

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1 Kuntarakennelaki

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

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

Edellä mainittujen lisäksi kuntajaon kehittämisen tavoitteena mainittaisiin sellainen kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Yksi kuntauudistuksen tärkeimmistä tavoitteista on demokratian ja kuntalaisten osallistumisen vahvistaminen. Riittävän vahvojen ja elinvoimaisten kuntien muodostamisella vahvistettaisiin demokraattisen päätöksenteon asemaa ja liikkumavaraa kunnassa. Kuntauudistukseen liittyvän kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä kiinnitetään erityistä huomioita lähidemokratian kehittämiseen ja muotoutuva uusi kuntarakenne huomioon ottaen arvioidaan ja mahdollistetaan esimerkiksi kunnanosahallintoratkaisut.

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

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

Kuntajaon muuttamiseksi edellytettäisiin lisäksi kaikissa kuntajaon muutostilanteissa, että muutos edistää 2 §:ssä säädettyjä kuntajaon kehittämisen tavoitteita. Kuntajaon muuttamisen edellytysten kytkeminen kuntajaon kehittämisen tavoitteisiin merkitsisi, että myös kuntien kuntajaon muuttamista koskevassa päätöksenteossa tulisi antaa nykyistä enemmän painoarvoa muun muassa sille, miten kuntajaon muutos vaikuttaisi alueen kokonaisuuteen. Uusien kuntien tulee täyttää kuntajaon kehittämisen tavoitteet siten, että kuntien yhdistymisen edellytyksiä katsotaan koko alueen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että uusien kuntien tulisi olla muun muassa elinvoimaisia, alueellisesti eheitä ja yhdyskuntarakenteellisesti toimivia. Laissa säädettyt selvityspäätökset ohjaavat näiden tavoitteiden tulkintaa.

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

Säännöksen sanamuotoa muutettaisiin siten, että siinä tuotaisiin esille pyrkimys kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, jolloin säännös vastaisi perustuslaissa säädettyä. Säännöksen merkitys kasvaa kuntarakenneuudistuksen myötä, sillä siinä asetetaan reunaehdot uusien kuntien muodostamiselle. Kuntajaon muutos ei siten voisi johtaa kielellisesti yhtenäisten alueiden pirstoutumiseen tai merkittäviin muutoksiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa. Kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi kuntarakennelakiesitykseen liitettäisiin esitys kielilain muuttamisesta tarvittavilta osin. Mikäli uudistus muutoin johtaisi merkittäviin muutoksiin saamelaiden kielellisiin ja kulttuurillisiin oikeuksiin tai kulttuuri-itsehallintoon, tulisi jatkossa todennäköisesti tarvittavilta osin muuttaa myös saamelaisia koskevaa lainsäädäntöä.

1 a luku. Kuntarakenneuudistuksen toteuttaminen

4 a §. Kuntarakenneuudistuksen tavoite. Pykälän 1 momentin mukaan luku sisältäisi säännökset kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseen liittyvistä perusteista ja menettelyistä. Luvun säännökset olisivat voimassa vuoden 2016 loppuun. Ne olisivat luonteeltaan lain toistaiseksi voimassa olevia säännöksiä täydentäviä ja niitä sovellettaisiin lain muiden säännösten ohella. Lisäksi kuntarakenneuudistukseen liittyvästä kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta säädetäisiin lain 9 luvussa.

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

Luvussa säädetty perusteet ja menettelyt koskisivat lähtökohtaisesti myös Helsingin metropolialueen kuntia. Työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevasta selvityspäätöksestä säädetäisiin kuitenkin metropolialueen kuntien osalta muista kunnista poiketen (4 d §:n 4 momentti).

Pykälän 2-4 momentissa säädetäisiin kuntarakenneuudistuksen tavoitteista, jotka perustuvat hallitusohjelmaan ja hallituksen iltakoulun sekä hallinnon ja aluekehittämisen ministerityöryhmän linjauksiin kesäkuussa 2012.

Pykälän 2 momentin mukaan kuntarakenneuudistuksen tarkoituksena on turvata laadukkaita ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää ja tuottaa ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.

Pykälän *3 momentin* mukaan uudistuksen tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Kunnan tulisi kyetä kantamaan palveluiden järjestämisvastuun ohella myös vastuu kunnan omasta palvelutuotannosta, silloin kun tämä on palvelujärjestelmän näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Vahva kunta on toiminnallisesti eheä ja se vastaa laajasta palvelukokonaisuudesta. Kunnan tulee kyetä hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä. Kunnan on kyettävä järjestämään ja tuottamaan hyvinvointipalveluita tukevia, hyvinvointia edistäviä ja palvelukysyntää ennaltaehkäiseviä palvelukokonaisuuksia, jotka toimivat integroituna osana kunnan yleistä tehtäväkenttää.

Pykälän *4 momentin* mukaan vahvat peruskunnat muodostuvat luonnollisista työssäkäyntialueista, pystyvät luomaan edellytykset talouskasvulle ja työllisyydelle sekä kykenevät tehokkaasti huolehtimaan yhdyskuntarakenteen kehittämisestä ja estämään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tavoitteena on lisäksi edistää taloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

4 b §. Selvitysvelvollisuus. Pykälän *1 momentin* mukaan kunnan tulee yhdessä alueen muiden kuntien kanssa selvittää 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävän uuden kunnan muodostamista, jos kunta täyttää yhden tai useamman 4 c-4 e §:ssä tarkoitetuista selvityserusteista. Selvityserusteet koskevat palveluiden edellyttämää väestöpohjaa, työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta sekä kunnan taloudellista tilannetta. Selvitysvelvollisuuden lähtökohtana on siten, että selvitysalue täyttää 4 §:ssä tarkoitettut, muun muassa perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevat edellytykset.

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

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

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin yhdistymisselvityksen tavoitteesta ja vähimmäissisällöstä. Yhdistymisselvityksen tavoitteena on valmistella 6 §:ssä tarkoitettu esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Kuntajakolain mukaan kuntien yhdistyminen edellyttää kuntien yhteistä yhdistymisesitystä, johon sisältyy keskeisenä asiakirjana yhdistymissopimus. Lähtökohtaisesti yhdistymisselvityksen tulisi siten kattaa ne asiat, jotka sisältyisivät yhdistymissopimukseen. Yhdistymisesityksen valmistelusta kunnassa säädetään kuntajakolain 7 §:ssä, jonka mukaan kuntien on huolehdittava valmistelussa kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä yhteistoiminnasta henkilöstön edustajien kanssa.

Jos kunnat eivät päätyisi tekemään esitystä kuntien yhdistymisestä, pykälässä tarkoitettun selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi edellytettäisiin kuitenkin aina vähintään sellaista selvitystä, jossa on arvioitu hallinnon ja palvelujen järjestämistä sekä palvelujen tuottamista selvitysalueella, yhdistymisen vaikutuksia kuntien yhteistoimintaan, alueen taloudellista tilannetta, asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumista sekä yhtenä kuntana saavutettavissa olevia hyötyjä ja yhdistymisen mahdollisia haittoja. Muita kuin yksikielisiä kuntia koskevassa selvityksessä olisi arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista.

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

Vaikka selvitys koskisi nimenomaan kuntien yhdistymistä selvitysalueella, erityisesti palvelujen järjestämistä koskevilta osin siihen tulisi sisältyä myös yhdistymisen mahdolliset vaikutukset kuntien yhteistoimintaan sitä laajemmalla alueella. Samassa yhteydessä kunnat voisivat tarvittaessa selvittää myös muita, uudistuksen tavoitteita tukevia täydentäviä hallinnon ja palvelujen järjestämisen tapoja.

Kielellisten vaikutusten arvioinnissa kunnat voisivat hyödyntää esimerkiksi Suomen Kuntaliiton vaikutusarviointiohjeistusta ja oikeusministeriön kielellisten vaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta.

Kunnalla olisi ehdotetun 40 a §:n perusteella mahdollisuus saada avustusta selvityksen kustannuksiin. Taloudellisen tuen lisäksi kunnille tarjotaan selvitysvaiheessa myös muuta tukea. Muun muassa tietohallintojärjestelmien yhteensovittamista tuetaan valtakunnallisella tietohallintomuutosohjelmalla ja siihen liittyvällä kuntaliitoskohtaisella tuella. Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön tukemiseksi valtiovarainministeriö on asettanut syyskuussa 2012 suurten kaupunkiseutujen eli Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Lahden ja Kuopion kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaa tukevan työryhmän.

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

Hallituksen tavoitteena on kuntarakenne, jossa kunta pääosin itse pystyy vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Kuntien suurempi väestöpohja vähentää yhteistoimintatarvetta ja edistää kuntataloudeltaan vakaampien kuntien muodostamista.

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

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

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

Perusopetuksen osalta laadukkaan ja yhdenvertaisen opetuksen järjestämisen voidaan katsoa edellyttävän vähintään noin 50 lapsen ikäluokkaa. Laajempi väestöpohja parantaa myös kunnan edellytyksiä järjestää ja kehittää muun muassa kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- ja kirjastotoimen sekä rakennusvalvonnan, yhdyskuntatekniikan ja ympäristönsuojelun palveluita. Ammatillisen koulutuksen toiminta-alue on pääsääntöisesti kuntaa laajempi, alueellinen tai valtakunnallinen. Koulutuksen järjestämisedellytyksistä säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), lukiolaissa (629/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998).

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

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

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

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

Väestöpohjaa koskevasta edellytyksestä voitaisiin poiketa 4 f §:n mukaisilla perusteilla.

Valtiovarainministeriö voisi päättää poikkeamisesta tilanteessa, jossa erityisen harvan asutuksen vuoksi väestöpohjavaatimuksen täyttävän toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei olisi mahdollista tai siitä poikkeaminen olisi tarpeen kielellisten oikeuksien tai saamelaisten kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi. Tällöin kunnan tulisi yhdessä alueen kuntien kanssa selvittää yhdistymistä 20 000 asukasta pienemmällä alueella. Kuntaa ei voitaisi kokonaan vapauttaa selvitysvelvollisuudesta, vaikka poikkeamisperuste olisikin olemassa, jos kunnalla ei yksin ole riittäviä edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä.

4 d §. Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne. Työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne kuvaavat asukkaiden arjen näkökulmasta alueita, joilla kuntarajojen merkitys on vähäinen, sekä kuntien keskinäistä riippuvuutta ja osaltaan kuntien työmarkkinadynamiikkaa ja kuulumista samaan talousalueeseen. Näillä alueilla kuntien kehittäminen on elinkeinorakenteen näkökulmasta voimakkaasti sidoksissa yhteen.

Työpaikkaomavaraisuutta ja työssäkäyntiä koskevat perusteet olisivat kunnille vaihtoehtoisia perusteita selvitysvelvollisuutta arvioitaessa. Kunnalla olisi kuitenkin selvitysvelvollisuus, vaikka työpaikkaomavaraisuus- tai työssäkäyntiperusteet eivät täytyisi, jos yhdyskuntarakennepерuste osoittaisi selvityksen tarvetta. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepерusteet osoittaisivat yhdistymiselvityksen tarpeen lisäksi kunnan selvityssuunnan.

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

Etelä-Karjala: Lemi, Ruokolahti ja Taipalsaari

Etelä-Pohjanmaa: Ilmajoki

Etelä-Savo: Enonkoski, Joroinen ja Kerimäki

Kainuu: Ristijärvi

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

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

Kymenlaakso: Iitti, Miehikkälä ja Pyhtää

Lappi: Keminmaa ja Simo

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

Pohjanmaa: Isokyrö, Laihia, Luoto, Maalahti, Mustasaari, Pedersören kunta ja Vähäkyrö,

Pohjois-Karjala: Kontiolahti, Liperi ja Polvijärvi

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

Pohjois-Savo: Leppävirta, Maaninka, Siilinjärvi ja Tervo

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

Satakunta: Kiikoinen, Köyliö, Lavia, Luvia, Nakkila, Pomarkku ja Ulvila

Uusimaa: Askola, Inkoo, Karjalohja, Myrskylä, Nummi-Pusula, Pukkila ja Siuntio. Lisäksi Uudenmaan kuntien Kauniainen, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti työpaikkaomavaraisuus jää alle mainitun, mutta peruste ei koske niitä.

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

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

Työssäkäyntialueiden laajuus vaihtelee ja siihen vaikuttavat muun muassa keskuskunnan koko ja vetovoima alueella. Suurilla työssäkäyntialueilla sijaitsevissa kunnissa selvitystarvetta osoittaisi se, että kunnasta pendelöinti Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejaon osoittamaan keskuskuntaan on vähintään 35 prosenttia. Suuriksi työssäkäyntialueiksi katsottaisiin Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion työssäkäyntialueet. Muilla työssäkäyntialueilla selvitystarvetta osoittaisi, että kunnasta pendelöinti Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejaon osoittamaan keskuskuntaan on vähintään 25 prosenttia.

Tilastokeskuksen viimeisin, marraskuun 1 päivänä 2011 päivitetty tilastollinen työssäkäyntialueluokitus perustuu vuoden 2009 lopun työssäkäyntitilaston pendelöintitietoihin. Tilastokeskus ilmaisee pendelöinti prosentit kokonaislukuina pyöristäen ne lähimpään kokonaislukuun. Näiden tietojen mukaan säännöksessä tarkoitetuilla suurilla työssäkäyntialueilla vähintään 35 prosenttia kunnan työssäkäyvistä väestöstä käy työssäkäyntialueen keskuskunnassa työssä seuraavista kunnista:

- Tampereen työssäkäyntialue: Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala, Vesilahti, Ylöjärvi
- Turun työssäkäyntialue: Kaarina, Lieto, Masku, Naantali, Nousiainen, Raisio, Rusko
- Oulun (vuoden 2013 alusta lukien) työssäkäyntialue: Kempele, Liminka, Muhos, Tyrnävä
- Lahden työssäkäyntialue: Hollola
- Jyväskylän työssäkäyntialue: Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Toivakka, Uurainen
- Kuopion (vuoden 2013 alusta lukien) työssäkäyntialue: Siilinjärvi.

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

- Forssan työssäkäyntialue: Jokioinen, Tammela
- Hämeenlinnan työssäkäyntialue: Hattula
- Joensuun työssäkäyntialue: Kontiolahti, Liperi
- Kajaanin työssäkäyntialue: Paltamo
- Kankaanpään työssäkäyntialue: Jämsjärvi
- Kemin työssäkäyntialue: Keminmaa, Simo
- Kotkan työssäkäyntialue: Hamina, Pyhtää
- Lappeenrannan työssäkäyntialue: Lemi, Taipalsaari
- Mikkelin (vuoden 2013 alusta lukien) työssäkäyntialue: Hirvensalmi
- Pietarsaaren työssäkäyntialue: Luoto, Pedersören kunta
- Porin työssäkäyntialue: Luvia, Nakkila, Pomarkku, Ulvila
- Raahen (vuoden 2013 alusta lukien) työssäkäyntialue: Pyhäjoki, Siikajoki
- Rauman työssäkäyntialue: Eurajoki, Pyhäranta
- Savonlinnan (vuoden 2013 alusta lukien) työssäkäyntialue: Enonkoski
- Seinäjoen työssäkäyntialue: Ilmajoki
- Vaasan (vuoden 2013 alusta lukien) työssäkäyntialue: Laihia, Maalahti, Mustasaari
- Varkauden työssäkäyntialue: Joroinen.

Tilastokeskus päivittää parhaillaan työssäkäyntialueluokitusta vuoden 2010 pendelöintitiedoilla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yhdyskuntarakennetta koskevasta selvityspäätöksestä. Kunnalla olisi selvitysvastuu, vaikkei se täyttäisi 1 momentissa tarkoitettuja työpaikkaomavaraisuus- tai työssäkäyntiperusteita, jos yhdyskuntarakennepäätös osoittaisi selvityksen tarvetta.

Yhdyskuntarakennepäätös kokoaa yhteen aluetta, jolla yhteisen maankäytön, asumisen ja liikenteen päätöksenteon tarve on suurin. Päätöksen täyttymistä arvioitaisiin ensisijaisesti Suomen ympäristökeskuksen taajamaluokittelun avulla.

Yhdyskuntarakenne sisältää asunto-, työpaikka-, asiointi- ja virkistysalueiden ja niitä yhdistävän liikenteen ja teknisen huollon järjestelmien muodostaman fyysis-toiminnallisen kokonaisuuden. Yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen pysäyttäminen edellyttää erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelurakenteen tehostamista ja elinkeinoelämän sijaintiin liittyvien toimintaedellytysten turvaamista. Tämän mahdollistamiseksi on näitä koskevan päätöksenteon kokoaminen yhtä kuntaa laajemmalla alueella tärkeää muun muassa kuntien välisen osatuntemuksen vähentämiseksi sekä koko alueen kilpailukykyä ja elinvoimaa vahvistamiseksi. Parhaiten tämä onnistuisi kehittämällä

kuntarakennetta siten, että kaupunkiseudun keskeinen taajamarakenne kasvupainealueineen kuuluisi hallinnollisesti yhteen kuntaan.

Yhdyskuntarakenneperuste täytyisi ensinnäkin, jos alueen yhdyskuntarakenne muodostuu useamman kunnan alueelle ulottuvasta keskustaajamasta. Toiseksi yhdyskuntarakenneperusteen täyttymistä osoittaisi, jos keskustaajamaan rakenteellisesti taikka toiminnallisesti kytkeytyvä lähitaajama ylittää kuntarajan. Kolmanneksi peruste täytyisi, jos keskustaajaman kasvupaine kohdistuu merkittävästi toisessa kunnassa sijaitsevaan lähitaajamaan. Tällä tarkoitettaisiin tilanteita, joissa yhtenäinen taajamavyöhyke katkeaa esimerkiksi kunnan rajalla olevan maantieteellisen tai luontoarvoihin liittyvän esteen vuoksi, mutta väestönkasvusta, liikenneyhteyksistä, työpaikkojen sijainnista tai muista syistä aiheutuva alueen rakentamistarve kohdistuu merkittävässä määrin toisen kunnan alueella olevaan lähitaajamaan tai sen läheisyyteen.

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

- Tampere, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala ja Ylöjärvi;
- Turku, Kaarina, Lieto, Masku, Naantali, Paimio, Raisio ja Rusko;
- Oulu (vuoden 2013 alusta lukien) ja Kempele;
- Lahti ja Hollola;
- Jyväskylä ja Muurame;
- Pori, Ulvila, Nakkila ja Harjavalta;
- Kotka ja Hamina;
- Hämeenlinna ja Janakkala;
- Forssa, Jokioinen ja Tammela;
- Lappeenranta, Imatra ja Ruokolahi;
- Pietarsaari ja Pedersöre;
- Vaasa ja Mustasaari;
- Joensuu, Kontiolahti ja Liperi; sekä
- Kemi, Tornio ja Keminmaa.

Lisäksi säännöksessä tarkoitettun kasvupaineen perusteella yhdyskuntarakenneperuste täytyisi seuraavissa kunnissa:

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

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenneperusteiden osalta siitä, että niiden täytyminen osoittaisi kunnille selvityksen suunnan. Jos yhdyskuntarakenneperusteen tai työssäkäyntiperusteen perusteella kunnat muodostavat yhtenäisen alueen, niiden tulee selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin Helsingin metropolialueen kuntia koskevista selvityserusteista. Helsingin metropolialueella haasteet alueen yhdyskuntarakenteen yhtenäiselle suunnittelulle ja maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiselle ovat kaikkein suurimmat. Kansallisen kilpailukyvyyn ja kasvupotentiaalin kannalta kunta- ja palvelurakennerekonojen merkitys korostuu metropolialueella. Metropolialueella kuntarakenne ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa. Hallitus selvittää erilaiset vaihtoehdot metropoliratkaisuksi alueen yhteisen suunnittelun ja ohjauksen tueksi erityisesti maankäytön-, asumisen- ja liikenteen kysymyksissä, sekä kilpailukyvyyn vahvistamiseksi ja segregaaion ehkäisemiseksi. Työ on käynnistetty kuluva vuoden heinäkuussa esiselvityksellä, jossa kartoitetaan yhteistyössä alueen kuntien kanssa metropolialueen tulevat kuntajakoselvitysalueet sekä vaihtoehtoiset mallit metropolihallinnoksi.

Momentissa säädettäisiin Helsingin metropolialueen kuntien osalta 1 - 3 momentissa tarkoitettua työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevat selvityserusteet korvaavista selvityserusteista. Erityisesti yhdyskuntarakenteen osalta yleinen, muualla maassa sovellettava peruste johtaisi toiminnallisesta näkökulmasta arvioituna liian suurten selvitysalueiden muodostumiseen. Tämän vuoksi Helsingin metropolialueen kuntia koskevan erityissäännöksen tarkoituksena olisi rajata alueita pienempiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin. Lisäksi arvioitaessa alueen kuntien selvitysvelvollisuutta sovellettaisiin palvelu- ja talousperusteita.

Momentin mukaan Helsingin metropolialueen kuntien tulisi selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi. Koska edellä mainittu yksin johtaisi metropolialueella liian suurten selvitysalueiden muodostamiseen, tulisi metropolialueella muodostettavien selvitysalueiden lisäksi muodostaa toiminnallinen kokonaisuus ja oltava perusteltu alueen kokonaisuuden kannalta. Momentissa tarkoitettua kuntajakoselvitysalueiden muodostamista koskevat perusteet on kirjattu vastaavasti myös edellä mainitun metropolialuetta koskevan selvityksen toimeksiantoon.

Metropolialueen kunnilla tarkoitetaan lähtökohtaisesti metropolialueen vapaaehtoisen yhteistyön piiriin yleisemmin luettavia 14 kuntaa, joita ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi, Hyvinkää, Pornainen, Tuusula, Kerava, Järvenpää, Nurmijärvi, Mäntsälä, Sipoo ja Vihti. Metropolialueen kunnat täsmentyvät edellä mainitussa metropolialuetta koskevassa selvityksessä. Metropolialueen kuntien muodostamiin selvitysalueisiin voisi kuulua niiden lisäksi myös alueen ulkopuolisia kuntia, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi. Mahdollisia kuntajakoselvitysalueita arvioidaan myös tältä osin metropolialuetta koskevassa selvityksessä yhdessä alueen kuntien kanssa. Toiminnallisia kokonaisuuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös kielellisten oikeuksien turvaaminen.

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

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

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

Arviointimenettelyssä kunta ja valtio selvittävät kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut, ja arvioinnissa laaditaan ehdotus kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi vaadittavista toimenpiteistä. Menettelyn käynnistäminen tarkoittaa jo sitä, että kunnan talouden tilanne on heikko ja menettelyn jälkeinen talouden tasapainotus vaatii pitkäaikaista tiukkaa talouskuria ja tarkoittaa, että näiden kuntien sopeutusvara tulevaisuudessa on vähäinen.

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

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

- 1) Kunnan vuosikate on negatiivinen ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta,
- 2) Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti,
- 3) Asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla,
- 4) Kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää,
- 5) Kunnan omavaraisuusaste (kuinka suuri on oman pääoman osuus koko pääomasta) on alle 50 prosenttia sekä
- 6) Kunnan suhteellinen velkaantuminen (kuinka paljon kunnan käyttötulosta tarvitaan vieraan pääoman takaisinmaksuun) on vähintään 50 prosenttia.

Nämä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn kriteerit täytti kahden viimeisimmän eli vuosien 2010 – 2011 tilinpäätösten mukaan kuusi kuntaa: Juankoski, Kitee, Lavia, Tarvasjoki, Utsjoki ja Vihanti. Näistä Kitee yhdistyy Kesälahden kunnan kanssa ja Vihanti Raahen kaupungin kanssa vuoden 2013 alusta.

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

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

Neljä raja-arvoa kuudesta alittuu kolmen viimeisimmän vuoden tilinpäätösten eli vuosien 2009-2011 tilinpäätösten mukaan yhteensä 24 kunnassa: Alavieska, Aura, Haapajarvi, Halsua, Hanko, Hartola,

Haukipudas, Karkkila, Kaustinen, Kemi, Kokkola, Kärsämäki, Nivala, Pietarsaari, Punkaharju, Raahe, Raasepori, Reisjärvi, Sievi, Suonenjoki, Toholampi, Vaala, Virolahti ja Ylivieska. Näistä vuoden 2013 alussa Haukipudas yhdistyy uuteen Oulun kaupunkiin, Punkaharju Kerimäen kunnan ja Savonlinnan kaupungin kanssa sekä Raahe Vihannin kunnan kanssa.

Talousperuste täytyisi pykälän 3 kohdan mukaan myös silloin, jos kunnassa taseen kertynyttä alijäämää on vähintään - 500 euroa asukasta kohti viimeisessä tilinpäätöksessä ja alijäämää toiseksi ja kolmanneksi viimeisessä tilinpäätöksessä. Jos kunnan taseessa on viimeisessä tilinpäätöksessä kertynyttä alijäämää vähintään - 500 euroa asukasta kohti, taustalla on yleensä useita alijäämäisiä tilinpäätöksiä. Tällaisen kunnan todennäköisyys joutua seuraavan vuoden tilinpäätösten perusteella arviointimenettelyyn on kasvanut.

Taseen kertynyttä alijäämää (-500 €as vuonna 2011 ja kertynyttä alijäämää 2009 ja 2010) koskeva edellytys täyttyy yhteensä 12 kunnassa: Honkajoki, Hyrynsalmi, Kauhajoki, Kerimäki, Kesälahti, Multia, Paimio, Puumala, Rääkkylä, Tohmajärvi, Yli-Ii ja Ähtäri. Näistä vuoden 2013 alussa Kerimäki yhdistyy Punkaharjun kunnan kanssa, Kesälahti Kiteen kaupungin kanssa ja Yli-Ii uuteen Oulun kaupunkiin.

Kaiken kaikkiaan kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityspäätöksen täyttäisi 42 kuntaa, joista kahdeksaa koskee kuntien yhdistyminen vuoden 2013 alussa.

4 f §. Selvitysalueesta poikkeaminen. Pykälässä säädettäisiin 4 c ja 4 d §:ssä tarkoitettujen selvityspäätösten osoittamista alueista poikkeamisesta silloin, kun se on tarpeen Suomen alueiden erilaisuuden huomioon ottamiseksi. Poikkeamisen edellytyksiä arvioitaisiin suhteessa alueen kokonaisuuteen ja kunnan edellytyksiin vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Poikkeaminen ei siten olisi automaattista. Poikkeamisperusteen olemassaolo ei yksinään olisi ratkaiseva tekijä, jos kuntaliitokselle ja sitä koskevalle selvitykselle olisi kunnassa vahva tarve. Poikkeamista arvioitaisiin myös alueen edun näkökulmasta. Poikkeaminen olisi vastoin alueen etua esimerkiksi silloin, kun se estäisi alueen muita kuntia muodostamasta toiminnallisista ja alueellisesti ehyistä selvitysalueista.

Säännöstä sovellettaessa otettaisiin huomioon perustuslain asettamat kielellisiä oikeuksia koskevat edellytykset. Vasta yhdistymiselvityksen perusteella voitaisiin kuitenkin arvioida tarkemmin, millä tavalla mahdollinen kuntien yhdistyminen kokonaisuutena vaikuttaisi esimerkiksi kielellisten oikeuksien tai saamelaisten kulttuuria koskevien oikeuksien toteutumiseen tai toisaalta esimerkiksi perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeiden palvelujen järjestämiseen.

Selvitysalueita määrittävät 4 c §:ssä tarkoitettu vaatimus vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjasta, vähintään noin 50 lapsen ikäluokasta sekä palveluiden järjestämisedellytyksistä. Lisäksi 4 d §:ssä tarkoitettujen työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevat perusteet osoittavat kunnan selvityssuunnan. Poikkeaminen merkitsisi 4 b §:ssä säädetyn selvitysvastuun täyttävän selvityksen tekemistä perusteista poikkeavalla alueella. Kuntaa ei voitaisi kokonaan vapauttaa selvitysvastuusta.

Perusteiden osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa momentin 1 kohdan mukaan, mikäli esitetty selvitysalue muodostaisi selvityspäätösten mukaan määräytyvälle alueelle vaihtoehdoisen, 2 §:n mukaiset kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:n kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävän toiminnallisen kokonaisuuden. Poikkeaminen ei kuitenkaan olisi mahdollista, jos se vaarantaisi muutoin toiminnallisten kokonaisuuksien muodostamisen alueella.

Edellytysten osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa 1 momentin 2 kohdan perusteella, jos toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei erityisen harvan asutuksen vuoksi muutoin ole mahdollista. Erityisen harvaa asutusta arvioitaisiin kunnan valtionosuuden perusteena käyttävien syrjäisyyskertoimien

perusteella siten, että poikkeamisperuste koskisi vain syrjäisyysluvultaan kahteen korkeimpaan luokkaan kuuluvia kuntia.

Kuntien syrjäisyysluvut määritellään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain perusteella annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1732/2009, muutettu 1512/2011). Asetuksen 1 §:n mukaan kuntien syrjäisyysluvut lasketaan kahden väestöpohjaindeksin summasta. Ensimmäinen väestöpohjaindeksi (paikallinen väestöpohjaindeksi) mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja toinen (seudullinen väestöpohjaindeksi) 50 kilometrin etäisyydellä kunnan väestöllisestä keskipisteestä. Indeksit lasketaan Tilastokeskuksen viiden vuoden välein tarkistamasta tilastosta, joka koskee väestön jakautumista yhden neliökilometrin kokoisille alueille.

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

Momentin 2 kohdan mukaan poikkeaminen olisi mahdollista, jos se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.

Momentin 3 kohdan mukaan poikkeamisperusteena voisi olla se, että poikkeaminen on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

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

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

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

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

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

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

4 h §. Päätöksenteko selvitysalueesta poikkeamisesta. Pykälässä säädettäisiin 4 f §:ssä tarkoitettusta selvitysalueesta poikkeamista koskevasta päätöksenteosta.

Pykälän *1 momentin* mukaan päätös voitaisiin tehdä kunnan tai kuntien yhteisen hakemuksen perusteella tai ministeriön aloitteesta. Ministeriön aloiteoikeus on luonteeltaan kuntien aloiteoikeutta täydentävä. Ministeriö voisi käyttää aloiteoikeuttaan ainoastaan tilanteissa, jossa kuntien poikkeushakemukset poikkeavat toisistaan

tai vain osa alueen kunnista on hakenut poikkeusta ja palveluperusteen täyttävän selvitysalueen muodostaminen edellyttäisi myös sellaisen kunnan mukana oloa, joka ei ole poikkeusta hakenut. Ministeriön aloiteoikeus näissä tilanteissa on välttämätön siksi, että ministeriö voi myöntää poikkeuksen ainoastaan sellaiselle selvitysalueelle, joka täyttää kuntajaon muuttamisen edellytyksenä olevat vaatimukset muun muassa alueen maantieteellisestä eheydestä. Kunnilla on 4 b §:n perusteella velvollisuus selvittää yhdistymistä nimenomaan 4 §:ssä tarkoitettua kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävällä alueella.

Pykälän 2 *momentin* mukaan ministeriö voi myöntää poikkeuksen 4 c §:ssä tarkoitettua palveluperusteesta eli väestöpohjaa, lapsi-ikäluokan kokoa sekä muita palveluiden järjestämisedellytyksiä koskevasta perusteesta. Palveluperusteesta olisi mahdollista poiketa 4 f §:n 1-4 kohdissa tarkoitetuilla toiminnallisen kokonaisuuden muodostumista, erityisen harvaa asutusta tai kielellisten oikeuksien turvaamista koskevilla perusteilla. Poikkeusperusteen olemassaolon lisäksi ministeriön tulisi arvioida, että selvitysalueella on riittävät edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta, ja ettei poikkeaminen estäisi toiminnallisten kokonaisuuksien muodostamista alueella.

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

Pykälän 3 *momentin* mukaan, jos kunta hakee poikkeusta 4 d §:n 3 momentissa tarkoitettua selvitysalueesta eli työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennepuusteiden osoittamasta alueesta, ministeriö voisi määrätä alueella toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitettua erityisen kuntajakoselvityksen. Erityisessä kuntajakoselvityksessä alueella voitaisiin selvittää myös perusteiden osoittamalle alueelle vaihtoehtoisia toiminnallisia kokonaisuuksia. Työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepuusteista poikkeamisesta ei siten tehtäisi erillisiä poikkeuspäätöksiä. Valtioneuvosto voisi lain 18 §:n 1 momentin mukaisesti päättää kuntien yhteisestä hakemuksesta kuntien yhdistymisestä selvityspuusteista poikkeavalla alueella, mikäli tämä olisi erityisen kuntajakoselvityksen perusteella arvioituna riittävän perusteltua lain tavoitteet ja edellytykset huomioon ottaen.

Pykälän 4 *momentin* mukaan valtiovarainministeriön tulee ennen 2 momentissa tarkoitettua poikkeuspäätöksen tekemistä neuvotella niiden kuntien kanssa, joita päätös koskisi.

Ministeriön päätöksestä saa hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin mukaisesti valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Pykälän 5 *momentin* mukaan valtiovarainministeriön päätös selvitysalueesta poikkeamisesta voitaisiin panna täytäntöön, ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

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

4 i § Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen. Pykälän mukaan valtiovarainministeriö voisi, sen ohella mitä 4 luvussa säädetään, tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta 4 §:ssä säädetty edellytykset täyttävällä alueella, jos kunta ei ole 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä tehnyt tämän lain 6 §:ssä tarkoitettua kuntien yhdistymisesitystä.

4 j §. Henkilöstön asema uudistuksessa. Pykälän 1 *momentissa* säädettäisiin 4 b §:ssä tarkoitettua yhdistymiselvityksen valmistelusta yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

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

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

Lisäksi luetteloon lisättäisiin uusi, määräaikaisesti voimassa oleva 11 kohta, joka koskisi 9 luvun säännösten mukaan maksettavan yhdistymisavustuksen käyttöä. Yhdistymisavustus tulee 41 §:n 1 momentin mukaan käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Ehdotetun säännöksen mukaan kuntien tulisi päättää yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustus käytetään edellä mainittuihin tarkoituksiin.

Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi *2 momentti*. Momentin mukaan kuntien yhdistymisessä, joka koskee muita kuin yksikielisiä kuntia, kuntien on sovittava yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan uuden kunnan palvelut ja hallinto järjestetään suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Yhdistymissopimuksessa voitaisiin tällöin mainita esimerkiksi kaksikielisen kunnan hallinnossa käytettävistä kielistä, mahdollisista erityisistä hallinnollisista elimistä, jotka on järjestetty vähemmistökielisten palveluja ajatellen sekä henkilöstön kielitaitovaatimuksista.

Lisäksi pykälän 4 momentiksi siirtyvään voimassa olevan lain 3 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos, jolla ajanmukaistetaan Kotimaisten kielten keskuksen nimi vuoden 2012 alusta voimaan tulleen lain mukaiseksi.

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

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

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

päätöksenteon pohjaksi. Siten erityistä kuntajakoselvitystä vastaava menettely olisi näissä tapauksissa lähtökohtaisesti aina tarpeen kuntajaon muutoksen valmistelemiseksi.

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

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

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

Selvityksen tarkoituksena olisi edistää kuntia pääsemään yhteisymmärrykseen arviointiryhmän ehdottamasta kuntajaon muutoksesta. Kuntajaon muutoksen tulisi koskea ainakin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa. Se, montako muuta kuntaa muutoksessa olisi mukana, jäisi selvityksen kuluessa ratkaistavaksi. Selvityksessä pyrittäisiin ensisijaisesti saamaan aikaan sellainen kuntajaon muutos, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua. Jos tämä ei ole mahdollista, tulisi pyrkiä siihen, että muutosta vastustavia kuntia on mahdollisimman vähän.

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

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

Pykälän *2 momentin* mukaan ehdotus kuntien yhdistymisestä voisi koskea

- 1) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymistä olemassa olevaan kuntaan;
- 2) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan alueen jakamista kahden tai useamman kunnan kesken; tai
- 3) useamman kuin kahden kunnan yhdistymistä.

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

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

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

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

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

Jos yhden tai useamman kunnan valtuusto ei hyväksyisi selvittäjän kuntajaon muutosehdotusta, selvittäjä voisi tarvittaessa jatkaa selvitystä ensimmäisen selvityskierroksen perusteella valitsemiensa kuntien kanssa ja tehdä uuden kuntajaon muutosehdotuksen näiden kuntien valtuustoille. Jos muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot eivät hyväksyisi selvittäjän ehdotusta, selvittäjä toimittaisi esityksensä kuntajaon muuttamisesta ministeriölle.

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

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

Edellä mainitusta sääntelystä huolimatta on käytännössä mahdollista, että kunnat tekevät lain tavoitteiden tai nimenomaisten säännösten vastaisia kuntajaon muutosesityksiä. Erityisesti tulkittaessa lain tavoitteiden

toteutumista kunnan esittämän kuntajaon muutoksen osalta valtioneuvostolla on viimekädessä poliittiseen harkintaan perustuva toimivalta arvioida, voidaanko esitys hyväksyä vai hylätä. Lain sanamuoto jättää valtioneuvostolle harkintavaltaa, mutta käytännössä yhtään kuntien esitystä ei ole tähän mennessä kyseisen säännöksen perusteella hylätty. Ehdotettu 4 §:n muutos korostaa kuntarakenteen kehittämisen tavoitteiden merkitystä myös valtioneuvoston harkinnassa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *3 momentti*, jossa säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta päättää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntien yhdistymisestä myös kyseisten kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta. Valtioneuvoston päätöksenteko perustuisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevan arviointimenettelyn perusteella asetetun kuntajakoselvittäjän esitykseen. Valtioneuvosto voisi päättää kuntien yhdistymisestä ilman kuntien yhteistä esitystä ja kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

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

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

Valtioneuvostolla olisi lopullinen harkintavalta siitä, toteutetaanko kuntajakoselvittäjän esittämä kuntien yhdistyminen. Harkinta voitaisiin perustaa edellä mainittujen edellytysten lisäksi tilanteen kokonaisarvioon. Esimerkiksi tilanteessa, jossa kuntien yhdistymistä vastustaisi muukin kuin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta, arvioinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota muodostuvan kokonaisuuden elinvoimaisuuteen ja toiminnalliseen perusteltavuuteen. Pelkästään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan vastustus taas ei olisi kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta perusteltu ainakaan niissä tilanteissa, joissa kunnalla on ollut pitkäaikaisia talouden tasapainotuksen ongelmia. Tällöin voitaisiin katsoa, ettei kunnalla ole edellytyksiä omista lähtökohdistaan ylläpitää itsehallintoaan eikä sillä ole tarvittavaa elinvoimaa itsehallintonsa tukena. Erityisesti näissä tilanteissa arvioinnissa tulisi antaa kunnallisen itsehallinnon sijasta enemmän painoarvoa kunnan asukkaiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta olennaisten palvelujen turvaamiselle tulevaisuudessa. Lisäksi arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa kuntien väestö- ja elinkeinorakenteen kehitys. Pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei siten pitäisi johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulisi olla kokonaisuutena perusteltu.

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

Pykälän *2 momentti* vastaisi muutoin voimassa olevan kuntajakolain 29 §:n 2 momenttia, mutta siinä säädettyä henkilöstön irtisanomissuojaa jatkettaisiin koskemaan vuosina 2014-2017 voimaan tulevia kuntajaon muutoksia. Voimassa olevan kuntajakolain mukaan irtisanomissuoja koskee vain vuosien 2008–2013 alusta voimaan tulevia kuntajaon muutoksia.

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

Voimassa oleva kuntajakolain henkilöstön asemaa koskeva 29 § on säädetty samanaikaisesti puitelain 13 §:ään sisältyvien sisällöltään vastaavien henkilöstön asemaa koskevien säännösten kanssa. Puitelain 13 §:n 1 momentin mukaan puitelaissa tarkoitettujen uudelleenjärjestelyt sekä laissa tarkoitettujen selvityksen ja suunnitelmien valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan puitelaissa tarkoitettujen uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Pykälän 3 momentissa säädetään puitelain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuihin toiminnan uudelleenjärjestelyihin (yhteistoiminta-alueiden ja laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen kuntayhtymien perustaminen) kytkeytyvästä irtisanomissuojasta kuntajakolain 29 §:ää vastaavasti. Työnantajalla ei siten ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltö on voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Kielto koskee edellä mainittujen uudelleenjärjestelyiden kohteena olevissa palveluissa uuden ja vanhan työnantajan palveluksessa työskentelevää henkilöstöä kokonaisuudessaan.

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

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

9 luku Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki

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

Pykälän *1 momentin* mukaan kunnalle voitaisiin maksaa avustusta 4 c ja 4 d §:ssä säädettyjen edellytysten osoittamalla, tai ministeriön 4 h §:ssä tarkoitetun päätöksen perusteella niistä poikkeavalla alueella toteutettavan yhdistymiselvityksen kustannuksiin. Koska selvitysvelvollisuuden tarkoituksena on edistää kuntarakenneuudistuksen tavoitteiden mukaisen kuntarakenteen muodostumista, ei avustusta lähtökohtaisesti maksettaisi selvityserusteiden vastaisille selvityksille.

Lisäksi *2 momentissa* säädettäisiin avustuksesta, jota maksettaisiin kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos yhdistymiselvitykseen osallistuu 4 e §:ssä säädetyn kunnan taloudellista tilannetta koskevan edellytyksen täyttävä kunta. Osana uudistuksen muutostukea kuntia tuetaan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämisessä ja niin kutusutun tehostetun kuntaliitoksen toteuttamisessa erityisesti tilanteissa, joissa yhdistymisessä on mukana taloudeltaan kriisiytynyt tai kriisiytymässä oleva kunta. Tarkoituksena on vahvistaa uuden kunnan taloutta ja edellytyksiä vastata palveluista yhdenvertaisesti.

Pykälän *3 momentin* mukaan 1 ja 2 momentin mukaisista avustuksista päättäisi valtiovarainministeriö. Avustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

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

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

Pykälän *1 momentissa* yhdistymisavustuksen saamiselle asetettaisiin ehtoja. Voimassa olevasta laista poiketen kaikille kuntien yhdistymisille ei välttämättä myönnettäisi yhdistymisavustuksia. Yhdistymisavustuksen saamiseksi edellytettäisiin, että kuntien yhdistyminen on kuntarakenneuudistuksen keskeisten tavoitteiden mukainen. Siten kuntien yhdistymisen tulisi lähtökohtaisesti koskea vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjan sekä työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenneperusteen täyttävää aluetta tai vähintään aluetta johon sisältyy työssäkäyntialueen keskuskunta. Yhdistymisavustusta maksettaisiin myös, jos yhdistyminen koskee 4 h §:ssä tarkoitetun valtiovarainministeriön poikkeamispäätöksen tai kuntajakoselvityksen perusteella edellä mainituista edellytyksistä poikkeavaa aluetta tai yhdistymisessä on mukana erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.

Pykälän *2 momentin* mukaan yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017 ja kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Yhdistymisavustus muodostuisi pykälän *3 momentin* mukaan yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta ja lisäosasta, jota maksetaan kuntien yhdistymisessä, jossa on mukana 4 e §:ssä tarkoitetun talousperusteen täyttävä kunta tai kuntia. Perusosan määrästä säädettäisiin 42 §:ssä ja lisäosan määrästä 43 §:ssä.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin voimassa olevan lain 41 §:n 3 momenttia vastaavasti yhdistymisavustuksen maksamisen jaksottamisesta. Yhdistymisavustus maksettaisiin kolmen vuoden aikana.

Avustuksesta maksetaan 40 prosenttia vuonna, jona muutos tulee voimaan, ja 30 prosenttia molempina seuraavina kahtena vuotena. Sen sijaan säännökseen ei enää sisältyisi voimassa olevan lain mukaista yhdistymisavustuksen suuruuden porrastamista kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden mukaan.

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

Momentissa säädettäisiin myös yhdistymisavustuksen käytön valvonnasta. Yhdistymisavustuksen käyttöä valvottaisiin osana kunnan talouden ja hallinnon tarkastusta. Kunnan tulisi toimittaa valtiovarainministeriölle selvitys yhdistymisavustuksen käytöstä edellä mainittuihin tarkoituksiin. Selvitykseen olisi sisällyttävä tilintarkastajan lausuma. Kunnan tulisi toimittaa selvitys yhdistymisavustuksen viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä, jolloin kaikki maksuvuosien tilinpäätökset on vahvistettu. Mikäli ministeriö katsoisi kunnan käyttäneen yhdistymisavustusta muuhun kuin laissa edellytettyyn tarkoitukseen, se voisi käynnistää valtionavustuslain (688/2001) mukaisen takaisinperinnän.

Pykälän *6 momentissa* säädettäisiin voimassa olevan lain 41 §:n 4 momenttia vastaavasti yhdistymisavustuksen maksukauden aikana voimaan tulevien uusien kuntien yhdistymisten vaikutuksesta yhdistymisavustuksen maksamiseen. Tällöin avustus lasketaan sen mukaan kuin myös viimeksi toteutettu kuntajaon muutos olisi toteutunut maksukauden alusta. Näin ollen useat peräkkäiset maksukauden aikana toteutetut kuntajaon muutokset eivät vaikuttaisi avustuksen kokonaismäärään. Maksussa olevan avustuksen ja uudelleen lasketun avustuksen erotus maksetaan viimeksi toteutetun kuntajaon muutoksen voimaantulovuotena 40 prosenttia ja sitä seuraavana kahtena vuotena 30 prosenttia kumpanakin vuotena.

Lisäksi lain siirtymäsäännöksiä koskevan 60 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin yhdistymisavustuksen laskemisesta silloin, kun kuntajaon muutoksessa on mukana kuntia, joille maksetaan yhdistymisavustusta ennen ehdotetun lain voimaan tuloa toteutetun kuntaliitoksen perusteella.

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

42 §. Yhdistymisavustuksen perusosa. Pykälässä säädettäisiin siitä, miten yhdistymisavustuksen perusosan määrä lasketaan. Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella.

Yhdistymisavustusta ehdotetaan myönnettäväksi pääsääntöisesti yhdistymisille, jotka johtavat yli 20 000 asukkaan kuntien muodostumiseen. Sitä pienemmille kunnille avustusta myönnettäisiin vain 4 h §:ssä tarkoitetun poikkeuspäätöksen perusteella. Yhdistymisavustuksen määrä kasvaisi sen perusteella, kuinka monta kuntaa yhdistymiseen osallistuu, ja miten suureksi asukasluvultaan uusi kunta muodostuu. Pienemmillään yhdistymisavustuksen määrä olisi 2 miljoonaa euroa ja suurimmillaan 10 miljoonaa euroa.

43 §. Yhdistymisavustuksen lisäosa. Yhdistymisavustuksen lisäosaa maksettaisiin kuntajaon muutoksessa, jossa on mukana 4 e §:ssä tarkoitetun kunnan taloudellista tilannetta koskevan selvityserusteen täyttävä kunta tai kuntia. Lisäosa olisi 150 euroa edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohden ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohden. Lisäosalla pyritään kohentamaan uuden kunnan toimintaedellytyksiä yhdistymisissä, joihin liittyy taloudellisissa vaikeuksissa olevia kuntia.

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

Korvauksen saamisen edellytyksenä olisi, että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä. Korvauksen saamisen edellytykset olisivat siten hieman yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksiä lievemmat. Tämä on perusteltua siksi, että ei ole tarkoituksenmukaista vaikeuttaa kuntien yhdistymisiä niissä tilanteissa, joissa esimerkiksi yhdistyvistä kunnista riippumattomista syistä kaikki selvityserusteiden osoittaman selvitysalueen tai poikkeamispäätöksen mukaiset kunnat eivät olisi yhdistymisessä mukana. Valtionosuuksien vähenemisen korvaaminen ei myöskään ole luonteeltaan yhdistymisavustusten tavoin ylimääräistä rahaa kunnille, vaan korvausta menetetyistä valtionosuudesta erilaisten kuntien yhdistyessä. Toisaalta valtion kannalta maksettavaa korvausta vastaava summa tulee valtion hyväksi pienenevinä valtionosuuksina valtionosuusjärjestelmässä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin korvauksen laskemistavasta voimassa olevan lain 44 §:n 1 momentissa säädettyä vastaavasti. Vuotuinen korvauksen määrä saataisiin vertaamalla uudelle kunnalle kuntien yhdistymisen voimaantulovuodelle maksettavia valtionosuuksia ja kotikuntakorvauksia niihin vastaaviin valtionosuuksiin ja kotikuntakorvauksiin, jotka yhdistyville kunnille olisi maksettu yhdistymisen voimaantulovuonna, jos kunnat eivät olisi yhdistyneet. Korvausta laskettaessa otetaan huomioon verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus sekä käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuus ja muu rahoitus, joista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998). Valtiovarainministeriö laskee korvauksen määrän mainittujen lakien mukaisten valtionosuuksien myöntämisestä vastaavien ministeriöiden antamien tietojen perusteella.

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

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

olisi liitetty kokonaan asianomaiseen kuntaan. Korvaus jaettaisiin tällöin kuntien kesken kuhunkin kuntaan siirtyvien asukkaiden määrien mukaisessa suhteessa.

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

52 §. Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin säännös muutoksenhausta 18 §:n 3 momentin nojalla tehdystä valtioneuvoston päätöksestä kuntajaon muutoksesta, jossa on mukana erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.

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

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

60 §. Siirtymäsäännökset. Kuntajakolain siirtymäsäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi lain yhdistymisavustuksia ja valtionosuuksien vähenemisen korvaamista koskevien säännösten muuttamisesta johtuen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ennen esitetyn lain voimaantuloa toteutettujen kuntien yhdistymisten vaikutuksesta yhdistymisavustuksen määrään. Siten, jos vuoden 2014 alusta tai sen jälkeen voimaan tuleva kuntajaon muutos koskee kuntaa, jolle maksetaan yhdistymisavustusta nykyisin voimassa olevan lain mukaan, maksussa olevan avustuksen maksaminen lakkaa kuntajaon muutoksen tullessa voimaan ja uusi avustus maksetaan nyt esitettyjen säännösten mukaisesti.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtionosuuksien vähenemisen korvaamiseen sovellettavasta laista. Siten, jos kuntien yhdistyminen on tullut voimaan ennen vuotta 2014, valtionosuuksien vähenemisen korvaamiseen sovelletaan nykyisin voimassa olevia säännöksiä, joiden mukaan valtionosuuksien väheneminen korvataan viiden vuoden ajan kuntajaon muutoksen voimaantulosta.

1.2 Kielilaki

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

Joissakin harvoissa tapauksissa saattaa syntyä tilanne, jossa kaksikielinen kunta yhdistyisi yksikieliseen kuntaan siten, että kielellinen vähemmistö uudessa kunnassa jää niin pieneksi, että uusi kunta olisi lain mukaan säädettävä yksikieliseksi. Tällaista yhdistymistä ei voitaisi lähtökohtaisesti pitää perustuslain kannalta mahdollisena, koska yhdistyvän kaksikielisen kunnan asukkaiden kielelliset oikeudet huonontuisivat. Tämän vuoksi ehdotetaan, että tällaisessa tilanteessa uusi kunta säädettäisiin kaksikieliseksi vaikka kunnan kielellinen vähemmistö olisi alle kahdeksan prosenttia tai 3 000 asukasta.

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

Ehdotuksella lisättäisiin kielilain 5 §:ään uusi vaihtoehto niiden vaihtoehtojen lisäksi, jotka määrittelevät kunnan kielellisen aseman. Neljän perusvaihtoehdon lisäksi (yksikielinen suomenkielinen kunta, yksikielinen ruotsinkielinen kunta ja kaksikielinen kunta, jossa joko suomi tai ruotsi on enemmistön kieli) säännökseen on sisällytynyt vapaaehtoisen kaksikielisyyden mahdollistava säännös, jonka mukaan valtuuston esityksen perusteella valtioneuvosto on voinut asetuksella säätää kaksikieliseksi sellaisen kunnan, joka muutoin olisi yksikielinen. Ehdotettu muutos ei koskisi kuntajakolain 3 §:n 4 momentissa tarkoitettua kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan.

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

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

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

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

Kaksikielisen kunnan kielellisen vähemmistön tarpeet ovat kokouskutsuja ja pöytäkirjoja ajatellen suuria silloin, kun kielellisen vähemmistön määrä tai osuus kunnan asukkaista on suuri tai kun kunnat osallistuvat kuntaliitokseen, jonka seurauksena uudesta kunnasta tulee kaksikielinen tai kunnan enemmistökieli muuttuu toiseksi.

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

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

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

Uusi kaksikielinen kunta voisi edelleen vahvistaa kaduille ja teille nimet molemmilla kielillä koko uuden kunnan alueella, ja kielilain kannalta tavoiteltava tilanne olisi, että uusi kunta asettaisi kaksikieliset katukilvet entisen yksikielisen kunnan alueelle siinä vaiheessa, kun uusia katukilpiä joka tapauksessa asetetaan. Koska kuntaliitokset johtavat tilanteisiin, joissa uuden kunnan katujen ja teiden nimissä esiintyviä

päällekkäisyyksiä jouduttaisiin karsimaan muuttamalla katujen ja teiden nimiä, olisi kunnan harkittava tällaisten nimenmuutosten johdosta syntyvien uusien katujen ja teiden nimien vahvistamista sekä suomeksi että ruotsiksi myös aikaisemmalla yksikielisellä alueella.

Poikkeus antaisi siten mahdollisuuden harkita kadun ja tien nimiä ilmaisevien kilpien asettamista koskevaa kuntakohtaista käytäntöä eli sitä, miten kunnan osoitejärjestelmä merkitään maastoon, jolloin pitkän tähtäimen tavoitteena voisi olla kyseessä olevien kilpien uudistaminen pääsäännön mukaisesti. Kunnan tulisi harkinnassaan ottaa huomioon muun muassa se, että kadun- ja tiennimistön jääminen yksikieliseksi kaksikielisen uuden kunnan alueella voisi johtaa epäyhtenäisyyksiin kunnan osoitejärjestelmässä ja aiheuttaa ongelmia hätäkeskusten ja hälytysajoneuvojen toiminnalle, osoitetietoja käyttäville palveluille, kuten postille ja väestörekisteritietojen perusteella toimiville viranomaisille, ja nimistötietoja käyttäville karttapalveluille.

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

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

Lain voimaantulosäännös. Ehdotetut kilpien ja opasteiden kieltä koskevat siirtymäsäännökset olisivat sovellettavissa ainoastaan lainsäädännön voimaan tulemisen jälkeen päätettyjen kuntaliitosten yhteydessä. Siirtymäaikojen tarkoituksena on, että merkit ja laitteet voitaisiin muuttaa vähitellen ja ainakin osittain sitä mukaa kuin niitä muutenkin joudutaan uusimaan.

Uuden kaksikielisen kunnan tulisi määräajan loppuun mennessä muuttaa esimerkiksi viranomaisten toimipaikkojen nimikiilvet ja opastetaulut suomen- ja ruotsinkielisiksi. Esimerkiksi vanhan yksikielisen kunnan rakennusviraston nimikiilpi ja viraston eri toimintoja koskevan informaatiotaulun olisi määräaikaan mennessä oltava yleisön nähtävillä kummallakin kielellä siten kuin kielilain 33 §:n 1 momentti edellyttää. Kilpien ja opasteiden laatimisessa olisi otettava huomioon se, että kaksikielisen kunnan opetushallinto on kuntalain ja opetustointia koskevan lainsäädännön perusteella yksikielisesti suomenkielinen suomenkielisen koululaitoksen osalta ja yksikielisesti ruotsinkielinen ruotsinkielisen koululaitoksen osalta, jolloin esimerkiksi yksikielisten koulujen ja päiväkotien nimiä ja nimikiilpiä ei olisi tarpeen muuttaa kaksikieliseksi. Samalla tavoin voitaisiin myös menetellä silloin, kun kaksikielinen kunta on kuntalain nojalla määritelty muun lautakunnan jaoston kummallekin kieliryhmälle ja kun kummankin jaoston alaisuuteen on perustettu oma virastonsa.

Siirtymäsäännökset koskisivat myös tieliikennelainsäädännössä määritellyjä liikennemerkkejä ja opasteita. Kyseiset liikennemerkkit ja opasteet ovat valtion toimivaltaan kuuluvia, ja niitä koskevat velvoitteet koskisivat siten valtiota ja sen liikenneviranomaisia. Niiden tulisi määräajan loppumiseen mennessä muuttaa yleisten teiden viitoitusjärjestelmä uuden kaksikielisen kunnan alueella kielilain 33 §:n 1 momentin mukaiseksi.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

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

Tarkoitus on, että valtiovarainministeriö lähettää kaikille kunnille kyselyn, johon annettujen vastausten perusteella se saa tiedon kuntien muodostamista selvitysalueista muun muassa selvitysalueesta poikkeamista

koskevan päätöksenteon pohjaksi. Lisäksi kuntien vastauksia hyödynnettäisiin hallituksen arvioidessa uudistuksen etenemistä vuoden 2013 lopussa.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun eduskunta on ne hyväksynyt ja viimeistään 1 päivänä toukokuuta 2013.

Ennen kuntarakennelain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Kuntarakennelain 1 a luvun säännökset kuntarakenneuudistuksen toteuttamisesta olisivat voimassa vuoden 2016 loppuun.