalla esimerkiksi kuljetettavien oppilaiden määrä tulee väistämättä nousemaan.

Kasvukeskuksissa tilanne on toisenlainen. Resurssitarpeet liittyvät oppilaiden määrälliseen muutokseen, johon on vastattava joko uusia kouluja perustamalla tai niiden kokoa kasvattamalla. Myös maahanmuuttajataustaisten lasten määrän kasvu lisää resurssitarpeita erityisesti kasvukeskuksissa.

Toiselle asteelle siirtyvien ikäluokkien määrä on jo nyt laskeva ja on Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan vuonna 2016 noin 88 prosenttia vuoden 2009 tasosta. Vuosikymmenen loppua kohden ikäluokat kääntyvät jälleen hitaaseen kasvuun. Vuonna 2030 toiselle asteelle siirtyvien ikäluokkien koon ennakoituaan olevan noin 96 prosenttia vuoden 2009 tasosta.

Kehityksessä on alueellisesti suuria eroja. Väestöennusteen mukaan esimerkiksi Uudellamaalla toiselle asteelle siirtyvät ikäluokat ovat vuonna 2020 jo suurempia kuin vuonna 2009. Suurimmassa osassa maakuntia ikäluokkien pieneneminen sen sijaan jatkuu koko vuosikymmenen, osassa aina vuoteen 2030 asti.

Vaikka toiselle asteelle ja korkea-asteelle siirtyvien ikäluokkien määrä tulee kuluvalle vuosikymmenellä pienenemään, korostuu aikuiskoulutuksen ja erityisesti ikääntyvien aikuisten koulutustarve.

TAULUKKO 3. Perusasteen oppilaitokset koon mukaan: lukumäärä ja prosenttiosuus

	Kouluja yhteensä	Koulujen lukumäärä ja prosenttiosuus					
		1-19 opiskelijaa	20-49 opiskelijaa	50-99 opiskelijaa	100-299 opiskelijaa	300-499 opiskelijaa	500-999 opiskelijaa
Peruskoulut, vuosiluokat 1-6	2089	59 (2,8 %)	570 (27,3 %)	461 (22,1 %)	719 (34,4 %)	253 (12,1 %)	27 (1,3 %)
Peruskoulut, vuosiluokat 7-9	373	1 (0,3 %)	1 (0,3 %)	22 (5,8 %)	148 (39,7 %)	158 (42,4 %)	43 (11,5 %)
Peruskoulut, vuosiluokat 1-9	323	5 (1,6 %)	10 (3,1 %)	17 (5,3 %)	105 (32,5 %)	102 (31,6 %)	84 (26,0 %)

Lähde: Tilastokeskus 2010

Lasten ja nuorten syrjäytymiskehitys on huolestuttavaa. Lastensuojelumenot sekä erilaiset lasten ja nuorten korjaavat palvelut ovat olleet viime vuosina rajussa kasvussa ja nuorten polarisaatiokehitys on jatkunut. Kunnille on kyettävä järjestämään nykyistä vaikuttavammat mahdollisuudet järjestää monialaisesti lasten ja nuorten palvelut.

Väestökehitys ja kuntien henkilöstön eläköityminen

Työikäisen väestön (15–64 -vuotiaat) määrä vähenee. Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteen mukaan vuonna 2020 työikäinen väestö on 140 000 henkilöä pienempi kuin vuonna 2010. 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.

Kevan tilastojen mukaan kunta-alalta (Kevassa vakuutetut) poistuu eläkkeelle vuoteen 2030 mennessä vuosittain noin 3 prosenttia. Vuosina 2010–2025 eläkkeelle siirtyy yhteensä yli 250 000 henkilöä eli noin puolet nykyisestä henkilöstömäärästä. Vuosittain eläkkeelle siirtyvien määrä on vuodesta 2010 lukien 12 000–17 000 henkilöä. Kokonaisuudessaan työvoiman poistuma on 2000-luvun alkupuolen vakaasta 35 000 henkilön tasolta noussut nykyiseen yli 50 000 henkilön vuositasolle. Ikääntymisen johdosta kasvu nopeutuu edelleen lähivuosina ja vielä vuonna 2025 työvoiman poistuma on 60 000 henkilön vuositasolla.¹⁸

Vuosina 2010–2025 eläkepoistuma vaihtelee suurimmissa ammattiryhmissä 27 prosentista 68 prosenttiin. Yli 60 prosentin eläkepoistuma on kodinhoitajista, sairaala- ja hoito-apulaisista, osastonhoitajista sekä siivoojista. Eläkkeelle siirtyvien osuus on keskimääräistä suurempi ammateissa, joissa koulutusvaatimukset ovat suhteellisen matalat. Palvelualoitain 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. Maakunnittain tarkasteltuna yli 60 prosenttia nykyisestä henkilöstöstä siirtyy eläkkeelle seuraavien viiden toista vuoden aikana Keski-Karjalan, Pielisen-Karjalan, Kehys-Kainuun, Torniolaakson, Itä-Lapin ja Tunturi-Lapin seutukunnissa eli Pohjois-Karjalassa, Kainuussa ja Lapissa. Kunnista suurin eläkepoistuma on Kustavin kunnassa, yli 70 prosenttia, pienin Vaasan ja Helsingin seutukunnissa.

Yleisesti voidaan sanoa, että Pohjois- ja Itä-Suomessa on korkea eläkepoistuma ja Uudellamaalla ja sen lähistössä sekä Pohjanmaan maakunnissa on matala eläkepoistuma. Suurimmat määrälliset poistumat kohdentuvat kuitenkin Etelä-Suomen suurimpiin maakuntiin.

¹⁸ TEM 2009.

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 erilaisilla ikärakenteilla lähes kokonaan, osittain toimialarakenteilla.¹⁹

Eläkepoistuma on suurimpia kuntia vertailtaessa suurin pienehköissä maakuntakeskuksissa, joiden väkiluku on laskenut tai pysynyt paikallaan viime vuosina. Näissä kunnissa ei ole palkattu uutta työvoimaa, koska väestön kasvu ei ole lisännyt palvelujen kysyntää. Sen sijaan suurimmista kunnista pienimmät eläkkeelle siirtyvien osuudet ovat pääkaupunkiseudulla ja sen läheisyydessä sekä muissa viime vuosina eniten kasvaneissa keskuksissa.

Väestökehitys ja väestörakenteen muutokset vaikeuttavat ratkaisevalla tavalla kuntien mahdollisuuksia vastata peruspalvelujen järjestämisestä. Erityisen haasteellinen tilanne on Etelä- ja Pohjois-Savossa, Kainuussa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa. Väestökehityksen ja väestörakenteen muutosten johdosta alueet ja niiden haasteet erilaistuvat entistä enemmän. Muutokset edellyttävät merkittävää kuntarakenteiden, palvelurakenteiden ja palveluprosessien uudistamista.

Väestörakenteen kehityksen, työikäisen väestön vähenemisen sekä kuntien henkilöstön voimakkaan eläköitymisen vuoksi kunnilla on vaikeuksia saada riittävästi henkilöstöä. Palvelutarpeen kasvu kohdistuu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja samanaikaisesti palvelualoittainen eläkepoistuma on suurin terveydenhuollossa. Alueellisesti eläkepoistuma ja väestörakenne vaikeuttavat palvelujen järjestämistä erityisesti Pohjois-Karjalassa, Kainuussa ja Lapissa.

Väestörakenteen heikentyminen, erityisesti yli 75-vuotiaiden määrän kasvu, merkitsee sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen lisääntymistä, mikä haastaa kuntatalouden.

Syntyneiden määrä kasvaa koko maan tasolla, mikä lisää varhaiskasvatuksen ja perusasteen palvelujen tarvetta. Alueellisesti kehitys kuitenkin eriytyy. Suuressa osassa maakuntia perusopetusikäisten määrä supistuu. Haja-asutusalueilla korostuu palveluiden saataisuuden turvaaminen kohtuullisin etäisyyksin. Kasvukeskuksissa haasteet ovat kasvavan palvelukysynnän edellyttämässä investointitarpeissa.

Toiselle asteelle siirtyvien määrä kasvaa koko maan tasolla loppuvuosikymmenenä hitaasti mutta alueellisesti kehitys eriytyy. Suurimmassa osassa maakuntia ikäluokat pienentyvät.

Aikuiskoulutuksen tarve kasvaa rakennemuutoksien vuoksi ja työelämän muutosten edellyttäessä jatkuvaa uudelleenoulutusta.

¹⁹ Ks. mm. Järvinen & Leveälähti 2009.

4.2 Julkisen talouden kehitys

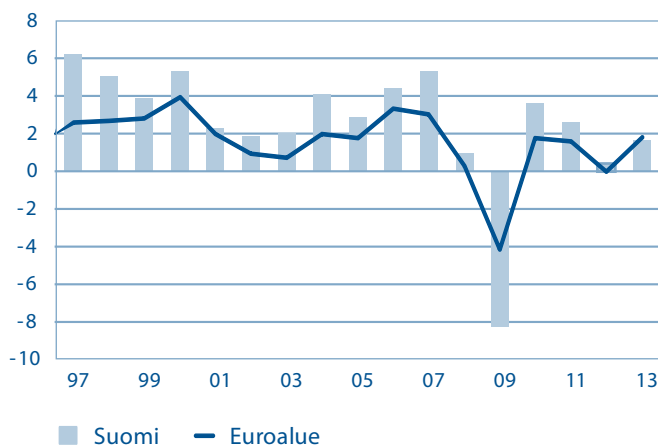
4.2.1 Suomen talouden näkymät, julkisen talouden vakaus ja kestävyys

Talouden näkymät

Vuonna 2010 Suomen talous kasvoi 3,6 % ja kasvu oli laaja-alaista. Vuoden 2011 alkupuoliskolla Suomen talous kasvoi hyvää vauhtia ja vielä kesällä talouskasvun odotettiin kehittyvän suotuisasti koko vuoden osalta. Loppukesästä lähtien taloudellinen ilmapiiri kuitenkin heikentyi ja epävarmuus talouden tulevasta kehityksestä on vallannut alaa niin Suomessa kuin muissakin kehittyneissä talouksissa. Erityisesti euroalueen näkymät heikentyivät selvästi loppuvuoden 2011 aikana, mikä näkyi euroalueen kasvun pysähtymisenä. Pienenä avoimena taloutena Suomen kansantalous on hyvin altis ulkoisille häiriöille, jolloin vaikutukset välittyvät Suomen talouteen nopeasti ja ovat tuntuvia. Sekä maailmantalouden kasvun että kansainvälisen kaupan ennusteita on tarkistettu erityisesti vuoden 2012 osalta huomattavasti heikomman kehityksen suuntaan verrattuna siihen talouskasvuun, johon valtiovarainministeriön edellinen, lokakuussa 2011 julkaistu Taloudellisen katsauksen ennuste perustui.

Suomen talousympäristön lähiaikojen kehitys riippuu ratkaisevasti siitä, miten euroalueen valtioiden velkakriisin leviämistä kyetään hillitsemään. Ennusteen perustana oleva maailmantalouden kuva nojaa oletukseen, että velkakriisi ei nykyisestään enää kärjisty. Mikäli se ei onnistu, uhkana on talousympäristön jyrkkä heikkeneminen ja euroalueen suistuminen syvään taantumaa. Euroalueen velkakriisin tapahtumat osoittavat, kuinka tuhoisaa epäluottamus julkisen talouden kestävyyttä kohtaan voi olla kansantalouden ja rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta.

KUVIO 11. Bruttokansantuote, määrän muutos, %



Lähteet: TK, Eurostat, VM (2011:IV)

Valtiovarainministeriön joulukuussa 2011 ilmestyneen suhdannekatsauksen mukaan Suomen talous kasvoi 2½ % vuonna 2011, eli aiemmin arvioitua hitaammin. Suhdanne-tilanteen heikkenemisen odotetaan jatkuvan ja vuoden 2012 talouskasvu jää ½ prosenttiin. Ennuste piti sisällään mahdollisuuden siihen, että talous vajoaa taantumaan vuoden 2011 loppupuolella ja vuoden 2012 alussa. Työttömyysaste kääntyy vuonna 2012 hienoiseen nousuun ollen yli 8 %. Vuonna 2013 Suomen talous kääntyy maltilliseen nousuun ja kasvuksi ennustetaan 1 ¾ % ja työttömyys alkaa laskea hitaasti.

Myös keskipitkän aikavälin talouden kasvunäkymät ovat heikentyneet syksyllä 2011 tehtyyn arvioon verrattuna. Suomen talouskasvu uhkaa jäädä vaatimattomaksi, noin 1 ¾ prosenttiin keskipitkällä aikavälillä, vaikka pahoilta ulkoisilta häiriöiltä välttyttäisiinkin. Lisäksi väestörakenteen muutos alkaa vaikuttaa heikentävästi Suomen talouskehitykseen työpanoksen supistumisen myötä. Sen vuoksi tulisikin harjoittaa sellaista rakennepolitiikkaa, jolla luodaan edellytyksiä tulevalle talouskasvulle. Merkittävää elvytysvaraa ei julkisen talouden heikentyneen tilan seurauksena ole tulevina vuosina juurikaan käytettävissä.

Julkisen talouden tila ja lähivuosien näkymät

Suomen julkinen talous koostuu valtiosta, kunnista ja sosiaaliturvarahastoista, joihin kuuluvat myös lakisääteistä työeläkevakuutusta hoitavat työeläkerahastot. Syvä taantuma ja sen lievittämiseksi toteutetut toimenpiteet heikensivät julkisen talouden tilaa voimakkaasti. Vuonna 2010 julkisyhteisöjen rahoitusali jäämä oli 2,8 % ja velka 48,3 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Rahoitusasema oli siten 7 prosenttiyksikköä heikompi ja velka 14½ prosenttiyksikköä suurempi kuin ennen finanssikriisiä vuonna 2008. Vastaavana aikana julkisen sektorin menoaste eli menojen kansantuoteosuus kohosi 6 prosenttiyksiköllä 55,3 %:iin vuonna 2010.

TAULUKKO 4. Julkisen talouden keskeisiä tunnuslukuja

	2008	2009*	2010*	2011**	2012**	2013**
Bruttokansantuote, määrän muutos	1,0	-8,2	3,6	2,6	0,4	1,7
Julkisyhteisöjen menot, % BKT:sta	49,3	55,9	55,3	54,7	55,4	55,7
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä, % BKT:sta	4,2	-2,7	-2,8	-1,2	-1,4	-1,5
Valtion rahoitusjäämä, % BKT:sta	0,5	-4,8	-5,5	-3,8	-3,8	-3,8
Kuntien rahoitusjäämä, % BKT:sta	-0,4	-0,6	-0,3	-0,4	-0,5	-0,3
Sosiaaliturvarahastojen rahoitusjäämä, % BKT:sta	4,2	2,7	3,0	2,9	2,8	2,6
Julkisyhteisöjen bruttovelka (EMU), % BKT:sta	33,9	43,3	48,3	49,4	52,1	54,0
Valtionvelka, % BKT:sta	29,3	37,1	41,7	42,9	45,6	47,8

Synkät talouden näkymät ovat heikentäneet julkisen talouden näkymiä tulevina vuosina. Vuonna 2012 julkisen talouden alijäämä syvenee -1,4 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon, kun vielä syyskuussa 2011 julkisyhteisöjen alijäämäksi arvioitiin vain runsas puoli prosenttiyksikköä. Menoaste ja velkasuhde nousevat runsaan prosenttiyksikön v. 2012 yksistään siitä syystä, että BKT:n arvo v. 2012 on nyt runsas 4 mrd. euroa alhaisempi kuin mitä aiemmin arvioitiin. Suomen julkista velkaa tulee kasvattamaan myös Euroopan väliaikaisen rahoitusvakausvälineen myöntämät luotot. Suomen julkisen velan suhde BKT:hen pysyy kuitenkin edelleen EU:n perustamissopimuksessa asetettua 60 prosentin viitearvoa pienempänä. Keskipitkällä aikavälillä julkisen talouden rahoitusasema ei ole merkittävästi korjaantumassa ja velan 60 %:n viitearvoa lähestytään. Talouskriisin heikentämä Suomen julkinen talous on siten entistä haavoittuvammasa asemassa vastaanottamaan väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet ja veropohjan kaventumisen.

Valtiontalous, julkisen talouden suhdanneherkimpänä osana, heikkeni jyrkästi vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin seurauksena. Vuoden 2011 alkupuoliskolla tilanne oli korjaantumassa, mutta valtiontalouden näkymät ovat uudestaan tuntuvasti heikentyneet alkusyksystä. Verotuloarvioita on alennettu, siksi että keskeisten veropohjien, kuten yksityisen kulutuksen, ansio- ja pääomatulojen sekä yritysten toimintaylijäämän arvioidaan kasvavan aiemmin arvioitua hitaammin. Lisäksi ennustejaksolla työmarkkinajärjestöjen raamisopimuksen kustannukset valtiolle ovat kuluvana vuonna runsas 400 milj. euroa ja v. 2013 noin 550 milj. euroa. Valtiontalouden arvioidaan olevan vuosina 2012 ja 2013 noin 7½ mrd. euroa alijäämäinen kansantalouden tilinpidon käsittein, mikä on noin 3,8 % suhteessa kokonaistuotantoon.

Kuntatalous oli lievästi alijäämäinen vuonna 2011. Kuntien verotulojen kasvu on hidastunut samalla kun palkkamenojen kasvu on nopeutunut loppuvuotta kohti. Verotulojen kasvun hidastumisen taustalla ovat muun muassa vuoden 2010 verotuksen valmistumisen jälkeen tehdyt kunnallisveron kertymää vähentävät jako-osuuksien oikaisut. Vuonna 2012 kuntien verotulot ja valtionosuudet kasvavat selvästi vuotta 2011 hitaammin, vaikka kunnat nostavat keskimääräistä kunnallisveroprosenttiaan 0,09 prosenttiyksiköllä. Vaikka kuntien menojen kasvu hidastuu tuntuvasti ja kunnat myöhentävät investointien aloituksia, syvenee kuntatalouden alijäämä vuonna 2012. Vuonna 2013 kustannusten nousun arvioidaan hidastuvan maltillisten palkankorotusten seurauksena, verotulojen kasvu nopeutuu, mutta kuntatalous pysyy edelleen alijäämäisenä. Kuntien lainakannan nopea kasvu uhkaa jatkua myös tulevina vuosina.

Palkkasumman kasvun hidastuminen heikentää sosiaaliturvarahastojen maksukertymää vuonna 2012. Samaan aikaan heikkenevän talouskehityksen takia työttömyyteen liittyvät menot kasvavat. Työeläkemenoja kasvattaa vuotta 2011 selvästi suurempi indeksikorotus. Epävarmat talousnäkymät näyttäisivät heikentävän työeläkelaitosten omaisuustulokertymää ennusteperiodilla. Työeläkesektorin ylijäämä heikkenee jonkin verran alle 3 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Muut sosiaaliturvarahastot ovat lähellä tasapainoa.

Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä

Väestörakenteen muutos rasittaa julkisen talouden kestävyttä kahta kautta. Työikäisen väestön määrän pienentyminen heikentää talouden pitkän aikavälin kasvuedellytyksiä ja sitä kautta julkisen talouden rahoitus pohjaa. Samanaikaisesti ikääntyvän väestön määrän kasvu lisää julkisia hyvinvointimenoja, joista tärkeimmät ovat eläke-, pitkäaikaishoito- ja terveydenhuoltomenot.

Oheiset laskelmat julkisen talouden kestävydestä perustuvat valtiovarainministeriössä keväällä 2011 laadittuun Suomen vakausohjelman tarkistukseen (VM 16a/2011). Kestävyyslaskelma on tehty EU:n yhteisesti sovittuja laskentaperiaatteita noudattaen. Laskelmien päivitys tehdään keväällä 2012, jolloin muuttunut taloustilanne otetaan laskelmien pohjaksi. Oheisia keväällä 2011 tehtyjä arvioita pitkän aikavälin menopaineista tuleva päivitys ei oleellisesti kuitenkaan tule muuttamaan.

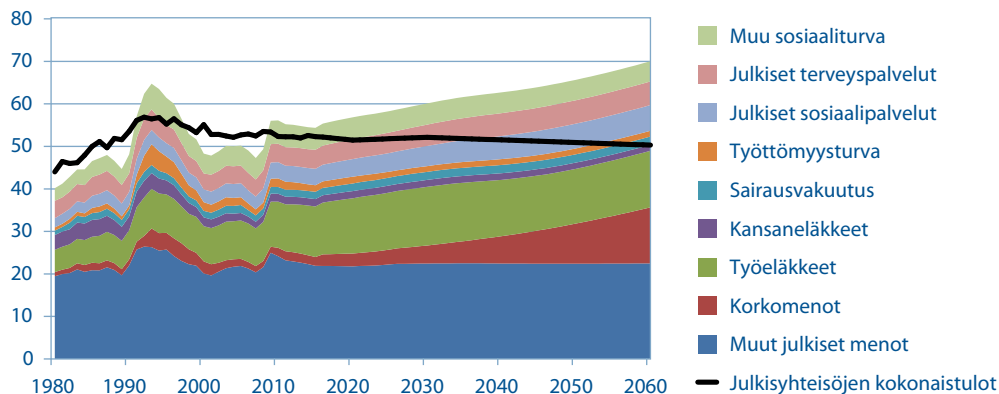
Laskelmassa ikäsidonnaisten julkisten menojen arvioidaan nousevan aikavälillä 2010–2030 runsaat 4 prosenttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon. Tämän verran hyvinvointimenot lisääntyvät, vaikka etuuksien tasot ja tarjonta pidettäisiin nykyisellä tasolla. Vuoteen 2030 mennessä ennakoidusta kasvusta suurin osa tulee eläkemenojen noususta, mutta lähes yhtä paljon lisääntyvät myös terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon menot. Ikäsidonnaisista julkisista menoista eläkkeiden nopein kasvu ajoittuu kuluvalle vuosikymmenelle. Terveydenhuolto- ja pitkäaikaishoitomenojen nopein kasvu ajoittuu 2020- ja 2030-luvuille mutta kasvun ennakoidaan jatkuvan myös tämän jälkeen. Koulutusmenot supistuvat hieman nuorten ikäluokkien pienenemisen johdosta. Muiden kuin ikäsidonnaisten julkisten menojen oletetaan kestävyyslaskelmassa pysyvän vakiona suhteessa kokonaistuotantoon.

TAULUKKO 5. Julkiset menot suhteessa bruttokansantuotteeseen, %

	2010	2020	2030	2060	Muutos 2010-2030 %-yks.
Kokonaismenot	55,1	57,2	59,0	69,0	3,9
Ikäsidonnaiset menot	25,7	27,9	29,8	30,6	4,1
Eläkkeet	12,5	14,2	15,0	14,0	2,5
Terveydenhoito	5,3	5,7	6,1	6,7	0,8
Pitkäaikaishoito	2,0	2,4	3,1	4,5	1,1
Opetus	5,9	5,6	5,6	5,4	-0,3
Työttömyys	1,9	1,4	1,4	1,4	-0,5
Korkomenot	1,4	4,4	4,3	13,5	2,9
Muut menot	26,1	23,5	23,5	23,5	-2,6

Lähde: Suomen vakausohjelman tarkistus (VM 16a/2011)

KUVIO 12. Julkiset kokonaistulot ja -menot,
prosenttia bruttokansantuotteesta



Historiatiedot THL:n sosiaalimenotilastosta, tuleva kehitys STM:n SOME-malli.

Menojen luokittelussa voi olla pieniä eroja historiallisen kehityksen ja tulevan kehityksen välillä.

Arvioidusta ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvupaineesta liki puolet kohdistuu kuntien järjestämisvastuulla oleviin hoito- ja hoivapalveluihin. Siten kuntatalous on julkisen talouden kestävyysongelman kannalta aivan keskeisessä asemassa erityisesti palvelujärjestelmän tuottavuuskehityksen näkökulmasta.

Edellä kuvatun ennakoitun väestökehityksen ja siihen liittyvän ikäsidonnaisten menojen kasvun johdosta julkinen talous on pitkällä aikavälillä kestäättömällä kehitysuralla. Ilman uusia rahoitusasemaa vahvistavia toimia julkinen talous on ajautumassa tilanteeseen, jossa jatkuvasti kasvavat alijäämät johtavat hallitsemattomaan velkaantumiskehitykseen. Laskelmassa kestävyysongelma kanavoituu käytännössä valtion ja kuntien velkaantumisen kasvun kautta.

Kuntasektori velkaantui nopeasti 2000-luvulla, jolloin kuntien lainakanta kolminkertaistui ja oli noin 12 mrd. euroa vuonna 2010. Tuona aikana velan kansantuoteosuus yli kaksinkertaistui. Talouden heikkojen kehitysnäkymien, väestön ikääntymisen aiheuttamien kustannuspaineiden ja henkilöstöressurssien saatavuusongelmien valossa kuntien velkaantumiskehitys uhkaa edelleen nopeutua.

Laskelman mukaan julkisen talouden kestävyysvaje on suuruudeltaan noin 5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2015. Tämä tunnusluku osoittaa, kuinka paljon julkisen talouden tasapainoa tulisi nyt kohentaa joko verotusta kiristämällä ja/tai menoja karsimalla, jotta julkisen talouden velkaantuminen ei alkaisi hallitsemattomasti kasvaa väestön ikääntymiseen liittyvien julkisten menojen kasvun myötä. Toinen ongelmaa havainnollistava indikaattori on kestävyys turvaava ylijäämä, jonka suuruuteen ei lähtötilanteen tasapaino vaikuta. Kestävyys turvaavan ylijäämän vuonna 2015 arvioidaan olevan noin 4 % suhteessa kokonaistuotantoon. Tämä arvio on pysynyt suhteellisen vakaana viime vuosina tehdyissä kestävyysarvioissa.

Kestävyyssvaje on suuruusluokaltaan niin merkittävä, ettei sen umpeen kuromista ole järkevää toteuttaa yksinomaan menoleikkausten ja veronkiristysten avulla vaan osana ongelman ratkaisemista tarvitaan talouskasvua ja julkisen talouden kestävyttä vahvistavia rakenteellisia uudistuksia. Tehokkaimpiin uudistuksiin arvioidaan lukeutuvan muun muassa työurien pidentäminen sekä julkisten menojen hillitseminen julkisten hyvinvointipalvelujen tuottavuutta parantamalla.

Toimenpiteet julkisen talouden tasapainottamiseksi

Julkisen talouden kestävyysvajeen turvaaminen muodostaa hallituksen talouspolitiikan perustan. Vain vakaa ja terveellä pohjalla oleva julkinen talous takaa kestävä hyvinvoinnin.

Pääministeri Kataisen hallitusohjelman keskeinen tavoite on julkisen talouden vakauttaminen. Hallitus tavoittelee valtiontalouden tasapainoa vaalikauden loppuun mennessä, jotta valtion velka kääntyisi selkeään laskuun BKT:hen suhteutettuna. Vakauttamisen keskeisimpiä osa-alueita ovat julkisten menojen vähentäminen, verotulojen kasvattaminen ja rakenteellisten uudistusten tekeminen. Näiden toteuttamisessa keskeisenä välineenä on valtiontalouden kehyksiä ja talousarvioita koskeva valmistelu ja päätöksenteko. Talousarvioesitysten ja kehyspäätösten yhteydessä päätetään mm. näiden mukaisista lainsäädäntömuutoksista tai tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävistä hankkeista tai muista toimenpiteistä.

Kestävyyssvajetta ei pyritä eikä pystytä täyttämään pelkästään finanssipoliittisin toimin. Rakenteelliset toimet, jotka edesauttavat korkeampaa työllisyysastetta, pidempiä työuria, julkisten palveluiden parempaa tuottavuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä korkeampaa kasvupotentiaalia, ovat oleellisia valtiontalouden tasapainottamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Hallitus on sitoutunut aloittamaan koko kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi tarvittavat rakenteelliset toimet vuoteen 2015 mennessä.

Määrätietoinen julkisen talouden aseman parantaminen on yksi toimivimmista keinoista, joilla Suomi pystyy lieventämään tulevia kansainvälisen talouden häiriöiden haitallisia vaikutuksia oman maamme talouteen. Vaikka julkisen talouden vakauttaminen merkitsee kiristävää finanssipoliittikkaa, se kuitenkin kohentaa talouden kasvuedellytyksiä keskipitkällä aikavälillä ja turvaa suomalaisen hyvinvoinnin myös tuleville sukupolville.

4.2.2 Kuntatalouden kehitys peruspalveluohjelman 2013–2015 perusteella

Valtion kehysmenettelyyn liittyvässä peruspalveluohjelmassa vuosille 2013–2015 arvioidaan kuntatalouden kehitystä kehyskaudella. Kuntatalouden kehitysarvio perustuu kansantalouden kehityssennusteeseen.

Peruspalveluohjelmaan 2013 – 2015 sisältyneen kuntatalouden kehitysarvion lähtökohtana on valtiovarainministeriön syksyllä 2011 laatima keskipitkän aikavälin kehitysarvio kokonaistaloudellisesta kehityksestä. Sen mukaan bruttokansantuote kasvaisi tänä vuonna 1,8 prosenttia. Valtiovarainministeriön joulukuussa julkistamassa suhdannekatsauksessa alennettiin viime vuoden sekä vuosien 2012 ja 2013 BKT:n kasvuarvioita. Tänä vuonna BKT kasvaisi enää 0,4 prosenttia, mikä pitää sisällään taantuman mahdollisuuden. Vuonna 2013 BKT:n kasvuksi arvioidaan 1,7 prosenttia.

Valtiovarainministeriön Suhdannekatsauksen mukaan kuntatalous oli lievästi alijäämäinen viime vuonna. Kuntien verotulojen kasvu hidastui ja palkkamenojen kasvu nopeutui viime vuoden lopulla. Tänä vuonna kuntien verotulot kasvavat selvästi hitaammin kuin aiemmin on arvioitu, vaikka kunnat nostivat veroprosenttejaan. Kuntatalouden alijäämän arvioidaan syvenevän tänä vuonna sekä kuntien lainakannan kasvavan. Muuttuneiden kansantalouden kehitysnäkymien vaikutusta kuntatalouteen keskipitkällä aikavälillä arvioidaan keväällä 2012, kun on käytettävissä tietoja kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2011 ennakkotiedot tilinpäätöksistä.

Peruspalveluohjelmassa arvioitiin kuntien verotulojen kasvavan vajaalla prosentilla vuonna 2012. Kuntien toimintamenojen kasvuksi arvioidaan 4 prosenttia. Kustannustason nousu nopeutuu runsaaseen 3 prosenttiin, mutta volyymien kasvun arvioidaan pysyvän vajaassa prosentissa kuntien tulokehityksen hidastuessa. Kuntien vuosikate heikkenisi noin 500 miljoonalla eurolla, mutta riittäisi edelleen kattamaan käyttöomaisuuden poistot. Investointien oletetaan vuonna 2012 pysyvän edellisvuoden tasolla 4,4 mrd. eurossa, mikä merkitsee kuntien lainakannan kasvun jatkumista.

Taulukossa 6 on hahmoteltu kuntatalouden tulojen ja menojen laskennallista kehitystä vuoteen 2015 asti. Laskelmassa on otettu huomioon valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin ennuste kokonaistaloudellisesta kehityksestä sekä valtion vuoden 2012 talousarvioesityksen ja vuosien 2013—2015 kehyspäätöksen mukaiset linjaukset koskien valtionosuuksia ja verotusta. Verotulojen ja valtionosuuksien yhteensä arvioidaan kasvavan keskimäärin 3,4 prosenttia vuosittain. Verotulojen määrään vaikuttavien muutoksien (tuloveroperusteet, yhteisöveron jako-osuus) kuntien verotulot kasvavat keskimäärin 3 prosenttia vuosittain.

Laskelmassa toimintamenojen ennakoidaan kasvavan noin 4 prosenttia vuodessa. Henkilöstön määrän oletetaan pysyvän vuoden 2011 tasolla, ja laskennallisen väestötekijöistä johdetun palvelutarpeen kasvun toteutuvan palvelujen oston kautta.

Edellä kuvatulla kehityksellä kuntatalouden vuosikate riittäisi kattamaan poistot vuosina 2012—2013, mutta ei enää vuosina 2014—2015. Vuosikatteella tarkoitetaan sitä tulorahoitusta, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Vuosikate kuvaa tulorahoituksen riittävyyttä.

Investointien on laskelmassa arvioitu pysyvän korkealla tasolla johtuen tiedossa olevista investointipaineista. Edellä kuvatulla kehityksellä vuosikate jäisi koko tarkasteluajanjaksolla selvästi nettoinvestointeja alhaisemmaksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että kuntatalouden velkaantuminen jatkuisi ja paine kunnallisveroprosenttien korotuksiin kasvaisi. Kuntatalouden vakauden turvaaminen ja tarvittavien investointien toteuttaminen ilman velan jatkuvaa kasvua edellyttää sitä, että toimintamenojen kasvu pysyy tulokehityksen asettamissa rajoissa.

TAULUKKO 6. Kuntatalouden tulojen ja menojen kehitysarvio kuntien tilinpidon mukaan, mrd. euroa¹

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-22,94	-23,89	-24,85	-25,85	-26,92	-28,04
2. Verotulot	18,35	19,16	19,28	19,90	20,38	21,11
3. Valtionosuudet, käyttötalous	7,43	7,71	8,06	8,47	8,93	9,45
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,19	0,17	0,15	0,08	0,06	0,04
5. Vuosikate	3,02	3,15	2,64	2,60	2,45	2,56
6. Poistot	-2,13	-2,22	-2,32	-2,43	-2,54	-2,65
7. Satunnaiset erät, netto *	1,06	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
8. Tilikauden tulos *	1,95	1,18	0,56	0,42	0,16	0,15
Rahoitus						
9. Vuosikate	3,02	3,15	2,64	2,60	2,45	2,56
10. Satunnaiset erät	1,06	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
11. Tulorahoituksen korjauserät*	-1,38	-0,45	-0,45	-0,45	-0,45	-0,45
12. Tulorahoitus, netto	2,70	2,95	2,44	2,40	2,25	2,36
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit*	-5,76	-4,40	-4,40	-4,40	-4,40	-4,40
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot*	2,67	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
15. Investoinnit, netto	-3,09	-3,40	-3,40	-3,40	-3,40	-3,40
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-0,38	-0,45	-0,96	-1,00	-1,15	-1,04
17. Lainakanta **	11,67	12,22	13,22	14,27	15,47	16,57
18. Kassavarat	4,75	4,71	4,65	4,60	4,55	4,51
19. Nettovelka	6,92	7,51	8,57	9,67	10,92	12,06

¹ Taulukon 1 tarkastelussa ei ole kyse ennusteesta vaan ns. painelaskelmasta, jonka tarkoituksena on näyttää, mikä kuntatalouden arvioitu keskimääräinen liikkumavara tai sopeuttamistarve on, kun huomioidaan tulokehitys. Esimerkiksi keskimääräisen kunnallisveroprosentin sekä kiinteistövero-prosenttien on vuosina 2012-2015 oletettu pysyvän vuoden 2011 tasolla. Vastaavasti maksuihin ei ole oletettu korotuksia eikä menoja ole tasapainotettu tulokehityksen kanssa. Panielaskelmassa syntyvä rahoituslajijäämä kasvattaa suoraan kuntien lainakantaa. Todellisuudessa yksittäisten kuntien väliset erot menokehityksessä ovat suuria.

* Näihin eriin sisältyy v. 2010 osalta HSY:n perustamisesta johtuvat kirjaukset. HSY:n perustamisella ei ole vaikutusta kuntien rahoitusasemaan.

** Lainakanta määräytyy laskelmissa rahoitusjäämän kehityksen mukaan. Esimerkiksi kunnallisverotuksen kiristytessä (muut tekijät ennallaan) rahoitusjäämä kohenee ja lainakannan kasvu pienenee.

Korkotason nousu keskipitkällä aikavälillä lisää korkomenoja. Lisäksi 2000-luvun alussa otetut lainat alkavat erääntyä, ja niiden takaisinmaksut vähentävät kuntien liikkumavaraa. Väestön ikääntymisestä kansantalouteen ja kuntatalouteen kohdistuvat paineet kasvavat vuosi vuodelta, mikä entisestään korostaa peruspalvelujen tuottavuutta parantavien uudistusten välttämättömyyttä.

TAULUKKO 7. Manner-Suomen kuntien talouskehitys vuosina 2010—2012, euroa/as**kuntaryhmittäin.** (Vuosi 2010 on kuntien tilinpidon mukainen eikä sisällä harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta.

Toimintakatteen kasvu on peruspalveluohjelman mukainen.)

Asukasluku	Vuosikate 2010	Vuosikate 2011	Vuosikate 2012	Lainakanta 2010	Lainakanta 2011	Lainakanta 2012
alle 2 000	527	359	494	1 939	1 964	1 992
2 000—6 000	407	316	348	1 612	1 625	1 659
6 001—10 000	414	375	396	1 857	1 844	1 838
10 001—20 000	341	358	409	1 961	1 945	1 929
20 001—40 000	434	476	530	1 928	1 909	1 891
40 001—100 000	386	385	259	2 113	2 114	2 095
yli 100 000	565	695	629	2 002	2 230	2 208
Koko maa	454	494	471	1 956	2 028	2 015

Kuntatalouden kehitys kuntaryhmittäin

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston laskennallisen ennakkointimallin mukaan kuntien vuosikate parani vuodesta 2010 vuoteen 2011 koko maan tasolla. Vuonna 2012 vuosikate heikkenee hieman. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä.

Mallin laskentaoletusten perusteella kuntien lainakannan arvioidaan tänä vuonna pienenevän 6 000—40 000 asukkaan kuntakokoryhmissä ja kasvavan muissa kuntakokoryhmissä. Eniten lainakanta kasvaa yli 100 000 asukkaan kunnissa. Ennakointimallin laskentaoletusten mukaan vuonna 2012 kuntien lainakannan kasvun arvioidaan pysähtyvän koko maan tasolla. Vain pienimmissä kunnissa lainakanta kasvaa jonkin verran. Vuoden 2010 tilinpäätösten mukaan negatiivisen vuosikatteen kuntia oli seitsemän. Vuonna 2011 näitä kuntia arvioidaan olevan 28 ja vuonna 2012 noin 32. Heikko vuosikate on tyyppilistä asukasluvultaan keskimääräistä pienemmille kunnille.

Vuonna 2010 vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja yhteensä 54 kunnassa. Vuonna 2011 näitä kuntia arvioidaan olevan noin 75 ja vuonna 2012 noin 90.

4.2.3 Kuntien talouden kehitys vuosina 2012–2024

Kuntatalouden tilaa on yleensä totuttu arvioimaan yhtenä kokonaisuutena. Tässä luvussa arvioidaan kuntasektorin talouden tulevaa kehitystä kuntakohtaisten painelaskelmien avulla. Kuntien tulevaisuutta tarkastellaan kuntakohtaisesti menneen kehityksen perusteella vuosina 1997 – 2010 johtaen siitä kuntien talouden kehitys vuosille 2012 - 2024. Koska aikajakso on pitkä, on tunnistettava laskelmiin liittyvät virhemahdollisuudet. Nämä laskelmat perustuvat kuntakohtaiseen tarkasteluun, koska kunnilla on oman toimintansa järjestelyyn itsehallintoon perustuvaa harkintavaltaa. Tarkastelu perustuu Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän tilaamaan hallintotieteiden tohtori Eero Laesterän ja järjestelmäasiantuntija Tuomas Hanhelan tekemiin laskelmiin. Nämä laskelmat ovat taustaoletuksineen esitetty helmikuussa 2012 julkaistussa valtiovarainministeriön raportissa Kuntien talouden kehittyminen 1997-2024.

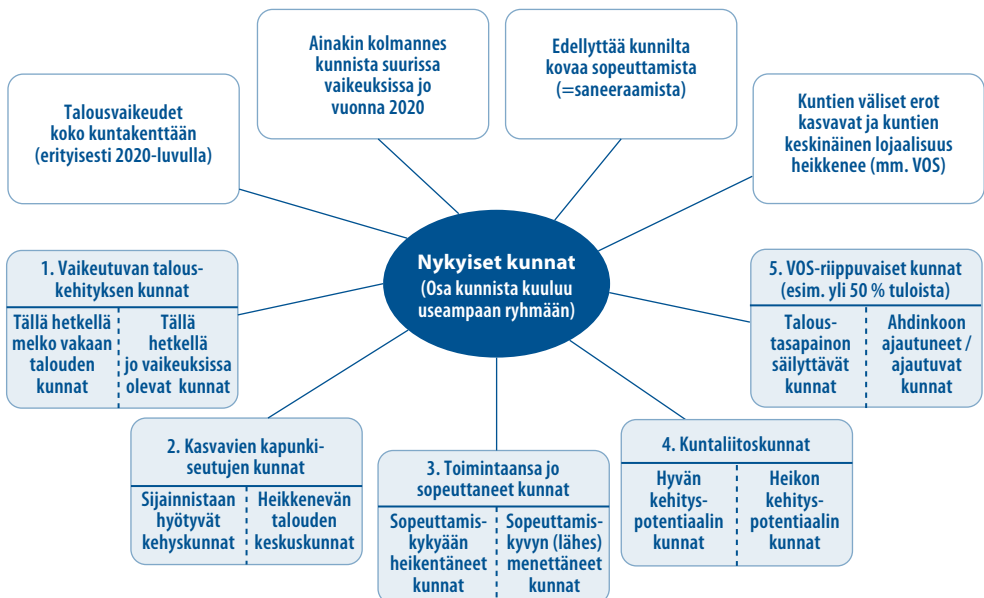
Kuntatalouden kokonaiskuva 2020 -luvulla

Painelaskelman mukaan kuntien talousvaikeudet konkretisoituvat koko kuntakentällä 2020-luvulla. Väestöllisen huoltosuhteen heikkeneminen jatkuu edelleen aina 2030-luvun alkuun saakka. Näin ollen on hyvin todennäköistä, että talouden haasteet tulevat ennemminkin lisääntymään kuin vähentymään vuoden 2024 jälkeen. Ainakin kolmannes kunnista tulee olemaan suurissa taloudellisissa vaikeuksissa jo vuonna 2020. Lähes sadalla kunnalla tuloveroprosentti olisi painelaskelman mukaan vuonna 2020 jo yli 23:n. Tämä johtaa siihen, että kuntien on sopeutettava omaa toimintaansa enemmän kuin painelaskelmassa on oletettu. Lisäksi kuntien eriytymisvauhti kiihtyy ja kuntien taloudelliset erot kasvavat nykyisestä tasosta. Laesterän ja Hanhelan selvityksessä kunnat on jaoteltu kuviossa 13 esitettäviin viiteen eri kuntatyyppiin kehitysvaihe-erojen perusteella.

Taloustilanne kärjistyy erityisesti niissä kunnissa, jotka ovat jo sopeuttaneet merkittävästi omaa toimintaansa. Näillä kunnilla ei ole juurikaan jäljellä sellaista potentiaalia, mitä voisi sopeuttaa vaarantamatta vakavasti palvelujen saatavuutta ja laatua.

Myös kuntien eriytymisvauhti kiihtyy. Kuntien talouteen liittyvät erot tulevat kasvamaan merkittävästi nykyisestä. On todennäköistä, että sen myötä kuntien keskinäinen lojaalisuus tulee heikkenemään. Tällöin kuntien vaatimukset myös valtionosuusjärjestelmää kohtaan tulevat vahvistumaan – ei vähiten siksi, että myös suurilla kasvavilla kunnilla on todellinen uhka ajautua taloudellisiin vaikeuksiin.

KUVIO 13. Johtopäätökset kuntien talouskehityksestä ja keskeiset kuntatypit vuosina 2012-2024



Kuntatyypit

Kuntien kehitysvaiheiden perusteella kunnat on tarkastelussa jaettu viiteen kuntatyyppiin. Ne eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan yksittäinen kunta saattaa kuulua useampaan eri tyyppiin. Kuntatyypit ovat vaikeutuvan talouskehityksen kunnat, kasvavien kaupunkiseutujen kunnat, toimintaansa jo sopeuttaneet kunnat, kuntaliitoskunnat sekä valtionosuudesta riippuvaiset kunnat. Kuntien välisten tarkkojen vertailujen tekeminen talouden perusteella on hankalaa muun muassa erilaisen palvelujen organisoinnin, erilaisen palvelutarjonnan ja erilaisen kehitysvaiheen vuoksi.

Vaikeutuvan talouskehityksen kuntien joukossa on sellaisia kuntia, joiden taloudellinen tilanne on vielä tällä hetkellä melko hyvä, mutta tulee heikkenemään lähestyttäessä 2020-lukua. Sen lisäksi tähän tyyppiin kuuluu sellaisia kuntia, joiden taloudellinen tilanne on jo nyt heikko ja tulee heikkenemään entisestään.

Kasvavien kaupunkiseutujen kuntien talouden kehitystä määrittää aivan oleellisesti niiden sijainti ja asema kaupunkiseudulla. Parhaan sijainnin kehyskunnat hyötyvät keskuskaupungin läheisyydestä ja ne voivat säädellä kuntaan tulevaa muuttoliikettä rakenteeltaan itselleen edulliseksi. Vastaavasti keskuskaupungit joutuvat yleensä sopeutumaan tilanteeseen, jossa muuttoliike on rakenteellisesti epäedullinen: kaupungista lähtee aktiiviväestöä ja kaupunkiin muuttaa passiiviväestöä. Kilpailuasetelma keskuskaupungin ja kehyskuntien muuttoliikkeessä nähdään kehyskuntien näkökulmasta yleensä terveenä kilpailuna ja keskuskuntien näkökulmasta epäterveenä kilpailuna. Tämä kilpailuasetelma on heijastunut ja heijastuu jatkossakin kuntien talouteen. Mitä pienempi pinta-alaltaan ja suurempi asukasluvultaan keskuskaupunki on, sitä vahvemmin kaupunkiseudulla vaikuttaa muuttoliike ja sen rakenteellinen dynamiikka, ja sitä vahvemmin se heijastuu keskuskaupungin ja kehyskuntien talouteen.

Kolmanteen kuntatyyppiin luetaan toimintaansa jo sopeuttaneet kunnat. Osa kunnista on viime vuosina sopeuttanut toimintaansa enemmän, osa vähemmän. Tämä tulee näkyviin myös kuntien talouden painelaskelmissa sillä tavoin, että joidenkin kuntien taloudellinen näkymä on toiminnan sopeuttamisen ansiosta kohtalaisen hyvä, mutta samalla kunnan sopeuttamisvara on jo lähes loppuun käytetty ja sen vuoksi tulevaisuus näyttää hyvin vaikealta.

Neljänteen kuntatyyppiin sijoitetaan kuntaliitoksen tehneet kunnat. Vuosina 2007-2011 toteutettiin 57 kuntaliitosta. Näiden uusien kuntien keskinäiset erot ovat suuret, muun muassa kokonsa, keskusverkkosijaintinsa ja kuntaliitoksen toteutuksen perusteella. Toisilla kuntaliitoskunnilla on paljon enemmän toiminnan kehittämisen potentiaalia kuin toisilla. Vuoden 2009 kuntaliitokset (32 liitosta) olivat erikoisia siksi, että niiden yhdistymissopimukset laadittiin vahvan taloudellisen nousukauden aikana vuonna 2007, mutta kuntaliitosten toteuttamisen alku ajoittui laskukauteen ja joissakin tapauksissa myös haitallisen elinkeinoelämän rakennemuutoksen aikaan.

Viidennen kuntatyyppiin muodostavat ne kunnat, jotka ovat korostuneen riippuvaisia valtionosuuksista. Viime vuosien kohdennetut valtionosuuksuudistukset ovat osaltaan kasvattaneet tämän ryhmän kuntien lukumäärää. Osa näistä valtionosuusriippuvaisista kunnista on sopeuttanut jo vahvasti palvelurakennettaan ja siirtänyt sosiaali- ja terveystalvelunsa yhteistoiminta-alueelle. Nämä kunnat ovat usein väestöltään jo nyt ikääntyneitä,

eikä näin ollen ikääntyminen enää juurikaan kiihdy eikä sen vuoksi rasita sanottavasti näiden kuntien taloutta. Osa näistä valtionosuusriippuvaisista kunnista näyttää selviävän nykyisen valtionosuuslainsäädännön jatkuessa kohtuullisen hyvin, osa taas uhkaa ajautua vielä nykyistä selvästi suurempiin vaikeuksiin. Monelle tuon kuntatyypin kunnalle on yhteistä taloudellisen liikkumavaran kaventuminen, asukasmäärän väheneminen ja vaikeudet rekrytoida uusia kuntatyöntekijöitä eläköityvien tilalle.

Painelaskelma

Kuntatalouden painelaskelma perustuu kuntakohtaiseen tarkasteluun. Kuntien tulevaisuutta tarkastellaan menneen eli vuosien 1997-2010 kehityksen perusteella. Tästä tarkastelusta johdetaan kuntien talouden kehitystä vuosina 2012-2024. Tällaista yksinkertaista trenditarkastelua voidaan käyttää, koska kunnat ovat varsin hidasliikkeisiä toimijoita itsehallintonsa ja oman tarkoituksenmukaisuusharkintansa vuoksi.

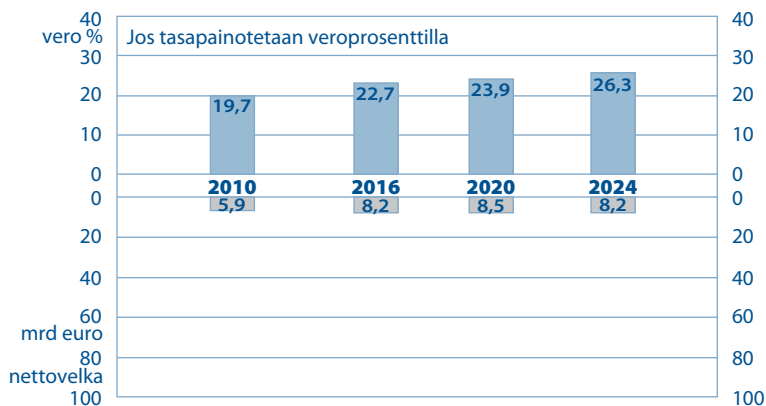
Kuntien painelaskelmissa otetaan huomioon väestön ikääntymisen vaikutukset kuntien talouteen vuodesta 2020 alkaen, jolloin suurten ikäluokkien eli vuosina 1945-1964 syntyneistä ensimmäiset saavuttavat 75 vuoden iän. Todellisuudessa suurten ikäluokkien ikääntyminen alkaa näkyä hoivapalveluiden kasvussa ja kuntien taloudessa asteittain jo 2010-luvulla.

Kuntien painelaskelmien lähtökohtana on oletamus toimintakatteen, eli palvelutuotantoon liittyvien menojen ja tulojen erotuksen sekä verotulojen ja valtionosuuksien kehittymisestä tulevaisuudessa menneen kehityksen mukaisesti. Sen lisäksi oletetaan, että kunnat eivät halua tai kykene sopeuttamaan omaa toimintaansa talouden realiteetteihin, vaan jatkavat menneen kehityksen mukaisesti. Menojen ja tulojen tasapainottamista vaikeuttaa osaltaan myös valtiovallan taipumus lisätä kunnille uusia tehtäviä ja siirtää osa niiden rahoituksesta kuntien vastuulle. Tällöin ajaututaan tilanteeseen, jossa nettovelalla eli lainakannan ja rahavarojen erotuksella tasapainotettaessa nettovelan määrä kohoaa 15 vuodessa, vuodesta 2010 vuoteen 2024, kuudesta miljardista eurosta yli 80 miljardiin euroon. Jos tasapainotus tehdään veroprosentin avulla, nousee kuntien veroprosenteista laskettu keskimääräinen veroprosentti lähes 30:een ja sen lisäksi kuntien nettovelan määrää pitää kasvattaa lähes kolminkertaiseksi. Kuntien näkymät ilman toiminnan selkeää sopeuttamista eli saneeraamista ovat dramaattisen heikkoja.

Sopeutettu painelaskelma

Vaikka kuntien talous näyttääkin kehittyvän lineaarisesti, niin laskentaolettamuksia on pehmennetty siten, että kunnat pystyvät sopeuttamaan omaa toimintaansa. Käytännössä tämä oletamus tarkoittaa painelaskelmissa toimintakatteen kasvun supistamista vuosina 2011 ja 2012 kahdella prosenttiyksiköllä ja vuosina 2013 ja 2014 yhdellä prosenttiyksiköllä siitä tasosta, minkä toimintakate on kasvanut kuntakohtaisesti. Toisin sanoen jos yksittäisen kunnan toimintakate on kasvanut keskimäärin 3,5 prosenttia vuodessa, supistetaan kasvu vuonna 2011 ja vuonna 2012 vain 1,5 prosentiksi ja vuonna 2013 ja vuonna 2014 vain 2,5 prosentiksi. Tämä sopeuttamisolettaus on haastava, sillä

KUVIO 14. Kuntien toiminnan sopeuttamisen jälkeinen verotasapainolaskelma vuosille 2010-2024



Sopeutus toimintakatteesta:

- 2011 2 % (n. 0,5 mrd. euroa)
- 2012 2 % (n. 0,25 mrd. euroa)
- 2013 1 % (n. 0,5 mrd. euroa)
- 2014 1 % (n. 0,25 mrd. euroa)
- + vanhusrakenteen kustannuksista otetaan huomioon 80 %.

se merkitsee asukasta kohden noin 300-350 euroa neljän vuoden aikana ja koko maassa yhteensä noin 1,5 miljardia euroa. Toinen pehmentävä oletus on tehty vanhenemisen kustannuksiin olettamalla, että ikääntymisen aiheuttamista kustannuksista realisoituu kuntien talouteen vain 80 prosenttia. Tämä merkitsee käytännössä vanhuspalvelurakenteiden osittaista uudistamista.

Kuviossa 14 esitetään sopeuttamisoletusten mukaisesti tehty verotasapainolaskelma, jonka mukaan veroprosenttiin kohdistuu merkittävä, noin seitsemän prosenttiyksikön suuruinen nousupaine vuodesta 2010 vuoteen 2024. Nettovelka kasvaa tuona aikana noin kahdella miljardilla eurolla. Kuntien talouden yleisen kehityksen ja väestön ikääntymisen vaikutus 2020-luvulla uhkaa merkitä peräti 2,5 veroprosenttiyksikön nousua yhden valtuustokauden aikana, vuodesta 2020 vuoteen 2024. Uhka on suurin niillä kunnilla, jotka ikääntyvät nopeasti ja jotka hoitavat vanhuspalvelut kalliisti. Erittäin tärkeä havainto painelaskelmassa liittyy kuntien välisten erojen kärjistymiseen. Kun kuntien välisten veroprosenttien vaihteluväli oli vuonna 2010 ”vain” 4,5 prosenttiyksikköä, niin vuonna 2024 se uhkaa olla jo 16,0 prosenttiyksikköä. Yli kuudellakymmenellä prosentilla kunnista näyttäisi tuolloin olevan tuloveroprosentti vähintään 25. Tämä aiheutuu osaksi siitä, että joillakin kunnilla verotettava tulo kehittyy negatiivisesti ja toimintakate kasvaa, jolloin niillä on lähes jatkuva vuotuinen yhden veroprosenttiyksikön korotuspaine.

Jos kuntien tuloveroprosentit jatkavat nousuaan, siirrytään lähemmäs tasaveroa. Jo siitäkin syystä on oletettavaa, että kunnallisveroa nostetaan ensisijaisesti pakon edessä. Näin ollen todellisuudessa osa veroprosentin kasvupaineesta kanavoidaan velkaantumiseen. Velkaantumisen ongelmana on erityisesti se, että nykyisten ikäluokkien ottamat

velat siirtyvät tulevien ikäluokkien vastuulle. Tästä syystä on jo moraalisesti arveluttavaa, jos kuntien toimintoja ei olla valmiita sopeuttamaan niiden rahoituskykyä vastaavaksi.

Kunnissa on vallinnut vuosina 1997-2010 tulojen ja menojen kasvun epätasapaino, mutta sitä on hoidettu ensisijaisesti lisärahoittamisella, ei niinkään sopeuttamisella. Myös elinkeinorakenteen murros on vaikeuttanut oleellisesti monien kuntien taloudellista asemaa. Sopeutettujen painelaskelmien tulokset tulevaisuuden veroprosenteista eivät poikkea oleellisesti niistä arvioista, joita on esitetty julkisuudessa. Tilanne kiristyy 2020-luvulla ja toimintakatteen kasvuarvion kuvaaja saa aivan uuden kulmakertoimen. Väestön ikääntymisen ja hoivapalveluiden tarpeen kasvun lisäksi kuntien tilannetta hankaloittaa kuntatalouden yleinen kehitys.

Arvioitaessa sitä, mikä on mahdollinen toimintakatteen kasvu 2010- ja 2020-luvulla, on syytä kiinnittää huomiota kansantalouden kasvuvauhtiin. Professori Matti Pohjola on esittänyt omana arvionaan, että bruttokansantuotteen keskimääräinen kasvu tulisi jäädä Suomessa 2010-luvulla yhteen prosenttiin ja 2020-luvullakin vain vähän yli yhteen prosenttiin²⁰. Jos tuleva kehitys noudattaa tuollaista kasvu-uraa, tulee kuntien tilanne olemaan todellisuudessa vielä oletettua vaikeampi.

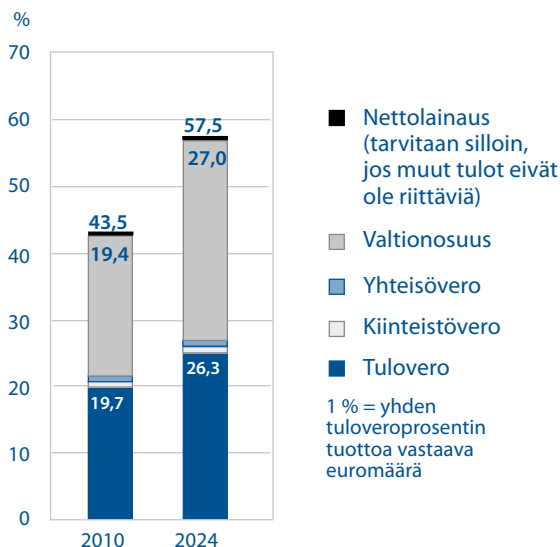
Kuntien tarkastelu kokonaisveroasteen avulla

Laesterä ja Hanhela ovat työstäneet omassa tarkastelussaan kuntien kokonaisveroastetta kuvaavan muuttujan, jotta kuntien rahoitustarpeen kattamiseksi kerättävien verorahoituspohjaisten tulojen määrää ja määrän muutosta voitaisiin kuvata yhdellä muuttujalla. Muuttuja yhdistää kunnan tuloveron, kiinteistöveron, yhteisöveron, valtionosuuden ja nettovelan kasvun muuttamalla ne vastaamaan kunnan omia tuloveroprosentteja. Kunnan kokonaisveroastetta kuvaavan muuttujan koostumusta ja sen kuvaavaa muutosta havainnollistetaan kuviossa 15, jossa kuvataan Suomen kuntien kokonaisveroastetta aritmeettisena keskiarvona vuonna 2010 ja sopeutetun painelaskelman mukaista aritmeettista keskiarvoa vuonna 2024. Kuntien aritmeettinen kokonaisveroaste osoittaa konkreettisesti kuntatalouden tulevaisuuden haasteellisuutta. Kuntien keskimääräiseen kokonaisveroasteeseen on tulossa vuodelle 2024 neljäntoista veroprosenttiyksikön kasvupaine siten, että tuloveroprosentti uhkaa nousta seuraavan viidentoista vuoden aikana yli kuusi veroprosenttiyksikköä ja valtionosuuksille tulee samaan aikaan yli seitsemän veroprosenttiyksikön lisäystarve. Se merkitsisi vuoden 2010 valtionosuuksien tasoon euroissa laskettuna lähes 5 miljardin nousua. Tuo valtionosuuksien kasvupaine vaikuttaa suurelta, kun ottaa huomioon Suomen kansantalouden näkymät 2010- ja 2020-luvulla.

Kuntien kokonaisveroaste soveltuu hyvin kuntajoukon erojen ja tulevien muutospaineiden tarkasteluun. Kuvioon 16 on ristiintaulukoitu kunnat vuoden 2024 kokonaisveroasteen ja muutoksen suuruuden mukaan. Kuva osoittaa, kuinka kuntien kokonaisveroaste uhkaa kasvaa hälyttävästi ja kuinka kuntien väliset erot kärjistyvät vuodesta 2010 vuoteen 2024. Vuonna 2024 kuntien kokonaisveroaste on 201 kunnalla yli 50 prosenttia ja 130 kunnalla jo yli 60 prosenttia. Kokonaisveroasteen kasvu vuodesta 2010 vuoteen 2024 uhkaa ylittää 208 kunnassa 10 veroprosenttiyksikköä ja 60 kunnassa jopa yli 20 veroprosenttiyksikköä vastaavan määrän.

²⁰ Pohjola 2011: 231-233.

KUVIO 15. Suomen kuntien kokonaisveroasteen aritmeettinen keskiarvo vuonna 2010 ja arviolaskelma vuodelle 2024



Samalla kun kuntien kokonaisveroaste kohoaa rajusti vuosina 2010–2024, kuntien keskinäiset erot kasvavat merkittävästi. Kuviossa 16 tämä näkyy kuntajoukon kaksinapaisuutena siten, että suurimmat kuntamäärät ovat ristiintaulukon ääripäissä: siellä, missä kokonaisveroaste on alhaisin ja kasvu pienin (54 kuntaa) ja siellä, missä kokonaisveroaste on korkein ja kasvu suurin (59 kuntaa). Kun kokonaisveroasteen vaihteluväli oli vuonna 2010 noin 54 prosenttiyksikköä, niin vuonna 2024 se tulee laskelmien mukaan olemaan jo lähes 74. Kuntien välisten erojen kasvu näkyy myös kuntien kokonaisveroasteen osatekijöissä, erityisesti tuloveroprosentissa ja valtionosuuksissa. Kun kuntien tuloveroprosentin vaihteluväli vuonna 2010 oli 4,5 veroprosenttiyksikköä, niin vuonna 2024 se uhkaa kasvaa jo 16 veroprosenttiyksikköön. Vastaavasti valtionosuuksien vaihteluväli oli vuonna 2010 noin 49 veroprosenttiyksikköä ja vuonna 2024 se uhkaa kasvaa jo 64 veroprosenttiyksikköä vastaavaksi määräksi (1–65). Kuntien välisten erojen valtavasta kasvusta uhkaa aiheutua valtionosuusjärjestelmälle suuret paineet.

Kuntien kokonaisveroasteen kohoamisen vaikutusten tarkastelussa on syytä kiinnittää huomiota myös kuntien kokoon. On luonnollista, että asukasluvultaan suuren kunnan kokonaisveroasteen noustessa vaikutukset heijastuvat muun muassa valtionosuuksien määrälliseen kasvutarpeeseen suurempana kuin asukasluvultaan pienen kunnan tapauksessa. Samaa asiaa kuvastaa tilasto siitä, että 200 pienimmän kunnan osuus kuntien kokonaismenoista on tällä hetkellä vain noin 15 prosenttia.

Jos tarkastellaan erikseen yli 20 000 asukkaan kuntien (55) kokonaisveroastetta vuonna 2010-2024, havaitaan 44 kunnassa ylittävän 5 tuloveroprosenttiyksikköä ja 20 kunnassa 10 tuloveroprosenttiyksikköä vastaavan kasvun (kuvio 17). Tarkastelu osoittaa, että talouden paineet tulevat seuraavan viidentoista vuoden aikana kohdistumaan myös suuriin kuntiin. Näiden kuntien vaatimukset valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi tulevat hyvin

KUVIO 16. Kuntien ristiintaulukointi vuoden 2024 kokonaisveroasteen ja vuosien 2010-2024 kasvupaineen mukaan

		Alle 40 %	40-50 %	51-61 %	Yli 60 %	
Kasvu v. 2010-2024	yli 20 %	0	0	1	59	60
	16-20 %	0	2	17	39	58
	10-15 %	2	27	36	25	90
	0-9 %	54	29	17	7	71
	Yht.	56	58	71	130	315

KUVIO 17. Yli 20 000 asukkaan kuntien ristiintaulukointi vuoden 2024 kokonaisveroasteen ja vuosien 2010-2024 kasvupaineen perusteella

		Alle 40 %	40-50 %	51-61 %	Yli 60 %	
Kasvu v. 2010-2024	16-20 %	0	1	3	0	4
	10-15 %	0	16	0	0	16
	5-9 %	22	4	0	0	26
	0-5 %	9	0	0	0	9
Yht.		31	21	3	0	55

todennäköisesti voimistumaan. Vuonna 2010 yli 100 000 asukkaan kaupungeissa valtionosuudet vastasivat keskimäärin noin kuuden veroprosenttiyksikön suuruista rahamäärää. Vastaavasti pienimmissä, alle 2 000 asukkaan kunnissa, valtionosuuksilla rahoitettiin kuntien toimintaa keskimäärin 29 veroprosenttiyksikön määrällä. Suurten ja pienten kuntien väliset erot valtionosuuksissa kasvavat nykyjärjestelmässä vuoteen 2024 mennessä. Pienimpien kuntien palvelurakenteen rahoittamiseen tarvittaisiin noin kymmenen veroprosenttiyksikköä ja suurimmissa kaupungeissa hieman yli kaksi veroprosenttiyksikköä vastaava määrä. Yleistäen voidaan todeta, että mitä enemmän kunta saa tulorahoitusta valtionosuuksilla, sitä vaatimattomampi on kunnan taloudellinen itsenäisyys ja sitä suuremmat ovat sen rahoitusriskit.

4.2.4 Kuntatalouden vakauden lisääminen

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

Kuntaudistus tähtää kestävään ja vakaaseen kuntatalouteen. Kestävä kuntatalous turvaa rahoituksellisen liikkumavaran ja reagointikyvyn mittaviinkin vanhenevan väestön palvelutarpeisiin horjuttamatta kunnan rahoituksellista vakautta. Vakaassa kuntataloudessa rahoitus on sekä kuntakohtaisesti ja koko kansantalouden tasolla vakaata ja ennustettavaa myös talouden eri suhdannevaiheissa. Resurssiltaan vahvoilla ja vakailla kunnilla on toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä 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 kärjistää 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 kiristävään suuntaan. Tämä työn verotuksen kiristyminen merkitsisi lisääntyviä haittoja työn tarjonnan, kilpailukyvyn ja vakauden kannalta. Tulojen epävakauden ongelma ei liioin 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 tavattoman suuria ja muutosten ennakointi vaikeaa, jopa mahdollonta. Kuntakokoa kasvattamalla näitä vaikutuksia voidaan selvästi vaimentaa, mutta ei kokonaan poistaa.

Kuntakoon kasvu tasaa peruspalvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuseroja. Esimerkiksi opetustoimen oppilaskohtaiset kustannuksien hajonta on tällä hetkellä 5 253 (Marttila) – 15 658 (Pelkosenniemi) €/oppilas keskiarvon ollessa 7 127 €/oppilas. Kuntakoon kasvaessa erot pienentyvät ja kustannukset keskimääräistyvät.

Kuntakoon kasvulla on merkitystä myös kunnan talouden kantokykyyn satunnaisten kustannuksien osalta. Terveystenhuollon osalta tätä on kuvattu luvussa 4.3.1.

Työikäisen väestön vähentyminen vaikuttaa Suomen talouskehitykseen heikentämällä pitkän aikavälin kasvuedellytyksiä ja siten rahoituspohjaa. Lisäksi ikääntyvän väestön määrä lisää sosiaali- ja terveydenhuoltomenoja.

Noin puolet arvioidusta julkisten menojen kasvupaineesta kohdistuu kuntiin. Ikäsidonnaisten menojen kasvu on pitkällä aikavälillä kestävä ja johtamassa kuntien hallitsemattomaan velkaantumiskehitykseen. Kestävyysvaje edellyttää talouskasvua ja talouden kestävyttä vahvistavia rakenteellisia uudistuksia. Kuntasektorin kestävyysvaje edellyttää erityisesti tuottavuuden parantamista.

Joidenkin kuntien taloudellinen tila on jo nyt heikentynyt ja kuntien kyky huolehtia palvelujen järjestämisestä on vaarantunut. Näillä kunnilla on vaikeuksia selvitä peruspalvelujen järjestämisestä tulevaisuudessa varsinkin, jos tuleva väestörakenteen muutos lisäksi merkitsee kunnalle taloudellisia lisäpaineita.

Tulevaisuudessa talousvaikeudet koskevat koko kuntakenttää. Vähintään kolmannes kunnista tulee vuonna 2020 olemaan suurissa taloudellisissa vaikeuksissa. Myös talouden näkökulmasta kuntien väliset erot kasvavat ja kuntien keskinäinen lojaalius heikkenee. Talouden tulevat haasteet tulevat edellyttämään kunnilta kovaa sopeuttamista kuntarakenteiden kehittämisen lisäksi.

4.3 Palveluiden järjestäminen

4.3.1 Sosiaali- ja terveyspalvelut

Vuonna 2012 Suomessa on 336 kuntaa, jotka ovat vastuussa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestää itse 106 kuntaa ja tällaisissa kunnissa asuu kaksi kolmasosaa Suomen väestöstä. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita 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 sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään, joita on yhteensä 20. Erityistason sairaanhoidon järjestämistä varten maa on jaettu viiteen erityisvastuualueeseen. Kuhunkin erityisvastuualueeseen kuuluu sellainen sairaanhoitopiiri, jonka alueella on lääkärikoulutusta antava yliopisto.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun vaativuus ja laajuus edellyttävät vahvaa vastuunkantajaa. Järjestämisvastuussa olevalle taholle kuuluu omalta osaltaan vastuu väestön hyvinvoinnista ja terveydestä. Riittävän kokoisilla vastuunkantajilla on mahdollisuus käyttää erilaisia keinoja lähipalvelujen järjestämiseen ja keskitettympien palvelujen saavutettavuuden parantamiseen.

Vuoden 2012 loppuun saakka voimassa olevalla kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetulla lailla pyrittiin vahvistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palvelujen järjestäjien edellytyksiä suoriutua näiden palvelujen järjestämistä koskevasta tehtävästään. Laki edellyttää, että kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä tulee olla vähintään noin 20 000 asukasta. Kuntien tuli viimeistään 31.8.2011 mennessä päättää, täyttävätkö ne väestöpohjan toteuttamalla kuntaliitoksen vai perustamalla yhteistoiminta-alueen. Väestöpohjan täyttävän kunnan tai yhteistoiminta-alueen tulee aloittaa toiminta viimeistään vuoden 2013 alusta lukien.

Nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne on pirstaleinen, sen kokonaisuuden johdettavuus ja ohjattavuus on heikko ja se aiheuttaa osaltaan väestön terveyden eriarvoisuutta. Asiaa on kuvattu tarkemmin luvussa 4.3.4.

Hallitusohjelmaan on edellä luvussa 2 esitetyn mukaisesti kirjattu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen toteuttamiseksi uudenlainen kaksitasoinen rakenne, jossa nykyisten sairaanhoitopiiriin tehtäviä on tarkoitus siirtää kuntien tai poikkeusmenettelynä sote-alueiden järjestettäväksi tavoitteena mahdollisimman laajat palvelukokonaisuudet. Tämä tarkoittaa olennaista muutosta verrattuna kuntien nykytilanteeseen, jossa vastuu erikoissairaanhoidosta on toteutettu eri tavoin kuin vastuu perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta.

Kuntauudistuksen yhteydessä on tarkoitus toteuttaa tämä hallitusohjelman mukainen palvelurakenteen vertikaalinen integraatio, joka koskee erityisesti terveydenhuollon perustason ja erikoistason yhdistämistä. Tässä uudistuksessa tuleville kunnille tai niiden yhteisille sote-alueille siirtyy laajasti nykyisten sairaanhoitopiirien tehtäviä. Näin ollen on selvää, että tarvitaan nykyistä vahvempia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjiä. Tulevia kuntia muodostettaessa on turvattava kuntien riittävä kantokyky.

Vertikaalisen integraation tarve on perusteltu erityisesti toiminnallisista tarpeista. Potilaiden hoitokokonaisuuksien varmistamiseksi on perusteltua koota julkinen perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoidon mahdollisimman laajasti yhden johdon, budjetin ja päätöksenteon kokonaisuuteen. Vastuu potilaiden hoidon kokonaisuudesta tulee olla tulevassa palvelurakenteessa nykyistä paljon selvempi. Tarve vertikaaliseen integraatioon on nähty myös siinä, että erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon erilaisuus suhteessa kuntien päätöksentekoon on johtanut kuntayhtymissä toimivan erikoissairaanhoidon perusterveydenhuoltoa vahvempaan resursointiin ja kuntien säästötoimenpiteiden johdosta perusterveydenhuollon heikkenemiseen. Sama peruspalvelujen heikkeneminen näkyy myös kuntien sosiaalipalveluissa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sijoittuessa laajasti samaan vastuuorganisaatioon, on vastuunkantajan kannalta tarkoituksenmukaista kehittää kaikkia sen osia tasapuolisesti ja näin kansalaisten tarvitsemista palveluista muodostuisi toimiva ja tasapainoinen kokonaisuus.

Vertikaalista integraatiota ei ollut tarkoituksenmukaista ratkaista pelkästään terveyspalvelujen osalta 1.5.2011 voimaan tulleella terveydenhuoltolailla, koska merkittävä osa kansalaisista, erityisesti hyvinvointinsa tukemiseksi palveluja tarvitsevista ihmisistä, on nimenomaan sekä sosiaalipalvelujen että terveyspalvelujen tarpeessa. Tällaisia asiakas- ja potilasryhmiä ovat erityisesti ikääntyneet palvelujen tarvitsijat, päihde- ja mielenterveyspalveluja tarvitsevat sekä lapset ja perheet. On tärkeää huolehtia ihmisistä ja perheistä kokonaisuutena. Tämän vuoksi sosiaalihuollon ja terveydenhuollon integraatio tulee varmistaa yhteistoiminnan lisäksi yhteisellä palvelurakenteella.

Kolmas integraatiotaso on järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun integraatio. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun kantavan tahon tulisi pystyä rahoittamaan tehtävänsä mahdollisimman pitkälle omalla tulorahoituksellaan. Mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun kantaa kunta, tulee sen olla riittävän elinvoimainen tehtävästä suoriutuakseen. Mikäli vastuu on poikkeusmenettelynä sosiaali- ja terveydenhuoltoalueella, on se vastuussa myös rahoituksesta. Kuntien maksuosuuksien tulee tällöin muodostua yhteistä vastuunjakoa korostavasti. Järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun yhteydellä on merkittävä vaikutus myös valtionosuusjärjestelmään, jota tulee uudistaa. Tästä huolimatta on tärkeää, että kunnat ovat taloudellisesti riittävän vahvoja huolehtiakseen elinvoimaisuutensa kehittämiseen tarvittavista panostuksista ja vastuullaan olevista palveluista.

Neljäs merkittävä integraatiotaso on sosiaali- ja terveydenhuollon ja kunnan muuta toimintaa koskevan päätöksenteon yhteys. Vahva kunta, jossa palvelujen päätöksenteko yhdistyy kunnan muuhun päätöksentekoon, turvaisi parhaalla tavalla demokratian toteutumisen julkisen vallan käytössä ja voimavarojen oikeudenmukaisen jakamisen sote-palvelujen ja kunnan muiden tehtävien välillä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttaminen palvelurakenteella suoran kuntien vastuun sijaan, edellyttää, että kuntien vastuulla oleva väestön hyvinvoinnin ja terveydenedistäminen saa kunnan päätöksenteossa riittävän painoarvon..

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun käsite sekä sen toteutumisen edellytyksiä

Kuntauudistuksen päämääränä tulee olla pohjan luominen nykyisen hajautetun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ja sen rahoituksen aiheuttaman eriarvoisuuden korjaamiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun vaativuus ja laajuus edellyttävät vahvaa vastuunkantajaa. Järjestämisvastuussa olevalle taholle kuuluu omalta osaltaan vastuu väestön hyvinvoinnista ja terveydestä. Vastuuseen sisältyy:

- vastuu väestön hyvinvoinnin ja terveyden seurannasta ja edistämisestä
- vastuu julkisen vallan käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollossa
- vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen selvittämisestä
- vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisesta saatavuudesta
- vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon saavutettavuudesta
- vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantotavasta päättämisestä
- vastuu tuotannon laadusta, seurannasta ja valvonnasta
- vastuu järjestämiseen liittyvästä rahoituksesta
- vastuu voimavarojen tehokkaasta kohdentamisesta
- vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisestä.

Jotta järjestämisvastuu voisi toteutua, edellyttää se järjestämistaholta seuraavia ominaisuuksia:

- itsenäinen valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanokyky
- mahdollisuus tuotantotapojen valintaan
- mahdollisuus tosiasiallisiin poliittisesti arvoitettuihin linjausvalintoihin järjestämisvastuun toteuttamiseksi
- kyky vertikaaliseen ja horisontaaliseen yhteistyöhön
- kyky rahoittaa sosiaali- ja terveydenhuollosta merkittävä osa omalla tulorahoituksellaan
- riittävä väestöpohja palvelutarpeen ja kustannusten ennustettavuuden kannalta
- kyky ohjata kokonaisuutta ml. ennakoimattomat tilanteet.

Riittävän kokoiset vastuunkantajat pystyvät huolehtimaan ammattimaisesta ja osavasta valmisteluprosessista osana sosiaali- ja terveydenhuollon demokraattista päätöksentekoa.

Kattavan ympärivuorokautisen palvelun ylläpito vaatii aiempaa useampia erikoisosaajia päivystystehtäviin. Hallittavan tiedon lisääntyminen ja vaatimukset näyttöön perustuvista hoitopäätöksistä asettavat myös peruspalveluille uudenlaisia vaatimuksia. Laadukkaiden palvelujen yhdenvertainen toteuttaminen vaatii osaamisen varmistamiseksi suuria kokonaisuuksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on useita julkisen vallan käyttöön liittyviä erityisiä tehtäviä, mm. psykiatriisiin sairauksiin tai lastensuojeluun liittyvät itsemääräämisoikeuteen puuttuvat ratkaisut, jotka vaativat ympäri vuorokautista valmiutta. Näistä virkavastuulla huolehtiminen voidaan turvata vain riittävän kokoisilla vastuuyksiköillä, joissa henkilöstöä tulee olla riittävästi mm. esteellisyyteen liittyvien ongelmien varalle.

Tulevassa palvelujärjestelmässä tulee pystyä johtamaan palveluprosesseja kokonaisuutena niin, että asiakas voi luottaa saavansa tarvitsemansa laadukkaat palvelut asiakas-keskeisenä kokonaisuutena silloin kun niitä tarvitsee. Tämä tarkoittaa riittävää hoito- ja palveluketjujen johtamista kokonaisuutena.

Lähipalvelujen turvaaminen merkitsee lähtökohtaisesti kykyä ylipäätään huolehtia palvelujen saatavuudesta. Suurella osalla pienistä kunnista on tässä vaikeuksia. Palvelujen tarvitsijoilla ei ole näennäisestä saavutettavuudesta huolimatta tosiasiaassa palveluja edes saatavilla, jos henkilöstöä ei saada järjestettyä palvelutuotantoon. Riittävän kokoisilla vastuunkantajilla on mahdollisuus käyttää erilaisia keinoja lähipalvelujen järjestämiseen ja keskitettympien palvelujen saavutettavuuden parantamiseen. Lähipalvelujen turvaamiseksi palvelujen järjestäjän on oltava riittävän vahva pystyäkseen aidosti valitsemaan missä ja miten palvelut tarjotaan.

Palvelujen järjestäjien tulee olla riittävän vahvoja, että ne pystyvät aidosti valitsemaan erilaisista palvelujen tuotantovaihtoehdoista ja halutessaan käyttämään markkinoilta ostettavia palveluja osana järjestämisvastuutaan. Järjestäjällä tulee olla riittävä osaaminen palvelujen tuottamiseen, kilpailuttamiseen sekä valvontaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntapohjainen järjestäminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu on hallitusohjelman mukaan samalla organisaatiolla, kunnalla tai poikkeustapauksessa sote-alueella. Tavoitteena ovat vahvat kunnat, jotka pystyvät huolehtimaan tehtävistään. Vahva kunta, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksenteko yhdistyy kunnan muuhun päätöksentekoon, pystyy edistämään väestönsä hyvinvointia ja terveyttä kaikessa päätöksenteossaan. Se pystyy myös demokraattisella päätöksenteolla ratkaisemaan väestönsä tarpeiden mukaisesti järjestettävien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja kunnan muiden tehtävien vaatimat resursien allokointiin liittyvät kysymykset tarkoituksenmukaisesti. Omassa organisaatiossa sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaistalous on kunnalla paremmin hallinnassa kuin kuntien yhteistoimintarakenteissa. Siltä osin kun palvelurakenteessa käytetään erilaisia yhteistoimintaratkaisuja, on tärkeää, että niitä ohjaavat riittävän vahvat kunnat.

Kuntien ja sote-alueiden yhteisiä tehtäviä varten olisi viisi erityisvastuualuetta (Erva). Ervan tehtäviin kuuluvat vaativat keskitettävät terveyden- ja sosiaalihuollon palvelut sekä alueellaan tutkimukseen, kehittämiseen ja koulutukseen liittyviä tehtäviä. Hallitusohjelman mukaisen erva-ratkaisun tarkoituksenmukainen toteuttaminen edellyttää, että kunnat tai sote-alueet ovat riittävän vahvoja kantamaan itse päävastuun palvelukokonaisuudesta. Jos ne hallitsevat itse vain pientä osaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuudesta, muodostuu ervoista kuntien kannalta liian vahvoja itsenäisiä toimijoita, joiden johtaminen ja päätöksenteko ei seuraa kuntien tahtoa.

Hallitusohjelmaan on edellä esitetyn mukaisesti kirjattu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen toteuttamiseksi kaksitasoinen rakenne, jossa nykyiset sairaanhoitopiirit hallinnollisena palvelujen järjestäjänä lakkaavat olemasta ja samalla niiden tehtäviä on tarkoitus siirtää kuntien tai poikkeusmenettelynä sote-alueiden vastattavaksi tavoitteena mahdollisimman laaja palvelukokonaisuus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja rahoittamiseen kykenevien vahvojen kuntien tai sote-alueiden väestöpohjaa ei voida määrittää yhdellä luvulla. Riittävän laajaa väestöpohjaa kuitenkin tarvitaan, jotta saadaan aikaan väestön palvelujen tarpeen ennakoitavuuden paraneminen siten, että yksittäiset hoito- tai palvelupäätökset, esim. elinsiirto tai huostaanotto päätös, eivät heiluta kunnan talouden vakautta. Riittävän laajalla väestöpohjalla myös väestön ominaisuudet tasoittuvat niin, että kuntien palvelutarpeet muuttuvat paremmin vertailtaviksi. Suuri väestö jakaa rahoittamiseen liittyvät riskit paitsi kulu- jen heilahtelun tasoittavalla tavalla, myös kunnan tulojen heilahtelua tasoittavalla tavalla. Yksittäisten työnantajien ratkaisut eivät uhkaa kunnan palvelukykyä.

Kuntaliitto on julkaissut vuonna 2011 Itä-Suomen yliopiston kanssa tekemänsä tutkimuksen, jossa on tarkasteltu terveydenhuollon rahoituksen optimaalista väestön kokoa. Siinä todetaan, että palvelutarpeen ja kustannusten ennusteen tarkkuus on rahoitusjärjestelmän kannalta jopa tärkeämpi kuin kokonaissairastavuus. Sairastavuus johtuu alueiden välisistä eroista, joihin ei ainakaan lyhyellä tähtäimellä voi vaikuttaa. Nämä tekijät ovat suhteellisen vakaita ja niiden vaikutus vuosittaiseen vaihteluun on vähäinen. Suuri osa vuosittaisesta vaihtelusta johtuu terveysongelmien satunnaisesta ilmenemisestä ja satunnaisuuden vaikutus odotetusti vähenee tarkasteltavan väestön kasvaessa. Eri sairauksissa satunnaisten vaikutusten osuus on erilainen. Sosiaalipalvelujen, esim. lastensuojelun sijoitusten, vaihtelua ei tutkimuksessa tarkasteltu.

Terveyspalvelujen rahoitusjärjestelmät ovat kansainvälisesti helposti vertailtavissa ja Suomen kuntien keskimääräinen väestöpohja 15 795 asukasta on hyvin poikkeuksellinen suuruudeltaan. EU maista toiseksi pienin terveyspalvelujen rahoittajataho löytyy Kreikasta ja on suuruudeltaan 374 000 asukasta. Ruotsin 21 maakäräjää ovat keskimäärin 439 000 asukkaan kokoisia. Ruotsissa keskustellaan terveydenhuollon järjestämisestä vielä suuremmissa kokonaisuuksissa vakauden ja kestävyuden varmistamiseksi.

Sairaanhoito kehittyy oman rationaliteettinsa mukaan. Erikoisaloittainen osaaminen syvenee ja kapenee. Nykyisessä sairaanhoitopiirirakenteessa on nähtävissä liian pieniä sairaanhoitopiirejä huolehtimaan kattavasti erikoissairaanhoidon palveluista. Terveydenhuoltolailla säädettiin erikoissairaanhoidon tehtävien koordinoitivastuuta nykyisten erityisvastualueiden sairaanhoitopiireille sovittavaksi. Itä-Suomessa valmistellaan neljän sairaanhoitopiirin yhdistämistä yhdeksi kokonaisuudeksi, jotta erikoissairaanhoidosta pystyttäisiin tehokkaammin huolehtimaan. Terveydenhuollon kehitys johtaa jatkossa erityisesti kattavien ympärivuorokautisten päivystyspalvelujen keskittämiseen entistä harvempiin sairaaloihin. Erikoissairaanhoidon keskittäminen tulee muuttamaan pienempien sairaaloiden merkitystä järjestelmän kokonaisuudessa. Jotta hallitusohjelmaan kirjattu tavoite vertikaalisesta integraatiosta kyetään toteuttamaan, palvelujen järjestäjän täytyy olla niin suuri, että se kykenee itsenäisesti kantamaan vastuun mahdollisimman laajasta kokonaisuudesta tai vähintään aidosti ohjaamaan sote-aluettaan. Vaikka vain osa nykyisten sairaanhoitopiirien tehtävistä

on tarkoitus siirtää ervatasolle, on siirrettävä osa kuitenkin resursoinnin osalta vaativinta ja kuntien tai sote-alueiden tulee omata riittävä asiantuntemus ja johtamiskyky, jotta ne kykenevät ohjaamaan kokonaisuutta myös Ervan osalta. Jotta kunnat tai sote-alueet kykenisivät tosiasiaissa ohjaamaan Ervaa, tulee myös Erva-kohtaisen kuntamäärän olla riittävän pieni.

Palvelujärjestelmässä on valmiina olemassa riittävästi erikoissairaanhoidon kapasiteettia. Kuntarakennatarkaisulla ja siihen pohjaavalla palvelurakenneratkaisulla ei saa aiheuttaa ylimääräistä investointitarvetta palvelurakenteeseen. Kuntaudistus ja palvelurakenne tulee toteuttaa siten, että ehkäistään erikoissairaanhoidon kilpavarustelukanusten syntymisen.

Kuntien talous sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen näkökulmasta

Hallitusohjelmaan kirjattu, erityisesti terveydenhuoltoa koskeva, vertikaalinen integraatio perustason ja erityistason välillä edistää merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaiskustannusten hallittavuutta ja toisaalta samalla parantaa nykyisin heikon perustason asemaa osana kokonaisuutta. Vahva kunta, joka vastaa laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudesta, hallitsee myös sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia omalla päätöksenteollaan itse tai yhdessä toisten vahvojen kuntien kanssa. Nykyisessä palvelurakenteessa sairaanhoitopiirien kuntayhtymien kuntalaskutus perustuu palvelujen käyttöön ja ennalta sovittuihin palveluhinnastoihin. Yksittäinen kunta ei pysty hallitsemaan hallinnollisilla päätöksillään erikoissairaanhoidon kustannuksia. Näiden kustannusten kasvaessa yli ennakoidun, kunnat joutuvat säästämään oman budjettikurin piirissä olevista tehtävistä. Tämä näkyy muun muassa perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon kurjistumisena.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset riippuvat lisäksi kuntalaisten palvelutarpeista. Palvelutarpeiden tulevaisuuden kehityksen lisääntymistä on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin luvussa 4.1. Tässä yhteydessä tarkastellaan miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeisiin liittyvät merkittävät väestökohtaiset erot vähenisivät väestöpohjan kasvattamisen myötä.

Vuoden 2010 tietojen perusteella nykyisessä kuntarakenteessa Manner-Suomen kuntien väestö vaihtelee 804 asukkaasta 588 549 asukkaaseen (732 kertainen ero), huoltosuhde vaihtelee 40 - 91 välillä (2,3 kertainen ero), 75 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä vaihtelee 3% ja 20% välillä (6,9 kertainen ero) ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen alle 18-vuotiaiden osuus ikäluokastaan vaihtelee välillä 0%-5%. Eniten toimeentulotukeen käyttävä kunta käyttää 211 euroa asukasta kohti laskettuna, kun vähiten käyttävä kuluttaa 7 euroa asukasta kohti (30,1 kertainen ero). Sosiaali- ja terveydenhuollon nettomenot asukasta kohti kunnittain vaihtelevat 4 192 euron ja 2 323 euron välillä (1,8 kertainen ero).

Nykyisten kuntien mahdollisuudet rahoittaa sosiaali- ja terveystalonsa vaihtelevat samoin voimakkaasti. Suurimmat verotulot asukasta kohti (6 250€) olivat 3,4 kertaiset verrattuna pienimpiin (1 833€). Näitä rahoitusmahdollisuuksien epätasaisuuksia kompensoitiin kuntien valtionosuuksilla, joista asukasta kohti suurimpien (4 212€) ero pienimpiin (-13€) oli radikaali. Kuntien velkaantuminen vaihtelee myös suuresti. Maassa on muutamia kuntia, joilla ei ole velkaa lainkaan, toisaalta kahdella kunnalla on yli 5 500 euroa velkaa asukasta kohti laskettuna.

Kuntien taloudelliset mahdollisuudet rahoittaa vastuullaan olevat tarvevaatimuksiltaan eroavat tehtävänsä vaihtelevat hyvin voimakkaasti ja valtionosuusjärjestelmällä on näin merkittävien erojen vallitessa vaikea huolehtia yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta koko maassa.

Kuntakoon vaikutusta edellä esitettyihin paikallisiin eroihin voidaan havainnollistaa esimerkiksi siten, että jos kunnan väestökokoja kasvatettaisiin laskennallisesti maakuntien²¹ kokoisiksi (nykykuntien mukaiset vertailuluvut suluissa), laskevat erot huoltosuhteessa vuoden 2010 tietoja käytettäessä 1,3 kertaiseksi (2,3), 75 vuotta täyttäneiden osuudessa 1,9 kertaiseksi (6,9), toimeentulotuen käytössä 3,1 kertaiseksi (30,1) ja sosiaali- ja terveydenhuollon nettomenot tasoittuvat kokonaan 1,1 kertaiseksi (1,8). Rahoituspuolella erot verotuloissa asukasta kohti pienenevät 1,5 kertaiseksi (3,4).

Kasvattamalla sote-järjestäjän väestöä vähennetään siis Suomen oloissa merkittävästi sekä väestön palvelutarpeeseen että rahoituskykyyn liittyviä kuntien välisiä eroja. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaaminen kohti kansallisesti yhdenvertaista palvelujärjestelmää käytällin mahdolliseksi. Valtionosuusjärjestelmää tarvitaan tästä huolimatta edelleen tasamaan maan eri alueiden välisiä mahdollisuuksia tehtäviensä hoitamiseen, mutta tarvetekijöiden tasoittuessa ja kuntatalouden vakautuessa valtionosuusjärjestelmää on mahdollisuus yksinkertaistaa perustaltaan ja kehittää palvelujärjestelmän tehokkuutta sekä mahdollisesti tulevaisuudessa myös vaikuttavuutta tukevaksi. Tämän kaltainen ratkaisu tukee siten merkittävästi hallitusohjelman kirjausta kuntatalouden kestävyiden kehittämisestä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistaminen on välttämätöntä. Palvelujen tulee olla laadukkaita ja niiden saatavuus yhdenvertaista koko maassa. Palvelujärjestelmän uudistamisessa on tärkeintä jo pitkälti toteutetun sosiaalihuollon ja terveydenhuollon integroimisen lisäksi yhdistää samaan rakenteeseen mahdollisimman laajasti perustason ja erityistason tehtäviä. Erityisen tärkeää on ikääntyneiden palvelujen uudenlainen haltuunotto suurten ikäluokkien lähestyessä vanhuspalveluikää. Tämä merkitsee järjestämisvastuun kantajalle merkittävästi nykyistä suuremman väestöpohjan vaatimusta. Kuntaudistus on tarpeen tukemaan palvelurakennemuutusta, jotta kuntien tosiasiallinen ohjausvaikutus toteutuisi silloinkin, kun järjestämisvastuussa on sote-alue.

²¹ Tässä yhteydessä on valittu maakunnittainen tarkastelu, koska osassa II on valittu maakuntaperusteinen esitystapa ja maakunnittaiset tiedot ovat tilastoituina käytettävissä.

4.3.2 Sivistyspalvelut

Opetustoimi

Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Lisäksi kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin. Kunta voi järjestää palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne rekisteröidyltä 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. Peruskoulut ovat pääasiassa kuntien ylläpitämiä. Kuntien ylläpitämiä peruskouluja oli vuonna 2010 yhteensä 2 837 ja kuntayhtymien 11. Muiden ylläpitämiä kouluja oli yhteensä 128. Peruskoululaisista vain noin kaksi prosenttia mutta lukumääräisesti kuitenkin 14 000 lasta opiskelee vuosittain muussa kuin omassa kotikunnassa.

Perusopetuksessa noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita. Valtioneuvosto päättää perusopetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppilaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilainohjaukseen (tuntijako) ja Opetushallitus opetussuunnitelman valtakunnallisista perusteista. Opetustoimen henkilöstön kelpoisuudesta säädetään erikseen. Edellä sanottu koskee pääpiirteissään myös luvanvaraista eli lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi lukiolain (629/1998) 3 §:n mukaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan lukiokoulutuksen järjestämiseen. Lukio-opetuksen järjestäminen on siten kunnan vapaaehtoinen tehtävä. Lukiolain 4 §:ssä määritellään koulutuksen järjestämisluvan myöntämisen edellytykseksi, että koulutus on tarpeellista ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi näiden edellytysten toteutumista järjestämislupapäätöksiä tehdessään. Lukiokoulutusta voidaan, sen mukaan kuin ministeriö päättää, järjestää myös valtion oppilaitoksessa. Kuntien ylläpitämiä lukioita oli vuonna 2010 365 ja kuntayhtymien 15. Muiden ylläpitämiä lukioita oli yhteensä 46. Lukiolaisista noin viidennes opiskelee muussa kuin omassa kotikunnassa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 8 §:n (1391/2001) mukaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle luvan koulutuksen järjestämiseen. Ammatillista koulutusta voidaan, sen mukaan kuin ministeriö päättää, järjestää myös valtion oppilaitoksessa. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:ssä määritellään koulutuksen järjestämisluvan myöntämisen edellytykseksi, että koulutus on tarpeellista ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämiselle on vuoden 2012 loppuun voimassa olevassa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädetty väestöpohjavaati-

mus, joka on vähintään noin 50 000 asukasta. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjistä enemmistö oli yksityisiä vuonna 2011. Yksityisiä järjestäjiä oli 87, kuntayhtymiä 39 ja kuntia 12. Valtio ylläpitää yhtä oppilaitosta. Ammatillisen koulutuksen opiskelijoista yli puolet opiskelee muussa kuin omassa kotikunnassa.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäminen on ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) 4 §:n (1392/2001) mukaan luvanvaraista samalla tavoin kuin ammatillinen peruskoulutus. Vuoden 2011 alussa lisäkoulutusta järjesti 132 yksityistä yhteisöä tai säätiötä, 12 kuntaa ja 39 kuntayhtymää sekä valtio.

Vapaa sivistystyön järjestäjinä toimivien kansalaisopistojen ylläpitäjistä 169 oli kuntia, 2 kuntayhtymiä ja 26 yksityisiä vuonna 2010.

Opetustoimesta aiheutuvat vaatimukset kuntarakenteen kehittämiseksi

Kunnalla on perusopetuksen ja lukiokoulutuksen pääasiallisena järjestäjänä oltava taloudelliset edellytykset huolehtia lainsäädännön ja opetussuunnitelman mukaisesta opetuksesta, oppilashuollon palveluista erityisopetuksesta ja muista tukipalveluista, henkilöstön osaamisesta, turvallisesta ja terveellisestä opiskeluympäristöstä sekä toiminnan kehittämisestä siten, että yhtäläiset mahdollisuudet sivistykseen ja maksuttomaan koulutukseen toteutuvat. Yhdenvertaisuuden toteutumisen tilannetta on tarkasteltu erilaisten seurantatietojen ja selvitysten valossa luvussa 4.3.4. Yhdenvertaisuuden toteutumisessa voi arvioida olevan puutteita, jotka kuitenkin johtuvat tavallisimmin kunnan valitsemista toteutustavoista eivätkä selity ainakaan yksinomaan taloudellisilla tekijöillä. Pie-nissä kunnissa syynä puutteisiin voi myös olla se, että moninaisia tehtäviä hoidetaan pienillä henkilöresursseilla.

Kuntien taloudellisen tilanteen heikkeneminen aikaisemmin kuvatulla tavalla ja erityisesti kuntien välisten erojen kasvu uhkaavat heikentää radikaalisti kuntien taloudellisia edellytyksiä koulutuspalvelujen yhdenvertaiseen järjestämiseen. Kuntien ylläpitämien peruskoulujen oppilaskohtaiset käyttökustannukset vaihtelevat huomattavasti. Vuonna 2010 kustannukset olivat koko maan keskiarvona 7 127 euroa oppilasta kohti. Alhaisin oppilaskohtainen kustannus oli Marttilassa (5253 euroa) ja korkein Pelkosenniellä (15 658 euroa). Vaihteluväli oli siten 10 405 euroa. Valtionosuusjärjestelmällä tasataan huomattavasti kuntien mahdollisuuksia tehtäviensä hoitamiseen. On kuitenkin epätodennäköistä, että valtionosuusjärjestelmällä pystyttäisiin tasoittamaan näköpiirissä olevia kasvavia kuntien välisiä eroja riittävästi. Sen sijaan on pyrittävä mm. kuntarakennetta kehittämällä vaikuttamaan siihen, että kuntien väliset erot tasoittuvat.

Lapsi- ja nuorisokäluokkien pienentyessä on tärkeä seurata koulutuksen saavutettavuutta. Perusopetuksen alueellista saavutettavuutta on seurattu vuodesta 2002 alkaen. Koulujen määrä on vähentynyt vuosittain keskimäärin sadalla ja erityisesti pieniä kouluja on lakkautettu ja yhdistetty. Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus on pysynyt koko seuranta-ajan 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. Etelä-

Suomessa osuudet olivat 96 ja 87 prosenttia ja Itä-Suomessa 85 ja 67 prosenttia. 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 tarkasteluajana 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. Esi- ja perusopetus tulee jatkossakin turvata lähipalveluna. Perusopetuslain mukaan oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia tai jos hän on täyttänyt 13 vuotta, enintään kolme tuntia.

Lukioverkossa ei toistaiseksi ole tapahtunut suuria muutoksia. Lukiokoulutuksen maantieteellinen saavutettavuus on pysynyt varsin samanlaisena niinä kolmena vuonna kun sitä on seurattu. Vuonna 2010 Manner-Suomen alueella 86 prosentilla 16 vuotiasta oli enintään kymmenen kilometrin etäisyydellä asuinpaikastaan lukiokoulutuksen opetuspaikka. Heikointa saavutettavuus oli Itä-Suomessa ja Lapissa. Enintään kymmenen kilometrin päässä lukion opetuspaikasta asui 92 prosenttia Etelä-Suomen, 74 prosenttia Itä-Suomen ja 78 prosenttia Lapin kuntien 16 vuotiasta. Kasvatettaessa tarkasteluetaisyyttä 30 kilometriin oli saavutettavuus 98 prosenttia koko maassa. Alhaisin se oli Lapissa, jossa osuus oli 93 prosenttia.

Nuorisoi-ikäluokkien pieneneminen johtaa lähivuosina väistämättä myös lukioverkon harvenemiseen. Hallitusohjelman linjausten mukaisesti lukion rahoitusperusteita uudistetaan hallituskaudella siten, että se turvaa ikäluokkien pienentyessä lukiokoulutuksen laadun ja alueellisen saavutettavuuden myös etäopetusta hyödyntäen. Kontaktiopetuksen säilyessä ensisijaisena ja pääsääntöisenä opetusmuotona hyödynnetään etäopetuksen tarjoamat mahdollisuudet opetustarjonnan turvaamisessa ja opetuksen monipuolistamisessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistää toisen asteen koulutuksen saatavuuden varmistamiseksi toimenpideohjelman.

Peruskoulu- ja lukioverkon hallittu sopeuttaminen niin, että koulutuksen saavutettavuus pystytään turvaamaan, edellyttää nykyisiä kuntia laaja-alaisempaa tarkastelua.

Ammatillisen koulutuksen toimintakokonaisuus käsittää ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen. Peruskoulutuksen rahoituksesta vastaavat kunnat ja valtio, lisäkoulutuksen julkisesta rahoituksesta valtio. Opetus- ja kulttuuriministeriö on suositellut, että ammatillisen koulutuksen kokoamista jatketaan kaikki nuorten ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen palvelut kattavien alueellisten järjestäjäorganisaatioiden muodostamiseksi. Ammatillinen koulutus on pääosin seutukunnallisiin tai maakunnallisiin tarpeisiin suunnattua ja monelta osin valtakunnallista ja toimialakohtaista. Ammatillisen koulutuksen järjestäjillä on keskeinen rooli alueellisiin ja toimialakohtaisesti myös valtakunnallisiin koulutustarpeisiin vastaamisessa ja koulutuksen kehittämisessä, koska ammatillisen koulutuksen järjestäjä päättää järjestämislupansa puitteissa toimintansa organisoimisesta ja koulutustarjontansa suuntaamisesta. Koulutuksen valtakunnallisuus korostuu erityisesti lisäkoulutuksessa ja oppisopimuskoulutuksessa, joiden osalta koulutuksen järjestämisluvassa ei määrätä koulutuspaikkakun-

taa tai aluetta. Koulutuksen järjestäjän vastuulla on, että sen tuottamat koulutuspalvelut vastaavat elinkeino- ja muun työelämän eri toimialojen sekä yksilöiden tarpeisiin omalla toiminta-alueella. Edellä mainitusta johtuen ammatillisen koulutuksen järjestäjäjärjestelmällä on tarpeen tarkastella kuntaa laajempaan kokonaisuuteen.

Ammatillisen koulutuksen järjestämiseen liittyvät vaatimukset ja edellytykset vaihtelevat alakohtaisesti. Toimiala- ja ammattialakohtaiset erityispiirteet ja osaamisvaatimukset vaikuttavat siihen, millaisia vaatimuksia kohdistuu opetushenkilöstön osaamiseen, oppimisympäristöihin, opetusjärjestelyihin sekä koulutuksen edellyttämiin tiloihin, laitteisiin ja kalustoon. Esimerkiksi tekniikan ja liikenteen alalla sekä luonnonvara-alalla on monia tutkintoja ja koulutusohjelmia, joiden järjestäminen edellyttää erittäin merkittäviä investointeja laitteisiin ja kalustoon sekä opetushenkilöstön osaamiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi metsäkoneenkuljettajakoulutus, maanrakennusalan koulutus, kuljetusalan koulutus ja kaivosalan koulutus. Näiden, ja useiden muiden työvoimatarpeeltaan suhteellisen pienten, mutta kansantalouden kannalta tärkeiden erityisalojen koulutuksen tarjonnan turvaaminen edellyttää, että koulutus keskittyy muutamille vahvoille järjestäjille, jotka palvelevat valtakunnallista tarvetta. Eri alojen koulutustarpeisiin vastaaminen edellyttää, että koulutuksen järjestäjät ovat riittävän suuria tai muutoin vahvoja ja profiloituneita toimijoita. Koulutuksen alakohtaisista eroista johtuen koulutuksen järjestäjällä on oltava riittävät edellytykset varmistaa ja kehittää eri alojen koulutusta sekä tehdä pitkäjänteisesti koulutuksen työelämävastaavuuden varmistamisen edellyttämiä investointeja.

Ammatillisen koulutuksen palvelujen järjestämisedellytyksiin vaikuttaa merkittävästi myös ammatillisen opiskelijakunnan monimuotoisuus. Opiskelijakunta ulottuu ammatillisista huippuosaajista erityistä tukea tarvitseviin. Opiskelijoiden ominaisuudet, opiskeluvaihtoehdot, aikaisempi osaaminen ja koulutustarpeet vaihtelevat suuresti. Esimerkiksi erityisopiskelijoiden määrä ja osuus ammatillisen koulutuksen opiskelijoista on kasvanut koko 2000-luvun ajan. Kun 2000-luvun alussa erityisopiskelijoita oli alle 10 000, oli vuonna 2010 erityisopiskelijoiden määrä noin 21 000, mikä oli noin 14 prosenttia ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoista. Opiskelijakunnan monimuotoisuus yhdessä työelämän osaamistarpeiden muutosten kanssa edellyttävät, että koulutuksen järjestäjien tulee suunnitella ja järjestää koulutuspalvelut yhä enemmän opiskelijoiden ja myös työpaikkojen yksilöllistytävien tarpeiden pohjalta.

Koulutuksen työelämä- ja asiakaslähtöisyydestä seuraa, että työelämäyhteistyö on keskeisessä roolissa ammatillisen koulutuksen vaikuttavuuden, osuvuuden ja laadun kannalta. Työpaikalla tapahtuva opiskelu on keskeinen osa kaikkea ammatillista koulutusta, niin nuorten kuin aikuisten osalta. Työelämäyhteistyö on edellytys sille, että koulutuksen järjestäjät saavat relevanttia ohjaus- ja ennakkointitietoa koulutustarjonnan suuntaamiseksi ja mitoittamiseksi alueen työelämän tarpeiden mukaisesti. Työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä tapahtuva tavoitteellinen opiskelu on edellytys sille, että ammatillinen koulutus vastaa mahdollisimman hyvin työelämän osaamistarpeisiin. Työelämäsuhteet luovat myös perustan kehittää koulutuksen toteuttamismuotoja, opiskelijalähtöisiä opetusjärjestelyjä ja työelämälähtöisiä oppimisympäristöjä. Työelämälähtöisyyden vahvistaminen edellyttää koulutuksen järjestäjältä asiakaslähtöisiä ja reagoitiverkkeitä toimintamalleille sekä tiivistä vuoropuhelua yritysten ja muiden työpaikkojen kanssa.

Ammatillisen koulutuksen ohjausjärjestelmän keskeiset elementit ovat järjestämislupamenettelyyn perustuva säätelijärjestelmä ja siihen kiinteästi liittyvä rahoitusjärjestelmä, joka turvaa keskimääräistä kalliimman koulutuksen tai erityisopetuksen järjestämisedellytykset. Keskeisenä lähtökohtana on toiminnan ja talouden kiinteä yhteys koulutuksen järjestämisessä. Rahoitusjärjestelmä ohjaa ammatillisen koulutuksen tarjonnan suuntautumista työelämän eri alojen tarpeisiin vastaavasti, koska yksikköhinnat määritetään työelämän ja toimialojen koulutuskustannusten perusteella. Järjestelmä ottaa huomioon keskimääräistä kalliimmat ja kansantalouden kannalta tärkeiden alojen koulutustarpeen.

Ammatillisen koulutuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän tulee jatkossakin turvata koulutuksen järjestäjille edellytykset mitoittaa ja kohdentaa koulutuksen tarjonta asiakaslähtöisesti elinkeinoelämän eri toimialojen osaamis- ja työvoimatarpeiden mukaisesti elinikäisen oppimisen periaatteella. Sen tulee lisäksi tukea ammattikoulutuksen järjestämismuotojen tarkoituksenmukaista ja joustavaa käyttöä ja luoda ennakoitavat ja vakaat edellytykset koulutuksen järjestäjien toiminnalle. Järjestelmän tulee turvata tasapuolisesti eri ylläpitomuotojen, kuntien, kuntayhtymien ja yksityisten koulutuksen järjestäjien toiminnan rahoitus. Lisäksi sen tulee kannustaa tulokselliseen ja tehokkaaseen toimintaan.

Ammatillisen koulutuksen palvelukyvyyn vahvistamista ja rakenteellista kehittämistä tulee jatkaa tavoitteena elinvoimainen ja toimintakykyinen järjestäjäverkko. Sen runko muodostuu monialaisista koulutuksen järjestäjistä, joita täydentävät alakohtaisesti tai muulla tavoin profiloituneet ja järjestämisedellytyksiltään vahvat koulutuksen järjestäjät. Samalla huolehditaan siitä, että koulutusvolyymin vähentämisestä ja alueellisesta ja alakohtaisesta uudelleenkohdentamisesta huolimatta ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat työelämän ja yksilöiden osaamistarpeisiin vastaamisen kannalta riittävän vahvoja toimijoita. Ammatillisen koulutuksen toiminta-alueen tarkastelu on jatkossakin pääsääntöisesti kuntaa laajempi.

Ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen palvelukyvyyn vahvistaminen edellyttää tulevaisuudessa laaja-alaisia ja koordinoituja toimenpiteitä. Niiden tavoitteena on vahvistaa koulutuksen vaikuttavuutta ja laatua, lisätä palveluiden asiakaslähtöisyyttä ja työelämävas- taavuutta sekä varmistaa elinikäistä oppimista tukevien työelämän ja yksilöiden tarpeisiin vastaavien koulutus- ja kehittämispalveluiden saatavuus maan eri osissa ja molemmissa kieliryhmissä. Koulutuspalvelujen tuottamisen kustannustehokkuutta on lisäksi parannettava sen ohella, että järjestäjäverkon rakenteita edelleen vahvistetaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tarkoituksena on valmistella ammatillisen koulutuksen palvelukyvyyn vahvistamisen ja rakenteellisen kehittämisen toimenpideohjelma vuoden 2012 aikana. Ministeriö tulee kuulemaan valmistelun eri vaiheissa ammatillisen koulutuksen järjestäjiä ja keskeisiä sidosryhmiä.

Kuntien taloudellisen tilanteen heikkeneminen ja kuntien välisten erojen kasvu uhkaavat heikentää radikaalisti kuntien taloudellisia 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. Vahvempien kuntien muodostuminen selkeyttää ammatillisen koulutuksen järjestäjäorganisaatioiden omistajarakenteita ja antaa puitteet järjestäjäverkon johdonmukaiselle kehittämiselle ja vahvistamiselle. Kuntien vahvistuminen tukee siten työelämälähtöisten järjestäjäorganisaatioiden muodostumista.

Kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi

Yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen²². Kunnan tehtävänä on kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen. Kunta voi järjestää kirjasto- ja tietopalvelut itse taikka osittain tai kokonaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai muulla tavoin. Kunta vastaa siitä, että palvelut ovat kirjastolain mukaisia. Kunnan tehtävänä on myös edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Kunnan tehtävänä on myös järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla²³. Niinikään kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa, tukemalla kansalaistoimintaa, tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät²⁴.

Myös nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Nuorisotyön palveluja voidaan tuottaa myös alueellisesti kuntien yhteistyönä. Kunnan nuorisotyöhön ja -politiikkaan kuuluvat nuorten kasvatuksellinen ohjaus, toimintatilat ja harrastusmahdollisuudet, tieto- ja neuvontapalvelut, nuorisoyhdistyksien ja muiden nuorisoryhmien tuki, liikunnallinen, kulttuurinen, kansainvälinen ja monikulttuurinen nuorisotoiminta, nuorten ympäristökasvatus sekä tarvittaessa nuorten työpajapalvelut ja etsivä nuorisotyö tai muut paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivat toimintamuodot.²⁵

²² Kirjastolaki (904/1998)

²³ Kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki (728/1992)

²⁴ Liikuntalaki (1054/1998)

²⁵ Nuorisolaki (72/2006)

Kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimesta aiheutuvat vaatimukset kuntarakenteen kehittämislle

Kirjasto-, kulttuuri- ja nuoriso- ja liikuntatoimen palvelut ovat luonteeltaan jokapäiväisiä lähipalveluita ja ne liittyvät kaikkien väestöryhmien arkeen. Palveluiden saavuttamisen edellytyksenä on niiden sijainti käyttäjien kodin, opiskelu- tai työpaikan läheisyydessä.

Erityisesti kirjasto-, kulttuuri- ja liikuntapalveluissa on tyypillistä, että niitä käytetään runsaasti yli kuntarajojen. Suuremmilla kunnilla on paremmat edellytykset tarjota laajat ja monipuoliset toimialan palvelut. On tarkoituksenmukaista, että toimialan palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu ja palveluiden käyttäjät ovat oikeassa suhteessa toisiinsa.

Laadukkaiden ja yhdenvertaisten kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntatoimen palvelujen järjestämisen edellytyksenä on riittävä taloudellinen ja toiminnallinen vakaus. On tärkeää, että kunnassa on eri toimialojen osalta vastuullinen päätoiminen taho/viranomainen, joka organisoii kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluiden tuottamisen ja jakelun. Aivan pienessä kunnassa vähäiset henkilöresurssit menevät välttämättömiin hallinnollisiin tehtäviin eikä palvelujen kehittämislle jää tilaa. Tämä koskee myös pienten kuntien kirjastopalveluja, joissa kriittisenä tekijänä on erityisesti pätevän henkilöstön rekrytoiminen.

Erityisesti kirjasto- ja liikuntapalveluissa korostuu niiden luonne lähipalveluna myös ikääntyvän väestön osalta. Esimerkiksi yleinen kirjasto on peruspalveluna lähipalvelu, jonka käytön mahdollistaa läheisen sijainnin lisäksi joustavat aukioloajat. Kiinteitä toimipaikkoja täydennetään pitkien etäisyyksien alueilla välttämättömillä kirjastoautopalveluilla. Näin ollen kaikissa tilanteissa pelkästään palvelun sijainnilla ei ole määräävää asemaa. Kirjastoissa tehdään lisäksi hyvin paljon vapaaehtoista yhteistyötä yli kuntarajojen. Yhteistyön syntyyn ovat vaikuttaneet kirjastokäyttäjien tarpeet, saavutetut rationaalisoitthyödyt ja toiminnalliset säästöt.

Sen sijaan teatteri-, orkesteri- tai museopalvelut ovat yleisesti luonteeltaan alueellisia palveluja, vaikka toiminnan ylläpitäjänä on useimmiten yksittäinen kunta. Myös näissä palveluissa nykyistä suuremmat kunnat tasaisivat ylläpitovastuuta.

Kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelujen näkökulmasta sopiva kuntarakenne on sellainen, jossa toimialan palvelut ovat kaikkien kuntalaisten saavutettavissa tai että palvelujen tarjoamisen ja saamisen muotoja on kehitetty erilaisin tavoin. Perus-/lähipalveluiksi määriteltujen palvelujen osalta (esim. kirjasto, uimahalli) kohtuulliset etäisyydet tulee määritellä erikseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön yleisten kirjastojen laatusuosituksessa palvelujen hyvä saatavuus saavutetaan, kun suurimmalla osalla asukkaista on matkaa kirjastoon alle kaksi kilometriä tai kirjastoon on muutoin kohtuullinen matkustusaika (alle puoli tuntia). Muissa palveluissa, esim. taide- ja kulttuurilaitosten palveluiden tuotannossa ja jakelussa voidaan vahvistaa ja monipuolistaa kiertuetoimintaa siten, että esityksiä viedään eri puolille laajempaa seutu- tai maakuntaa (tai uutta suurempaa kuntaa) ja myös erilaisiin toiminnallisiin yhteisöihin (esim. hoitolaitokset, koulut, jne.). Vastaavasti palveluiden saavutettavuutta voidaan lisätä järjestämällä yleisökuljetuksia esityksiin, uimahalleihin ja erilaisiin liikunta-, nuoriso- ja kulttuuritoimen tilaisuuksiin. Tässä viranomaistoiminnan ohella paikallisilla järjestöillä, yhdistyksillä ja vapaaehtoistyön toimijoilla voi olla keskeinen rooli.

Kunnissa tarjottaviin - joko kunnan itsensä tuottamiin tai kunnan muutoin järjestämiin tai kunnassa muutoin tarjottuihin - kulttuuripalveluihin on tarpeen lukea myös vapaan sivistystyön, erityisesti kansalaisopistojen tarjoamat kulttuuri- ja taidekasvatuspalvelut samoin kuin muut taidekasvatuspalvelut, erityisesti taiteen perusopetuspalvelut. Erityisesti kansalaisopistojen tarjonta lisää harrastusmahdollisuuksia kunnissa, joissa muita harrastuspalveluja ja kulttuuritarjontaa on vähän. Kansalaisopistot aktivoivat ja antavat puitteita myös alueensa kansalaisten oman aloitteellisuuden kanavoimiselle.

Suuremmat kunnat pystyvät nykyistä kuntarakennetta paremmin koordinoimaan ja järjestämään monipuoliset kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut väestön hyvinvoinnin, työssä jaksamisen, osallisuuden ja hyvän elämän edistämiseksi sekä sosiaalisen ja tiedollisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Myös väestörakenteen muutokset ja lisääntyvä monikulttuurisuus voidaan ottaa paremmin huomioon palvelujen kehittämisessä.

4.3.3 Tekniset ja ympäristöpalvelut

Maankäytöstä päättäminen on eräs merkittävimmistä kuntien itsehallintoon kuuluvista tehtävistä. Maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohtana on kuntien valta ja vastuu oman alueensa maankäytön suunnittelusta, jota korostetaan vaatimuksella riittävistä voimavaroista ja asiantuntemuksesta. Käytännössä kuntien kaavoitusresursseissa on kuitenkin suurta vaihtelua ja erityisesti pienet kunnat hankkivat kaavasunnitelmansa pääosin konsulteilta. Jokaisessa yli 6 000 asukkaan kunnassa pitää maankäyttö- ja rakennuslain mukaan olla kaavoitustehtävien hoidosta vastaava kaavoittaja. Tätä pienempien kuntien osalta maankäytön ja rakentamisen ohjausta on valtion toimesta tuettu aluearkkitehtitoiminnaalla, jonka piirissä vuonna 2011 oli 24 kuntaryhmässä yhteensä 62 kuntaa.

Kunnan velvollisuudesta huolehtia rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan säädetään myös maankäyttö- ja rakennuslaissa. Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä laissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Rakennusvalvonnan tehtävänä on huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan lakien, asetusten ja määräysten lisäksi kaavaa ja kunnan rakennusjärjestystä.

Rakennusvalvonnan kehittämistarpeita on selvitetty viime vuosina laajasti. Esille ovat nousseet rakennushankkeiden vaativuuden ja säännösten monimutkaistumisen vuoksi mm. erityisosaamisen riittävyys, käytäntöjen ja säädösten tulkintojen yhtenäisyys sekä toiminnan yleinen tehostaminen. Laajaa ja monipuolista rakennusvalvonnan asiantuntemusta, erityisosaamista ja erikoistumista rakennusvalvonta voi tarjota vain suurempien yksiköiden avulla. Riittävien ja monipuolisten henkilöresurssien avulla rakennusvalvontatoimi kykenee vastaamaan myös muihin haasteisiin kuten käytäntöjen ja tulkintojen yhtenäistämiseen. Tärkeä keino toiminnan tehostamiseen on siirtyminen sähköiseen asiointiin.

Myös hallitusohjelmassa on tavoite koota rakennusvalvontaa nykyistä suuremmiksi alueelliseksi yksiköiksi. Riittävän palvelutason turvaamiseksi rakennusvalvontayksikön minimikokona pidetään 4-7 asiantuntijahenkilötyövuoden yksikköä. Suurissa ja keski-suurissa kaupungeissa asiantuntemuksen mitoitus vaihtelee tällä hetkellä 1,3-2 htv/10 000 asukasta. Tällä rakenteella rakennusvalvontayksikön minimiväestöpohja olisi vähintään 20 000 asukasta, vilkkaan rakentamisen alueilla vielä tätäkin suurempi.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kuuluu muissa laissa säädettyjen tehtävien lisäksi mm. ympäristönsuojelun suunnittelu ja kehittäminen, ympäristön tilan seuranta, ohjaus, tiedotus, valistus ja koulutus sekä yhteistyön edistäminen. Viranomainen toimii myös mm. jätelain, vesihuoltolain ja vesilain mukaisena valvontaviranomaisena. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on valvontaviranomaisena kunnan haja-asutuksen jätevesien vaatimukset täyttävän käsittelyn toteuttamiseksi. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväkokonaisuus voidaan hoitaa myös useamman kunnan yhteistyönä ja käytännössä resurssiongelmista johtuen näin usein tapahtuukin.

Asumisen lainsäädännössä kunnille määrätyt tehtävät liittyvät valtion tukemaan asuntotuotantoon tai asumiseen liittyvien muiden tukien myöntämiseen sekä asukasvalintaan. Asuntotarjontaan sekä asumisen laatuun ja hintaan kunnat vaikuttavat lisäksi maankäyttöpolitiikalla eli maapolitiikalla ja kaavoituksella sekä ohjaamalla asuntotuotannon rakennetta ja hallintamuotoja sekä asuinalueiden sijaintia. Yhteisvastuullisen asuntopolitiikan puute korostuu kaupunkiseuduilla, jossa vaikeimmin asutettavat väestöryhmät jäävät usein keskustaajungin haasteeksi.

Nykyistä suuremmat kunnat turvaisivat paremmin myös muiden kunnallisten palveluiden, kuten teknisten ja ympäristöpalveluiden tehtäväkokonaisuuksien hoitamisen. Suuremmilla kunnilla olisi esimerkiksi paremmat henkilöstövoimavarat ja asiantuntemus sekä nykyistä paremmat mahdollisuudet huolehtia toiminnan yleisestä tehostamisesta ja kehittämisestä.

4.3.4 Kuntapalvelut ja kansalaisten yhdenvertaisuus

Sosiaali- ja terveydenhuolto

Nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne on pirstaleinen, sen kokonaisuuden johdettavuus ja ohjattavuus on heikko ja se aiheuttaa osaltaan väestön terveyden eriarvoisuutta. Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen nykyisellä hajanaisella kuntarakenteella on aiheuttanut palvelujen eritasoista kehittymistä. Erikoiset kunnat ovat olleet vastuussa perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista suoraan ja erikoissairaanhoidon palveluista yhdessä osana kuntayhtymää. Kehittymisen eritasoisuutta on peruspalvelujen lisäksi myös erikoissairaanhoidon palveluissa, joissa sairaanhoitopiirien keskussairaaloiden lisäksi myös pienissä alueellisissa sairaaloissa on pyritty ylläpitämään erikoissairaanhoidon palvelutuotantoa.

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 ympäri vuorokautista palvelua. Pisimmillään perusterveydenhuollon ympäri vuorokautiseen päivystykseen matkat ovat Keski-Suomessa kuntakeskusten välimatkalla mitattuna yli 160 kilometriä.

Lääkäritilanne terveyskeskuksissa vaihtelee. 80 prosenttia väestöstä asuu alueella, jossa terveyskeskuslääkäri virat on täytetty tai vajeus on alle 10 prosenttia. Tämä ei vielä kerro kuitenkaan terveyskeskuksen lääkärimitoituksen riittävydestä. Ääritilanteet on nähtävissä Kainuussa ja Kymenlaaksossa. Kainuussa, jossa terveyskeskuslääkäri virkoja 10 000 asukasta kohti on eniten, niitä on 8,6 kun Kymenlaaksossa virkoja on 5,7. Kun huomioidaan osittain perusterveydenhuollon tehtäviä tekevät työterveyslääkärit toimivat, on Kainuussa 9,5 lääkäriä 10 000 asukasta kohti ja Kymenlaaksossa 6,3. Maakunnista suurin lääkäri vaje 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. Sairaanhoidopiireittäin tarkasteltuna kahdella alueella (Kymenlaakso ja Itä-Savo) lääkäreitä toimii perusterveydenhuollossa käytännössä neljännestä vähemmän kuin Kainuussa, mutta Pohjois-Savossa toisaalta viidenneistä enemmän. Lääkärimäärät 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.

Kuntien riittämätön panostus perusterveydenhuoltoon näkyy monissa vertailutiedoissa sairaanhoidon lisäksi mm. ennaltaehkäisevien palvelujen toteutuksessa. Seuraukset 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 käytettävissä 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 hyvätuloisia suosivien joukkoon.

Äitiys- ja lastenneuvoloissa sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa on kuntakohdaisesti suuria eroja. Tehtäviä on myös järjestetty joiltain osin epätarkoituksenmukaisesti. Useimmissa neuvoloissa raskaana olevien määrä kutakin terveydenhoitajaa kohti on riittämätön ammattitaidon ylläpitämiseksi. Äitiysnevolassa 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 terveysalan 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 sairaanhoitopiirin ja osa kunnan hallintoon. Erikoissairaanhoidon osalta yhdenvertaisuus ei toteudu esimerkiksi synnytysten hoidoissa. Kaikissa synnytyksiä hoitavissa sairaaloissa ei ole potilasturvallisuuteen perustuvien suositusten mukaisia ammatillisia ja teknisiä valmiuksia hätätila-synnytysten 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 pystytty, 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 viivästyi lain asettamasta kolmen kuukauden määräajasta Etelä-Suomen alueella vuoden 2011 ensimmäisellä puoliskolla.

Sivistyspalvelut

Hallitusohjelman mukaan Suomen koulutus- ja kulttuuripolitiikan tarkoituksena on taata kaikille, syntyperän, taustan ja varallisuuden rajoittamatta, yhtäläiset mahdollisuudet ja oikeudet sivistykseen, laadukkaaseen maksuttomaan koulutukseen sekä täysvaltaisen kansalaisuuden edellytykset. Kaikessa koulutuksessa, tieteessä, kulttuurissa, liikunnassa ja nuorisotyössä on toteutettava yhdenvertaisuusperiaatetta. Palveluiden on oltava tasa-arvoisesti ja tasalaatuisesti kaikkien saatavilla. Koulujen eriytyminen estetään. Sivistyksellisten, ja kulttuuristen oikeuksien ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen sekä palveluiden turvaaminen kaikille väestöryhmille on kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan yhteinen tavoite. Seuraavassa on tarkasteltu yhdenvertaisuuden toteutumista erityisesti perusopetuksessa.

Opetushallituksen toteuttamissa otospohjaisissa oppimistulosten seuranta-arvioinneissa on tarkasteltu perusopetuksen oppimistuloksissa olevia alueellisia eroja. Yleisesti ottaen erot kuntatyypeittäin ja lääneittäin tarkasteltuna ovat olleet pieniä. Mm. matematiikan arvioinnissa (2010) kaupunkimaisissa kunnissa asuvien oppilaiden ratkaisuprosentti oli 62,1 prosenttia ja maaseutumaisten 60,6 prosenttia. Viimeisimmän Äidinkielen ja kirjallisuuden oppimistulokset perusopetuksen päättövaiheessa -raportin mukaan tehtävien ratkaisuosuudet vaihtelivat lääneittäin 58–63 prosenttia.

Vaikka erot ovat suhteellisen pieniä, ovat ne kuitenkin olleet hienoisessa kasvussa. Aikaisemmissa perusopetuksen yläluokilla järjestetyissä äidinkielen ja kirjallisuuden oppimistulosten arvioinneissa (1999–2007) koulujen välisen vaihtelun osuus koepisteiden vaihtelusta on ollut 7–9 prosenttiyksikön suuruista. Nyt järjestetyssä arvioinnissa koulujen välisen vaihtelun osuus (13 prosenttia) on yli kolmanneksen suurempi kuin äidinkielen ja kirjallisuuden oppimistulosten arvioinnissa 9. luokalla 2005 tai 7. luokan alussa syksyllä 2007 järjestetyssä arvioinnissa.

Koulutuksen arviointineuvoston selvityksen mukaan oppilaiden saaman opetuksen määrä vaihtelee. Kokonaisuutena valtioneuvoston tuntijakopäätöstä (asetus 1435/2001) noudatetaan varsin hyvin. Minimitunteihin (222) päätyneitä opetuksen järjestäjiä on melko paljon, ja samoin on niitä, joilla on vuosiluokilla 1–9 selvästi enemmän tunteja kuin 232. Kuntaluokituksen mukaan tarkasteltuna eri oppiaineiden opetusmäärissä on eroja. Kaupunkimaisissa kunnissa on taajama- ja maaseutukuntia vähemmän oppitunteja käsitetyssä, 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 oltu hyödynnetty juuri lainkaan. Pienten kuntien resurssit hoitaa opetussuunnitelmaprosesseja ovat usein hyvin vaatimattomat.

Opetushallituksen selvityksen²⁶ mukaan perusopetuksen kielivalinnat ovat vähentyneet ja yksipuolistuneet. Perusopetuksen alaluokkien vapaaehtoisia ja yläluokkien valinnaisia kieliä opiskellaan 2010-luvun Suomessa selvästi vähemmän kuin vielä 1990-luvun puolivälissä. Koulujen toimintaympäristöön ja siten myös kielenopiskeluun vaikuttavat mm. kunnan sijainti, kunnan talous, kunnan kielisuhde, kunnan kouluverkosto, koulun koko, oppimisympäristö, opetusjärjestelyt, ryhmäkokovaatimus ja opettajien saatavuus. Myös kielenopiskelun alueelliset erot ovat kasvaneet. Suomen kielenopettajien liitto SUKOL ry:n keräämien tietojen mukaan kieliohjelmissa on kunnan kokoon liittyvää suurta vaihtelua. Vain suurimmat kunnat tarjoavat A1-kielenä jotain muuta kuin englantia. Myöskään vapaaehtoisten ja valinnaisten kielten (A2- ja B2-oppimäärät) opiskelun osalta alueellinen tasa-arvo ei toteudu. Eniten kieliä opiskellaan Etelä- ja Länsi-Suomessa. Vähiten vapaaehtoisia ja valinnaisia kieliä opiskellaan puolestaan Itä-Suomessa. Esimerkiksi vapaaehtoisen A2-kielen opiskelijamäärissä on havaittavissa selkeitä eroja maakunnittain: kieltä opiskellaan huomattavasti enemmän ruotsinkielisillä alueilla. Myös kielten oppimistuloksissa on eroja, ja parhaat tulokset saavutetaan kaupungeissa.

Myös vieraskielisten suomi/ruotsi toisena kielenä opetuksen tarjonta vaihtelee opetuksen järjestäjittäin.²⁷ Kaikkien kuntien yhdistettyjen tulosten mukaan koko maassa arviolta neljäsosa (25 prosenttia) kaikista maahanmuuttajaoppilaista ei saa erillistä suomi toisena kielenä -opetusta. Keskeinen syy opiskella suomi äidinkielenä -tunnilla on yleensä se, että oppilaan kielitaito on jo varsin hyvä tai että hän pärjää suomi äidinkielenä -tunnilla. Erityisesti suurissa kunnissa tämä on yleisin syy. Toinen yleinen syy on puuttuvat resurssit. Resursseja puuttuu sekä yksittäisiltä kouluilta kuntien sisällä että kunnilta.

Perusopetuslain mukaisen koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan, kerhotoiminnan, perusopetukseen valmistavan opetuksen ja lisäopetuksen tarjonta vaihtelee opetuksen järjestäjittäin.

Vaikka edellä esitetyn opetuksen järjestäminen ei ole kunnalle perusopetuslain mukaan pakollista, on mainitun opetuksen järjestäminen sivistykselliset oikeudet ja perusopetuslain tarkoitus huomioon ottaen perusteltua. Perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla myös asuinpaikka. Perusopetuslain 2 §:n 3 momentin mukaan opetuksen tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella.

OPH:n ja THL:n koulujen johdolle 2009 tekemässä tutkimuksessa²⁸ havaittiin, että peruskoulujen välillä suuria eroja oppilashuollon voimavaroissa ja toimintatavoissa. Viidenneksellä kouluista ei ollut lainkaan koulupsykologitoimintaa, lähes viidennekseltä puuttui kuraattoritoiminta ja 14 prosentilta koululääkäritoiminta. Keskimääräiset viikko-

²⁶ Kangasvieri, Miettinen, Kukkohovi, Härmälä 2011. Kielten tarjonta ja kielivalintojen perusteet perusopetuksessa Tilannekatsaus 2011. Opetushallitus.

²⁷ Maahanmuuttajat ja koulutus 2008. Opetushallitus.

²⁸ Matti Rimpelä, Sari Fröjd ja Heidi Peltonen (toim.) 2010. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perusopetuksessa 2009. Opetushallitus ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

työpanokset sataa oppilasta kohti vaihtelevat suuresti. Oikeuskansleri on todennut 2010, että oppilashuollon saatavuus ei toteudu yhdenvertaisesti, vaan paikkakunta- ja koulu-kohtaiset erot näyttävät olevan huomattavia.

Terveiden ja hyvinvoinnin edistäminen peruskoulussa 2009 -tutkimuksen mukaan tukiopetuksen tarjonta vaihtelee kunnittain. Osassa kuntia ja kouluja tukea tarvitsevan oppilaan tukitoimet, kuten tukiopetus ja osa-aikainen erityisopetus näyttävät jäävän riittämättömiksi. Tukiopetusta ei järjestetty lainkaan neljässä prosentissa kouluista ja 37 prosenttia kouluista järjesti tukiopetusta alle kaksi tuntia viikossa sataa oppilasta kohden. Oppilaiden saama osa-aikainen erityisopetus vaihtelee kunnittain ja sitä annetaan enemmän maaseutumaisissa kunnissa sekä pienemmissä kouluissa.

Opetustoimen henkilöstön kelpoisuustilanne vaihtelee maan eri osissa.²⁹ Suomenkielisten luokanopettajien ja esiluokanopettajien kelpoisuustilanteessa on selviä alueellisia eroja. Paras kelpoisuustilanne on Keski-Suomessa, jossa luokanopettajista ja esiluokanopettajista 99,1 prosenttia on kelpoisia. Toiseksi paras tilanne on Pohjois-Savossa (98,7 prosenttia kelpoisia) ja kolmanneksi paras Kainuussa (95,8 prosenttia kelpoisia). Suomenkielisen luokanopetuksen kelpoisuusongelmat keskittyvät Uudellemaalle. Kun yli 95 prosenttia suomenkielisistä luokanopettajista ja esiluokanopettajista on kelpoisia kaikissa muissa maakunnissa, on Uudellamaalla kelpoisia luokanopettajia ja esiluokanopettajia 89,6 prosenttia. Tätä vielä heikompi tilanne on Itä-Uudellamaalla, jossa kelpoisia oli 84,8 prosenttia. Uudellamaalla ja Itä-Uudellamaalla on noin 350 suomenkielistä luokanopettajaa ja esiluokanopettajaa, jotka eivät ole kelpoisia hoitamaansa tehtävään. Koko maassa epäpätevien suomenkielisten luokanopettajien ja esiluokanopettajien määrä on 615.

Alueelliset kelpoisuustilanteen erot ovat selviä myös ruotsinkielisessä luokanopetuksessa. Heikoin kelpoisuustilanne on Uudellamaalla. Pohjanmaalla ruotsinkielisistä luokanopettajista ja esiluokanopettajista 99,3 prosenttia on kelpoisia ja Keski-Pohjanmaalla 93,9 prosenttia. Uudellamaalla kelpoisia ruotsinkielisiä luokan opettajia ja esiluokanopettajia on 78 prosenttia. Ruotsinkielisiä epäpäteviä luokanopettajia ja esiluokanopettajia on koko maassa 130. Näistä 103 sijoittuu Uudellemaalle.

Erityisopetuksen kelpoisuustilanteessa alueelliset erot ovat huomattavat. Tilanne on paras Keski-Suomessa, jossa 92,8 prosenttia erityisluokanopettajista ja erityisopettajista on kelpoisia. Toiseksi parhain tilanne on Pohjois-Karjalassa, jossa 88,1 prosenttia opettajista on kelpoisia. Heikoin kelpoisuustilanne on Uudellamaalla ja Itä-Uudellamaalla. Uudellamaalla 64,3 prosenttia ja Itä-Uudellamaalla 69,2 prosenttia suomenkielisistä erityisluokanopettajista ja erityisopettajista on kelpoisia hoitamaansa tehtävään. Ruotsinkielisistä Uudenmaan opettajista 67,4 prosenttia ja Itä-Uudenmaan opettajista 41,9 prosenttia on kelpoisia erityisopetuksen tehtäviin. Kun kelpoisuutta vailla on koko maassa kaikkiaan 1300 erityisopetuksessa toimivaa henkilöä, sijoittuu heistä 530 Uudellemaalle ja Itä-Uudellemaalle.

Aineenopetuksessa paras kelpoisuustilanne on Kanta-Hämeessä, jossa tehtävänsä kelpoisia lehtoreita ja päätoimisia tuntiopettajia on 95 prosenttia opettajista. Kelpoisuustilanne on hyvä myös Pirkanmaan (94,7 prosenttia kelpoisia) ja Keski-Suomen (93,8 pro-

²⁹ Kumpulainen, T. (toim.) 2011. Opettajat Suomessa 2010. Opetushallitus.

senttia kelpoisia) maakunnissa. Maakuntia, joissa kelpoisuusprosentti jää alle yhdeksänkymmenen, ovat Uusimaa, Itä-Uusimaa, Kymenlaakso, Etelä-Savo, Pohjanmaa ja Kainuu. Määrällisesti eniten aineenopettajatarpeita on Uudellamaalla, jossa aineenopettajakelpoisuus puuttuu 500 suomenkieliseltä ja 153 ruotsinkieliseltä aineenopetusta antavalta päätoimiselta opettajalta.

Tilastokeskuksen vuonna 2010 julkaiseman opettajatiedonkeruun mukaan opetushenkilöstön mahdollisuudet osallistua jatko- ja täydennyskoulutukseen vaihtelevat. Selvityksen mukaan opettajista 77,3 prosenttia oli osallistunut täydennyskoulutukseen edellisenä vuonna. Mahdollisuudet osallistua ammatillisen osaamisen kehittämiseen ovat heikentyneet. Täydennyskoulutukseen osallistumattomien määrä on kasvanut viimeisen 10 vuoden aikana noin 13 prosentista 22,7 prosenttiin. Peruskoulun opettajista (lehtorit ja luokanopettajat) täydennyskoulutukseen osallistui noin 77 prosenttia, päätoimisista tuntiopettajista osallistui 71 prosenttia ja sivutoimisista tuntiopettajista vain noin 38 prosenttia. Rehtorit osallistuivat aktiivisimmin, 85 prosenttia.

Pienillä kunnilla ei useimmiten ole riittävästi osaamista eikä taloudellisia mahdollisuuksia toteuttaa kiinteistöjensä tarpeellisia korjaushankkeita. Riittävän isoilla kunnilla on sekä edellytykset tarpeellisen osaamisen hankintaan että taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa välttämättömiä rakennushankkeita.³⁰ Julkisen sektorin kiinteän omaisuuden korjausvelka on arvioitu ylivoimaisesti suurimmaksi opetustoimen rakennuksissa (2,9 mrd €).³¹

Kuntien taloudellisen tilanteen vahvistuminen ja palveluiden järjestämisedellytysten yhdenmukaistuminen parantaisivat mahdollisuuksia toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen sekä yhdenvertaiseen palveluiden järjestämiseen.

³⁰ Kosteus- ja hometalkoissa tehdyssä tutkimuksessa (Paavo Kero, TTY 2011) havaittiin, ettei kunnilla ole home- ja sisäilmakorjausprosesseissa tarvittavaa osaamista. Korjausprosessin tulisi sisältää riittävän laajat ja monipuoliset tutkimukset, laadukkaat korjaussuunnitelmat ja tarkasti valvotut korjaukset jälkisiivouksineen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön 16.12.2011 vahvistamaan yleissivistävän koulutuksen perustamishankkeiden rahoitusuunnitelmaan vuosille 2012–2015 voitiin sisällyttää vain 7 % esitetyistä hankkeista. Kunnat ja muut koulutuksen järjestäjät esittivät rahoitusuunnitelmaan hankkeita, joiden kustannusarviot olivat yhteensä 711,5 milj. euroa. Suurille kunnille valtion tuki ei ole ollut merkittävä hankkeiden toteutuksen kannalta. Pienet kunnat sen sijaan ovat usein siirtäneet hankkeittensa toteutusta kunnes ovat voineet saada valtion tukea niiden toteutukseen.

³¹ RIL:n ROTI-selvitys 2007. Korjausvelka kuvaa, kuinka paljon rakenteisiin on jäänyt investoimatta menneinä vuosina, jotta ne olisivat edelleen käytön kannalta hyvässä kunnossa.

Alueellinen eriarvoistuminen ja syrjäytyminen

Alueellinen eriarvoistuminen on ongelma sekä alue- että kuntatasolla. Muuttotappioalueilla palvelujen saatavuus ja saavutettavuus on viime vuosina nopeasti heikentynyt suhteessa tasapainoisemman väestörakenteen seutuihin. Kuntatasolla alueellinen eriarvoistuminen liittyy mm. työttömyyden, maahanmuuton tai sosiaalisten ongelmien, kuten syrjäytymisen kasautumiseen tietyille alueille. Tällainen segregatio on Suomessa erityisesti suurimpien kaupunkiseutujen ongelma niin keskustaupungin ja sen kehyskuntien välillä kuin myös kasvavasti kaupungin sisällä. Usein ilmiö liittyy kaupunkiseudun kuntien kilpailuun ns. hyvistä veronmaksajista.

Sosiaaliset ongelmat ovat myös monimuotoistuneet. Erityisesti lasten ja nuorten syrjäytymiskehitys on huolestuttavaa. Sukupolvelta toiselle periytyvä köyhyys ja syrjäytymisen tulisi katkaista. Lastensuojelumenot sekä erilaiset lasten ja nuorten korjaavat palvelut ovat olleet viime vuosina rajussa kasvussa ja nuorten polarisaatiokehitys on jatkunut. Kunnille on kyettävä järjestämään nykyistä vaikuttavammat mahdollisuudet järjestää monialaisesti lasten ja nuorten palvelut.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on laskenut, että ”jos lapsen tai nuoren syrjäytymisen kestää koko odotettavissa olevan työiän, noin neljäkymmentä vuotta, on yhdestä syrjäytyneestä aiheutuva nykyarvoksi (vuosi 2007) laskettu kansantulon menetys noin 700 000 euroa. Julkisen talouden vastaava menetys on noin 430 000 euroa. Laskelma osoittaa, että syrjäytymisen kustannukset ovat huomattavat. Se osoittaa myös suuren osan kustannuksista muodostuvan siitä, että syrjäytyneen panos työelämässä jää yhteiskunnalta saamatta.”³²

Pekka Myrskylän vuonna 2011 julkaisemassa tutkimuksessa³³ kerättiin tietoa 15–29 vuotiaista nuorista, joilla ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa ja jotka eivät ole työmarkkinoilla eivätkä opiskele (poislukien mm. hoito- tai vanhempainvapaalla olevat ja varusmies- tai siviilipalvelusta suorittavat). Ulkopuoliseksi jääneitä työttömiä nuoria oli 40 000. Valtaosa ulkopuolisista ja työttömistä on köyhyysrajan alapuolella.

Peruskoulun jälkeinen koulutus vähentää ulkopuoliseksi tai työttömäksi joutumisen riskejä selvästi. Pelkän perusasteen koulutuksen varassa olevan nuoren riski jäädä ulkopuoliseksi on lähes kolminkertainen verrattuna ammatillisen keskiasteen koulutuksen saaneisiin. Myös työttömyyden riski on suurinta pelkästään perusasteen suorittaneilla. Ulkopuolisuus ei ole irrallinen ilmiö, vaan usein se kumpuaa nuorten heikoista lähtökohdista. Esimerkiksi huostassa olleen nuoren todennäköisyys olla työmarkkinoiden tai opiskelun ulkopuolella on 4–5 kertaa suurempi kuin kaikilla 15–24-vuotiailla nuorilla. Ulkopuolisuus ja työttömyys siirtyvät ainakin osittain sukupolvelta seuraavalle. Ulkopuoliseksi jäävien vanhemmillä on yleensä vähän koulutusta.

³² Nuorten syrjäytymisen ehkäisy; Toiminnantarkastuskertomus 146/2007.

³³ Pekka Myrskylän tutkimus Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2011) on verkossa osoitteessa www.tem.fi/julkaisut.

Paikallisten viranomaisten monialaisen yhteistyön yleistä suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten kunnassa on vuoden 2011 alusta lukien tullut olla nuorten ohjaus- ja palveluverkosto, johon kuuluvat opetus-, sosiaali- ja terveys- ja nuorisotoimen sekä työ- ja poliisihallinnon edustajat³⁴. Lisäksi verkostoon voi kuulua puolustushallinnon ja muiden viranomaisten edustajia. Verkosto toimii vuorovaikutuksessa nuorten palveluja tuottavien yhteisöjen kanssa. Verkoston yhtenä tehtävänä on suunnitella ja tehostaa yhteisiä menettelytapoja nuorten palveluihin ohjautumiseksi ja tarvittaessa palvelusta toiseen siirtymiseksi. Pienissä kunnissa nuorten ohjaus- ja palveluverkoston kokoaminen saattaa tuottaa ongelmia, sillä esimerkiksi työ- ja poliisihallinnon edustajilla ei ole pysyvää toimipistettä kunnassa.

Kuntarakenteen kehittäminen mahdollistaa eri sektoreiden välisten palveluiden järjestämisen nykyistä monialaisemmin ja vaikuttavammin syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

4.3.5 Yhteistoimintatarve palvelujen turvaamiseksi

Kuntajaon muutoksissa lähtökohtana on ollut kuntien vapaaehtoisuus, mutta palvelurakenteiden luomisessa kunnat on voitu velvoittaa yhteistoimintaan. Tämä kaksoisstrategiaksikin kutsuttu lähestymistapa on johtanut siihen, että palvelurakenteet ovat voimakkaasti eriytyneissä kuntarakenteissa.

Kuntien yhteistoiminta perustuu sekä lakisääteisiin velvoitteisiin että kuntien vapaaehtoisuuteen. 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 koskeissa tehtävissä.

Yhteistoiminnan ja yhteistoimintavelvoitteiden tarve on edelleen lisääntymässä ja hallinto on eriytyneissä tehtävittäin. Yhteistoiminnan perusteina olivat aiemmin tehtävän tarkoituksenmukaisen järjestämisen edellyttämä väestöpohja, mutta uusien yhteistoimintavelvoitteiden perusteena on entistä enemmän palvelujen saatavuuden (ml. erityisosaamisen) turvaaminen ja yhdenvertainen saatavuus. Yhteistoimintavaihtoehdossa on korostunut perusoikeuksien toteutuminen.

Kuntien tarpeet vapaaehtoiselle yhteistoiminnalle ovat erilaisia. Pienillä kunnilla yhteistoimintatarve on suurempi kuin isoilla. Väestöpohja- ja henkilöstöresurssiedellytyksiin kytkeytyvät yhteistoimintavelvoitteet tarkoittavat, että yhteistoimintavelvoitteet kohdistuvat erityisesti pienempien kuntien palvelurakenteisiin. Edellä kuvatut väestökehityksen muutokset ja siitä johtuva palvelutarpeiden kasvu tulee edelleen kasvattamaan yhteistoimin-

³⁴ Nuorisolaki 7 a §

tatarvetta. Väestömuutokset kohdistuvat voimakkaimmin juuri niihin pienempiin kuntiin, joilla yhteistoiminnan tarve on jo tällä hetkellä merkittävä. Joidenkin kuntien osalta muutokset palvelutarpeiden kasvussa tulevat johtamaan yhteistoimintatarpeen ulottumiseen sellaisillekin toimialoille, joissa tarve tällä hetkellä on pieni. Kokonaisuutena sellaisten kuntien määrä, joiden tehtävien hoitaminen tulee edellyttämään yhteistoimintaa muiden kuntien kanssa, tulee kasvamaan, jos kuntarakenne säilyy nykyisen kaltaisena. Kunta- ja palvelurakenteiden näkökulmasta tämä tarkoittaisi eriytymiskehityksen kiihtymistä ja lisäksi yksittäisten kuntien näkökulmasta kansanvaltaisuuden kaventumista.

Yhteistoimintavelvoitteiden ja myös -tarpeen lisääntyminen tarkoittaa, että yhä enemmän kunnan budjetista sidotaan yhteistoimintaorganisaatioiden päätöksillä. Jo tällä hetkellä mm. kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä entistä useamman kunnan menoista yli puolesta päätösvaltaa käyttää kunnan valtuuston sijasta yhteistoimintaorganisaatio. Mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi muita tehtäviä hoidetaan yhteistoiminnassa, päätösvaltaa yli 60 prosenttia on kunnanvaltuuston sijaan yhteistoimintaelimillä. Kunnan päätösvaltaa ei käytä tältä osin kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti asukkaiden valitsema valtuusto, vaan demokratia perustuu välillisempiin muotoihin. Tavoitteena tulisi olla hallinnollisesti raskaiden yhteistoimintarakenteiden vähentäminen.

Vahvaan peruskuntaan perustuvassa palvelurakenteessa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta ovat yhdellä, riittävän laajaan asukas- ja osaamis pohjaan perustuvalla taholla. Vahva ja itsenäinen kunta kykenee hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.

Kuntarakenteen eheytyessä ja vahvistuessa tarve kuntien välisille yhteistoimintarakenteille vähenee, mikä selkeyttää ja yksinkertaistaa hallintoa ja vahvistaa tältä osin paikallista demokratiaa. Kunnan koon kasvaessa on päätöksentekoon vaikuttaminen kuntalaisen kannalta kuitenkin haasteellisempaa, minkä vuoksi kuntauudistuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota lähivaikuttamisen kehittämiseen.

Kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa kansanvaltaisuusperiaatetta on tarkasteltu lähemmin selvityksen luvussa 5.1.1.

Kuntarakenteen eheytyessä ja vahvistuessa tarve kuntien välisille yhteistoimintarakenteille vähenee, mikä selkeyttää ja yksinkertaistaa hallintoa sekä vahvistaa paikallista demokratiaa.

4.4 Yhdyskuntarakenne

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisestä huolehtivat maakuntalähtöisesti kuntayh-
timinä toimivat maakunnan liitot ja toisaalta kunnat omien alueidensa osalta.

Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa tavoitteissa ja eri kaavatasojen sisältövaatimuk-
sissa monin tavoin pyrkimystä yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja
ekologiseen kestävyys. Siihen on erityistä tarvetta kaupunkiseuduilla, joiden vaiku-
tus koko Suomen suotuisalle kehittämiselle ja hyvinvoinnille on ratkaiseva. Niillä asuu
kaksi kolmasosaa maamme väestöstä ja niiden merkitys aluekehittämisen solmupisteinä
on keskeinen. Kaupunkiseudut ovat talouden vatureita omilla alueillaan ja suurimmat
kilpailevat investoinneista ja osaajista kansainvälisesti, monet jopa maailmanlaajuisesti.
Kaupunkiseutujen elinvoima turvaa myös niiden vaikutuspiirissä olevien maaseutualue-
iden hyvinvointia niin työpaikkojen kuin palvelujen säilymisen osalta.

Asukkaiden ja yritysten kannalta kaupunkiseutu on yhtenäinen toiminnallinen koko-
naisuus. Asukkaiden arjen sujuvuus ja yritysten toimintaedellytykset syntyvät paljolti
muista kuin kuntarajoihin perustuvista tekijöistä. Siksi kaupunkiseudun pitää olla hyvin
toimiva yhtenäinen alue esimerkiksi asumismahdollisuuksien, palveluiden saatavuuden
ja joukkoliikenteen sujuvuuden suhteen. Seudullisesti yhtenäinen maankäyttö-, asunto-
ja liikennepolitiikka sekä elinkeinopolitiikka vahvistavat kaupunkiseudun aluetaloudel-
lista asemaa.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen ja yhdyskuntarakenteen seu-
dullisen ohjauksen tarve korostuu suurimmilla kaupunkiseuduilla. Yhtenäinen kaupun-
kirakenne ulottuu poikkeuksetta keskuskaupungin rajojen yli kehyskuntiin ja joskus vielä
kauemmaksikin. Se näkyy kansalaisten arkivalinnoissa. Seudun asukkaalla saattaa olla
asuinpaikka ja työpaikka eri kunnissa ja käytännössä yksityiset ja valinnanvapauden kas-
vaessa myös julkiset palvelut voivat olla muussa kuin asuinkunnassa.

Kaupunkiseuduilla yksittäisten kuntien ratkaisulla on aina vaikutusta myös seudun
muiden kuntien olosuhteisiin. Ylläpitäessään taloutensa perustaa kaupunkiseudun kun-
nat voivat joutua tekemään ratkaisuja, jotka ovat oman kunnan kannalta ymmärrettäviä,
mutta jotka haittaavat seudun kilpailukykyä ja elinvoimaa kokonaisuutena. Tällaisen osa-
optimoinnin seurausta on usein yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja sen kehittymisen
sattumanvaraisuus. Kilpailun tuloksena sijainniltaan hyviä alueita saatetaan ottaa liian
alhaisen tehokkuuden rakentamiseen tai vaikeuttaa yhdyskuntarakenteen kehittämisedel-
lytyksiä yksittäisiin lupiin perustuvalla maankäytöllä kaava-alueiden lievealueilla. Toisaalta
tehokastakin kaavoitusta voidaan suunnata mm. maanomistussyistä yhdyskuntaraken-
teen taloudellisuuden ja joukkoliikenteen edellytysten kannalta huonoille alueille. Kes-
kuskaupunkia ympäröivissä kehyskunnissa asuin- ja yritystoiminnan alueita on kilpailun
tuloksena usein sijoitettu irralleen olemassa olevista taajamista kuntarajan tuntumaan.

Kaupunkiseudun taajamien lieverakentaminen johtaa maanomistuksen pirstoutu-
miseen tavalla, joka vaikeuttaa kunnan pitkäjänteistä maankäyttöpolitiikkaa ja kestävä
yhdyskuntarakenteen tavoittelua. Se lisää myös kunnallistekniikan rakentamistarvetta ja
kasvattaa kuntapalveluiden kustannuksia. Lopputuloksena on maata tuhlailevaa ja vajaa-
käyttöistä rakennettua ympäristöä, jossa arkitoimintojen ja palveluiden saavutettavuus

on huono ja joiden liittäminen osaksi toimivaa palvelu- ja asutusrakennetta on vaikeaa. Ylipäänsä alueiden käytön sattumanvaraisuus lisää siitä aiheutuvia kustannuksia sekä yhdyskuntien rakentamis- että käyttövaiheissa. Yhdyskuntarakentamisessa tehty ratkaisut ovat hyvin pysyviä ja pitkäikäisiä. Energian saatavuuden ja hinnan kallistumisen myötä tulevaisuudessa runsaasti energiaa kuluttavat ja henkilöauton käyttöön perustuvat yhdyskuntarakenteet ovat taloudellinen rasite niin yhteiskunnalle kuin yksityistaloudsillekin. Väestönkasvu jo yksin lisää merkittävästi kuntien investointipaineita kasvavien kaupunkiseutujen kunnissa.

Suomen Ympäristökeskuksen ylläpitämän yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän (YKR) kautta seurattavien 34 kaupunkiseudun työssäkäyntialueiden asuntorakentamisluvista vuosina 2005–2008 keskimäärin yksi neljäsosa sijoittui asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolelle. Näistä noin 40 prosenttia oli suunnittelutarveratkaisuja eli sijoittui kasvupaineisille alueille. Suurten kaupunkiseutujen kehyskunnissa uusista erillispientaloista hyvin suuri osuus sijoittuu asemakaavoittamattomille alueille; esimerkiksi laajalla Helsingin seudulla monissa kunnissa tämä osuus on yli 50 prosenttia.

Kaupunkiseudun kuntien välinen kilpailutilanne voi yleisesti vaikeuttaa lisäksi kustannustehokkaan palvelutuotannon järjestämistä, kasvattaa julkisia menoja ja pienentää palvelutoimintaan käytettävissä olevia resursseja. Kuntarajat vaikeuttavat myös seudullisen palveluverkon, erityisesti julkisten palvelujen toteuttamista kustannustehokkaasti ja siten, että ne ovat yhdenvertaisesti ja helposti kaikkien tarvitsijoiden saavutettavissa. Erityisesti kuntarajojen läheisyydessä tapahtuu helposti palvelujen ylimitoitusta, kun samat palvelut järjestetään erikseen molempien kuntien puolella. On myös tilanteita, joissa lähimpiä julkisia palveluja ei voida käyttää, koska ne sijaitsevat toisen kunnan puolella.

Lisäksi kilpailu lisää yhdyskuntarakenteen hajautumista ja on ristiriidassa yhdyskuntarakenteen kestävä kehityksen tavoitteiden kanssa. Tällaiseen johtaa esim. kaupan suuryksiköiden rakentaminen keskustojen tai alakeskusten ulkopuolelle. Nykyinen, alhaiseen väestöpohjaan perustuva kuntarakenne on osaltaan ollut myötävaikuttamassa myös siihen, että tärkeimpien liikenneväylien varrelle, irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta on myös maaseudulle syntynyt liikekeskuksia, joiden toiminnallisena perustana ovat ohi kulkevat liikennevirrat, ei niinkään paikallinen kysyntä. Joissakin tapauksissa näiden ympärille on kehittynyt myös asutusta ja ajan oloon myös pieniä taajamia, jotka kilpailevat liikenteellisesti ehkä hieman epäedullisemmin sijaitsevan vanhan kuntakeskuksen kanssa samoista kehittämisresursseista, työpaikoista ja asiakkaista. Palvelut etäännyvät tarvitsijoistaan eikä työmarkkina-alue toimi tehokkaasti. Seurauksena on lähipalveluiden saavutettavuuden merkittävä heikentyminen ja lisäksi kehitys voi johtaa kalliisiin kunnallisteknisiin päällekkäisinvestointeihin, olemassa olevan rakenteen vajaatehoiseen käyttöön ja palvelujen heikentyvään saavutettavuuteen kuntarakenteen sisällä.

Tällainen yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja sattumanvaraisuus taas lisää liikumistarvetta, liikennettä ja vaikeuttaa asioiden hoitamista kävellen, pyöräillen tai joukkoliikenteellä. Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmään (YKR) luodulla yhdyskuntarakenteen vyöhykemallilla tarkasteltuna taajama-alueet, joilla liikkuminen on pääsääntöisesti oman auton varassa, ovat kuluneella vuosikymmenellä Suomessa laajentuneet ja niille sijoittuvan väestön osuus taajaman kokonaisväkiluvusta on kasvanut. Samalla niiden alueiden, jotka mahdollistaisivat toimivan joukkoliikenteen järjestämisen (vähintään

noin 20 asukasta hehtaarilla eli 2000 asukasta neliökilometrillä), asukasmäärän osuus koko kaupunkiseudun asukasmäärästä on laskenut. Sama yhdyskuntien sisäinen hajautumiskehitys näkyy myös taajama-alueiden sisällä. Taajamien asukastiheys on jatkuvasti laskenut. Vuosina 1990–2009 niiden keskimääräinen asukastiheys laski 800 asukkaasta 700 asukkaaseen neliökilometrillä. Tämä johtuu paljolti siitä, että taajamat ovat kasvaneet kaupunkiseutujen reuna-alueille syntyneiden alhaisen tehokkuuden alueilla, joita on lähes puolet taajama-alasta. Muissa pohjoismaissa taajamien asukastiheys on yli kaksinkertainen Suomeen verrattuna. Asemakaavoitetulla taajama-alueella asuu noin 90 % Suomen taajamaväestöstä. Tämä tarkoittaa sitä, että yli 350 000 ihmistä asuu asemakaavoittamattomalla taajama-alueella. Ne ovat haja-asutusalueista vaivihkaa alhaisen tiheyden taajama-alueiksi muuttuneita, suunnittelemattomasti syntyneitä alueita.

Kuntaraja vaikeuttaa maankäytön ja joukkoliikenteen yhteensovittamista ja yhdyskuntarakenteellisesti luontevien joukkoliikennekäytävien kehittämistä, kun yhteinen tahto maankäytön kehittämisperiaatteista puuttuu. Keskuskuntien paikallisliikenteen reitistöt ja taksat noudattelevat usein kuntarajoja, koska ne ovat tiiviisti sidoksissa kuntien taloudelliseen tukeen joukkoliikenteelle. Keskuskuntien tuki on tavallisesti kehyskuntiin verrattuna moninkertainen. Kun taajamien reuna-alueille ja jopa niiden ulkopuolelle sijoituvien palvelukeskittymien saavutettavuus perustuu enimmäkseen henkilöautoon, on tämä myös ympäristöllisesti haitallista. Energiankulutuksen ja päästöjen lisäys nopeuttaa ilmastonmuutosta, mutta hajanainen rakenne on myös kallis ja energiatehoton rakentaa ja käyttää. Kuntien välinen kilpailu asukkaista ja työpaikoista johtaa toisinaan myös siihen, että rakentamiselle uhrataan tarpeettomasti luonnon- ja ympäristönsuojelun tai maiseman ja kulttuuriympäristön suojelun kannalta arvokkaita alueita. Ilmastonmuutoksen näkökulmasta asiaan liittyy myös se, että lieverakentamisen seurauksena hiilinieluina toimivien metsien pinta-ala tarpeettomasti vähenee.

Kilpailun ongelmana on myös se, että kaupunkiseudun kunnat pyrkivät houkuttelemaan hyvätuloisia asukkaita alueelleen ja näin lisäämään verotulojaan, mikä johtaa aiemmin kuvattuun seudullisesti erilaistavaan muuttoliikkeeseen. Tällainen muuttoliike saattaa jättää pienituloiset ja paljon palveluja tarvitsevat lähtökuntaan kehityksen lisätessä samanaikaisesti asuinalueiden erilaistumista seudun sisällä esimerkiksi sosioekonomisen aseman tai etnisen taustan perusteella. Tämä on uhka sosiaaliselle eheydelle ja sosiaalisesti kestäväälle kehitykselle.

Liikkumisen kysyntään ja kulkutavan valintaan vaikutetaan merkittävästi maankäytön suunnittelun ratkaisuilla. Yhdyskuntasuunnittelussa on tärkeää tiivistää maankäyttöä hyvien joukkoliikennedyhteyksien varrelle sekä kehittää toimivia kevyen liikenteen verkostoja. Yhdyskuntarakennetta täydentävä rakentaminen merkitsee myös kustannussäästöjä, kun jo tehtyjä investointeja liikenteen ja teknisen huollon verkostoihin sekä palveluihin hyödynnetään. Säästöjä kertyy myös liikkumiskustannuksissa.

Edellä mainittujen ja erityisesti kaupunkiseuduille tyypillisten ongelmien ratkaisu pitkäjänteisesti ja yhteiskuntatalouden kannalta nykyistä optimaalisemmin edellyttää, että päätöksentekovalta maankäyttöä, liikennettä, asumista ja ympäristöä koskevista ratkaisuista tapahtuu keskitetysti koko toiminnallisella alueella.

Nykyiset vapaaehtoisuuteen perustuvat yhteistyömuodot, joissa päätöksentekovoalta on viime kädessä yksittäisten kuntien valtuustoilla, eivät riittävästi pysty ratkaisemaan yhdyskuntarakenteen hajautumista. Parhaiten ongelmia ratkaistaisiin kehittämällä kuntarakennetta siten, että kaupunkiseudun keskeinen taajamarakenne kasvupainealueineen kuuluisi hallinnollisesti yhteen kuntaan.

4.5 Kuntien elinkeinopoliitiikka

Kunnan kestävä elinvoimaisuus perustuu jatkuvaan kunnan toiminnan uudistumiskykyyn ja hyvinvointiin kuntalaisiin. Erilaisissa toimintaympäristöissä toimivissa kunnissa elinvoiman lähtökohdat, painopisteet, haasteet ja keinot ovat erilaisia. Elinvoimaisuus on myös aina vahvasti riippuvainen alueen pito- ja vetovoimasta, jonka puitteita ovat tarpeita vastaavat palvelut ja asuinolot, viihtyisä elinympäristö sekä eheä yhdyskuntarakenne.

Elinvoimaisuuden vahvistamisen kannalta merkityksellisiä ovat myös kunnan elinkeino- tai kasvu- eli elinkeinopoliittinen tilanne, tavoitteet ja arvot sekä laaja-alainen alueiden kehittäminen. Lisäksi elinvoima edellyttää kunnan talouden kestävää pohjaa, resursseja lakisääteisten tehtävien suorittamisen lisäksi kehittämistyöhön ja monipuolista osaamista. Osaaminen, työvoiman saatavuus ja henkilöstön riittävyys tulee olla oikein mitoitettu. Kasvu- eli elinkeinopoliittisella kunnat ja valtio voivat vahvistaa työpaikkojen syntymistä ja aluetalouksien kasvua. Alueiden kehittämisessä tiivistyvät elinkeino-, innovaatio- sekä infrastruktuuripoliittiset ja kyvykkyyden kehittäminen. Elinkeinopoliittisella taas on paikallista ja alueellista, kunta- ja seututasolla tapahtuvaa, yhteiskuntaelämän erilaisten intressiryhmien, päämäärien, strategioiden ja keinojen yhteen sovittamista ja toimenpiteitä, joiden avulla kunnat pyrkivät elinkeinojen edistämiseen.

Kuntien rooli elinkeinopoliittisena toimijana on viime vuosikymmeninä muuttunut enemmän yhteistyössä paikallisten ja alueellisten toimijoiden kanssa toimivaksi alueen kehittäjäksi. Tähän ovat johtaneet muutokset kansallisessa kaupunkiverkko- ja aluerakenteessa, jossa traditionaalisen kaupungistumisen alkoi korvata 1970-luvulta alkaen ns. seutuistuminen. 1990-luvulla talouden kansainvälistymiskehitys johti osaamisvetoisen kasvuun, ja erityisesti yksityisen liike-elämän palveluiden kasvu korostui. Tämän jälkeiset muutokset kaupunkiverkon rakenteessa ovat olleet hitaita, mutta suuntana on selkeästi ollut suurten osaamisen keskittymien painoarvon kasvaminen. Pienemmistä seuduista vain harvat, vahvasti erikoistuneet ovat menestyneet kaupunkiseutujen välisessä kilpailussa. Esimerkiksi useimmat yksipuoliset teollisuuskaupungit ovat menettäneet suhteellista asemaansa, suurten ja monipuolisten yliopistoseutujen kyetessä tarjoamaan riittävän houkuttelevan ja monipuolisen toiminta- ja elinympäristön kansainvälistyvän talouden toimijoille.³⁵

Painotukset kasvuorientaatioon ja osaamisrakenteisiin ovat merkinneet alueiden välistä kilpailua kuntien välisen kilpailun sijaan. Tästä johtuen kunnat ovat viime vuosikymme-

³⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.

minä tiivistäneet merkittävästi elinkeinopoliittista yhteistyötään. Vapaaehtoisella yhteistyöllä on haettu esimerkiksi elinkeinojen ja niiden kehittämiseksi välttämätöntä laajempaa resurssi- ja osaamispohjaa ja voimavaroja kokoamalla voidaan vastata sellaisiin uusiin elinkeinopoliittisiin haasteisiin, joihin kunnilla yksin ei olisi mahdollisuuksia. Elinkeinopoliittisten tehtävien hoitamiseksi kunnista valtaosa on perustanut seudullisia elinkeinoyhtiöitä, ja useamman kunnan elinkeinotoimen yhteen liittäminen hyödyt liittyvät mm. työnjakoon, johtamiseen ja resursointiin. Toimintaa on organisoitu myös verkostomaisesti esim. yhteisten kehittäjäverkostojen kautta, sopimus pohjaisesti ja myös kuntayhtymämuotoisesti. Ongelmana on kuitenkin se, että esimerkiksi hyvin toimivia seudullisia kehittämis-yhtiöitä on vain muutamia ja toimijoiden verkko ei ole koko maan kattava.

Yleisesti kuntien elinkeinojen kehittämisen ja siihen liittyvän kuntien välisen yhteistyön haattatekijöitä ovat olleet juuri organisoinnin puutteellisuus sekä esimerkiksi seudullisten kehittäjäverkostojen puute tai se, että yhteisten tavoitteiden löytäminen voi kuntien välisestä kilpailusta johtuen olla haasteellista. Tämä hankaloittaa elinkeinojen kehittämistä alueella kokonaisuutena ja voi siten merkitä myös koko alueen kilpailukyvyyn heikentymistä suhteessa muihin alueisiin tai seutuihin tai kansainvälisesti. Kuntien elinkeinopoliittista kehittämistä sekä yhteistyötä haittaavia tekijöitä ovat myös mm. resurssien puutteellisuus suhteessa kehittämisen tarpeisiin, negatiivinen suhtautuminen elinkeinopolitiikan osa-alueisiin sekä kuntien ja yritysten välisen vuorovaikutuksen ja sitä tukevien keinojen puute.³⁶

Tulevaisuudessa toimintaympäristön mahdollisuuksien hyödyntäminen sekä luovan talouden ja kulttuurin, osaavan työvoiman saatavuuden, kansainvälisen kilpailukyvyyn, vetovoiman, innovaatiokeskittymien ja osaamisrakenteiden turvaamisen johdosta elinvoiman ja elinkeinojen kehittäminen edellyttää nykyisiä kuntia laajempia alueita. Näillä tulisi olla mahdollisuudet turvata kehittämisen perusedellytykset eli mm. teknologiaorientoitunut tutkimus- ja kehittämistoiminta, toimiva infrastruktuuri sekä hyvä saavutettavuus, panostukset osaamiseen, inhimilliseen pääomaan ja sosiaaliset innovaatiot. Elinvoima edellyttää toimijoita, jotka kykenevät edistämään yksityisten palvelujen pysymistä alueella ja turvaamaan työpaikkoja sekä verotuloja. Työpaikkojen vähäisyys tarkoittaa vähemmän kuntalaisia ja vähemmän hyvinvoivia kuntalaisia. Tästä syystä on tärkeää, että elinkeinot ja palveluyritykset kehittyvät, uudistuvat ja säilyvät kilpailukykyisinä ja että yrittäjyys kunnan alueella vahvistuu.

Suomalaiset alueet voivat menestyä kansainvälisesti vain osaamisen kautta. Siksi yhteistyö ja kyky verkottua kunnan ulkopuolelle ja integroida eri toimijoita kuten kuntalaiset, järjestöt, vapaaehtoistoimijat ja yritykset kehittämistyöhön on elinvoiman kannalta oleellista. Sen sijaan, että kunnat tarpeettomasti kilpailisivat yrityksistä ja veronmaksajista, pitäisi kuntien yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa edistää alueensa kestävä kehitystä. Elinvoima ja kunnan menestyminen edellyttää myös erilaisissa toimintaympäristöissä toimivien kuntien osalta omien vahvuuksien löytämistä sekä aiempaa strategisempaa ja pitkäjänteisempää päätöksentekoa.

³⁶ Filppula 2008; Sotarauta & Linnamaa 1999

Vaikka elinvoiman kehittäminen ja tuloksellinen elinkeinopolitiikka eivät suoraan tapahdu suuruuden ekonomian mukaisesti, on selvää, että elinvoiman kehittäminen edellyttää aiempaa vahvempaa panostusta ja resursseja. Kuntien voimavarat tulisi koota optimaalisesti yhteen siten, että ne ovat toiminnallis-strategisesti mahdollisimman lähellä yritysten ja asukkaiden arkea, mutta toisaalta tarpeeksi suurella alueella, jotta kehittämiseen pystytään turvaamaan riittävä kompetenssi ja voimavarat. Elinvoiman kannalta ydinkysymys on elinkeinopoliittisesti elinvoimaisten ja elinkelpoisten talousalueiden muodostaminen, johon voidaan vastata kehittämällä kuntarakennetta. Tällä hetkellä kuntien osaa-misperustan pienuuden ohella tulevaisuuden haasteena on jatkuva muutos ja kehitystyön tekeminen epävarmuudessa, jota yhä enemmän kansainvälinen toimintaympäristö määrittää. Kuntien tulisi muodostua toiminnallisiin alueisiin perustuen ja niissä tulisi olla riittävästi resursseja ja osaamista, jolla vahvistetaan työpaikkojen syntyä ja aluetalouksien kasvua, mutta myös rakennetaan yritysten ja asukkaiden näkökulmasta vetovoimaisia alueita. Edellytyksenä on myös riittävä taloudellinen ja toiminnallinen vakaus, johon kuntarakenteen kehittäminen niin ikään on toimiva keino.

Työssäkäyntialueisiin pohjautuvat toiminnalliset kokonaisuudet muodostaisivat elinkeinojen kehittämisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisen kuntajaon. Tällaisen kuntarakenteen kautta voitaisiin myös elinkeinojen kehittämisen näkökulmasta luoda tasa-arvoisempia kehitysedellytyksiä ja vahvistaa kuntien roolia sekä mahdollisuuksia alueiden väliseen tai kansainväliseen kilpailuun kuntakohtaisen kilpailun sijaan.

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

5 Perustuslain ja kansainvälisten sopimusten asettamat reunaehdot kuntauudistukselle

Perustuslaki asettaa kuntauudistukselle toteuttamiselle reunaehtoja. Kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. 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 kuntauudistukselle asettamina reunaehtoina painottuvat perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon ohella perustuslain 2 luvussa säädetyt perusoikeussäännökset.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat perusoikeudet poikkeavat muista perusoikeuksista sekä ihmisoikeussopimusten määräysten että perustuslain mukaan siten, että 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 TSS-oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä sen mukaan kuin sille on tällainen velvollisuus laissa säädetty. Kuntien sosiaalisia oikeuksia koskevat velvoitteet riippuvat siten perusoikeuksia täydentävästä lain-säädännöstä.

Julkisen vallan vastuussa ei kyse vain muodollisesta vastuusta. Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä³⁷ korostettiin erityisesti, että PL 22 § edellyttää myös perusoikeuksien aineellista turvaamista. Hallituksen esityksessä korostettiin lisäksi, että riittäviä sivistyksellisiä, sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva perusoikeussäännös edellyttää, että julkinen valta turvaa palvelujen saatavuuden³⁸.

³⁷ HE 309/1993 vp, s 75.

³⁸ HE 309/1993 vp, s 71.

Perustuslain mukaan valtion on huolehdittava siitä, että vastuu sivistyksellisiin ja sosiaalisiin perusoikeuksiin liittyviin palveluihin säädetään lailla sellaiselle taholle, jolla on tosiasiassa riittävät voimavarat näiden tehtävien hoitamiseksi yhdenvertaisesti koko maassa. Kuntaudistuksen keskeiset perusteet liittyvätkin kunnallisen itsehallinnon keskeisten elementtien turvaamisen lisäksi yhdenvertaisuuden toteutumiseen sekä peruspalvelujen turvaamiseen.

Kuntaudistuksen toteuttamisen kannalta keskeiset perustuslain säännökset ovat kunnallista itsehallintoa (PL 121 §), hallinnollisia jaotuksia (122 §), perusoikeuksia (yhdenvertaisuus, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet 6, 16, 19 ja 22 §), kielellisiä oikeuksia (17 §) sekä saamelaisten kielellisiä oikeuksia ja kulttuuriaan koskevaa itsehallintoa (17, 121 §) koskevat säännökset.

Kuntaudistusta toteuttamisen kannalta muut keskeiset kansainväliset sopimukset ovat Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja³⁹, alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalainen peruskirja⁴⁰ ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puitesopimus⁴¹.

5.1 Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 1 momentti on kunnallisen itsehallinnon perussäännös. Säännöksen mukaan kuntien itsehallinnon keskeiset elementit ovat seuraavat:

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

5.1.1 Kansanvaltaisuusperiaate

Perustuslain 121 §:n vaatimus kunnan hallinnon perustumisesta kunnan asukkaiden itsehallintoon edellyttää, että kuntien ylintä päätösvaltaa käyttää suorilla vaaleilla valittu toimielin. Säännöksen ilmaisevan kansanvaltaisuusperiaatteen on katsottu edellyttävän, että kunnan hallinnon tulee muutoinkin perustua luottamushenkilöiden keskeiseen asemaan.

Kansanvaltaisuusperiaatteeseen on viitattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä yhteistoiminnan, yleisen toimivallan sekä hallinnon yleisten perusteiden säätämisen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kansanvaltaisuusperiaatteeseen eritoten lausueessaan kuntien tehtävien siirtymisestä kuntien yhteistoiminnan piiriin⁴². Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisää-

³⁹ SopS 65 ja 66/1991.

⁴⁰ SopS 23/1998, jäljempänä vähemmistökielisopimus.

⁴¹ SopS 2/1998, jäljempänä puitesopimus.

⁴² PeVL 32/2001 vp ja 11a/2002 vp.

mistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille⁴³. Perustuslakivaliokunta lausui esimerkiksi seutuhallintokokeilua koskevasta lakiesityksestä, että perustuslain 121 §:ssä turvatus 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.

Kainuun hallintokokeilun yhteydessä valiokunta katsoi⁴⁴, että laaja tehtävien siirtäminen vaikuttaa merkittäväällä tavalla kokeilualueen kuntien hallintoon ja kiistatta kaventaa niiden asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Se katsoi sääntelyn olevan lähtökohtaisesti varsin ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta mutta maakunnan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuuden lieventävän tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kokeilualueen kunnissa.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtoon⁴⁵. Perustuslakivaliokunta katsoi, että siirrettävissä tehtävissä kyse oli rajatuista tehtäväkokonaisuuksista ja valiokunta ei pitänyt sääntelyä ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa koskevan tulkintakäytäntönsä näkökulmasta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on lähtökohtaisesti katsottu mahdolliseksi kunnan velvoittaminen kuntayhtymiin ja muuhunkin kuntien pakolliseen yhteistoimintaan⁴⁶. Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa⁴⁷. Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa⁴⁸.

Perustuslakivaliokunta on yksittäisen kunnan äänimäärää koskevassa tulkintakäytännössä toistuvasti katsonut, että yhden kunnan yksipuolinen määräämisvalta on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen kanssa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä valiokunta katsoi, että viime kädessä asukasluvuun perustuva päätöksentekojärjestelmä ei välttämättä kaikissa tapauksissa takaa väestömäärältään pienelle kunnalle mahdollisuutta tulla edustetuksi yhteistoiminta-alueen toimielimissä. Valiokunta katsoi kunnan yksipuolisen määräämisvallan mahdollisuuden olevan vastoin valiokunnan vakiintunutta kantaa kuntien pakollisessa yhteistoiminnassa

⁴³ PeVL 11/1984 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 3.

⁴⁴ PeVL 65/2002 ja PeVL 22/2006.

⁴⁵ PeVL 37/2006 vp.

⁴⁶ ks. esim. PeVL 11/1984 vp, 42/1996 vp, 42/1998 vp, 32/2001 vp ja 65/2002 vp.

⁴⁷ PeVL 32/2001 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 2—3, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II ja s. 3—4, PeVL 37/2006 vp.

⁴⁸ PeVL 11/1984 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 3/II.

noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä. Valiokunta on ottanut kantaa nimenomaan äänivallan jakautumiseen pakollisessa yhteistoiminnassa. Valiokunta ei ole puuttunut lausuntokäytännössään kuntien vapaaehtoiseen yhteistoimintaan. Kunnat ovat käytännössä sopineet äänivallan jakautumisesta siten, että yhdelle kunnalle on voinut muodostua yksipuolinen määräämisvalta.

Kunnallishallinnon kansanvaltaisuuteen kuuluu myös oikeus ottaa kunnan päätöksillä hoidettavakseen kunnan asukkaiden yhteisissä intresseissä olevia asioita (ns. yleinen toimivalta). Perustuslakivaliokunta ottanut yleiseen toimivaltaan kantaa kuntien yhteistoiminnan, kunnille lailla annettavien uusien tehtävien sekä rahoitusjärjestelmää koskevien uudistuksien yhteydessä. Valiokunta on toistuvasti korostanut, että kunnalla tulee olla taloudellisten resurssiensa perusteella mahdollisuus ottaa hoidettavakseen muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä. Esimerkiksi Kainuun hallintokokeilun yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei sääntelyllä rajoitettu kuntien yleistä toimialaa tai niiden oikeutta itsehallintonsa mukaisesti hoitaa vapaaehtoisesti itselleen ottamiaan tehtäviä.

Kansanvaltaisuusperiaatteeseen liittyy myös perustuslain vaatimus, jonka mukaan vain kunnan hallinnon yleisistä perusteista voidaan säätää lailla. Säännös edellyttää, että kunnalle jää paikallista harkintavaltaa, miten se järjestää oman hallintonsa. Toisaalta säännös edellyttää, että lailla myös säädetään kunnan hallinnon yleisistä perusteista.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan paikallisella itsehallinnolla tarkoitetaan ”paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti”. Sen 4 artiklassa viitataan myös yleiseen toimivaltaan. Artiklan 2 kohdan mukaan ”paikallisviranomaisilla tulee olla lain nojalla harkintavalta aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa kysymyksissä, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle.”

5.1.2 Tehtävien antaminen lailla ja rahoitusperiaate

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Kuntien tehtävistä ei voi siten säätää alemmanasteisilla säännöksillä. Säännös ei kuitenkaan estä sitä, että asetuksella täsmennetään laissa säädettyjä tehtäviä.

Perustuslakivaliokunta on uusien tehtävien sekä valtionosuusmuutoksien yhteydessä usein viitannut ns. rahoitusperiaatteeseen ja katsonut myös rahoitusperiaatteen olevan perustuslailla suojattu. Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan valiokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä⁴⁹ toteamaa kantaa, jonka mukaan kunnille ”perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille. Perusoikeussäännökset eivät siten itsestään voi määrittää sitä, miten kustannusten jako valtion ja kuntien välillä toteutetaan.” Rahoitusperiaate edellyttää, että annettaessa kunnille tehtäviä lailla tulee samalla

⁴⁹ PeVM 25/1994.

turvata, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet taloudellisesti suoriutua näiden tehtävien hoitamisesta. Sen tulee toteutua sekä valtakunnallisella tasolla että yksittäisen kunnan tasolla. Rahoitusperiaate kytkeytyy ennen kaikkea kunnan oikeuteen päättää omasta taloudestaan.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa on mainittu sekä pääsääntö tehtävien annosta kunnille lailla että rahoitusperiaate. Peruskirjan 4 artiklan mukaan paikallisviranomaisten perustavanlaatuiset toimivaltuudet ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Tämä määräys ei kuitenkaan estä toimivaltuuksien ja tehtävien antamista paikallisviranomaisille erityistarkoituksissa lain nojalla. Peruskirjan 9.2 artiklan mukaan ”paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.”

5.1.3 Kunnan oikeus päättää itsenäisesti taloudestaan

Kunnan oikeutta päättää taloudestaan on perustuslainsuojan näkökulmasta tarkasteltava verotusoikeuden sekä muun taloudellisen toimintavapauden näkökulmista.

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus ja lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kuntien verotusoikeuden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin⁵⁰. Verotusoikeuden keskeinen perustuslainsuojan sisältö on se, että verotusoikeudella tulee olla reaalinen merkitys kuntien mahdollisuuksiin päättää itsenäisesti taloudestaan⁵¹.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kunnan verotusoikeuteen eli itseverotusoikeuteen lähinnä välillisesti arvioidessaan kunnan taloudellista toimintavapautta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ei ole sellaista tapausta tai tapauksia, joiden perusteella voitaisiin yksiselitteisesti määritellä itseverotusoikeuden perustuslainsuoja. Ottaessaan kantaa kunnan oikeuteen päättää taloudestaan valiokunta on arvioinnissaan kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen,

- onko tarkoituksena murtaa tai mitätöidä kunnallinen itsehallinto;
- asetetaanko kunnan toiminnalle sellaisia esteitä, jotka tekisivät oman taloudenpidon tosiasiassa mahdottomaksi; tai
- onko velvoitteen suuruus sellainen, että se estää kuntia päättämästä taloudestaan⁵²

Perustuslakivaliokunnan tulkintatilanteet ovat liittyneet varsinkin sellaisiin tilanteisiin, joissa kunnallisverotuottoa on ollut tarkoitus leikata muiden kuin kunnan omien tehtävien rahoitukseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnan verotusoikeus nauttii perustuslain suojaa varsinkin, jos kunnan verotuloja on tarkoitus siirtää suoraan lailla laajasti kunnallishallinnolle vieraisiin tarkoituksiin.

⁵⁰ PeVM 10/1998 vp, s. 35, PeVL 29/2009 vp, s. 2/II ja PeVL 41/2002 vp, s. 2/I.

⁵¹ PeVL 29/2009 vp, s. 2/II ja PeVL 41/2002 vp, s. 2/II.

⁵² PeVL9/1984 vp.

Oikeuskirjallisuudessa on viitattu siihen, että kunnan verotusoikeuden tulkinnan lähtökohtana tulisi pitää hallitusmuodon säätämisen aikana valinneita olosuhteita.

Kunnan verotusoikeuden perustuslain suojaamana lähtökohtana pidetään kunnan talouden omavastuisuuden periaatetta. Talouden omavastuisuusperiaatteen kuvaa kunnallisen verotusoikeuden suojan historiallista lähtökohtaa eli millaisen suojan katsottiin olevan hallitusmuotoa säädettäessä. Omavastuisuutta on oikeuskirjallisuudessa kuvattu mm., että ”kunnan jäsenet joutuvat viime kädessä kukin omalta osaltaan itseensä kohdistuvina henkilökohtaisina taloudellisina rasituksina (veroina) tai kunnan palvelutason relatiivisena heikkoutena tuntemaan kunnan elinten tekemien erehdysten ja huonon asinhoidon seuraukset”⁵³. Omavastuisuuden periaatetta on kuvattu myös siten, että ”kunnan verotusoikeuden sisältönä on oikeus saada kunnan jäseniltä veroja se määrä, että niillä kunnan muiden tulojen lisäksi voidaan peittää kaikki kunnan lakisidonnaiset ja harkinnanvaraiset menot”⁵⁴.

Kunnan verotusoikeuden keskeisenä sisältönä on oikeus kerätä kunnallista tuloveroa tehtäviensä rahoittamiseen sekä määrätä kunnan tuloveroprosentti. Lähtökohtaisesti kunnalla on myös oikeus käyttää keräämänsä verot vapaasti eikä veroja voida määrätä käytettäväksi valtion tai toisen kunnan verojen suorittamiseen. Se, missä määrin näihin verotusoikeuden keskeisiin piirteisiin voidaan tavallisella lainsäädännöllä puuttua, on vaikea täsmällisesti määritellä. Suomessa ei ole toistaiseksi jouduttu pohtimaan esimerkiksi verokattoa tai veronkorotuskieltoa. Lähtökohtaisesti ne merkitsevät olennaista puuttumista kunnan verotusoikeuteen. Valtionosuuksien kautta hoidettu verotulon tasaus merkitsee sekin selkeää puuttumista kunnan verotusoikeuteen, mutta se on katsottu voitavan toteuttaa tavallisella lailla. Viime kädessä näitäkin rajoituksia arvioidaan edellä mainittujen kriteerien pohjalta, jotka koskevat kunnan oikeutta päättää taloudestaan.

Verolajien perustuslainsuoja

Verotusoikeuden perustuslain suojan lähtökohtana on pidetty, että se koskee ainakin kunnallisveroa. Kunnallisveron suojaksi on oikeuskirjallisuudessa⁵⁵ katsottu, että kunnalla on oikeus veroäyrin hinnan määrittämiseen ja että veroäyrin hinnalle ei voida asettaa ylärajaa.

Kunnallisveron perustuslainsuojan osalta on lähtökohtana pidettävä, ettei Suomessa kunnille voi asettaa verokattoa tai asettaa verojen korotuskieltoa. Verokaton tai korotuksien kieltämisen on katsottu merkitsevän olennaista puuttumista kunnalliseen itsehallintoon. Verokaton tai korotuksen estäminen estäisi kuntaa päättämästä taloudestaan, jonka perustuslakivaliokunta on katsonut itseverotusoikeuden tulkinnan lähtökohdaksi.

⁵³ Merikoski (1996).

⁵⁴ Holopainen (1969).

⁵⁵ Holopainen (1969).

Kiinteistöjen ja yhteisöjen verotuksen perustuslainsuojan osalta oikeuskirjallisuudessa on haettu tulkintatukea viittaamalla kunnallisverotusjärjestelmän syntyhistoriaan. Kunnan osuus yhteisöverosta ja kiinteistövero ovat olleet osa kuntien rahoitusjärjestelmää jo pitkään, mutta niiden perustuslainsuojasta ei ole samanlaista yhdenmukaista tulkintaa kuin kunnallisverosta.

Kiinteistöveron perustuslainsuojan osalta on viitattu kiinteistöveron syntyhistoriaan. Kiinteistövero on katsottu korvanneen perustuslain suojaan kuuluneen harkintaveroa sekä aiemman suojaa vailla olleen katumaksun. Oikeuskirjallisuudessa on tällä perusteella katsottu, että kiinteistövero ei ole kokonaisuudessaan perustuslainsuojan ulkopuolella.

Kunnan yhteisövero-osuuden perustuslainsuojaa on välillisesti otettu kantaa muutamien hallituksen esityksien yhteydessä. Vuonna 1992 yhteisöverojärjestelmää uudistettaessa hallituksen esityksen perusteluissa päädyttiin tavalliseen säätämisyjärjestykseen viittaamalla tulkinnanvaraisesti siihen, ettei kunnan lakisääteinen asema veronsaajana muuttunut. Vuonna 2002 mm. kunnan yhteisövero-osuuden pienentämistä koskevassa hallituksen esityksen säätämisperusteluosiossa katsottiin, ettei kunnan yhteisövero-osuudella ole perustuslainsuojaa. Perustuslakivaliokunta ei katsonut lausunnossaan⁵⁶, että muutos olisi ollut ristiriidassa kunnallisen verotusoikeuden suojan kanssa ja käsitteli muutosesitystä lähinnä kuntien taloudellisen liikkumavaran näkökulmasta. Tämän perusteella voitaneen tulkita, ettei kunnan yhteisövero-osuus nauti perustuslainsuojaa mutta muutoksissa on otettava huomioon edellä esitetyt perustuslakivaliokunnan taloudellista liikkumavaraa koskevat edellytykset.

Veroperusteet ja verotuksen toimittaminen

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä sekä oikeuskirjallisuudessa on katsottu, ettei perustuslainsuoja koske verotusjärjestelmän yksityiskohtia. Verotusoikeuden perustuslainsuojan ei ole katsottu ulottuvan varsinaisiin vero- ja verotusnormeihin. Näistä säädettäessä on otettava huomioon yleiset verotusta koskevat periaatteet. Tulonjakotavoitteiden vuoksi on katsottu voitavan säätää mm. verotusperusteista. Viime vuosina erityisesti verovähennykset ovat vaikuttaneet kuntien verotulojen määrään eikä tämän ole katsottu olevan ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan olennaista puuttumista itseverotusoikeuteen ei merkitse, että lailla säädetään muiden kuin kunnallisten viranomaisten tehtävästä kunnan vahvistamiseen perusteiden mukaisen verotuksen toimittaminen ja verovähennyksistä päättäminen⁵⁷. Verotusoikeuden suojaan ei ole katsottu kuuluvan verovelvollisuuden piiriin ja kunnallisen veron määräytymisen perusteista säätäminen.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että verovelvollisten piiristä voidaan säätää verolainsäädännössä eikä verovelvollisten piiri nauti siten kokonaisuudessaan perustuslainsuojaa. Tämänkin osalta on katsottu, ettei verotusoikeus nauti perustuslain suojaa.

⁵⁶ PeVI 41/2002 vp.

⁵⁷ PeVL 17/1982 vp.

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasausjärjestelmä

Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasausjärjestelmää kokonaisuudessaan. Valiokunta on kuitenkin käsitellyt ns. negatiivista valtionosuutta viimeisimmän valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä⁵⁸. Negatiivisella valtionosuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa kunnan omarahoitusosuuden ja valtionosuuksien verotuloihin perustuvan tasausvähennysten summa ylittää valtionosuuden ja kunta joutuu maksamaan erotuksen valtiolle. Valiokunta katsoi, ettei järjestely ei vaarantanut sillä tavoin tällaisten kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja huolehtia lakisääteisistä perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä tehtävistään, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi. Valiokunta katsoi kuitenkin, että negatiivisen valtionosuuden maksamiseen velvoittaminen soveltuu valiokunnan mielestä kuitenkin yleisellä tasolla huonosti kuntien itsehallinnon peruseriaatteisiin samoin kuin kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin. Valiokunta lausui, että jatkossa olisi selvitettävä, voitaisiinko valtionosuusjärjestelmää kehittää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois.

Talouden tasapainotusvelvoite

Kuntalain 65 §:ssä säädetään kunnan talouden tasapainotusvelvoitteesta. Säännöksen mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä (toimenpideohjelma), joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (alijäämän kattamisvelvollisuus).

Kunnan talouden tasapainoa koskevia säännöksiä koskevassa hallituksen esityksessä⁵⁹ ei ole lainkaan arvioitu sääntämisjärjestystä. Perustuslakivaliokunta ei myöskään käsitellyt esitystä. Sitä, että kunnan talouden tasapainottamista koskevat säännökset voidaan antaa tavallisessa lainsäätämisyksikössä, lieene pidetty itsestään selvänä.

Kunnan taloutta koskevien säännösten perustuslainmukaisuutta arvioitaessa viimekätisenä arviointikriteerinä on se, onko sääntely niin voimakasta, että kunnan päätösvalta taloudestaan tosiasiaassa estyy. Kunnan on oman itsehallintonsa intressissäänkin pidettävä huolta siitä, että sen talous on kestäväällä pohjalla. Kunnan talouden tasapainottamisvaatimus palvelee tätä tarkoitusta, eikä sen voida katsoa rajoittavan taloutensa terveellä pohjalla pitävän kunnan itsehallintoa. Samalla tavoin voidaan arvioida esimerkiksi velkakatton perustuslain mukaisuutta: jos sääntely rajoittaa ylivelkaantumista, eikä estä taloudeltaan tervettä kuntaa kattamasta rahoitustarvetta lainanotolla, sääntely ei loukkaa kunnan itsehallinnon perustuslainsuojaa.

⁵⁸ PeVL 37/2006 vp.

⁵⁹ HE 8/2006 vp.

5.2 Kuntajaon perusteet

Perustuslain 122 §:ssä säädetään hallinnollisista 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. Säännöksen lähtökohtana on palvelujen turvaaminen. Aiemmasta hallitusmuodon sääntelystä poiketen säännös ei sisällä nimenomaista pyrkimystä yksikielisiin hallintoalueisiin.

Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Perustuslain mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa asianomaisen lain säännöksiä muuttamalla. Perustuslaki ei siten lähtökohtaisesti aseta esteitä kuntakoon kasvattamiselle ja kuntamäärän vähentämiselle. Perustuslain mukaan pakkoliitokset ovat myös mahdollisia.

Kuntajaon perusteista säädetään kuntajakolaissa (1698/2009). Voimassa olevan kuntajakolain mukaan kuntaliitos on mahdollinen vain, jos kunnat itse päättävät esittää yhdessä kuntaliitosta tai jos erityisen kuntajakoselvityksen perusteella toimitettavan kansanäänestyksen perusteella enemmistö kannattaa kuntajaon muuttamista. Lisäksi kunnan osa voidaan siirtää kuntajakolaissa säädettyjen edellytyksin täyttyessä toiseen kuntaan vastoin kunnan tahtoa. Aiemman voimassa olleen kuntajaosta annetun lain (73/1977) mukaan pakkokuntaliitokset olivat mahdollisia, jos tärkeän yleisen edun katsottiin sitä vaativan.

Perustuslakivaliokunta on ottanut aiemman vuoden 1998 alusta voimaan tulleen kuntajakolain (1196/1997) säätämisen yhteydessä kantaa pakkoliitoksiin. Perustuslakivaliokunta⁶⁰ katsoi, että kunnallisen itsehallinnon suoja ei tarjoa yksittäiselle kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Tämän perusteella valiokunnalla ei ollut huomautettavaa lain pakkoliitoksia koskevista kohdista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Professori Kaarlo Tuori on kunta- ja palvelurakenneuudistuksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa (27.9.2005) katsonut, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei ole otettu kantaa laajamittaiseen, koko valtakunnan alueella yhdellä kertaa toteutettavaan kuntauudistukseen, joka merkitsisi kymmenien tai jopa satojen nykyisten kuntien lakkauttamista. Tuori katsoi, että perustuslain sallimalla kuntakoon suurentamisella ja kuntien lukumäärän vähentämisellä on rajansa. Lainsäätäjän oikeus säätää kuntajaon perusteista tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettavalla lailla ei ole rajoittamaton, vaan tällöin on otettava huomioon muut merkitykselliset perustuslain säännökset, kuten hallinnollista jaotusta, kielellisiä oikeuksia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia ja kunnallista itsehallintoa koskevat säännökset. Tuori viittasi aluekuntamallin osalta, että perustuslain 121 § erottaa sekä otsikossaan että säännöksissään kunnallisen itsehallinnon ja itsehallinnon kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Tuori katsoi, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa ehdotetut noin 20 aluekuntaa vastasivat lukumäärältään ja kooltaan nykyisiä maakuntia ja katsoi niiden vastaavan 121 §:n systematiikassa pikemminkin kuntia suurempia hallintoalueita kuin olevan kunnallisen itsehallinnon subjekteja.

⁶⁰ PeVL 24/1997 vp.

Tuori katso lausunnossaan, että kuntakoon suurentamista voitiin kunta- ja palvelurakennemuutoksessa perustella erityisesti sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamista koskevien valtiosääntöoikeudellisten perusteiden vuoksi.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 5 artiklan mukaan paikallisviranomaisen aluerajoja muutettaessa aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä.

5.3 Sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet

Perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa yksilöille turvatut perus- ja ihmisoikeudet asettavat keskeisiä reunaehtoja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen järjestämisen uudistamiselle ja siten samalla kuntauudistukselle. Kyse on jokaiselle kuuluvista, universaaleista, perustavanlaatuisista ja luovuttamattomista oikeuksista.

Perusoikeuksista on säädetty perustuslain perusoikeuksia koskevassa 2 luvussa. Ihmisoikeudet puolestaan perustuvat Suomea sitoviin ja valtiosisäisesti voimaan saatettuihin ihmisoikeussopimuksiin. Tärkeimpiä näistä ovat vapausoikeuspainotteiset Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus⁶¹ ja Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus eli Euroopan ihmisoikeussopimus⁶² sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia painottavat YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus⁶³ ja Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja⁶⁴.

Perustuslain perusoikeusluvulla on läheinen kytkentä edellä esitettyihin Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Ihmisoikeudet ovat vaikuttaneet kansalliseen lainsäädäntöömme, erityisesti perusoikeuksien ulottuvuutta ja sitovuutta koskeviin perusratkaisuihin, yksittäisten perusoikeussäännösten muotoiluun ja käsitteisiin sekä perusoikeuksien aineellisen alan määrittämiseen. Sisällöllisesti kysymys on pitkälti samoista oikeuksista, mutta perusoikeusjärjestelmä menee osin pidemmälle ja antaa yksilön oikeuksille eräissä suhteissa tehokkaampaa suojaa korostaen oikeuskulttuurimme erityispiirteitä.

Perustuslain 6 § sisältää vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta. Säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Tosiassiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen saattaa kuitenkin edellyttää poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta hyväksyttävän tarkoituksiperän ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa. Kuntalaisten yhdenvertaisuus tulee arvioitaviksi niin riittävien palveluiden turvaamisen, palvelujen alueellisten erojen kuin palvelujen hinnoittelunkin kannalta.

Perustuslain 7 § turvaa jokaisen oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännös turvaa kyseisiä oikeushyviä julkisen val-

⁶¹ SopS 7-8/1976.

⁶² SopS 18-19/1990.

⁶³ SopS 6/1976.

⁶⁴ SopS 78/2002.

lan itse toimeenpanemilta loukkauksilta, mutta edellyttää myös valtiolta säädössuojaa oikeuksien turvaamiseksi ulkopuolisia loukkauksia vastaan. Oikeus elämään on perusoikeuksista tärkein. Se on kaikkien muiden oikeuksien nauttimisen edellytys. Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisen kannalta tarkasteltuna on huomattava, että yksilön oikeus elämään kattaa myös esimerkiksi velvollisuuden lapsikuolleisuuden vähentämiseen, tartuntatautien vastustamiseen ja eliniänodotteen pidentämiseen.

Yksityiselämän suoja, josta säädetään perustuslain 10 §:ssä, turvaa jokaisen yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan sekä luottamuksellisen viestin salaisuuden. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kannalta esimerkiksi palvelurakenteet vaikuttavat yksityiselämän suojan toteutumiseen. Tämä asettaa vaatimuksia palveluiden sisällöllisille ratkaisuille, mutta myös mm. toimitiloille asetettaville edellytyksille ja valvonnalle.

Perustuslain 11 §:ssä turvataan uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja oman tunnon vapauden turvaamisesta saattaa aiheutua tarpeita erityisjärjestelyihin esimerkiksi opetustoimessa.

Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista. Oikeuden piiriin kuuluu myös julkisen vallan velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 15 § suojaa jokaisen omaisuutta. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta ratkaistaessa ja asiakkaiden/kotitalouksien maksuusuusuuksia tarkasteltaessa on otettava huomioon, etteivät palveluista perittävät maksut saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin⁶⁵.

Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista. Jokaisella on oikeus maksettomaan perusopetukseen. Julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykynsä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Perusopetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella myös välttämättömien opetusvälineiden on oltava ilmaisia.

Perustuslain 17 §:ssä säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Kielellisiä oikeuksia koskevia kuntauudistukseen liittyviä reunaehtoja käsitellään tarkemmin erikseen luvussa 5.4.

Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus on turvattu perustuslain 18 §:ssä. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Kunnallisten palvelujen järjestämisen kannalta säännös liittyy ennen kaikkea oikeuteen tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja sekä niiden tuottamiselle asetettaviin edellytyksiin mutta myös osaavan ja riittävän henkilöstön saannin varmistamiseen mm. työhyvinvointiin liittyvillä ratkaisuilla.

⁶⁵ PeVL 39/1996 vp - HE 208/1996 vp ja PeVL 8/1999 vp - HE 77/1999 vp.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Säännös takaa jokaiselle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan saavuttamiseksi. Lisäksi säännös velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistämään väestön terveyttä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä säännös asettuu keskeiseen asemaan ratkaistaessa kysymystä, kuinka riittävät, mutta myös välttämättömät, sosiaali- ja terveyspalvelut pystytään toteuttamaan koko maassa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Myös perustuslain 16 ja 19 § asettavat velvoitteita julkiselle valtalalle. Julkisen vallan käsitettä ei ole määritelty laissa tai sen esitöissä⁶⁶. Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen vallan käsitteen täsmällinen sisältö vaihtelee perusoikeuksittain. Yleensä keskeisimmät velvoitetut ovat valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekojelimineen. Perusoikeuksia koskevat säännökset voivat ulottaa vaikutuksensa välillisen julkishallinnon yksiköihin vain sikäli, kun niille on asianmukaisessa järjestyksessä annettu tällaisiin oikeuksiin liittyviä tehtäviä.⁶⁷

Perustuslain 22 § ei sellaisenaan kuitenkaan osoita palvelujen järjestämistä millekään valtion ulkopuoliselle taholle, vaan perusoikeuksien turvaamisvastuu kohdistuu ensisijaisesti valtioon lainsäätäjänä. Nykytilanteessa, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen tehtävien järjestämisestä vastaa kunnallishallinto, nämä tehtävät on osoitettu kunnille erityislainsäädännöllä, ja kunnat vastaavat tehtävistä vain lainsäädännön osoittamissa rajoissa. Näiden tehtävien järjestäminen voidaan siten lainsäädännöllä osoittaa myös muulle viranomaistaholle kuin valtion keskushallinnolle tai kunnallishallinnolle, esimerkiksi julkisoikeudelliselle laitokselle.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Käytännössä säännös sitoo esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen julkisen viranomaisen tehtäväksi, sillä järjestämiseen liittyvää väestön palvelutarpeiden arviointia, palvelujen tuottamistavan valintaa ja muuta julkisten voimavarojen kohdentamista sekä mm. hallintopäätösten tekemistä ja palveluntuottajien valvontaa voidaan pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota ei voida edes lailla antaa yksityisen tehtäväksi. Niiltä osin, kuin toiminnassa päätetään toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka tahdosta riippumattomaan hoitoon määrittämisestä, tehtävää tulee hoitaa virkasuhteessa. Muilta osin sosiaali- ja terveydenhuollon tai sivistystoimen palveluja voivat tuottaa myös yksityiset toimijat.

⁶⁶ HE 309/1993 vp.

⁶⁷ PeVM 25/1994 vp, s.3.

Perusoikeuksien erilaiset oikeusvaikutukset

Perustuslaki säätelee eräitä oikeuksia suoraan subjektiivisiksi oikeuksiksi (oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon perustuslain 19 §:n 1 momentissa) sekä oikeus maksuttomaan perusopetukseen (perustuslain 16 §). Kuntien velvollisuus huolehtia siitä, että jokainen saa hänelle subjektiivisina oikeuksina turvatut perusoikeudet, edellyttää täydentävää lainsäädäntöä. Eräät perusoikeussäännökset velvoittavat säätämään tavallisella lailla subjektiivisen oikeuden, vaikkei perusoikeus suoraan turvaa subjektiivista oikeutta. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella (perustuslain 19 § 2 mom.).

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä (perustuslain 16 §:n 2 mom.). Vastaava velvollisuus koskee riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja (perustuslain 19 §:n 3 mom.). Tarkemmat lain säännökset voivat tässä tapauksessa olla joko subjektiivisen oikeuden perustavia (esimerkiksi oikeus päivahoitoon tai tiettyihin vammaispalveluihin) tai kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden muotoon säädettyjä (esimerkiksi vanhustenhuollon palvelut sekä kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut). Jälkimmäisessä tapauksessa palvelujen taso jää viime kädessä riippumaan käytettävissä olevista määrärahoista. Perustuslain 22 §:n yleisen turvaamisvelvoitteen lisäksi perustuslaki velvoittaa julkisen vallan nimenomaisesti edistämään useita oikeuksia. Julkisen vallan on

- edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (18 §:n 2 mom.),
- tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (19 §:n 3 mom.),
- edistettävä jokaisen oikeutta asuntoon ja tuettava asumisen omatoimista järjestämisistä (19 §:n 4 mom.) ja
- pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (20 § 2 mom.).

Julkisen vallan edistämismahdollisuuksista säädettyäessä kaikki sääntelyn tyypit ovat lähtökohtaisesti käytettävissä. Kunnan tehtävät on tässäkin tapauksessa säädetty lailla. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämän yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti kunnan on järjestettävä perusoikeuksien turvaamiseksi tärkeät palvelut yhdenvertaisesti alueellaan.

Kuntiin kohdistuvan lainsäädännön kannalta usein punnittavana on toisaalta yhdenvertaisuuden turvaamiseksi riittävän yksityiskohtainen ja sitova ohjaus, toisaalta kunnalliseen itsehallintoon kuuluva riittävän laaja harkintavaltia. Perustuslakivaliokunta luonnehti lausunnossaan (PeVL 37/2006 vp - HE 155/2006 vp) hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta kuntien roolia kuntien asukkaiden näkökulmasta seuraavasti: ”Kunnilla on nykyisin merkittävä rooli erityisesti sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoi-

keuksien toteutumiseen liittyvien palvelujen tuottamisessa, kuten esityksen perusteluissa todetaan. Näistäkin syistä on valiokunnan mielestä tärkeää, että uudistusta toimeenpannassa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.”

5.4 Kansalliskieliä koskevat kielelliset oikeudet

5.4.1 Perustuslaki

Kielellisiin oikeuksiin ja niiden turvaamiseen liittyvät useat perustuslain säännökset. Suomen ja ruotsin kielen asemasta kansalliskielinä säädetään perustuslain 17 §:n 1 momentissa.

Kansalliskielten määrittely on kytketty perustuslaissa oikeuteen käyttää kieliä viranomaisasiainnissa sekä julkisen sektorin velvollisuuteen huolehtia suomen- ja ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta perusoikeuksien yhteydessä.

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”. Perustuslakiin sisältyy näin ollen lakivaraus kielellisten perusoikeuksien turvaamiseksi. Kielellisiä oikeuksia täsmennetään ennen kaikkea kielilaissa (423/2003), mutta myös runsaassa erityislainsäädännössä.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan ”julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan”. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa kielen perusteella. Molemmat säännökset ilmentävät lainsäätäjän pyrkimystä varmistaa kansalliskielten tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Säännösten sanamuodot eivät kuitenkaan tarkoita matemaattista yhdenvertaisuutta tai edellytä käytännössä palvelujen järjestämistä identtisesti samalla tavalla tai samasta palvelupisteestä. Palvelua eri kieliryhmille voidaan esimerkiksi antaa eri kielellisin perustein eri palvelupisteistä. Syrjintäkielto ei estä ns. positiivista erityiskohtelua

Kielelliset oikeudet liittyvät myös hyvän hallinnon varmistamiseen. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus hyvään hallintoon, josta säädetään tarkemmin lailla. Kielilain mukaan valtion ja kaksikielisten kuntien viranomaisissa edellytetään, että hallinto toimii ja palvelua annetaan niin suomen kuin ruotsinkin kielellä. Näissä viranomaisissa perustuslain voidaan katsoa edellyttävän, että hallinnon on oltava laadullisesti yhtä hyvää sekä käytännössä saatavissa suomen- ja ruotsinkieliselle väestölle samanlaisin perustein.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisten väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain 122 §:n tarkoituksena ei ole ensisijaisesti varmistaa yksikielisten yksiköiden muodostaminen, vaan ennen kaikkea turvata palvelut niin suomen kuin ruotsinkin kielellä.

Perustuslain kielellisiä oikeuksia sekä aluejaotusta koskevia säännöksiä on viimeksi tulkittu aluehallintouudistuksen yhteydessä. Aluehallintouudistuksesta annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa⁶⁸ valiokunta katsoi, että aluehallintouudistuksen 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 aiemman perustuslakiesityksestä antamaansa lausuntoon, jonka mukaan ”kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa”⁶⁹. 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”.

5.4.2 Kielelliset oikeudet ja kansainväliset sopimukset

Useat Suomea sitovat kielellisiä oikeuksia sisältävät kansainvälisoikeudelliset sopimukset sisältävät kielellisiä oikeuksia koskevia säännöksiä. Keskeisimmät sopimukset ovat vähemmistökielisopimus ja puitesopimus.

Kaikissa Suomen sitovissa kv. sopimuksissa on lähtökohtana, ettei yksilöä saa syrjiä sopimuksen takaamien oikeuksien osalta kielen perusteella. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen⁷⁰ tulkintakäytännössä on katsottu, että valtiolta edellytetään myös positiivisia erityistoimenpiteitä vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien edistämiseksi.

Euroopan neuvoston vähemmistökielisopimuksen tarkoituksena on turvata ja edistää vähemmistökielten asemaa eri aloilla, mm. koulutuksessa, viranomaistoiminnassa, tiedonvälityksessä, kulttuuritoiminnassa sekä talouselämän ja sosiaalitoimen alalla. Suomi on ratifioidessaan määritellyt ruotsin ja saamen kielet sopimuksen mukaisiksi vähemmistökieliksi.

Euroopan neuvoston puitesopimus sisältää lukuisia määräyksiä kielellisistä oikeuksista. Määräykset ovat kuitenkin pääosin ohjelmaluonteisia. Puitesopimuksen 5 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat edistämään olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia kansallisten vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kulttuurin ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi, identiteetin olennaisten perustekijöiden eli uskonnon, kielen, perinnäistapojen ja kulttuuriperinnön säilyttämiseksi. Sopimuksen 10 artiklan mukaan sopimuspuolet pyrkivät varmistamaan olosuhteet vähemmistökielten käyttämiselle hallintoviranomaisissa alueilla,

⁶⁸ PeVL 21/2009 vp.

⁶⁹ PeVM 10/1998 vp.

⁷⁰ SopS 8/1976.

joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä vähemmistöihin kuuluvia, jos vähemmistöön kuuluvat sitä vaativat ja vaatimus vastaa todellista tarvetta. Sopimuspuolten on lisäksi 14 artiklan mukaan pyrittävä varmistamaan, että vähemmistöihin kuuluvilla on riittävät mahdollisuudet saada vähemmistökielen opetusta tai opetusta tällä kielellä.

Kielellisiä oikeuksia koskevista kansainvälisistä sopimuksista ei aiheudu perustuslakiin nähden lisävelvoitteita. Kielellisten oikeuksien kehittäminen pohjautuu ensisijaisesti perustuslain perusoikeussäännöksiin. Kansainväliset sopimukset eivät takaa kielellisille vähemmistöille enempää oikeuksia kuin perustuslaki. Kansainväliset sopimukset eivät turvaa myöskään kuntien kielellisen aseman säilymistä. Suomea sitovat kansainväliset sopimukset asettavat kielellisille oikeuksille vähimmäisstandardin.

5.4.3 Kielellisiä oikeuksia koskeva keskeinen lainsäädäntö

Kielilaki

Kielilain (423/2003) tarkoituksena on täsmentää perustuslaissa turvattuja, suomen ja ruotsin kieltä koskevia kielellisiä oikeuksia sekä selventää viranomaisten velvollisuuksia näiden oikeuksien toteuttamiseksi. Tavoitteena on muun muassa taata jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon niin suomen kuin ruotsinkin kielellä. Kielellisten oikeuksien tulisi toteutua ilman, että yksilön tarvitsee erikseen vedota niihin (2 § 2 mom.).

Kielilaki on yleislakina suomen ja ruotsin kielen osalta kielellisen palvelun vähimmäistason määrittävä laki, jota erityislainsäädäntö täydentää. Erityislainsäädännön ratkaisujen ei kuitenkaan tulisi heikentää kielellisten oikeuksien toteutumisen mahdollisuuksia. Kielilain lähtökohtana on kielellinen yhdenvertaisuus. Laki sääntelee yksilön oikeutta käyttää suomen ja ruotsin kieltä viranomaisissa sekä viranomaisten kielellisiä velvollisuuksia, muttei turvaa parempia oikeuksia kummankaan kielen käyttäjille. Kielilaki on näin ollen kielineutraali.

Lailla pyritään siihen, että perustuslaissa turvatut kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kielilaki edellyttää siksi viranomaisilta oma-aloitteista toimintaa kielellisten perusoikeuksien toteuttamiseksi (23 § 1 mom.; vrt. myös 2 § 2 mom.).

Viranomaisen kielelliset velvollisuudet on pääosin kytketty kunnan kielelliseen jaotukseen. Kunta on kielellisen jaotuksen perusyksikkö. Kuntien kielellinen jaotus määrittää myös muiden viranomaisten kielellisen jaotuksen.

Kunnan kielellisen jaotuksen perusteista säädetään kielilaissa. Kunnat ovat joko yksitai kaksikielisiä. Kunnan yksi- tai kaksikielisydestä säädetään kielilain perusteella valtioneuvoston asetuksella joka kymmenes vuosi. Nykyinen valtioneuvoston asetus on voimassa kuntien kielellisen jaotuksen osalta vuoden 2012 loppuun saakka. Asetuksessa säädetään myös kumpi kielistä on kunnan enemmistökieli. Enemmistökielellä on merkitystä lain perusteella mm. viranomaisten välisessä kirjeenvaihdossa ja käytännössä usein myös siinä, millä kielellä muut kuin valtuuston pöytäkirjat muissa kuin asianosaisasioissa laaditaan.

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

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.

Valtion viranomaisilla ja kaksikielisten kuntien viranomaisilla, joiden on suoriuduttava virkavelvollisuuksistaan suomen ja ruotsin kielellä sekä palveltava yleisöä molemmilla kielillä, velvollisuus on laajempi kuin yksikielisten kuntien viranomaisilla. Näiden viranomaisten tulee myös palvelussaan ja muussa toiminnassaan osoittaa käyttävänsä molempia kieliä (23 § 2 mom.). Kielellisten oikeuksien pääsääntöjen perusteella yksilön kielelliset oikeudet ja viranomaisen kielelliset velvollisuudet voidaan esittää seuraavasti:

TAULUKKO 8. Yhteenveto kielellisten oikeuksien pääsäännöistä tehtävittäin

Tehtävät	Yksikielinen	Kaksikielinen
Palvelu	Kunnan kieli	Molemmat kielet, henkilön oma kieli, asianosaisen oma kieli = henkilön valitsema kieli suomi/ruotsi
Kuuleminen	Kunnan kieli*	Henkilön oma kieli
Kirjeet, kutsut, ilmoitukset	Kunnan kieli	Vastaanottajan oma kieli
Hallintoasian käsittely	Kunnan kieli	Asianosaisen oma kieli = käsittelykieli
Kokouskieli	Kunnan kieli	Molemmat kielet
Kokouskutsu		
- valtuusto	Kunnan kieli	Molemmat kielet
- muut toimielimet	Kunnan kieli	Kunnan hallintosäännössä päättämä kieli
Pöytäkirja		
- valtuusto	Kunnan kieli	Molemmat kielet
- muut toimielimet/viranhaltijat	Kunnan kieli	Kunnan hallintosäännössä päättämä kieli
- päätös asianosaisasiassa	Kunnan kieli	Asianosaisen oma kieli
Pöytäkirjanote		
- valtuusto	Kunnan kieli	Pydyetty kieli
- muut toimielimet/viranhaltijat	Kunnan kieli	Kunnan hallintosäännössä päättämä kieli
- asianosaisasia	Kunnan kieli*	Käsittelykieli, pyydettyä oma kieli
Kilvet, paikannimet, merkit, opasteet	Kunnan kieli	Molemmat kielet
Tiedottaminen, kuulutukset ja julkipanot	Kunnan kieli	Molemmat kielet
Henkilöstölle asetettavat kielivaatimukset	Kunnan kieli	Tehtävän edellyttämä kielitaito, molemmat kielet
Valtion kirjelmät kunnille	Kunnan kieli	Kunnan enemmistön kieli
Asianosaisasian viranomaisten kirjeenvaihto	Kunnan kieli	Käsittelykieli

* Poikkeuksia yksikielisyydestä viranomaisaloitteisissa asioissa

Viranomaisilla on kielilain mukaan myös kansalliskielten käyttöä koskeva edistämismisvelvollisuus: laissa toistetaan perustuslain 17 §:n 2 momentin julkisen vallan velvollisuus huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (35 § 1 mom.). Lisäksi ”viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä” (35 § 3 mom.). Kielellisten perusoikeuksien turvaamiseksi ei näin ollen riitä, että viranomaisten päivittäinen toiminta on järjestetty kielilain edellyttämällä tavalla: kaksi kansalliskieltä edellyttää julkisen vallan toimijoilta pidemmällä aikavälillä myös kielellisten oikeuksien edistämistä.

Manner-Suomessa on kolme yksikielistä ruotsinkielistä kuntaa ja kaksikielisiä kuntia 30. Muut kunnat ovat yksikielisiä suomenkielisiä kuntia. Kaksikielisistä kunnista enemmistökielenä on ruotsi 12 kunnassa. Kuntayhtymien kielellinen asema määräytyy sen jäsenkuntien kielellisen aseman perusteella. Jos kuntayhtymän jäsenenä on sekä yksi- että kaksikielisiä tai erikielisiä yksikielisiä kuntia kuntayhtymä on kaksikielinen.

Kielitaitolaki

Kielitaitolain tarkoituksena on varmistaa, että viranomaiset suoriutuvat kielilain ja erityislainsäädännön mukaisista velvollisuuksistaan. Laki koskee valtion, kuntien ja muiden julkisyhteisöjen henkilöstöä ja siinä korostuu työnantajan velvollisuudet kansalaisten kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi.

Lain lähtökohtana on, että julkisia tehtäviä hoitavilla henkilöillä tulisi olla kunkin viran tai tehtävän edellyttämä kielitaito. Työnantajan on aina ennen viran haettavaksi julistamista määriteltävä virassa tosiasiallisesti tarvittava ja tästä syystä eduksi luettava kielitaito (4 §). Työnantajan on myös ennen palvelukseen ottamista varmistauduttava siitä, että virkaan nimitettävällä on tehtävien edellyttämä kielitaito (3 §). Edelleen työnantajan on lain mukaan huolehdittava henkilöstön kielitaidon ylläpidosta (2 §). Nämä säännökset koskevat myös muita kieliä kuin suomen ja ruotsin kieltä.

Laissa ei säädetä kunnan viranomaisten henkilöstön kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista. Kunnat voivat asettaa niitä kuntalain mukaisessa järjestyksessä.

5.4.4 Sektorilainsäädäntö ja kielelliset oikeudet

Sosiaali- ja terveydenhuolto

Kielilaki koskee yleislakina sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa, tiedottamista ja päätöksentekoa. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon osalta on kielellisistä oikeuksista säädetty erikseen erityislainsäädännössä eritoten ns. hoito- ja palvelukielen osalta. Yleissääntönä on, että potilaan hoitokieli ja sosiaalihuollon asiakkaan palvelukieli määräytyy erityislainsäädännön kielisäännösten nojalla. Hallintokieli eli kieli, jolla mm. päätökset laaditaan, määräytyy kielilain ja kielitaitolain nojalla.

Terveydenhuollossa ja sairaanhoidossa ”hoitokieli” tarkoittaa sitä kieltä, jolla potilaalle annetaan hoitoa ja jolla hänen kanssaan keskustellaan hänen hoidostaan. Potilaan asemasta

ja oikeuksista annetun lain (785/1992, jäljempänä potilaslaki) lähtökohtana on nimenomaan potilaan osallistuminen oman hoitonsa suunnitteluun ja sitä koskeviin päätöksiin.

Potilaslain mukaan potilaan äidinkieli on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon hänen hoidossaan ja kohtelussaan (3 § 3 mom.). Säännöksessä ”äidinkieli” tarkoittaa suomen ja ruotsin ohella myös muita kieliä. Tulkittaessa, mitä tarkoitetaan ”mahdollisuuksien mukaan” vaikuttaa kunnan ja kuntayhtymän kielellinen jaotus. Yksikielisen kunnan tai kuntayhtymän, joka käsittää ainoastaan samankielisiä kuntia, palvelut järjestetään kunnan tai kuntayhtymän kielellä. Esimerkiksi suomenkielisessä kunnassa ruotsinkieliselle potilaalle on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä ruotsin kieltä osaava lääkäri tai hoitaja (potilaslain 3 § 3 mom.). Ehdotonta oikeutta hoitoon muulla kuin kunnan kielellä ei kuitenkaan ole.

Kaksikielisen kunnan tai kaksikielisiä tai erikielisiä kuntia käsittävän kuntayhtymän palvelut järjestetään mainittujen lakien mukaan molemmilla kielillä siten, että potilas saa palvelut valitsemallaan kielellä, suomeksi tai ruotsiksi. Näin ollen potilaalla on ehdoton oikeus saada hoitoa valitsemallaan suomen tai ruotsin kielellä. Potilaan oikeus ei näin ollen ole harkinnanvarainen. Kielilain kielellisen jaotuksen mukaan viisi sairaanhoitopiiriä ovat kaksikielisiä.

Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 3 momentin mukaan asiakkaan äidinkieli on otettava huomioon (asiakaskieli). Samoin kuin potilaslaissa säännöksen ilmaisulla ”äidinkieli” tarkoitetaan suomen ja ruotsin kielen lisäksi sekä perustuslaissa erikseen mainittuja kieliryhmiä että kaikkia muita Suomessa käytettyjä kieliä.

Sosiaalihuoltolain 40 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisen kunnan ja kaksikielisiä kuntia tai suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia käsittävän kuntayhtymän sosiaalihuolto järjestetään kunnan tai kuntayhtymän molemmilla kielillä siten, että asiakas saa palvelua valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Suomen ja ruotsin kielen osalta asiakkaalla on kaksikielisessä kunnassa ehdoton oikeus käyttää ja saada palvelua näillä kielillä. Yksikielisissä kunnissa ja kaikkien muiden kielten osalta asiakkaan äidinkieli on otettava huomioon. Viimeksi mainittu merkitsee, että asiakkaan osallistuminen hänen omalla kielellään on turvattava silloin kun se on mahdollista.

Kielelliset oikeudet lasten päivähoidossa

Lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) mukaan alle oppivelvollisuusikäisen lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla on subjektiivinen oikeus saada lapsen hoidon järjestämiseksi kunnan järjestämä päivähoitopaikka. Lain perusteella kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla suomen-, ruotsin- tai saamenkielellä.

Kielelliset oikeudet esiopetuksessa, perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa ja taiteen perusopetuksessa

Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n 4 momentin mukaan kunta, jossa asuu sekä suomen- että ruotsinkielisiä oppilaita, on velvollinen järjestämään esi- ja perusopetusta erikseen

kumpaaakin kieliryhmää varten. Opetuksen järjestäminen ei ole sidottu kunnan kielelliseen asemaan, vaan säännös velvoittaa sekä yksi- ja kaksikielisiä kuntia. Peruskouluja oli vuonna 2011 yhteensä 2870 ja niistä ruotsinkielisiä 269.

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen sekä ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäminen perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiin järjestämislupiin ja järjestämisluvassa säädetään opetuskielestä tai – kielistä. Oppilaitoksen opetuskielenä on suomi tai ruotsi. Ammatillisessa koulutuksessa kaksikielisen oppilaitoksen opetuskielenä on suomi ja ruotsi. Opetuskielenä voi myös olla saame, romani tai viittomakieli. Oppilaitoksen opetuskielillä tulee antaa paitsi varsinainen opetus myös muut opetukseen ja oppilaitoksen toimintoihin liittyvät palvelut. (Lukiolaki 629/1998, 4 ja 6 § ja Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998 10 ja 11 §)

Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäminen perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiin järjestämislupiin, joissa määrätään opetuskieli (Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 631/1998 4 §).

Vuonna 2010 lukiokoulutusta annettiin yhteensä 439 oppilaitoksessa. Ruotsinkielistä opetusta annettiin 36 lukiossa.

Vuonna 2011 ammatillisen perus- ja/tai lisäkoulutuksen järjestäjiä on yhteensä 198. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä on 139, ja niistä on suomenkielisiä 128, ruotsinkielisiä kahdeksan ja sellaisia, joiden opetuskielet ovat suomi ja ruotsi on kaksi. Yhden Lapin maakunnassa toimivan monialaisen koulutuksen järjestäjän opetuskielet ovat suomi ja saame. Kolmella suomenkielisellä koulutuksen järjestäjällä on lisäksi lupa järjestää 1-2 koulutusala koulutusta myös ruotsin kielellä. Kahdella ruotsinkielisellä koulutuksen järjestäjällä on lupa järjestää 3-4 koulutusala koulutusta myös suomen kielellä. Ruotsinkieliset koulutuksen järjestäjät tarjoavat ammatillista koulutusta Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pohjanmaan maakunnissa ja kaksikieliset järjestäjät Uudenmaan ja Pohjanmaan maakunnissa. Suomenkielisten koulutuksen järjestäjien ruotsinkielistä koulutusta järjestetään Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Keski-Pohjanmaalla, ja ruotsinkielisten koulutuksen järjestäjien suomenkielistä koulutusta Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pohjanmaalla.

Niiden 125 koulutuksen järjestäjän, joilla ammatillisen peruskoulutuksen lisäksi on lupa järjestää myös lisäkoulutusta, opetuskielet lisäkoulutuksessa ovat samat kuin ammatillisessa peruskoulutuksessa. Järjestäjistä (59), joilla on lupa järjestää vain ammatillista lisäkoulutusta yhdellä opetuskielillä, on ruotsi.

Taiteen perusopetuksesta annetun lain (633/1998) 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun taiteen perusopetuksen järjestäjänä voi olla kunta tai opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän järjestämisluvan perusteella kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö tai säätiö. Laissa ei ole säännöksiä opetuskielestä, mutta järjestämisluvassa määrätään muun ohessa opetuskieli.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) piiriin kuuluvat kansalaisopistot, kansanopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset ja kesäyliopistot (2 §). Oppilaitoksen ylläpitäminen perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään ylläpitämislupa, jossa määrätään mm. oppilaitoksen opetuskieli (4 § 3 mom.). Laissa ei kuitenkaan ole erityisiä säännöksiä opetuskielestä (4 §). Suurin vapaan sivistystyön oppilaitosryhmä on kansalaisopistot, jotka ovat valtaosin kuntien ylläpitämiä.

Kirjastolain (908/1998) mukaan yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen. Lain 3 §:n 4 momentin mukaan kaksikielisessä kunnassa kummankin kieliryhmän tarpeet tulee ottaa huomioon yhtäläisten perusteiden mukaan. Kunta vastaa siitä, että palvelut ovat kirjastolain mukaisia.

5.5 Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto, saamelaisten kotiseutualue ja saamelaisten kielelliset oikeudet

Perustuslaki, saamelaisten kulttuuri-itsehallinto ja kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana (sekä romaneilla ja muilla ryhmillä) oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksen sisältämän lakivaruksen mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään lailla. Asiasta säädetään nykyisin saamenkielilailla (1086/2003).

Saamen kieli ei ole perustuslaissa tarkoitettu kansalliskieli, joten sen perustuslaillinen asema poikkeaa siten suomen ja ruotsin kielen perustuslaillisesta asemasta. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä käyttää saamen kieltä taataan viranomaisissa siten, kuin laissa säädetään. Perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös ei rajoitu pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan se ulottuu laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Alkuperäiskansojen kulttuurimuoto on perinteistä kulttuurikäsitettä laajempi, siihen kuuluvat myös heidän perinteiset elinkeinonsa eli saamelaisten kohdalla metsästys, kalastus ja poronhoito⁷¹.

Perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetään lisäksi, että saamelaisilla on saamelaisien kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Tämän itsehallinnon (kulttuuri-itsehallinnon) tarkemmasta toteuttamisesta säädetään saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995), jossa myös saamelaisten kotiseutualue on määritelty.

Kansainväliset sopimukset

Suomea sitovia saamelaisia ja saamen kielen asemaa koskevia kansainvälisiä sopimuksia ovat muun muassa Euroopan neuvostossa valmistellut puitesopimus ja vähemmistökielellisopimus.

⁷¹ Esim. HE 309/1993 vp. perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 65–66, PeVM 17/1994 vp ja PeVM 25/1994 vp.

Puitesopimuksen säännökset kielellisistä oikeuksista ovat pääosin ohjelmaluonteisia. Puitesopimuksen 5 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat edistämään olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kulttuurin ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi ja uskontonsa, kielensä, perinnäistapansa ja kulttuuriperintönsä säilyttämiseksi. Puitesopimuksen 10 artiklan mukaan alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, sopimuspuolet pyrkivät mahdollisuuksien mukaan varmistamaan olosuhteet, joissa vähemmistökieltä voitaisiin käyttää heidän ja hallintoviranomaisten välisissä suhteissa, jos he sitä vaativat ja tällainen vaatimus vastaa todellista tarvetta. Puitesopimuksen 16 artiklan mukaan sopijapuolten tulee lisäksi pidättäytyä toimenpiteistä, jotka muuttavat väestörakennetta vähemmistöihin kuuluvien asuttamilla alueilla.

Suomi on ilmoittanut soveltavansa vähemmistökielisopimusta saamen kieleen alueellisenä vähemmistökielenä. Sopimuksen 7 artiklan mukaan vähemmistökielen maantieteellistä aluetta on kunnioitettava sen varmistamiseksi, että olemassa olevat tai uudet hallinnolliset rajat eivät muodosta estettä kielen edistämislle.

Vähemmistökielisopimuksen 10 artiklan mukaan Suomi on sitoutunut siihen, että saamen kieltä käyttävät henkilöt voivat jättää kirjallisia ja suullisia hakemuksia viranomaisille ja saada niihin vastauksia tällä kielellä. Sen sijaan Suomi ei ole sitoutunut siihen, että hallinnolliset viranomaiset tai yleisön kanssa yhteydessä olevat viranomaiset käyttävät saamen kieltä asioidessaan henkilöiden kanssa, jotka ottavat heihin yhteyttä tällä kielellä. Tämän artiklan perusteella Suomen on järjestettävä käännös- ja tulkkausmahdollisuus sekä Suomi on sitoutunut saamen kielentaitoisten virkamiesten ja muiden julkisella sektorilla työskentelevien henkilöiden palkkaamiseen ja tarvittaessa kielikoulutuksen antamiseen.

Kulttuuritoimintaa ja -palveluja koskevassa peruskirjan 12 artiklassa Suomi on sitoutunut kaikkiin sopimusmääräyksiin, muun muassa edistämään, että kulttuuritoiminnasta vastuussa olevilla elimillä olisi palveluksessaan henkilöstöä, joka hallitsee sekä saamen kielen että muun väestön käyttämän kielen tai kielet.

Talous- ja yhteiskuntaelämää koskevassa peruskirjan 13 artiklan mukaan Suomen on varmistettava, että sosiaalialan hoitolaitoksissa, kuten sairaaloissa, vanhainkodeissa ja hoitoloissa, on mahdollisuudet vastaanottaa ja hoitaa sairauden tai vanhuuden johdosta tai muusta syystä hoitoa tarvitsevia saamen kieltä käyttäviä henkilöitä heidän omalla kielellään.

Saamelaiskäräjien asema ja saamelaisten kotiseutualue

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. Itsehallinnollisen luonteensa vuoksi saamelaiskäräjät ei ole valtion viranomainen eikä osa valtion hallintoa, ei liioin kunnallinen viranomainen eikä osa kunnan hallintoa. Lailla perustettuna se on kuitenkin itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö.

Saamelaisten kotiseutualue määritellään kartalla saamelaiskäräjistä annetussa asetuksessa (1727/1995). Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Saamelaisten kotiseutualue on vakiintunut käsite, johon on viitattu eri lainsäädännössä mm. kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa.

Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Näissä asioissa saamelaiskäräjät käyttää lisäksi päätösvaltaa siten kuin saamelaiskäräjälaissa ja muualla laissa säädetään (5 §) sekä edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä (6 §).

Viranomaisille on säädetty neuvotteluvuoroite saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka saamelaisten kotiseutualueella koskevat mm. yhdyskuntasuunnittelua, saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta, saamenkielisen ja saamen kielen koulutuksen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämistä taikka muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.

Saamelaiskäräjien arvion mukaan Suomessa on noin 9 000 saamelaista. Heistä yli 60 prosenttia asuu kotiseutualueensa ulkopuolella.

Tilastokeskuksen vuoden 2010 lopun väestötilaston mukaan saamelaisten kotiseutualueen kunnissa oli äidinkieleltään saamenkielisiä seuraavasti: Utsjoki 616 henkilöä (47,3 % asukkaista), Inari 406 (5,9 %), Enontekiö 177 (9,4 %) sekä Sodankylä 119 (1,3 %). Väestötietojärjestelmään merkitty äidinkieli ei kuitenkaan tarkoita, että vain nämä henkilöt katsottaisiin saamelaisiksi tai että äidinkieli merkintä osoittaisi henkilön olevan saamelainen. Saamenkielisten määrään on kuitenkin sidottu saamen kielilaissa viranomaisten velvollisuuksia sekä esimerkiksi kuntien valtionosuuksia.

Saamen kielilaki

Saamen kielilain tarkoituksena on osaltaan turvata perustuslaissa säädetty saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Laissa säädetään saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä julkisen vallan velvollisuuksista toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Tavoitteena on, että saamelaisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että saamelaisten kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota.

Laki koskee pääsääntöisesti saamelaisten kotiseutualuetta, mutta sitä sovelletaan myös eräisiin sellaisiin viranomaisiin, joiden virka-alueeseen saamelaisten kotiseutualueen kunnat kokonaan tai osittain kuuluvat. Lisäksi laissa on säännökset sen soveltamisesta liikelaitoksiin ja yhtiöihin sekä julkisia hallintotehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolella lain säännöksen nojalla hoitaviin yksityisiin (esim. kalastusalueet ja riistanhoitoyhdistykset). Säännöksen taustalla olevan periaatteen mukaan kielellisten palvelujen taso ei saa laskea sen vuoksi, että julkinen valta antaa tehtäviään muiden hoidettavaksi.

Suomessa puhutaan 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 vajaat 15 prosenttia. Inarinsaamea ja koltansaamea käytetään vain Inarin kunnassa.

Saamen kielellä laissa tarkoitetaan inarinsaamen, koltansaamen ja pohjoissaamen kieltä käytetystä kielestä tai pääasiallisesta kohderyhmästä riippuen, ja saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjistä annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua saamelaisten kotiseutualuetta (3 §).

Saamelaisten kielelliset oikeudet ovat laajemmat saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla virastoissa ja toimipaikoissa kuin saamelaisalueen ulkopuolella olevissa, viranomaisten velvollisuudet vastaavasti samoin. Viranomaisen ei saa rajoittaa tai kieltäytyä toteuttamasta laissa säädettyjä kielellisiä oikeuksia sillä perusteella, että saamelainen osaa myös muuta kieltä, kuten suomea tai ruotsia (4 §).

Saamen kielilaila ei ole vaikutusta Suomen kuntien kielelliseen jaotukseen. Kielellisen jaotuksen mukaan kaikki saamelaisten kotiseutualueen kunnat ovat yksikielisiä suomenkielisiä kuntia.

Saamelaisella on oikeus omassa asiassaan ja asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää kaikissa saamen kielilaisissa tarkoitetuissa viranomaisissa saamen kieltä (4 §). 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 (12 §). 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 (6 §). Saamelaisten kotiseutualueella viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipänot sekä opasteet ja yleisön käytettäviksi tarkoitettut lomakkeet täyttöohjeineen on laadittava ja annettava myös saamen kielellä (8 §). Inarin kunnan ilmoituksissa käytetään neljää kieltä: suomea, inarinsaamea, koltansaamea ja pohjoissaamea. Laissa on lisäksi säädetty lakien ja muiden säädösten sekä komiteamietintöjen ja niiden tiivistelmien julkaisemisesta saamen kielellä (12 §).

Saamelaisten kotiseutualueella viranomaisen on henkilöstöä palvelukseen ottaessaan huolehdittava siitä, että sen henkilöstö kussakin virastossa tai muussa toimipaikassa pystyy palvelemaan asiakkaita myös saameksi. Viranomaisen on myös koulutusta järjestämällä tai muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että henkilöstöllä on viranomaisen tehtävien edellyttämä saamen kielen taito. Saamen kielen taito katsotaan erityiseksi ansioksi, vaikka sitä ei ole asetettu viran, toimen tai tehtävän kelpoisuusvaatimukseksi (14 §). Saamelaisten kotiseutualueen viranomaisen tulee muutoinkin toiminnassaan edistää saamen kielen käyttämistä (15 § sekä lain 5 luku).

Saamen kielilain tavoitteena on kaikin puolin edistää saamen kielen käyttämistä, jotta kieli pysyisi elävänä ja elinvoimaisena. Sen vuoksi lakiin on otettu säännös saamen kielen käyttämisestä kunnan asiakirjoissa. 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 (16 § 1 lause). Säännös koskee tällä hetkellä vain Utsjoen kuntaa, joka on Suomen ainoa saamelaisenemmistöinen kunta. Muussakin kunnassa kunnan toimielimen tulee käyttää saamen kieltä tällaisissa asiakirjoissaan harkitsemassaan laajuudessa (16 § 2 lause).

Sosiaali- ja terveydenhuolto ja opetus- ja kulttuuritoimi sekä saamen kieli

Saamen kielilain ohella saamen kielen käytöstä säädetään muun muassa sosiaali- ja terveystoimen sekä opetustoimen lainsäädännössä. Saamen kielilain ja erityislainsäädännön välinen suhde on kuitenkin jossain määrin erilainen verrattuna esimerkiksi kansalliskieliä koskevaan sääntelyyn. Saamen kielilakiin perustuvat viranomaisvelvoitteet ulottuvat osittain niihinkin asiaryhmiin, joista kansalliskielten osalta säädetään erityislainsäädännössä nimenomaisesti.

Lasten päivähoitolain mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla saamen kielellä. Päivähoitoasetuksen mukaan lasten päivähoidon kasvatustavoitteisiin kuuluu muun muassa saamelaisten lasten oman kielen ja kulttuurin tukeminen yhteistyössä kyseisen kulttuurin edustajien kanssa.

Sosiaalihuollon asiakaslain, potilaslain ja erikoissairaanhoidon rinnalla sovelletaan palveluissa saamen kielilakia, johon viranomaisten velvoitteet järjestää palvelut saamen kielellä perustuvat. Saamen kielilain ja erityislainsäädännön suhde ei ole kaikilta osin täysin yksiselitteinen, mutta tulkinnallinen lähtökohta on, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa viranomaisilla, jotka kuuluvat saamen kielilain soveltamisalan piiriin, on saamen kielilakiin perustuva velvoite järjestää palveluja saamen kielellä.

Perusopetuslain mukaan koulun opetuskielenä ja muualla kuin koulussa järjestettävissä opetuksessa käytettävänä kielenä voi olla myös saamen kieli. Saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Äidinkielenä voidaan perusopetuslain 12 §:n mukaan opettaa oppilaan opetuskielen mukaisesti myös saamen kieltä. Lain 15 §:n mukaan opetussuunnitelma hyväksytään erikseen suomenkielistä, ruotsinkielistä ja saamenkielistä opetusta varten.

Lukiolain mukaan opetuskielenä voi olla myös saame. Lukiolain mukaan äidinkieltä opetetaan lukiossa opiskelijan opetuskielen mukaisesti suomen, ruotsin tai saamen kielellä. Lukiolain 11 §:n mukaan opetussuunnitelma hyväksytään erikseen suomenkielistä, ruotsinkielistä ja saamenkielistä sekä tarvittaessa muulla kielellä annettavaa opetusta varten. Ylioppilastutkinnosta annetun asetuksen (915/2005) mukaan ylioppilaskirjoitusten äidinkielen koe voidaan järjestää myös saamen kielessä.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan ammatillisessa koulutuksessa oppilaitoksen opetuskielenä voi olla myös saame. Inarissa sijaitsee saamelaisalueen koulutuskeskuksesta annetulla lailla (545/1993) vuonna 1993 saamelaisalueen tarpeita varten perustettua Saamelaisalueen koulutuskeskusta koskeva laki uudistettiin vuonna 2010 (252/2010). Koulutuskeskuksen hallintoa varten opetushallitus nimeää johtokunnan. Johtokunnan jäsenten enemmistön on edustettava saamelaisväestöä ja heidät nimitetään saamelaiskäräjien esityksestä. Vähintään yhden johtokunnan jäsenen ja hänen varajäsenensä

on edustettava saamelaisten kotiseutualueen kuntia. Koulutuskeskuksen opetuskielet ovat suomen kieli ja saamen kieli. Koulutuskeskuksen tarkoituksena on lisätä erityisesti saamelaisväestön ammatillista osaamista, järjestää saamelaisten kotiseutualueen elinkeinoelämän tarpeita vastaavaa koulutusta ja edistää alueen työllisyyttä sekä säilyttää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Tarkoituksen toteuttamiseksi koulutuskeskus järjestää ammatillista koulutusta ja saamen kielen ja kulttuurin opetusta sekä tuottaa ja kehittää niihin liittyvää oppimateriaalia, verkko-opetusta ja muita opetuksen tukipalveluja.

Kirjastolain mukaan saamelaisten kotiseutualueen kunnissa sekä saamenkielisen että suomenkielisen väestöryhmän tarpeet tulee ottaa huomioon yhtäläisin perustein.

5.6 Perusoikeuksien ja kunnallisen itsehallinnon asettamat reunaehdot sekä niiden välinen intressipunninta

Kunnallisen itsehallinnon ja hallinnollista jaotusta koskevan säännöksen asettamat reunaehdot kuntauudistukselle

Kunnallinen itsehallinto ja hallinnollista jaotusta koskeva sääntely asettaa reunaehdoja kuntauudistuksen toteuttamiselle. Uudistuksessa tulee arvioitavaksi kunnallisen itsehallinnon toimivuus tällä hetkellä sekä se, miten kunnallista itsehallintoa voidaan vahvistaa muutoksilla.

Arvioitaessa kunnallisen itsehallinnon toteutumista on erityisesti otettava huomioon hallinnon kansanvaltaisuuden toteutuminen, kunnan mahdollisuudet päättää itse taloudestaan sekä ottaa hoidettavakseen omien päätöksiensä perusteella tehtäviä (yleinen toimiala). Toteuttamistaparakastelussa voi olla merkitystä myös muilla säännöksillä kuten mm. verotusoikeuden suojalla.

Arvioitaessa muutostarvetta hallinnon kansanvaltaisuuden perusteella on tarkasteltava, missä määrin kunta on siirtänyt jo nykyisin palvelujen järjestämisvastuutaan yhteistoimintaorganisaatioille. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei mm. sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirto ole vielä ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Jos kunta on sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi siirtänyt laaja-alaisesti muitakin tehtäviä yhteistoimintaorganisaatioille ja kunnan taloudellinen liikkumavara sekä mahdollisuudet ottaa hoidettavakseen kunnan asukkaiden yhteisessä intressissä olevia asioita ovat vähäisiä, kuntauudistuksella voidaan vahvistaa demokraattista päätöksentekoa eli suorilla vaaleilla valitun valtuuston asemaa päätöksenteossa.

Arvioitaessa hallitusohjelmassa peruskuntamallin lisäksi mainittua sosiaali- ja terveydenhuoltoaluetta on tarkasteltava, mikä vaikutus kuntarakennemuutoksilla on yhteistoimintaan. Kuntakoon kasvaessa mutta osan kunnista jäädessä liian pieniksi kyetäkseen vastaamaan erityisesti laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä joudutaan palveluita turvaamaan yhteistoiminnalla. Tällöin voi muodostua tilanne, jossa yhden kunnan asukasmäärään sidottu äänivalta muodostaisi yksinkertaisen enemmistön ja muiden yhteistoimintakuntien äänimäärä olisi alle puolet. Perustuslakivaliokunnan tulokintakäytännön mukaan tämä olisi ristiriidassa perustuslain suojaaman kunnallisen itse-

hallinnon kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että joko yhteistoiminta-alueita on suurennettava siten, ettei yksittäisen kunnan äänivalta muodosta enemmistöä tai että kuntien asukasmäärän muodostaessa selvästi epäsuhdan, suuremman kunnan osalta äänivallan rajoitus merkitsisi ristiriitaa sen kansanvaltaisuusperiaatteen kanssa. Jälkimmäistä tulkintavaihtoehtoa puoltaisi se, ettei yhteistoiminta-alueiden suurentamiseen ole useinkaan toiminnallisia perusteita ja aiempi tulkintakäytäntö on perustunut aiempaan kuntarakenteeseen. Kuntarakenteen muuttuessa olennaisesti olisi myös tulkinnassa kiinnitettävä huomiota uuden, suuremman kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen.

Kunnalliseen itsehallintoon kuuluva mahdollisuus päättää taloudesta asettaa myös reunaehdoja uudistuksen toteuttamiselle. Kunnan, jonka taloudellinen tilanne heikentyy huomattavasti ja jonka edellytykset huolehtia lakisääteisistä tehtävistä vaikeutuu olennaisesti, ei voida katsoa pystyvän turvaamaan asukkaalleen kunnalliseen itsehallintoon liittyviä keskeisiä edellytyksiä. Näissä tapauksissa kuntauudistus voi turvata keskeisten elementtien täyttymisen.

Vaikka rahoitusperiaate edellyttää, että valtio huolehtii tehtäviä antaessaan kuntien riittävästä voimavaroista, ei ole kuitenkaan oletettavissa, että rahoitusongelmaa voitaisiin hoitaa pelkästään valtionosuuksia lisäämällä tai veropohjaa laajentamalla. Kolmanneksen kunnista ollessa taloudellisesti ahtaalla sekä julkisen talouden kestävyysvajeen vuoksi tällaiset odotukset eivät liene realistisia.

Kuntien verotusoikeuden perustuslaillinen suoja asettaa reunaehdoja uudistuksen toteuttamistavoille. Kunnallisverolle ei voi asettaa verokattoa ja toisaalta veroperustemuutoksilla ei voida muuttaa olennaisesti kunnan taloudellista asemaa ilman lain säätämistä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Valtionosuusjärjestelmän käytössä tulee puolestaan ottaa huomioon, että järjestelmän tarkoitus on turvata lakisääteisten peruspalvelujen rahoitus koko maassa.

Kuntien taloudellisen aseman eriytymistä on tarkasteltava myös perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Kuntatalouden painelaskelman (kts. kohta 4.2.3.) mukaan kuntien taloudellinen asema on eriytyneessä siten, että kunnallisveroprosenttien ero kasvaa nykyisestä 5 prosenttiyksiköstä jopa 15 prosenttiyksikköön. Myös kaupunkiseuduilla erot kehyskuntien ja keskuskunnan välillä kasvavat. Tämän kehityksen ei voida katsoa olevan yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista.

Perustuslain lähtökohtana on, että pakkoliitokset ovat valtiosääntöoikeudellisesti sallittuja. Paikallisen itsehallinnon peruskirjakaan ei aseteta pakkoliitoksille esteitä. Kuntarajat eivät ole perustuslaissa suojattuja, mutta perustuslain mukaan kuntarajojen perusteista on säädettävä lailla. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan kuntarakennemuutoksista on neuvoteltava kuntien kanssa ennen kuntarakennepäätösten tekemistä.

Kunnallinen itsehallinto asettaa kuntakoolle rajoja. Perustuslaissa on kunnallisen itsehallinnon lisäksi säännös itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Tämän vuoksi on otettava huomioon, että kyse on vielä paikallishallinnosta. Lähtökohtaisesti kunnallinen itsehallinto jättää kuitenkin paljon liikkumavaraa säätää kuntajaon perusteista lailla. Liikkumavaraa rajoittavat kuitenkin kielellisiä oikeuksia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia sekä yhdenvertaisuutta koskevat säännökset.

Kuntarakenteen muutoksia ja kunnallisen itsehallinnon uudistamista voivat puoltaa sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteuttamiseen liittyvät perusteet. Perustuslakivaliokunta on useissa kuntien yhteistoimintaa koskevissa lausunnoissaan katsonut, ettei kunnallinen itsehallinto ole estänyt kunnan velvoittamista yhteistoimintaan, jos on ollut kyse riittävän väestöpohjan ja resurssien turvaamisesta palveluiden järjestämistä varten. Vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnot koskevat yhteistoimintavelvoitteita, linjaukset osoittavat, että samoja perusteita voidaan käyttää myös kuntaliitosperusteina. Kuntauudistuksen kannalta keskeisiä perusoikeussäännöksiä ovat ennen muuta yhdenvertaisuutta (PL 6 §), sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia (PL 16 ja 19 §) ja kielellisiä oikeuksia (PL 17 §) koskevat säännökset sekä julkisen vallan velvoite turvata perusoikeuksien toteutuminen (22 §).

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä ei löydy tulkintoja, joissa kuntarakennemuutosta tai yhteistoimintavelvoitetta olisi nimenomaisesti perusteltu alueen kokonaisedulla, alueen elinvoiman turvaamisella tai yhdyskuntarakenteen eheyttämisellä. Kuntajakolaissa nämä perusteet ovat kuitenkin kuntajaon kehittämisen yleisinä tavoitteina. 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.

Vaikka alueen edellä mainittuja kokonaisuuksia koskevia kriteereiden käyttöä kuntauudistuksen toteuttamisessa ei ole nimenomaisesti käsitelty perustuslakivaliokunnassa, perusteiden voidaan katsoa kuvaavan asukkaiden tarvetta vaikuttaa ja osallistua alueensa kehittämiseen. Esimerkiksi työssäkäynnin ja asioinnin voidaan katsoa muodostavan sen alueen, jossa asukas liikkuu ja jonka kehitykseen asukkaalla voidaan katsoa olevan tarve vaikuttaa. Nämä kuvaavat siten osaltaan paikallisuutta ja paikallista identiteettiä, joka on kunnallisen itsehallinnon ydin. Ne ovat myös objektiivisesti todennettavia kriteereitä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon perusoikeudet ja uudistus

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia perustavanlaatuisia, erityisen tärkeitä oikeuksia. Ne ovat yleisiä, kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia. Perusoikeuksiin kuuluvat sosiaaliset oikeudet ovat ns. TSS-oikeuksia, taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien alaryhmä. Sosiaaliset oikeudet voidaan määritellä julkisen valtaan kohdistuviksi sosiaalisia etuuksia koskeviksi oikeuksiksi. Sosiaaliin etuuksiin kuuluvat paitsi rahamääräiset etuudet, myös sosiaali- ja terveyspalvelut. TSS-oikeuksilla pyritään edistämään yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisten ja riittävien palvelujen järjestäminen tarkoituksenmukaisella tavalla mahdollisimman laajoissa palvelukokonaisuuksissa edellyttää riittävän vahvaa palvelujen järjestäjää. Hallitusohjelman lähtökohtana on, että ensisijaisena vaihtoehtona sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle tulisi olla vahva kunta. Toissijaisena vaihtoehtona tulevat kyseeseen lähinnä vastuukunta tai kuntayhtymämalli.

Perustuslain kuntauudistukselle asettamista reunaehdoista näyttää olevan erilaisia tulkintoja. Työryhmä kuuli selvityksen valmistelun yhteydessä perusoikeusasiantuntijoita, joiden painotukset perustuslain asettamien reunaehtojen punninnan osalta erosivat tältä osin toisistaan.

Perustuslain sallimalla kuntakoon suurentamiselle ja kuntien lukumäärän vähentämiselle on esitetty rajana sitä, ettei kuntamäärä voisi olla yhtenevä maakuntien määrään, koska tällöin ne vastasivat lukumäärältään ja kooltaan 121 §:n systematiikassa pikemmin kuin kuntia suurempia hallintoalueita kuin kunnallisen itsehallinnon subjekteja.

Toisessa näkemyksessä on painotettu erityisesti perusoikeuksien toteutumista ja katso, että kuntakoon merkittävääkin suurentamista voitaisiin perustella tarkoituksenmukaisilla toimilla sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi. Tämä voisi merkitä käytännössä, että kuntamäärä voisi jäädä hyvin pieneksi.

Perustuslain tulkintapainotuksien osalta on otettava huomioon kuitenkin vaihtoehtoiset tavat järjestää peruspalvelut. Vaihtoehtona vahvalle peruskuntamallille on sosiaali- ja terveydenhuollon osalta kuntayhtymäperusteinen sosiaali- ja terveydenhuolto tai vaihtoehtoisesti vastuukuntamallin varaan rakentuva palvelurakenne.

Perustuslain näkökulmasta tarkasteltuna kuntayhtymä- tai vastuukuntamallit eivät ole ongelmattomia, kuten luvussa 5.6. on tarkemmin kuvattu. Kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen osalta on katsottu ongelmalliseksi kunnan velvoittaminen siirtämään laajamittaisesti tehtäviä yhteistoimintaorganisaatioille.

Jos sosiaali- ja terveydenhuolto siirretään velvoittavalla lainsäädännöllä joko kuntayhtymiin tai vastuukunnan kannettavaksi, merkitsee se samalla heikennystä suoraan demokraattiseen päätöksentekoon näiden tehtävien osalta, kun päätösvaltaa käytettäisiin kuntien sijasta välillisen demokratiaan muodossa kuntayhtymissä tai vastuukunnassa. Näiden mallien osalta on myös melko mahdotonta välttää tilanteita, joissa noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei antaisi yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa⁷².

Erikoissairaanhoito on jo nykyään siirretty erikoissairaanhoitolain 7 §:ssä tarkoitettuihin kuntayhtymiin ja siten pakollisen yhteistoiminnan piiriin. Terveydenhuolto on siten jaettu kahtia erikoissairaanhoitoon ja perusterveydenhuoltoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta kuntauudistuksella voitaisiin poistaa tämä epätarkoituksenmukainen kahtiajako.

Erityisen haasteen uusien kuntien muodostumiselle asettaa, kykeneekö uusi kunta vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon mahdollisimman laajasta palvelukokonaisuudesta. Kuntaratkaisut luovat pohjan sille, perustuuko sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen tulevaisuudessa vahvan peruskuntamallin varaan vai missä määrin se nojautuu yhteistoimintarakenteiden varaan. Viime kädessä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä säädetään erikseen valmisteltavassa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä.

⁷² PeVL 32/2001 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 2—3, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II ja s. 3—4, PeVL 37/2006 vp.

Perustuslakivaliokunnan kunnallista itsehallintoa koskevat tulkinnot on tehty aina tiettyä, kuntauudistusta merkittävästi kapeampialaisia säädösmuutoksia silmällä pitäen. Näin ollen niistä ei voida vetää yksiselitteisiä johtopäätöksiä, vaan näin laaja-alaisen kuntauudistuksen yhteydessä on punnittava perustuslaillisia reunaehdoja kokonaispunnintana, jossa eri näkökohtia ja niiden sisältöjen arvoa tulee painottaa suhteessa toisiinsa.

Työryhmän toimeksiantona on ollut selvittää vain hallitusohjelmassa linjattujen mallien toteuttamista, joten työryhmä ei ole selvittänyt muiden mallien perustuslainmukaisuutta.

Kielellisten oikeuksien asettamat reunaehdot uudistukselle

Perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset asettavat reunaehdoja kuntauudistuksen toteuttamiselle. Kuntauudistuksessa on otettava huomioon, että yksilön kielelliset oikeudet toteutuvat lain lisäksi myös käytännössä uudistuksen jälkeen.

Kuntauudistus merkitsee kuntakoon kasvamista ja kuntien lukumäärän vähentymistä. Kuntauudistusta on tarkasteltava erityisesti vähemmistönä olevien ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Vahvan peruskuntamallin lisäksi kielellisten oikeuksien toteutumista on arvioitava myös hallitusohjelman mukaisten vastuukuntamallin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon aluemallin perusteella, vaikka nämä muutokset toteutetaankin erityislainsäädännön muutoksilla. Kuntauudistus luo kuitenkin pohjan näillekin uudistuksille.

Kielellisten oikeuksien yhteensovittaminen rajoittuu käytännössä Manner-Suomen rannikkoalueille, jossa on sekä kaksikielisiä että erikielisiä yksikielisiä kuntia. Koska yksilön kielelliset oikeudet kunnissa ja kuntayhtymissä ovat pääasiassa, eli päivähoidon ja opetuksen järjestämistä lukuun ottamatta, sidottuja kunnan kielelliseen asemaan, muutokset kunnan kielellisessä asemassa vaikuttavat välittömästi kielellisiin oikeuksiin. Kielellisten oikeuksien toteutuminen käytännössä asettaa osaltaan vaatimuksia viranomaisten kielelliselle asemalle. Opetuksen ja päivähoidon osalta oikeus omakieliseen palveluun on turvattu kunnan kielellisestä asemasta riippumatta, mutta laadukkaiden palvelujen järjestäminen edellyttää riittävää väestöpohjaa. Kielellisten oikeuksien toteutuminen myös käytännössä perustuslain edellyttämällä tavalla edellyttää sellaisten alueiden muodostamista sekä viranomaisten toiminnan taloudellisten edellytysten varmistamista, että kielelliset oikeudet voidaan turvata myös käytännössä.

Kuntauudistus voi tarkoittaa seuraavia muutoksia kunnan kielelliseen asemaan:

- yksikielinen kunta muuttuu toisenkieliseksi yksikieliseksi kunnaksi;
- kaksikielinen kunta muuttuu yksikieliseksi kunnaksi;
- yksikielinen kunta muuttuu kaksikieliseksi, jonka enemmistökieli on toinen kieli kuin yksikielisen kunnan kieli;
- yksikielinen kunta muuttuu kaksikieliseksi, jonka enemmistökieli on sama kuin yksikielisen kunnan kieli;
- kaksikielisen kunnan enemmistökieli muuttuu;
- kaksikielisen kunnan vähemmistön osuus pienenee.

Perusoikeuslähtökohtien perusteella uusia vahvoja peruskuntia ja palvelurakenteita muodostaessa tulisi pääsääntöisesti tehdä sellaisia muutoksia, joissa kielelliset oikeudet eivät heikkene tai eivät heikkene ainakaan merkittävästi. Tämä merkitsee, että tulisi välttää tilanteita, joissa yksikielinen ruotsinkielinen tai suomenkielinen kunta muuttuisi erikieliseksi yksikieliseksi kunnaksi tai kaksikielinen kunta yksikieliseksi. Tällaiset muutokset tarkoittavat merkittäviä muutoksia yksilön kielellisiin oikeuksiin sekä lain tasolla että käytännössä. Vähemmistökielillä ei ole yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa oikeutta käyttää omaa kieltään, saada palveluja omalla kielellään eikä saada hallintoasiansa käsitellyksi omalla kielellään. Lisäksi luottamushenkilöllä ei olisi oikeutta käyttää muuta kuin kunnan kieltä toimielimissä. Myös tiedotus tapahtuisi vain enemmistön kielellä.

Uusia vahvoja peruskuntia muodostettaessa tulisi pyrkiä siihen, että yksikielisistä ruotsinkielisistä kunnista muodostettaisiin yksikielinen ruotsinkielinen tai kaksikielinen peruskunta, jossa ruotsinkielisten osuus on riittävä turvaamaan oman kielen käyttö. Kaksikielisen kunnan osalta kielelliset oikeudet turvattaisiin voimassa olevan kielilain mukaan parhaiten, jos ruotsinkieli olisi enemmistökielenä. Tällöin turvattaisiin mm. luottamushenkilön oikeus tosiasiaassa käyttää omaa kieltään sekä saada kokouskutsut ja pöytäkirjat omalla kielellään. Voimassa olevan kielilain mukaan kunta voi itse päättää muiden kuin asianosaisasiassa annettujen sekä valtuuston pöytäkirjakelele.

Palvelurakenteen uudistumisessa tulisi huolehtia yksikielisten ruotsinkielisten kuntien osalta, että ruotsinkielisten palvelujen turvaaminen olisi otettu huomioon luomalla joko riittävä tai erillinen ruotsinkielinen palvelu. Kaksikielisen kunnan osalta tulisi puolestaan pyrkiä siihen, että ne muuttuisivat peruskuntamallissa kaksikieliseksi peruskunniksi tai kuuluisivat vastuukunta- ja sotealuemallissa kaksikielisen toimialueeseen. Tällöin kielelliset oikeudet heikkenisivät lain tasolla vain jonkin verran tai eivät lainkaan (kaksikielinen kaksikieliseksi). Heikennykset koskisivat lain tasolla oikeutta saada hallintoasiansa käsitellyksi omalla kielellään useita asianosaisia koskevassa asiassa sekä oikeutta saada muiden toimielinten kuin valtuuston pöytäkirjat ja kokouskutsut omalla kielellään.

Vaikka heikennykset kielellisten oikeuksien toteutumiseen lain tasolla olisivat vähäisiä (muutos yksikielisestä kunnasta kaksikieliseksi), muutos voi käytännössä kuitenkin merkitä suurempia heikennyksiä. Muutokset koskisivat käytännössä yksilön tosiasiallista mahdollisuutta käyttää ja saada palveluja omalla kielellään sekä demokraattisiin oikeuksiin liittyviä oikeuksia eli oikeutta saada muiden kuin valtuuston pöytäkirjoja ja kokouskutsuja sekä käyttää luottamushenkilönä omaa kieltään.

Palveluja ja kielenkäyttömahdollisuuksia koskevat muutokset eivät seuraa suoraan kunnan kielellisen aseman muutoksesta, vaan riippuvat siitä, miten palveluja koskevia toimiverkkoja muutetaan. Jos palvelujen toimiverkkoa ei muuteta, muutokset jäävät vähäisiksi.

Demokraattisia oikeuksia koskevat muutokset riippuvat käytännössä siitä, miten suuri vähemmistökielisten osuus on kunnassa tai sote-alueella. Käytännössä kielellisten oikeuksien toteutuminen tältä osin edellyttää, ettei vähemmistökielisten osuus kaksikielisessä peruskunnassa saisi jäädä pieneksi. Varsinkin yksikielisen ruotsinkielisen kunnan osalta tulisi huolehtia siitä, että isommassa peruskunnassa ruotsinkielisten osuus on riittävän suuri tai ruotsinkieli on enemmistökielenä. Riittävällä suuruudella tarkoitetaan sellaista osuutta, jonka perusteella kunta pystyy järjestämään palvelut molemmilla kielillä. Kieli-

asemaltaan tällaisessa viranomaisessa ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet käyttää omaa kieltään on nykyisin turvattu parhaiten.

Jos kuntauudistuksen toteuttaminen merkitsee, että yksilön kielelliset oikeudet heikkenevät merkittävästi, harkittavaksi voisivat tulla erityiset lainsäädäntötoimet, joilla viranomaisten kielellisiä velvollisuuksia lisätään. Yksikielisen ruotsinkielisen kunnan liittyessä osaksi kaksikielistä kuntaa, jossa suomi on enemmistökielenä, tulisi harkita luottamus- henkilön toimintaedellytysten vahvistamista mm. säättämällä kokouskutsujen ja pöytäkirjan laatimisesta molemmilla kielillä. Enemmistökielen vaihdoksissa tulisi lisäksi harkita vastaavia toimia. Kaksikielisen kunnan liittyessä osaksi yksikielistä kuntaa tulisi lisäksi harkita ruotsinkielisen palvelun vahvistamista erityisjärjestelyin.

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja kielellisten oikeuksien asettamat reunaehdot

Perustuslain mukainen saamelaisten kulttuuri-itsehallinto ja saamelaisten kielelliset oikeudet asettavat reunaehdoja kuntauudistuksen toteuttamiselle. Perustuslakinäkökulmasta uudistuksessa on huolehdittava siitä, että saamelaisten kielelliset oikeudet ja kulttuuri-itsehallinto eivät heikkenisi.

Saamelaiskäräjistä annetussa laissa saamelaisten kotiseutualue on sidottu nykyiseen kuntarakenteeseen. Muutokset kuntarakenteesta merkitsisivät väistämättä muutoksia myös saamelaisten kotiseutualan määrittelyyn. Saamen kielilain mukaan saamelaisten kielelliset oikeudet on jaettu sen perusteella, onko kyse kotiseutualueella ja sen ulkopuolella sijaitsevasta virastosta tai toimipisteestä. Saamelaisille on alkuperäiskansana annettu perustuslaissa omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella. Saamelaisten kotiseutualan kunnilla on siten eräissä suhteissa maamme ja Lapin muista kunnista poikkeava asema, joka pitäisi ottaa huomioon uudistusta toteutettaessa.

Saamelaisten kotiseutualuetta koskevat kuntarakennemuutokset voivat merkitä tosiasiallisesti kielellisten oikeuksien heikkenemisiä, joita tulisi perustuslakinäkökulmasta välttää. Utsjoen kunta on ainoa saamelaisenemmistöinen kunta ja sen saamenkielistenkin osuus on suurempi kuin muiden kuntien. Utsjoen kunnalla on saamen kielilain perusteella erityisvelvollisuuksia yli 25 prosentin saamenkielisten osuuden perusteella. Perustuslakinäkökulmasta on huolehdittava siitä, etteivät saamenkielisten kielelliset oikeudet heikkene. Utsjoen kunnan osalta ainut liittomahdollisuus olisi liittäminen Inarin kuntaan. Tämä tarkoittaisi, että saamelaiset menettäisivät enemmistöaseman ja saamenkielisten osuus laskisi 12,5 prosenttiin eikä uudella kunnalla olisi Utsjoen kunnan erityisvelvoitteita ilman saamen kielilain muuttamista. Lisäksi kääntämisvelvoitteen lisääminen tarkoittaisi käytännössä pohjoissaamen lisäksi kääntämisvelvoitteen ulottumista myös inarin- ja koltansaameen.

Jos uudistuksessa ehdotetaan muutoksia saamelaisten kotiseutualan kuntarakenteeseen, on saamelaiskäräjiä lain perusteella kuultava.



6 Tarkastelunäkökulmat ja muuttujat

Selvityksen osassa II (alueellinen tarkastelu) kuvataan kuntarakenteen muospaineita kunnittain ja alueittain. Raportin luvussa 4 esitetyistä uudistuksen tarpeista on johdettu tässä esitetyt tarkastelunäkökulmat ja näitä yksityiskohtaisemmalla tasolla kuvaavat muuttujat.

Näkökulmien ja muuttujien kautta osoitetaan ensinnäkin yksittäisten kuntien ja alueiden tarve kuntarakennemuutoksiin sekä toiseksi määritellään uusien kuntien muodostamisen edellytyksiä ja rajouksia. Tällaisiksi tarkastelunäkökulmiksi on valittu seuraavat:

- väestökehitys;
- talouskehitys;
- alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen;
- työssäkäynti ja asiointi;
- sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen;
- opetus- ja kulttuuritoimen järjestäminen ja
- elinkeinotoiminnan kehittäminen.

Selvityksen osa II eli alueellinen tarkastelu on tehty maakunnittain. Siltä osin kuin tarkastelussa esitetään maakuntarajat ylittäviä kuntaliitoksia, on ko. kuntia tarkasteltu kumpaakin maakuntaa koskevassa tekstiosiossa, pääsääntöisesti kuitenkin siten, että uudet kunnat on perusteltu vain yhdessä maakunnassa.

Alueellisessa tarkastelussa kuvataan ensin maakunnan yleistä väestö- ja talouskehitystä, kunta- ja palvelurakennetta sekä yhteistoiminnan suuntautumista. Tämän jälkeen maakuntaa on tarkasteltu väestö- ja talouskehityksen perusteella kuntakohtaisesti. Kuntakohtaisen tarkastelun jälkeen on tarkasteltu aluetta kokonaisuutena alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen sekä työssäkäynnin ja asioinnin perusteella. Kunta- ja aluetarkastelun jälkeen on esitetty työryhmän ehdotukset kuntajakoselvitysalueiksi perusteluineen. Tämän jälkeen on tarkasteltu ehdotettujen kokonaisuuksien väestökehitystä, taloudellista asemaa, palveluiden järjestämisedellytyksiä eli kuvattu, millä tavoin esitetty muutos vahvistaisi kunnan elinvoimaisuutta ja palvelujen järjestämisedellytyksiä. Lisäksi on tarkasteltu kuntaliitoksen toteuttamisedellytyksiä sekä tarvittaessa erityistekijöitä kuten esimerkiksi harvaa asutusta tai kielellisiä oikeuksia.

Alueellisen tarkastelun perusteella on käynyt ilmeiseksi, että tarkkojen rajojen määrittely edellä kuvattujen muuttujien osalta siten, että tietyn raja-arvon täyttyminen automaattisesti kuvaisi jonkin alueen kuntarakennemuutoksen tarkoituksenmukaisuuden, on erittäin haasteellista. Esimerkiksi väestö- ja talousmuuttujarajoja ei voida määrittellä siten, että niiden perusteella voitaisiin matemaattisesti osoittaa kaikkien kuntien osalta tarkoituksenmukaiset rakennemuutokset. Vain harvan yksittäisen muuttujan osalta voidaan asettaa jokin raja-arvo, jonka ylittäminen suoraan osoittaisi tarpeen rakennemuutokselle. On esimerkiksi vaikeaa asettaa selkeää ja yksittäistä prosenttirajaa sellaiselle yli 65-vuotiaiden määrälle, joka ensinnäkin kaikkien kuntien osalta kuvaisi yksiselitteisesti tilanteen haastavuuden ja joka toiseksi samanaikaisesti osoittaisi selkeän riskirajan yksittäisen kunnan osalta. Tämä myös tarkoittaa, ettei mikään muuttujista yksin kuvaa kunnan tilannetta, vaan arviointi on aina kokonaisarviointia, jossa tulee huomioida useat eri muuttujat. Yksittäisen muuttujan täyttyminen tai kriteerin ylittyminen ei näin ollen joitain poikkeuksia lukuun ottamatta yksin voi olla ehdoton kriteeri liitostarpeelle, vaan kuntarakennemuutosten tarvetta on arvioitu eri kriteerien muodostaman kokonaisuisuuden kautta. Jos kunta on useilla tarkastelumuuttujilla heikko, osoittaa se kunnan liikkumavaraa ja siten kuvaa kunnan liitostarvetta. Jos esimerkiksi kunta on kaikilla väestö- ja talousmuuttujilla maan heikoimpia, merkitsee tämä elinvoimaisuuden ja palveluiden järjestämisen edellytysten merkittävää heikkenemistä tulevaisuudessa.

Absoluuttisten rajojen määrittelyn haastavuus juontuu erityisesti toiminnallisen kuntarakenteen tavoitteesta. Toiminnalliset lähtökohdat ovat eri alueilla erilaisia ja esimerkiksi yhdyskunta- ja aluerakenne on muotoutunut monista syistä eri alueilla ja eri alueiden sisälläkin erilaiseksi ja myös sen kehittämistarpeet vaihtelevat ja riippuvat monista tekijöistä. Samoin työssäkäynti- ja asiointi vaihtelevat laajuudeltaan eri puolilla maata ylittäen joidenkin alueiden osalta maakuntarajan ja käsittäen useita kymmeniä kuntia, kun taas vastaavasti joillain alueilla tällainen toiminnallinen alue saattaa kattaa vain muutamman kunnan. Myös erilaiset erityistekijät vaikuttavat toiminnallisen kuntarakenteen muodostamiseen. Niillä on merkitystä sen suhteen, millaiset kuntarakennemuutokset alueella olisivat tarkoituksenmukaisia ja mahdollisia toteuttaa. Tällaisina erityistekijöinä voidaan mainita esimerkiksi kielelliset olosuhteet tai harva asutus, jotka joillain alueilla voivat asettaa rajoitteita toiminnallisten kokonaisuuksien muodostamiselle.

Näin ollen sovellettaessa valittuja muuttujia ja tarkastelunäkökulmia yksittäisiin kuntiin ja alueisiin on huomioitu alueelliset lähtökohdat. Alueellinen tarkastelu on aina kokonaistarkastelua, jossa joudutaan ottamaan huomioon alueelliset eroavaisuudet.

6.1 Väestökehitystarkastelu

Kuntien ja maakuntien tulevaa väestökehitystä kuvaamaan on valittu muuttujia, joilla pystyttäisiin mahdollisimman hyvin kuvaamaan väestökehityksestä palvelutarpeille ja kunnan taloudelle aiheutuvia paineita. Väestökehityksen pohjana on käytetty Tilastokeskuksen väestöennustetta 2009 ja sen mukaisia ennusteita eri-ikäisten asukkaiden määrästä kunnittain.

Käytetyt väestömuuttujat voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään. Toisaalta on tarkasteltu, kuinka väestön määrä kehittyy nykyisissä kunnissa ja toisaalta on tarkasteltu väestörakenteessa tapahtuvia muutoksia. Väestön määrän kehitystä on kuvattu yksinkertaisesti kunnittaisena väestömuutoksena. Väestörakenteen muutoksia on tarkasteltu useammalla alamuuttujalla. Alamuuttujiin kuuluvat väestöllisen huoltosuhteen kehitys, yli 75-vuotiaiden osuuden kehitys, alle 1-vuotiaiden lasten lukumäärän keskiarvo sekä kunnan asukkaiden ennustettu mediaani-ikä vuonna 2025. Syntyneiden lasten määrä on laskettu jo toteutuneista ikäluokista (v. 2008–10 syntyneet). Muut muuttujat perustuvat tulevaisuuden ennustelaskelmiin.

Manner-Suomen kunnat on jaettu kunkin edellä mainitun muuttujan osalta viidenneksiin. Kaikkien muuttujien osalta kuhunkin viidennekseen eli ryhmään kuuluu noin 64 kuntaa (320 kunnasta). Viidennestarkastelu ei anna absoluuttisia rajoja, joiden kautta voitaisiin kuvata yksiselitteisesti seuraukset, mikäli kunta siirtyy viidenneksestä toiseen. Mikäli kunnan väestö esimerkiksi vähenisi radikaalisti tarkasteluajanjaksolla, ei väestön vähenemisen kunnan taloudelle aiheuttamia täsmällisiä seurauksia ole mahdollista suoraan osoittaa. Viidennestarkastelu kuvaa kuitenkin muutosten mittakaavaa ja sitä, kuinka kunkin kunnan kohtaama väestöllinen kehitys asemoituu muihin Manner-Suomen kuntiin nähden. Se kertoo siitä, missä kunnissa haasteet ovat kaikkein suurimpia ja minne tulevan kehityksen suurimmat haasteet kasautuvat.

1) Väestön määrän muutos

Kunkin kunnan osalta on tarkasteltu väestömuutosta vuodesta 2010 vuoteen 2030.

Koko maan tasolla väestön ennustetaan kasvavan tarkastelujaksolla 8,8 prosenttia. Vuonna 2010 Suomessa oli 5 347 269 asukasta ja vuonna 2030 tulee ennusteen mukaan olemaan 5 816 083 asukasta.

Väestön väheneminen vaikuttaa kunnan talouteen ja aiheuttaa muutoksia palvelutarpeeseen. Seurauksena kunnat menettävät veronmaksajia eli verotuloja. Monilla alueilla, erityisesti maaseudulla, kunnasta poismuuttava väestö on usein nuorta ja työikäistä, mikä osaltaan vähentää entisestään kunnan verotuloja. Kun samanaikaisesti kuntaan jäävän vanhenevan väestön palvelutarpeet kasvavat, on lisääntyvää palvelutarvetta siten rahoittamassa entistä pienempi joukko asukkaita. Lisäksi harvaan asutuissa kunnissa väestön väheneminen vaikuttaa myös palveluverkkoon ja sen kehittämistarpeisiin.

Väestökasvu vahvistaa lähtökohtaisesti kunnan taloudellista tilaa veronmaksajamäärän kasvun perusteella. Jos väestönkasvu on suurta, aiheuttaa se kuitenkin myös paineita palveluiden järjestämiselle, kuntataloudelle sekä maankäytön suunnittelulle. Palvelutarpeen kasvu heijastuu henkilöstö- ja investointitarpeisiin. Väestönkasvu merkitsee myös

paineita maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovitukseen sekä investointipaineita infrastruktuuriin liittyvän rakentamisen johdosta.

2) Väestörakenne

Väestörakenne on jaettu neljään seuraavaan alamuuttujaan:

- väestöllisen huoltosuhteen kehitys,
- yli 75-vuotiaiden osuuden kehitys,
- alle 1-vuotiaiden lasten lukumäärän keskiarvo sekä
- kunnan asukkaiden mediaani-ikä vuosina 2010 ja 2025.

Joidenkin maakuntien osalta on tarkasteltu myös erikseen yli 65-vuotiaiden osuuden kehitystä, mikäli sen on katsottu olevan tarpeen alueen väestörakenteen kuvaamisessa.

Muuttujat kuvaavat väestön ikärakennetta ja ne korreloivat pitkälti keskenään. Eri muuttujat kuvaavat kuitenkin lisäksi väestörakenteen eri puolia ja antavat siten kuntien väestörakenteesta kokonaisvaltaisen kuvan. Ne kuvaavat eri ikäryhmien suhdetta sekä tiettyjen ikäryhmien osuutta tai absoluuttista määrää. Muuttujat kuvaavat varsin yksiselitteisesti väestörakenteen kehitystä eri puolilla maata ja yksittäisten kuntien osalta. Ne osoittavat erään keskeisimmän kuntarakennemuutoksen taustalla olevan tarpeen eli voimakkaan väestön ikääntymisen lähimmän kahden vuosikymmenen aikana. Muuttujat osoittavat tämän väestörakennemuutoksen olevan niin suuri, että nykyrakenteilla ei kyetä vastaamaan sen aiheuttamiin seurauksiin. Merkittävää on, että ikääntyminen koskee kuntia hyvin eri tavoin ja aiheuttaa voimakkaita paineita palvelutarpeille ja kuntataloudelle.

Väestöllinen huoltosuhde

Väestöllinen huoltosuhde kuvaa ikärakennetta. Siinä verrataan lasten (alle 15 –vuotiaat) ja vanhuseläkeikäisten (yli 64-vuotiaat) määrää työikäisen väestön (15–64 –vuotiaat) määrään. Luvut esitetään yleensä 100 työikäistä kohti. Väestöllisestä huoltosuhteesta on käytetty myös nimitystä elatussuhde, koska se kuvaa, kuinka monta työikäistä kunnassa on elättämässä lapsia ja vanhuksia. Muuttuja kuvaa osaltaan väestörakenteen muutoksesta aiheutuvia paineita kuntataloudelle. Mikäli kunnassa työikäisiä on vähän, ja ikääntyvää väestöä paljon, merkitsee tämä kasvavia palvelutarpeita ja pieniä verotuloja. Mitä suurempi huoltosuhde on, sitä suurempia vaikeuksia se aiheuttaa kuntataloudelle.

Väestöllistä huoltosuhdetta tarkasteltaessa on otettava lisäksi huomioon, että kaikki työikäiset (15 – 64 –vuotiaat) eivät välttämättä ole työelämässä, vaan myös osa tästä ikäryhmästä on työelämän ulkopuolella mm. opiskelun, työttömyyden tai eläköitymisen vuoksi. Työssäkäyvän väestön suhdetta työelämän ulkopuolella oleviin kuvaisi paremmin taloudellinen huoltosuhde. Sen ennustaminen tulevaisuuteen on kuitenkin vaikeaa ja tarvitsisi tuekseen pidemmän ajan taloudelliset ennusteet, joiden ennakointiin taas liittyy aina epävarmuutta.

Vuonna 2010 koko maan huoltosuhde oli 51,6. Vuonna 2030 tulee ennusteen mukaan olemaan 73,0 eli 100 työikäistä kohden tulee ei-työikäisiä olemaan 73. Tällä tasolla huoltosuhde ei ole ollut koskaan Suomen itsenäisyyden aikana. Tätä kuvaa se, että sellaisia kuntia, joissa ei-työikäisiä olisi enemmän kuin työikäisiä, ei ollut vuonna 2010 yhtään. Sen sijaan vuonna 2030 yli kolmasosalla nykyisistä kunnista eli 119 kunnassa ei-työikäisten määrä ylittää työikäisten määrän.

Huoltosuhteen kuntakohtaisessa tarkastelussa kunkin kunnan tilannetta on kuvattu myös suhteessa koko maan tilanteeseen edellä mainitulla viidennestarkastelulla. Heikoimmalla viidenneksellä kuntia huoltosuhde on vuonna 2030 yli 110,0. Kahden huonoimman viidenneksen raja tulee vuonna 2030 olemaan 98,7 eli työikäisiä ja ei-työikäisiä on näissä kunnissa lähes yhtä paljon.

Alle 1-vuotiaiden määrän keskiarvo 2008–10

Koulutuspalveluihin kohdistuvaa tarvetta lähimpinä vuosikymmeninä on kuvattu alle 1-vuotiaiden määrällä. Tarkastelu perustuu toteutuneisiin lukuihin, ei ennusteeseen. Tarkastelussa on laskettu keskiarvo kunkin kunnan alle 1-vuotiaiden asukkaiden määrästä vuositasona vuosina 2008–10. Kolmen vuoden keskiarvo tasoittaa mahdollisia vuosittaisia satunnaisvaihteluja. Toteutuneisiin lukuihin perustuva tarkastelu antaa lähimpien vuosikymmenten palvelutarpeesta riittävän kuvan, sillä se kuvaa perus- ja toisen asteen opetuksen tarvetta kunnassa seuraavien 20 vuoden aikana. Vuosina 2008–10 syntyneet aloittavat peruskoulun noin 7-vuotiaina eli vuosina 2015–17, ovat suorittaneet oppivelvollisuutensa 16-vuotiaina eli vuosina 2024–26, ja siirtyvät sen jälkeen toisen asteen koulutukseen.

Tarkasteluun on valittu lasten absoluuttinen määrä eikä prosentuaalista osuutta kunnan väestöstä, koska kukin ikäluokka (tässä kolmen vuoden keskiarvo) kuvaa käytännössä yhtä peruskoulun vuosiluokkaa. Kun lasten tai oppilaiden ikäluokan koon tulisi opetuksen, hoidon järjestämisen ja pedagogisten tekijöiden näkökulmasta olla vähintään 50, voidaan muuttujan kautta arvioida, millaiset edellytykset kunnalla on tulevana vuosina järjestää perusopetusta.

Viidennestarkastelussa kahden heikoimman viidenneksen raja on 46 lasta vuodessa. Toisin sanoen 40 prosentissa Suomen kunnista on syntynyt enintään 46 lasta vuodessa. Heikoimmassa kuntien viidenneksessä syntyneitä on ollut alle 22.

Vähiten alle 1-vuotiaita lapsia on ollut Kustavissa, Tervossa ja Luhangassa, missä kussakin lapsia on syntynyt tarkasteluajanjaksolla vain keskimäärin 5 vuodessa. Alle 15 lasta on syntynyt peräti 27 kunnassa, eli 8 prosentissa Suomen kunnista.

Yli 75-vuotiaiden osuus

Väestön ikääntyminen ja vanhusväestön kasvu on keskeinen Suomea koskettava väestöllinen muutos. Vaikka jo väestöllinen huoltosuhde kuvaa pitkälti ikääntymistä, vaikuttaa huoltosuhteeseen myös lasten ja nuorten määrä kunnassa. Pelkästään vanhusväestön osuus kunnittain kuvaa huoltosuhteen lisäksi tarkemmin sitä palvelutarpeiden kasvua, joka jo pelkästä ikääntymisestä yksittäisille kunnille tai koko maan tasolla aiheutuu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen ja menojen nousu ikääntymisen myötä näkyy voimakkaimmin 70 ikävuodesta eteenpäin. Yli 75-vuotiaiden palvelutarve kasvaa olennaisesti ja tämä näkyy sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta keskimäärin palvelutarpeen nousuna sekä menoja erityisesti lisäävänä tekijänä.

Yli 75-vuotiaat on otettu laskentaolettamaksi myös kuntatalouden painelaskelmassa 1997–2024. Tässä laskelmassa on havaittu suuri korrelaatio kustannusten kasvun ja ikäryhmän kasvun välillä.

Yli 75-vuotiaiden osuus Manner-Suomen väestöstä oli vuonna 2010 yhteensä 8,1 prosenttia. Kunnista pienin yli 75-vuotiaiden osuus oli Oulunsalossa, 2,9 prosenttia ja suurin Luhangassa, 19,9 prosenttia.

Vuonna 2030 yli 75-vuotiaita tulee olemaan 14,4 prosenttia väestöstä. Tarkasteltuna kuntamäärällisesti vain 70 kunnassa yli 75-vuotiaiden osuus alittaa tämän osuuden. Yhteensä 112 kunnassa yli 75-vuotiaita tulee olemaan vähintään 20 prosenttia. Kahden huonoimman viidenneksen raja on 19,2 prosenttia, eli liki puolessa Suomen kunnista (40 prosentissa) yli 75-vuotiaita tulee olemaan lähes viidesosa väestöstä.

Yksittäisistä kunnista vähiten alle 75-vuotiaita on vuonna 2030 Limingassa, 5 prosenttia. Suurin yli 75-vuotiaiden osuus tulee olemaan Kuhmoisissa 28,8 prosenttia.

Kunnan asukkaiden mediaani-ikä

Kunnan tulevaa väestöllistä kehitystä kuvaa hyvin myös mediaani-ian tarkastelu. Mediaani ilmoittaa jakauman tyypillisen arvon, eli kyseessä on jakauman keskimäinen havaintoarvo, kun havainnot on järjestetty suuruusjärjestykseen. Mediaani kuvaa monissa tapauksissa jakauman tyypillistä arvoa luotettavammin kuin keskiarvo. Kunnan asukkaiden mediaani-ikä on kunnan asukkaiden iän puoliväli eli puolet kunnan väestöstä on sitä nuorempia ja puolet sitä vanhempia. Kun yli 75-vuotiaiden määrä kuvaa ikääntyvän väestön ääripään osuutta kunnan väestöstä, kuvaa mediaani-ikä väestön ikärakenteen painopistettä yleisemmällä tasolla. Sen perusteella voidaan myös nähdä palvelutarpeisiin ja sitä kautta kuntatalouteen kohdistuvia paineita.

Koko maan mediaani-ikä vuonna 2025 on keskimäärin 49,1 vuotta. Mediaani-ikä tulee olemaan alle 40 vuotta vain 22 kunnassa, eli noin 7 prosentissa kuntia. Alhaisin mediaani-ikä on Limingassa (30 vuotta), Tyrnävällä (31 vuotta) ja Luodossa (32 vuotta). Vuonna 2010 koko maan mediaani-ikä oli 46,1.

Yli 60 vuoden mediaani-ikä on vuonna 2025 yhteensä 26 kunnassa (8 prosenttia kunnista), eli niissä kunnissa puolet väestöstä on yli 60-vuotiaita. Korkein mediaani-ikä on Kuhmoisissa ja Puumalassa, 63 vuotta.

Heikoimman viidenneksen raja on 56 vuotta ja kahden heikoimman 51 vuotta.

6.2 Talouskehitystarkastelu

Talouskehitysarvioinnin tarkoituksena on kuvata nykyisten kuntien taloudellista asemaa ja liikkumavaraa tällä hetkellä ja tulevaisuudessa sekä lisäksi arvioida uusien kuntien talouden lähtökohtia.

Kunnan nykytilan taloudellisen tilan arviointi perustuu vuoden 2010 tilinpäätöstitietoihin. Kuntien talouden tulevaisuuden kehitystarkastelu perustuu HT Eero Laesterän tekemään kuntatalouden painelaskelmaan vuosina 2012- 2024. Painelaskelmaa on käsitelty tässä selvityksessä luvussa 4.2.3 sekä painelaskelmista on julkaistu erillinen valtiovarainministeriön julkaisu Kuntien talouden kehittyminen 1997-2024.

Talouskehitystarkastelussa kuvataan maakunnan taloudellista tilaa tällä hetkellä ja suhteessa muihin maakuntiin. Maakuntavertailussa on tarkasteltu maakunnan verotulokertymää, nettomenoja (toimialoittain laskettujen aritmeettisten käyttökustannusten netto), valtionosuuksien osuutta sekä kuntien ja kuntakonsernien velkaantuneisuutta. Vertailussa on osoitettu maakunnan sijoitus maakuntavertailussa sijaluvuin. Maakuntavertailu osoittaa maakunnan taloudellista asemaa koko maahan verrattuna.

Kuntakohtaisesti talouden nykytilaa kuvataan seuraavien muuttujien perusteella:

- kunnallisveroprosentin suuruus;
- suhteellinen velkaantuneisuus;
- taseen ali- ja ylijäämä;
- valtionosuuden osuus kunnan tuloista;
- harkinnanvarainen valtionosuuden korotuksen saanti ja
- kunnassa suoritettu erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien arviointimenettely.

Kuntatalouden nykytilaa arvioitaessa on otettu huomioon, ettei mikään edellä mainituista muuttujista yksin kuvaa kunnan kokonaistaloudellista tilannetta, vaan taloudellisen tilan arviointi on aina kokonaisarviointia. Kunnan taloudellinen tilanne ei joitakin poikkeuksia lukuunottamatta voi olla kuntaliitoksien ehdoton kriteeri. Jos kunta on useilla tarkastelumuuttujilla heikko, osoittaa se kunnan taloudellista liikkumavaraa ja siten osaltaan kuvaa kuntaliitostarvetta.

Kunnan talouden kehitystä tulevaisuudessa kuvataan lähinnä siltä osin kuin kuntatalouden painelaskelman mukaan kunnan veroprosenttiin kohdistuu merkittäviä korotuspaineita. Lisäksi on mainittu kuntia, joiden taloudellinen kehitys on hyvä. Talouskehitystarkastelussa on erikseen arvioitu kuntaliitoskuntien taloudellista tilannetta sekä keskus- ja kehyskuntien taloudellista kehitystä 12 suurimmalla kaupunkiseudulla.

Uuden kunnan taloudellista lähtökohtaa kuvataan eritoten asukaskohtaisen verotulokertymän perusteella.

1) Kuntien talouden nykytila

Kunnallisveroprosentti

Tarkastelussa on otettu huomioon kuntien kunnallisveroprosentit vuonna 2010, 2011 sekä osittain myös vuonna 2012. Vuoden 2012 veroprosentti on otettu huomioon vain, jos se on muuttunut.

Kunnallisveroprosentti kuvaa kunnan taloudellisesta liikkumavaraa varsin hyvin. Se ei voi kuitenkaan olla yksinomainen ehdoton kriteeri, koska kunnat korottavat eri tavoin veroprosenttiaan.

Kuntien tuloveroprosentin osalta liikkumavaraa on tarkastelu kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:ssä tarkoitetun erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan tarkastelukriteerin perusteella. Tämän kriteerin perusteella yksi erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan määrittelykriteeristä täyttyy, jos kunnan veroprosentti on kahtena tilinpäätösvuonna ylittänyt maan keskimääräisen veroprosentin vähintään 0,5 prosenttiyksiköllä. Kunnan veroprosentin ylittäessä tämän rajan kunnan taloudellisen liikkumavaran on katsottu olevan heikentynyt. Koska tuloveroprosenttikriteeri on kuitenkin vain yksi kuudesta kriteeristä, ei tämän rajan ylittyminen kuitenkaan vielä yksin kuvaa kunnan elinkelpoisuutta tulevaisuudessa. Vertailussa on lisäksi otettava huomioon veroprosenttikehitys koko maakunnassa. Maakunnan sisäinen vertailu kuvaa sitä, millä kunnalla on erityisen vaikea taloudellinen tilanne ja miten kuntaliitoksella voitaisiin tasoittaa eroja.

Kuntien keskimääräinen painotettu tuloveroprosentti oli vuonna 2010 oli 18,97 ja viime vuonna 19,16 prosenttia. Tarkastelurajana on siten 19,47 prosenttia vuoden 2010 osalta ja vastaavasti 19,66 prosenttia vuonna 2011.

Vuonna 2010 korkein veroprosentti oli 21 prosenttia ja vuonna 2011 21,50 prosenttia. Alin tuloveroprosentti oli molempina vuosina 16,25 prosenttia.

Suhteellinen velkaantuneisuus, %

Kunnan suhteellisella velkaantuneisuudella tarkoitetaan kunnan vieraan pääoman ja käyttötulojen suhdetta.

Kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on yksi erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen kuudesta arviointikriteeristä. Arviointimenettelyssä kriteeri täyttyy, jos suhteellista velkaantuneisuutta kuvaava tunnusluku on vähintään 50 prosenttia. Jos kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia, sen taloudellinen liikkumavara on huomattavasti alentunut. Koko maan tasolla vuonna 2010 tunnusluku oli 44,5 prosenttia. Lähellä koko maan tasoa oleva tunnusluku kertoo alentuneesta liikkumavarasta. Mikäli suhteellinen velkaantuneisuus on alle 30 prosenttia, kunnalla on liikkumavaraa. Mitä pienempi tunnusluku on, sitä parempi kuntatalouden tila tämän tunnusluvun mukaan on.

Suhteellisen velan osalta on otettava erityisesti huomioon kuntakohtaiset erot. Väestötappiokunnissa suhteellisen velan korkea aste asettaa kuntataloudelle tulevaisuudessa suurempia haasteita kuin niissä kunnissa, joissa väestö kasvaa.

Vaikka suhteellinen velka kuvaakin osaltaan kunnan liikkumavaraa, suhteellisen velkaantumisen perusteella ei kuitenkaan yksin voida päätellä kunnan taloudellista tilannetta tai selviytymistä tulevaisuudessa.

Taseen ali- ja ylijäämä

Kunnan talouden nykytilaa tarkastellaan kunnan taseen ali- ja ylijäämän perusteella. Kertynyt alijäämä kuvaa kunnan talouden tasapainotusongelmaa ja taloudellista liikkumavaran vähyyttä.

Kuntalain 65 §:n mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena. Talouden tasapainottaminen neljän vuoden suunnittelukaudella tarkoittaa, että taloussuunnitelmavuosien yhteenlasketun tilikauden tuloksen tulee olla vähintään nolla. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä (toimenpideohjelma), joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (alijäämän kattamisvelvollisuus).

Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä on arviointimenettelyssä yksi kuudesta kriteeristä. Lisäksi alijäämän ollessa peräkkäisinä tilinpäätös vuosina ensimmäisenä vähintään -500 euroa asukasta kohti ja vähintään -1000 euroa asukasta kohti toisena vuotena, arviointimenettely käynnistetään, vaikka muut kriteerit eivät täyttyisi. Viime mainitussa tapauksessa kunnan taloudellisen tilanteen voidaan katsoa erityisesti vaarantuneen. Tällaisen kattaminen vaatii yleensä pitkäaikaisen suunnitelman.

Koko maan tasolla kunnissa oli vuonna 2010 kertynyttä ylijäämää 1 310 euroa asukasta kohden. Kunnan ylijäämä kuvaa kunnan liikkumavaraa tulevaisuudessa.

Kunnan valtionosuuksien osuus kunnan tulopohjasta

Kunnan valtionosuuksien osuus kunnan tulopohjasta on otettu tarkastelunäkökulmaksi sen vuoksi, että se kuvaa kunnan talouden riippuvaisuutta valtionosuusjärjestelmästä. Kunnan valtionosuuden määrä on otettu huomioon tarkastelussa myös siksi, että luvussa 4.2.3 kuvatun kuntatalouden painelaskelman perusteella näyttää siltä, että valtionosuusjärjestelmää on uudistettava. Tarkastelulla on siten pyritty kuvaamaan, millainen riski kunnalla on, jos valtionosuusjärjestelmää muutetaan ja valtionosuudet pienenevät.

Kunnan valtionosuuden määrää ei ole otettu tarkastelunäkökulmaksi sen vuoksi, että osuus yksin kuvaisi kunnan kuntaliitostarvetta. Jokainen kunta Suomessa on riippuvainen jollain tavoin valtionosuusjärjestelmästä. Valtionosuusjärjestelmä tasaa kuntien palveluiden järjestämisessä olevia kustannuseroja ja valtionosuusjärjestelmään liittyvällä verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasausjärjestelmällä tasataan kuntien tulopohjissa olevia eroja, jotta kunnat pystyvät rahoittamaan peruspalvelunsa. Kuntaliitoksien jälkeen kunnan peruspalvelujen rahoittamiseksi tarvitaan valtionosuusjärjestelmää ja siihen kuuluvaa tasausjärjestelmää. Kuntaliitokset voivat merkitä palveluiden järjestämisestä aiheutuvien kustannuserojen tasaantumista. Tällä voi olla merkitystä valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa.

Koko maan tasolla valtionosuuksien osuus kunnan tulopohjasta oli 20,9 prosenttia vuonna 2010. Vuonna 2010 valtionosuuden suhde oli pienin Kaskisissa ja Espoossa (1,4 prosenttia) ja korkein Ranualla (61,2 prosenttia). Kunnan valtionosuustulojen lähentyessä 40 prosentin rajaa kunnan valtionosuusriskiä on pidettävä suhteellisen korkeana. Kunnan taloudellista riskiä on pidettävä suurena varsinkin silloin, jos kunnan valtionosuuksien osuus kunnan tuloista on suuri ja kunnan veroprosentti korkea.

Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus

Harkinnanvaraisella valtionosuuden korotuksella tarkoitetaan sekä nykyisen lain mukaista korotusta että aiemman voimassa olleen kunnan valtionosuuslain mukaista harkinnanvaraista valtionosuutta.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan kunnan valtionosuutta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Taloudellisen tuen tarvetta arvioitaessa otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet.

Valtionosuuden korotuksen myöntämisen ehtona on, että kunta on hyväksynyt suunnitelman taloutensa tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Suunnitelma tulee liittää valtionosuuden korotusta koskevaan hakemukseen. Valtionosuuden korotuksen myöntämiselle ja käytölle voidaan asettaa myös muita kunnan talouteen liittyviä ehtoja. Valtionosuuden korotus voidaan seuraavina vuosina jättää myöntämättä tai se voidaan myöntää alennettuna, jos suunnitelmaa tai asetettuja ehtoja ei ole noudatettu.

Harkinnanvaraista valtionosuutta on myönnetty joillekin kunnille toistuvasti ja harkinnanvarainen valtionosuuskorotus osoittaa joidenkin kuntien osalta pysyviä taloudellisia vaikeuksia. Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus on osa kunnan peruspalvelujen valtionosuutta ja sen määrä vaikuttaa myös valtionosuuksien osuuteen kunnan tuloista. Tältä osin kriteeri on päällekkäinen em. tarkastelun kanssa.

Harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen saaminen ei vielä välttämättä kuvaa kunnan taloudellista kokonaistilaa eikä siten ole ehdoton kriteeri. Toistuva riippuvuus harkinnanvaraisesta osoittaa kuitenkin kunnan heikkoa taloudellista kantokykyä.

Harkinnanvaraisista korotuksista on tarkastelussa otettu huomioon vain vuosina 2007-2011 myönnetty korotukset.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan arviointimenettely

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 63 a §:ssä.

Lain mukaan valtiovarainministeriön on käynnistettävä arviointimenettely, jos kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädetyt raja-arvot. Arviointimenettelyssä kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi.

Laissa tarkoitetun selvityksen tekee arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Kunnan valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Valtiovarainministeriö voi arviointimenettelyn perusteella päättää käynnistää kuntajakolaissa tarkoitetun erityisen selvityksen toimittamisesta kunnassa.

Tunnusluvuista säädetään asetuksella. Voimassa olevan asetuksen mukaan tunnuslukujen kriteereitä on kahdenlaisia. Taseen alijäämää koskevan kriteerin täyttyminen käynnistää jo yksistään arviointimenettelyn. Lisäksi on kuusi muuta kriteeriä, joiden kaikkien on täyttyttävä, 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 täyttyttävä, ovat seuraavat:

- 1) kunnan vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;
- 2) kunnan tuloveroveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti;
- 3) asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainmäärän vähintään 50 prosentilla;
- 4) kunnan taseessa on kertynyt alijäämää;
- 5) kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia; sekä
- 6) kunnan suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Arviointimenettelyn käynnistäminen tarkoittaa jo sinänsä, että kunnan taloudellinen tilanne on erittäin heikko. Osa kunnista on arviointimenettelyn perusteella saanut talouttaan tasapainoisemmaksi. Tasapainottaminen vaatii kuitenkin pitkäaikaista tiukkaa talouskuria ja tarkoittaa, että sopeuttamisvaraa näillä kunnilla ei tulevaisuudessa ole paljonkaan jäljellä.

2) Kuntatalouden painelaskelma

Tulevaisuuden taloutta on tarkasteltu kuntatalouden painelaskelman osoittamien veroprosentin korotuspaineiden perusteella. Koska yksittäisen kunnan veroprosentin kehityksen arviointiin perustuu merkittäviä epävarmuustekijöitä, yksittäisten kuntien veroprosentteja ei käsitellä.

3) *Keskus- ja kehyskunnan talouskehitystarkastelu*

Taloustarkastelussa on erikseen katsottu olevan tarvetta luvussa 4.4. kuvatun taloudellisen kilpailutilanteen perusteella tarkastella 12 kaupunkiseudun osalta keskus- ja kehyskuntien talouskehitystä. Tämän vuoksi on tarkasteltu veroprosenttien kehitystä alueella (keskuskuntien veroprosentin kilpailukykyä) sekä kunnan ja kuntakonsernin velka-, nettomeno- ja valtionosuuskehitystä. Lopuksi on arvioitu keskuskunnan kokonaistaloudellista tilannetta yleisesti.

4) *Uusien kuntien taloustarkastelu*

Uusien kuntien taloustarkastelussa on erityisesti otettu huomioon kunnan asukaskohtaisen verotulon määrä ja kuntaliitoksen vaikutus siihen. Lisäksi on arvioitu asukaskohtaisen verotulon määrää suhteessa koko maan tasoon.

Asukaskohtainen verokertymä kuvaa kunnan taloudellista itsenäisyyttä. Vuoden 2010 tilinpäätöstietojen mukaan suurin asukaskohtainen verotulo oli 6 250 euroa /asukas ja pienin 1 833 euroa /asukas. Maakuntavertailu kuvaa alueen yleistä tilannetta ja antaa koko maan vertailua paremman kuvan alueellisten olosuhteiden vaikutuksesta verotulokertymään.

Tarkastelussa ei ole otettu huomioon asukaskohtaisia nettomenoja, velkaisuutta tai ennakoitu veroprosentin kehitystä. Asukaskohtainen nettomenotarkastelu on katsottu ongelmalliseksi sen vuoksi, että uusien kuntien muodostaminen ei voi perustua siihen, että kuntien palvelurakenne pysyisi muuttumattomana.

6.3 Alue- ja yhdyskuntarakenne

Kuntien ja maakuntien alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistarpeita kuvaamaan on valittu muuttujia, joilla pystyttäisiin mahdollisimman hyvin tarkastelemaan maakuntien ja muiden seutujen sisäistä aluerakennetta, maakunnan eri keskusten suhteellista merkitystä toisiinsa nähden erityisesti palveluiden ja niihin kohdistuvan asioinnin näkökulmasta sekä kaupunkiseutujen kasvupaineiden alueellista suuruutta ja ulottuvuutta.

Näiden muuttujien kautta voidaan kuvata kuntien alue- ja yhdyskuntarakenteen nykytilaa ja määritellä sellaiset kuntarajoista riippumattomat fyysis-toiminnalliset alueet, joiden osalta yhdyskuntarakennetta tulisi kehittää yhtenä kokonaisuutena ja joiden osalta voidaan katsoa olevan tarve päätöksenteon kokoamiseen. Kuntarakenteen kehittämisen näkökulmasta niiden tulisi tulevaisuudessa sopia mahdollisimman hyvin yhteen tulevan kuntajaon kanssa, mikäli kuntien tulee kyetä huolehtimaan tehokkaasti yhdyskuntarakenteen kehittämisestä ja hajautumisen estämisestä.

Käytetyt muuttujat alue- ja yhdyskuntarakenteen osalta ovat palvelukeskusverkkoluokitus ja paikkatietopohjaisesti määritetyt kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteet.

1) Palvelukeskusverkkoluokitus

Palvelukeskusverkkoluokituksia on laadittu 1970-luvulta alkaen silloisten seutukaavaliit-tojen toimesta. Suomessa on pitkät perinteet yksityisten ja julkisten palvelujen esiinty-miseen perustuvan palvelukeskusverkkoluokituksen ylläpidossa. Luokituksia on laadittu aiemmin sisäasianministeriön ja myöhemmin ympäristöministeriön laatimien ohjeiden mukaisin perustein. Viimeisin valtakunnallisesti toteutettu palvelukeskusluokitus laa-dittiin 1980 - luvun lopulla. Tämän jälkeen useimmat maakuntaliitot ovat jatkaneet luo-kituksen ylläpitoa maakunnan sisäisen keskusverkon ja aluerakenteen peruspiirteiden hahmottamista varten.

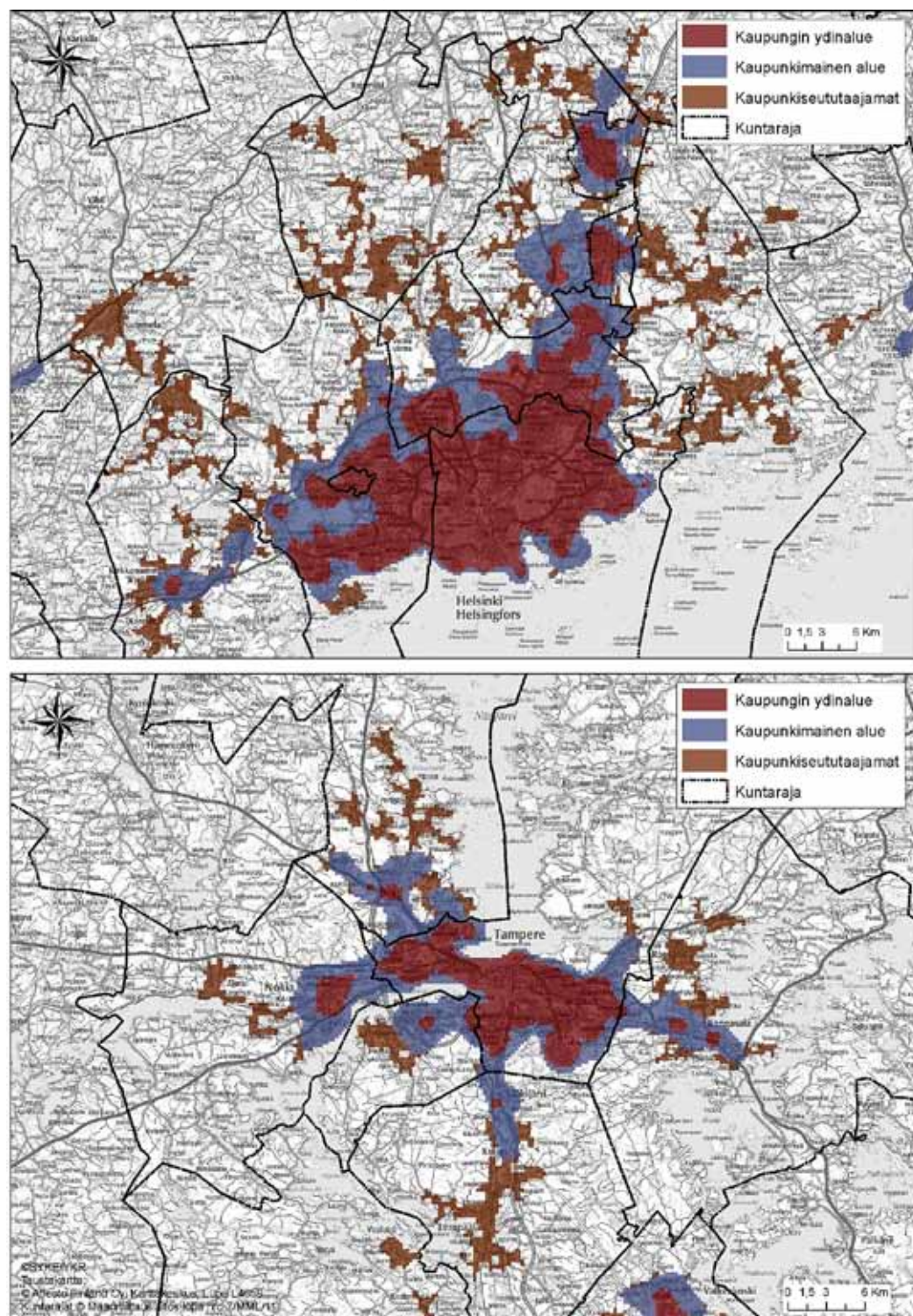
Maakuntien liittojen soveltamat keskusluokitukset eivät valtakunnallisesti yhdenmu-kaisten luokittelukriteerien puuttuessa ole siten enää keskenään vertailukelpoisia. Ne anta-vat kuitenkin edelleen hyvän kuvan maakunnan sisäisestä aluerakenteesta ja maakunnan eri keskusten suhteellisesta merkityksestä toisiinsa nähden erityisesti palveluiden ja niihin kohdistuvan asioinnin näkökulmasta.

2) Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne

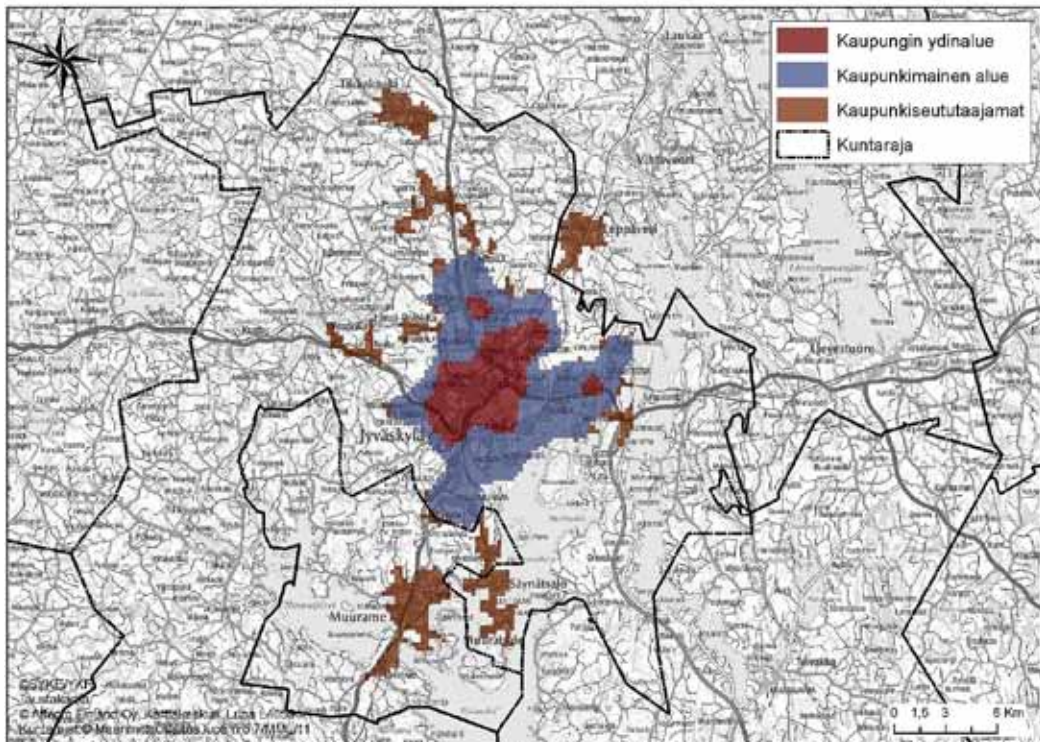
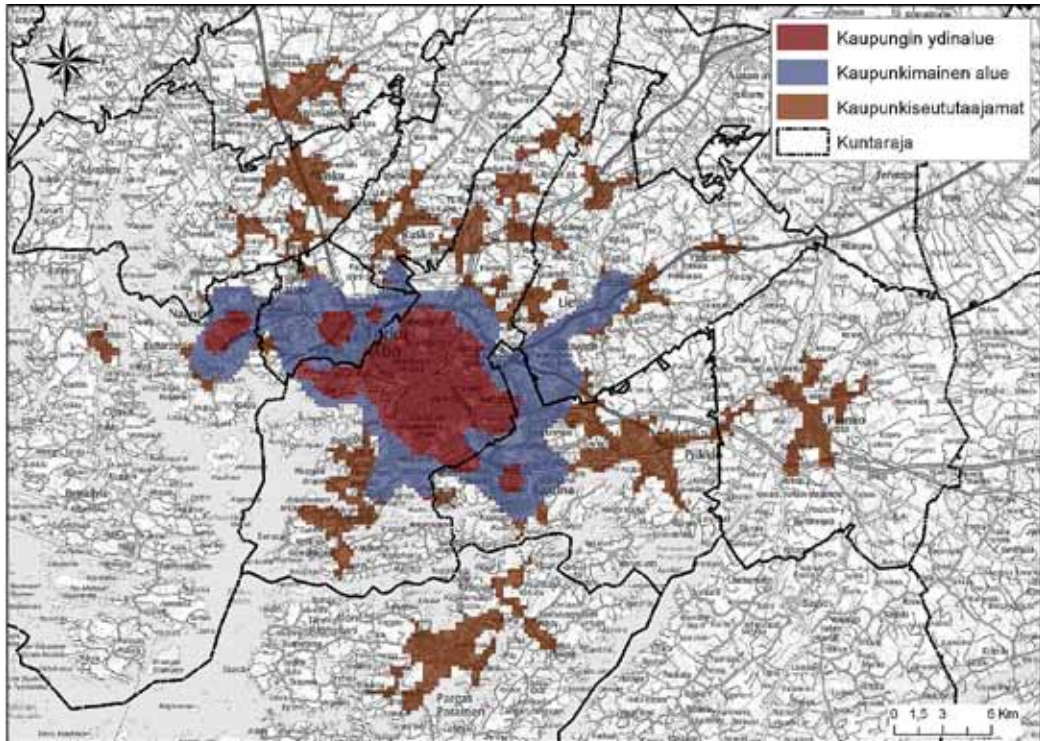
Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehittymistä seurataan paikkatietopohjaisen, hallinnollisista rajoista riippumattoman yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän (YKR) avulla⁷³. Seurannan kohteena on koko Suomi, mutta pääasialliset tarkastelut koh-distuvat 34 suurimmalle kaupunkiseudulle.

⁷³ YKR-järjestelmä on kehitetty Suomen ympäristökeskuksessa SYKE:ssä.

KUVIO 18. Helsingin ja Tampereen kaupunkiseutujen korkeamman aluetehokkuuden ydinalueet ja kaupunkimaiset alueet sekä kaupunkiseututaajamat SYKE:n yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän mukaan vuonna 2010.



KUVIO 19. Turun ja Jyväskylän kaupunkiseutujen korkeamman aluetehtävyyden ydinalueet ja kaupunkimaiset alueet sekä kaupunkiseututaajamat SYKE:n yhdyskuntarakenteen seurantaajärjestelmän mukaan vuonna 2010.



Järjestelmässä kaupunkiseudut rajataan yhtenäisen keskustaajaman ja siihen fyysis-toiminnallisesti liittyvien lähitaajamien perusteella. YKR-taajama on vähintään 200 asuka-
kaan alue, jossa rakennusten lukumäärä ja kerrosala muodostavat ympäröivää haja-asu-
tusta selkeästi tiheimmän ryhmittymän. Yksityiskohtaiset YKR-taajaman rajauskriteerit on esitetty Suomen Ympäristö –sarjan julkaisussa 344/1999. Kaupunkiseuturajaukset on toteutettu aikasarjana viiden vuoden välein vuodesta 1980 lähtien, mikä mahdollistaa niiden ajallisen muutoksen tarkastelun.

Kriteereillä on määritelty kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteet, jotka muodostuvat keskustaajamista, niihin kiinteästi kytkeytyvistä lähitaajamista sekä näitä ympäröivistä haja-asutusalueista eli lievealueista. Lievealue on järjestelmässä yhdenmukaisuuden vuoksi määritelty kaikille kaupunkiseuduille samanlaisena eli etäisyysvyöhykkeenä taajaman ulkoreunasta, joka ulottuu ympäröivälle haja-asutusalueelle 5 km etäisyydelle keskustaajaman ja 3 km etäisyydelle lähitaajaman ulkoreunasta. Näin määritelty lievealue kuvaa hyvin kaupunkiseutujen kasvupaineen ulottuvuutta lukuun ottamatta suurimpia kaupunkiseutuja. Suurimpien kaupunkiseutujen lievealuetta kauemmas (20 kilometristä Helsingin seudun yli 60 kilometriin asti) ulottuvaa kasvupainetta on lievealueen lisäksi tarkasteltu etäisyysvyöhykkeittäin koko työssäkäyntialueen kattavasti⁷⁴. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennetta voidaan myös jäsentää kuvioissa 18 ja 19 esitetyllä tavalla kaupungin ydinalueeksi, kaupunkimaiseksi alueeksi ja kaupunkiseututaajamiksi. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteiden ominaisuuksia on kuvattu laajemmin Suomen ympäristökeskuksen raportissa Yhdyskuntarakenteen toiminnalliset alueet Suomessa.⁷⁵

Tätä kautta tarkastelussa voidaan osoittaa kuntarajoista riippumattomasti ne fyysiset ja toiminnalliset kokonaisuudet, joilla tarvitaan tulevaisuudessa yhtenäistä yhdyskuntarakenteen strategista ja toiminnallista ohjausta, maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä edellä mainitun mahdollistamiseksi yhteistä hallintoa ja päätöksentekoa.

Tarkastelu osoittaa, että lähes kaikkien Suomen suurimpien kaupunkiseutujen keskustaajamat ulottuvat useamman kunnan alueelle. Monilla muillakin kaupunkiseuduilla päätaajamaan kytkeytyvät lähitaajamat sekä niitä ympäröivät lievealueet levittäytyvät useamman kunnan alueelle. Suurten keskusten kasvupainealueet ulottuvat kymmenien kilometrien etäisyydelle keskustaajamasta, ja kattavat usein jo huomattavan osan yksittäisen maakunnan kuntien alueista.

⁷⁴ Helminen V. & Ristimäki M. 2007. Kaupunkiseutujen haja-asutusalueen väestömuutokset Suomessa 1980-2005. Suomen Ympäristö –sarjan julkaisu 9/2007.

⁷⁵ Yhdyskuntarakenteen toiminnalliset alueet Suomessa (SYKE 2012) www.ymparisto.fi/YKR

6.4 Työssäkäynti, saavutettavuus ja asiointi

Samoin kuin alue- ja yhdyskuntarakenteen osalta, kuvaavat työssäkäyntiin, saavutettavuuteen ja asiointiin liittyvät muuttujat nykyisistä kuntarajoista riippumattomasti toiminnallisia alueita ja ovat sidoksissa kuntajaon kehittämisen yleisiin tavoitteisiin eli elinvoimaiseen, alueellisesti eheään ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivaan kuntarakenteeseen. Työssäkäynnin, saavutettavuuden ja asioinnin kautta voidaan lisäksi kuvata myös asukkaiden arjen näkökulmasta jo nyt sellaisia alueita, joilla kuntarajojen merkitys on vähäinen asukkaiden asioidessa ja käydessä töissä yhtä kuntaa laajemmalla alueella.

Työssäkäyntiä, saavutettavuutta ja asiointia on tarkasteltu useilla eri muuttujilla.

Työssäkäyntiä on tarkasteltu kahdella päämuuttujalla eli tilastollisten työssäkäyntialueluokitusten kautta sekä paikkatietopohjaisten työssäkäyntialueluokitusten kautta. Työssäkäynnin tarkastelu sekä paikkatietoihin että tilastoluokitukseen perustuen antaa varsin kattavan kuvan työssäkäyntialueista ja työssäkäynnin suuntautumisesta kunnittain. Eri muuttujien ja aineistojen välillä ei ole merkittäviä eroja, mutta paikkatietopohjainen aineisto täydentää tilastoaineistoa siltä osin kuin se ei kata koko maata. Lisäksi paikkatietopohjaisen aineiston kautta on mahdollista tarkastella tilastoaineistoa tarkemmin työssäkäyntiä toiminnallisuuteen pohjautuen, kun tilastoaineisto perustuu nykyiseen kuntajakoon.

Saavutettavuuden kautta voidaan kuvata liikkumisen näkökulmasta toiminnallisia alueita. Saavutettavuus kuvaa matka- ja aikaetäisyyksiä eri tason keskuksiin sekä yksittäisiin palveluihin. Tässä sitä on tarkasteltu pääsääntöisesti taajamien välisen työssäkäynnin ja asioinnin sekä taajamien välimatkojen avulla. Lisäksi Uudenmaan osalta on tehty liikenteellinen saavutettavuustarkastelu, joka pohjautuu kyselyyn perustuviin liikemistottumuksiin.

Asiointia on tarkasteltu sekä asiointialueiden että asioinnin suuntautumisen pohjalta.

Työssäkäynti

1) Tilastollinen työssäkäyntiluokitus

Työssäkäyntialueita on tarkasteltu Tilastokeskuksen työssäkäyntiluokitukseen perustuen. Työssäkäyntiluokitusta on hyödynnetty määriteltäessä toiminnallisia kokonaisuuksia ja suuntautumista sekä tulevia kuntarakenteita ja eri kuntien välistä keskinäistä riippuvuutta.

Tilastokeskuksen työssäkäyntialueiden luokitus pohjautuu pendelöintitietoihin sekä nykyiseen kuntajakoon. Luokituksen mukaan kunta kuuluu työssäkäyntialueeseen, jos siitä pendelöi vähintään 10 prosenttia työllisestä työvoimasta keskuskuntaan. Keskuskunta muodostuu, jos siihen pendelöi vähintään yksi kunta, eikä keskuskunnasta pendelöi yli 25 prosenttia sen koko työllisestä työvoimasta mihinkään muuhun kuntaan. Näiden pendelöintiehtojen mukaan luokitus sisältää 39 työssäkäyntialuetta, jotka muodostavat 241 kunnasta.

Tilastoluokituksen perustuen työssäkäyntialueet muotoutuvat varsin erikokoisiksi. Laajan alue on 10 prosentin tarkasteluun pohjautuen Helsingin seudun työssäkäyntialue, joka käytännössä kattaa miltei koko maakunnan ja ulottuu lisäksi maakuntarajan yli. Pienimmät työssäkäyntialueet koostuvat vain kahdesta kunnasta. Asukasmäärältään pienin on Parkanon työssäkäyntialue, jonka alueella asuu noin 9 000 asukasta. Laajojen työssäkäyntialueiden osalta on tarkastelussa kiinnitetty erityistä huomiota tilastoluokituksen pohjana olleen 10 prosentin pendelöinnin lisäksi tätä voimakkaampaan pendelöintiin (20 prosenttia, 30 prosenttia, 40 prosenttia jne.), joka osoittaa laajojen alueiden osalta pienempiä, työssäkäyntialueiden sisäisiä alueita sekä näiden keskuksia ja voimakkaampaa riippuvuutta kuntien välillä. Tällaisella tarkastelulla esimerkiksi Uudellamaalla omina työssäkäyntialueinaan erottuvat Porvoo ja Lohja sekä Valkeakoski Tampereen työssäkäyntialueella.

Työssäkäyntiä tarkasteltaessa tyypillistä on joidenkin kuntien osalta se, että työssäkäynti suuntautuu useampaan kuin yhteen kuntaan. Erityisesti laajoilla työssäkäyntialueilla työssäkäynti voi suuntautua sekä koko laajemman alueen työssäkäyntikeskukseen, että myös johonkin pienempään keskukseen tai naapurikuntaan. Tällainen tapaus on esimerkiksi Heinola Lahden työssäkäyntialueella. Tämä kuvaa työmatkojen suuntautumisen alueellista jakautumista.

Työssäkäyntialuejakoa muodostettaessa Tilastokeskus ei huomioi esimerkiksi demografisia, toiminnallisia tai aluetaloudellisia tekijöitä luokituksen pohjautuessa nykyiseen kuntajakoon. Työssäkäyntialuejakoluokitus ei myöskään ole kattava, sillä osa kunnista (1.11.2011 päivitetystä luokituksessa 95 kuntaa) ei kuulu mihinkään työssäkäyntialueeseen. Tästä johtuen työssäkäyntiluokituksen lisäksi työssäkäyntialueita ja työssäkäyntiä on ollut tarpeen tarkastella myös paikkatietopohjaisesti.

2) Paikkatietopohjainen työssäkäynti

Paikkatietoihin perustuen työssäkäyntiä on mahdollista tarkastella tarkemmin sekä kattavammin. Tässä tarkastelussa on hyödynnetty Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämää yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmää (YKR), joka mahdollistaa työssäkäyntialueiden sekä työssäkäynnin suuntautumisen tarkastelun hallinnollisista rajoista riippumattomasti ja kuntia tarkemmalla aluetasolla. Seurantajärjestelmä sisältää tiedot työllisten sekä asuinpaikan että työpaikan sijainnista 250 m x 250 m tilastoruudukossa.

YKR-tietojen perusteella on määritetty taajamien välinen työssäkäyntitaulukko, jossa kullekin taajamalle on haettu tieto omissa taajamassa työssäkäyvien määrästä sekä yleisimmät muut työssäkäynnin kohteena olevat taajamat ja niihin suuntautuvan työssäkäynnin määrä ja osuus. Taulukon perusteella on voitu tarkastella työssäkäyntiä taajamatasolla.

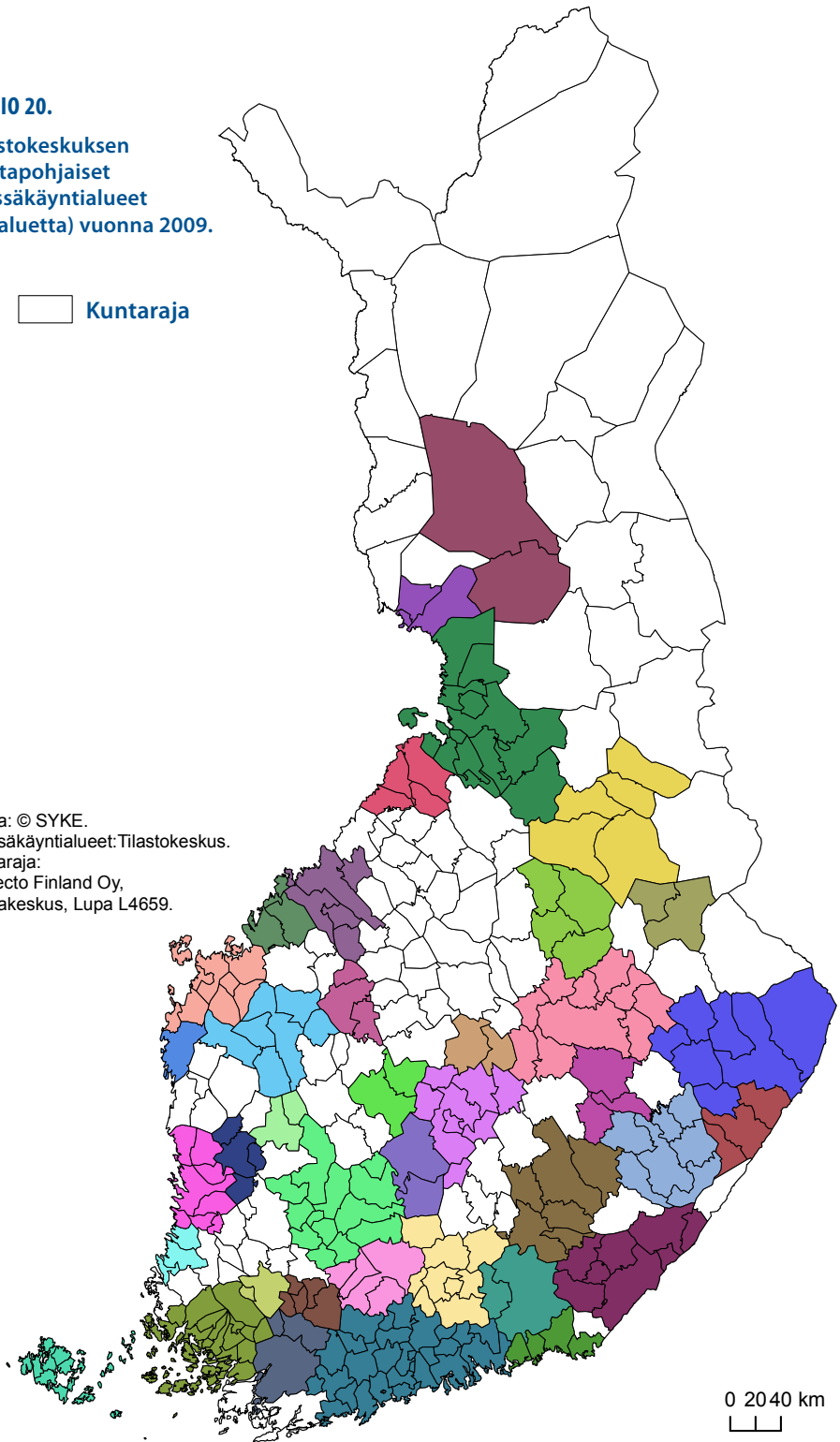
Paikkatietopohjaisten työssäkäyntialueiden määrittämisessä lähtötason keskuksiksi on valittu sellaiset taajamat, joissa yli puolet taajamassa asuvista työllisistä käy töissä omissa taajamassa. Tällaisia taajamia on Suomessa 226 kappaletta. Niistä monet ovat kooltaan varsin pieniä, kaikkiaan mediaanikoko on 2 700 asukasta ja 1 000 työllistä. Keskuksille on rajattu vaikutusalueet 1 km x 1 km tilastoruudukossa. Kullekin tilastoruudulle on määritetty yleisin työssäkäynnin kohteena oleva keskus ja keskuksessa työssäkäyvien osuus viiden kilometrin etäisyydellä sijaitsevien ruutujen keskiarvona.

KUVIO 20.

Tilastokeskuksen
kuntapohjaiset
työssäkäyntialueet
(39 aluetta) vuonna 2009.

 Kuntaraja

Kartta: © SYKE.
Työssäkäyntialueet: Tilastokeskus.
Kuntaraja:
©Affecto Finland Oy,
Karttakeskus, Lupa L4659.

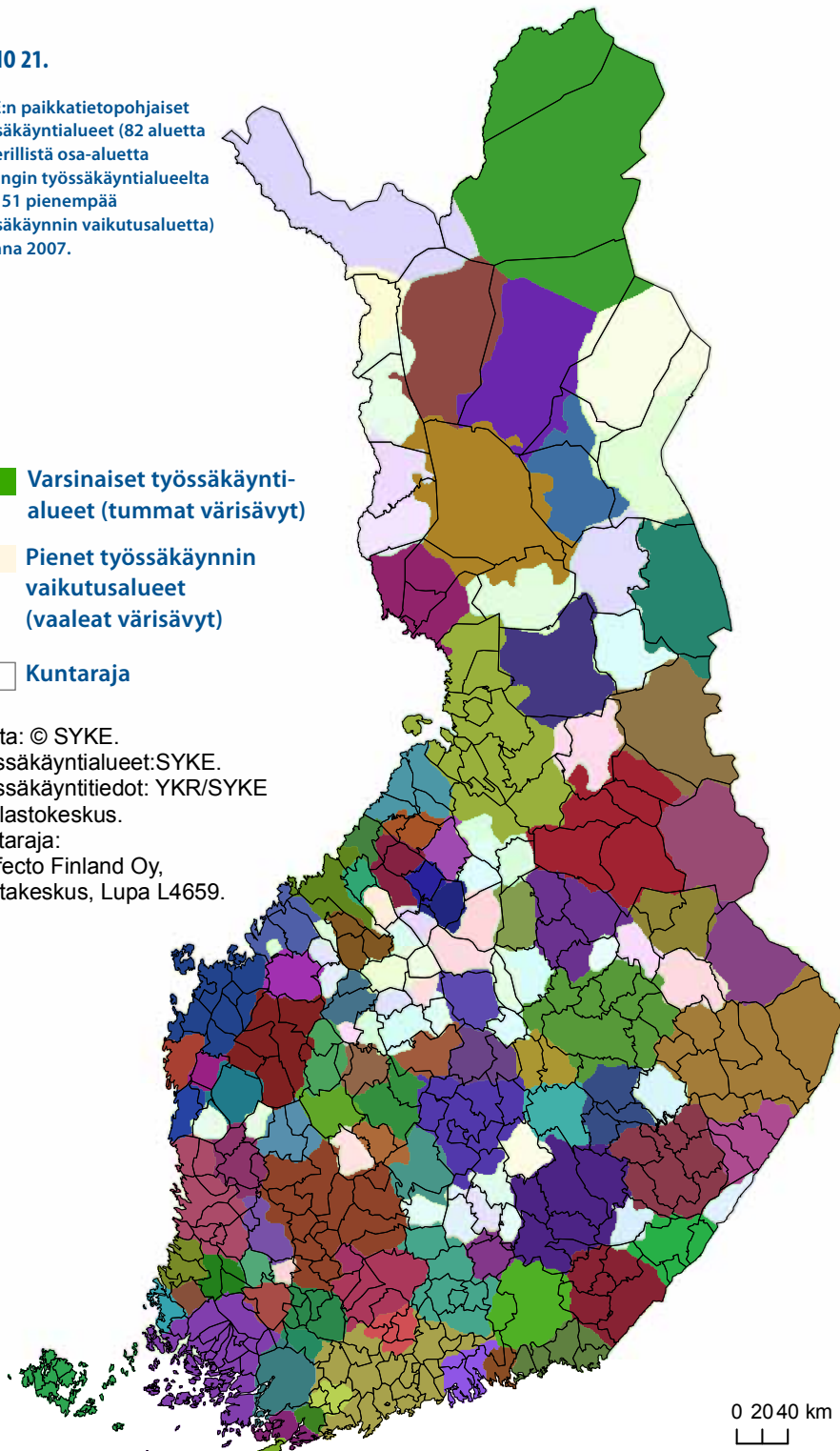


KUVIO 21.

SYKE:n paikkatietopohjaiset
työssäkäyntialueet (82 aluetta
ja 3 erillistä osa-aluetta
Helsingin työssäkäyntialueelta
sekä 51 pienempää
työssäkäynnin vaikutus-aluetta)
vuonna 2007.

- Varsinaiset työssäkäynti-
alueet (tummat värisävyt)
- Pienet työssäkäynnin
vaikutusalueet
(vaaleat värisävyt)
- Kuntaraja

Kartta: © SYKE.
Työssäkäyntialueet: SYKE.
Työssäkäyntitiedot: YKR/SYKE
ja Tilastokeskus.
Kuntaraja:
©Affecto Finland Oy,
Karttakeskus, Lupa L4659.



Varsinaiset työssäkäyntialueet on muodostettu valitsemalla keskusalueiksi lähtötason vaikutusalueista ne, joilla työllisiä on vähintään 2 000 ja joista jollekin muulle yksittäiselle alueelle suuntautuvan työssäkäynnin osuus on alueen koosta riippuen alle 10–20 prosenttia. Muut vaikutusalueet on liitetty yleisimmin työssäkäynnin kohteena olevaan keskusalueeseen, jos sinne suuntautuvan työssäkäynnin osuus on vähintään 10 prosenttia.

Työssäkäyntialueiden määrittäminen riippuu käytetyistä kriteereistä. Tässä yhteydessä kriteerit on pyritty määrittämään siten, että työssäkäynti kullakin työssäkäyntialueella on riittävää suuruusluokkaa, mahdollisimman suuri osa työssäkäynnistä tapahtuu alueen sisällä ja työssäkäyntialueen eri puolilta on selvä työssäkäyntiyhteys alueen keskustaajamaan tai keskustaajamiin. Kaikista suomalaisten työmatkoista 94 % tehdään tällä tavalla muodostettujen työssäkäyntialueiden sisällä.

Yhteensä näin kootuilla 82 työssäkäyntialueella asuu noin 97 prosenttia suomalaisista. Työssäkäyntialueiden mediaanikoko on noin 17 000 asukasta ja 7 000 työllistä. Suurimmalla Helsingin työssäkäyntialueella asukkaita on 1,5 miljoonaa. Tampereen työssäkäyntialueella asuu noin 405 000 asukasta, Turun työssäkäyntialueella 350 000, Oulun 247 000 ja Lahden sekä Jyväskylän 173 000. Jo viidellä suurimmalla työssäkäyntialueella asuu puolet suomalaisista.

Työssäkäyntialueiden ulkopuolelle jää 51 pientä vaikutusaluetta, joilla työssäkäynti määriteltujen työssäkäyntialueiden keskusalueille jää alle 10 prosenttiin. Yhteensä näillä ulkopuolisilla alueilla asuu noin 154 000 suomalaista. Lähes kaikki työssäkäyntialueiden ulkopuoliset alueet ovat asukasmäärältään alle 5 000 asukkaan suuruisia.

Edellä esitetyistä määrittelyistä poiketen suhteettoman suureksi kasvaneella Helsingin seudun työssäkäyntialueella eroteltiin omaksi kokonaisuudekseen sellaiset osa-alueet, joiden osalta työssäkäynti Helsingin keskustaajamaan ylittää 20 prosenttia, mutta jotka kuitenkin ovat väestöpohjansa suhteen merkittäviä toiminnallisia alueita. Tällaisia muodostui kolme eli Hyvinkää-Riihimäki, Porvoo ja Lohja. Lisäksi yhtenäisinä kokonaisuuksina on tarkastelussa käsitelty yhdyskuntarakenteen seurannassa määriteltäviä kahden keskuksen kaupunkiseutuja, Kotka-Haminaa, Hyvinkää-Riihimäkeä sekä Kemi-Torniota.

Paikkatietopohjaisen tarkastelun pohjalta työssäkäyntialueista muodostuu alueellisesti varsin erikokoisia, mikä on yhteneväistä tilastolliselle työssäkäyntitarkastelulle. Helsingin työssäkäyntialue kattaa pääosan Uudenmaan maakunnasta ja ulottuu hieman myös Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen alueelle. Muista suurista kaupungeista työssäkäyntialue muotoutuu Oulun osalta laajimmaksi. Myös monien keskisuurten kaupunkiseutujen ympärille muodostuu melko suuria työssäkäyntialueita. Esimerkiksi Kaakkois-Suomi jakaantuu lähinnä kaupunkiseutujen työssäkäyntialueisiin, joiden välille ei juuri jää muita alueita. Sen sijaan länsirannikolla aina Uudestakaupungista Raaheen asti kaupunkiseutujen väliin sijoittuu useita pieniä työssäkäyntialueita. Esimerkiksi Kalajokilaakson alueella ei ole yhtä selkeää suurta keskusta, vaan kaikki taajamakeskukset muodostavat omat, melko itsenäiset työssäkäyntialueensa.

Asiointi

1) Asiointialueet ja asioinnin suuntautuminen

Asiointi kuvaa osaltaan toiminnallisia kokonaisuuksia, joilla asukkaiden arki jo nyt rakentuu kuntarajoista riippumattomasti. Asioinnin kautta voidaan yleisesti kuvata, kuinka laajalta alueelta ihmiset hakevat joko yksityisiä tai julkisia palveluita. Työssäkäyntiä koskevista tiedoista poiketen asiointia koskevat tiedot eivät kuvaa pelkästään työikäisen väestön liikkumista, vaan asiointia koskevissa tiedoissa on mukana myös ei-työikäisen väestön liikkuminen.

Arjessa tehtävistä matkoista asioinnin osuus on eri henkilöliikennetutkimusten perusteella noin 40 prosentin suuruusluokkaa. Työmatkojen osuus arjen matkojen lukumäärästä on 20 prosentin suuruusluokkaa ja vapaa-ajan matkojen 40 prosentin luokkaa. Matkasuoritteesta eli kuljetuista kilometreistä asiointimatkojen osuus on työmatkoja ja vapaa-ajan matkoja pienempi mutta kuljettujen ostos- ja asiointikilometrien määrä on viime vuosina kasvanut nopeasti.

Asiointia voidaan kuvata kuten työssäkäyntiäkin sekä asiointialueittain että asioinnin suuntautumisen perusteella. Nämä kaksi muodostavat asioinnin keskeiset muuttujat, joita aluetarkastelussa on hyödynnetty. Asiointia on analysoitu kuntapohjaisesti, ja kullekin kunnalle on määritetty omaan kuntaan kohdistuvan asioinnin määrä sekä yleisimmät asiointikohteet oman kunnan ulkopuolella ja niihin suuntautuvan asioinnin määrä.

Asiointialueiden ja suuntautumisen määrittelyssä käytetään Suomen ympäristökeskuksen tarkasteluja, jotka edelleen pohjautuvat TNS Gallupin Oy:n Suureen Vaikutusalue-tutkimuksen (SVT) aineistoihin. Tutkimus on toteutettu vuosina 2006 ja 2011. Uusin tutkimus pohjautuu Internet-paneeliin osallistuneiden vastauksiin ja aiempi tutkimus postikyselyyn ja Internet-paneeliin. Vuoden 2011 tutkimuksessa vastaajia on ollut noin 30 000 ja vuoden 2006 tutkimuksessa 40 000. Molemmissa on kysytty palvelujen viimeisimmän asiointikerran sijaintia. Vastaajamäärää voidaan pitää tyypillisenä tutkimuksissa, joissa tarvitaan koko maan väestöä kattavaa ja sellaista tietoa, jota ei ole mahdollista tilastoaineistoin tai muutoin koota kattavammin. Tulosten tulkinnassa on otettava huomioon se, että tutkimuksen sinänsä suuresta koosta huolimatta, vastaajamäärä erityisesti pienissä kunnissa jää väistämättä pieneksi. Noin 40 prosentissa kuntia vastaajia on alle 20. Tämän vuoksi satunnaisvaihtelun vaikutus asioinnin suuntautumisesta saatavaan kuvaan kasvaa, ja tuloksia voidaan pitää näiden kuntien osalta vain suuntaa antavina.

Vuotta 2011 koskeva aineisto sisältää tiedot kuntien välisestä asioinnista 39 eri toimialalla. SYKEN analyysiin on poimittu erikseen erikoistavarakaupan ja elintarvikeostosten toimialaryhmät. Erikoistavarakauppa ja päivittäistavarakauppa synnyttävät kumpikin samaa suuruusluokkaa olevaa ostosliikennettä ja kaupan liikevaihtoa. Päivittäistavarakaupassa käydään kotitaloutta kohden keskimäärin joka toinen päivä. Erikoiskaupassa asiointitaajuus on tyypillisesti muutaman kerran kuussa tai muutaman kuukauden välein. Erikoiskaupan toimialoja on kuitenkin lukuisia ja niistä kertyy yhteensä runsaasti asiointia. Lisäksi erikoiskaupassa käydään katselemassa tuotteita paljon useammin kuin tehdään ostoksia. Toimialojen raja ei ole lisäksi kovin tarkka. Esimerkiksi päivittäistavarakaupan toimialalle luettavissa hypermarketissa tehdään paljon myös erikoistavaroiden ostoksia.

Erikoiskauppaan on SYKEN tarkasteluissa valittu 18 toimialaa pienistä erikoistavaroista aina tilaa vievien tuotteiden kauppaan saakka pois lukien kuitenkin moottoriajoneuvokauppa. Kaikkien valittujen toimialojen asiointi on laskettu yhteen saman painoisena. Erikoiskaupan toimialaryhmän osalta on tarkasteltu sekä omaan kuntaan suuntautuvaa että kuntarajat ylittävää asiointia ja sen suuntautumista.

Erikoiskaupan asiointialueiden keskuksiksi on määritetty ne kunnat, joissa oma kunta on yleisin erikoiskaupan asiointikohde. Tällaisia kuntia on yhteensä 125. Tiukemmin rajatuna keskuksiksi on valittu vain ne kunnat, joissa yli puolet asioinnista suuntautuu omaan kuntaan. Tämän ehdon täyttäviä kuntia on vain 72. Muut kunnat kuuluvat sen kunnan alueeseen, jossa kunnasta omaa kuntaa mahdollisesti lukuun ottamatta asioidaan useimmin.

Erikoiskaupan asiointialueet ja työssäkäyntialueet rajautuvat monin paikoin varsin yhtenäisellä tavalla. Yli kahdessa kolmasosassa kuntia työssäkäynnin ja erikoiskaupan yleisin kohdekunta oman kunnan ulkopuolella on sama. Lähes kaikissa kunnissa jompikumpi kahdesta yleisimmästä työssäkäynnin kohdekunnasta oman kunnan ulkopuolella on jompikumpi erikoiskaupan kahdesta yleisimmästä kohdekunnasta.

Kaupan asiointi suuntautuu usein hieman rationaalisemmin kuin työssäkäynti. Työmatkojen suuntautumiseen vaikuttaa se, mistä työtä saadaan ja mistä asuinpaikka valitaan. Puolisojen työmatkat ovat yleensä erilaiset. Sen sijaan asiointikohteet pyritään valitsemaan mahdollisimman helposti saavutettavista paikoista, joissa on riittävä tarjonta.

Kaikkein suurimmilla kaupunkiseuduilla myös ympäryskunnissa on niin paljon erikoiskaupan tarjontaa, että niissä kauppa-asiointi saattaa olla työssäkäyntiä omavaraisempaa. Tällaisia kuntia ovat esimerkiksi Raisio, Lempäälä, Vihti, Kempele ja Pirkkala. Uudellamaalla erikoiskaupan asiointi jäsentyy kokonaisuudessaan paljon pienempiin kokonaisuuksiin kuin työssäkäynti.

Monilla keskisuurilla kaupunkiseuduilla erikoiskaupan asiointialueet ovat yhtä laajoja kuin työssäkäyntialueetkin, sillä lähellä ei sijaitse muita vetovoimaisia asiointikohteita. Pienissä ympäryskunnissa erikoiskaupan tarjonta on hyvin vähäistä ja ostovoima pakenee keskuskuntaan.

Kauempana kaupunkiseuduista erikoiskaupan asiointialueita syntyy myös pienempien seutukeskusten ympärille. Tällaisia ovat esimerkiksi Kuusamo ja Ylivieska. Monissa pienissä kunnissa työpaikkaomavaraisuus on suurta, mutta ostoksille lähdetään kauemmas isompaan keskukseen. Erikoiskaupan asiointialueista muodostuu paljon laajempia alueita kuin pienistä erillisistä työssäkäyntialueista. Tällainen tilanne on esimerkiksi Kalajokilaaksossa.

Sekä SYKEN asiointialue- että asioinnin suuntautumistarkastelua on hyödynnetty tässä raportissa ja sen aluetarkastelussa määriteltäessä toiminnallisuuteen pohjautuvaa kuntarakennetta. Muuttujina on erityisesti huomioitu 18 erikoiskaupan toimialoihin pohjautuvat asiointialueet.

Lisäksi on huomioitu SVT 2006:n aineiston pohjalta professori Pentti Mannisen laatima markkina-aluejako, joka perustuu tietoon 39 tuotteen tai palvelun ostokunnasta ja ostoajankohdasta ja lisäksi tietoon vastaajan kotikunnasta. Selvityksessä markkina-aluejärjestelmää on käsitelty kaksitasoisena siten, että on tarkasteltu toisaalta paikallismarkkina-alueita ja toisaalta päämarkkina-alueita. Markkina-alueet on muodostettu hierarkkisella




KUVIO 22.

ERIKOISKAUPAN ASIOINTIALUEET

Mukana 18 erikoiskaupan toimialan
asiointi laskettuna yhteen
samanpainoisina

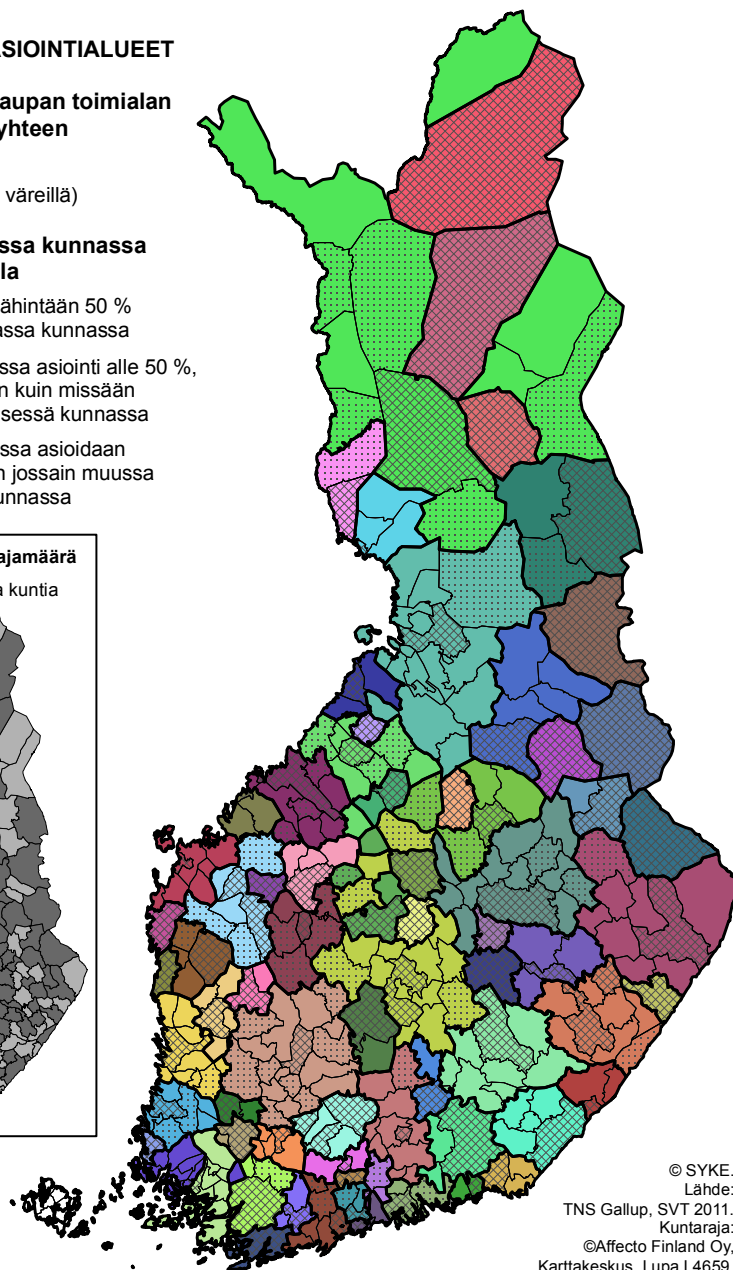
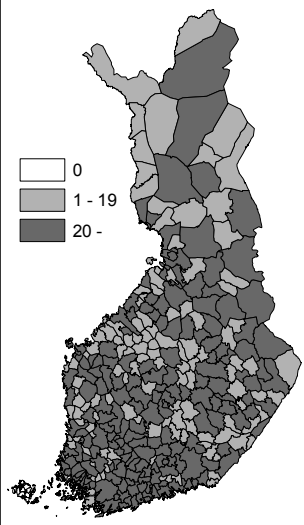
Asiointialueet (eri väreillä)

Kuntaluokitus omassa kunnassa
asiointiin perusteella

-  Keskuskunta: vähintään 50 %
asiointista omassa kunnassa
 Omassa kunnassa asiointi alle 50 %,
mutta enemmän kuin missään
muussa yksittäisessä kunnassa
 Omassa kunnassa asioidaan
vähemmän kuin jossain muussa
yksittäisessä kunnassa

Asiointitietojen vastaajamäärä

N<20 noin 40 %:ssa kuntia



© SYKE.

Lähde:

TNS Gallup, SVT 2011.

Kuntaraja:

©Affecto Finland Oy,
Karttakeskus, Lupa L4659.

SYKE:n laatimat kuntapohjaiset erikoiskaupan
asiointialueet TNS Gallupin suuren vaikutus-
aluetutkimuksen perusteella v. 2011.

ryhmittelyanalyysillä, jossa vaihe vaiheelta yhdistetään lähellä toisiaan sijaitsevia kuntia toisiinsa niiden välisen prosentuaalisen ostovirran määrän perusteella. Lähtökohdaksi on otettu ne kunnat, joiden omavaraisuusaste on riittävän korkea ja myös aikaisemman vuoden 2000 paikallismarkkina-alueiden keskuskunnat. Lopputuloksena muodostui 28 päämarkkina- ja 43 paikallismarkkina-aluetta.

Lisäksi Uudenmaan osalta on saavutettavuuden muuttujana hyödynnetty liikenteellistä saavutettavuustarkastelua, joka pohjautuu liikkumistottumuksiin. Tämän erillisen tarkastelun teki Strafica Oy ja Uudenmaan kuntien lisäksi siinä olivat mukana Kanta-Hämeestä Riihimäki, Hausjärvi ja Loppi.⁷⁶

Tarkastelu kuvaa sitä, millaisia ovat alueen asukkaiden liikkumistottumukset. Tarkastelu tehtiin kilometrin ruuduissa ja mukana olivat matkatyypeistä sekä työmatkat että muista kotiperäisistä matkatyypeistä koulu-, päivähoito-, asiointi- ja ostosmatkat sekä kaikki eri kulkumuodot. Tarkastelu perustui seudulla vuosina 2007-2008 tehtyyn laajaan liikkumistottumustutkimukseen. Tähän aineistoon perustuen muodostettiin malli, joka kuvaa asukkaiden liikkumista tavallisena syysarkipäivänä kotiperäisillä matkoilla.

Malli toimii iteratiivisesti siten, että se lähtee satunnaisesta aluejaosta ja ryhmittelee kierros kierrokselta alueita saavutettavuuden ja liikkumistottumusten mukaan kunnes iteraatiokierrosten jälkeen muutoksia ei juuri enää tapahdu. Mallin pohjalta muodostui tarkastelussa olleen alueen eli Uudenmaan ja Kanta-Hämeen em. kuntien osalta aluejako, joka saavutettavuuden ja asukkaiden liikkumistottumusten kannalta kuvaa osaltaan toiminnallisia kokonaisuuksia ja toimii siten liikkumistottumusten näkökulmasta optimaalisena aluejakona, jota on mahdollista hyödyntää määriteltäessä alueen toiminnallista kuntarakennetta. Osaltaan se täydentää edellä mainittuja työssäkäynnin ja muun asioinnin sekä saavutettavuuden määrittelyssä hyödynnettyjä aineistoja. Uudellamaalla saavutettavuuden näkökulmasta muotoutuva toiminnallinen alue osoittaa työssäkäyntiin ja asiointiin yleisemmin verrattuna niin ikään Helsingin vetovoiman kattavuuden. Toisaalta saavutettavuuden näkökulmastakin omina alueinaan erottuvat Lohja ja Porvoo osan Länsi-Uudenmaan kunnista näyttäytyessä, kuten työssäkäyntialueidenkin osalta, muista irrallisina (lähinnä Raasepori ja Hanko).

⁷⁶ Yhdyskuntarakenteen ja liikkumisen analyysin hyödyntäminen kuntarakenteen määrittelyssä, Strafica Oy. www.lvm.fi/asiakirjat_ja_muut_julkaisut/2012

6.5 Elinkeinotoiminnan kehittäminen ja elinvoimaisuus

Elinkeinotoiminta on kunnan talouden perusta ja elinkeinotoiminnan kehittäminen on siksi omana tarkastelunäkökulmana. Myös hallitusohjelmassa on yhdeksi vahvan kunnan kriteeriksi asetettu, että vahva peruskunta kykenee vastaamaan elinkeinojen kehittämiseen.

Kunnan elinvoimaisuuden perustan muodostavat väestörakenne ja talous. Edellä esitetyt väestörakennemuuttujat luovat perustan kunnan elinvoimaisuuden tarkastelulle. Talous on riippuvainen kunnan ja alueen elinkeinotoiminnasta sekä kilpailukyvyistä, joten elinvoimaisuus ja kunnan kyky kehittää elinkeinotoimintaa ovat kytköksissä toisiinsa. Kunnan elinvoimaisuus riippuu siitä, kuinka se kykenee luomaan uusia työpaikkoja ja houkuttelemaan työntekijöitä alueelleen.

Tarvetta koota elinkeinotoiminnan kehittämistä suuremmille alueille kuvaavat selvityksessä kolme keskeistä muuttujaa: työpaikkaomavaraisuus, omassa kunnan työssäkäyvien osuus sekä työssäkäyntialuetiedot. Työssäkäynnin osalta muuttujia on kuvattu edellä kohdassa 6.4. Elinkeinotoiminnan kehittämistä kuvaavat muuttujat ovat myös osittain kytköksissä toisiinsa. Työssäkäynnin kautta voidaan tarkastella tarkemmin työssäkäynnin suuntautumista alueellisesti, mikä täydentää kahden muun muuttujan perusteella tehtyä tarkastelua.

Kaikki elinkeinotoimintaan liittyvät muuttujat kuvaavat osaltaan sitä, miten riippuvainen kunnan asema on alueen muiden kuntien elinkeinotoiminnasta sekä millainen kunnan asema on tällä hetkellä alueen elinkeinotoiminnan moottorina. Siten muuttujat kuvaavat alueen työmarkkinadynamiikkaa. Koska tehokkaan kasvu- ja elinkeinopolitiikan toteuttaminen edellyttäisi kuntarakenteen kehittämistä toiminnallisuuden pohjalta, kuvaavat omassa kunnassa työskentelevien määrä, työpaikkaomavaraisuus sekä edellä esitetyt työssäkäyntitiedot osaltaan kuntien mahdollisuuksia vastata alueiden väliseen kilpailuun ja elinvoiman ja elinkeinojen kehittämiseen.

Omassa kunnassa työskentelevät ja työpaikkaomavaraisuus

Omassa kunnassa työskentelevät ja työpaikkaomavaraisuus pohjautuvat Tilastokeskuksen tilastoihin vuodelta 2009.

Työpaikkaomavaraisuus ilmaisee alueella/kunnassa työssäkäyvien ja alueella/kunnassa asuvan työllisen työvoiman määrän välisen suhteen. Jos työpaikkaomavaraisuus on yli 100 %, on alueen työpaikkojen lukumäärä suurempi kuin alueella asuvan työllisen työvoiman lukumäärä. Jos taas työpaikkaomavaraisuus on alle 100 %, on tilanne päinvastainen.

Suomen kunnista alhaisin työpaikkaomavaraisuus oli vuonna Pornaisilla eli 39,3 ja korkein Vaasalla eli 133,5 prosenttia. Työpaikkaomavaraisuudeltaan yli 130 prosentin ylittivät lisäksi Helsinki, Harjavalta ja Pietarsaari. Työpaikkaomavaraisuutta voidaan vertailla myös eri kuntakokoluokissa. Vuonna 2009 esimerkiksi suurimpien kaupunkien osalta korkein työpaikkaomavaraisuus oli Helsingissä (131,9 prosenttia) ja alhaisin Espoossa (95,2 prosenttia). Alhaisia työpaikkaomavaraisuuslukuja selittävätkin koko toiminnallisella alueella oleva työpaikkojen määrä ja tarjonta.

Työpaikkaomavaraisuutta on tarkasteltu myös jakamalla Manner-Suomen kunnat muuttujan suhteen viidenneksiin. Kuhunkin ryhmään kuuluu noin 64 kuntaa (320 kuntaa). Työpaikkaomavaraisuuden tarkastelu viidenneksillä antaa, samoin kuin väestökehitysmuuttujien osalta, osaltaan kuvan siitä, kuinka kukin kunta asemoituu elinkeinotoiminnan kehittämismahdollisuuksiensa suhteen muihin Manner-Suomen kuntiin nähden. Tarkastelu kuvaa siten myös sitä, millä kunnilla on vahvimmat edellytykset oman alueensa työmarkkinoiden kehittämisen suhteen ja missä kunnissa tulevan kehityksen haasteet vaikuttaa kehittämiseen ovat heikoimmat. Heikoimman viidenneksen raja on 67,8 prosenttia ja vaihteluväli on 39,3. Parhaimman viidenneksen rajana on 100,7.

Omassa kunnassa työssäkäyvien osuus kuvaa, kuinka suuri osuus kunnan työllisistä käy töissä oman kunnan alueella ja kuinka moni työllisistä käy töissä muualla kuin oman kunnan alueella. Kunnista pienin omassa kunnassa työssäkäyvien osuus on Kauniaisissa, jossa oman kunnan alueella käy työllisistä 20 prosenttia, 80 prosenttia taas muualla. Varsin vähän eli alle 26 prosenttia oman kunnan alueella työssäkäyviä on myös Ruskossa, Siuntiossa, Pornaisilla, Pirkkalassa, Maskussa ja Oulunsalossa. Korkeimmat omassa kunnassa työssäkäyvien osuudet ovat Kuusamossa, Rovaniemellä ja Raahessa, kaikissa yli 90 prosenttia.

Muuttajat kuvaavat hyvin sitä, että kaupunkiseuduille ja alueille, joissa on selkeä suuri keskuskunta, tyypillistä on keskusten korkea työpaikkaomavaraisuus alhaisen työpaikkaomavaraisuuden kehyskuntien työssäkäynnin suuntautuessa keskukseen. Usein työssäkäyntikeskuksesta ulospäin edettäessä työpaikkaomavaraisuus kunnissa voi kasvaa, kunnes saavutaan toisen keskuksen työssäkäyntialueelle.

6.6 Sosiaali- ja terveydenhuolto

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisten palvelujen toteuttamisen näkökulmasta kuntauudistuksella tulee tavoitella mahdollisimman yhdenmukaisia kokonaisuuksia siten, että

- sosiaali- ja terveydenhuolto toteutuu mahdollisimman laajana palvelukokonaisuutena,
- järjestämisvastuun kantajien palvelutarve olisi mahdollisimman yhtenevä,
- järjestämisvastuun kantajien palvelujen rahoituskyky olisi mahdollisimman yhtenevä,
- väestö olisi riittävän suuri tasaamaan satunnaisvaihtelun menoissa ja tuloissa,
- ei aiheutettaisi kannusteita erikoissairaanhoidon palveluvarustuksen lisärakentamiseen ja
- maan palvelurakenne määritetään kokonaisuutena.

Työryhmän esitys kuntarakenteeksi tukee sosiaali- ja terveydenhuollon kuntapohjaisista järjestämisistä. Esitetty kuntarakenne muodostaa pohjan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmien korjaamiseksi kuntapohjainen palvelurakenne on arvioitava alueellisesti kansalliseen kokonaisarvioon perustuen niin, että kaikki kunnat ovat osa palvelurakenteen kokonaisuutta. Kuntarakennetyöryhmän esityksen lisäksi tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys. Palvelurakenteesta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskevassa laissa.

Koska kuntarakennetyöryhmän esityksen pohjalta tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys, tässä esityksessä ei ole arvioitu kuntakohtaisesti sitä, mitä esitetty kuntarakenneratkaistu merkitsee sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen näkökulmasta.

6.7 Opetus- ja kulttuuritoimi

Perusopetuspalveluiden järjestämisen lähtökohtana on sivistyksellisten perusoikeuksien yhdenvertainen turvaaminen. Laadukkaiden ja yhdenvertaisten perusopetuspalvelujen järjestämisen edellytyksenä on riittävä taloudellinen ja toiminnallinen vakaus ja sitä kautta kunnalla tulee olla

1. edellytykset järjestää lainsäädännön ja opetussuunnitelman valtakunnallisten perusteiden mukaista opetusta ja huolehtia opetuksen ja se tuen yhdenvertaisesta saatavuudesta;
2. edellytykset suunnitella ja kehittää toimintaa;
3. edellytykset huolehtia oppilashuollon palveluista, erityisopetuksesta ja muista tukipalveluista;
4. riittävä rekrytointipohja kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi;
5. edellytykset huolehtia opetustoimen henkilöstön osaamisesta ja sen kehittämisestä sekä
6. edellytykset huolehtia turvallisesta ja terveellisestä opiskeluympäristöstä.

Lisäksi väestöpohjan osalta edellytyksenä on

7. sellainen syntyneiden määrä, että koulutuksen järjestäminen on mahdollista niin, että mm. opetussuunnitelman mukainen valinnaisuus voidaan toteuttaa.

Kunnan lasten tai oppilaiden ikäluokan koon tulisi opetuksen ja hoidon järjestämisen ja pedagogisten tekijöiden näkökulmasta olla vähintään 50. Riittävä oppilaspuhja mahdollistaa sen, että kunta pystyy järjestämään perusopetuspalvelut joustavammin, rekrytoimaan tehtäviin kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilöstön, tarjoamaan vuosiluokkien 7-9 opetussuunnitelmiin sisältyvien valinnaisaineiden mm. kielten opetusta sekä huolehtimaan oppilashuolto-, erityisopetus- ja muista palveluista.

Edellä väestörakennetta kuvaavien muuttujien yhteydessä on todettu, että kuntakoh-
taisissa tarkasteluissa on tätä tarkoitusta varten laskettu keskiarvo kunkin kunnan 0-1 –
vuotiaiden asukkaiden määrästä vuosina 2008–10. Suomessa on 56 kuntaa, joissa oli vuo-
sina 2008–2010 alle yksivuotiaita keskimäärin 20 tai vähemmän ja 136 kuntaa, jossa alle
yksivuotiaita oli 50 tai vähemmän⁷⁷.

On kuitenkin huomattava, että kunnan vahva taloudellinen tilanne ja riittävä opiskeli-
japohja luo edellytykset palvelujen yhdenvertaisuuden toteutumiselle, mutta ei vielä takaa
sitä. Erot palveluissa voivat johtua myös kuntien valitsemista toteutustavoista.

Laadukkaiden ja yhdenvertaisten kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntatoimen pal-
velujen järjestämisen edellytyksenä on riittävä taloudellinen ja toiminnallinen vakaus.
On tärkeää, että kunnassa on eri toimialojen osalta vastuullinen päätoiminen taho/viran-
omainen, joka organisoii kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluiden tuottamisen ja jakelun.
Aivan pienessä kunnassa vähäiset henkilöresurssit menevät välttämättömiin hallinnol-
lisiin tehtäviin eikä palvelujen kehittämiseksi jää tilaa. Tämä koskee myös pienten kun-
tien kirjastopalveluja, joissa kriittisenä tekijänä on erityisesti pätevän henkilöstön rekry-
toiminen. Suuren väestöpohjan kunta pystyy pieniä kuntia paremmin koordinoimaan ja
järjestämään kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut.

Maakuntakohtaisessa tarkastelussa kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluja
on valittu kuvaamaan vain muutamia tunnuslukuja. Suomessa on esimerkiksi noin 30 000
erilaista liikuntapaikkaa (noin sata eri liikuntapaikkatyyppiä). Näistä tarkasteluun on kui-
tenkin valittu vain uimahalli, joka on perusliikuntapaikkana kaikille suunnattu kunnal-
linen palvelu. Kulttuuripalveluista tarkastelussa ovat olleet kunnan yleisen kulttuuritoi-
minnan henkilötyövuodet. Osa palveluista tarjotaan kiinteässä toimipaikassa (esim. uima-
halli), osa palveluista on siirrettävissä (esim. orkesterin tai teatterin kiertue-esitys, kirjas-
toautopalvelu). Kirjastoista on tarkasteltu yli kuntarajojen toteutetut lainausjärjestelmät.

6.8 Erityistekijät

Hallitusohjelman mukaan kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa tulee ottaa huomi-
oon alueiden erityistekijät kuten harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristoisuus ja kielelli-
set olosuhteet sekä kasvukeskusten erityispiirteet.

Ehdotetuissa kuntarakenteen muutosesityksissä on otettu huomioon alueellinen eri-
laisuus ja alueiden erityispiirteet. Tämä merkitsee sitä, että toiminnallisen peruskunnan
muodostaminen ei joissain tilanteissa ole mahdollista näistä erityispiirteistä johtuen.
Mikään erityistekijöistä ei voi kuitenkaan toimia ehdottomana perusteena jäädä kunta-
rakenteiden kehittämisen ulkopuolelle. Erityistekijöiden merkitystä kullekin alueelle on
arvioitu osana kunkin alueen kokonaistarkastelua.

⁷⁷ Lähde: Tilastokeskus, kolmen viimeisen tilastointivuoden keskiarvo

Erityistekijöiksi on valittu hallitusohjelmassa mainitut harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristaisuus, kielelliset oikeudet ja kasvukeskusten erityispiirteet. Lisäksi erityistekijöiksi on valittu kuntaliitoksen toteuttamisen edellytykset. Näitä erityistekijöitä on tarkasteltu alla kuvatuin muuttujin.

1) Harva asutus

Suomi on harvaan asuttu maa. Harvaan asutuilla alueilla asukasmäärältään pienten ja alueiltaan suurten kuntien kuntakeskukset ovat etäällä toisistaan. Tällöin toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen voi osoittautua olosuhteet kokonaisuutena arvioiden epätarkoituksenmukaiseksi.

Kuntien harvaa asutusta kuvaavaksi muuttujaksi on valittu kuntien asukastiheys, jota käytetään perusteena myös laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009). Lain mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina käytetään muun muassa harvaa asutusta yleisen osan ja erityisen harvan asutuksen lisäosan määrätymisperusteena sekä sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten laskennassa. Harva asutus vaikuttaa palvelujen järjestämisen kustannuksiin korottavasti. Erityisen harvan asutuksen lisäosa on porrastettu siten, että suurin kerroin on asukastiheyden ollessa alle 0,50 ja asukastiheyden pienin kerroin kunnille, joiden asukastiheys on alle 2. Näitä kuntia on viime vuosina ollut noin 21.

Harvan asutuksen johdosta syntyy tilanteita, joissa kuntaliitoksen avulla ei välttämättä voida turvata palvelujen järjestämistä ja kuntien yhteistoiminnankin avulla palveluiden järjestämisen organisointi voi olla haasteellista. Harva asutus muodostuu kuntarakenteen kehittämisen kannalta haasteeksi erityisesti Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla, Kainuussa sekä Pohjois-Karjalassa. Harvan asutuksen merkitystä on arvioitu osana kunkin alueen kokonaistarkastelua.

2) Pitkät etäisyydet

Samoin kuin harva asutus, myös pitkät etäisyydet voivat aiheuttaa haasteita kuntarakenteen kehittämislle.

Pitkiä etäisyyksiä kuvaavaa yksiselitteistä muuttujaa on vaikea löytää. Tällaisena on kuitenkin käytetty kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevaa puitelakia, jossa määriteltiin pitkien etäisyyksien kunniksi 28 kuntaa. Puitelaissa perusteena käytettiin kuntien välisten keskusten yli 40 kilometrin välimatkaa yleisiä teitä pitkin. Tällä perusteella 28 kunnalla oli mahdollisuus poiketa laissa määritellystä 20 000 asukkaan väestöpohjavoimuksesta. Puitelain tarkoitus kuitenkin on ollut, että myös nämä kunnat täyttävät lain tavoitteet ja vaatimukset palvelujen turvaamiseksi siten kuin se erityisolosuhteet huomioiden on mahdollista.

Pitkien etäisyyksien kunnille on luonteenomaista, että niiden väestökehitys ja -rakenne kehittyä epäsuotuisaksi ja osalla kuntia muutos on erittäin raju. Vaikka tällainen kunta muodostaa usein oman paikallisyhteisönsä, näiden kuntien kunta- ja palvelurakennetarkaisuja on erityisesti tarkasteltava palvelujen turvaamisen näkökulmasta. Tämän vuoksi pitkiä etäisyyksiä ei ole tarkastelussa pidetty ehdottomana edellytyksenä sille, että kuntarakenteiden kehittämistä ei tarvittaisi.

Tarkastelussa on kuitenkin huomioitu, että pitkistä etäisyyksistä johtuen voi syntyä tilanteita, joissa kuntaliitoksen avulla palveluiden turvaaminen on haastavaa. Kuntien yhteistoiminnankin avulla palveluiden järjestämisen organisointi on ollut haasteellisia. Pitkät etäisyydet ja harva asutus vaikeuttavat toimivia palvelulogistisia ratkaisuja, vaikka resurssien koonnalla voidaan saavuttaa joitakin hyötyjä.⁷⁸ Pitkien etäisyyksien kunnissa palvelujen järjestäminen tulee edellyttämään uudenlaisia ratkaisumalleja ja -raken- teita kuntarakenteen vahvistamisen ohella.

Pitkät etäisyydet ovat kuntarakenteen kehittämisen kannalta haasteellisia erityisesti Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla, Kainuussa sekä Pohjois-Karjalassa. Pitkät etäisyydet voi- vat johtua myös vesistöjen sijainnista. Pitkien etäisyyksien merkitystä on arvioitu osana kunkin alueen kokonaistarkastelua.

3) Saaristoisuus

Samoin kuin harva asutus tai pitkät etäisyydet, voi saaristoisuus asettaa rajoitteita kun- tarakenteen kehittämiselle.

Saaristoisuutta kuvaavat muuttujat perustuvat suoraan saariston kehityksen edistämi- sestä annettuun lakiin (494/1981) sekä tämän pohjalta annettuun valtioneuvoston asetuk- seen saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista.

Saariston kehityksen edistämisestä annetun lain 3 §:n mukaan saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, sekä muut saaret ja mantereen alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon ver- rattavissa. Lain 9 §:n mukaan valtioneuvosto määrää saaristokunniksi ne kunnat, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Valtioneuvosto voi erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan. Valtioneuvosto on 15 päivänä joulukuuta 2011 antanut asetuksen saaris- tokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista, joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä (1296/2011). Asetuksen 1 §:n mukaan saaristokuntia ovat Kemiönsaari, Kus- tavi ja Parainen (Varsinais-Suomi), Enonkoski, Puumala ja Sulkava (Etelä-Savo), Maalahti (Pohjanmaa) ja Hailuoto (Pohjois-Pohjanmaa).

Asetuksen 2 §:n mukaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan lisäksi 2 §:ssä luetelluissa kunnissa oleviin saariin. Näitä muiden kuntien saaristo-osia on asetuksen mukaan kaikkiaan 11 maakunnassa.

Saaristoisuus muodostuu kehittämisen kannalta huomioon otettavaksi erityisesti Var- sinais-Suomessa, Etelä-Savossa, Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa. Saaristoisuuden merki- tystä on arvioitu osana kunkin alueen kokonaistarkastelua.

⁷⁸ Pitkien etäisyyksien kuntien kuntalaislähtöiset palveluratkaisumallit 2015 - 2025
Loppuraportti 12.6.2009. Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto ja FCG Efeko Oy.

4) *Kansalliskieliä sekä saamen kieltä ja kulttuuria koskevien perusoikeuksien toteutuminen*

Kuntarakenteen kehittämisessä on otettava huomioon kansalliskieliä sekä saamen kieltä ja kulttuuria koskevien perusoikeuksien toteutuminen. Perustuslaki asettaa tälle selkeät reunaehdot, joita on kuvattu tarkemmin selvityksen luvuissa 5.4. ja 5.5.

Kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumista kuvaavat muuttujat perustuvat suoraan lainsäädäntöön.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen ja kuntien kielellinen asema on huomioitu alueellisessa tarkastelussa erityisinä tekijöinä, jotka voivat asettaa rajoitteita tai mahdollisuuksia kuntarakenteen kehittämiselle. Ne on huomioitu tarkastelussa sellaisten kuntien osalta, jotka ovat yksikielisiä ruotsinkielisiä tai kaksikielisiä tai jotka kuuluvat saamelaisen kotiseutualueeseen. Näiden kuntien osalta on arvioitu, miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Kaksi- ja yksikielisiä ruotsinkielisiä kuntia koskevissa muutoksissa on kuvattu uuden kunnan enemmistökieli, vähemmistön suuruus ja osuus väestöstä sekä tarkasteltu, kuinka kielellisten oikeuksien toteuttaminen muuttuisi lain tasolla ja käytännössä esitettyjen kuntarakennemuutosten jälkeen. Tarkastelussa on huomioitu myös, mikäli esitetyt muutokset johtaisivat yksikielisen suomenkielisen kunnan muuttumiseen kaksikieliseksi.

Kielellisten oikeuksien toteutumista on tarkasteltu Pohjanmaalla, jossa on sekä yksikielisiä ruotsinkielisiä että kaksikielisiä kuntia sekä Keski-Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa, Uudellamaalla ja Kymenlaaksossa, joissa on kaksikielisiä kuntia.

Saamelaisen kotiseutualueen kuntien osalta on kuvattu, miten kielelliset oikeudet voidaan turvata kuntaliitosmuutoksissa, mikä on saamenkielisten osuus uudessa kunnassa sekä millaisia lainsäädäntömuutoksia esityksestä seuraisi.

5) *Kasvukeskusten erityispiirteet*

Kasvukeskusten erityispiirteet on huomioitu tarkastelussa ja ne koskevat erityisesti maakuntakeskuksia sekä muita suuria kaupunkiseutuja.

Erityispiirrettä kuvaavia erillisiä muuttujia ei ole käytetty, mutta niitä kuvaavat edellä esitetyistä erityisesti väestökehitykseen, työssäkäyntiin ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvät muuttujat.

Kasvuseuduilla väestömäärän ja väestörakenteen kasvu merkitsee investointitarpeiden lisääntymistä niin palvelutilojen kuin muunkin infrastruktuurin osalta. Kasvu lisää myös tarvetta yhdyskuntarakenteen vahvemmalle hallinnalle, kuten yhdyskuntarakennetta koskevassa luvussa on kuvattu. Väestönkasvu aiheuttaa merkittäviä paineita palveluiden järjestämiseen ja sitä kautta kuntatalouteen. Erityisesti maakuntakeskuksissa ja muilla suurilla kaupunkiseuduilla tulee pystyä vastaamaan nopean kasvun luomiin tarpeisiin.

Kasvuseuduilla myös työssäkäynti kuvaa alueellisia toiminnallisia kokonaisuuksia, joilla on tarve yhdyskuntarakenteen hallintaan samoin kuin tarve koota maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskeva päätöksenteko edellä esitetyllä tavalla.

Nämä erityispiirteet koskevat useita maakuntia ja erityispiirteet on huomioitu osana kunkin alueen kokonaistarkastelua.

6) Kuntaliitoksen toteuttamisedellytykset

Erillisenä tekijänä kuntarakenteen kehittämisvaihtoehtojen määrittelyssä on huomioitu kuntaliitoksen toteuttamisedellytykset. Edellytysten arviointi on tehty kunkin esitetyn uuden kunnan osalta pohjautuen seuraaviin tekijöihin.

Ensinnäkin edellytyksinä on huomioitu liitoksessa mukana olevien kuntien lukumäärä, sillä yleisesti liitoksen toteuttamisen haastavuuteen vaikuttaa merkittävästi se, kuinka laajasta liitoksesta on kyse. Toiseksi arviota tehtäessä on pyritty huomioimaan yhdistettävien kuntien hallinnollisten kulttuurien mahdollinen erilaisuus ja/tai palvelujen järjestämistapojen erilaisuus, mikäli tiedossa on ollut, että kuntien välillä on merkittäviä eroja. Liitoksen voi katsoa olevan sitä haasteellisempi toteuttaa, mitä suuremmat erot kuntien välillä tässä suhteessa on.

Edellytyksinä on lisäksi huomioitu sellaiset tekijät, joiden voidaan katsoa vähentävän liitoksen haasteellisuutta. Tällaisina on huomioitu muun muassa kuntien välinen pitkään jatkunut ja/tai laaja-alainen aiempi yhteistyö sekä se, mikäli kunnat ovat aiemmin selvittäneet keskinäistä yhdistymistä. Aiemman yhdistymisselvityksen johdosta voidaan arvioida sekä tietopohjan, mutta myös tahtotilan muutokseen olevan parempi kuin tilanteessa, jossa aiempia selvityksiä ei ole tehty.

Toteuttamisen osalta työryhmän selvityksessä on ehdotettu erityisten kuntajakoselvitysten toimittamista sekä joidenkin kuntien taloudelliseen tilanteeseen perustuen ns. tehostavan kuntaliitoksen toteuttamista. Näitä on käsitelty yksityiskohtaisesti raportin luvussa 7.

6.9 Toiminnallinen kokonaisuus

Toiminnallinen kuntarakenne, joka nykyistä paremmin vastaisi ihmisten arjen muotoutumista kuntarajoista riippumattomasti, on muodostunut selvityksen keskeiseksi lähtökohdaksi. Toiminnallista kokonaisuutta on kuvattu myös käsitteellä elinpiiri.

Kuntajakolain (1698/2009) 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. Yhdyskuntarakenteen toimivuudella tarkoitetaan, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu yhteiskunnallinen perusrakenne sopii mahdollisimman hyvin yhteen kuntajaon kanssa.

Kuntajakolain perusteluiden mukaan säännöksen tarkoituksena on edistää sitä, että muodostettavat kunnat olisivat mahdollisimman hyvin työssäkäyntialueiden kanssa yhteensopivia. Kuntajaon muutoksella ei esimerkiksi tulisi rikkoa työssäkäyntialueita. Yksittäisen kunnan ei kuitenkaan edellytettäisi kattavan koko työssäkäyntialuetta, jos kunta muutoin muodostuisi riittävän vahvaksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi.

Edelleen lain perusteluiden mukaan toiminnallinen kokonaisuus ilmenee esimerkiksi yhdistyvien kuntien keskinäisen työssäkäynti- ja asioimisliikenteen määrissä ja kaupunkiseuduilla toimivissa joukkoliikenteen yhteyksissä. Toiminnallisen kokonaisuuden huomioon ottaminen helpottaa myös julkisten palvelujen saavutettavuutta muodostuvan

kunnan alueella. Kaupunkiseuduilla toiminnallista kaupunkiseutua paremmin vastaavan kuntarakenteen avulla voidaan ehkäistä kuntien välisen kilpailun kielteisiä vaikutuksia sekä hallita paremmin yhdyskuntarakenteen kehittämistä.

Selvityksessä on työssäkäynnin, asioinnin ja yhdyskuntarakenteen muuttujien kautta sekä kuntajakolaissa mainitut tekijät ja kunkin alueen erityispiirteet huomioiden määritetty toiminnalliset kokonaisuudet ja alueet. Tarkastelussa on lisäksi huomioitu kunnan taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset. Selvityksessä on joidenkin nykyisten kuntien osalta ehdotettu kunnan jakamista tai nykyisten kuntien osien siirtämistä toisiin kuntiin. Kuntien jakamista on ehdotettu, mikäli yhdyskuntarakenteen ja/tai toiminnallisuuden eli työssäkäynnin ja asioinnin pohjalta on arvioitu kunnan eri osien selkeästi suuntautuvat kahtaalle tai sitäkin useampaan suuntaan.



7 Uudistuksen toteuttamistapojen arviointia

Seuraavassa arvioidaan kuntauudistuksen toteuttamisen keinovalikoimaa. Uudistuksen toteuttamistapojen valinnassa otetaan huomioon myös kevään 2012 kuulemiskierroksella kunnilta saatava palaute.

7.1 Eteneminen ilman kuntarakenteen uudistamiseen ohjaavaa sääntelyä

Tässä vaihtoehdossa kuntarakenteen vahvistamiseksi ei tehtäisi mitään valtakunnan tasolla, vaan luotettaisiin siihen, että nykyisellä kuntarakenteella selviydytään 2010- ja 2020 luvun haasteista. Mahdolliset kuntien yhdistymiset toteutettaisiin voimassa olevan kuntajakolain mukaisilla edellytyksillä. Tämä merkitsisi, että kuntarakenteen uudistuminen jäisi riippumaan yksittäisten kuntien tahtotilasta. Palvelujen järjestämistä koskevat kysymykset ratkaistaisiin kuntien yhteistyöllä tai siirtämällä kuntien tehtäviä vahvemmille toimijoille.

7.1.1 Kuntarakenteen uudistaminen jää riippumaan yksittäisten kuntien tahtotilasta

Selvityksen kutakin aluetta koskevassa osiossa kuvataan kehityskulkuja tilanteessa, jossa kuntarakenne säilyy nykyisellään. Vuoteen 2020 mennessä tulee olemaan suuri joukko kuntia, joilla ei taloudellisten voimavarojen ja väestökehityksen puolesta ole edellytyksiä vastata asukkaidensa välttämättömien peruspalvelujen järjestämisestä.

Taloudellisen tilanteen kiristyminen saattaa johtaa siihen, että kuntien välinen kilpailu kovenee ja yhteisvastuu vähenee. Tällöin nykyisen kuntajakolain kaltainen vapaaehtoisuuteen perustuva sääntely ei kaikissa tilanteissa olisi riittävää voimavaroiltaan heikon kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi. Voimavaroiltaan heikon kunnan ympäristökunnista ei enää välttämättä löytyisi halukkuutta yhdistymiseen, vaikka kunta itse siihen olisikin valmis. Vielä nykyisin taloudeltaan heikon kunnan asemaa yhdistymisprosessissa voidaan helpottaa valtion maksamilla yhdistymisavustuksilla, mutta suorat taloudelliset kannustimet yhdistymisavustusten muodossa ovat päättyvässä vuonna 2013.

Perustuslain 22 §:n mukaan vastuu perusoikeuksien toteutumisesta kuuluu julkiselle vallalle, siis valtiolle ja kunnille yhdessä. Perustuslaissa tunnustetun rahoitusperiaatteen mukaisesti valtion on huolehdittava kuntien resurssien turvaamisesta siten, että kunnat pystyvät suoriutumaan lakisääteisten tehtäviensä kuten peruspalvelujen järjestämisestä. Tässä keskeisessä roolissa on kuntien valtionosuusjärjestelmä, jota kohtaan kohdistuisi kuvatonlaisen kehityksen realisoituessa ennen näkemättömiä paineita. Ottaen huomioon julkisen talouden realiteetit, valtionosuuksien säilyttäminen edes nykyisessä tasossa voi olla haasteellista. Rahoitusperiaatteenkaan ei voida katsoa edellyttävän taloudeltaan heikkojen kuntien rajoituksetonta tukemista. Palvelujen turvaamisen näkökulmasta keskeistä on huolehtia siitä, että kunnat ovat jo muutoin riittävän elinvoimaisia vastaamaan velvoitteistaan.

Voimassa oleva kuntalaki edellyttää, että kunnan talous on tasapainossa taloussuunnitelma-ajanjaksolla. Lainsäädännössä ei ole kuitenkaan esimerkiksi velkakattoja, joiden pohjalta rajoitettaisiin heikossa asemassa olevien kuntien velkaantumista. Tämä voi johtaa siihen, että kunnat investoivat ja velkaantuvat mittavasti ennen kuntaliitospäätöksen tekemistä. Erityisesti investointitarpeita on tällä hetkellä 1960- 1970 -luvuilla rakennettujen kiinteistöjen peruskorjausten vuoksi.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä otettiin käyttöön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely, josta säädetään nykyisin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009, 63 a §). Hallitusohjelman mukaan arviointimenettelyä jatketaan tehostetusti niin, että valtioneuvostolle säädetään mahdollisuus päättää toimenpiteistä, mikäli arviointimenettely ei johda ratkaisuun kunnan peruspalveluiden ja niiden rahoituksen turvaamiseksi. Viime kädessä yksittäisten taloudeltaan heikkojen kuntien kohtalo voisi siten jäädä lopulta valtioneuvoston päätettäväksi tätä kautta.

7.1.2 Kehityskulkuna tehtävien siirtäminen pois kunnilta

Nykyinen kuntarakenne on jo pitkään osoittautunut käytännössä liian hajanaiseksi monien kunnallisten palvelujen järjestämisen kannalta. Palvelujen järjestämisessä kunnat ovatkin tehneet pitkään vapaaehtoisesti yhteistyötä ja lisäksi kunnat ovat yhä enemmän velvoitettuja yhteistyöhön lainsäädännöllä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuspalvelujen järjestämiseksi tarvittavia väestöpohjia laajennettiin kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetulla lailla. Laissa edellytetään kuntia kokoamaan perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon järjestäminen vähintään 20 000 väestöpohjan kuntiin tai yhteistoiminta-alueisiin. Ammatillinen koulutus tulee järjestää kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, jossa väestöpohja on vähintään 50 000. Puitelain velvoitteet ovat johtaneet kuntaliitoksiin, mutta sitäkin enemmän lukuisiin yhteistoimintajärjestelyihin. Käytännössä monissa kunnissa jopa 60-80 prosenttia kunnan budjettia koskevasta päätösvallasta on jo saattanut siirtyä pois kunnanvaltuustolta erilaisille yhteistoimintaorganisaatioille.

Yhteistoimintatarve on myös lisääntymässä. Esimerkiksi teknisten palvelujen osalta on tarve koota kuntien rakennusvalvonnan palveluja nykyisiä kuntia suurempiin yksiköihin muun muassa tarvittavan asiantuntemuksen ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Hallitusohjelmassa todetaan, että rakennusvalvontaa uudistetaan hallituskaudella siten, että rakennusvalvonnan yksikkömäärä pienenee ja johtaa nykyistä suurempiin alueellisiin yksiköihin.

Jollei kuntarakennetta saada tulevaisuudessa vahvistettua siten, että se voi toimia pohjana kunnallisten palvelujen tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle, vaihtoehtona on järjestämisvastuun siirtäminen pois kunnilta muille toimijoille. Tähän on paineita erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamista valmisteleva työryhmä selvitti huhtikuussa 2011 julkaistussa loppuraportissaan⁷⁹ vaihtoehtoisia malleja nykyisin kuntien järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveystalvelujen uudelleen organisoimiseksi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemässä selvityksessä⁸⁰ arvioitiin vaihtoehtoja erityisesti terveystalvelujen nykyiselle monikanavaiselle rahoitusmallille ja tähän liittyen pohdittiin muun muassa palvelujen järjestämiseksi ja rahoittamiseksi tarkoituksenmukaista väestöpohjaa.

Peruspalvelujen järjestämisen ohella nykyiselle kuntarakenteelle haasteita asettaa erityisesti kaupunkiseuduilla kuntien välinen epäterve kilpailu ja siitä johtuva yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Tämä kasvattaa paineita siirtää esimerkiksi maankäytön, asumisen ja liikenteen järjestämiseen liittyvää päätöksentekoa pois kunnilta. Selvityksen kutakin aluetta koskevassa osiossa kuvataan, mihin kehitys kaupunkiseuduilla nykyisellä kuntarakenteella johtaisi. Keskus- ja kehyskuntien talouskehitys on eriytymässä ja esimerkiksi veroprosenttien erot kuntien välillä kasvavat kestäättömästi. Kuntauudistuksella tulisi hallitusohjelman mukaan puuttua myös tähän, sillä muodostettavien vahvojen peruskuntien tulisi voida tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen.

7.2 Taloudelliset ohjauskeinot

7.2.1 Suora taloudellinen tuki yhdistyville kunnille

Jos valtio ohjaisi kuntarakenteen kehittämistä pääasiassa taloudellisilla kannustimilla, uudistuksen toteuttamisen keinot vastaisivat paljolti kunta- ja palvelurakennemuudistuksen yhteydessä käytettyjä.

Kunta- ja palvelurakennemuudistukseen liittyen yhdistyville kunnille maksetaan vuosina 2008–2013 toteutettavissa yhdistymisissä asukasmäärän ja yhdistyvien kuntien lukumäärän mukaan määräytyviä yhdistymisavustuksia. Yhdistymisavustusten lisäksi kuntien yhdistyessä mahdollisesti realisoituvat vuosittaiset valtionosuuksien menetykset kompensoidaan täysimääräisesti viiden vuoden ajalta. Näin kannustetaan kuntia nimenomaan

⁷⁹ STM:n raportteja ja muistioita 2011:7.

⁸⁰ THL:n asiantuntijaryhmän raportti 17.11.2010.

vapaaehtoiisiin yhdistymisiin, sillä kuntarakenteen osalta uudistuksessa ei ole säädetty kuntia pakottavaa lainsäädäntöä. Tuloksena on ollut yhteensä noin 100 kunnan vähentyminen. Vaikka tällä mallilla on merkittävästi eheytetty kuntarakennetta, sillä ei ole saatu kehitystä aikaan etenäkään sellaisilla alueilla, joissa yksikin kunta vastustaa yhdistymistä. Yhdistymisavustuksista huolimatta kuntaliitosten huippuvuoden 2009 kaltaista nk. yhdistymisten toista aaltoa ei ole enää näköpiirissä kunnallisvaalikauden 2013 alussa.

Tiukentuvan julkisen talouden aikana vastaaviin taloudellisiin kannustimiin ei liene jatkossa mahdollisuuksia, etenäkään, kun kyse on laajasta, koko maan kattavasta uudistuksesta. Yhdistymisavustukset eivät olisi myöskään kuntien palvelujen rahoitusvastuun kannalta oikeudenmukaisia, jos niitä rahoitettaisiin nykyiseen tapaan vähentämällä vastaavasti kuntien peruspalveluiden rahoitukseen tarkoitettuja valtionosuuksia. Koska uudistuksen yhteydessä on tarkoitus uudistaa myös kuntien valtionosuusjärjestelmää, nykyisen järjestelmän mukaisten valtionosuuksien menetysten korvaaminen ainakaan pitemmällä tähtäimellä ei olisi tarkoituksenmukaista.

Yhdistymisavustusten kaltaisen korvamerkitsemättömän taloudellisen tuen sijasta kuntarakenteen uudistumista voitaisiin mahdollisesti tukea suuntaamalla yhdistyville kunnille kohdennettua muutostukea esimerkiksi talouden tervehdyttämiseen, uuden kunnan palvelurakenteen ja toimintatapojen uudistamiseen tai yhteisten tietojärjestelmien kehittämiseen.

7.2.2 Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän käyttö kuntauudistuksen ohjausekeinona

Kuntarakenteen uudistamisen ohjaaminen pelkästään taloudellisten kannustimien avulla ei liene tiukentuvassa julkisen talouden tilassa mahdollista. Sen sijaan voisi ainakin periaatteessa olla mahdollista muuttaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää siten, että se kannustaa kuntia yhdistymisiin myös joko poistamalla esteitä tai ohjaamalla kuntia taloudellisten rasitteiden muodossa. Hallitusohjelmassa todetaan yleisesti, että tavoitteena on poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmistä kuntaliitoksia vaikeuttavat tekijät. Lisäksi todetaan, että valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakenneuudistusta, järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään ja sen kannustavuutta parannetaan.

Koska kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä on varsin monimutkainen on jäljempänä ensin kuvattu yleisesti kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää ja sen jälkeen järjestelmän käyttömahdollisuuksia.

Yleistä kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmästä

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä koostuu verotuloista, maksuista ja valtionosuusjärjestelmästä.

Kunnan verotusoikeus koostuu kunnallisverosta, kiinteistöverosta sekä kunnan osuudesta yhteisöveron tuottoon.

Kuntien valtionosuusjärjestelmästä säädetään laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta sekä laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Valtionosuusjärjestelmä koostuu laskennallisesta peruspalvelujen valtionosuudesta, ns. ylläpitäjämallin rahoituksesta sekä harkinnanvaraisista eristä. Kuntien verotuloihin perustuva valtionosuuden tasausjärjestelmä on osa kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää.

Valtionosuusjärjestelmän perusajatus on, että vaihtelevilla yksikköhinnoilla ja laskennallisilla kustannuksilla kunnille kompensoidaan palvelujen järjestämiseen liittyvistä palvelutarve- ja olosuhdetekijöistä aiheutuvia kuntakohtaisia eroja. Kunnan verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella tasataan kuntien tulopohjassa olevia eroja.

Kunnan verotusoikeus

Kunnan oikeus päättää kunnallisveroäyristään on osa perustuslailla suojattua kunnallista itsehallintoa. Kiinteistöverojen osalta on myös katsottu niiden nauttivan perustuslain suojaa, vaikka lailla voidaankin säätää kiinteistöveroprosenteista. Tulkittaessa kunnan oikeutta yhteisöverotuottoon tulokinnan lähtökohtana on se, missä määrin muutos heikentää kunnan taloudellista liikkumavaraa.

Maksut

Kunnan perimät maksut voidaan jakaa lailla säänneltyihin maksuihin ja muihin maksuihin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen maksut ovat pitkälti säänneltyjä lainsäädännössä eikä kunnalla ole mahdollisuutta päättää yleensä maksujen suuruudesta. Muita maksuja ovat esimerkiksi vesi- ja energiamaksut, joista kunnat päättävät.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan kunnille maksetaan valtionosuuksia noin 8,4 mrd. euroa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaskenta koostuu yleisestä osasta, sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisista kustannuksista, esi- ja perusopetuksen sekä yleisten kirjastojen laskennallisista kustannuksista, taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen osasta sekä erityisen harvan asutuksen, saaristolukunnan sekä saamelaisten kotiseutualueen lisäosista. Vuonna 2012 yleisen osan osuus kunnille myönnettävä valtionosuuden määrästä on 3,1 prosenttia eli 262 milj. euroa. Lisäosien osuus kunnille myönnettävästä valtionosuudesta on noin 30 milj. euroa.

Yksittäisille kunnille yleisen sekä varsinkin lisäosien merkitys on merkittävä. Vuonna 2011 lisäosiin oikeutettuja kuntia oli 29 kuntaa ja asukaskohtaisesti sen merkitys valtionosuuteen oli 128 - 1 225 euroa/asukas.

Pääosin kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määrään vaikuttavat kuitenkin kunnan laskennalliset kustannukset. Laskennallisten kustannusten määräytymisessä paino on ikäryhmillä, joiden osuus 83 prosenttia laskennallisista tekijöistä. Sosiaalihuollon osalta ikäryhmien vaikutus on 35 prosenttia, terveydenhuollon 33 prosenttia ja esi- ja perusopetuksen 15 prosenttia. Terveystoimen laskennallisiin kustannuksiin vaikut-

tavan sairastavuustekijän vaikutus on 10 prosenttia ja muiden laskennallisten tekijöiden vaikutus 7 prosenttia.

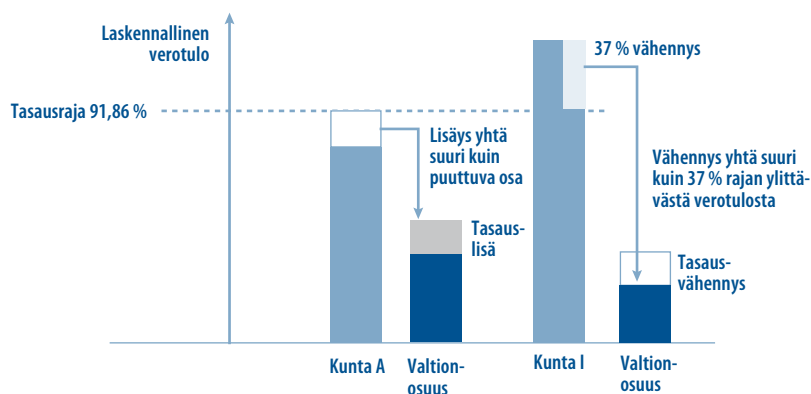
VATT selvitti vuonna 2008 valtionosuusjärjestelmäkriteereiden ja kuntien kustannusten suhdetta ja pyrki luomaan korvaavia kriteereitä varsinkin huostaanottoihin, sairastavuuteen ja syrjäisyyden huomioonottamiseen.⁸¹ Esitetyt muutokset olisivat huostaanottoa koskevaa kerrointa lukuun ottamatta muuttaneet kuntakohtaisia tuloksia merkittävästi eikä niitä otettu käyttöön yleisen taloudellisen tilanteen huonontuessa juuri silloin.

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistustarpeita selvittänyt työryhmä selvitti työnsä aikana mahdollisuuksia ottaa käyttöön sosioekonomisia sekä kannustavia (esim. ennalta ehkäisevät toimet) valtionosuuskriteereitä. Näiden osalta työryhmä totesi, ettei faktapohjaa kriteereille ollut riittävästi. Esitetyt kriteerit mittasivat usein vain taloudellisia panostuksia toiminnan kehittämiseen eivätkä ne riittävästi kyenneet osoittamaan toiminnan laatua ja vaikuttavuutta.

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasausjärjestelmä

Valtionosuuksien tasausraja on 91,86 prosenttia koko maan keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta. Jos kunnan laskennalliset verotulot ovat tasausrajan alapuolella, kunta saa valtionosuuksiin tasauslisän. Tasauslisä asukasta kohti on tasausrajan ja kunnan asukasta kohti lasketun laskennallisen verotulon erotus. Kunnan laskennallisten verotulojen ylittäessä tasausrajan, kunnan valtionosuuksiin tehdään tasausvähennys. Tasausvähennys asukasta kohti on 37 prosenttia tasausrajan ylittävältä osalta. Tasausvähennys on kunnalle kassameno vain, jos vähennys ylittää valtionosuuksien määrän. Tasauslisien ja -vähennysten määrät eivät ole sidoksissa toisiinsa. Ne muuttuvat vuosittain verotuksen maksuunpanotietojen mukaan.

KUVIO 23. Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasausjärjestelmä



⁸¹ VATT-tutkimuksia 141, 31.12.2008.

TAULUKKO 9. Kuntien valtionosuudet, verotulot ja verorahoitus vuonna 2010

	Asukas- määrä	Valtion- osuudet 1000 euroa	Valtion- osuudet euroa/as	Vero- tulot 1000 euroa	Vero- tulot euroa/as	Vero- rahoitus 1000 euroa	Vero- rahoitus euroa/as	Valtionos. verorahoit- uksesta %	Vero- tuloihin* per. tasaus 1000 euroa	Vero- tuloihin* per. tasaus euroa/as
Uusimaa	1 517 542	866 707	571	6 328 976	4 171	7 195 683	4 742	12,0	-606 128 179	-399
Varsinais-Suomi	462 914	724 466	1 565	1 554 253	3 358	2 278 719	4 923	31,8	-18 382 818	-40
Satakunta	230 719	412 645	1 789	729 316	3 161	1 141 961	4 950	36,1	24 138 245	105
Kanta-Häme	173 828	241 896	1 392	553 930	3 187	795 826	4 578	30,4	9 825 335	57
Pirkanmaa	481 103	615 115	1 279	1 605 981	3 338	2 221 096	4 617	27,7	3 248 435	7
Päijät-Häme	201 270	293 235	1 457	629 535	3 128	922 770	4 585	31,8	21 679 815	108
Kymenlaakso	182 617	287 961	1 577	595 955	3 263	883 916	4 840	32,6	495 754	3
Etelä-Karjala	134 019	202 027	1 507	424 336	3 166	626 363	4 674	32,3	8 468 201	63
Etelä-Savo	155 568	318 790	2 049	457 134	2 938	775 924	4 988	41,1	50 482 959	325
Pohjois-Savo	248 182	467 032	1 882	734 502	2 960	1 201 534	4 841	38,9	63 464 798	256
Pohjois-Karjala	165 962	372 621	2 245	461 355	2 780	833 976	5 025	44,7	72 240 655	435
Keski-Suomi	272 784	442 987	1 624	829 597	3 041	1 272 584	4 665	34,8	56 372 333	207
Etelä-Pohjanmaa	193 524	406 803	2 102	541 456	2 798	948 259	4 900	42,9	78 104 253	404
Pohjanmaa	177 038	324 648	1 834	573 722	3 241	898 370	5 074	36,1	20 343 606	115
Keski-Pohjanmaa	68 131	123 221	1 809	205 881	3 022	329 102	4 830	37,4	12 653 539	186
Pohjois-Pohjanmaa	392 110	702 454	1 791	1 214 793	3 098	1 917 247	4 890	36,6	90 304 842	230
Kainuu	82 634	197 848	2 394	245 419	2 970	443 267	5 364	44,6	29 366 834	355
Lappi	183 748	394 389	2 146	580 153	3 157	974 542	5 304	40,5	48 213 196	262
Koko maa	5 323 693	7 394 845	1 389	18 266 294	3 431	25 661 139	4 820	28,8	-35 108 197	-7
alle 6 000	530 645	1 361 774	2 566	1 429 999	2 695	2 791 773	5 261	48,8	290 981 836	548
6 001 - 10 000	481 510	1 055 051	2 191	1 394 287	2 896	2 449 338	5 087	43,1	184 237 665	383
10 001 - 20 000	680 427	1 197 242	1 760	2 041 145	3 000	3 238 387	4 759	37,0	164 503 964	242
20 001 - 40 000	896 359	1 072 620	1 197	3 090 715	3 448	4 163 335	4 645	25,8	-48 543 723	-54
40 001 - 100 000	952 232	1 379 844	1 449	3 198 468	3 359	4 578 312	4 808	30,1	-30 762 757	-32
yli 100 000	1 782 520	1 328 314	745	7 111 680	3 990	8 439 994	4 735	15,7	-595 525 182	-334

* tasaus vuodelta 2012

Vuonna 2011 tasausvähennys tehtiin 62 kunnalle ja vastaavasti valtionosuuksien tasauslisäystä sai 258 kuntaa. Yhteensä tasausvähennyksen vaikutus oli 820 588 641 euroa ja taustalisäyksen 803 351 424 euroa.

Rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän muutokset ja kuntauudistuksen toteuttaminen

Verojärjestelmän muutoksilla tai maksuilla ei juurikaan voida ohjata kuntia liitokseen. Esimerkiksi kunnille säädettävä verokatto voisi merkitä olennaista puuttumista kunnan verotusoikeuteen, mikä on perustuslaissa turvatun kunnan itsehallinnon suojan vastaista. Myöskään maksulainsäädännön muutoksilla ei ole merkittäviä ohjausmahdollisuuksia.

Valtionosuusjärjestelmän käyttöä kuntaliitoksien kannustimena voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta: millaisia esteitä nykyinen valtionosuusjärjestelmä asettaa kuntaliitosten toteuttamiselle ja miten valtionosuusjärjestelmän muutokset vaikuttaisivat kuntaliitosten syntymiseen.

Nykyisen valtionosuusjärjestelmän perusteella kunnat menettävät eniten valtionosuuksia sen vuoksi, että kunnan asema muuttuu verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasausjärjestelmässä tasauslisää saavasta kunnasta tasausvähennystä suorittavaksi kunnaksi. Lisäksi valtionosuusmenetyksiä aiheuttavat harvaan asutukseen liittyvien olosuhdetekijöiden muuttuminen. Valtionosuusjärjestelmässä olevien esteiden poistamista on selvitetty useaan eri otteeseen, mutta selvitysten perusteella ei poistamista ole kuitenkaan nähty mahdolliseksi.

Jos rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää olisi tarkoitus käyttää kuntaliitoksiin ohjaavana keinona, muutoksissa on otettava huomioon perustuslailla suojattu rahoitusperiaate ja järjestelmien käyttötarkoitus. Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on kuntien järjestämien peruspalvelujen rahoituksen turvaaminen, eikä sitä voida rajoituksetta käyttää muiden yhteiskunnallisten päämäärien edistämiseen. Lisäksi kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan rahoitusperiaatteen perusteella valtion on huolehdittava, että annettaessa kunnille tehtäviä niille turvataan myös riittävä rahoitus. Mittavat leikkaukset valtionosuusjärjestelmässä vaikuttaisivat suoraan kuntien asukkaisiin vaarantamalla peruspalvelujen järjestämisen.

Valtionosuusjärjestelmän eri käyttömahdollisuudet kuntauudistuksen toteuttamisessa ovat seuraavat:

- valtionosuuskriteerien muutokset siten, että ne tukisivat muutosta;
- valtionosuuksien leikkaukset; ja
- verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasausjärjestelmän muutokset.

Rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän käyttö kuntauudistuksen toteuttamisessa edellyttää lainsäädännön muuttamista ja muutosten vaikutukset näkyisivät vähintään vuoden viiveellä. Uusien kriteerien valmistelu veisi lisäksi oman aikansa, joten muutoksilla on vaikea saada aikaan välittömiä kannustimia kuntauudistuksen toteuttamiseen. Kun tavoitteena on aikaansaada kuntarakenne, josta päätettäisiin vielä tällä hallituskaudella, valtionosuusjärjestelmän muutoksilla on vaikea päästä tähän tavoitteeseen tekemättä merkittäviä muutoksia järjestelmään. Merkittävillä järjestelmämuutoksilla vaarannettaisiin lisäksi peruspalvelujen järjestämisedellytykset. Tämä olisi ristiriidassa rahoitusperiaatteen kanssa.

Valtionosuuksilla on merkitystä jokaisen kunnan talouteen, suurimmissakin kaupungeissa valtionosuuden kompensointi esimerkiksi tuloveroprosentin nostolla merkitsisi veroasteen nousua vähintään 1-3 prosenttiyksiköllä, valtionosuuksista eniten riippuvissa kunnissa vastaava vaikutus voi olla useita kymmeniä prosenttiyksiköitä.

Valtionosuusleikkaukset ja valtionosuuskriteerien muutokset vaikuttaisivat niihin kuntiin, joiden tulopohja on erityisen riippuvainen valtionosuuksista. Alueellisesti tarkasteltuna näitä kuntia on erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa, mutta muillakin alueilla on yksittäisiä kuntia, joiden tuloista valtionosuus muodostaa suuren osuuden. Valtionosuusjärjestelmää muutettaessa on otettava huomioon, että yleensä kunnalla, jonka tuloista valtionosuudet muodostavat olennaisen osan, mahdollisuudet sopeutua tilanteeseen ovat

vähäisimmät. Tämä johtuu mm. korkeasta veroprosentista ja vaihtoehtoisten tulojen vähäisyydestä. Esimerkiksi keskustaupunkien ympärillä olevien kuntien tulopohja ei ole kuitenkaan yleensä vahvasti riippuvainen valtionosuuksista, joten valtionosuusleikkaukset vaikuttaisivat vasta pidemmällä aikavälillä niiden tarpeeseen tehdä kuntaliitoksia.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasausjärjestelmää voitaisiin muuttaa muuttamalla tasausrajaa. Tasausrajan korottaminen parantaisi heikon verotuoton kuntien asemaa. Tasausrajan alentaminen taas vaikuttaisi päinvastoin. Isojen muutosten osalta tulisi kuitenkin arvioida, etteivät ne merkitsisi perustuslain vastaista olennaista puuttumista perustuslailla suojattuun kunnan taloudelliseen itsenäisyyteen ja verotusoikeuteen.

Lisäksi voitaisiin pohtia myös sitä, olisiko verotulojen tasaus mahdollista tehdä kaupunkiseuduittain. Tässä mallissa kuntakohtainen tasaus tehtäisiin ensin normaalisti koko maan tasolla ja sen jälkeen alueen tasaukset laskettaisiin yhteen ja jaettaisiin alueen kuntien kesken asukaskohtaisesti. Jaettaessa tasaus alueella asukaslukujen suhteessa kunnittain tämä kuitenkin merkitsisi sitä, että keskuskuntien ja vahvojen verotulojen kuntien asema paranisi ja heikkojen verotulojen kuntien asema heikkenisi. Tällainen aluetasausjärjestelmä ei siten näyttäisi toimivan ainakaan kaupunkiseuduilla keinona vauhdittaa kuntaliitoksia. Sen sijaan järjestelmä voisi olla ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa, koska se voisi vaikuttaa olennaisesti kunnan taloudelliseen itsenäisyyteen.

7.3 Uudistuksen ohjaaminen velvoittavalla lainsäädännöllä

Kuntarakenteen uudistamista tullaan hallitusohjelman mukaan ohjaamaan lainsäädännöllä. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus määrittelee kuntauudistuksen tarkemmat kriteerit ja etenemisen rakennelaissa, joka korvaa voimassa olevan puitelain. Mahdollisia sääntelytapoja on periaatteessa useita. Sääntelytapojen olennaisimmat erot liittyvät siihen, kuinka laajasti uudistuksen toteuttamiseksi mahdollistetaan kuntien yhdistyminen myös yksittäisen kunnan sitä vastustaessa.

7.3.1 Vapaaehtoisuuteen perustuva lainsäädäntö ensivaiheessa ja tarvittaessa myöhemmin velvoittavia säännöksiä

Yhtenä mahdollisena sääntelytapana on säätää laissa kuntien vapaaehtoisuuteen perustuvasta uudistuksesta ja liittää siihen eräänlaisena lakivaraumana myöhemmän tilanearvion perusteella mahdollisuus säätää tarvittaessa velvoittavasta lainsäädännöstä. Vastaava sääntelytapo oli osaltaan käytössä kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä, vaikkakin perustuslakivaliokunta suhtautui puitelakia koskevassa lausunnossaan varauksellisesti tämentyypiseen sääntelyyn.

Puitelain erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevassa 9 §:ssä säädettiin mahdollisesta tulevasta kuntajakolain muutoksesta, mikäli lakimuutos osoittautuu myöhemmin tarpeelliseksi. Tällöin olisi säädetty valtioneuvostolle toimivalta päättää kuntajaon muutoksesta kunnan valtuuston vastustuksesta huolimatta arviointiryhmän tai

kuntajakoselvittäjän ehdotuksen perusteella. Käytännössä vastaava kaksivaiheisuus toteutui puitelaissa myös kuntien yhteistoimintavelvoitteiden osalta. Kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevan valtioneuvoston selonteon jälkeen säädettiin erikseen valtioneuvostolle toimivalta pakottaa kunnat liittymään säännöksissä edellytettyyn yhteistoimintaan.

Sääntelytavan ongelmana on se, että kuntarakenteen muutosta eniten vastustavissa kunnissa uudistus ei välttämättä lähde liikkeelle ennen kuin kuntien tiedossa on, onko uudistukselle tulossa selkeä ”perälauta”.

7.3.2 Valtioneuvoston rajattu toimivalta päättää yhdistymisestä vastoin kunnan tahtoa

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä havaittiin, että täysin kuntien vapaaehtoisuuteen perustuva uudistusprosessi ei johda kaikissa tapauksissa kokonaisuuden kannalta parhaaseen lopputulokseen. Muun muassa tästä syystä puitelakiin jouduttiin jälkikäteen lisäämään edellä mainittu valtioneuvoston toimivalta viimekädessä pakottaa kunnat tietyissä tilanteissa yhteistyöhön.

Vaikka kuntauudistuksen toteuttaminen perustuisikin pääasiassa vapaaehtoisin kuntien yhdistymisiin, saattaisi olla perusteltua säätää valtioneuvostolle toimivalta päättää kuntajaon muutoksesta joissakin tilanteissa erityisillä edellytyksillä myös vastoin yksittäisen kunnan tahtoa. Tällainen säännös voisi olla tarpeen esimerkiksi taloudeltaan ja väestökehitykseltään heikon kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tai yleisen edun näkökulmasta erityisesti kaupunkiseuduilla, joiden kehittäminen edellyttäisi alueen kuntien yhdistymistä.

Voimassa olevan kuntajakolain (19 §:n 2 momentti) perusteella valtioneuvostolla on toimivalta päättää kunnan osaa koskevasta kuntajaon muutoksesta, vaikka kyseisen kunnan valtuusto vastustaa muutosta. Edellytyksenä tällöin on, että muutos 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. Edellytyksenä voi olla vaihtoehtoisesti myös se, että kyseessä olevan alueen kehittäminen edellyttää muutosta eikä muutos merkittävästi heikennä muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai rahoituksesta.

Myös kokonaisia kuntia koskeva kuntaliitos vastoin kyseisen kunnan valtuuston tahtoa oli vuoteen 1993 asti mahdollinen kuntajaosta annetun lain (73/1977) perusteella. Mainitun lain 3 §:n mukaan kokonaista kuntaa koskeva kuntaliitos voitiin tehdä valtuuston sitä vastustaessa, jos ”tärkeän yleisen edun on katsottava sitä vaativan”. Tämän lisäksi kuntaliitoksen tuli täyttää lain 2 §:ssä säädetyt yleiset edellytykset. Yleisiä edellytyksiä olivat muun muassa se, että kuntaliitos on perusteltua kunnallishallinnon palvelujen järjestämisen helpottamiseksi tai kunnallishallinnon väestöpohjan ja taloudellisten voimavarojen vahvistamiseksi taikka sitä muusta vastaavasta syystä oli pidettävä tarpeellisenä. Kuntajaon muuttamisen tarvetta ja mahdollisuuksia harkittaessa oli kiinnitettävä huomiota asianomaisten kuntien valtuustojen kantaan ja sen alueen asukkaiden mielipiteisiin, jota kuntajaon muutos koskisi tai johon se välittömästi vaikuttaisi, samoin kuin maantie-

teellisiin olosuhteisiin, talouselämän ja liikenneyhteyksien kannalta asiaan vaikuttaviin näkökohtiin sekä pyrkimyksiin kehittää aluejako hallinnon ja muiden yhteiskunnallisten toimintojen kannalta muutoinkin tarkoituksenmukaiseksi. Väestön kielisuhteiden huomioon ottamisen osalta viitattiin silloisen hallitusmuodon sääntelyyn.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan päätökset uusista kunnista edellyttävät kaikkien uuden kunnan muodostavien kuntien valtuustojen hyväksyntää. Kuntauudistuksen edellyttämien yhdistymisten toteuttamiseksi yksi mahdollinen vaihtoehto olisi antaa päätöksenteossa nykyistä enemmän painoarvoa koko alueen asukkaiden tai valtuustojen enemmistön uudelle kunnalle antamalle hyväksynnälle.

Voimassa olevan kuntajakolain (18 §) mukaan kuntien yhdistymisen edellytyksenä on kaikkien yhdistyvien kuntien valtuustojen yhtäpitävä päätös kuntien yhdistymisestä. Valtuuston tahto voidaan poikkeuksellisesti sivuuttaa kunnan asukkaiden enemmistön ollessa yhdistymisen kannalla. Valtioneuvosto voi siten päättää kuntien yhdistymisestä myös yksittäisen kunnan valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä.

Erityisesti kaupunkiseuduilla useat kunnat saattavat muodostaa yhdyskuntarakenteensa ja asukkaiden työssäkäynnin, asioinnin ja muun elinpiirin kannalta niin yhtenäisen kokonaisuuden, että alueen asukkaat kannattaisivat kyseisten kuntien yhdistymistä. Alueella voi kuitenkin olla yksittäinen kunta tai kuntia, joiden valtuustot tai asukkaat eivät katso kuntaliitosta kyseisen kunnan etujen mukaiseksi. Tällöin voitaisiin ensinnäkin pohtia sitä, olisiko valtioneuvoston toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä mahdollista sitoa alueen asukkaiden yhteisesti kansanäänestyksessä ilmoittamaan tahtoon. Erona voimassa olevaan kuntajakolain mukaiseen tilanteeseen olisi siten se, että ratkaisevaa ei olisi äänestyksen tulos yksittäisessä kunnassa, vaan kuntien yhdistymisen edellytyksenä olisi kuntien asukkaiden yhteenlaskettu enemmistö koko alueen kunnissa.

Toinen vaihtoehto olisi sitoa valtioneuvoston päätösvalta alueen kuntien valtuustojen enemmistön kantaan (esimerkiksi 2/3 valtuustoista). Keväällä 2011 eduskunnalle annetun ja lopulta peruutetun kuntajakolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 18/2011) käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnassa (PeVL 7/2011) esillä oli myös ajatus päätöksenteosta valtuustojen yhteiskokouksessa, jonka muodostaisivat kaikkien kuntien valtuutetut yhdessä. Tosin lakiesityksen tarkoittamassa tilanteessa kyse oli kuntien yhteisestä päätöksenteosta tilanteessa, jossa kyseiset kunnat oli jo päätetty yhdistää.

Edellä esitetyt päätöksentekomallit olisivat kuitenkin vaikeasti sovitettavissa yhteen perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kanssa. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain perustelujen ja perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan säännöksessä ilmaistu kunnallishallinnon kansanvaltaisuuden periaate sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille.

Kuntalain 1 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuustosta, kansanäänestyksestä ja asukkaiden oikeudesta muuten osallistua ja vaikuttaa kunnan hallintoon säädetään tarkemmin kuntalaissa.

Edellä mainittujen säännösten perusteella voidaan todeta ensinnäkin, että kunnallinen päätöksenteko on yleensä luonteeltaan edustuksellista demokratiaa ja tapahtuu valtuutettujen välityksellä. Myöskään kuntalain mukainen kansanäänestys ei ole ilman erityissääntelyä sitova, vaan valtuusto voi päättää asiasta sen tuloksesta poiketen. Lisäksi kunnallinen itsehallinto koskee jokaista yksittäistä kuntaa erikseen. Minkään kunnan valtuustolla ei ole toimivaltaa käyttää puhevaltaa toisen kunnan puolesta. Ottaen huomioon nämä näkökohdat, itsehallinnon periaatteiden vastaisena voitaisiin pitää tilannetta, jossa alueen muiden kuntien asukkaat tai valtuutetut voisivat ohittaa yksittäisen kunnan vastustuksen kuntien yhdistymistä koskevassa asiassa.

7.3.3 Valtioneuvoston koko kuntakenttää koskeva toimivalta päättää kuntien yhdistymisistä

Yhtenä kuntauudistuksen toteuttamisen vaihtoehtona olisi antaa valtioneuvostolle määrääjäksi yleinen, koko kuntakenttää koskeva toimivalta päättää kuntien yhdistymisistä. Kuntauudistuksen edellyttämät kuntien yhdistymiset toteutettaisiin tällöin tiettyinä ajanjaksona kuntajakolain yleissääntelystä poikkeavilla kriteereillä ja menettelyllä.

Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen (HE 1/1998 vp) mukaan tämä merkitsee, että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä on säädettävä lailla. Tällä viitataan kuntajakolakiin. Vuonna 1997 voimaan tulleen nk. vanhan kuntajakolain (1196/1997) säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta (PeVL 24/1997 vp) katsoi, että kunnallisen itsehallinnon suoja ei tarjoo yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan.

Edellä mainitun perustuslakivaliokunnan kannan ei voi professori Kaarlo Tuorin näkemyksen⁸² mukaan (rakenneryhmän kuuleminen 8.11.2011 sekä kunta- ja palvelurakennuudistuksen valmistelun yhteydessä 16.10.2005 annettu lausunto) katsoa tarkoittavan sitä, ”ettei lailla säädettävä kokonaisuudistus, johon saattaa sisältyä useita asianomaisten kuntien ja niiden asukkaiden kannasta riippumatta toteutettavia pakkoliitoksia, voi kuitenkin olla ristiriidassa perustuslain takaaman kunnallisen itsehallinnon suojan kanssa”. Kunnallista itsehallintoa on siten Tuorin mukaan tarkasteltava paitsi yksittäisen kunnan ja sen asukkaiden, myös koko kuntajärjestelmän kannalta.

Toisaalta kuntauudistusta ja kuntakoon suurentamista voidaan perustella muun muassa perusoikeuksien turvaamisella. Monet nykyisistä kunnista ovat väestöpohjaltaan ja verotuloiltaan liian heikkoja järjestämään sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia turvaavia palveluja. Lisäksi perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan katsoa edellyttävän suunnilleen samanlaisia perusoikeuksia toteuttavien palvelujen tasoa henkilön asuinpaikasta riippumatta.

⁸² Kunnallishallinnon rakenneryhmän kuuleminen 8.11.2011 sekä kunta- ja palvelurakennuudistuksen valmistelun yhteydessä 16.10.2005 annettu lausunto.

Perustuslain ohella kunnallishallintoa koskevaa lainsäädäntöä säädettäessä on otettava huomioon Euroopan neuvoston hyväksymään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 66/1991) sisältyvät velvoitteet. Peruskirja saatettiin Suomessa voimaan asetuksella (1181/1991) vuoden 1991 lokakuun alusta. Kuntajakoa peruskirjassa koskee lähinnä 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.

Itsehallinnon suojan näkökulmasta merkitystä on siten sekä uudistuksen perusteluilla että sillä, millaisilla menettelytavoilla kuntauudistus toteutetaan. Rakennelaissa olisi siten tarpeen säätää uudistuksen valmistelu- ja päätöksentekoprosessista ja erityisesti siihen kuuluvasta kuntien kuulemismenettelystä.

7.3.4 Säädetään yhdistyvistä kunnista rakennelaissa

Tässä vaihtoehdossa yhdistyvistä kunnista säädettäisiin jo kuntauudistusta ohjaavassa rakennelaissa. Laki sisältäisi siten luettelon uusista kunnista eikä erillisiä valtioneuvoston päätöksiä tehtäisi.

Tähän toteutustapaan liittyvät periaatteessa samat perustuslailliset näkökohdat kuin edelliseenkin vaihtoehtoon. Kuntien itsehallinnon kannalta arvioituna merkitystä olisi erityisesti sillä, sisältäisikö uudistus lukuisia sellaisia yhdistymisiä, joita kyseisten kuntien valtuustot tai osa niistä vastustaisi. Erityisesti niissä tilanteissa, joissa kunta ollaan yhdistämässä vastoin kunnan tahtoa, olisi huolehdittava siitä, että yhdistymiselle on myös valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta riittävän painavat perusteet.

Kuten edellä todetaan, perustuslaki ei sinänsä estä säätämästä lailla myös kuntien pakoliitoksista, jos ne katsotaan poliittisesti mahdollisiksi. Selvityksen perusteella voidaan pitää selvänä, että kuntauudistukselle on olemassa painavat perustelut.

7.4 Kuntaliitosten toteutustavat ja tehostavan kuntaliitoksen käyttöönotto

Kuntaliitokset ja niiden toteuttaminen ovat vaihdelleet ajassa ja paikassa. 1960-luvulta aina 1990-luvun loppuun saakka tehtyjä kuntaliitoksia voidaan luonnehtia etupäässä mekaanisiksi rutiiniliitoksiksi (taulukko 10). Niissä ei yleensä katsottu tulevaisuuden haasteisiin, vaan aikatahtain oli siinä hetkessä. Lähtökohdaksi otettiin yleensä pienten, hyvin mekaanisten muutosten tekeminen. Kuntajakoselvityksissä keskityttiin enemmän kuntien välisten erojen korostamiseen kuin siihen, mitä kunnat voisivat olla yhdessä. Kuntaliitosten toteutukseen ei muutoinkaan kiinnitetty suurta huomiota, vaan oletettiin enemmänkin yhdistymisen hyötyjen ja haittojen tulevan automaattisesti. Tästä syystä yhdistymisen etujen hyödyntämiseen ja haittojen eliminoimiseen ei yleensä osoitettu

TAULUKKO 10. Kuntaliitosten kolme toteutustapaa

	Kuntien mekaaninen rutiiniyhdistyminen	Kuntien strateginen yhdistyminen	Kuntien tehostava yhdistyminen
1.	Tyypillinen toteutustapa 1960-1990-luvuilla	Tyypillinen toteutustapa 2000-luvulla	Tavoitteellinen toteutustapa 2010-luvulla
2.	Vanhojen kuntien eroja korostava	Uuden kunnan mahdollisuuksia korostava	Uuden kunnan ja alueen mahdollisuuksia korostava
3.	Nykyhetkeen katsova	Tulevaisuuteen katsova	Nykyhetkeen ja tulevaisuuteen katsova
4.	Pieniin muutoksiin perustuva	Riittävän suuriin muutoksiin perustuva	Tehokkaisiin muutoksiin perustuva
5.	Suurimman kunnan toimintaa jatkava	Uuden kunnan toimintaa kehittävä	Uuden kunnan ja alueen toimintaa kehittävä
6.	Yhdistymisen automaattisia vaikutuksia korostava	Yhdistymisen toteutusta korostava	Yhdistymisen tehokasta toteutusta korostava
7.	Yleensä pieni kunta liittyy suureen	Yleensä perustetaan uusi kunta	Tavoitteena perustaa uusi vahva kunta
8.	Vaikea hyväksyä pienen kunnan valtuustossa	Vaikea hyväksyä pienen kunnan valtuustossa	Hyvin vaikea hyväksyä pienen kunnan valtuustossa

riittävästi resursseja⁸³. Kun kuntaliitokset olivat valtaosiltaan kahden kunnan liitoksia, pidettiin lähtökohtana suuremman kunnan toiminnan jatkamista. Erityistä huomiota ei kiinnitetty mahdollisuuteen uudistaa kunnan toimintaa. Samassa yhteydessä pienemmän kunnan taholta asetettiin yleensä yhdistymiselle reunaehdoja, jotka liittyivät ennalta sovittuihin investointeihin ja tiettyjen palveluiden turvaamiseen yhdistymissopimuksen voimassaoloaikana.

Kuntien strategisen yhdistymisen toimintamalli alkoi yleistyä 2000-luvulla. Esimerkiksi Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymishankkeessa vuonna 2004 oli tarve irtaantua perinteisestä mekaanisen rutiiniyhdistymisen toimintamallista ja ryhtyä toteuttamaan strategisen ja tarmokkaan yhdistymisen mallia⁸⁴. Suomen Kuntaliitto käynnisti vuoden 2006 alusta kuntien strategisen yhdistymisen verkostohankkeen, jonka kuudes toimintavuosi käynnistyi vuoden 2011 alussa. Strategisen yhdistymisen idea lähtee mekaanisen rutiiniyhdistymisen mallin kehittämistä siten, että näkökulma on tulevaisuuteen. Tarkastelu keskittyy uuden kunnan mahdollisuuksien ja kehittämispotentialien hyödyntämiseen ja kuntaliitoksen toteutuksen korostamiseen. Strategisessa kuntaliitoksessa ei pyritä minimoimaan muutoksia, vaan lähtökohdaksi otetaan riittävän suuren muutoksen aikaan saaminen. Tätä helpottaa osaltaan monen kunnan liitokseen pyrkiminen. Kun rutiiniyhdistymisessä lähtökohtana on suuremman kunnan toiminnan jatkaminen, niin strategisessa kuntaliitoksessa tavoitteeksi asetetaan uusi kunta ja sen toiminnan kehittäminen.

⁸³ Koski 2004b: 15.

⁸⁴ Koski 2004 a.

Strategisten kuntaliitosten valmistelu- ja toteutusprosessit ovat haastavia, jopa vaikeita. Sen vuoksi on realistista todeta, että suurin osa Paras-uudistuksen noin 60 kuntaliitoksesta asettuu todellisuudessa rutiiniyhdistymisen ja strategisen yhdistymisen väli-maastoon. Hyvin suuren ja hyvin pienen kunnan keskinäinen kuntaliitos noudattaa usein edelleenkin mekaanisen rutiiniyhdistymisen toimintamallia. Reikäleipäkuntaparin tai usean kunnan monikuntaliitoksen valmistelu ja toteutus muistuttavat jo enemmän strategisen kuntaliitoksen toimintamallia. Kaikki Paras-uudistuksen aikaiset kuntaliitokset edellyttivät valtuustojen hyväksyntää, joten sen vuoksi yhdistymissopimuksissa oli otettava huomioon yksittäisten kuntien esittämiä vaatimuksia.

Kun pohditaan 2010-luvun kuntaliitoksia, käytössä olevan ajan niukkuus tulee korostumaan. 2020-luvun kovat toimintaympäristöhaasteet huomioon ottaen rakennemuutosten toteuttamiseen on nyt kuusi vuotta vähemmän aikaa kuin Paras-uudistuksessa. Sen vuoksi on aivan välttämätöntä tehostaa strategisen yhdistymisen toimintamallia nykyistä vaikuttavamaksi erityisesti kuntatalouden näkökulmasta.

Kun mekaanisessa rutiiniyhdistymisen mallissa lähestymistapa on nykyhetkeen katsova ja strategisessa tulevaisuuteen katsova, niin tehostavassa toimintatavassa on katsottava sekä nykyhetkeen että tulevaisuuteen. Kun strategisissa kuntaliitoksissa lähdetään liikkeelle riittävän suurista muutoksista, joudutaan tehostavissa kuntaliitoksissa kiinnittämään erityistä huomiota uuden kunnan toiminnan merkittävään tehostamiseen.

On syytä korostaa kuntien tehostavan yhdistymisen toimintamallin haasteellisuutta erityisesti kuntien kunnanvaltuustojen päätöksenteossa. Jos kuntaliitoksen valmistelun ja toteutuksen painopistettä siirretään strategisesta yhdistymisestä tehostavan yhdistymisen suuntaan, vaikeutuu entisestään yhdistymissopimuksen hyväksyminen yksittäisten kuntien valtuustoissa. Kuinka merkittävästi yhdistyminen vaikeutuu, riippuu ennen muuta niistä valtiovallan ohjauskeinoista, joita tullaan ottamaan käyttöön.

7.5 Valtion erityiset kuntajakoselvitykset

Kunnallishallinnon rakenne -työryhmä tekee tässä selvityksessä omat ehdotuksensa kuntajakoselvitysalueiksi. Tällöin kuntien kuulemisen keskeisin kysymys on, millaisen kannan kunnan kunnanvaltuusto ottaa erityisen kuntajakoselvityksen toteuttamiseen sillä rakennetyöryhmän esittämällä vahvan kunnan alueella, mihin kyseinen kunta kuuluu. Näin ollen jokainen kunta ottaa kantaa kuntajakoselvitysalueen rajaamiseen ja tekee niin halutessaan myös oman ehdotuksensa selvitysalueen uusista rajoista. Kuntien kuulemisen palautteet analysoidaan valtakunnallisesti ja sen jälkeen hallitus ottaa kantaa vahvojen kuntien kriteereihin ja kuntajakoselvitysalueiden rajauksiin.

Erityisten kuntajakoselvitysten asettaminen on mahdollista tehdä jo nykyisen kuntajakolain perusteella. Kuntajakolain 15 §:n mukaan valtiovarainministeriöllä on toimivalta määrätä omasta aloitteestaan toimitettavaksi erityinen kuntajakoselvitys. Näiden erityisten selvitysten toimittamisesta aiheutuvat kustannukset suoritetaan kuntajakolain 16 §:n mukaisesti valtion varoista.

Valtion asettaman erityisen kuntajakoselvityksen etuna on, että kaikki kunnat ovat velvoitettuja osallistumaan kuntajakoselvitykseen eikä uusien kuntien valmistelu olisi siten pelkästään vapaaehtoisuuden varassa. Erityisissä kuntajakoselvityksissä tulisivat systemaattisesti ja johdetusti käydyksi läpi liitoksen hyödyt ja haitat. Selvityksissä tulisi erityisesti arvioida esitettyjen kuntien elinvoimaisuuden edellytyksiä sekä edistää tehostetun kuntaliitoksen toteuttamista. Kuntauudistuksen nopealla käynnistämällä erityisten kuntajakoselvitysten avulla olisi merkitystä myös uusien kuntien toimintaedellytysten turvaamisen kannalta, sillä näin voitaisiin osaltaan ehkäistä kuntia tekemästä merkittäviä uuden kunnan talouteen haitallisesti vaikuttavia ratkaisuja ennen kuntaliitosta. Käynnistämällä eri alueilla kuntajakoselvitykset samanaikaisesti varmistetaan, että kuntarakenteen kehittäminen tapahtuu suunnitelmallisesti ja kokonaisvaltaisesti.

Erityisen kuntajakoselvityksen toimittamiseen yhtenä osana sisältyy kuntien yhdistymissopimuksen laatiminen. Kuntajakolain 8 §:n mukaan yhdistymissopimuksessa yhdistyvät kunnat sopivat muun muassa uuden kunnan hallinnon järjestämisen periaatteista, kunnan nimestä, yhdistymishallituksen kokoonpanosta ja toimivallasta, yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen periaatteista sekä uuden kunnan talouden hoidon yleisistä periaatteista. Yhdistymissopimuksella on suuri merkitys sekä kuntaliitoksia koskevassa päätöksenteossa ja liitoksen valmistelussa, mutta myös liitoksen hyvän toteuttamisen ja toimeenpanon näkökulmasta.

Työryhmän näkemyksen mukaan erityisten kuntajakoselvitysten toteuttamiselle tulisi varata aikaa kolmesta 12 kuukauteen riippuen liitoksen laajuudesta ja haastavuudesta. Koska usean selvityksen voi arvioida tarvitsevan aikaa useampia kuukausia ja koska myös liitosten toimeenpanolle tulee varata riittävästi aikaa, tulisi kuntajakoselvitykset käynnistää mahdollisimman pian. Selvitysten käynnistäminen viivytyksettä varmistaisi osaltaan, että kuntauudistus voi edetä hallituksen sille asettamassa aikataulussa.

8 Kuntauudistuksen muutostuki

8.1 Muutostuen tarve

Kuntauudistus on prosessina erittäin haastava. Tämän vuoksi uudistuksen valmistelua ja toteutusta on ehdottoman välttämätöntä tukea valtion toimesta. Näitä valtion toimia kutsutaan tässä selvityksessä yhteisesti muutostueksi. Kuntauudistuksen ollessa vielä selvitysvaiheessa ei ole mahdollista tunnistaa kattavasti kaikkia niitä tarpeita, joita uudistuksen toteuttamiseen ja siihen kytkeytyviin muutosprosesseihin liittyy. Tästä huolimatta valtion muutostuen tärkeä merkitys on erittäin tärkeä tiedostaa sekä käynnistää tarkempi suunnittelu- ja valmistelutyö vaikuttavan tuen mahdollistamiseksi..

Myös kuntien kuulemiskierroksen yhteydessä on määrää käyttää apuna valmisteltaessa tarkemmin muutostukeen liittyviä toimenpiteitä. Tässä kunnilla on mahdollisuus tehdä omia ehdotuksia valtion muutostuen sisällöksi.

Valtakunnallisessa kuntauudistuksessa voidaan tunnistaa ainakin viisi sellaista seikkaa, jotka lisäävät tarvetta valtion muutostuella:

1. Kuntauudistus käynnistyy välittömästi viiden vuoden mittaisen Paras-uudistuksen jälkeen. On selvää, että se on rasittanut kunnissa muutosjohtajia ja uudistusten toteuttajia.
2. Uudistus on kaksitasoinen. Se on valtakunnallinen, mutta uudistuksen toteutus jää pääosin kuntien vastuulle.
3. Uudistuksella on kiire ja sen vuoksi nopea aikataulu. Ensimmäisen vaiheen tavoitteena on saada aikaan kunnissa myönteiset kuntaliitospäätökset ja sen jälkeen toteuttaa liitokset mahdollisimman hyvin.
4. Kyseessä on suuri uudistamisen kokonaisuus. Kuntarakenteiden uudistamisen lisäksi tarvitaan muun muassa palvelurakenteiden ja palveluprosessien uudistamista.
5. Kuntauudistus vaatii valtion taholta vahvaa resursointia kuten esimerkiksi em. erityisiä kuntajakoselvittäjiä, sillä kyseessä on yksi Suomen historian haastavimpia uudistushankkeita.

8.2 Muutostuen kolme tasoa

Kuntauudistuksen valmisteluvaiheessa voidaan nähdä valtion muutostuen konkretisoituvan kolmessa eri tasossa (kuvio 24). Ensimmäinen muutostuen taso rakentuu neljän uuden lakipaketin kokonaisuudesta. Siihen kuuluvat rakennelaki, sote-järjestämislaki, uusi valtionosuuslainsäädäntö ja uusi kuntalaki. Näissä kaikissa tulee olemaan sellaisia elementtejä, joilla edistetään kuntauudistuksen valmistelua ja toteutusta. Esimerkiksi Paras-lain korvaavassa rakennelaissa tulee olemaan monia uudistuksen etenemistä tukevia säännöksiä.

Toinen muutostuen taso muodostuu uudistuksen valmistelu- ja toteutusprosessin eri vaiheista, joita kuviossa 24 on hahmoteltu alustavasti kahdeksan. Etenemisprosessin ensimmäinen vaihe - kuntauudistuksen valmistelu, viestintä ja kuntien kuuleminen - tulee olemaan hyvin tärkeässä roolissa ja se vaikuttaa keskeisesti siihen, millaisen alun kuntauudistus tulee saamaan. Jo Paras-uudistuksen kokemuksesta tiedetään, että esimerkiksi viestinnän sisällön hyvä koordinointi eri ministeriöiden kesken tulee olemaan tärkeää.

KUVIO 24. Valtakunnallisen kuntauudistuksen muutostuen kolme tasoa: lakitaso (esim. rakennelaki), **prosessin etenemistaso** (esim. kuntauudistuksen selvittäminen) **ja yksittäisten tukielementtien taso** (esim. tietojärjestelmät)



Kolmas muutostuen taso muodostuu niistä yksittäisistä tukielementeistä, joilla valtiovalta tukee uudistuksen etenemistä. Todennäköisesti nuo elementit tulevat liittymään etupäässä informaatio-ohjaukseen ja verkostomaiseen vertaistukityöskentelyyn. Koska tietojärjestelmien yhdistämisen avulla on mahdollista tehostaa kuntien toimintaa ja lisätä tuottavuutta, tulee tietojärjestelmiin liittyvästä tukielementistä yksi valtion muutostuen painopisteistä.

8.3 Kuntauudistusta tukevat muut hankkeet

Valtiovarainministeriö on 23.11.2011 asettanut *kuntien tehtävien arviointi – työryhmän*. Työryhmän tavoitteena on kartoittaa kokonaisuutena kuntien tehtävät ja niiden hoitoa koskevat velvoitteet, kehittää kunnille mahdollisesti siirrettävien uusien tehtävien kustannus- ja vaikutusarviointia, määritellä kuntauudistuksella luotujen uusien kuntien tehtävät, uudelleen arvioida valtion ja kuntien tehtävänjakoa, arvioida aidosti tehtävien vähentämistä suhteessa käytettävissä oleviin voimavaroihin sekä arvioida ja tehdä ehdotukset siitä, miten valtion kuntiin kohdistuvaa ohjausta tulisi yhdenmukaistaa ja johdonmukaistaa. Työryhmän työ on osa kuntauudistusta. Uudet elinvoimaiset kunnat mahdollistavat tehtävämuutoksia valtion ja kuntien välillä. Uudet kunnat voivat toimia nykyistä laajempana rajapintana julkisissa palveluissa asiakkaisiin nähden ja uusilla kunnilla voi olla nykyistä laajempia velvoitteita. Toisaalta uusilla kunnilla voi olla vapauksia suhteessa lainsäädäntöön asukkaiden palvelujen järjestämisessä. Kuntien tehtäviä arvioivan työryhmän määräaika päättyy 30.5.2014.

Valtion ja kuntien asiakaspalvelurakenteen kehittäminen liittyy läheisesti myös kuntarakennemuutokseen. Kunnan oman asiakaspalvelurakenteen kehittäminen ja valtion asiakaspalvelurakenteen liittäminen siihen edesauttavat kuntarakenteen uudistamista. Kuntarakenteen uudistaminen vaikuttaa myös ratkaisuihin yhteisten palveluverkkojen omistamisesta ja kustannusten jakamisesta. Valtiovarainministeriön 12.1.2012 asettaman *julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen* tavoitteena on saada aikaan toimivat edellytykset julkisen hallinnon asiakaspalvelujen saatavuudelle siten, että asiakaspalvelut järjestetään asiakaslähtöisesti, tuottavasti ja taloudellisesti. Pitkän tähtäimen tavoitteena on, että asiakas saa koko julkisen hallinnon asiakaspalvelun samasta paikasta yhden luukun periaatteella sähköisenä palveluna, puhelinpalveluna tai käyntiasiointina ja että yksi viranomainen vastaa koko julkisen hallinnon asiakaspalvelusta kumppaneinaan yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita. Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen tavoitteena on myös luoda yhteispalvelulle ja etäpalvelulle sellainen hallinnollinen pohja, että hallitusohjelman yhteispalvelua koskevat tavoitteet voidaan saavuttaa koko maassa. Hankkeessa selvitetään mahdollisuudet tehdä yhteispalvelusta kuntien tai vaihtoehtoisesti muun viranomaisen vastuulla oleva tehtävä ja julkisen hallinnon keskeisin fyysisen asioinnin asiakasrajapinta, sekä tehdään ehdotukset yhteispalvelun uuden järjestämistavan vaatimaksi lainsäädännöksi, yhteispalvelun rahoitusmalliksi, palveluprosessin toimintamalliksi sekä muut tarvittavat ehdotukset uuden yhteispalvelumallin käyttöön ottamiseksi. Hankkeen toimikausi on 15.1.2012 – 31.5.2013. Hanke antaa työstään väliraportin vuoden 2012 loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö asettaa *kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden edistämistä varten tammikuussa 2012 koordinaatioryhmän*, jonka toimikausi jatkuu vuoden 2014 loppuun saakka. Työryhmän työn tavoitteena on tukea ja vahvistaa kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden ja tuloksellisuuden edistämistyötä sekä luoda sille edellytyksiä ja yhteistä käsite-, arviointi- ja tietopohjaa. Tavoitteena on, että työ ja tuotettava aineisto tukevat kuntia myös kuntarakenteita uudistettaessa, jotta kunnat kykenevät tehokkaasti hyödyntämään kuntaliitoksiin sisältyvän kehittämispotentiaalin ja sen mahdollistaman tuottavuuden ja tuloksellisuuden parantamisen. Työryhmä mm. jatkaa kestävän kuntatuottavuuden mittariston kehittämistä, seuraa kuntien ja kuntayhtymien tuottavuus- ja tuloksellisuuskehitystä ja toteutettuja toimenpiteitä, lisää tuottavuus- ja tuloksellisuustietoisuutta kunnissa ja kuntayhtymissä sekä levittää hyviä käytäntöjä. Sen tehtävänä on myös lisätä tiedon vaihtoa ja yhteistyötä eri tahojen tuottavuus- ja tuloksellisuustyössä.

Valtiovarainministeriössä toimii *kuntatilastoinnin kehittämistä valmisteleva ohjausryhmä*, jonka toimikausi päättyy 30.4.2012. Ryhmän tehtävänä on ohjata kuntatilastoinnin kehittämistyötä ja tehdä suunnitelma kuntatilastoinnin kehittämiseksi ja organisoinniseksi sekä täytäntöönpanosuunnitelma aikatauluineen ja resursseineen kuntatilastoinnin kehittämiseksi. Kuntatilastoinnin kehittämisessä ensisijainen tavoite on kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastotiedon tuottamisen nopeuttaminen kuuteen kuukauteen, tietojen laadun ja vertailukelpoisuuden parantaminen sekä tiedonkeruun ja -jakelun kehittäminen ja rationalisointi.

Valtiovarainministeriön toimesta kuntauudistusta on varauduttu tukemaan *valtakunnallisella tietohallintomuutoshankkeella ja siihen liittyvällä kuntaliitoskohtaisella tuella*. Käytännössä jokaiselle kuntaliitokselle tulee muodostaa oma toiminnan muutosta tukeva ICT-projekti valmistelemaan yhdistymistä paikallisten tarpeiden ja tavoitteiden pohjalta. Yhdessä kuntasektorin kanssa suunniteltavalla yhteishankkeella tuetaan yhdistyvien kuntien ICT-muutosta niin, että kuntaorganisaatioissa (kunnat, kuntayhtymät ja muut kunnalliset organisaatiot) toiminta voi jatkua katkotta. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa tietohallinnon johtamista kuntasektorilla sekä palvelutoiminnan kehittämistä ICT:n avulla, uuden kunnan toiminnan vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Muutostuella tuetaan kansallisen kuntauudistuksen tavoitteita sekä liittyvien kuntien paikalliselle muutokselle asettamia yhteisiä tavoitteita. Yhteishankkeessa tuotetaan kuntien käyttöön tukimateriaalia sekä muodostetaan yhteisiä asiantuntijatukipalveluja muutostyön kaikkiin vaiheisiin. Tukimateriaalia voivat olla esimerkiksi mallit projektien organisointiin ja kustannus-hyötyanalyysilaskelmiin sekä mallipohjat nykytilan kuvauksiin, tavoitetilan kuvauksiin ja siirtymäsuunnitelmaan. Lisäksi yhteishankkeeseen sisällytetään selvityksiä ja analyyskejä jo toteutuneista kuntauudistuksista, joiden avulla arvioidaan kustannusten ja hyötyjen realistisia kokoluokkia ja löydetään uudistuksen tavoitetta vastaava oikea muutostokohde ja sen toteutustapa. Kuntauudistus tulee asettamaan myös ICT-palveluja tarjoavien toimittajien palveluiden toimittajien resurssit tiukoille. Jotta resurssit jakautuisivat tasan ja menettelyt olisivat tasapuolisia, pyritään toimittajien kanssa myös kansallisella tasolla yhteistyöhön. Keskitetyllä hankkeella pyritään löytämään yhteisiä menettelyjä ja ratkaisumalleja tietojärjestelmämuutoksiin liittyviin oikeudellisiin kysymyksiin, jotta

muutos olisi yhdistyvissä kunnissa mahdollisimman sujuvaa. Hanke sovitetaan yhteen käynnissä olevaan tietohallintolain toimeenpanoon sekä kuntasektorin kokonaisarkkitehtuurityön toteuttamiseen.

Hankkeen aikana kukin kuntaliitos saa tukea:

- ICT-projektin perustamiseen ja ohjaamiseen
- Nykytilan analyysiin
- Sopimusten hallintaan, irtisanomiseen
- Tavoitetilan määrittelyyn
- Siirtymäsuunnitelman laadintaan
- Siirtymän toteuttamiseen ja muutostenhallintaan

Yhteishankkeen myötä kuntaliitoksia tuetaan yhdessä kuntasektorin kanssa laadittavilla tukimateriaalilla ja yhteisillä malleilla sekä tarjoamalla keskitettyä muutostukea kuntaliitoksille.

9 Johtopäätökset

9.1 Uudistuksen tarve

Työryhmän selvityksen luvussa 4 kuvatut keskeiset kuntarakenteen muutospaineen 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 pieneneminen. Kunnilla on vaikeuksia saada riittävästi henkilöstöä palveluiden järjestämiseen. Varsinkin terveydenhuollossa eläkepoistuma vaikeuttaa olennaisesti kuntien mahdollisuuksiin rekrytoida riittävästi osaa-vaa 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 pieneneminen 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.

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 lojaalius heikkenee.

Alueellisen erilaistumisen vuoksi kansalaisten yhdenvertaisuus palvelujen saannissa heikkenee entisestään. Kuntien taloudellisen tilanteen vahvistuminen ja palvelujen järjestämisedellytysten yhdenmukaistuminen 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 koota kunnan asukkaiden eri palveluja toimivammiksi kokonaisuuksiksi.

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

Nykyisillä yhteistyömuodoilla, joissa päätöksentekovalta on viime kädessä yksittäisten kuntien valtuustoilla, ei pystytä riittävästi estämään 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.

9.2 Päätelmät alueellisesta tarkastelusta

Työryhmän toimeksiantona oli laatia selvitys kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta hallitusohjelmassa esitettyjen linjausten mukaisesti.

Työryhmän esityksen lähtökohtana on elinvoimaisen ja toiminnallisen kuntarakenteen muodostaminen, joka nykyistä paremmin turvaisi peruspalvelujen järjestämisen, ja joka vastaisi ihmisten arjen muotoutumista. Esitetyllä kuntarakenteella pyritään myös vahvistamaan kuntien taloutta ja taloudellista liikkumavaraa. Esitysten perusteluina korostuvat valtaosassa maata erityisesti väestökehitys- ja kuntataloustekijät. Suurilla kaupunkiseuduilla ehdotetut ratkaisut pohjautuvat pitkälti maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista koskeviin yhdyskuntarakennetekijöihin sekä kuntatalouden tekijöi-

hin. Eräiden kuntien asema ei talouden ja väestötekijöiden lähtökohdista välttämättä edellyttäisi kuntaliitosta kyseisen kunnan näkökulmasta, mutta liitoksen on katsottu olevan perusteltua koko alueen elinvoimaisuuden vahvistamiseksi.

Työryhmä on tehnyt esityksiä sekä ensisijaisina pitämistään kuntajakoselvitysalueista että mahdollisista toissijaisista vaihtoehtoista. Ensisijaiset vaihtoehdot on perusteltu yksityiskohtaisemmin ja toissijaisen vaihtoehdon osalta on kuvattu, miten se eroaisi ensisijaisesta sekä miksi työryhmä on päättänyt esittämään vaihtoehtoa vain toissijaisesti.

Työryhmä esittää, että kaikkien ehdotettujen uusien kuntien osalta toimitettaisiin kuntien kuulemiskierroksen jälkeen valtion erityinen kuntajakoselvitys. Esitettyjen kuntaliitosten toteutus on varsinkin kaupunkiseuduilla haasteellinen tehtävä. Kunnan elinvoimaisuuden ja talouden vahvistamisen näkökulmasta kaikilla alueilla on lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten kuntaliitoksella uudistetaan kunnan palveluprosessia ja toimintatapoja sekä luodaan uusi tehokkaampi palvelurakenne. Erityinen kuntajakoselvitys voisi luoda tälle tarkastelulle paremmat lähtökohdat sen lisäksi, että selvitysten käynnistäminen ja toteutus eri alueilla samanaikaisesti mahdollistaisi kuntauudistuksen toteutuksen suunnitelmallisesti. Erityisen kuntajakoselvityksien perusteella uusien kuntien valmistelu voitaisiin aloittaa lisäksi viivytyksettä eikä uudistuksen toteuttaminen jäisi yksittäisten kuntien päätösten varaan. Erityiset kuntajakoselvitykset voidaan asettaa jo nykyisen kuntajakolain perusteella. Erityisessä kuntajakoselvityksessä olisi mahdollisuus myös tarkemmin arvioida, miten esitetyissä kuntarakenteissa pystytään turvaamaan kunnan elinvoima.

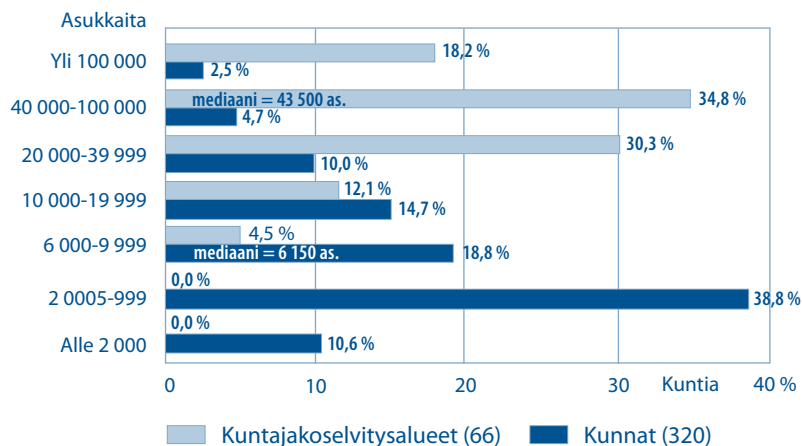
Työryhmän esitysten reunaehtoina on otettu huomioon perustuslain asettamat vaatimukset. Työryhmä katsoo, että esityksessä on pystytty sovittamaan yhteen perustuslain eri näkökohdat siten, ettei esitys ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Niiltä osin, kun esitysten on katsottu edellyttävän erityisesti perusoikeuksien vahvistamiseksi muun lainsäädännön muuttamista, työryhmä on tuonut esille tarpeelliset muutokset. Esitetyt lakimuutokset koskevat lähinnä kielellisten oikeuksien turvaamista. Toissijaisina kuntarakenteen kehittämisvaihtoehtoina on esitetty joiltain osin sellaisia vaihtoehtoja, joihin voi liittyä perustuslain osalta ristiriitoja. Nämä vaihtoehdot on kuitenkin haluttu esittää kuntien harkittavaksi, koska vaihtoehtoihin on ollut muita, perusteltuja syitä.

Työryhmän esitys perustuu useisiin edellä esiin tuotuihin tarkastelunäkökulmiin ja muuttujiin. Kuntaliitos perustuu aina eri muuttajien perusteella tehtävään kokonaisarviointiin eikä muuttujista mikään yksin määrittele tarvetta rakennemuutokseen.

Mikäli Manner-Suomen kuntarakenne muodostuisi työryhmän esittämien selvitysalueiden pohjalta, merkitsisi se kuntamäärän olennaista vähennystä. Manner-Suomessa olisi nykyisen 320 kunnan sijasta 66-70 kuntaa.

Kuntakoon mukaan ryhmiteltyinä uudet kunnat jakautuisivat seuraavasti:

KUVIO 25. Kuntien ja ehdotettujen kuntajakoselvitysalueiden jakautuma asukasluvun mukaan



Työryhmän laatimassa tarkastelussa on voitu sovittaa yhteen laajasti kuntien tehtäviä. Useiden tehtävien osalta työryhmän esittämät rakennemuutokset tarkoittaisivat, että yhteistoiminnan tarve vähenee merkittävästi. Esitetyt uudet kunnat kykenisivät vastaamaan kasvaviin sekä sisällöllisesti eriytyviin palvelutarpeisiin siten, että tulevaisuudessakin palvelujen järjestäminen voi rakentua peruskuntien varaan.

Työryhmän esitys kuntarakenteeksi tukee sosiaali- ja terveydenhuollon kuntapohjaista järjestämistä. Esitetty kuntarakenne muodostaa pohjan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen tila ja pirstaleinen sekä väestön terveyden suhteen eriarvoistava palvelujärjestelmä edellyttävät palvelurakenteen integroimista ja vastuuorganisaatioiden määrän vähentämistä maassa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamiseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmien korjaamiseksi kuntapohjainen palvelurakenne on toteutettava kansalliseen kokonaisarvioon perustuen niin, että kaikki kunnat ovat osa palvelurakenteen kokonaisuutta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamisesta käynnistetään oma jatkotyö, jossa selvitetään palvelurakenne muodostuvien uusien peruskuntien pohjalta siten, että pääsääntöisesti palveluiden rahoitus- ja järjestämisvastuu on kunnilla. Työn tulee olla valmis toukokuussa 2012.

Koska kuntarakennetyöryhmän esityksen pohjalta tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys, tässä esityksessä ei ole arvioitu kuntakohtaisesti sitä, mitä esitetty kuntarakennratkaisu merkitsee sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen näkökulmasta. Palvelurakenteesta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskevassa laissa.

Esitetty kuntarakenne ei ammatillisen koulutuksen osalta poista nykyisten, pääasiassa laajapohjaisten kuntayhtymien muodossa tapahtuvan yhteistoiminnan tarvetta. Koska ammatillisen koulutuksen toiminta-alue on pääsääntöisesti kuntaa laajempi, alueellinen tai valtakunnallinen, koulutuksen järjestäjä- ja omistus pohja on muotoutunut laajaksi. Tähän on osittain vaikuttanut jo aiemmin tapahtuneet koulutusjärjestelmän uudistamiseen liittyvät rakennemuutokset sekä viimeksi ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen vauhtihanke. Ammatillisen koulutuksen rakenteellista kehittämistä jatketaan edelleen tavoitteena muodostaa kaikki ammatillisen koulutuksen palvelut käsittäviä vahvoja järjestäjäorganisaatioita.

Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen osalta alueellisessa tarkastelussa on voitu pitkälti vastata hallitusohjelman mukaiseen tavoitteisiin koota peruspalvelujen vastuuta vahvoille peruskunnille.

Elinkeinotoiminnan kehittämisen osalta alueellisessa tarkastelussa pystytään pitkälti vastaamaan elinkeinotoimen kehittämisen kokoamiseen ja vahvistamiseen. Uusista kunnista muodostuisi huomattavan paljon vahvempia elinkeinotoiminnan kehittäjiä kuin aiemmista kunnista. Uusi rakenne vastaisi paremmin siihen kehitykseen, jossa yksittäinen kunta on ollut liian pieni toimija ja jossa kilpailevat alueet eivätkä yksittäiset kunnat.

Tarkastelussa otetaan huomioon erityisesti kaupunkiseuduilla yhdyskuntarakenteen hajautumiseen liittyvät maankäytön suunnittelun, asumisen ja liikenteen yhteensovittamistarpeet sekä elinkeinotoiminnan kehittämiseen liittyvät edellytykset. Yhdyskuntarakenteen näkökulmasta esitetty rakenne vastaa lähes kaikilla kaupunkiseuduilla maankäytön suunnittelun, asumisen ja liikenteen kehittämisen yhteensovittamistarpeeseen sen pohjautuessa yhdyskuntarakenteellisesti toiminnallisiin osakokonaisuuksiin. Esitettyjen ratkaisujen voi toteutuessaan arvioida myös vähentävän kaupunkiseuduille ominaista kuntien välistä kilpailua ja siihen liittyviä yhdyskuntarakennetta hajauttavia investointeja.

Joillain alueilla on jouduttu kuitenkin rajaamaan kuntajoukkoa, jotta uuden kunnan alueesta ei muodostuisi maantieteellisesti liian suuri. Rajattaessa alueita on tarkasteltu, miten elinvoimaa alueella voidaan vahvistaa sekä toisaalta, miten alueita voidaan rajata, jotta ne muodostaisivat oman pienemmän toiminnallisen kokonaisuutensa. Uuden kunnan alueen suuruutta on arvioitu erityisesti Helsingin seudulla, jonka osalta työryhmä ei pidä mahdollisena muodostaa koko toiminnallisen alueen käsittävää kuntaa. Tältäkin osin on kuitenkin esitetty ratkaisuja, jotka kokoavat yhdyskuntarakenteen näkökulmasta laajemman seudun sisällä olevat pienemmät toiminnalliset seudut samoihin kuntiin, sillä jo tämä vahvistaa merkittävästi mm. maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista. Yhteensovittamisen tarve ulottuu kuitenkin kokonaisuudessaan metropolialueelle ja osin tätä laajemmallekin alueelle, mikä merkitsee, ettei esitys ratkaise kaikkia, koko metropolialueen yhteistoimintaan liittyviä tarpeita.

Asiointi-, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennetekijöiden perusteella on ollut tarvetta myös esittää joissakin tapauksissa harkittavaksi kunnan alueiden jakamista eli kunnan osien liittämistä eri kuntiin. Esitykset perustuvat tarkasteluun, joka osoittaa, että kunnan eri osissa asuvat asukkaat suuntautuvat esimerkiksi työssäkäynnin tai asioinnin perusteella niin selkeästi eri kuntiin, ettei yksi liitossuunta vastaisi kunnan kaikkien asukkai-

den tarpeisiin. Työryhmän esittämien osaliitoksien tai kuntien jakamisten lisäksi voi osaliitostarvetta olla muillakin alueilla, joten osaliitokset tulisi yleisesti mahdollistaa nykykäytäntöä laajemmin.

Joidenkin esitettyjen kuntajakoselvitysalueiden elinvoiman on todettu jäävän heikoksi liitoksesta huolimatta, minkä johdosta elinvoiman varmistaminen edellyttää työryhmän näkemyksen mukaan erityistarkastelua. Erityisessä kuntajakoselvityksessä on tällöin tarkasteltava, onko tällaisella alueella mahdollista tehostavan kuntaliitoksen avulla saada aikaan riittävän elinvoimainen kuntarakenne. Jos tällaisella alueella ei voida turvata riittävää elinvoimaa, on tarkasteltava mahdollisuuksia liittää alue osaksi suurempaa kokonaisuutta. Työryhmä on kuitenkin lähtökohtaisesti pitänyt tällaisen pienemmän alueen muodostamista mahdollisena ja perusteltuna.

Kunnallisen itsehallinnon ja demokratian näkökulmasta ehdotetut kuntarakennemuutokset mahdollistavat yhteistoimintajärjestelyjen vähentämisen ja tätä kautta muutokset vahvistavat kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuutta. Ehdotetut uudet kunnat pohjautuvat pääsääntöisesti yhtenäisiin asiointi- ja työssäkäyntialueisiin. Kyseessä on siten hallinnollisten rajojen sopeutus jo tapahtuneeseen kehitykseen, millä turvataan asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet koko sen laajemman toiminnallisen alueen päätöksentekoon, jossa he jo nyt asioivat ja käyvät töissä.

Esityksissä on kuitenkin otettu huomioon se, ettei kunnista muodostu paikallisuuden ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta asukasmäärältään tai pinta-alaltaan liian suuria. Tällä on pyritty varmistamaan, ettei demokraattinen päätöksenteko etäännyisi siten, että se heikentäisi asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa ja osallistua uudessa kunnassa. Paikoin toiminnalliset alueet ovat, erityisesti kaupunkiseuduilla kuitenkin niin laajoja, että verrattain suurten kuntien muodostaminen on nähty tarkoituksenmukaiseksi. Näissä tapauksissa ehdotettujen kuntarakennemuutosten toteuttaminen edellyttää työryhmän mukaan uusien osallistumis- ja vaikuttamismuotojen rakentamista sekä mahdollisesti myös edustuksellisen järjestelmän kehittämistä demokratian vahvistamiseksi. Työryhmä katsoo, että tältä osin tarvittavat toimenpiteet tulee valmistella kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Työryhmä on aluetarkastelussa ottanut huomioon myös alueelliset erityistekijät, kuten harvan asutuksen, pitkät välimatkat, kasvukeskusten erityispiirteet sekä kielelliset oikeudet. Harva asutus ja pitkät etäisyydet on otettu huomioon esityksessä kuntaliitosalueita rajaavina seikkoina.

Kielellisten oikeuksien turvaamiseksi eräiden kuntaliitoksien osalta on esitetty, että kuntaliitos on mahdollista toteuttaa vain, jos alueen väestön kielelliset oikeudet nimenomaisesti turvataan muutoin. Lisäksi enemmistöltään ruotsinkielisen kunnan liitoksissa enemmistöltään suomenkieliseen kuntaan on esitetty lainsäädännön muuttamista siten, etteivät kielelliset oikeudet käytännössäkään heikkenisi kuntaliitoksen johdosta. Viimeksi mainituissa kuntaliitoksen toteuttamisen on sinänsä katsottu olevan mahdollista.

9.3 Johtopäätöksiä uudistuksen ohjauskeinoista ja toteuttamisesta

Hallitusohjelmassa kuntauudistukselle asetetaan mittavat tavoitteet, jotka erityisesti 2020-luvulta lähtien kuntakentän edessä olevien haasteiden näkökulmasta ovat varsin perusteltuja. Kuntarakenteen uudistaminen ei voi tässä tilanteessa tapahtua vaiheittain, vaan uudistus on toteutettava suunnitelmallisesti ja kuntarakenteita kehitettävä kokonaisvaltaisesti sekä saatava aikaan nopealla aikataululla sellaisia uusia kuntia, jotka ovat toimintakykyisiä jo ennen vuosikymmenen vaihdetta.

On todennäköistä, että näin suurta kuntarakennemuutosta ei saada toteutettua pelkästään kannusteiden voimalla. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen aikana kuntien itsensä tarpeelliseksi katsomat ja siten ehkä niin sanotusti helpot kuntien yhdistymiset on jo toteutettu. Vaikka yhdistymisavustukset ovat vielä voimassa seuraavan valtuustokauden eli vuoden 2013 alussa toteutettavissa kuntaliitoksissa, niillä ei viime vuosina ole enää saatu aikaan vuoteen 2009 verrattavaa yhdistymisaaltoa, vaan ne ovat johtaneet lähinnä yksittäisten kuntien yhdistymisiin. Myös kansantaloudelliset realiteetit rajoittavat jatkossa laajamittaisten taloudellisten kannusteiden käyttöä. Toisaalta kuntien rahoitus- ja valti-onosuusjärjestelmän käyttämistä uudistuksen ohjauskeinona rajoittavat perustuslailliset näkökohdat sekä uudistuksen aikataulu, jonka vuoksi ohjausvaikutusta ei ehdittäisi saada aikaan tämän hallituskauden aikana.

Kuntauudistuksen toteuttaminen edellyttäneekin erilaisten ohjauskeinojen yhdistämistä. Mahdollisten kannusteiden lisäksi tarvittaneen velvoittavaa lainsäädäntöä, koska kuntarakenteen kehittäminen jatkossa vaatii myös sellaisia kuntien yhdistymisiä, joita yksittäiset kunnat vastustavat.

Toteuttamistapojen valinnassa tulisi kuitenkin pyrkiä mahdollisimman pitkälle siihen, että uudet kunnat muodostetaan vapaaehtoiselta pohjalta tai ne ovat muutoin kuntien ja niiden asukkaiden hyväksymiä kokonaisuuksia. Tätä voisi edistää päätöksenteon rakentaminen kaksivaiheiseksi siten, että kunnat voisivat ensisijaisesti toteuttaa yhdistymiset vapaaehtoisesti, mutta valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää tai vaihtoehtoisesti laissa säädettäisiin niistä yhdistymisistä, joissa kaikkien asianomaisten kuntien valtuustot eivät yhdistymistä kannata, mutta uudistuksen kriteerit täyttyvät. Kaikissa tapauksissa kuntia tulisi asianmukaisesti kuulla ennen päätöksentekoa.

Ohjauskeinojen valinnassa on otettava huomioon kuntien ilmaisemat omat näkemykset uudistuksen toteuttamiseksi tarkoituksenmukaisista keinoista. Sitä, missä laajuudessa uudistuksen toteuttamisessa tarvitaan jonkinlaista perälautaa tai pakkoa, on mahdollista arvioida tarkemmin vasta uudistuksen edetessä.

Riippumatta siitä, millä tavalla kuntauudistusta ohjataan, uudistuksen myötä toteutavissa kuntaliitoksissa on kyse monella tapaa uudeltaisesta yhdistymisprosessista verrattuna nykyisen kuntajakolain lähtökohtiin. Erityisesti taloudelliset seikat edellyttävät muutoksen tukemista siten, että kuntien yhdistymisillä saavutetaan tavoiteltuja etuja kuten

toimintatapojen ja palvelurakenteiden uudistamista selkeästi enemmän kuin aikaisemmissa rutiiniluonteisissa liitoksissa. Näissä olosuhteissa esimerkiksi kuntaliitoksen edellyttämän kuntien yhdistymissopimuksen laatiminen voi olla poikkeuksellisen haastavaa.

Työryhmä katsookin, että uudistuksen valmistelua ja toteutusta on ehdottoman välttämätöntä tukea valtion toimesta. Työryhmä esittää, että ensi vaiheessa jokaisen ehdotetun uuden kunnan muodostumista tuettaisiin valtion asettamalla erityisellä kuntajakoselvityksellä. Erityisten kuntajakoselvitysten asettaminen on mahdollista tehdä jo nykyisen kuntajakolain perusteella. Tällöin kaikki kunnat olisivat velvoitettuja osallistumaan kuntajakoselvitykseen eikä esitettyjen uusien kuntien valmistelu olisi pelkästään vapaaehtoisuuden varassa. Erityisissä kuntajakoselvityksissä tulee johdetusti käydyksi läpi uuden kunnan elinvoimaisuuden edellytykset sekä liitoksen vaikutukset hyötyineen ja haittoineen. Ohjattu valmistelu kaikissa kunnissa edistää myös tehostetun kuntaliitoksen toteuttamista.

Kuntia tulee kuulla siitä, ovatko työryhmän esittämät uudet kunnat niiden näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisia alueita erityisen kuntajakoselvityksen toimittamiseksi.

Uudistuksen ensimmäisen vaiheen ensisijaisena tavoitteena tulisi olla myönteisten liitospäätösten aikaansaaminen. Tämän jälkeen olennaista on liitosten onnistunut toteutus, johon myös tarvitaan erilaista muutostukea.

Työryhmä katsoo, että laajoissa monikuntaliitoksissa sekä pääkaupunkiseudulla kuntaliitoksen toteuttaminen vuoden 2015 alusta lukien voi olla aikataulullisesti liian haasteellista.

LIITETAULUKOT

LIITE 1. Väestönmuutos 2010-2030

Kunta	Väestö 2010	Väestö 2030	Väestönmuutos 2010-30 %	Kvintiili (5=paras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
KOKO MAA	5 347 269	5 816 083	8,8	
Akaa	17 012	20 198	18,7	5
Alajärvi	10 487	9 556	-8,9	2
Alavieska	2 770	2 603	-6,0	2
Alavus	9 287	9 018	-2,9	3
Asikkala	8 552	9 386	9,8	4
Askola	4 864	5 849	20,3	5
Aura	3 911	4 862	24,3	5
Enonkoski	1 615	1 523	-5,7	2
Enontekiö	1 876	1 910	1,8	3
Espoo	247 970	303 088	22,2	5
Eura	12 507	11 997	-4,1	3
Eurajoki	5 923	6 103	3,0	4
Evijärvi	2 755	2 258	-18,0	1
Forssa	17 904	18 152	1,4	3
Haapajärvi	7 639	7 360	-3,7	3
Haapavesi	7 418	7 195	-3,0	3
Hailuoto	1 004	1 271	26,6	5
Halsua	1 289	1 063	-17,5	1
Hamina	21 400	20 913	-2,3	3
Hankasalmi	5 542	5 750	3,8	4
Hanko	9 462	9 349	-1,2	3
Harjavalta	7 540	7 181	-4,8	3
Hartola	3 355	3 086	-8,0	2
Hattula	9 657	11 101	15,0	5
Haukipudas	18 872	23 822	26,2	5
Hausjärvi	8 815	10 408	18,1	5
Heinola	20 258	20 272	0,1	3
Heinävesi	3 912	3 363	-14,0	1
Helsinki	588 549	649 169	10,3	4
Hirvensalmi	2 439	2 426	-0,5	3
Hollola	21 962	25 679	16,9	5
Honkajoki	1 878	1 694	-9,8	2
Huittinen	10 663	10 673	0,1	3
Humppila	2 506	2 522	0,6	3
Hyrynsalmi	2 736	2 309	-15,6	1
Hyvinkää	45 489	52 240	14,8	5
Hämeenkoski	2 144	2 215	3,3	4
Hämeenkyrö	10 489	11 995	14,4	5
Hämeenlinna	66 829	75 689	13,3	4
Ii	9 382	10 940	16,6	5
Iisalmi	22 095	21 412	-3,1	3
Iitti	7 005	6 636	-5,3	2
Ikaalinen	7 428	7 619	2,6	4
Ilmajoki	11 841	13 140	11,0	4
Ilomantsi	5 883	4 651	-20,9	1

Kunta	Väestö 2010	Väestö 2030	Väestönmuutos 2010-30 %	Kvintiili (5=paras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Imatra	28 540	26 077	-8,6	2
Inari	6 778	6 387	-5,8	2
Inkoo	5 546	7 443	34,2	5
Isojoki	2 400	2 020	-15,8	1
Isokyrö	4 965	5 046	1,6	3
Jalasjärvi	8 214	7 479	-8,9	2
Janakkala	16 892	20 359	20,5	5
Joensuu	73 305	74 128	1,1	3
Jokioinen	5 720	6 091	6,5	4
Joroinen	5 394	5 145	-4,6	3
Joutsa	5 053	4 814	-4,7	3
Juankoski	5 170	4 763	-7,9	2
Juuka	5 589	4 544	-18,7	1
Juupajoki	2 094	2 227	6,4	4
Juva	6 962	6 288	-9,7	2
Jyväskylä	130 816	149 058	13,9	5
Jämijärvi	2 041	1 758	-13,9	1
Jämsä	22 691	20 962	-7,6	2
Järvenpää	38 680	44 676	15,5	5
Kaarina	30 911	37 873	22,5	5
Kaavi	3 377	3 087	-8,6	2
Kajaani	38 157	38 785	1,6	3
Kalajoki	12 562	13 796	9,8	4
Kangasala	29 675	38 191	28,7	5
Kangasniemi	5 964	5 302	-11,1	1
Kankaanpää	12 135	11 305	-6,8	2
Kannonkoski	1 577	1 559	-1,1	3
Kannus	5 737	5 275	-8,1	2
Karjajoki	1 521	1 363	-10,4	2
Karjalohja	1 493	1 844	23,5	5
Karkkila	9 209	10 457	13,6	5
Karstula	4 507	3 877	-14,0	1
Karvia	2 643	2 304	-12,8	1
Kaskinen	1 429	1 550	8,5	4
Kauhajoki	14 269	14 077	-1,3	3
Kauhava	17 308	16 281	-5,9	2
Kauniainen	8 689	9 612	10,6	4
Kaustinen	4 302	4 157	-3,4	3
Keitele	2 542	2 250	-11,5	1
Kemi	22 537	22 304	-1,0	3
Kemijärvi	8 418	6 249	-25,8	1
Keminmaa	8 573	8 672	1,2	3
Kemiönsaari	7 191	7 066	-1,7	3
Kempele	15 864	20 071	26,5	5
Kerava	34 282	43 332	26,4	5
Kerimäki	5 641	4 992	-11,5	1
Kesälahti	2 403	2 128	-11,4	1
Keuruu	10 666	10 004	-6,2	2
Kihniö	2 226	1 956	-12,1	1
Kiikoinen	1 269	1 414	11,4	4
Kiiminki	13 088	16 273	24,3	5
Kinnula	1 821	1 654	-9,2	2
Kirkkonummi	36 942	50 025	35,4	5
Kitee	9 263	8 254	-10,9	1
Kittilä	6 183	6 698	8,3	4
Kiuruvesi	9 157	8 012	-12,5	1

Kunta	Väestö 2010	Väestö 2030	Väestönmuutos 2010-30 %	Kvintiili (5=paras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Kivijärvi	1 364	1 098	-19,5	1
Kokemäki	7 987	7 470	-6,5	2
Kokkola	46 260	51 380	11,1	4
Kolari	3 839	4 017	4,6	4
Konnevesi	2 963	2 644	-10,8	1
Kontiolahdi	13 722	17 096	24,6	5
Korsnäs	2 260	2 465	9,1	4
Koski tl	2 436	2 333	-4,2	3
Kotka	54 824	56 521	3,1	4
Kouvola	88 072	82 770	-6,0	2
Kristiinankaupunki	7 157	6 325	-11,6	1
Kruunupyö	6 731	6 790	0,9	3
Kuhmo	9 492	7 866	-17,1	1
Kuhmoinen	2 554	2 197	-14,0	1
Kuopio	96 793	100 442	3,8	4
Kuortane	3 943	3 614	-8,3	2
Kurikka	14 597	13 526	-7,3	2
Kustavi	874	834	-4,6	3
Kuusamo	16 492	15 776	-4,3	3
Kyyjärvi	1 508	1 330	-11,8	1
Kärkölä	4 882	5 154	5,6	4
Kärsämäki	2 872	2 692	-6,3	2
Köyliö	2 824	2 764	-2,1	3
Lahti	101 588	110 779	9,0	4
Laihia	7 870	8 634	9,7	4
Laitila	8 440	8 423	-0,2	3
Lapinjärvi	2 872	3 172	10,4	4
Lapinlahti	10 412	10 299	-1,1	3
Lappajärvi	3 440	2 724	-20,8	1
Lappeenranta	71 982	74 273	3,2	4
Lapua	14 428	15 095	4,6	4
Laukaa	18 142	21 358	17,7	5
Lavia	1 994	1 874	-6,0	2
Lemi	3 064	2 937	-4,1	3
Lempäälä	20 588	27 891	35,5	5
Leppävirta	10 556	10 272	-2,7	3
Lestijärvi	853	714	-16,3	1
Lieksa	12 687	9 312	-26,6	1
Lieto	16 260	18 781	15,5	5
Liminka	9 037	14 263	57,8	5
Liperi	12 271	13 884	13,1	4
Lohja	39 714	46 189	16,3	5
Loimaa	16 916	17 080	1,0	3
Loppi	8 273	9 546	15,4	5
Loviisa	15 595	17 353	11,3	4
Luhanka	831	749	-9,9	2
Lumijoki	1 994	2 402	20,5	5
Luoto	4 816	6 076	26,2	5
Luumäki	5 147	4 951	-3,8	3
Luvia	3 322	3 393	2,1	3
Länsi-Turunmaa	15 501	16 771	8,2	4
Maalahti	5 605	6 166	10,0	4
Maaninka	3 833	4 040	5,4	4
Marttila	1 994	2 038	2,2	3
Masku	9 455	12 834	35,7	5
Merijärvi	1 202	968	-19,5	1

Kunta	Väestö 2010	Väestö 2030	Väestönmuutos 2010-30 %	Kvintiili (5=paras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Merikarvia	3 347	3 023	-9,7	2
Miehkikkälä	2 210	1 886	-14,7	1
Mikkeli	48 751	48 079	-1,4	3
Muhos	8 857	10 750	21,4	5
Multia	1 890	1 697	-10,2	2
Muonio	2 401	2 259	-5,9	2
Mustasaari	18 637	22 660	21,6	5
Muurame	9 256	11 375	22,9	5
Mynämäki	8 041	8 386	4,3	4
Myrskylä	2 006	2 278	13,6	5
Mäntsälä	19 975	26 636	33,3	5
Mänttä-Vilppula	11 413	10 463	-8,3	2
Mäntyharju	6 456	5 758	-10,8	1
Naantali	18 807	21 473	14,2	5
Nakkila	5 788	5 497	-5,0	3
Nastola	14 994	16 662	11,1	4
Nilsia	6 540	6 266	-4,2	3
Nivala	11 025	11 012	-0,1	3
Nokia	31 647	40 814	29,0	5
Nousiainen	4 865	6 017	23,7	5
Nummi-Pusula	6 134	6 807	11,0	4
Nurmes	8 508	7 327	-13,9	1
Nurmijärvi	39 937	49 311	23,5	5
Närpiö	9 435	9 058	-4,0	3
Orimattila	16 309	18 494	13,4	4
Oripää	1 414	1 649	16,6	5
Orivesi	9 617	10 613	10,4	4
Oulainen	7 889	7 720	-2,1	3
Oulu	141 671	163 491	15,4	5
Oulunsalo	9 599	11 823	23,2	5
Outokumpu	7 411	6 747	-9,0	2
Padasjoki	3 423	3 101	-9,4	2
Paimio	10 402	11 642	11,9	4
Paltamo	3 884	3 659	-5,8	2
Parikkala	5 787	5 268	-9,0	2
Parkano	6 978	6 456	-7,5	2
Pedersören kunta	10 893	12 603	15,7	5
Pelkosenniemi	1 008	826	-18,1	1
Pello	3 980	2 986	-25,0	1
Perho	2 934	2 733	-6,9	2
Pertunmaa	1 936	1 820	-6,0	2
Petäjävesi	4 022	4 782	18,9	5
Pieksämäki	19 869	17 748	-10,7	2
Pielavesi	5 087	4 249	-16,5	1
Pietarsaari	19 656	20 446	4,0	4
Pihtipudas	4 563	3 969	-13,0	1
Pirkkala	17 237	22 833	32,5	5
Polvijärvi	4 804	4 273	-11,1	1
Pomarkku	2 460	2 419	-1,7	3
Pori	83 032	84 319	1,6	3
Pornainen	5 107	6 919	35,5	5
Porvoo	48 768	56 555	16,0	5
Posio	3 874	3 280	-15,3	1
Pudasjärvi	8 827	7 678	-13,0	1
Pukkila	2 024	2 333	15,3	5
Punkaharju	3 733	3 597	-3,6	3

Kunta	Väestö 2010	Väestö 2030	Väestönmuutos 2010-30 %	Kvintiili (5=paras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Punkalaidun	3 281	3 131	-4,6	3
Puolanka	3 063	2 375	-22,5	1
Puumala	2 477	2 252	-9,1	2
Pyhtää	5 355	5 074	-5,2	2
Pyhäjoki	3 393	3 107	-8,4	2
Pyhäjärvi	5 946	5 561	-6,5	2
Pyhäntä	1 633	1 374	-15,9	1
Pyhäranta	2 236	2 208	-1,3	3
Pälkäne	6 950	8 504	22,4	5
Pöytyä	8 494	9 094	7,1	4
Raahe	22 562	23 504	4,2	4
Raasepori	29 065	31 966	10,0	4
Raisio	24 427	27 534	12,7	4
Rantasalmi	3 996	3 498	-12,5	1
Ranua	4 337	3 513	-19,0	1
Rauma	39 715	37 508	-5,6	2
Rautalampi	3 475	3 102	-10,7	2
Rautavaara	1 872	1 536	-17,9	1
Rautjärvi	3 937	3 294	-16,3	1
Reisjärvi	2 973	2 560	-13,9	1
Riihimäki	28 803	35 456	23,1	5
Ristiina	4 900	4 652	-5,1	3
Ristijärvi	1 513	1 413	-6,6	2
Rovaniemi	60 090	67 245	11,9	4
Ruokolahti	5 668	5 154	-9,1	2
Ruovesi	5 038	4 694	-6,8	2
Rusko	5 816	6 581	13,2	4
Rääkkylä	2 554	2 144	-16,1	1
Saarijärvi	10 580	9 610	-9,2	2
Salla	4 162	3 261	-21,6	1
Salo	55 235	62 099	12,4	4
Sastamala	24 495	25 228	3,0	4
Sauvo	3 045	3 818	25,4	5
Savitaipale	3 863	3 530	-8,6	2
Savonlinna	27 685	25 786	-6,9	2
Savukoski	1 179	992	-15,9	1
Seinäjoki	57 811	69 151	19,6	5
Sievi	5 310	5 300	-0,2	3
Siikainen	1 654	1 277	-22,8	1
Siikajoki	5 682	5 751	1,2	3
Siikalatva	6 179	5 665	-8,3	2
Siilinjärvi	21 010	22 781	8,4	4
Simo	3 489	3 271	-6,2	2
Sipoo	18 253	24 443	33,9	5
Siuntio	6 104	8 937	46,4	5
Sodankylä	8 779	7 512	-14,4	1
Soini	2 391	1 994	-16,6	1
Somero	9 330	8 999	-3,5	3
Sonkajärvi	4 671	4 173	-10,7	2
Sotkamo	10 702	11 100	3,7	4
Sulkava	2 938	2 408	-18,0	1
Suomenniemi	804	709	-11,8	1
Suomussalmi	9 156	7 505	-18,0	1
Suonenjoki	7 598	7 168	-5,7	2
Sysmä	4 305	4 234	-1,6	3
Säkylä	4 703	4 328	-8,0	2

Kunta	Väestö 2010	Väestö 2030	Väestönmuutos 2010-30 %	Kvintiili (5=paras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Taipalsaari	4 911	5 268	7,3	4
Taivalkoski	4 459	3 821	-14,3	1
Taivassalo	1 700	1 708	0,5	3
Tammela	6 591	7 197	9,2	4
Tampere	213 217	238 597	11,9	4
Tarvasjoki	1 945	2 187	12,4	4
Tervo	1 706	1 402	-17,8	1
Tervola	3 444	3 099	-10,0	2
Teuva	5 923	5 336	-9,9	2
Tohmajärvi	5 008	4 478	-10,6	2
Toholampi	3 480	3 411	-2,0	3
Toivakka	2 418	2 575	6,5	4
Tornio	22 513	23 975	6,5	4
Turku	177 326	182 882	3,1	4
Tuusniemi	2 864	2 619	-8,6	2
Tuusula	37 214	45 317	21,8	5
Tyrnävä	6 416	8 312	29,6	5
Töysä	3 152	3 537	12,2	4
Ulvila	13 606	13 077	-3,9	3
Urjala	5 335	5 429	1,8	3
Utajärvi	2 998	2 608	-13,0	1
Utsjoki	1 297	1 371	5,7	4
Uurainen	3 455	4 243	22,8	5
Uusikaarlepyy	7 458	7 923	6,2	4
Uusikaupunki	15 833	14 838	-6,3	2
Vaala	3 370	2 924	-13,2	1
Vaasa	59 587	65 617	10,1	4
Valkeakoski	20 844	21 313	2,3	3
Valtimo	2 458	1 908	-22,4	1
Vantaa	200 055	242 550	21,2	5
Varkaus	22 777	19 916	-12,6	1
Vehmaa	2 378	2 524	6,1	4
Vesanto	2 426	2 007	-17,3	1
Vesilahti	4 345	6 628	52,5	5
Veteli	3 466	3 087	-10,9	1
Viermä	3 982	3 830	-3,8	3
Vihanti	3 094	2 976	-3,8	3
Vihti	28 311	37 027	30,8	5
Viitasaari	7 174	6 798	-5,2	2
Vimpeli	3 255	3 087	-5,2	2
Virolahti	3 516	3 297	-6,2	2
Virrat	7 514	7 158	-4,7	3
Vähäkyrö	4 758	5 053	6,2	4
Vöyri	6 689	6 661	-0,4	3
Yli-Ii	2 189	1 869	-14,6	1
Ylitornio	4 731	4 098	-13,4	1
Ylivieska	14 067	15 965	13,5	4
Ylöjärvi	30 500	41 070	34,7	5
Ypäjä	2 565	2 687	4,8	4
Ähtäri	6 482	6 075	-6,3	2
Äänekoski	20 244	19 854	-1,9	3

Lähde: Tilastokeskus

LIITE 2. Huoltosuhde, lapset, mediaani-ikä

Kunta	Huolto- suhde 2010	Huolto- suhde 2030	Kvintiili huol- tosuhde 2030 (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	0-1v 2008- 2010 keskiarvo	Lasten mää- rä kvintii- li (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	Mediaani-ikä 2025	Mediaani- ikä kvintii- li (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
KOKO MAA	51,6	73,0		187		49	
Akaa	57,9	73,3	5	201	5	42	5
Alajärvi	65,5	99,4	2	125	4	47	3
Alavieska	66,1	101,5	2	37	2	45	4
Alavus	65,7	94,1	3	97	4	48	3
Asikkala	63,2	97,8	3	67	3	51	2
Askola	52,3	69,9	5	61	3	43	4
Aura	53,3	78,0	5	52	3	41	5
Enonkoski	69,8	120,1	1	12	1	58	1
Enontekiö	47,6	98,5	3	17	1	54	2
Espoo	44,9	59,1	5	3 498	5	38	5
Eura	63,0	91,7	3	123	4	49	3
Eurajoki	57,4	83,1	4	69	3	45	4
Evijärvi	64,4	92,7	3	26	2	49	3
Forssa	56,2	88,9	3	169	4	51	2
Haapajärvi	62,2	91,1	3	96	4	42	5
Haapavesi	61,2	89,1	3	91	4	41	5
Hailuoto	67,6	98,0	3	9	1	55	2
Halsua	68,5	98,7	2	9	1	52	2
Hamina	58,1	88,4	3	193	4	51	2
Hankasalmi	65,5	94,6	3	56	3	49	3
Hanko	57,2	89,3	3	92	4	50	3
Harjavalta	62,6	100,6	2	65	3	52	2
Hartola	64,0	102,4	2	15	1	58	1
Hattula	54,1	75,2	5	115	4	42	5
Haukipudas	58,5	75,1	5	321	5		
Hausjärvi	54,8	74,1	5	100	4	44	4
Heinola	59,5	104,7	2	150	4	55	2
Heinävesi	72,3	114,6	1	33	2	58	1
Helsinki	39,9	53,4	5	6 338	5	40	5
Hirvensalmi	69,3	125,0	1	12	1	61	1
Hollola	55,7	83,5	4	249	5	44	4
Honkajoki	56,9	99,5	2	20	1	48	3
Huittinen	59,2	90,1	3	98	4	49	3
Humppila	62,5	89,8	3	25	2	48	3
Hyrynsalmi	62,3	126,2	1	17	1	60	1
Hyvinkää	50,1	72,3	5	510	5	43	4
Hämeenkoski	59,5	84,9	4	16	1	50	3
Hämeenkyrö	58,4	77,5	5	108	4	44	4
Hämeenlinna	55,2	79,4	4	684	5	46	4
Ii	65,8	85,6	4	145	4	38	5
Iisalmi	53,5	88,8	3	225	5	47	3
Iitti	58,9	101,1	2	55	3	55	2
Ikaalinen	60,1	90,7	3	63	3	49	3
Ilmajoki	58,1	79,6	4	144	4	42	5
Ilomantsi	66,4	126,4	1	32	2	62	1
Imatra	57,6	88,3	3	227	5	51	2

Kunta	Huoltosuhde 2010	Huoltosuhde 2030	Kvintiili huoltosuhde 2030 (5=paras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	0-1v 2008-2010 keskiarvo	Lasten määrä kvintiili (5=paras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	Mediaani-ikä 2025	Mediaani-ikä kvintiili (5=paras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Inari	46,7	88,2	3	58	3	54	2
Inkoo	56,5	78,2	5	63	3	46	4
Isojoki	71,7	109,1	2	16	1	56	1
Isokyrö	64,1	87,2	4	50	3	45	4
Jalasjärvi	61,1	94,4	3	80	4	49	3
Janakkala	58,8	73,1	5	188	4	43	4
Joensuu	46,9	76,0	5	741	5	43	4
Jokioinen	59,0	80,5	4	61	3	46	4
Joroinen	59,1	94,3	3	52	3	49	3
Joutsa	69,6	119,6	1	35	2	58	1
Juankoski	58,6	105,6	2	45	2	55	2
Juuka	64,9	121,8	1	39	2	58	1
Juupajoki	64,6	106,0	2	19	1	51	2
Juva	66,3	106,2	2	51	3	55	2
Jyväskylä	44,3	63,2	5	1 673	5	39	5
Jämijärvi	67,7	100,9	2	15	1	50	3
Jämsä	61,0	94,7	3	209	5	52	2
Järvenpää	42,7	65,4	5	477	5	42	5
Kaarina	54,3	73,1	5	391	5	43	4
Kaavi	69,9	108,2	2	23	2	55	2
Kajaani	51,5	78,8	4	458	5	43	4
Kalajoki	61,0	95,3	3	155	4	44	4
Kangasala*	56,7	74,4	5	404	5	41	5
Kangasniemi	69,0	124,0	1	43	2	59	1
Kankaanpää	53,0	87,3	3	112	4	49	3
Kannonkoski	77,4	110,7	1	14	1	54	2
Kannus	58,4	95,7	3	62	3	47	3
Karjajoki	66,2	110,0	2	10	1	56	1
Karjalohja	62,6	85,1	4	12	1		
Karkkila	55,4	75,8	5	99	4	44	4
Karstula	66,9	117,8	1	38	2	57	1
Karvia	67,2	105,2	2	20	1	53	2
Kaskinen	55,0	125,0	1	9	1	60	1
Kauhajoki	55,5	87,3	3	148	4	48	3
Kauhava	63,0	93,0	3	184	4	48	3
Kauniainen	61,5	79,1	4	70	3	45	4
Kaustinen	56,1	79,6	4	54	3	42	5
Keitele	62,0	116,8	1	19	1	58	1
Kemi	52,4	83,6	4	231	5	46	4
Kemijärvi	63,8	127,7	1	47	3	61	1
Keminmaa	55,1	92,3	3	96	4	45	4
Kemiönsaari	66,0	97,1	3	56	3	55	2
Kempele	56,0	76,8	5	280	5	37	5
Kerava	44,2	67,2	5	422	5	41	5
Kerimäki	64,0	104,8	2	50	3	54	2
Kesälahti	72,8	128,1	1	15	1	60	1
Keuruu	62,4	103,0	2	99	4	54	2
Kihniö	59,9	115,4	1	19	1	58	1
Kiikoinen	64,8	89,8	3	12	1	48	3
Kiiminki	60,4	73,9	5	241	5		
Kinnula	65,7	114,2	1	17	1	54	2
Kirkkonummi	51,0	67,0	5	531	5	40	5
Kitee	58,7	112,0	1	70	3	57	1
Kitilä	50,4	74,8	5	61	3	45	4
Kiuruvesi	64,3	100,9	2	84	4	51	2

Kunta	Huolto- suhde 2010	Huolto- suhde 2030	Kvintiili huol- tosuhde 2030 (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	0-1v 2008- 2010 keskiarvo	Lasten mää- rä kvintiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	Mediaani-ikä 2025	Mediaani- ikä kvintiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Kivijärvi	84,1	138,7	1	12	1	60	1
Kokemäki	62,2	101,1	2	68	3	53	2
Kokkola	55,7	77,4	5	604	5	41	5
Kolari	48,4	85,9	4	33	2	48	3
Konnevesi	66,6	109,7	2	27	2	56	1
Kontiolahti	53,2	72,6	5	192	4	40	5
Korsnäs	61,7	72,4	5	21	1	46	4
Koski t.l.	69,2	99,1	2	19	1	54	2
Kotka	54,9	76,4	5	531	5	47	3
Kouvola	55,2	87,0	4	768	5	50	3
Kristiinankaupunki	61,6	116,2	1	56	3	59	1
Kruunupyä	62,9	88,5	3	77	3	44	4
Kuhmo	60,8	114,6	1	76	3	58	1
Kuhmoinen	79,4	137,8	1	15	1	63	1
Kuopio	46,0	69,9	5	1 028	5	42	5
Kuortane	68,9	94,3	3	40	2	49	3
Kurikka	57,8	91,2	3	137	4	50	3
Kustavi	66,8	107,5	2	5	1	59	1
Kuusamo	55,7	95,6	3	173	4	50	3
Kyyjärvi	65,2	117,3	1	12	1	57	1
Kärkölä	54,0	82,3	4	44	2	47	3
Kärsämäki	65,5	102,3	2	37	2	51	2
Köyliö	62,3	91,0	3	23	2	51	2
Lahti	50,3	73,5	5	1 040	5	45	4
Laihia	57,9	86,8	4	108	4	43	4
Laitila	59,8	83,5	4	92	4	46	4
Lapinjärvi	61,0	83,7	4	26	2	49	3
Lapinlahti	59,6	89,8	3	111	4	48	3
Lappajärvi	65,9	126,2	1	29	2	57	1
Lappeenranta	50,7	73,8	5	705	5	45	4
Lapua	60,8	80,5	4	165	4	43	4
Laukaa	57,7	79,3	4	240	5	42	5
Lavia	66,4	107,8	2	13	1	56	1
Lemi	60,0	88,1	3	32	2	49	3
Lempäälä	55,7	69,2	5	321	5	38	5
Leppävirta	62,3	99,3	2	95	4	51	2
Lestijärvi	59,7	121,1	1	7	1	57	1
Lieksa	60,4	137,1	1	76	3	62	1
Lieto	55,1	72,4	5	191	4	43	4
Liminka	75,2	75,5	5	215	5	30	5
Liperi	55,2	83,2	4	152	4	43	4
Lohja	53,2	76,0	5	447	5	45	4
Loimaa	62,0	93,5	3	151	4	51	2
Loppi	61,6	79,5	4	90	4	45	4
Loviisa	58,7	88,2	3	133	4	51	2
Luhanka	91,0	126,3	1	5	1	60	1
Lumijoki	71,7	95,3	3	38	2	36	5
Luoto	70,1	83,4	4	95	4	32	5
Luumäki	65,7	112,2	1	44	2	56	1
Luvia	59,1	92,6	3	35	2	47	3
Länsi-Turunmaa	60,3	82,9	4	146	4	48	3
Maalahti	63,3	80,0	4	64	3	46	4
Maaninka	63,9	87,2	4	34	2	47	3
Marttila	62,2	76,9	5	22	2	45	4
Masku	55,5	71,2	5	125	4	41	5

Kunta	Huoltosuhde 2010	Huoltosuhde 2030	Kvintiili huoltosuhde 2030 (5=paras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	0-1v 2008-2010 keskiarvo	Lasten määrä kvintiili (5=paras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	Mediaani-ikä 2025	Mediaani-ikä kvintiili (5=paras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Merijärvi	67,2	115,1	1	15	1	46	4
Merikarvia	69,9	115,9	1	24	2	56	1
Miehkälä	73,2	95,2	3	13	1	54	2
Mikkeli	53,3	83,0	4	449	5	47	3
Muhos	64,4	81,9	4	141	4	36	5
Multia	80,9	106,4	2	17	1	53	2
Muonio	54,3	86,8	4	23	2	49	3
Mustasaari	58,2	75,3	5	239	5	42	5
Muurame	53,9	75,9	5	119	4	40	5
Mynämäki	58,3	83,3	4	76	3	48	3
Myrskylä	60,9	90,5	3	18	1	49	3
Mäntsälä	56,1	73,2	5	266	5	41	5
Mänttä-Vilppula	62,5	99,1	2	98	4	54	2
Mäntyharju	65,7	123,9	1	48	3	60	1
Naantali	52,9	82,0	4	191	4	47	3
Nakkila	62,4	89,4	3	53	3	47	3
Nastola	51,7	78,5	4	184	4	43	4
Nilsia	63,5	102,3	2	62	3	52	2
Nivala	67,9	91,1	3	182	4	38	5
Nokia	54,2	68,8	5	446	5	41	5
Nousiainen	54,7	70,4	5	63	3	40	5
Nummi-Pusula	59,7	77,2	5	64	3	48	3
Nurmes	62,6	114,2	1	61	3	58	1
Nurmijärvi	53,5	68,8	5	518	5	41	5
Närpiö	64,5	81,1	4	80	4	49	3
Orimattila	58,2	83,7	4	166	4	45	4
Oripää	70,8	86,1	4	18	1	47	3
Orivesi	63,6	88,8	3	95	4	46	4
Oulainen	64,0	101,9	2	105	4	44	4
Oulu	42,5	61,2	5	2 008	5	37	5
Oulunsalo	59,5	78,3	4	182	4		
Outokumpu	58,6	100,9	2	64	3	54	2
Padasjoki	72,1	124,4	1	24	2	59	1
Paimio	53,0	74,0	5	116	4	42	5
Paltamo	62,3	101,2	2	35	2	54	2
Parikkala	66,7	115,5	1	30	2	59	1
Parkano	61,5	103,5	2	65	3	53	2
Pedersören kunta	63,9	81,3	4	181	4	35	5
Pelkosenniemi	53,2	132,7	1	6	1	62	1
Pello	63,2	130,8	1	17	1	61	1
Perho	74,1	111,0	1	53	3	34	5
Pertunmaa	73,8	109,7	2	16	1	56	1
Petäjävesi	62,0	82,4	4	46	2	44	4
Pieksämäki	59,4	107,7	2	151	4	56	1
Pielavesi	76,3	128,0	1	45	2	58	1
Pietarsaari	61,1	79,2	4	224	5	44	4
Pihtipudas	68,2	100,4	2	48	3	51	2
Pirkkala	52,8	69,1	5	236	5	40	5
Polvijärvi	59,0	99,5	2	39	2	54	2
Pomarkku	70,8	91,7	3	22	2	50	3
Pori	54,7	80,2	4	823	5	46	4
Pornainen	57,8	74,0	5	74	3	38	5
Porvoo	50,7	70,7	5	552	5	43	4
Posio	59,2	121,3	1	18	1	60	1
Pudasjärvi	64,8	111,1	1	81	4	54	2

Kunta	Huolto- suhde 2010	Huolto- suhde 2030	Kvintiili huol- tosuhde 2030 (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	0-1v 2008- 2010 keskiarvo	Lasten mää- rä kvintiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	Mediaani-ikä 2025	Mediaani- ikä kvintiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Pukkila	62,3	82,0	4	20	1	47	3
Punkaharju	66,2	117,1	1	26	2	59	1
Punkalaidun	73,0	99,3	2	23	2	54	2
Puolanka	64,1	122,6	1	17	1	60	1
Puumala	65,9	137,1	1	11	1	63	1
Pyhtää	57,8	82,6	4	49	3	48	3
Pyhäjoki	62,0	96,0	3	40	2	46	4
Pyhäjärvi	66,3	103,0	2	56	3	52	2
Pyhäntä	60,6	114,7	1	21	1	46	4
Pyhärinta	58,0	86,3	4	18	1	51	2
Pälkäne	65,6	87,5	3	62	3	50	3
Pöytyä	62,3	81,9	4	102	4	45	4
Raahe	53,4	79,7	4	296	5	42	5
Raasepori	58,9	82,4	4	292	5	48	3
Raisio	51,2	76,4	5	253	5	47	3
Rantasalmi	64,5	116,9	1	25	2	59	1
Ranua	66,4	109,4	2	49	3	51	2
Rauma	54,1	80,7	4	403	5	47	3
Rautalampi	70,0	105,0	2	28	2	54	2
Rautavaara	72,9	134,1	1	13	1	60	1
Rautjärvi	66,7	120,5	1	24	2	60	1
Reisjärvi	66,4	105,1	2	36	2	46	4
Riihimäki	50,3	71,7	5	332	5	43	4
Ristiina	64,2	91,4	3	47	3	51	2
Ristijärvi	68,1	118,7	1	9	1	61	1
Rovaniemi	47,0	70,7	5	751	5	41	5
Ruokolahti	67,4	98,8	2	43	2	55	2
Ruovesi	70,1	103,8	2	32	2	57	1
Rusko	54,2	72,4	5	57	3	43	4
Rääkkylä	66,0	118,8	1	14	1	60	1
Saarijärvi	64,0	101,6	2	102	4	52	2
Salla	64,2	126,3	1	21	1	61	1
Salo	57,0	79,0	4	588	5	46	4
Sastamala	62,4	90,7	3	232	5	49	3
Sauvo	56,2	81,6	4	31	2	48	3
Savitaipale	74,2	122,2	1	28	2	60	1
Savonlinna	56,9	94,3	3	228	5	52	2
Savukoski	56,6	125,5	1	7	1	59	1
Seinäjoki	50,9	71,1	5	747	5	40	5
Sievi	72,6	95,1	3	102	4	36	5
Siikainen	73,9	115,3	1	10	1	56	1
Siikajoki	61,9	92,1	3	80	4	39	5
Siikalatva	66,9	100,7	2	58	3	50	3
Siilinjärvi	53,7	83,8	4	252	5	43	4
Simo	63,9	104,9	2	33	2	50	3
Sipoo	55,3	64,8	5	215	5	42	5
Siuntio	52,0	68,5	5	79	3	41	5
Sodankylä	52,0	103,9	2	73	3	55	2
Soini	70,4	106,2	2	20	1	55	2
Somero	69,4	105,8	2	76	3	55	2
Sonkajärvi	61,0	112,4	1	38	2	57	1
Sotkamo	56,5	85,8	4	99	4	48	3
Sulkava	71,6	130,0	1	12	1	60	1
Suomenniemi	75,2	112,3	1	6	1	59	1
Suomussalmi	60,1	112,1	1	52	3	58	1

Kunta	Huolto- suhde 2010	Huolto- suhde 2030	Kvintiili huol- tosuhde 2030 (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	0-1v 2008- 2010 keskiarvo	Lasten mää- rä kvintii- li (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	Mediaani-ikä 2025	Mediaani- ikä kvintii- li (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Suonenjoki	66,3	108,5	2	65	3	55	2
Sysmä	76,1	122,3	1	21	1	60	1
Säkylä	57,5	87,2	4	45	2	49	3
Taipalsaari	57,1	91,5	3	44	2	49	3
Taivalkoski	58,7	106,2	2	47	3	53	2
Taivassalo	62,2	110,1	1	14	1	58	1
Tammela	60,3	83,0	4	70	3	46	4
Tampere	42,4	58,0	5	2 374	5	40	5
Tarvasjoki	63,0	85,2	4	20	1	45	4
Tervo	63,4	112,4	1	5	1	60	1
Tervola	74,3	102,7	2	30	2	54	2
Teuva	69,6	100,8	2	53	3	50	3
Tohmajärvi	61,1	102,3	2	37	2	54	2
Toholampi	65,6	102,2	2	47	3	42	5
Toivakka	64,7	89,1	3	29	2	46	4
Tornio	51,2	77,3	5	271	5	42	5
Turku	45,2	60,6	5	1 860	5	41	5
Tuusniemi	65,0	123,3	1	21	1	60	1
Tuusula	50,6	67,6	5	450	5	41	5
Tyrvävä	72,7	83,4	4	147	4	31	5
Töysä	63,7	90,4	3	42	2	44	4
Ulvila	59,0	88,2	3	143	4	45	4
Urkala	64,4	89,1	3	44	2	50	3
Utajärvi	64,5	107,0	2	26	2	55	2
Utsjoki	58,2	106,2	2	16	1	59	1
Uurainen	66,7	84,1	4	58	3	37	5
Uusikaarlepyy	61,7	80,7	4	94	4	43	4
Uusikaupunki	54,3	104,6	2	137	4	55	2
Vaala	68,2	121,5	1	23	2	58	1
Vaasa	49,2	62,3	5	692	5	39	5
Valkeakoski	57,6	79,4	4	217	5	46	4
Valtimo	64,5	130,7	1	17	1	59	1
Vantaa	43,6	59,8	5	2 702	5	40	5
Varkaus	55,8	95,4	3	203	5	53	2
Vehmaa	60,8	82,0	4	26	2	48	3
Vesanto	73,3	124,5	1	17	1	59	1
Vesilahti	65,4	67,2	5	61	3	39	5
Veteli	60,8	88,8	3	43	2	47	3
Vieremä	59,9	86,8	4	35	2	48	3
Vihanti	66,3	103,8	2	44	2	45	4
Vihti	50,4	69,8	5	384	5	41	5
Viitasaari	66,9	115,7	1	49	3	57	1
Vimpeli	61,4	94,6	3	28	2	45	4
Virolahti	61,3	92,9	3	27	2	52	2
Virrat	65,0	104,3	2	58	3	55	2
Vähäkyrö	61,8	83,3	4	67	3	42	5
Vöyri	63,9	83,7	4	74	3	44	4
Yli-li	76,5	108,8	2	29	2		
Ylitornio	67,6	109,6	2	33	2	58	1
Ylivieska	55,5	80,6	4	209	5	36	5
Ylöjärvi	55,9	71,6	5	452	5	39	5
Ypäjä	56,1	82,0	4	22	2	47	3
Ähtäri	60,8	107,3	2	63	3	52	2
Äänekoski	58,9	93,8	3	217	5	48	3

Lähde: Tilastokeskus

LIITE 3. Yli 75-vuotiaiden ja yli 65-vuotiaiden määrä ja osuus väestöstä vuosina 2010 ja 2030

Kunta	Yli 75v määrä 2010	Yli 75v osuus väestöstä 2010 %	Yli 75v määrä 2030	Yli 75v osuus väestöstä 2030 %	Yli 75v osuus kvin- tiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	Yli 65v osuus väestöstä 2010 %	Yli 65v määrä 2030	Yli 65v osuus väestöstä 2030 %	Yli 65v osuus kvin- tiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
KOKO MAA	433 180	8,1	835 068	14,5		17,5	1 516 242	26,1	
Akaa	1 476	8,7	2 604	12,9	5	17,7	4 723	23,4	5
Alajärvi	1 152	11,0	1 737	18,2	3	20,8	3 052	31,9	3
Alaveska	286	10,3	441	16,9	3	19,2	803	30,8	3
Alavus	1 064	11,5	1 637	18,2	3	22,3	2 868	31,8	3
Asikkala	924	10,8	1 892	20,2	2	23,6	3 226	34,4	2
Askola	294	6,0	662	11,3	5	13,7	1 318	22,5	5
Aura	242	6,2	590	12,1	5	14,1	1 149	23,6	5
Enonkoski	230	14,2	359	23,6	1	28,2	650	42,7	1
Enontekiö	157	8,4	383	20,1	2	19,9	700	36,6	2
Espoo	10 974	4,4	30 120	9,9	5	11,5	57 380	18,9	5
Eura	1 349	10,8	2 207	18,4	3	22,1	3 796	31,6	3
Eurajoki	481	8,1	993	16,3	4	18,7	1 677	27,5	4
Evijärvi	313	11,4	436	19,3	2	23,3	758	33,6	3
Forssa	1 924	10,7	3 663	20,2	2	22,2	6 249	34,4	2
Haapajärvi	663	8,7	1 105	15,0	4	17,9	1 987	27,0	4
Haapavesi	634	8,5	1 031	14,3	4	17,2	1 835	25,5	4
Hailuoto	108	10,8	259	20,4	2	27,6	467	36,7	2
Halsua	157	12,2	228	21,4	2	25,3	369	34,7	2
Hamina	2 224	10,4	4 007	19,2	2	22,1	7 026	33,6	3
Hankasalmi	700	12,6	1 032	17,9	3	24,1	1 880	32,7	3
Hanko	775	8,2	1 855	19,8	2	21,8	3 089	33,0	3
Harjavalta	799	10,6	1 562	21,8	2	23,8	2 573	35,8	2
Hartola	455	13,6	675	21,9	2	27,4	1 234	40,0	1
Hattula	655	6,8	1 432	12,9	5	16,2	2 678	24,1	5
Haukipudas	815	4,3	2 355	9,9	5	10,8	4 543	19,1	5
Hausjärvi	662	7,5	1 242	11,9	5	15,8	2 447	23,5	5
Heinola	2 143	10,6	4 513	22,3	1	23,6	7 907	39,0	2
Heinävesi	556	14,2	799	23,8	1	29,1	1 388	41,3	1
Helsinki	39 903	6,8	76 303	11,8	5	15,0	140 400	21,6	5
Hirvensalmi	360	14,8	592	24,4	1	27,8	1 095	45,1	1
Hollola	1 398	6,4	3 830	14,9	4	16,0	6 803	26,5	4
Honkajoki	224	11,9	320	18,9	3	22,9	550	32,5	3
Huittinen	1 201	11,3	1 989	18,6	3	22,4	3 501	32,8	3
Humppila	274	10,9	447	17,7	3	21,2	779	30,9	3
Hyrnsalmi	374	13,7	587	25,4	1	28,1	1 035	44,8	1
Hyvinkää	3 397	7,5	7 300	14,0	5	16,2	13 202	25,3	5
Hämeenkoski	248	11,6	395	17,8	3	22,8	715	32,3	3
Hämeenkyrö	960	9,2	1 672	13,9	5	18,7	3 062	25,5	4
Hämeenlinna	6 544	9,8	12 329	16,3	4	20,1	22 123	29,2	4
Ii	745	7,9	1 205	11,0	5	16,2	2 309	21,1	5
Iisalmi	2 172	9,8	3 900	18,2	3	19,5	6 905	32,2	3
Iitti	766	10,9	1 376	20,7	2	22,8	2 464	37,1	2
Ikaalinen	816	11,0	1 473	19,3	2	23,4	2 517	33,0	3
Ilmajoki	1 109	9,4	1 733	13,2	5	17,4	3 229	24,6	5
Ilomantsi	882	15,0	1 215	26,1	1	28,9	2 186	47,0	1

Kunta	Yli 75v määrä 2010	Yli 75v osuus väestöstä 2010 %	Yli 75v määrä 2030	Yli 75v osuus väestöstä 2030 %	Yli 75v osuus kvin- tiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	Yli 65v osuus väestöstä 2010 %	Yli 65v määrä 2030	Yli 65v osuus väestöstä 2030 %	Yli 65v osuus kvin- tiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Imatra	3 066	10,7	5 151	19,8	2	23,3	8 874	34,0	2
Inari	534	7,9	1 164	18,2	3	18,7	2 248	35,2	2
Inkoo	409	7,4	1 065	14,3	4	17,7	1 993	26,8	4
Isojoki	394	16,4	430	21,3	2	28,0	790	39,1	2
Isokyrö	536	10,8	808	16,0	4	21,5	1 424	28,2	4
Jalasjärvi	905	11,0	1 440	19,3	2	22,6	2 504	33,5	3
Janakkala	1 338	7,9	2 690	13,2	5	18,1	4 926	24,2	5
Joensuu	5 863	8,0	11 749	15,8	4	17,0	21 037	28,4	4
Jokioinen	516	9,0	912	15,0	4	18,0	1 711	28,1	4
Joroinen	547	10,1	937	18,2	3	21,5	1 651	32,1	3
Joutsa	692	13,7	1 161	24,1	1	28,6	2 033	42,2	1
Juankoski	604	11,7	1 023	21,5	2	23,7	1 837	38,6	2
Juuka	710	12,7	1 015	22,3	1	26,1	1 865	41,0	1
Juupajoki	228	10,9	440	19,8	2	23,2	778	34,9	2
Juva	912	13,1	1 356	21,6	2	26,3	2 396	38,1	2
Jyväskylä	8 445	6,5	18 461	12,4	5	14,4	33 716	22,6	5
Jämijärvi	266	13,0	353	20,1	2	24,0	595	33,8	2
Jämsä	2 443	10,8	4 195	20,0	2	22,7	7 360	35,1	2
Järvenpää	1 853	4,8	5 425	12,1	5	12,2	10 350	23,2	5
Kaarina	1 993	6,4	4 990	13,2	5	15,5	9 081	24,0	5
Kaavi	446	13,2	661	21,4	2	26,9	1 163	37,7	2
Kajaani	3 143	8,2	5 939	15,3	4	17,5	10 615	27,4	4
Kalajoki	1 125	9,0	2 257	16,4	4	18,9	4 001	29,0	4
Kangasala	1 968	6,6	4 770	12,5	5	15,7	8 487	22,2	5
Kangasniemi	836	14,0	1 286	24,3	1	28,5	2 295	43,3	1
Kankaanpää	1 090	9,0	2 047	18,1	3	19,5	3 629	32,1	3
Kannonkoski	250	15,9	309	19,8	2	29,0	554	35,5	2
Kannus	518	9,0	922	17,5	3	17,7	1 664	31,5	3
Karjajoki	231	15,2	302	22,2	2	27,2	529	38,8	2
Karjalohja	153	10,2	290	15,7	4	21,4	601	32,6	3
Karkkila	831	9,0	1 536	14,7	4	18,6	2 728	26,1	4
Karstula	555	12,3	932	24,0	1	25,0	1 612	41,6	1
Karvia	368	13,9	487	21,1	2	26,5	826	35,9	2
Kaskinen	133	9,3	433	27,9	1	24,4	708	45,7	1
Kauhajoki	1 374	9,6	2 578	18,3	3	19,4	4 437	31,5	3
Kauhava	1 987	11,5	2 971	18,2	3	21,8	5 138	31,6	3
Kauniainen	770	8,9	1 434	14,9	4	19,4	2 558	26,6	4
Kaustinen	397	9,2	597	14,4	4	18,5	1 085	26,1	4
Keitele	343	13,5	541	24,0	1	26,0	927	41,2	1
Kemi	2 211	9,8	3 840	17,2	3	20,0	6 735	30,2	3
Kemijärvi	1 121	13,3	1 709	27,3	1	28,2	2 850	45,6	1
Keminmaa	659	7,7	1 429	16,5	4	17,0	2 536	29,2	4
Kemiönsaari	939	13,1	1 504	21,3	2	25,9	2 618	37,1	2
Kempele	558	3,5	2 078	10,4	5	10,1	3 989	19,9	5
Kerava	1 699	5,0	5 506	12,7	5	13,4	10 108	23,3	5
Kerimäki	618	11,0	1 046	21,0	2	23,7	1 839	36,8	2
Kesälahti	342	14,2	531	25,0	1	28,8	932	43,8	1
Keuruu	1 288	12,1	2 187	21,9	2	24,2	3 720	37,2	2
Kihniö	294	13,2	445	22,8	1	24,4	818	41,8	1
Kiikoinen	161	12,7	247	17,5	3	23,8	437	30,9	3
Kiiminki	402	3,1	1 311	8,1	5	8,6	2 565	15,8	5
Kinnula	214	11,8	361	21,8	2	23,3	629	38,0	2
Kirkkonummi	1 416	3,8	4 830	9,7	5	10,8	9 452	18,9	5
Kitsee	1 039	11,2	1 944	23,6	1	23,8	3 379	40,9	1
Kittilä	537	8,7	893	13,3	5	17,6	1 768	26,4	4

Kunta	Yli 75v määrä 2010	Yli 75v osuus väestöstä 2010 %	Yli 75v määrä 2030	Yli 75v osuus väestöstä 2030 %	Yli 75v osuus kvin- tiili (5=pa- ras kvintili, 1=huonoin kvintili)	Yli 65v osuus väestöstä 2010 %	Yli 65v määrä 2030	Yli 65v osuus väestöstä 2030 %	Yli 65v osuus kvin- tiili (5=pa- ras kvintili, 1=huonoin kvintili)
Kiuruvesi	1 166	12,7	1 523	19,0	3	23,6	2 759	34,4	2
Kivijärvi	183	13,4	282	25,7	1	30,1	488	44,4	1
Kokemäki	955	12,0	1 583	21,2	2	24,4	2 697	36,1	2
Kokkola	3 657	7,9	7 517	14,6	4	17,1	12 944	25,2	5
Kolari	328	8,5	671	16,7	3	20,6	1 251	31,1	3
Konnevesi	389	13,1	562	21,3	2	25,1	1 013	38,3	2
Kontiolahti	690	5,0	1 795	10,5	5	12,0	3 567	20,9	5
Korsnäs	301	13,3	388	15,7	4	23,7	686	27,8	4
Koski tl	330	13,5	505	21,6	2	26,7	860	36,9	2
Kotka	5 389	9,8	9 574	16,9	3	20,7	16 641	29,4	4
Kouvola	8 602	9,8	15 393	18,6	3	20,9	27 151	32,8	3
Kristiinankaupunki	974	13,6	1 635	25,8	1	26,3	2 706	42,8	1
Kruunupyö	740	11,0	1 143	16,8	3	20,7	1 955	28,8	4
Kuhmo	1 096	11,5	1 959	24,9	1	25,2	3 363	42,8	1
Kuhmoinen	448	17,5	633	28,8	1	34,1	1 074	48,9	1
Kuopio	7 384	7,6	7 441	7,7	5	16,1	26 168	27,2	4
Kuortane	543	13,8	712	19,7	2	25,6	1 175	32,5	3
Kurikka	1 562	10,7	2 636	19,5	2	21,0	4 468	33,0	3
Kustavi	125	14,3	191	22,9	1	29,4	348	41,7	1
Kuusamo	1 417	8,6	2 818	17,9	3	19,2	5 291	33,5	3
Kyyjärvi	192	12,7	299	22,5	1	24,5	549	41,3	1
Kärkölä	398	8,2	839	16,3	4	18,7	1 495	29,0	4
Kärsämäki	274	9,5	512	19,0	3	21,2	932	34,6	2
Köyliö	319	11,3	501	18,1	3	23,2	898	32,5	3
Lahti	8 624	8,5	18 058	16,3	4	19,0	31 547	28,5	4
Laihia	705	9,0	1 400	16,2	4	17,8	2 381	27,6	4
Laitila	841	10,0	1 324	15,7	4	20,8	2 373	28,2	4
Lapinjärvi	310	10,8	513	16,2	4	22,6	956	30,1	3
Lapinlahti	1 140	10,9	1 768	17,2	3	21,0	3 239	31,4	3
Lappajärvi	477	13,9	668	24,5	1	26,9	1 141	41,9	1
Lappeenranta	6 428	8,9	11 853	16,0	4	18,8	20 904	28,1	4
Lapua	1 455	10,1	2 297	15,2	4	19,5	3 995	26,5	4
Laukaa	1 225	6,8	2 646	12,4	5	14,9	5 065	23,7	5
Lavia	312	15,6	430	22,9	1	27,7	730	39,0	2
Lemi	283	9,2	484	16,5	4	19,9	910	31,0	3
Lempäälä	1 152	5,6	2 599	9,3	5	12,8	4 890	17,5	5
Leppävirta	1 154	10,9	1 947	19,0	3	23,1	3 582	34,9	2
Lestijärvi	115	13,5	147	20,6	2	23,3	288	40,3	1
Lieksa	1 634	12,9	2 577	27,7	1	26,8	4 431	47,6	1
Lieto	1 013	6,2	2 339	12,5	5	14,2	4 279	22,8	5
Liminka	335	3,7	708	5,0	5	7,9	1 456	10,2	5
Liperi	919	7,5	1 914	13,8	5	16,6	3 624	26,1	4
Lohja	2 613	6,6	6 782	14,7	4	16,0	12 253	26,5	4
Loimaa	2 063	12,2	3 356	19,6	2	23,4	5 837	34,2	2
Loppi	661	8,0	1 306	13,7	5	18,4	2 440	25,6	4
Loviisa	1 636	10,5	3 157	18,2	3	21,7	5 721	33,0	3
Luhanka	165	19,9	190	25,4	1	37,2	327	43,7	1
Lumijoki	150	7,5	281	11,7	5	14,3	533	22,2	5
Luoto	266	5,5	601	9,9	5	12,3	1 124	18,5	5
Luumäki	665	12,9	1 112	22,5	1	25,6	1 940	39,2	1
Luvia	284	8,5	619	18,2	3	19,7	1 028	30,3	3
Länsi-Turunmaa	1 489	9,6	2 884	17,2	3	20,4	5 052	30,1	3
Maalahti	703	12,5	1 075	17,4	3	23,6	1 805	29,3	4
Maaninka	389	10,1	594	14,7	4	21,5	1 150	28,5	4
Marttila	225	11,3	323	15,8	4	23,2	544	26,7	4

Kunta	Yli 75v määrä 2010	Yli 75v osuus väestöstä 2010 %	Yli 75v määrä 2030	Yli 75v osuus väestöstä 2030 %	Yli 75v osuus kvin- tiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	Yli 65v osuus väestöstä 2010 %	Yli 65v määrä 2030	Yli 65v osuus väestöstä 2030 %	Yli 65v osuus kvin- tiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Masku	471	5,0	1 331	10,4	5	12,9	2 596	20,2	5
Merijärvi	123	10,2	162	16,7	3	18,1	301	31,1	3
Merikarvia	521	15,6	689	22,8	1	28,0	1 203	39,8	1
Miehikkälä	340	15,4	400	21,2	2	29,4	674	35,7	2
Mikkeli	4 419	9,1	8 446	17,6	3	19,6	14 844	30,9	3
Muhos	624	7,0	1 070	10,0	5	14,0	2 104	19,6	5
Multia	341	18,0	359	21,2	2	29,4	623	36,7	2
Muonio	192	8,0	409	18,1	3	20,1	722	32,0	3
Mustasaari	1 559	8,4	3 085	13,6	5	17,4	5 358	23,6	5
Muurame	437	4,7	1 313	11,5	5	12,5	2 483	21,8	5
Mynämäki	793	9,9	1 337	15,9	4	19,7	2 467	29,4	4
Myrskylä	203	10,1	397	17,4	3	21,9	706	31,0	3
Mäntsälä	1 196	6,0	2 982	11,2	5	13,8	5 784	21,7	5
Mänttä-Vilppula	1 418	12,4	2 341	22,4	1	24,6	3 888	37,2	2
Mäntyharju	831	12,9	1 442	25,0	1	26,6	2 555	44,4	1
Naantali	1 394	7,4	3 482	16,2	4	17,4	6 345	29,5	4
Nakkila	538	9,3	997	18,1	3	21,1	1 670	30,4	3
Nastola	912	6,1	2 395	14,4	4	15,6	4 211	25,3	5
Nilsia	735	11,2	1 230	19,6	2	23,7	2 215	35,3	2
Nivala	950	8,6	1 589	14,4	4	17,0	2 707	24,6	5
Nokia	2 167	6,8	4 638	11,4	5	15,3	8 668	21,2	5
Nousiainen	338	6,9	651	10,8	5	14,0	1 198	19,9	5
Nummi-Pusula	567	9,2	1 000	14,7	4	19,9	1 902	27,9	4
Nurmes	1 089	12,8	1 723	23,5	1	25,9	3 016	41,2	1
Nurmijärvi	1 653	4,1	5 042	10,2	5	11,6	9 748	19,8	5
Närpiö	1 326	14,1	1 712	18,9	3	25,8	2 829	31,2	3
Orimattila	1 455	8,9	2 846	15,4	4	18,9	5 073	27,4	4
Oripää	165	11,7	273	16,6	4	21,4	488	29,6	4
Orivesi	1 092	11,4	1 702	16,0	4	22,8	3 095	29,2	4
Oulainen	792	10,0	1 378	17,8	3	19,4	2 383	30,9	3
Oulu	8 277	5,8	18 992	11,6	5	12,8	35 751	21,9	5
Oulunsalo	280	2,9	1 040	8,8	5	8,9	1 947	16,5	5
Outokumpu	825	11,1	1 461	21,7	2	23,5	2 549	37,8	2
Padasjoki	480	14,0	767	24,7	1	29,2	1 330	42,9	1
Paimio	781	7,5	1 634	14,0	5	16,1	2 862	24,6	5
Paltamo	444	11,4	713	19,5	2	23,5	1 307	35,7	2
Parikkala	844	14,6	1 314	24,9	1	29,3	2 254	42,8	1
Parkano	785	11,2	1 436	22,2	2	23,6	2 385	36,9	2
Pedersören kunta	762	7,0	1 465	11,6	5	14,5	2 577	20,4	5
Pelkosenniemi	131	13,0	221	26,8	1	26,5	392	47,5	1
Pello	548	13,8	792	26,5	1	28,1	1 349	45,2	1
Perho	260	8,9	432	15,8	4	17,4	714	26,1	4
Pertunmaa	283	14,6	384	21,1	2	28,8	705	38,7	2
Petäjävesi	379	9,4	661	13,8	5	19,4	1 249	26,1	4
Pieksämäki	2 406	12,1	3 953	22,3	1	24,2	6 977	39,3	1
Pielavesi	768	15,1	1 043	24,5	1	28,2	1 751	41,2	1
Pietarsaari	1 978	10,1	3 312	16,2	4	21,1	5 585	27,3	4
Pihtipudas	522	11,4	748	18,8	3	23,8	1 338	33,7	2
Pirkkala	824	4,8	2 473	10,8	5	13,2	4 667	20,4	5
Polvijärvi	538	11,2	875	20,5	2	22,3	1 576	36,9	2
Pomarkku	325	13,2	437	18,1	3	25,7	790	32,7	3
Pori	7 908	9,5	14 701	17,4	3	20,4	25 197	29,9	3
Pornainen	234	4,6	581	8,4	5	10,6	1 207	17,4	5
Porvoo	3 288	6,7	7 493	13,2	5	15,5	13 657	24,1	5
Posio	419	10,8	824	25,1	1	25,7	1 427	43,5	1

Kunta	Yli 75v määrä 2010	Yli 75v osuus väestöstä 2010 %	Yli 75v määrä 2030	Yli 75v osuus väestöstä 2030 %	Yli 75v osuus kvin- tiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	Yli 65v osuus väestöstä 2010 %	Yli 65v määrä 2030	Yli 65v osuus väestöstä 2030 %	Yli 65v osuus kvin- tiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Pudasjärvi	961	10,9	1 570	20,4	2	22,9	2 834	36,9	2
Pukkila	167	8,3	332	14,2	4	19,0	646	27,7	4
Punkaharju	505	13,5	839	23,3	1	27,4	1 506	41,9	1
Punkalaidun	507	15,5	674	21,5	2	28,7	1 138	36,3	2
Puolanka	399	13,0	598	25,2	1	27,0	1 048	44,1	1
Puumala	381	15,4	630	28,0	1	30,4	1 128	50,1	1
Pyhtää	514	9,6	814	16,0	4	20,2	1 508	29,7	4
Pyhäjoki	346	10,2	568	18,3	3	20,0	953	30,7	3
Pyhäjärvi	761	12,8	1 157	20,8	2	25,4	1 987	35,7	2
Pyhäntä	128	7,8	239	17,4	3	16,4	443	32,2	3
Pyhäranta	192	8,6	404	18,3	3	20,3	716	32,4	3
Pälkäne	773	11,1	1 391	16,4	4	23,0	2 657	31,2	3
Pöytyä	864	10,2	1 406	15,5	4	20,3	2 501	27,5	4
Raahe	1 386	6,1	3 736	15,9	4	15,4	6 104	26,0	4
Raasepori	2 857	9,8	5 341	16,7	3	21,0	9 680	30,3	3
Raisio	1 878	7,7	4 353	15,8	4	17,1	7 963	28,9	4
Rantasalmi	560	14,0	836	23,9	1	26,6	1 477	42,2	1
Ranua	419	9,7	641	18,2	3	19,6	1 227	34,9	2
Rauma	3 741	9,4	6 799	18,1	3	19,9	11 329	30,2	3
Rautalampi	493	14,2	673	21,7	2	27,3	1 141	36,8	2
Rautavaara	274	14,6	389	25,3	1	31,4	683	44,5	1
Rautjärvi	569	14,5	870	26,4	1	28,1	1 462	44,4	1
Reisjärvi	275	9,2	454	17,7	3	20,2	803	31,4	3
Riihimäki	2 235	7,8	4 951	14,0	5	16,5	8 946	25,2	5
Ristiina	514	10,5	862	18,5	3	23,5	1 528	32,8	3
Ristijärvi	278	18,4	350	24,8	1	30,1	637	45,1	1
Rovaniemi	4 132	6,9	8 474	12,6	5	15,1	16 309	24,3	5
Ruokolahti	744	13,1	1 101	21,4	2	26,3	1 908	37,0	2
Ruovesi	747	14,8	1 057	22,5	1	28,1	1 851	39,4	1
Rusko	335	5,8	790	12,0	5	13,4	1 499	22,8	5
Rääkkylä	361	14,1	514	24,0	1	27,8	937	43,7	1
Saarijärvi	1 263	11,9	1 916	19,9	2	23,8	3 417	35,6	2
Salla	631	15,2	856	26,2	1	28,6	1 468	45,0	1
Salo	5 098	9,2	9 899	15,9	4	19,4	17 798	28,7	4
Sastamala	2 726	11,1	4 606	18,3	3	22,2	8 078	32,0	3
Sauvo	278	9,1	597	15,6	4	18,8	1 108	29,0	4
Savitaipale	617	16,0	884	25,0	1	30,4	1 553	44,0	1
Savonlinna	3 050	11,0	5 306	20,6	2	22,8	9 236	35,8	2
Savukoski	136	11,5	219	22,1	2	24,9	428	43,1	1
Seinäjoki	4 142	7,2	9 036	13,1	5	15,6	16 289	23,6	5
Sievi	389	7,3	686	12,9	5	14,7	1 204	22,7	5
Siikainen	236	14,3	298	23,3	1	28,2	494	38,7	2
Siikajoki	462	8,1	761	13,2	5	16,3	1 416	24,6	5
Siikalatva	720	11,7	1 074	19,0	3	23,6	1 884	33,3	3
Siilinjärvi	1 184	5,6	3 311	14,5	4	14,3	6 008	26,4	4
Simo	330	9,5	601	18,4	3	21,9	1 068	32,7	3
Sipoo	1 136	6,2	2 226	9,1	5	14,5	4 679	19,1	5
Siuntio	271	4,4	899	10,1	5	12,4	1 768	19,8	5
Sodankylä	802	9,1	1 533	20,4	2	20,5	2 834	37,7	2
Soini	302	12,6	414	20,8	2	24,9	735	36,9	2
Somero	1 208	12,9	1 974	21,9	2	26,0	3 453	38,4	2
Sonkajärvi	574	12,3	923	22,1	2	23,8	1 666	39,9	1
Sotkamo	1 058	9,9	1 857	16,7	3	20,4	3 428	30,9	3
Sulkava	445	15,1	604	25,1	1	30,0	1 061	44,1	1
Suomenniemi	121	15,0	159	22,4	1	30,0	296	41,7	1

Kunta	Yli 75v määrä 2010	Yli 75v osuus väestöstä 2010 %	Yli 75v määrä 2030	Yli 75v osuus väestöstä 2030 %	Yli 75v osuus kvin- tiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)	Yli 65v osuus väestöstä 2010 %	Yli 65v määrä 2030	Yli 65v osuus väestöstä 2030 %	Yli 65v osuus kvin- tiili (5=pa- ras kvintiili, 1=huonoin kvintiili)
Suomussalmi	1 191	13,0	1 807	24,1	1	25,5	3 157	42,1	1
Suonenjoki	978	12,9	1 616	22,5	1	25,4	2 800	39,1	2
Sysmä	669	15,5	1 057	25,0	1	31,5	1 860	43,9	1
Säkylä	504	10,7	818	18,9	3	22,1	1 397	32,3	3
Taipalsaari	371	7,6	870	16,5	4	17,7	1 624	30,8	3
Taivalkoski	390	8,7	733	19,2	2	20,0	1 348	35,3	2
Taivassalo	230	13,5	376	22,0	2	26,1	684	40,0	1
Tammela	679	10,3	1 058	14,7	4	19,6	2 043	28,4	4
Tampere	16 328	7,7	31 238	13,1	5	16,3	55 688	23,3	5
Tarvasjoki	182	9,4	338	15,5	4	18,0	599	27,4	4
Tervo	269	15,8	329	23,5	1	28,1	606	43,2	1
Tervola	472	13,7	618	19,9	2	26,3	1 132	36,5	2
Teuva	828	14,0	1 118	21,0	2	26,0	1 838	34,4	2
Tohmajärvi	544	10,9	915	20,4	2	23,7	1 648	36,8	2
Toholampi	345	9,9	590	17,3	3	20,1	986	28,9	4
Toivakka	237	9,8	408	15,8	4	21,2	739	28,7	4
Tornio	1 656	7,4	3 440	14,3	4	15,5	6 101	25,4	4
Turku	15 714	8,9	26 691	14,6	4	18,1	46 151	25,2	5
Tuusniemi	361	12,6	622	23,7	1	26,6	1 157	44,2	1
Tuusula	1 602	4,3	4 747	10,5	5	11,9	9 254	20,4	5
Tyrnävä	342	5,3	588	7,1	5	10,6	1 219	14,7	5
Töysä	315	10,0	532	15,0	4	19,5	991	28,0	4
Uilvila	1 081	7,9	2 259	17,3	3	19,3	3 759	28,7	4
Urkala	670	12,6	1 021	18,8	3	25,2	1 760	32,4	3
Utajärvi	356	11,9	521	20,0	2	22,1	998	38,3	2
Utsjoki	123	9,5	293	21,4	2	22,3	564	41,1	1
Uurainen	245	7,1	476	11,2	5	15,9	866	20,4	5
Uusikaarlepyy	805	10,8	1 291	16,3	4	21,1	2 147	27,1	4
Uusikaupunki	1 456	9,2	3 404	22,9	1	21,0	5 840	39,4	1
Vaala	451	13,4	681	23,3	1	26,3	1 226	41,9	1
Vaasa	4 908	8,2	8 421	12,8	5	17,1	14 598	22,2	5
Valkeakoski	1 973	9,5	3 707	17,4	3	20,4	6 191	29,0	4
Valtimo	344	14,0	469	24,6	1	26,8	814	42,7	1
Vantaa	8 842	4,4	25 566	10,5	5	12,1	48 316	19,9	5
Varkaus	2 418	10,6	4 110	20,6	2	21,6	7 241	36,4	2
Vehmaa	272	11,4	412	16,3	4	22,5	751	29,8	3
Vesanto	407	16,8	492	24,5	1	30,5	864	43,0	1
Vesilahti	335	7,7	564	8,5	5	15,4	1 133	17,1	5
Veteli	400	11,5	574	18,6	3	22,0	953	30,9	3
Viermä	444	11,2	642	16,8	3	21,6	1 167	30,5	3
Vihanti	378	12,2	505	17,0	3	21,9	913	30,7	3
Vihti	1 387	4,9	4 237	11,4	5	12,4	8 043	21,7	5
Viitasaari	965	13,5	1 603	23,6	1	26,7	2 774	40,8	1
Vimpeli	367	11,3	512	16,6	4	21,2	908	29,4	4
Virolahti	431	12,3	610	18,5	3	24,2	1 110	33,7	2
Virrat	1 018	13,5	1 611	22,5	1	26,3	2 729	38,1	2
Vähäkyrö	407	8,6	754	14,9	4	17,6	1 281	25,4	4
Vöyri	832	12,4	1 044	15,7	4	22,7	1 817	27,3	4
Yli-Ii	223	10,2	276	14,8	4	20,3	533	28,5	4
Ylitornio	693	14,6	958	23,4	1	27,8	1 689	41,2	1
Ylivieska	988	7,0	1 997	12,5	5	15,3	3 642	22,8	5
Ylöjärvi	1 761	5,8	4 149	10,1	5	13,8	8 140	19,8	5
Ypäjä	294	11,5	424	15,8	4	20,8	773	28,8	4
Ähtäri	747	11,5	1 263	20,8	2	22,4	2 192	36,1	2
Äänekoski	1 799	8,9	3 621	18,2	3	19,7	6 399	32,2	3

Lähde: Tilastokeskus

LIITE 4. Kuntien taloustietoja tilinpäätöksistä 2010

Kunta	Maakunta	Tulovero- prosentti	Suhteellinen velkaan- tuneisuus*	Taseen kertynyt yli/alijäämä €/asukas	Valtionosuus tulopohjasta % **
KOKO MAA		18,97	44,5	1 310	20,9
Akaa	Pirkanmaa	19,75	42,5	185	26,2
Alajärvi	Etelä-Pohjanmaa	20,50	28,8	-76	31,2
Alavieska	Pohjois-Pohjanmaa	21,00	60,2	-741	47,3
Alavus	Etelä-Pohjanmaa	19,75	41,0	767	40,7
Asikkala	Päijät-Häme	20,00	27,0	164	32,2
Askola	Uusimaa	18,75	55,9	472	24,0
Aura	Varsinais-Suomi	20,25	68,5	-105	26,1
Enonkoski	Etelä-Savo	19,75	12,0	2 765	41,3
Enontekiö	Lappi	20,50	36,2	-50	49,1
Espoo	Uusimaa	17,75	26,9	3 734	1,4
Eura	Satakunta	19,50	24,9	542	30,1
Eurajoki	Satakunta	18,00	24,3	6 660	11,7
Evijärvi	Etelä-Pohjanmaa	21,00	31,8	-598	45,3
Forssa	Kanta-Häme	19,50	42,9	450	29,8
Haapajärvi	Pohjois-Pohjanmaa	21,00	84,8	-162	45,0
Haapavesi	Pohjois-Pohjanmaa	20,75	33,4	499	28,8
Hailuoto	Pohjois-Pohjanmaa	19,25	28,3	2 977	40,1
Halsua	Keski-Pohjanmaa	20,50	57,4	27	45,7
Hamina	Kymenlaakso	20,00	75,5	176	23,4
Hankasalmi	Keski-Suomi	20,00	19,6	185	42,0
Hanko	Uusimaa	20,75	87,9	-1 238	16,6
Harjavalta	Satakunta	18,75	9,0	2 347	20,7
Hartola	Päijät-Häme	20,50	51,4	-55	41,4
Hattula	Kanta-Häme	19,25	50,6	332	22,9
Haukipudas	Pohjois-Pohjanmaa	19,75	69,5	-103	29,9
Hausjärvi	Kanta-Häme	20,00	53,4	565	28,0
Heinola	Päijät-Häme	21,00	57,7	405	24,8
Heinävesi	Etelä-Savo	20,50	23,4	1 339	41,9
Helsinki	Uusimaa	17,50	42,8	3 922	4,8
Hirvensalmi	Etelä-Savo	19,50	24,0	616	43,0
Hollola	Päijät-Häme	19,75	28,9	848	15,3
Honkajoki	Satakunta	20,25	38,1	-761	35,9
Huittinen	Satakunta	19,75	30,5	574	34,7
Humppila	Kanta-Häme	20,25	46,1	-103	41,9
Hyrynsalmi	Kainuu	20,25	22,0	-366	51,1
Hyvinkää	Uusimaa	19,25	41,7	709	17,1
Hämeenkoski	Päijät-Häme	19,75	72,1	1 025	38,0
Hämeenkyrö	Pirkanmaa	20,00	25,0	496	33,1
Hämeenlinna	Kanta-Häme	19,00	51,3	-68	22,3
Ii	Pohjois-Pohjanmaa	20,50	54,9	-198	40,7
Iisalmi	Pohjois-Savo	19,50	32,5	-22	31,8
Iitti	Kymenlaakso	18,50	25,7	439	36,0
Ikaalinen	Pirkanmaa	19,75	34,5	-175	35,3
Ilmajoki	Etelä-Pohjanmaa	19,50	55,9	1 089	36,6
Ilomantsi	Pohjois-Karjala	19,75	28,4	791	45,9
Imatra	Etelä-Karjala	19,50	50,2	963	23,4

Kunta	Maakunta	Tulovero- prosentti	Suhteellinen velkaan- tuneisuus*	Taseen kertynyt yli/alijäämä €/asukas	Valtionosuus tulopohjasta % **
Inari	Lappi	19,00	47,0	685	40,1
Inkoo	Uusimaa	20,75	59,6	197	17,8
Isojoki	Etelä-Pohjanmaa	20,50	14,3	898	48,9
Isokyrö	Pohjanmaa	20,25	29,3	750	40,8
Jalasjärvi	Etelä-Pohjanmaa	19,50	17,2	1 930	41,2
Janakkala	Kanta-Häme	19,50	53,5	186	23,1
Joensuu	Pohjois-Karjala	19,50	32,8	255	30,0
Jokioinen	Kanta-Häme	20,50	42,4	415	28,6
Joroinen	Etelä-Savo	19,00	42,1	529	25,5
Joutsa	Keski-Suomi	19,50	54,6	78	39,4
Juankoski	Pohjois-Savo	20,00	75,2	-313	35,7
Juuka	Pohjois-Karjala	19,25	12,2	1 301	46,7
Juupajoki	Pirkanmaa	19,00	32,7	311	37,6
Juva	Etelä-Savo	19,75	32,9	90	30,3
Jyväskylä	Keski-Suomi	19,00	51,1	1 163	18,9
Jämijärvi	Satakunta	19,75	36,8	0	50,3
Jämsä	Keski-Suomi	21,00	38,8	282	24,3
Järvenpää	Uusimaa	19,00	29,3	1 331	11,3
Kaarina	Varsinais-Suomi	18,50	54,3	512	16,2
Kaavi	Pohjois-Savo	20,00	26,7	-18	50,6
Kajaani	Kainuu	20,00	36,5	-348	29,3
Kalajoki	Pohjois-Pohjanmaa	19,00	54,1	654	33,3
Kangasala	Pirkanmaa	20,00	46,8	1 172	19,1
Kangasniemi	Etelä-Savo	19,50	41,6	520	45,4
Kankaanpää	Satakunta	20,00	43,0	155	33,7
Kannonkoski	Keski-Suomi	19,50	55,3	4 853	38,8
Kannus	Keski-Pohjanmaa	19,50	20,1	1 070	41,1
Karjajoki	Etelä-Pohjanmaa	20,00	28,6	861	46,1
Karjalohja	Uusimaa	19,75	35,0	670	29,4
Karkkila	Uusimaa	20,25	87,4	-157	26,3
Karstula	Keski-Suomi	18,50	55,7	-85	44,8
Karvia	Satakunta	19,00	8,0	3 224	45,3
Kaskinen	Pohjanmaa	20,00	38,9	8 794	1,4
Kauhajoki	Etelä-Pohjanmaa	21,00	46,2	-280	29,7
Kauhava	Etelä-Pohjanmaa	19,75	30,9	344	39,8
Kauniainen	Uusimaa	16,50	12,8	4 142	4,0
Kaustinen	Keski-Pohjanmaa	20,50	64,2	-173	32,9
Keitele	Pohjois-Savo	18,50	27,2	447	44,0
Kemi	Lappi	20,75	70,6	-455	26,2
Kemijärvi	Lappi	19,50	52,6	6	40,4
Keminmaa	Lappi	20,75	34,2	886	26,8
Kemiönsaari	Varsinais-Suomi	19,75	57,3	886	37,4
Kempele	Pohjois-Pohjanmaa	19,50	29,8	249	21,8
Kerava	Uusimaa	18,75	36,7	2 086	10,0
Kerimäki	Etelä-Savo	20,75	49,1	-689	39,6
Kesälahti	Pohjois-Karjala	21,00	51,8	-1 029	44,3
Keuruu	Keski-Suomi	19,75	40,9	507	33,3
Kihniö	Pirkanmaa	19,75	27,4	1 133	39,9
Kiikoinen	Satakunta	19,00	16,9	986	45,2
Kiiminki	Pohjois-Pohjanmaa	20,00	68,3	750	29,1
Kinnula	Keski-Suomi	19,50	48,8	2 044	47,4
Kirkkonummi	Uusimaa	19,00	56,7	770	10,9
Kitee	Pohjois-Karjala	20,75	29,2	-851	19,6
Kittilä	Lappi	19,00	56,8	883	36,4
Kiuruvesi	Pohjois-Savo	19,75	43,1	488	45,2
Kivijärvi	Keski-Suomi	19,50	23,1	745	52,3

Kunta	Maakunta	Tulovero- prosentti	Suhteellinen velkaan- tuneisuus*	Taseen kertynyt yli/alijäämä €/asukas	Valtionosuus tulopohjasta % **
Kokemäki	Satakunta	19,75	39,0	177	36,2
Kokkola	Keski-Pohjanmaa	19,75	63,3	395	19,0
Kolari	Lappi	20,00	44,6	568	36,7
Konnevesi	Keski-Suomi	19,50	31,1	1 870	42,4
Kontiolahti	Pohjois-Karjala	19,00	61,6	902	30,7
Korsnäs	Pohjanmaa	19,75	20,5	1 815	41,0
Koski tl	Varsinais-Suomi	19,00	19,0	813	42,5
Kotka	Kymenlaakso	19,50	78,1	-80	20,9
Kouvola	Kymenlaakso	19,00	36,3	33	27,5
Kristiinankaupunki	Pohjanmaa	20,00	43,3	415	38,4
Kruunupyö	Pohjanmaa	19,50	37,1	744	39,9
Kuhmo	Kainuu	20,25	28,8	45	42,9
Kuhmoinen	Keski-Suomi	19,75	26,3	967	45,7
Kuopio	Pohjois-Savo	19,50	42,6	178	20,7
Kuortane	Etelä-Pohjanmaa	19,50	11,2	900	44,9
Kurikka	Etelä-Pohjanmaa	18,00	24,9	2 965	37,8
Kustavi	Varsinais-Suomi	19,25	26,4	1 070	36,0
Kuusamo	Pohjois-Pohjanmaa	19,50	31,4	468	38,1
Kyyjärvi	Keski-Suomi	19,00	68,1	2 285	45,0
Kärkölä	Päijät-Häme	20,25	44,6	-87	30,6
Kärsämäki	Pohjois-Pohjanmaa	20,75	82,0	-375	54,8
Köyliö	Satakunta	20,00	21,6	-145	36,3
Lahti	Päijät-Häme	19,00	74,7	1 143	23,7
Laihia	Pohjanmaa	19,50	23,1	619	30,1
Laitila	Varsinais-Suomi	19,75	30,3	554	32,1
Lapinjärvi	Uusimaa	19,00	22,3	375	32,7
Lapinlahti	Pohjois-Savo	18,50	35,9	835	38,7
Lappajärvi	Etelä-Pohjanmaa	20,00	26,7	82	46,4
Lappeenranta	Etelä-Karjala	19,50	65,4	715	21,5
Lapua	Etelä-Pohjanmaa	19,50	42,7	1 146	37,3
Laukaa	Keski-Suomi	19,50	40,0	-23	31,7
Lavia	Satakunta	20,50	38,6	-1 834	43,0
Lemi	Etelä-Karjala	19,50	14,5	225	35,7
Lempäälä	Pirkanmaa	20,00	42,0	825	19,2
Leppävirta	Pohjois-Savo	19,00	18,5	699	34,5
Lestijärvi	Keski-Pohjanmaa	20,00	43,7	1 700	43,3
Lieksa	Pohjois-Karjala	19,50	23,2	992	39,8
Lieto	Varsinais-Suomi	18,50	49,7	461	20,5
Liminka	Pohjois-Pohjanmaa	19,50	32,7	567	42,3
Liperi	Pohjois-Karjala	20,00	42,5	-71	27,8
Lohja	Uusimaa	19,50	35,9	528	17,7
Loimaa	Varsinais-Suomi	20,50	45,3	125	35,4
Loppi	Kanta-Häme	20,00	56,8	498	30,9
Loviisa	Uusimaa	19,50	33,3	87	21,7
Luhanka	Keski-Suomi	19,00	37,2	669	45,3
Lumijoki	Pohjois-Pohjanmaa	20,50	44,5	701	46,0
Luoto	Pohjanmaa	18,50	52,4	1 943	43,0
Luumäki	Etelä-Karjala	18,00	9,2	2 553	36,5
Luvia	Satakunta	19,00	38,9	420	26,0
Länsi-Turunmaa	Varsinais-Suomi	19,25	49,4	292	27,5
Maalahti	Pohjanmaa	19,75	39,8	621	38,8
Maaninka	Pohjois-Savo	19,00	47,3	-32	36,8
Marttila	Varsinais-Suomi	19,25	19,8	1 804	35,6
Masku	Varsinais-Suomi	17,50	66,0	208	18,7
Merijärvi	Pohjois-Pohjanmaa	20,00	57,2	1 906	51,8
Merikarvia	Satakunta	19,50	18,6	1 501	47,4

Kunta	Maakunta	Tulovero- prosentti	Suhteellinen velkaan- tuneisuus*	Taseen kertynyt yli/alijäämä €/asukas	Valtionosuus tulopohjasta % **
Miehikkälä	Kymenlaakso	19,50	14,8	1 814	30,8
Mikkeli	Etelä-Savo	19,50	60,0	126	25,0
Muhos	Pohjois-Pohjanmaa	19,50	50,1	-33	35,4
Multia	Keski-Suomi	19,75	41,3	-307	46,2
Muonio	Lappi	20,50	51,0	-260	42,7
Mustasaari	Pohjanmaa	19,25	41,8	589	23,2
Muurame	Keski-Suomi	19,50	51,1	527	20,5
Mynämäki	Varsinais-Suomi	19,00	27,0	999	34,7
Myrskylä	Uusimaa	20,00	18,5	654	40,3
Mäntsälä	Uusimaa	19,75	52,0	741	21,7
Mänttä-Vilppula	Pirkanmaa	20,50	31,7	2	29,6
Mäntyharju	Etelä-Savo	19,00	41,8	93	36,9
Naantali	Varsinais-Suomi	17,25	50,2	2 067	13,4
Nakkila	Satakunta	19,75	20,5	637	33,3
Nastola	Päijät-Häme	19,75	44,1	110	23,0
Nilsia	Pohjois-Savo	20,00	56,5	-122	38,4
Nivala	Pohjois-Pohjanmaa	20,50	76,3	12	43,4
Nokia	Pirkanmaa	19,75	47,6	637	19,5
Nousiainen	Varsinais-Suomi	19,50	34,4	231	33,6
Nummi-Pusula	Uusimaa	20,50	29,1	-161	32,4
Nurmes	Pohjois-Karjala	19,50	24,5	585	44,9
Nurmijärvi	Uusimaa	18,75	54,8	1 193	13,3
Närpiö	Pohjanmaa	20,00	31,4	313	39,4
Orimattila	Päijät-Häme	19,75	39,9	13	36,4
Oripää	Varsinais-Suomi	19,00	19,5	1 141	37,2
Orivesi	Pirkanmaa	20,00	37,4	1 098	36,8
Oulainen	Pohjois-Pohjanmaa	21,00	52,7	86	35,1
Oulu	Pohjois-Pohjanmaa	19,00	38,9	3 915	13,0
Oulunsalo	Pohjois-Pohjanmaa	20,50	59,4	354	27,2
Outokumpu	Pohjois-Karjala	20,50	40,4	-222	39,0
Padasjoki	Päijät-Häme	19,50	59,8	333	42,5
Paimio	Varsinais-Suomi	19,50	73,8	-632	22,7
Paltamo	Kainuu	20,50	50,3	369	44,3
Parikkala	Etelä-Karjala	18,50	15,6	1 976	38,6
Parkano	Pirkanmaa	20,50	35,2	939	33,5
Pedersören kunta	Pohjanmaa	19,50	30,3	654	39,8
Pelkosenniemi	Lappi	20,75	49,2	1 988	38,3
Pello	Lappi	20,25	30,8	767	48,7
Perho	Keski-Pohjanmaa	19,50	27,9	664	51,9
Pertunmaa	Etelä-Savo	20,00	45,8	446	43,8
Petäjävesi	Keski-Suomi	20,00	40,4	2 404	40,7
Pieksämäki	Etelä-Savo	19,75	44,4	360	33,7
Pielavesi	Pohjois-Savo	19,75	23,3	-209	47,9
Pietarsaari	Pohjanmaa	20,25	59,1	641	15,8
Pihtipudas	Keski-Suomi	19,50	44,4	37	43,2
Pirkkala	Pirkanmaa	19,00	63,4	1 531	14,3
Polvijärvi	Pohjois-Karjala	19,00	19,3	1 323	47,0
Pomarkku	Satakunta	19,75	28,1	642	48,4
Pori	Satakunta	18,75	39,7	179	25,4
Pornainen	Uusimaa	19,50	54,1	989	26,2
Porvoo	Uusimaa	19,25	63,0	1 158	16,1
Posio	Lappi	20,50	45,6	720	42,8
Pudasjärvi	Pohjois-Pohjanmaa	20,00	43,0	171	51,9
Pukkila	Uusimaa	19,50	48,3	1 269	34,8
Punkaharju	Etelä-Savo	19,75	63,2	-453	34,5
Punkalaidun	Pirkanmaa	19,50	22,4	943	48,5

Kunta	Maakunta	Tulovero- prosentti	Suhteellinen velkaan- tuneisuus*	Taseen kertynyt yli/alijäämä €/asukas	Valtionosuus tulopohjasta % **
Puolanka	Kainuu	20,25	21,3	472	52,7
Puumala	Etelä-Savo	21,00	21,7	-602	41,2
Pyhtää	Kymenlaakso	19,75	44,4	422	27,2
Pyhäjoki	Pohjois-Pohjanmaa	19,75	59,9	2 202	42,2
Pyhäjärvi	Pohjois-Pohjanmaa	19,75	23,4	903	38,1
Pyhäntä	Pohjois-Pohjanmaa	19,75	41,6	986	48,3
Pyhärinta	Varsinais-Suomi	19,50	15,8	324	26,3
Pälkäne	Pirkanmaa	19,50	24,2	1 190	35,0
Pöytyä	Varsinais-Suomi	19,50	23,3	411	37,6
Raahe	Pohjois-Pohjanmaa	20,00	92,3	480	19,3
Raasepori	Uusimaa	21,00	54,5	-614	24,5
Raisio	Varsinais-Suomi	17,50	41,7	440	14,9
Rantasalmi	Etelä-Savo	19,50	31,6	223	33,2
Ranua	Lappi	19,25	15,6	1 659	61,2
Rauma	Satakunta	18,00	13,2	2 527	17,4
Rautalampi	Pohjois-Savo	20,50	43,7	31	49,2
Rautavaara	Pohjois-Savo	20,00	35,6	1 649	49,6
Rautjärvi	Etelä-Karjala	19,00	25,2	1 512	39,2
Reisjärvi	Pohjois-Pohjanmaa	21,00	81,1	453	43,4
Riihimäki	Kanta-Häme	19,75	72,8	378	20,4
Ristiina	Etelä-Savo	20,00	54,7	36	31,9
Ristijärvi	Kainuu	19,50	30,0	1 037	40,7
Rovaniemi	Lappi	20,00	38,9	308	23,7
Ruokolahti	Etelä-Karjala	18,50	35,1	1 141	29,0
Ruovesi	Pirkanmaa	20,00	34,3	-27	40,5
Rusko	Varsinais-Suomi	18,25	29,3	1 735	20,5
Rääkkylä	Pohjois-Karjala	21,00	29,6	-581	52,1
Saarijärvi	Keski-Suomi	19,75	45,7	867	40,6
Salla	Lappi	19,50	37,9	1 104	50,5
Salo	Varsinais-Suomi	18,00	33,6	1 550	19,6
Sastamala	Pirkanmaa	20,00	43,4	581	34,7
Sauvo	Varsinais-Suomi	19,50	43,8	-184	32,9
Savitaipale	Etelä-Karjala	20,00	29,7	562	36,7
Savonlinna	Etelä-Savo	20,50	35,1	67	31,0
Savukoski	Lappi	20,25	26,8	588	44,6
Seinäjoki	Etelä-Pohjanmaa	19,25	50,9	507	20,1
Sievi	Pohjois-Pohjanmaa	21,00	63,1	-189	45,3
Siikainen	Satakunta	20,00	24,7	1 178	45,6
Siikajoki	Pohjois-Pohjanmaa	20,00	37,3	503	45,4
Siikalatva	Pohjois-Pohjanmaa	21,00	44,4	-191	42,3
Siilinjärvi	Pohjois-Savo	19,50	34,4	489	17,6
Simo	Lappi	20,75	29,1	611	40,5
Sipoo	Uusimaa	19,25	68,7	799	14,0
Siuntio	Uusimaa	20,50	60,5	-156	15,9
Sodankylä	Lappi	19,50	36,6	261	37,3
Soini	Etelä-Pohjanmaa	20,75	40,1	673	27,4
Somero	Varsinais-Suomi	18,50	16,1	2 036	40,7
Sonkajärvi	Pohjois-Savo	19,75	33,0	854	45,6
Sotkamo	Kainuu	19,75	20,4	-37	32,7
Sulkava	Etelä-Savo	20,50	30,0	519	45,8
Suomenniemi	Etelä-Karjala	19,50	22,9	1 326	38,8
Suomussalmi	Kainuu	19,50	21,9	1 241	45,5
Suonenjoki	Pohjois-Savo	19,50	55,4	-285	43,1
Sysmä	Päijät-Häme	19,00	17,0	504	35,6
Säkylä	Satakunta	20,00	29,2	-403	22,3
Taipalsaari	Etelä-Karjala	19,75	36,3	322	24,4

Kunta	Maakunta	Tulovero- prosentti	Suhteellinen velkaan- tuneisuus*	Taseen kertynyt yli/alijäämä €/asukas	Valtionosuus tulopohjasta % **
Taivalkoski	Pohjois-Pohjanmaa	19,75	17,9	1 430	51,1
Taivassalo	Varsinais-Suomi	20,00	26,9	-652	32,9
Tammela	Kanta-Häme	18,50	26,1	1 199	33,1
Tampere	Pirkanmaa	19,00	38,3	2 984	14,9
Tarvasjoki	Varsinais-Suomi	20,00	92,5	-631	36,2
Tervo	Pohjois-Savo	19,75	21,9	467	46,4
Tervola	Lappi	19,50	30,5	956	35,0
Teuva	Etelä-Pohjanmaa	19,75	12,9	635	43,8
Tohmajärvi	Pohjois-Karjala	20,75	48,8	-551	40,0
Toholampi	Keski-Pohjanmaa	19,75	51,6	692	31,4
Toivakka	Keski-Suomi	20,00	29,8	-242	38,4
Tornio	Lappi	20,00	41,2	445	27,4
Turku	Varsinais-Suomi	18,75	44,2	528	24,4
Tuusniemi	Pohjois-Savo	19,75	20,1	1 756	46,5
Tuusula	Uusimaa	18,25	24,3	1 329	11,2
Tyrnävä	Pohjois-Pohjanmaa	19,75	72,5	611	46,0
Töysä	Etelä-Pohjanmaa	20,25	53,7	1 161	44,6
Ulvila	Satakunta	19,50	32,8	504	26,1
Urkula	Pirkanmaa	21,00	26,6	-410	40,0
Utajärvi	Pohjois-Pohjanmaa	19,50	39,0	-308	48,0
Utsjoki	Lappi	20,50	48,4	-1 793	50,3
Uurainen	Keski-Suomi	19,50	54,5	676	41,2
Uusikaarlepyy	Pohjanmaa	19,75	46,4	1 125	32,5
Uusikaupunki	Varsinais-Suomi	20,25	40,2	-234	25,8
Vaala	Kainuu	20,50	55,6	-706	45,7
Vaasa	Pohjanmaa	19,50	37,7	507	20,9
Valkeakoski	Pirkanmaa	18,75	46,5	645	22,7
Valtimo	Pohjois-Karjala	18,25	10,5	2 581	43,6
Vantaa	Uusimaa	19,00	79,3	1 700	9,0
Varkaus	Pohjois-Savo	20,00	43,2	-415	26,2
Vehmaa	Varsinais-Suomi	20,50	35,7	190	32,0
Vesanto	Pohjois-Savo	20,00	16,9	571	45,6
Vesilahti	Pirkanmaa	20,50	71,9	806	36,2
Veteli	Keski-Pohjanmaa	20,50	46,4	11	43,6
Vierämä	Pohjois-Savo	19,75	29,9	192	33,6
Vihanti	Pohjois-Pohjanmaa	20,50	70,5	-1 126	52,4
Vihti	Uusimaa	19,25	66,9	494	16,6
Viitasaari	Keski-Suomi	19,50	49,7	440	41,8
Vimpeli	Etelä-Pohjanmaa	19,75	38,3	46	37,8
Virolahti	Kymenlaakso	20,00	62,0	531	35,4
Virrat	Pirkanmaa	19,75	20,7	1 812	36,3
Vähäkyrö	Pohjanmaa	20,25	60,4	-327	31,5
Vöyri	Pohjanmaa	19,00	15,5	740	32,6
Yli-Ii	Pohjois-Pohjanmaa	20,00	63,9	-116	44,6
Ylitornio	Lappi	19,25	11,7	263	44,7
Ylivieska	Pohjois-Pohjanmaa	21,00	70,9	-546	28,6
Ylöjärvi	Pirkanmaa	19,75	51,1	825	21,1
Ypäjä	Kanta-Häme	19,50	27,4	1 067	34,2
Ähtäri	Etelä-Pohjanmaa	20,75	46,7	-907	39,3
Äänekoski	Keski-Suomi	19,75	46,6	-145	29,7

*Suhteellinen velkaantuneisuus on kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvitaan vieraan pääoman takaisinmaksuun.

** Tulopohja on verotulot, valtionsuudet, toimintatulot ja muut tulot.

Lähde: Tilastokeskus

LIITE 5. Työssäkäyntialuekunnat keskuskuntineen ja pendelöinti-prosentit

Kuntanro	Nimi	Vuosi	Työssäkäynti- alue	Pendelöinti- väh.10 keskuskuntaan	TK-alueen kuntien lkm
091	Helsinki	2011	01	Keskuskunta 78	29 kuntaa
018	Askola	2011	01	12	
049	Espoo	2011	01	38	
092	Vantaa	2011	01	41	
106	Hyvinkää	2011	01	16	
149	Inkoo	2011	01	16	
186	Järvenpää	2011	01	29	
223	Karjalohja	2011	01	10	
224	Karkkila	2011	01	10	
235	Kauniainen	2011	01	40	
245	Kerava	2011	01	33	
257	Kirkkonummi	2011	01	28	
407	Lapinjärvi	2011	01	6 Porvoon ja Loviisan kautta	
433	Loppi	2011	01	9 Riihimäen kautta	
444	Lohja	2011	01	11	
434	Loviisa	2011	01	6 Porvoon kautta	
504	Myrskylä	2011	01	6 Porvoon kautta	
505	Mäntsälä	2011	01	18	
540	Nummi-Pusula	2011	01	13	
543	Nurmijärvi	2011	01	29	
611	Pornainen	2011	01	24	
616	Pukkila	2011	01	10	
638	Porvoo	2011	01	16	
694	Riihimäki	2011	01	13	
086	Hausjärvi	2011	01	8 Riihimäen kautta	
753	Sipoo	2011	01	35	
755	Siuntio	2011	01	21	
858	Tuusula	2011	01	28	
927	Vihti	2011	01	20	
061	Forssa	2011	02	Keskuskunta 76	5 kuntaa
103	Humppila	2011	02	24	
169	Jokioinen	2011	02	34	
834	Tammela	2011	02	38	
981	Ypäjä	2011	02	16	
109	Hämeenlinna	2011	03	Keskuskunta 76	3 kuntaa
082	Hattula	2011	03	49	
165	Janakkala	2011	03	24	
398	Lahti	2011	04	Keskuskunta 76	9 kuntaa
016	Asikkala	2011	04	30	
098	Hollola	2011	04	48	
111	Heinola	2011	04	12	
283	Hämeenkoski	2011	04	23	
316	Kärkölä	2011	04	16	
532	Nastola	2011	04	34	

Kuntanro	Nimi	Vuosi	Työssäkäynti- alue	Pendelöinti- väh.10 keskuskuntaan	TK-alueen kuntien lkm
560	Orimattila	2011	04	24	
576	Padasjoki	2011	04	12	
286	Kouvola	2011	05	Keskuskunta 88	2 kuntaa
142	liitti	2011	05	20	
285	Kotka	2011	06	Keskuskunta 84	4 kuntaa
075	Hamina	2011	06	25	
624	Pyhtää	2011	06	47	
935	Virolahti	2011	06	11	
734	Salo	2011	07	Keskuskunta 84	3 kuntaa
284	Koski Tl	2011	07	10	
761	Somero	2011	07	11	
853	Turku	2011	08	Keskuskunta 77	19 kuntaa
019	Aura	2011	08	33	
202	Kaarina	2011	08	50	
304	Kustavi	2011	08	12	
423	Lieto	2011	08	49	
445	Länsi-Turunmaa	2011	08	24	
480	Marttila	2011	08	16	
481	Masku	2011	08	43	
503	Mynämäki	2011	08	27	
529	Naantali	2011	08	38	
538	Nousiainen	2011	08	38	
577	Paimio	2011	08	27	
636	Pöytyä	2011	08	19	
680	Raisio	2011	08	48	
704	Rusko	2011	08	51	
738	Sauvo	2011	08	23	
833	Taivassalo	2011	08	15	
838	Tarvasjoki	2011	08	26	
918	Vehmaa	2011	08	14	
430	Loimaa	2011	09	Keskuskunta 77	2 kuntaa
561	Oripää	2011	09	15	
684	Rauma	2011	10	Keskuskunta 81	3 kuntaa
051	Eurajoki	2011	10	42	
631	Pyhäranta	2011	10	41	
609	Pori	2011	11	Keskuskunta 85	8 kuntaa
079	Harjavalta	2011	11	12	
442	Luvia	2011	11	42	
484	Merikarvia	2011	11	16	
531	Nakkila	2011	11	27	
608	Pomarkku	2011	11	28	
747	Siikainen	2011	11	12	
886	Ulvila	2011	11	49	
214	Kankaanpää	2011	12	Keskuskunta 82	4 kuntaa
099	Honkajoki	2011	12	12	
181	Jämijärvi	2011	12	25	
413	Lavia	2011	12	12	

Kuntanro	Nimi	Vuosi	Työssäkäynti- alue	Pendelöinti- väh.10 keskuskuntaan	TK-alueen kuntien lkm
581	Parkano	2011	13	Keskuskunta 79	2 kuntaa
250	Kihnio	2011	13	17	
837	Tampere	2011	14	Keskuskunta 81	13 kuntaa
020	Akaa	2011	14	22	
108	Hämeenkyrö	2011	14	22	
177	Juupajoki	2011	14	11	
211	Kangasala	2011	14	48	
418	Lempäälä	2011	14	48	
536	Nokia	2011	14	38	
562	Orivesi	2011	14	21	
604	Pirkkala	2011	14	58	
635	Pälkäne	2011	14	17	
908	Valkeakoski	2011	14	14	
922	Vesilahti	2011	14	38	
980	Ylöjärvi	2011	14	46	
405	Lappeenranta	2011	15	Keskuskunta 87	8 kuntaa
153	Imatra	2011	15	13	
416	Lemi	2011	15	52	
441	Luumäki	2011	15	20	
689	Rautjärvi	2011	15	Imatran kautta 4	
700	Ruokolahti	2011	15	Imatran kautta 9	
739	Savitaipale	2011	15	17	
831	Taipalsaari	2011	15	60	
491	Mikkeli	2011	16	Keskuskunta 88	6 kuntaa
097	Hirvensalmi	2011	16	26	
178	Juva	2011	16	14	
507	Mäntyharju	2011	16	10	
696	Ristiina	2011	16	32	
775	Suomenniemi	2011	16	11	
740	Savonlinna	2011	17	Keskuskunta 84	6 kuntaa
046	Enonkoski	2011	17	25	
246	Kerimäki	2011	17	35	
618	Punkaharju	2011	17	14	
681	Rantasalmi	2011	17	12	
768	Sulkava	2011	17	13	
260	Kitee	2011	18	Keskuskunta 83	3 kuntaa
248	Kesälahti	2011	18	13	
848	Tohmajärvi	2011	18	14	
915	Varkaus	2011	19	Keskuskunta 81	3 kuntaa
171	Joroinen	2011	19	31	
420	Leppävirta	2011	19	17	
297	Kuopio	2011	20	Keskuskunta 86	10 kuntaa
174	Juankoski	2011	20	12	
204	Kaavi	2011	20	11	
476	Maaninka	2011	20	27	
534	Nilsia	2011	20	12	
686	Rautalampi	2011	20	6 Suonenjoen kautta	
749	Siilinjärvi	2011	20	46	

Kuntanro	Nimi	Vuosi	Työssäkäynti- alue	Pendelöinti- väh.10 keskuskuntaan	TK-alueen kuntien lkm
778	Suonenjoki	2011	20	14	
844	Tervo	2011	20	26	
857	Tuusniemi	2011	20	19	
140	Iisalmi	2011	21	Keskuskunta 80	4 kuntaa
402	Lapinlahti	2011	21	11	
762	Sonkajärvi	2011	21	19	
925	Vieremä	2011	21	18	
167	Joensuu	2011	22	Keskuskunta 84	7 kuntaa
146	Ilomantsi	2011	22	14	
276	Kontiolahti	2011	22	55	
426	Liperi	2011	22	41	
309	Outokumpu	2011	22	10	
607	Polvijärvi	2011	22	19	
707	Rääkkylä	2011	22	15	
541	Nurmes	2011	23	Keskuskunta 84	2 kuntaa
911	Valtimo	2011	23	19	
545	Närpiö	2011	24	Keskuskunta 85	2 kuntaa
231	Kaskinen	2011	24	17	
905	Vaasa	2011	25	Keskuskunta 87	8 kuntaa
152	Isokyrö	2011	25	20	
280	Korsnäs	2011	25	14	
399	Laihia	2011	25	43	
475	Maalahti	2011	25	30	
499	Mustasaari	2011	25	59	
942	Vähäkyrö	2011	25	45	
946	Vöyri	2011	25	17	
743	Seinäjoki	2011	26	Keskuskunta 83	6 kuntaa
145	Ilmajoki	2011	26	37	
164	Jalasjärvi	2011	26	14	
300	Kuortane	2011	26	12	
301	Kurikka	2011	26	12	
408	Lapua	2011	26	21	
005	Alajärvi	2011	27	Keskuskunta 77	3 kuntaa
759	Soini	2011	27	11	
934	Vimpeli	2011	27	11	
598	Pietarsaari	2011	28	Keskuskunta 79	4 kuntaa
440	Luoto	2011	28	47	
599	Pedersören kunta	2011	28	36	
893	Uusikaarlepyy	2011	28	10	
179	Jyväskylä	2011	30	Keskuskunta 85	8 kuntaa
077	Hankasalmi	2011	30	18	
410	Laukaa	2011	30	43	
435	Luhanka	2011	30	15	
500	Muurame	2011	30	56	
592	Petäjävesi	2011	30	38	
850	Toivakka	2011	30	38	
892	Uurainen	2011	30	36	

Kuntanro	Nimi	Vuosi	Työssäkäynti- alue	Pendelöinti- väh.10 keskuskuntaan	TK-alueen kuntien lkm
182	Jämsä	2011	29	Keskuskunta 84	2 kuntaa
291	Kuhmoinen	2011	29	14	
992	Äänekoski	2011	31	Keskuskunta 79	2 kuntaa
275	Konnevesi	2011	31	21	
249	Keuruu	2011	32	Keskuskunta 77	2 kuntaa
495	Multia	2011	32	18	
272	Kokkola	2011	33	Keskuskunta 87	5 kuntaa
217	Kannus	2011	33	11	
236	Kaustinen	2011	33	15	
288	Kruunupyö	2011	33	18	
924	Veteli	2011	33	8 Kaustisen kautta	
564	Oulu	2011	35	Keskuskunta 85	14 kuntaa
072	Hailuoto	2011	35	32	
084	Haukipudas	2011	35	51	
139	li	2011	35	32	
244	Kempele	2011	35	54	
255	Kiiminki	2011	35	60	
425	Liminka	2011	35	43	
436	Lumijoki	2011	35	28	
494	Muhos	2011	35	36	
567	Oulunsalo	2011	35	57	
859	Tyrnävä	2011	35	35	
889	Utajärvi	2011	35	14	
972	Yli-li	2011	35	27	
785	Vaala	2011	35	11	
678	Raahe	2011	34	Keskuskunta 90	4 kuntaa
625	Pyhäjoki	2011	34	35	
748	Siikajoki	2011	34	25	
926	Vihanti	2011	34	20	
240	Kemi	2011	37	Keskuskunta 78	3 kuntaa
241	Keminmaa	2011	37	37	
751	Simo	2011	37	35	
205	Kajaani	2011	36	Keskuskunta 88	5 kuntaa
105	Hyrynsalmi	2011	36	11	
578	Paltamo	2011	36	26	
697	Ristijärvi	2011	36	21	
765	Sotkamo	2011	36	18	
698	Rovaniemi	2011	38	Keskuskunta 91	2 kuntaa
683	Ranua	2011	38	10	
478	Maarianhamina - Mariehamn	2011	39	Keskuskunta	16 kuntaa
035	Brändö	2011	39	31	
043	Eckerö	2011	39	38	
060	Finström	2011	39	43	
062	Föglö	2011	39	35	
065	Geta	2011	39	38	
076	Hammarland	2011	39	29	
170	Jomala	2011	39	60	

Kuntanro	Nimi	Vuosi	Työssäkäynti- alue	Pendelöinti- väh.10 keskuskuntaan	TK-alueen kuntien lkm
295	Kumlinge	2011	39	44	
318	Kökar	2011	39	37	
417	Lemland	2011	39	62	
438	Lumparland	2011	39	57	
736	Saltvik	2011	39	42	
766	Sottunga	2011	39	38	
771	Sund	2011	39	46	
941	Vårdö	2011	39	48	

Lähde: Tilastokeskus

LIITE 6. Työpaikkaomavaraisuus

Kunta	Pende- löinti- %	Työpaikka- omavarai- suus %	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus %	Maakunta- koodi	Maakunta	5=paras Pende- löinti-	5=paras Työpaikka- omavarai- suus	5=paras Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus	SUM
KOKO MAA	33,0	100,0							
Akaa	47,9	69,4	52,1	06	Pirkanmaa	2	2	2	6
Alajärvi	22,9	95,2	77,1	14	Etelä-Pohjanmaa	4	4	4	12
Alavieska	44,3	76,7	55,7	17	Pohjois-Pohjanmaa	2	2	2	6
Alavus	30,5	89,2	69,5	14	Etelä-Pohjanmaa	3	3	3	9
Asikkala	48,5	71,6	51,5	07	Päijät-Häme	2	2	2	6
Askola	64,9	59,7	35,1	01	Uusimaa	1	1	1	3
Aura	64,5	69,3	35,5	02	Varsinais-Suomi	1	2	1	4
Enonkoski	41,7	76,8	58,3	10	Etelä-Savo	2	2	2	6
Enontekiö - Enontekis	19,3	94,7	80,7	19	Lappi	5	4	5	14
Espoo - Esbo	50,3	95,2	49,7	01	Uusimaa	2	4	2	8
Eura	31,6	104,3	68,4	04	Satakunta	3	5	3	11
Eurajoki - Euraâminne	56,2	104,3	43,8	04	Satakunta	1	5	1	7
Evijärvi	31,5	88,5	68,5	14	Etelä-Pohjanmaa	3	3	3	9
Forssa	24,0	125,5	76,0	05	Kanta-Häme	4	5	4	13
Haapajärvi	17,8	109,4	82,2	17	Pohjois-Pohjanmaa	5	5	5	15
Haapavesi	19,6	101,8	80,4	17	Pohjois-Pohjanmaa	5	5	5	15
Hailuoto - Karlö	45,3	67,2	54,7	17	Pohjois-Pohjanmaa	2	1	2	5
Halsua	23,4	91,7	76,6	16	Keski-Pohjanmaa	4	4	4	12
Hamina - Fredrikshamn	36,2	87,3	63,8	08	Kymenlaakso	3	3	3	9
Hankasalmi	33,8	80,5	66,2	13	Keski-Suomi	3	2	3	8
Hanko - Hangö	15,3	108,8	84,7	01	Uusimaa	5	5	5	15
Harjavalta	35,0	130,4	65,0	04	Satakunta	3	5	3	11
Hartola	25,4	102,0	74,6	07	Päijät-Häme	4	5	4	13
Hattula	69,5	61,3	30,5	05	Kanta-Häme	1	1	1	3
Haukipudas	62,1	57,7	37,9	17	Pohjois-Pohjanmaa	1	1	1	3
Hausjärvi	66,7	59,3	33,3	05	Kanta-Häme	1	1	1	3
Heinola	22,6	98,4	77,4	07	Päijät-Häme	4	4	4	12
Heinävesi	20,3	96,8	79,7	10	Etelä-Savo	5	4	5	14
Helsinki - Helsingfors	22,0	131,9	78,0	01	Uusimaa	4	5	4	13
Hirvensalmi	39,0	80,6	61,0	10	Etelä-Savo	2	2	2	6
Hollola	65,2	67,2	34,8	07	Päijät-Häme	1	1	1	3
Honkajoki	25,4	112,7	74,6	04	Satakunta	4	5	4	13
Huittinen	27,8	98,4	72,2	04	Satakunta	4	4	4	12
Hummila	49,7	72,5	50,3	05	Kanta-Häme	2	2	2	6

Kunta	Pende- löinti- %	Työpaikka- omavarai- suus %	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus %	Maakunta- koodi	Maakunta	5=paras	5=paras	5=paras	SUM
						Pende- löinti-	Työpaikka- omavarai- suus	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus	
Hyrynsalmi	30,2	87,6	69,8	18	Kainuu	3	3	3	9
Hyvinkää - Hyvinge	44,1	89,2	55,9	01	Uusimaa	2	3	2	7
Hämeenkoski	56,1	59,8	43,9	07	Päijät-Häme	1	1	1	3
Hämeenkyrö - Tavastkyro	48,1	78,3	51,9	06	Pirkanmaa	2	2	2	6
Hämeenlinna - Tavastehus	24,2	105,6	75,8	05	Kanta-Häme	4	5	4	13
li	49,8	74,5	50,2	17	Pohjois-Pohjanmaa	2	2	2	6
Iisalmi - Idensalmi	19,8	104,4	80,2	11	Pohjois-Savo	5	5	5	15
Iitti	44,8	77,2	55,2	08	Kymenlaakso	2	2	2	6
Ikaalinen - Ikalis	30,4	96,7	69,6	06	Pirkanmaa	3	4	3	10
Ilmajoki	52,5	67,0	47,5	14	Etelä-Pohjanmaa	2	1	2	5
Ilomantsi - Ilomants	19,5	94,0	80,5	12	Pohjois-Karjala	5	4	5	14
Imatra	20,4	105,7	79,6	09	Etelä-Karjala	5	5	5	15
Inari - Enare	13,6	97,1	86,4	19	Lappi	5	4	5	14
Inkoo - Ingå	64,9	49,9	35,1	01	Uusimaa	1	1	1	3
Isojoki - Storå	25,9	91,1	74,1	14	Etelä-Pohjanmaa	4	3	4	11
Isokyrö - Storkyro	52,0	68,0	48,0	15	Pohjanmaa	2	2	2	6
Jalasjärvi	29,0	94,8	71,0	14	Etelä-Pohjanmaa	4	4	4	12
Janakkala	53,5	72,3	46,5	05	Kanta-Häme	2	2	2	6
Joensuu	16,1	112,5	83,9	12	Pohjois-Karjala	5	5	5	15
Jokioinen - Jockis	55,3	80,0	44,7	05	Kanta-Häme	2	2	2	6
Joroinen - Jorois	48,3	73,8	51,7	10	Etelä-Savo	2	2	2	6
Joutsa	27,1	89,8	72,9	13	Keski-Suomi	4	3	4	11
Juankoski	29,9	91,7	70,1	11	Pohjois-Savo	3	4	3	10
Juuka	14,6	102,4	85,4	12	Pohjois-Karjala	5	5	5	15
Juupajoki	41,1	92,5	58,9	06	Pirkanmaa	2	4	2	8
Juva	27,0	86,4	73,0	10	Etelä-Savo	4	3	4	11
Jyväskylä	14,7	107,5	85,3	13	Keski-Suomi	5	5	5	15
Jämijärvi	42,8	82,5	57,2	04	Satakunta	2	2	2	6
Jämsä	16,5	101,4	83,5	13	Keski-Suomi	5	5	5	15
Järvenpää - Träskända	65,8	62,2	34,2	01	Uusimaa	1	1	1	3
Kaarina - S:t Karins	70,5	65,6	29,5	02	Varsinais-Suomi	1	1	1	3
Kaavi	34,7	95,1	65,3	11	Pohjois-Savo	3	4	3	10
Kajaani - Kajana	12,2	104,5	87,8	18	Kainuu	5	5	5	15
Kalajoki	23,9	92,8	76,1	17	Pohjois-Pohjanmaa	4	4	4	12
Kangasala	59,6	65,1	40,4	06	Pirkanmaa	1	1	1	3
Kangasniemi	24,2	87,2	75,8	10	Etelä-Savo	4	3	4	11
Kankaanpää	18,1	109,7	81,9	04	Satakunta	5	5	5	15
Kannonkoski	34,3	85,2	65,7	13	Keski-Suomi	3	3	3	9
Kannus	29,0	99,5	71,0	16	Keski-Pohjanmaa	4	4	4	12
Karjajoki - Bötom	38,1	85,5	61,9	14	Etelä-Pohjanmaa	3	3	3	9
Karjalohja - Karislojo	54,5	78,6	45,5	01	Uusimaa	2	2	2	6

Kunta	Pende- löinti- %	Työpaikka- omavarai- suus %	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus %	Maakunta- koodi	Maakunta	5=paras	5=paras	5=paras	SUM
						Pende- löinti-	Työpaikka- omavarai- suus	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus	
Karkkila - Högfors	40,2	86,4	59,8	01	Uusimaa	2	3	2	7
Karstula	28,7	88,4	71,3	13	Keski-Suomi	4	3	4	11
Karvia	21,5	92,3	78,5	04	Satakunta	4	4	4	12
Kaskinen - Kaskö	36,7	126,9	63,3	15	Pohjanmaa	3	5	3	11
Kauhajoki	19,0	99,5	81,0	14	Etelä-Pohjanmaa	5	4	5	14
Kauhava	19,0	104,9	81,0	14	Etelä-Pohjanmaa	5	5	5	15
Kauniainen - Grankulla	80,0	61,2	20,0	01	Uusimaa	1	1	1	3
Kaustinen - Kaustby	34,5	92,0	65,5	16	Keski-Pohjanmaa	3	4	3	10
Keitele	15,7	110,8	84,3	11	Pohjois-Savo	5	5	5	15
Kemi	21,9	118,5	78,1	19	Lappi	4	5	4	13
Kemijärvi	17,0	95,4	83,0	19	Lappi	5	4	5	14
Keminmaa	62,1	67,8	37,9	19	Lappi	1	1	1	3
Kemiönsaari - Kimitoön	23,7	87,6	76,3	02	Varsinais-Suomi	4	3	4	11
Kempele	69,8	70,1	30,2	17	Pohjois-Pohjanmaa	1	2	1	4
Kerava - Kervo	69,1	67,1	30,9	01	Uusimaa	1	1	1	3
Kerimäki	49,3	68,7	50,7	10	Etelä-Savo	2	2	2	6
Kesälahti	30,0	99,5	70,0	12	Pohjois-Karjala	3	4	3	10
Keuruu	22,8	97,1	77,2	13	Keski-Suomi	4	4	4	12
Kihniö	31,2	84,9	68,8	06	Pirkanmaa	3	3	3	9
Kiikoinen	46,4	77,1	53,6	04	Satakunta	2	2	2	6
Kiiminki	73,5	42,1	26,5	17	Pohjois-Pohjanmaa	1	1	1	3
Kinnula	20,7	90,9	79,3	13	Keski-Suomi	4	3	5	12
Kirkkonummi - Kyrkslätt	66,7	60,7	33,3	01	Uusimaa	1	1	1	3
Kitee	17,2	106,0	82,8	12	Pohjois-Karjala	5	5	5	15
Kittilä	14,6	108,4	85,4	19	Lappi	5	5	5	15
Kiuruvesi	20,3	92,0	79,7	11	Pohjois-Savo	5	4	5	14
Kivijärvi	40,6	73,0	59,4	13	Keski-Suomi	2	2	2	6
Kokemäki - Kumo	36,8	85,9	63,2	04	Satakunta	3	3	3	9
Kokkola - Karleby	12,2	104,1	87,8	16	Keski-Pohjanmaa	5	5	5	15
Kolari	21,6	93,1	78,4	19	Lappi	4	4	4	12
Konnevesi	38,9	75,4	61,1	13	Keski-Suomi	3	2	3	8
Kontiolahti	64,9	61,4	35,1	12	Pohjois-Karjala	1	1	1	3
Korsnäs	35,9	81,9	64,1	15	Pohjanmaa	3	2	3	8
Koski Tl	38,1	95,4	61,9	02	Varsinais-Suomi	3	4	3	10
Kotka	16,1	108,9	83,9	08	Kymenlaakso	5	5	5	15
Kouvola	12,3	98,5	87,7	08	Kymenlaakso	5	4	5	14
Kristiinankaupunki -	24,2	90,6	75,8	15	Pohjanmaa	4	3	4	11
Kruunupyö - Kronoby	36,1	87,8	63,9	15	Pohjanmaa	3	3	3	9
Kuhmo	14,5	96,4	85,5	18	Kainuu	5	4	5	14
Kuhmoinen	33,6	81,1	66,4	13	Keski-Suomi	3	2	3	8
Kuopio	14,0	110,9	86,0	11	Pohjois-Savo	5	5	5	15

Kunta	Pende- löinti- %	Työpaikka- omavarai- suus %	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus %	Maakunta- koodi	Maakunta	5=paras	5=paras	5=paras	SUM
						Pende- löinti-	Työpaikka- omavarai- suus	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus	
Kuortane	34,0	89,3	66,0	14	Etelä-Pohjanmaa	3	3	3	9
Kurikka	34,0	83,3	66,0	14	Etelä-Pohjanmaa	3	3	3	9
Kustavi - Gustavs	38,8	86,2	61,2	02	Varsinais-Suomi	3	3	3	9
Kuusamo	8,5	100,7	91,5	17	Pohjois-Pohjanmaa	5	5	5	15
Kyyjärvi	28,4	97,3	71,6	13	Keski-Suomi	4	4	4	12
Kärkölä	45,8	89,9	54,2	07	Päijät-Häme	2	3	2	7
Kärsämäki	25,3	92,7	74,7	17	Pohjois-Pohjanmaa	4	4	4	12
Köyliö - Kijulo	62,4	57,6	37,6	04	Satakunta	1	1	1	3
Lahti - Lahtis	23,6	111,8	76,4	07	Päijät-Häme	4	5	4	13
Laihia - Laihela	59,1	54,4	40,9	15	Pohjanmaa	1	1	1	3
Laitila	28,8	106,4	71,2	02	Varsinais-Suomi	4	5	4	13
Lapinjärvi - Lappträsk	42,2	85,0	57,8	01	Uusimaa	2	3	2	7
Lapinlahti	32,0	85,4	68,0	11	Pohjois-Savo	3	3	3	9
Lappajärvi	28,9	94,0	71,1	14	Etelä-Pohjanmaa	4	4	4	12
Lappeenranta -	12,7	106,5	87,3	09	Etelä-Karjala	5	5	5	15
Lapua - Lappo	37,2	80,1	62,8	14	Etelä-Pohjanmaa	3	2	3	8
Laukaa	54,3	72,4	45,7	13	Keski-Suomi	2	2	2	6
Lavia	40,6	78,1	59,4	04	Satakunta	2	2	2	6
Lemi	65,0	46,8	35,0	09	Etelä-Karjala	1	1	1	3
Lempäälä	65,5	69,7	34,5	06	Pirkanmaa	1	2	1	4
Leppävirta	39,4	77,9	60,6	11	Pohjois-Savo	2	2	2	6
Lestijärvi	26,4	101,0	73,6	16	Keski-Pohjanmaa	4	5	4	13
Lieksa	11,9	97,4	88,1	12	Pohjois-Karjala	5	4	5	14
Lieto - Lundo	71,1	70,1	28,9	02	Varsinais-Suomi	1	2	1	4
Liminka - Limingo	66,8	54,9	33,2	17	Pohjois-Pohjanmaa	1	1	1	3
Liperi	55,1	70,4	44,9	12	Pohjois-Karjala	2	2	2	6
Lohja - Lojo	37,7	82,2	62,3	01	Uusimaa	3	2	3	8
Loimaa	23,1	99,5	76,9	02	Varsinais-Suomi	4	4	4	12
Loppi	58,1	60,4	41,9	05	Kanta-Häme	1	1	1	3
Loviisa - Lovisa	34,2	87,3	65,8	01	Uusimaa	3	3	3	9
Luhanka	45,1	79,8	54,9	13	Keski-Suomi	2	2	2	6
Lumijoki	56,0	67,4	44,0	17	Pohjois-Pohjanmaa	2	1	2	5
Luoto - Larsmo	67,4	50,5	32,6	15	Pohjanmaa	1	1	1	3
Luumäki	36,8	82,4	63,2	09	Etelä-Karjala	3	2	3	8
Luvia	66,6	52,4	33,4	04	Satakunta	1	1	1	3
Länsi-Turunmaa -	39,2	78,3	60,8	02	Varsinais-Suomi	2	2	2	6
Maalahti - Malax	45,6	73,9	54,4	15	Pohjanmaa	2	2	2	6
Maaninka	50,9	64,3	49,1	11	Pohjois-Savo	2	1	2	5
Marttila	58,6	64,9	41,4	02	Varsinais-Suomi	1	1	1	3
Masku	74,3	56,9	25,7	02	Varsinais-Suomi	1	1	1	3
Merijärvi	49,5	65,1	50,5	17	Pohjois-Pohjanmaa	2	1	2	5

Kunta	Pende- löinti- %	Työpaikka- omavarai- suus %	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus %	Maakunta- koodi	Maakunta	5=paras	5=paras	5=paras	SUM
						Pende- löinti-	Työpaikka- omavarai- suus	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus	
Merikarvia - Sastmola	30,1	85,9	69,9	04	Satakunta	3	3	3	9
Miehikkälä	45,6	76,0	54,4	08	Kymenlaakso	2	2	2	6
Mikkeli - S:t Michel	11,9	104,5	88,1	10	Etelä-Savo	5	5	5	15
Muhos	48,9	75,1	51,1	17	Pohjois-Pohjanmaa	2	2	2	6
Multia	35,0	90,1	65,0	13	Keski-Suomi	3	3	3	9
Muonio	18,5	97,3	81,5	19	Lappi	5	4	5	14
Mustasaari - Korsholm	67,5	54,6	32,5	15	Pohjanmaa	1	1	1	3
Muurame	66,4	64,8	33,6	13	Keski-Suomi	1	1	1	3
Mynämäki	56,2	60,9	43,8	02	Varsinais-Suomi	1	1	1	3
Myrskylä - Mörskom	54,0	65,0	46,0	01	Uusimaa	2	1	2	5
Mäntsälä	59,8	61,1	40,2	01	Uusimaa	1	1	1	3
Mänttä-Vilppula	19,6	103,8	80,4	06	Pirkanmaa	5	5	5	15
Mäntyharju	29,0	87,7	71,0	10	Etelä-Savo	4	3	4	11
Naantali - Nädendal	61,2	70,8	38,8	02	Varsinais-Suomi	1	2	1	4
Nakkila	57,2	76,3	42,8	04	Satakunta	1	2	1	4
Nastola	49,3	86,2	50,7	07	Päijät-Häme	2	3	2	7
Nilsia	32,4	85,6	67,6	11	Pohjois-Savo	3	3	3	9
Nivala	27,9	88,4	72,1	17	Pohjois-Pohjanmaa	4	3	4	11
Nokia	52,4	77,5	47,6	06	Pirkanmaa	2	2	2	6
Nousiainen - Nousis	72,3	49,8	27,7	02	Varsinais-Suomi	1	1	1	3
Nummi-Pusula	59,1	60,0	40,9	01	Uusimaa	1	1	1	3
Nurmes	15,6	103,1	84,4	12	Pohjois-Karjala	5	5	5	15
Nurmijärvi	63,8	58,9	36,2	01	Uusimaa	1	1	1	3
Närpiö - Närpes	14,8	102,5	85,2	15	Pohjanmaa	5	5	5	15
Orimattila	47,7	71,9	52,3	07	Päijät-Häme	2	2	2	6
Oripää	50,0	72,6	50,0	02	Varsinais-Suomi	2	2	2	6
Orivesi	43,0	77,5	57,0	06	Pirkanmaa	2	2	2	6
Oulainen	28,3	98,2	71,7	17	Pohjois-Pohjanmaa	4	4	4	12
Oulu - Uleåborg	15,2	122,2	84,8	17	Pohjois-Pohjanmaa	5	5	5	15
Oulunsalo	74,1	58,7	25,9	17	Pohjois-Pohjanmaa	1	1	1	3
Outokumpu	25,2	101,0	74,8	12	Pohjois-Karjala	4	5	4	13
Padasjoki	36,7	77,9	63,3	07	Päijät-Häme	3	2	3	8
Paimio - Pemar	55,0	74,4	45,0	02	Varsinais-Suomi	2	2	2	6
Paltamo	36,6	84,2	63,4	18	Kainuu	3	3	3	9
Parikkala	28,0	87,0	72,0	09	Etelä-Karjala	4	3	4	11
Parkano	20,7	103,1	79,3	06	Pirkanmaa	4	5	4	13
Pedersören kunta -	51,2	72,8	48,8	15	Pohjanmaa	2	2	2	6
Pelkosenniemi	32,0	105,1	68,0	19	Lappi	3	5	3	11
Pello	19,6	97,0	80,4	19	Lappi	5	4	5	14
Perho	18,7	92,9	81,3	16	Keski-Pohjanmaa	5	4	5	14
Pertunmaa	30,0	97,0	70,0	10	Etelä-Savo	3	4	3	10

Kunta	Pende- löinti- %	Työpaikka- omavarai- suus %	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus %	Maakunta- koodi	Maakunta	5=paras Pende- löinti-	5=paras Työpaikka- omavarai- suus	5=paras Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus	SUM
Petäjävesi	54,2	62,6	45,8	13	Keski-Suomi	2	1	2	5
Pieksämäki	15,2	98,7	84,8	10	Etelä-Savo	5	4	5	14
Pielavesi	23,5	90,6	76,5	11	Pohjois-Savo	4	3	4	11
Pietarsaari - Jakobstad	21,4	130,0	78,6	15	Pohjanmaa	4	5	4	13
Pihtipudas	18,7	95,2	81,3	13	Keski-Suomi	5	4	5	14
Pirkkala - Birkala	74,3	64,7	25,7	06	Pirkanmaa	1	1	1	3
Polvijärvi	37,1	79,9	62,9	12	Pohjois-Karjala	3	2	3	8
Pomarkku - Pärnäs	54,2	64,9	45,8	04	Satakunta	2	1	2	5
Pori - Björneborg	15,3	107,4	84,7	04	Satakunta	5	5	5	15
Pornainen - Borgnäs	75,1	39,3	24,9	01	Uusimaa	1	1	1	3
Porvoo - Borgå	33,2	90,2	66,8	01	Uusimaa	3	3	3	9
Posio	17,5	92,0	82,5	19	Lappi	5	4	5	14
Pudasjärvi	18,1	95,0	81,9	17	Pohjois-Pohjanmaa	5	4	5	14
Pukkila	59,5	52,7	40,5	01	Uusimaa	1	1	1	3
Punkaharju	29,3	118,6	70,7	10	Etelä-Savo	3	5	3	11
Punkalaidun	33,6	89,2	66,4	06	Pirkanmaa	3	3	3	9
Puolanka	20,6	91,5	79,4	18	Kainuu	5	3	5	13
Puumala	25,2	93,7	74,8	10	Etelä-Savo	4	4	4	12
Pyhtää - Pyttis	70,7	45,6	29,3	08	Kymenlaakso	1	1	1	3
Pyhäjoki	49,2	61,8	50,8	17	Pohjois-Pohjanmaa	2	1	2	5
Pyhäjärvi	18,5	92,4	81,5	17	Pohjois-Pohjanmaa	5	4	5	14
Pyhäntä	18,0	120,2	82,0	17	Pohjois-Pohjanmaa	5	5	5	15
Pyhärinta	72,5	56,4	27,5	02	Varsinais-Suomi	1	1	1	3
Pälkäne	41,9	77,9	58,1	06	Pirkanmaa	2	2	2	6
Pöytyä	47,8	78,8	52,2	02	Varsinais-Suomi	2	2	2	6
Raahe - Brahestad	9,6	118,4	90,4	17	Pohjois-Pohjanmaa	5	5	5	15
Raasepori - Raseborg	24,2	89,1	75,8	01	Uusimaa	4	3	4	11
Raisio - Reso	67,5	89,0	32,5	02	Varsinais-Suomi	1	3	1	5
Rantasalmi	30,2	83,6	69,8	10	Etelä-Savo	3	3	3	9
Ranua	20,7	93,9	79,3	19	Lappi	4	4	4	12
Rauma - Raumo	19,5	102,1	80,5	04	Satakunta	5	5	5	15
Rautalampi	32,1	84,4	67,9	11	Pohjois-Savo	3	3	3	9
Rautavaara	25,8	94,7	74,2	11	Pohjois-Savo	4	4	4	12
Rautjärvi	35,2	83,8	64,8	09	Etelä-Karjala	3	3	3	9
Reisjärvi	22,0	90,4	78,0	17	Pohjois-Pohjanmaa	4	3	4	11
Riihimäki	45,3	91,0	54,7	05	Kanta-Häme	2	3	2	7
Ristiina	41,3	100,0	58,7	10	Etelä-Savo	2	4	2	8
Ristijärvi	39,2	75,4	60,8	18	Kainuu	2	2	2	6
Rovaniemi	9,0	100,1	91,0	19	Lappi	5	4	5	14
Ruokolahti	61,2	57,4	38,8	09	Etelä-Karjala	1	1	1	3
Ruovesi	24,7	108,0	75,3	06	Pirkanmaa	4	5	4	13

Kunta	Pende- löinti- %	Työpaikka- omavarai- suus %	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus %	Maakunta- koodi	Maakunta	5=paras	5=paras	5=paras	SUM
						Pende- löinti-	Työpaikka- omavarai- suus	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus	
Rusko	76,6	57,3	23,4	02	Varsinais-Suomi	1	1	1	3
Rääkkylä	32,5	83,1	67,5	12	Pohjois-Karjala	3	2	3	8
Saarijärvi	24,2	98,9	75,8	13	Keski-Suomi	4	4	4	12
Salla	16,6	96,5	83,4	19	Lappi	5	4	5	14
Salo	16,5	104,5	83,5	02	Varsinais-Suomi	5	5	5	15
Sastamala	26,7	90,1	73,3	06	Pirkanmaa	4	3	4	11
Sauvo - Sagu	61,0	58,7	39,0	02	Varsinais-Suomi	1	1	1	3
Savitaipale	30,8	88,3	69,2	09	Etelä-Karjala	3	3	3	9
Savonlinna - Nyslott	15,7	103,7	84,3	10	Etelä-Savo	5	5	5	15
Savukoski	26,9	91,6	73,1	19	Lappi	4	3	4	11
Seinäjoki	16,7	112,5	83,3	14	Etelä-Pohjanmaa	5	5	5	15
Sievi	29,1	121,0	70,9	17	Pohjois-Pohjanmaa	4	5	4	13
Siikainen	34,8	88,7	65,2	04	Satakunta	3	3	3	9
Siikajoki	41,0	80,4	59,0	17	Pohjois-Pohjanmaa	2	2	2	6
Siikalatva	22,8	96,5	77,2	17	Pohjois-Pohjanmaa	4	4	4	12
Siilinjärvi	57,0	70,8	43,0	11	Pohjois-Savo	1	2	1	4
Simo	57,5	55,9	42,5	19	Lappi	1	1	1	3
Sipoo - Sibbo	67,6	58,7	32,4	01	Uusimaa	1	1	1	3
Siuntio - Sjundeå	75,2	46,0	24,8	01	Uusimaa	1	1	1	3
Sodankylä	13,7	98,6	86,3	19	Lappi	5	4	5	14
Soini	24,7	120,4	75,3	14	Etelä-Pohjanmaa	4	5	4	13
Somero	31,7	82,2	68,3	02	Varsinais-Suomi	3	2	3	8
Sonkajärvi	32,6	91,2	67,4	11	Pohjois-Savo	3	3	3	9
Sotkamo	27,7	95,2	72,3	18	Kainuu	4	4	4	12
Sulkava	30,4	85,5	69,6	10	Etelä-Savo	3	3	3	9
Suomenniemi	39,7	95,9	60,3	09	Etelä-Karjala	2	4	2	8
Suomussalmi	16,3	92,1	83,7	18	Kainuu	5	4	5	14
Suonenjoki	28,6	94,6	71,4	11	Pohjois-Savo	4	4	4	12
Sysmä	23,1	88,6	76,9	07	Päijät-Häme	4	3	4	11
Säkylä	36,7	119,3	63,3	04	Satakunta	3	5	3	11
Taipalsaari	67,9	51,3	32,1	09	Etelä-Karjala	1	1	1	3
Taivalkoski	20,5	91,1	79,5	17	Pohjois-Pohjanmaa	5	3	5	13
Taivassalo - Tövsala	45,8	72,8	54,2	02	Varsinais-Suomi	2	2	2	6
Tammela	61,9	65,4	38,1	05	Kanta-Häme	1	1	1	3
Tampere - Tammerfors	18,7	124,2	81,3	06	Pirkanmaa	5	5	5	15
Tarvasjoki	65,9	58,0	34,1	02	Varsinais-Suomi	1	1	1	3
Tervo	47,4	74,8	52,6	11	Pohjois-Savo	2	2	2	6
Tervola	29,5	92,4	70,5	19	Lappi	3	4	3	10
Teuva - Östermark	29,1	87,5	70,9	14	Etelä-Pohjanmaa	4	3	4	11
Tohmajärvi	34,9	89,9	65,1	12	Pohjois-Karjala	3	3	3	9
Toholampi	26,5	87,4	73,5	16	Keski-Pohjanmaa	4	3	4	11

Kunta	Pende- löinti- %	Työpaikka- omavarai- suus %	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus %	Maakunta- koodi	Maakunta	5=paras	5=paras	5=paras	SUM
						Pende- löinti-	Työpaikka- omavarai- suus	Oman kunnan alueella työssä käyvien osuus	
Toivakka	54,3	67,8	45,7	13	Keski-Suomi	2	1	2	5
Tornio - Torneå	18,8	102,8	81,2	19	Lappi	5	5	5	15
Turku - Åbo	23,0	124,1	77,0	02	Varsinais-Suomi	4	5	4	13
Tuusniemi	38,7	80,3	61,3	11	Pohjois-Savo	3	2	3	8
Tuusula - Tusby	70,9	75,5	29,1	01	Uusimaa	1	2	1	4
Tyrnävä	61,5	58,8	38,5	17	Pohjois-Pohjanmaa	1	1	1	3
Töysä	32,9	123,0	67,1	14	Etelä-Pohjanmaa	3	5	3	11
Ulvila - Ulvsby	64,3	66,7	35,7	04	Satakunta	1	1	1	3
Urijala	35,7	87,1	64,3	06	Pirkanmaa	3	3	3	9
Utajärvi	30,5	91,1	69,5	17	Pohjois-Pohjanmaa	3	3	3	9
Utsjoki	17,6	94,6	82,4	19	Lappi	5	4	5	14
Uurainen	56,1	63,9	43,9	13	Keski-Suomi	1	1	1	3
Uusikaarlepyy - Nykarleby	24,7	95,4	75,3	15	Pohjanmaa	4	4	4	12
Uusikaupunki - Nystad	22,5	96,3	77,5	02	Varsinais-Suomi	4	4	4	12
Vaala	28,0	90,2	72,0	18	Kainuu	4	3	4	11
Vaasa - Vasa	12,7	133,5	87,3	15	Pohjanmaa	5	5	5	15
Valkeakoski	31,3	94,4	68,7	06	Pirkanmaa	3	4	3	10
Valtimo	30,4	88,2	69,6	12	Pohjois-Karjala	3	3	3	9
Vantaa - Vanda	55,7	102,8	44,3	01	Uusimaa	2	5	2	9
Varkaus	18,9	110,1	81,1	11	Pohjois-Savo	5	5	5	15
Vehmaa	46,4	76,1	53,6	02	Varsinais-Suomi	2	2	2	6
Vesanto	30,9	82,1	69,1	11	Pohjois-Savo	3	2	3	8
Vesilahti	69,5	43,8	30,5	06	Pirkanmaa	1	1	1	3
Veteli - Vetil	30,8	87,1	69,2	16	Keski-Pohjanmaa	3	3	3	9
Vieremä	27,8	110,5	72,2	11	Pohjois-Savo	4	5	4	13
Vihanti	40,1	79,6	59,9	17	Pohjois-Pohjanmaa	2	2	2	6
Vihti - Vichtis	59,8	60,4	40,2	01	Uusimaa	1	1	1	3
Viitasaari	17,2	96,6	82,8	13	Keski-Suomi	5	4	5	14
Vimpeli	32,5	85,1	67,5	14	Etelä-Pohjanmaa	3	3	3	9
Virolahti	38,2	100,1	61,8	08	Kymenlaakso	3	4	3	10
Virrat - Virdois	22,9	91,7	77,1	06	Pirkanmaa	4	4	4	12
Vähäkyrö - Lillkyro	64,8	55,7	35,2	15	Pohjanmaa	1	1	1	3
Vöyri - Vörå	31,9	90,3	68,1	15	Pohjanmaa	3	3	3	9
Yli-li	50,0	63,3	50,0	17	Pohjois-Pohjanmaa	2	1	2	5
Ylitornio - Övertorneå	22,2	90,2	77,8	19	Lappi	4	3	4	11
Ylivieska	27,2	103,5	72,8	17	Pohjois-Pohjanmaa	4	5	4	13
Ylöjärvi	61,6	66,7	38,4	06	Pirkanmaa	1	1	1	3
Ypäjä	51,1	71,7	48,9	05	Kanta-Häme	2	2	2	6
Ähtäri - Etseri	21,7	99,1	78,3	14	Etelä-Pohjanmaa	4	4	4	12
Äänekoski	20,7	104,7	79,3	13	Keski-Suomi	4	5	5	14

Lähde: Tilastokeskus

LIITE 8. Kaupunkiseutusuunnitelmien II arviointi vuosi 2009

	Yhteen- sovittaminen ja yhdyskunta- rakenteen eheyttäminen (12)	Yhteis- vastuullinen asunto- politiikka (8)	Palvelujen kuntarajat ylittävä käyttö (10)	Yhteistyöhön sitoutuneisuus (20)	YHTEENSÄ (50)
Helsingin seutu	9	7	8	10	34
Suuret kaupunkiseudut					
Jyväskylän seutu	9	4	8	17	38
Kuopion seutu	7	2	4	8	21
Lahden seutu	8	7	5	12	32
Oulun seutu	9	1	4	9	23
Tampereen seutu	11	6	5	12	34
Turun seutu	7	2	5	7	21
Muut kaupunkiseudut					
Hämeenlinnan seutu	5	1	4	10	20
Joensuun seutu	9	7	5	17	38
Kokkolan seutu	8	3	9	18	38
Kotkan seutu	7	1	2	6	16
Lappeenrannan seutu	7	1	8	16	32
Länsi-Uusimaa	5	1	6	7	19
Mikkelin seutu	6	1	6	8	21
Porin seutu	7	5	5	8	25
Porvoon seutu	2	1	2	2	7
Seinäjoen seutu	7	2	7	16	32
Vaasan seutu	3	0	1	4	8

SUURET KAUPUNKISEUDUT			MUUT KAUPUNKISEUDUT		
	Sijoitus vuoden 2009 arvioinnissa	Sijoitus vuoden 2008 arvioinnissa		Sijoitus vuoden 2009 arvioinnissa	Sijoitus vuoden 2008 arvioinnissa
Jyväskylän seutu	1	3	Joensuun seutu	1	1
Helsingin seutu	2	1	Kokkolan seutu	1	5
Tampereen seutu	2	1	Lappeenrannan seutu	2	4
Lahden seutu	3	2	Seinäjoen seutu	2	6
Oulun seutu	4	4	Porin seutu	3	2
Kuopion seutu	5	6	Mikkelin seutu	4	7
Turun seutu	5	5	Hämeenlinnan seutu	5	3
			Länsi-Uusimaa	6	5
			Kotkan seutu	7	7
			Vaasan seutu	8	9
			Porvoon seutu	9	8

Lähteet

- Airaksinen Jenni & Haveri Arto & Vallo Minna 2005. Seutuyhteistyön tilinpäätös: Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvio. TUP 2005.
- Alanen, Jussi-Pekka 2009. Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Polemia-sarjan julkaisuja nro 74. Helsinki.
- Aro, Timo 2011. Kaupunkiseutujen muuttoliikkeen rakenteellinen dynamiikka. (Julkaisematon moniste)
- Arvio kaupunkiseutusuunnitelmien toteuttamisen etenemisestä 2009. Liikenne- ja viestintäministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö ja Suomen Kuntaliitto.
- Filppula, Juhani 2008. Yrityskummit kunnallisen elinkeinopolitiikan ja yritystoiminnan kehittäjinä sekä asiantuntija-arvioijina. Akateeminen väitöskirja. Johtamistieteiden laitos. Tampereen yliopisto.
- Helminen V. & Ristimäki M. 2007. Kaupunkiseutujen haja-asutusalueen väestömuutokset Suomessa 1980-2005. Suomen Ympäristö –sarjan julkaisu 9/2007.
- Helsingin kaupungin tietokeskus 2010. Vieraskielisen väestön ennuste Helsingin seudulla 2010-2030. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki.
- Helsingin kaupungin tietokeskus 2011. Helsingin ja Helsingin seudun väestöennuste 2012-2050. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tilastoja 2011.
- Holopainen, Toivo 1969. Kunnan asema valtiossa.
- Järvinen, Jari & Leveälahti, Samuli 2009. Poistuma työvoimasta vuosina 2007-2025. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen 62/2009. Helsinki.
- Kangasvieri, Miettinen, Kukkohovi, Härmälä 2011. Kielten tarjonta ja kielivalintojen perusteet perusopetuksessa. Tilannekatsaus 2011. Opetushallitus.
- Kaupunkiseutusuunnitelmien asiantuntija-arvioinnin loppuraportti. Helsinki 2008.
- Komiteamietintö 1965:A1: Pienkuntakomitean mietintö. Helsinki 1965.
- Koski, Arto 2004. Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen. Sisäasiainministeriön julkaisuja 55/2004.
- Koski, Arto 2004b. Rovaniemi-selvitys. Sisäasiainministeriön julkaisuja 34/2004.

Koski, Arto 2008. Monikuntaliitokset. Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. Acta-sarja nro 203. Suomen Kuntaliitto.

Kumpulainen, T. (toim.) 2011. Opettajat Suomessa 2010. Opetushallitus.

Kuntauudistuksen neuvottelukunta 1970. Kuntauudistuksen neuvottelukunnan ehdotus tarkistuksiksi lääninhallitusten kuntauudistusta koskeviin suunnitelmiin.

Lehtonen, Sanna; Moisio, Antti; Lyytikäinen, Teemu. Kuntien rahoitus- ja valtion-osuusjärjestelmä: Vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. VATT-tutkimuksia 141, 31.12.2008.

Maahanmuuttajat ja koulutus 2008. Opetushallitus.

Manninen, Ari 2010. Palveluja vai byrokratiaa? Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen. Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Matti Rimpelä, Sari Fröjd ja Heidi Peltonen (toim.) 2010. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perusopetuksessa 2009. Opetushallitus ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Merikoski, Veli 1996. Kunnallinen verotusoikeus sisältyy jo perustuslakiin. Suomen kunnallislehti 5/1996.

Moisio, Antti 2011. Metropolialueen hallintomallit taloustutkimuksen näkökulmasta. VATT valmisteluraportit. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Myrskylä, Pekka 2011. Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2011.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 146/2007.

OECD (2003). OECD Territorial Reviews: Helsinki, Finland.

Pitkien etäisyyksien kuntien kuntalaislähtöiset palveluratkaisumallit 2015 – 2025. Loppuraportti 12.6.2009. Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto ja FCG Efeko Oy.

Pohjola, Matti 2011. Kriisistä hitaan talouskasvun aikaan. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2011.

Rakennetun ympäristön tila 2007. Suomen Rakennusinsinöörien Liitto RIL ry.

Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmistelevan työryhmän loppuraportti. Helsinki 2011. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:7.

Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen edut, haitat ja kehittämistarpeet. THL:n asiantuntijaryhmän raportti 17.11.2010.

Sotarauta, Markku & Linnamaa, Reija 1999. Kehittäjäverkostojen pullonkaulat ja verkostojen johtaminen: esimerkkinä kuntien elinkeinopoliittinen yhteistyö. Teoksessa: Siirilä, Seppo (toim.) Kaupunkipolitiikan aika. Tampereen yliopisto. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tiedonantoja 41/1999. Tampere.

Toimiva kaupunkiseutu - kuntalaisten, kuntien ja seudun etu. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2009. Poistuma työvoimasta vuosina 2007-2025 – alue- ja toimialatarkastelu. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Alueiden kehittäminen 62/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2010. 52 eri KOKOista aluetta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Helsinki.

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta VNS 9/2009 vp.

Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta VNS 9/2010 vp.

Yhdyskuntarakenteen toiminnalliset alueet Suomessa. SYKE 2012. www.ymparisto.fi/YKR



Kuntauudistus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

5a/2012
Valtiovarainministeriön julkaisu
Helmikuu 2012

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-299-4 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-300-7 (pdf)

**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
ICT-toiminta
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus