



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntauudistus kaupunkiseuduilla – mikä muuttui?

Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaa tukevan työryhmän loppuraportti

Valtiovarainministeriön julkaisu – 14/2015



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntauudistus kaupunkiseuduilla – mikä muuttui?

Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaa tukevan työryhmän loppuraportti



Valtiovarainministeriön julkaisu – 14/2015



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: VNHY/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Pirkko Ala-Marttila

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, 2015	
Tekijät	Kaupunkiseutujen tuki -työryhmä	
Julkaisun nimi	Kuntaudistus kaupunkiseuduilla – mikä muuttui? Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaa tukevan työryhmän loppuraportti.	
Asiasanat	Kunnat, kaupunkiseudut, kuntarakenne, yhdyskuntarakenne.	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 14/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015	
ISBN 978- 952-251-665-7 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251- 666-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 54	Kieli Suomi
Tiivistelmä <p>Jyrki Kataisen hallitus aloitti vuonna 2011 koko maan kattavan kuntauudistuksen, jonka tavoitteena oli vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Kuntaudistuksen onnistumisen katsottiin riippuvan monilta osin suuria kaupunkiseutuja koskevien rakenneratkaistujen toteutumisesta. Hallitus linjasi 5. kesäkuuta 2012 iltakoulussaan, että kuntia tuetaan uudistuksen kaikissa eri vaiheissa eli selvitysvaiheessa, valmisteluvaiheessa ja toteutusvaiheessa. Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistämiseksi ja tukemiseksi asetettiin syyskuussa 2012 eri ministeriöistä koottu työryhmä.</p> <p>Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaan valmistella ensimmäisessä vaiheessa raportti siitä, miten kuntauudistuksen etenemistä edistetään suurilla kaupunkiseuduilla. Työryhmän raportti Kaupunkiseudut kuntauudistuksen keskiössä julkaistiin keväällä 2013. Raportin valmistuttua työryhmä on jatkanut työtään toimeksiantonsa mukaisesti seuraten ja arvioiden uudistuksen etenemistä kaupunkiseuduilla.</p> <p>Toimikautensa päätteeksi työryhmä on valmistellut loppuraportin kuntauudistuksen etenemisestä kaupunkiseudulla. Raportissa tarkastellaan 11 kaupunkiseudun viime vuosien kehitystä sekä kaupunkiseutujen tulevaisuuden haasteita ja kehitysmahdollisuuksia niin kuntarakenteen, kuntien välisen yhteistyön kuin kaupunkiseutujen yleisen kehityksen näkökulmasta. Loppuraportin yhteydessä työryhmä on toteuttanut alkuvuodesta 2015 kuntien johtajille ja luottamushenkilöjohdolle suunnatun kyselyn kaupunkiseutujen viimeaikaisesta kehityksestä, nykytilasta ja tulevaisuudesta. Kyselyn tuloksia on käytetty taustamateriaalina raporttia valmisteltaessa ja tuloksia esitellään raportin jälkimmäisessä osassa.</p>		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, mars 2015	
Författare	Stödet för stadsregionerna –arbetsgruppen	
Publikationens titel	Kuntaudistus kaupunkiseuduilla – mikä muuttui? Suurten kaupunki-seutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaan tukevan työryhmän loppuraportti.	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 14/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2015	
ISBN 978-952-251-665-7 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-666-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 54	Språk Finska
Sammandrag <p>Regeringen Katainen inledde år 2011 en rikstäckande kommunreform med siktet inställt mot en livskraftig kommunstruktur som baserar sig på starka primärkommuner. Huruvida kommunreformen lyckas ansågs till stora delar bero på förverkligandet av strukturella lösningar inom de stora stadsregionerna. Regeringen utstakade vid sin aftonskola den 5 juni 2012 att kommunerna understöds i alla skeden av reformen, dvs. i utredningsskedet, beredningsskedet och genomföringsskedet. I september 2012 tillsatte man en arbetsgrupp med representanter från olika ministerier för inledandet och stödjandet av utredningsarbetet i de stora stadsregionerna.</p> <p>I det första skedet skulle arbetsgruppen i enlighet med sitt uppdrag bereda en rapport om hur framskridningen med kommunreformen kunde främjas i de stora stadsregionerna. Arbetsgruppens rapport <i>Stadsregionerna i fokus för kommunreformen</i> utgavs våren 2013. Arbetsgruppen har fortsatt sitt arbete efter att rapporten blivit färdig, och har i enlighet med sitt uppdrag följt upp och utvärderat framskridningen av reformen i stadsregionerna.</p> <p>Arbetsgruppen har avslutat sin mandatperiod genom att bereda en slutrapport om framskridningen med kommunreformen i stadsregionerna. Rapporten granskar utvecklingen inom 11 stadsregioner, samt stadsregionernas framtidsutmaningar och utvecklingsmöjligheter med tanke på såväl kommunstrukturen, samarbetet mellan kommunerna och den allmänna utvecklingen inom stadsregionerna. Arbetsgruppen har i samband med slutrapporten genomfört en enkät om den senaste tidens utveckling i stadsregionerna, nuläget och framtidsutsikterna som riktats till kommundirektörerna och förtroendeledningen. Resultaten från enkäten har använts som bakgrundsmaterial för beredningen av rapporten och resultaten presenteras i den senare delen av rapporten.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, March 2015	
Author(s)	Working Group on Support for Urban Regions	
Title of publication	Kuntauudistus kaupunkiseuduilla – mikä muuttui? Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaa tukevan työryhmän loppuraportti.	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 14/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2015	
ISBN 978-952-251-665-7 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-666-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 54	Language Finnish
Abstract <p>In 2011, Jyrki Katainen's Government initiated a nationwide municipal reform with the objective of creating a thriving municipal structure built on economically robust municipalities. In a number ways, the success of the municipal reform was considered to be dependent on the realisation of certain structural solutions concerning the major urban regions. In its "night school" on 5 June 2012, the Government outlined that the municipalities will be supported at all stages of the local government reform, namely in the analysis, preparation and implementation stages. A working group assembled from various ministries was established in September 2012 to initiate and support analysis work on the major urban regions.</p> <p>In the first stage of its work, the working group was tasked with drafting a report on the procedures used for promoting the progress of the municipal reform in the major urban regions. The working group's report, <i>Kaupunkiseudut kuntauudistuksen keskiössä</i> ("Urban regions at the heart of the municipal reform") was published in the spring of 2013. Since the completion of this report, the working group has continued to work in accordance with its assignment, monitoring and assessing the progress of the reform in urban regions.</p> <p>At the end of its term, the working group drafted a final report on the progress of the municipal reform in urban regions. This report assesses progress in 11 urban regions over the last few years, while also analysing the future challenges and development opportunities of urban regions from the perspective of their municipal structure, inter-municipal cooperation and the overall development. In connection with the final report, the working group conducted a survey aimed at municipal managers and the supervisors of elected officials on the progress, current status and future of urban regions. Outlined in the latter part of the report, the results of this survey were used as background material in the preparation of the report.</p>		

1 Johdanto

Jyrki Kataisen hallitus aloitti vuonna 2011 koko maan kattavan kuntauudistuksen, jonka tavoitteena oli vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Kuntaudistuksen merkityksen katsottiin korostuvan suurilla kaupunkiseuduilla. Väestö keskittyy Suomessa yhä enenevässä määrin suurimmille kaupunkiseuduille, joille keskittyvät myös suurin osa työ- ja koulutuspaikoista sekä elinkeino- ja innovaatiotoiminnasta. Kaupunkiseutujen kehityksellä on merkittävä vaikutus Suomen kansantalouteen ja kansainvälisen kilpailukyyn.

Valtiovarainministeriö asetti hallituksen linjausten mukaisesti 10. syyskuuta 2012 eri ministeriöistä kootun työryhmän suurten kaupunkiseutujen selvitystyön tukemiseksi. Työryhmän tavoitteena oli osana kuntauudistusta tukea suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä ja valmistelua sekä seurata selvitystyön edistymistä. Tavoitteena oli myös edistää kuntien keskinäistä sekä kuntien ja valtion välistä vuoropuhelua kuntauudistuksen etenemiseksi suurilla kaupunkiseuduilla. Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaan valmistella työn ensimmäisessä vaiheessa raportti siitä, miten kuntauudistuksen etenemistä edistetään suurilla kaupunkiseuduilla. Työryhmän raportti *Kaupunkiseudut kuntauudistuksen keskiössä* julkaistiin 8. maaliskuuta 2013. Raportin valmistuttua työryhmä on jatkanut työtään toimeksiantonsa mukaisesti seuraten ja arvioiden kuntauudistuksen etenemistä kaupunkiseuduilla.

Työryhmän toimikausi päättyy 31. toukokuuta 2015. Ennen toimikautensa päättymistä työryhmä päätti valmistella loppuraportin kuntauudistuksen etenemisestä suurilla kaupunkiseuduilla. Loppuraportin tavoitteena on luoda kattava kuva kaupunkiseutujen viime vuosien kehityksestä. Lisäksi raportin tavoitteena on tarkastella kaupunkiseutujen tulevaisuuden haasteita ja kehitysmahdollisuuksia niin kuntarakenteen, kuntien välisen yhteistyön kuin kaupunkiseutujen yleisen kehityksen näkökulmasta. Raportti toimii kaupunkiseutujen nykytilaa ja tulevaisuuden kehityskuvia käsittelevänä tilannekatsauksena ja täydentää työryhmän keväällä 2013 julkaisemaa raporttia, jossa on kuvattu laajemmin kaupunkiseutujen nykyisiä toimintatapoja ja haasteita.

Loppuraportin valmisteluun liittyen työryhmä toteutti alkuvuodesta 2015 kuntien johtajille, luottamushenkilöjohdolle sekä työryhmän tukena toimivan yhteistyöverkoston jäsenille suunnatun kyselyn. Kyselyn tavoitteena oli kerätä kaupunkiseutujen keskeisiltä toimijoilta näkemyksiä niin oman kaupunkiseutunsa viime vuosien kehitykseen, nykytilaan ja tulevaisuuteen kuin valtion kaupunkiseuduille osoittaman muutostuen kehittämiseen liittyen. Kyselyn tuloksia on käytetty taustamateriaalina loppuraporttia valmisteltaessa ja tuloksia esitellään joiltain osin loppuraportin jälkimmäisessä, kaupunkiseutujen viime vuosien kehitystä ja tulevaisuuden kehityskuvia käsittelevässä osassa.

Kaupunkiseutujen tuki -työryhmän puheenjohtajana toimii osastopäällikkö, ylijohdaja Päivi Laajala valtiovarainministeriöstä ja jäsenenä osastopäällikkö, ylijohdaja Eeva-Riitta Pirhonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, liikenneneuvos Anni Rimpiläinen liikenne- ja viestintäministeriöstä, rakennusneuvos Matti Vatiilo ympäristöministeriöstä, kieliainneuvos Corinna Tammenmaa oikeusministeriöstä, erityisasiantuntija Olli Alho työ- ja elinkeinoministeriöstä ja neuvotteleva virkamies Kari Haavisto sosiaali- ja terveysministeriöstä. Sihteeristössä ovat neuvotteleva virkamies Katja Palonen valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Pekka Normo ympäristöministeriöstä, ylitarkastaja Olli Voutilainen työ- ja elinkeinoministeriöstä ja neuvotteleva virkamies Katariina Myllärniemi liikenne- ja viestintäministeriöstä. Ylitarkastaja Jussi Lammassaari valtiovarainministeriöstä on ollut mukana työryhmässä asiantuntijana ja osallistunut raportin kirjoittamiseen.

Sisältö

1	Johdanto	9
OSA I – KUNTAUUDISTUS KAUPUNKISEUDUILLA		
2	Kuntaudistus ja kaupunkiseudut	13
3	Suurten kaupunkiseutujen kehitys vuosina 2011–2015	17
3.1	Tampere	17
3.2	Turku	18
3.3	Oulu	20
3.4	Jyväskylä	21
3.5	Lahti	23
3.6	Kuopio	24
3.7	Pori	26
3.8	Joensuu	27
3.9	Seinäjoki	28
3.10	Vaasa	30
3.11	Lappeenranta	31
OSA II – KAUPUNKISEUTUJEN VIIME VUOSIEN KEHITYS JA TULEVAISUUDEN KEHITYSKUVAT		
4	Kysely suurten kaupunkiseutujen viime vuosien kehityksestä, nykytilasta ja tulevaisuudesta	33
4.1	Kuntajakoselvitykset kaupunkiseutujen kehityksen välineenä	33
4.1.1	Suhtautuminen kuntajakoselvitysten toteuttamiseen kaupunkiseuduilla	34
4.1.2	Kuntajakoselvitysten haasteet	35
4.1.3	Kuntajakoselvitysten hyödyt ja haitat	37
4.1.4	Valtion tarjoaman muutostuen riittävyys	38

4.2	Kaupunkiseutujen tulevaisuus.....	39
4.2.1	Kuntien ja kaupunkiseutujen tulevat haasteet	39
4.2.2	Kaupunkiseutujen kehityskuvat	40
4.2.3	Sote-järjestämislain vaikutukset kaupunkiseuduilla	42
5	Yhteenveto	45
	Liite 1: Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaan tukevan työryhmän loppuraporttiin liittyvän kyselyn rakenne	50

OSA I – KUNTAUUDISTUS KAUPUNKISEUDUILLA

2 Kuntaudistus ja kaupunkiseudut

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Hallitusohjelman mukaan vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vastaavasti vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen.

Kaupunkikeskusten tulee hallitusohjelman mukaan muodostua metropolialueesta, vahvoista kaupunkiseuduista sekä maaseutukeskuksista. Kaupunkiseudut toimivat vahvoina alueidensa vetureina, monipuolisina ja kansainvälisesti kilpailukykyisinä elinkeino-, innovaatio- ja osaamisympäristöinä sekä työssäkäyntialueina. Seudut tasapainottavat aluerakennetta ja toimivat maan sisäisessä työnjaossa omiin vahvuuksiinsa erikoistuneina alueina. Keskuskaupunkien roolia ja vaikuttavuutta oman alueensa kestäväälle hyvinvoinnille ja kilpailukyvyille vahvistetaan. Hallitusohjelmassa todetaan, että sopimusperusteista kaupunkiseutupolitiikkaa jatketaan. Sopimusperusteisessa kaupunkiseutupolitiikassa valtio, yliopistot, ammattikorkeakoulut, kaupunkiseudut sekä elinkeinokehitysyritykset sopivat alueiden pitkäjänteisistä kehittämistoimista. Aie- ja kasvusopimuspolitiikkaa tehdään suurissa kaupunkikeskuksissa koko maassa. Valtion ja suurten kaupunkiseutujen aiesopimusmenettelyä vahvistetaan erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen osalta. Tavoitteena on tukea yhdyskuntarakenteen eheytymistä, kestäväää kehitystä sekä sosiaalista eheyttä.

Hallitus linjasi iltakoulussaan 5. kesäkuuta 2012, että kuntia tuetaan kaikissa kuntauudistuksen eri vaiheissa eli selvitysvaiheessa, valmisteluvaiheessa ja toteutusvaiheessa. Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistämiseksi ja tukemiseksi asetetaan eri ministeriöistä koottu tukiryhmä. Valtio varautuu tukemaan suurten kaupunkiseutujen rakennuudistusta erillisillä kasvua ja kehitystä tukevilla sopimuksilla. Samassa yhteydessä myös tehtäväjakoja valtion ja kuntien välillä on mahdollista uudistaa.

Valtiovarainministeriö asetti hallituksen linjausten mukaisesti 10. syyskuuta 2012 eri ministeriöistä kootun työryhmän suurten kaupunkiseutujen eli Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Lahden ja Kuopion seutujen selvitystyön tukemiseksi. Toimeksiannon mukaan työryhmän tavoitteena oli osana kuntauudistusta tukea suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä ja valmistelua sekä seurata selvitystyön edistymistä. Tavoitteena oli myös edistää kuntien keskinäistä sekä kuntien ja valtion välistä vuoropuhelua kuntauudistuksen etenemiseksi suurilla kaupunkiseuduilla. Työryhmän työ jakaantui kolmeen

eri osioon: sellaisten välineiden tai menetelmien kehittämiseen, jolla edesautetaan kuntauudistuksen etenemistä kaupunkiseuduilla, vuorovaikutuksen edistämiseen ja kehittämiseen seuduilla ja seutujen ja valtion välillä sekä kuntauudistuksen etenemisen arviointiin. Työryhmän työn tueksi ja vuoropuhelun vahvistamiseksi koottiin kuntien ja kaupunkiseutujen edustajista koostuva yhteistyöverkosto.

Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaan valmistella työn ensimmäisessä vaiheessa raportti siitä, miten kuntauudistuksen etenemistä edistetään suurilla kaupunkiseuduilla. Raportin valmisteluun liittyen työryhmä vieraili alkuvuoden 2013 aikana kaikilla kuudella kaupunkiseudulla. Työryhmä järjesti vierailujen yhteydessä keskustelutilaisuuksia kuntauudistuksen etenemisestä seuduilla sekä seutujen tarvitsemasta muutoksen tuesta. Lisäksi työryhmä tilasi työnsä tueksi valtiotieteen tohtori Timo Arolta selvityksen kuuden suurimman kaupunkiseudun kilpailukyvyistä. Työryhmän raportti Kaupunkiseudut kuntauudistuksen keskiössä julkaistiin 8. maaliskuuta 2013.

Työryhmä ehdotti raportissaan, että kuntajakoselvitysten käynnistämiseksi ja kuntauudistuksen edistämiseksi suurille kaupunkiseuduille tulisi asettaa erityiset kuntajakoselvittäjät ja kuntarakenneselvitysten tekemisen määräaika kaupunkiseuduilla tulisi jatkaa syksyyn 2014 saakka. Työryhmä esitti myös, että kuntauudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi arvioida valtioneuvoston toimivallan laajentamista koskemaan suurten kaupunkiseutujen kuntien yhdistymistä. Lisäksi työryhmä ehdotti aiesopimusmenettelyn kehittämistä siten, että kaupunkiseuduille valmisteltaisiin uusi sopimusmalli, jossa on sekä MAL- että kasvusopimuksen elementtejä. Myös kaavajärjestelmän toimivuutta kaupunkiseuduilla tulisi raportin mukaan arvioida ja liikennepoliittista selontekoa kehittää nykyistä kokonaisvaltaisemmaksi työkaluksi.

Valtioneuvoston toimivallan laajentamisen osalta työryhmä ehdotti kahta vaihtoehtoista menettelytapaa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa valtioneuvoston olisi tullut esittää kesällä 2013 voimaan tulleeseen kuntarakennelakiin valtioneuvoston kuntien yhdistymistä koskevan toimivallan laajentamista kaupunkiseuduilla antamalla asiaa koskeva erillinen asetus. Työryhmän esittämässä toisessa vaihtoehdossa valtioneuvosto olisi voinut arvioida kuntien yhdistymistä koskevan toimivallan laajentamista suurilla kaupunkiseuduilla vuoden 2013 syksyllä, mikäli kuntarakenteen muutokset eivät olisi kaupunkiseuduilla edenneet. Molemmissa esitetyissä vaihtoehdoissa valtioneuvoston toimivallan laajentaminen olisi koskenut vain kaupunkiseutujen ydinalueita eli työssäkäynnin ja yhdyskuntarakenteen perusteella muodostuvia toiminnallisia alueita. Kaupunkiseuduille olisi asetettu molemmissa vaihtoehdoissa joko seudun kuntien tai yksittäisen kunnan pyynnöstä tai valtiovarainministeriön toimesta erityinen kuntajakoselvittäjä tai -selvittäjät. Valtioneuvoston toimivallan käyttö olisi sidottu kuntajakoselvityksen toimittamiseen alueilla.

Työryhmä ehdotti raportissaan myös harkittavaksi, tulisiko työryhmän ehdotukset laajentaa koskemaan myös muita kaupunkiseutuja kuin Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Lahden ja Kuopion kaupunkiseutuja pois lukien metropolialue. Työryhmän toimeksiantoa päätettiinkin keväällä 2013 laajentaa koskemaan alkuperäisen kuuden suuren kaupunkiseudun lisäksi myös Porin, Joensuun, Lappeenrannan, Vaasan ja Seinäjoen kaupunkiseutuja.

Uusi kuntarakennelaki tuli voimaan 1. heinäkuuta 2013. Lain mukaan kunnilla on velvollisuus selvittää yhdessä muiden kuntien kanssa kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävän uuden kunnan muodostamista, jos yksikin lain 4 c – 4 f §:ssä säädetyistä selvityisperusteista (palveluperuste, työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepерuste sekä talousperuste) osoittaa selvityksen tarvetta.

Hallitus sopi budjettiriihen yhteydessä 29. elokuuta 2013 hyväksytyssä rakennepoliittisessa ohjelmassa, että aluekehityksen kannalta keskeisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyden, alueen elinvoimaisuuden kehittämisen ja palvelujen tehokkaan järjestämisen turvaamiseksi valmistellaan kuntarakennelain täydennys, jolla lisätään perustuslain asettamien reunaehtojen mukaisesti kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa heinäkuussa 2013 voimaan tulleen kuntarakennelain 4 d § 3 momentissa tarkoitettulla yhtenäisellä työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennealueella. Valtioneuvoston toimivallan lisääminen rajoitettaisiin selkeillä reunaehdoilla tilanteisiin, joissa kuntarakennelain tavoitteet eivät ole toteuttavissa vapaaehtoisesti, ja sidottaisiin alueen asukkaiden enemmistön tahtotilaan.

Rakennepoliittisen ohjelman linjausten perusteella valtiovarainministeriössä valmisteltiin syksyn 2013 aikana luonnos hallituksen esitykseksi kuntarakennelain muuttamiseksi. Hallituksen esityksen luonnos lähetettiin lausunnoille kuntiin ja muille asianosaisille tahoille alkuvuodesta 2014. Lausuntokierroksella keskuskaupungit Oulun kaupunkia lukuun ottamatta kannattivat tai hyväksyivät kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston toimivallan laajentamista kaupunkiseutuperusteet täyttävillä alueilla. Sen sijaan kehyskunnat vastustivat lähes poikkeuksetta esitystä. Lausuntopalautteeseen perustuen hallitus sopi huhtikuussa 2014, ettei kuntarakennelain muuttamista koskevaa lakiesitystä anneta eduskunnalle.

3 Suurten kaupunkiseutujen kehitys vuosina 2011–2015

3.1 Tampere

Pirkanmaan maakuntaan kuuluu 22 kuntaa. Kunnat muodostavat viisi seutukuntaa. Maakunnan selkeän keskuksen muodostaa Tampereen seutukunta ja Tampereen kaupunkiseutu, johon tulkintatavasta riippuen voidaan katsoa kuuluvan 6–10 kuntaa. Tilastokeskuksen seutukuntajaon perusteella Tampereen seutukuntaan kuuluu kymmenen kuntaa: Hämeenkyrö, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Pälkäne, Tampere, Vesilahti sekä Ylöjärvi.

Yhtenäisen yhdyskuntarakenteen näkökulmasta (vrt. kuntarakennelaki 4 d § 3 mom.) Tampereen kaupunkiseutuun voidaan katsoa kuuluvan keskuskaupunki Tampereen lisäksi Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala sekä Ylöjärvi. Työssäkäynnin näkökulmasta (vrt. kuntarakennelaki 4 d § 2 mom.) myös Vesilahden voidaan katsoa kuuluvan edellä mainittujen kuntien lisäksi selvästi Tampereen kaupunkiseutuun. Näiden kuntien lisäksi myös monilla seudun ympäryskunnilla, kuten Hämeenkyröllä, Orivedellä ja Pälkäneellä, voidaan katsoa olevan varsin vahva taloudellinen ja toiminnallinen yhteys Tampereen kaupunkiseutuun.

Tampereen kaupunkiseudulla kahdeksan kuntaa (Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Vesilahti ja Ylöjärvi) ovat itse järjestäytyneet vuonna 2005 perustetun Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymäksi. Kuntayhtymän perustana toimii kaikkien jäsenkuntien valtuustojen hyväksymä Tampereen kaupunkiseudun strategia, joka ohjaa kuntien päätöksentekoa ja kaupunkiseudun kehittämistä.

Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän keväällä 2012 julkaistussa *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne* -selvityksessä esitettiin, että etenkin Tampereen kaupunkiseudun yhtenäiseen yhdyskuntarakenteeseen perustuen seudulla toteutettaisiin erityinen kuntajakoselvitys, joka koskisi Tamperetta, Pirkkalaa, Lempäälää, Kangasalaa, Ylöjärveä, Vesilاهtea ja Nokiasa sekä mahdollisesti Hämeenkyröä, Pälkänettä ja/tai Orivettä.

Erityisen kuntajakoselvityksen sijaan Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymään kuuluvat kahdeksan kuntaa päättivät vuoden 2012 lopulla aloittaa omaehtoisen selvityksen seudun tulevaisuuden kehitysvaihtoehtoista ja kutsua kuntajakoselvittäjäksi emeritus maaherra Rauno Saaren. Selvityksen tavoitteena oli kuntarakenteen ohella tarkastella vaih-

toehtoisia seudullisen yhteistyön ja päätöksenteon rakenteiden malleja. Syksyllä 2013 selvitykseen liitettiin myös Oriveden ja Juupajoen käynnistämä erillinen kuntaliitosselvitys.

Selvitys *Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu – Tulevaisuuden vaihtoehdot vaikutuksineen* valmistui 28. tammikuuta 2014. Selvityksessä nostettiin esiin kaksi vaihtoehtoista mallia seutuyhteistyön organisoimiseksi: kuntien yhdistymiseen perustuva yhden kunnan malli sekä seutukaupunkiin ja palvelukuntiin perustuva kaksitasoinen seutukaupunkimalli. Kuntajakoselvittäjä esitti, että kaupunkiseudun kunnat ottavat ensisijaisesti kantaa yhden kunnan malliin eli kaupunkiseudun kuntien yhdistymiseen. Mikäli kuntien yhdistyminen ei saa kannatusta, tulisi kuntien kuntajakoselvittäjän mukaan käynnistää seutukaupunkimallin jatkovalmistelu.

Selvityksen jatkovalmistelusta käytiin keväällä 2014 keskusteluja kaupunkiseudun kuntien kesken. Jyrki Kataisen hallituksen yhdessä oppositiopuolueiden kanssa 23. maaliskuuta 2014 sopiman sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen seurauksena kunnat kuitenkin päättivät, että selvityksen jatkovalmisteluun palataan vasta siinä vaiheessa, kun sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutukset ovat selvillä.

Oriveden kaupungin ja Juupajoen kunnan välinen kuntaliitosselvitys valmistui 22. tammikuuta 2014. Selvityksessä esitettiin kuntien yhdistymistä. Selvitys ei kuitenkaan johtanut kuntien yhdistymiseen Juupajoen valtuuston päätettyä 7. huhtikuuta 2014 hylätä esityksen kuntien yhdistymisestä.

Tampereen kaupunkiseudun kuntien ja valtion välinen MAL-aiesopimus 2013–2015 allekirjoitettiin 7. helmikuuta 2013. Aiesopimuksen piiriin kuuluvat kaikki Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymään kuuluvat kahdeksan jäsenkuntaa. MAL-aiesopimus on seudulla järjestyksessään toinen. Seudun ensimmäinen aiesopimus koski vuosia 2011–2012. Tampereen kaupunkiseudun kahdeksan kunnan, Tampereen seudun korkeakoulujen, Pirkanmaan liiton, sairaanhoitopiirin ja elinkeino- ja kehittämissyhtiöiden yhdessä valtion edustajien kanssa solmima kasvusopimus allekirjoitettiin 20. joulukuuta 2013. Sopimus on voimassa vuoden 2015 loppuun asti. Sopimus on tarkoitus uudistaa vuoden 2015 aikana.

Tampereen kaupunkiseudulla ovat voimassa kaupunkiseudun kuntayhtymän puitteissa vuonna 2010 valmistuneet rakennesuunnitelma 2030, asuntopoliittinen ohjelma 2030 sekä ilmastostrategia 2030. Seudulla on lisäksi käynnissä rakennesuunnitelman uudistamisprosessi.

3.2 Turku

Varsinais-Suomen maakuntaan kuuluu 27 kuntaa, jotka muodostavat viisi seutukuntaa. Seutukunnista suurin on Turun seutukunta, johon katsotaan kuuluvan 11 kuntaa: Kaarina, Lieto, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Paimio, Raisio, Rusko, Sauvo ja Turku.

Aiemmin kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä annetun nk. Paras-puitelain mukaan Turun kaupunkiseutuun katsottiin kuuluvan seitsemän nykyistä kuntaa: Aura, Kaarina, Lieto, Naantali, Raisio, Rusko ja Turku. Yhtenäisen yhdyskuntarakenteen näkökulmasta kaupunkiseutuun voidaan katsoa kuuluvan kahdeksan kuntaa: Kaarina, Lieto,

Masku, Naantali, Paimio, Raisio, Rusko sekä Turku. Lisäksi Nousiaisten kunnan voidaan edellä mainittujen kuntien ohella katsoa työssäkäynnin näkökulmasta kuuluvan kiinteästi Turun kaupunkiseutuun, sillä yli 35 prosenttia Nousiaisten työllisistä käy töissä Turussa.

Turun kaupunkiseudun kunnat tekevät yhteistyötä vaihtelevilla kuntakokoonpanoilla, minkä johdosta seudulla on runsaasti erilaisia yhteistyöorganisaatioita ja -sopimuksia. Seutuyhteistyöhön (pl. elinkeinotoiminta) on osallistunut perinteisesti 12 kuntaa: Paraspuitelaissa määritettyjen seitsemän kunnan lisäksi Masku, Mynämäki, Nousiainen, Paimio ja Sauvo. Kaupunkiseudun rakennemallia ja MAL-aiesopimusta koskien seudulliseen yhteistyöhön on osallistunut myös Paraisten kaupunki.

Kunnallishallinnon rakenne -työryhmä esitti keväällä 2012 erityisen kuntajakoselvityksen aloittamista Turun kaupunkiseudulla. Työryhmä esitti, että selvitykseen osallistuisivat Turku, Kaarina, Raisio, Naantali, Lieto, Tarvasjoki, Aura, Rusko, Masku, Nousiainen ja Mynämäki sekä mahdollisesti Sauvo, Paimio ja Marttila.

Kuntarakennelain tultua voimaan Turun seudun kunnat esittivät syksyllä 2013 valtiovarainministeriölle, että kaupunkiseudulla toteutettaisiin kuntarakennelain mukainen erityinen kuntajakoselvitys. Kuntia kuultuaan valtiovarainministeriö päätti 9. joulukuuta 2013 erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta Auran, Kustavin, Liedon, Maskun, Mynämäen, Nousiaisten, Paimion, Pöytyän, Ruskon, Sauvon, Taivassalon, Tarvasjoen ja Vehmaan kuntien sekä Kaarinan, Naantalien, Raision ja Turun kaupunkien välillä. Tehtävänannon mukaan selvityksen tavoitteena oli tuottaa tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida edellytyksiä yhdistää selvitykseen osallistuvat kunnat tai osa kunnista useammaksi kuin yhdeksi kunnaksi. Lisäksi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olleen Tarvasjoen kunnan osalta tehtävänä oli toteuttaa kuntarakennelain 16 a §:n mukainen erityinen selvitys kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi siten, että mahdollinen yhdistyminen voisi tulla voimaan jo vuoden 2015 alussa.

Turun seudun 17 kunnan erityinen kuntajakoselvitys valmistui marraskuun 2014 lopussa. Kuntajakoselvittäjät esittivät seudulle kolmea kuntaliitosta: Turun, Kaarinan, Raision, Liedon ja Ruskon välistä liitosta; Naantalien, Maskun, Taivassalon ja Kustavin välistä liitosta sekä Auran ja Pöytyän välistä liitosta. Kuntajakoselvittäjät olivat lisäksi aiemmin helmikuussa 2014 esittäneet Tarvasjoen kunnan liittämistä Lietoon. Valtioneuvosto päätti 12. kesäkuuta 2014 kuntarakennelain 18 § 3 momentin nojalla erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olleen Tarvasjoen kunnan lakkauttamisesta ja kunnan yhdistymisestä Liedon kuntaan, Liedon kunnan vastustuksesta huolimatta. Liitos astui voimaan vuoden 2015 alussa.

Erityinen kuntajakoselvitys ei ole johtamassa Turun seudulla merkittäviin kuntarakenteen muutoksiin, varsinkaan kaupunkiseudun ydinalueella. Kaarinan, Raision, Liedon ja Ruskon valtuustot päättivät 23. helmikuuta 2015 hylätä kuntajakoselvittäjien liitosesityksen. Myös Kustavin kunnanvaltuusto päätti 9. maaliskuuta 2015 hylätä kuntajakoselvittäjien liitosesityksen. Naantalien, Maskun ja Taivassalon valtuustot ottavat kantaa esitykseen vasta syksyllä 2015. Auran ja Pöytyän kunnat ottavat kantaa kuntajakoselvittäjien liitosesitykseen kevään 2015 kuluessa.

Turun kaupunkiseudun kuntien ja valtion välinen MAL-aiesopimus 2012–2015 allekirjoitettiin 20. kesäkuuta 2012. Aiesopimuksen allekirjoittivat kaupunkiseudun kunnista

Turku, Aura, Kaarina, Lieto, Masku, Mynämäki, Naantali, Paimio, Parainen, Raisio, Rusko, Sauvon ja Tarvasjoki. Nousiaisten kunta jäi loppuvaiheessa pois aiesopimuksesta. Valtion ja Turun kaupunkiseudun välinen kasvusopimus on hyväksytty joulukuussa 2013 ja on voimassa vuoden 2015 loppuun. Kunnista kasvusopimuksen sopijapuolena on ainoastaan Turun kaupunki. Kaarina, Lieto, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Paimio, Raisio, Rusko, Sauvo osallistuvat sopimukseen välillisesti seudullisen kehittämissyhtiön, Turun Seudun Kehittämiskeskuksen kautta. Sopimus on tarkoitus uudistaa vuoden 2015 aikana.

Aiesopimuksen lisäksi kaupunkiseudulla on vuonna 2012 valmistunut Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2035, jonka valmisteluun osallistivat kaikki MAL-aiesopimuksen allekirjoittaneet kunnat sekä Nousiainen. Valmistelussa on myös Turun seudun rakennemallialueen liikennejärjestelmäsuunnitelma, joka on valmisteltu yhteisessä prosessissa Varsinais-Suomen liiton syyskuussa 2014 valmistuneen Varsinais-Suomen liikennestrategia 2035+ -asiakirjan kanssa.

3.3 Oulu

Pohjois-Pohjanmaan maakuntaan kuuluu 29 kuntaa, jotka muodostavat seitsemän seutukuntaa. Oulun seutukunnan muodostavat Hailuoto, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä.

Yhtenäisen yhdyskuntarakenteen näkökulmasta varsinkin Kempeleen ja Limingan kunnilla voidaan katsoa olevan kiinteä yhteys Oulun kaupunkiin, Oulun taajamamaisen yhdyskuntarakenteen ulottuessa kuntarajojen yli Kempeleen ja Limingan puolelle. Työsäkäynnin näkökulmasta edellä mainittujen kuntien ohella myös Hailuodon, Iin, Muhoksen ja Tyrnävän kuntien voidaan katsoa kuuluvan selvästi Oulun kaupunkiseutuun, sillä yli kolmannes kuntien työllisistä työskentelee Oulussa.

Oulun seudulla kunnat tekevät nykyisin laajaa omaehtoisesta yhteistyötä maankäytön, asumisen, liikenteen, palvelujen ja elinkeinojen kehittämiseksi. Tähän kuntien omaehtoiseen yhteistyöhön osallistuvat Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä.

Oulun kaupunkiseudulla on tehty 2000-luvulla useita kuntaliitoksia. Suurin liitos toteutui vuoden 2013 alussa, kun valtiovarainministeriön kuntien pyynnöstä vuonna 2009 asettaman erityisen kuntajakoselvityksen perusteella Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo, Yli-Ii ja Oulu yhdistyivät uudeksi Oulun kaupungiksi. Kunnallishallinnon rakenne -työryhmä katsoi keväällä 2012 julkaistussa selvityksessä, että kyseinen viiden kunnan liitos poistaa suurimmat Oulun kaupunkiseudun kasvuun liittyvät ongelmat, mutta etenkin yhdyskuntarakenteen ja työsäkäynnin näkökulmasta seudulle jää liitoksen jälkeinkin kehittämistarpeita. Tämän johdosta työryhmä esittikin, että Oulun kaupunkiseudulla toimitettaisiin kuntajakoselvitys, johon osallistuisivat uusi Oulun kaupunki sekä Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Pudasjärvi, Tyrnävä, Utajärvi ja Vaala.

Hailuodon, Iin, Kempeleen, Limingan, Lumijoen, Muhoksen ja Tyrnävän kunnat sekä Oulun kaupunki tekivät lokakuussa 2013 valtiovarainministeriölle esityksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamista kyseisten kuntien alueella. Myös Pudasjärven kau-

punki ilmoitti syksyllä 2013 ministeriölle toimittamassaan lausunnossa halukkuudestaan osallistua Oulun seudun erityiseen kuntajakoselvitykseen. Valtiovarainministeriö päätti Oulun kaupunkiseutua koskevan erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämisestä 25. helmikuuta 2014. Ottaen huomioon selvityksen laajuuden, välimatkat ja selvitystä alun alkaen esittäneiden kuntien lausunnot, ministeriö päätti, että selvitystä ei laajenneta koskemaan Pudasjärven kaupunkia.

Hailuodon, Iin, Kempeleen, Limingan, Lumijoen, Muhoksen ja Tyrnävän kuntia sekä Oulun kaupunkia koskeva erityinen kuntajakoselvitys valmistui 12. joulukuuta 2014. Kuntajakoselvittäjät esittivät, että selvitysalueella ei tehdä toistaiseksi kuntajakoa koskevia muutoksia. Kuntajakoselvittäjät katsoivat, etteivät selvityksessä esille tulleet potentiaaliset hyödyt ole toistaiseksi saavutettavissa tämän hetken kuntajaon muutoksilla, eivätkä kuntarakennelain kehittämistavoitteet toteudu, vaikka kahdeksan kuntaa muodostavatkin yhtenäisen toiminnallisen työssäkäyntialueen. Vertailujen perusteella Oulun kehyskuntien keskinäiset kuntaliitokset eivät koko kaupunkiseudun toimivuuden ja rakenteen kannalta myöskään merkittävästi muuttaisi seudun tilannetta. Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä alueella heikentävät myös yleisen tahtotilan puute, muut meneillään olevat kunta- ja palvelurakenteen uudistukset ja niiden aiheuttamat epävarmuus kuntien toimintaympäristöön ja palvelutuotantoon sekä lisäksi Oulun vuonna 2013 toteutuneen viiden kunnan yhdistymisen vaikutukset keskustaajungin kehittämiseen ja palveluihin. Kuntajakoselvittäjät kuitenkin korostivat johtopäätöksissään, että kuntarakennetarkasteluun on Oulun kaupunkiseudulla syytä palata, kun kuntien toimintaympäristöön liittyvät rakennemuutokset ovat selvillä.

Oulun seudun kuntien ja valtion välinen MALPE-aiesopimus vuosille 2013–2015 allekirjoitettiin 5. huhtikuuta 2013. Kunnista aiesopimuksen allekirjoittivat Hailuoto, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä. Kyseessä on järjestyksessään toinen seudun kehitystä ohjaava aiesopimus. Ensimmäinen, Oulun seudun maankäytön ja liikenteen aiesopimus, koski vuosia 2009–2012. Nykyinen aiesopimus on aiempaa sopimusta laajempi, kattaen maankäytön ja liikenteen ohella myös asumis-, palvelu- ja elinkeinonäkökulmat. Seudulla on myös voimassa valtion kanssa joulukuussa 2013 solmittu kasvusopimus. Kasvusopimuksen sopijaosapuolina ovat kaikki aiesopimuksen allekirjoittaneet seitsemän kuntaa. Kasvusopimus on tarkoitus uudistaa vuoden 2015 aikana. Oulun seudulla on voimassa alun perin vuonna 2006 hyväksytty ja myöhemmin laajennettu, koko seudun kattava yleiskaava. Kuntien kesken on lisäksi erikseen valmisteltu vuonna 2014 valmistunut Oulun seudun kuntien asuntopoliittiset linjaukset. Lisäksi alkuvuoden 2015 aikana on valmistumassa uusi liikennejärjestelmäsuunnitelma.

3.4 Jyväskylä

Keski-Suomen maakuntaan kuuluu 23 kuntaa, jotka muodostavat kuusi seutukuntaa. Jyväskylän seutukunnan muodostavat Hankasalmi, Jyväskylä, Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Toivakka ja Uurainen.

Jyväskylän ympärillä sijaitsevista kunnista varsinkin Laukaan ja Muuramen kuntien voidaan katsoa kuuluvan selkeästi Jyväskylän kaupunkiseutuun. Yhdyskuntarakenteen

näkökulmasta Laukaa ja Muurame ovat kasvaneet osittain yhteen Jyväskylän kanssa. Työsäkännin näkökulmasta edellä mainittujen kuntien lisäksi myös Toivakalla, Petäjävedellä ja Uuraisilla on selvä toiminnallinen yhteys Jyväskylään, useamman kuin joka kolmannen kyseisten kuntien työllisistä käydessä töissä Jyväskylässä. Seudun kunnat tekevät yhteistyötä vaihtelevin kokoonpanoin, usein seutukuntaa laajemmalla alueella. Seudulla on tämän johdosta runsaasti erilaisia yhteistyöorganisaatioita ja -sopimuksia.

Keväällä 2012 julkaistussa Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvityksessä esitettiin, että Jyväskylän seudulle asetettaisiin erityinen kuntajakoselvitys, johon osallistuisivat Hankasalmi, Joutsa, Jyväskylä, Laukaa, Luhanka, Muurame, Petäjävesi, Toivakka ja Uurainen sekä mahdollisesti Keuruu ja Multia.

Jyväskylän kaupunki teki maaliskuussa 2013 valtiovarainministeriölle esityksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta. Kaupunki esitti, että selvitykseen osallistuisivat Jyväskylän kaupunkiseudun seitsemän kuntaa Hankasalmi, Jyväskylä, Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Toivakka ja Uurainen sekä lisäksi Joutsa ja Luhanka. Selvitykseen voisivat kaupungin mukaan osallistua mahdollisesti myös Keuruu ja Multia. Valtiovarainministeriö päätti erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta Jyväskylän seudulla 11. heinäkuuta 2013. Ministeriö määräsi selvityksen toimitettavaksi Jyväskylän kaupungin alkuperäisen esityksen mukaisesti yhdeksän kunnan laajuisena siten, että selvitykseen osallistuvat Jyväskylän kaupunkiseudun seitsemän kuntaa sekä Joutsa ja Luhanka. Selvityksen tehtävänä oli tuottaa tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida edellytyksiä yhdistää selvitykseen osallistuvat kunnat tai osa kunnista.

Jyväskylän seudun erityisen kuntajakoselvityksen selvitysraportti valmistui 30. huhtikuuta 2014. Kuntajakoselvittäjät eivät vielä selvitysraportin valmistumisen yhteydessä tehneet ehdotusta kuntajaon muuttamisesta, vaan nostivat esiin kuntajaon muutoksen mukanaan tuomia mahdollisuuksia ja riskejä sekä niihin liittyviä toimenpiteitä. Selvitysraportissa esitettiin useita vaihtoehtoisia kuntarakennemalleja. Raporttiin perustuen järjestettiin kuntakohtaisia keskusteluja, joissa kuntajakoselvittäjät kartoittivat yhdistymissopimuksen tai -sopimusten reunaehdoja. Kuntajakoselvittäjät antoivat lopullisen esityksensä 30. syyskuuta 2014. Kuntajakoselvittäjät esittivät Jyväskylän kaupungin sekä Hankasalmen, Laukaan, Muuramen, Petäjäveden, Toivakan ja Uuraisten kunnan yhdistymistä uudeksi Jyväskylän kaupungiksi. Joutsan ja Luhangan kuntien osalta kuntajakoselvittäjät katsoivat, että kunnat eivät luontevasti kuulu esitetyn uuden kunnan alueeseen. Joutsan ja Luhangan kuntien on kuntajakoselvittäjien näkemyksen mukaan kuitenkin tarkoituksenmukaista lisätä yhteistyötä palveluissa ja kuntien yhdistymistä on tarpeellista arvioida tulevaisuudessa.

Jyväskylän seudun erityinen kuntajakoselvitys ei ole näillä näkymin johtamassa kuntarakenteen muutoksiin. Jyväskylän kaupunginhallitus päätti 12. tammikuuta 2015 esittää kaupunginvaltuustolle, että Jyväskylän kaupunki hylkää kuntajakoselvittäjien liitosesityksen ja siihen liittyvän yhdistymissopimuksen.

Jyväskylän seudun erityisen kuntajakoselvityksen ulkopuolelle jääneet Keuruu ja Multia ovat sopineet keväällä 2014 kuntarakennelain mukaisen yhdistymisselvityksen toteuttamisesta yhdessä Mänttä-Vilppulan kanssa. Selvitys on parhaillaan käynnissä.

Jyväskylän seudun ja valtion välinen kasvusopimus allekirjoitettiin joulukuussa 2013 ja sopimus on voimassa vuoden 2015 loppuun saakka. Kunnista varsinaisena sopimusosa-

puolena toimii vain Jyväskylän kaupunki. Seudun muut kunnat osallistuvat sopimukseen kehitysyhtiöidensä ja kuntayhtymien kautta. Kasvusopimus on tarkoitus uudistaa vuoden 2015 aikana.

Jyväskylän seudulla on vuonna 2011 valmistunut Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0. Se ohjaa kuntien yleiskaavoitusta ja muuta maankäytön kehitystä. Rakennemallin ovat hyväksyneet kaikki Jyväskylän kaupunkiseudun seitsemän kuntaa: Hankasalmi, Jyväskylä, Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Toivakka ja Uurainen. Lisäksi seudulla on vuonna 2011 valmistunut liikennejärjestelmäsuunnitelma (JYSELI 2025).

3.5 Lahti

Päijät-Hämeen maakuntaan kuuluu 11 kuntaa: Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Lahti, Nastola, Orimattila, Padasjoki ja Sysmä. Kunnat muodostavat yhden seutukunnan, Lahden seutukunnan. Seudun keskuksen muodostaa Lahden kaupunki ja sen ympäryskunnat.

Yhdyskuntarakenteen näkökulmasta keskuskaupunki Lahden yhtenäinen kaupunki-mainen yhdyskuntarakenne ulottuu yli kuntarajojen Hollolaaan. Lahden ja Nastolan keskustaajamien välinen harvaanasuttu alue on puolestaan lyhyt ja seudun kasvun myötä kunnat tulevat kasvamaan yhteen. Työssäkäynnin näkökulmasta tarkastellen työmatkaliikenne Hollolasta Lahteen on erityisen vilkasta. Myös muiden ympäryskuntien, etenkin Nastolan, Orimattilan ja Asikkalan asukkaiden työssäkäynti suuntautuu selvästi Lahteen, vaikka työssäkäynnin määrä näistä kunnista ei täytäkään kuntarakennelaisissa asetettuja kriteerejä. Toisaalta on huomioitava, että kasvava osuus koko seudun työvoimasta käy töissä seudun ulkopuolella, erityisesti pääkaupunkiseudulla.

Kuntarakenteen kehittämisen edellytyksiä on Lahden seudulla selvitetty useaan otteeseen. Seudulla toteutettiin vuosina 2009–2010 valtiovarainministeriön asettama erityinen kuntajakoselvitys, johon osallistuivat Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Kuhmoinen, Kärkölä, Lahti, Nastola sekä Padasjoki. Selvitys ei johtanut kuntajaon muutoksiin.

Kunnallishallinnon rakenne -työryhmä esitti keväällä 2012, että Lahden seudulla toteutettaisiin erityinen kuntajakoselvitys alueella, johon kuuluisivat Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Lahti, Nastola, Orimattila ja Padasjoki.

Lahden kaupunki sekä Iitin, Kärkölän ja Nastolan kunnat esittivät kesäkuussa 2013 valtiovarainministeriölle erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämistä alueella. Koska erityisen kuntajakoselvityksen on koskettava yhtenäistä aluetta, pyysi valtiovarainministeriö asiasta lausuntoa esityksen tehneiden kuntien lisäksi Hollolan kunnalta. Ministeriö varasi lisäksi Orimattilan kaupungille sekä Asikkalan, Hämeenkosken ja Padasjoen kunnille mahdollisuuden lausua, haluavatko kunnat täyttää kuntarakennelain mukaisen selvitysvelvollisuutensa osallistumalla esitettyyn erityiseen kuntajakoselvitykseen. Kuntia kuultuaan valtiovarainministeriö päätti 11. lokakuuta 2013 erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta Lahden kaupungin sekä Hollolan, Hämeenkosken, Iitin, Kärkölän ja Nastolan kuntien välillä.

Lahden alueen erityinen kuntajakoselvitys valmistui 6. elokuuta 2014. Kuntajakoselvittäjät esittivät kuntien valtuustoille, että Lahden kaupunki sekä Hollolan, Hämeenkosken, Iitin, Kärkölän ja Nastolan kunnat yhdistyisivät vuoden 2017 alussa uudeksi Lahden kaupungiksi. Hämeenkosken, Kärkölän, Lahden ja Nastolan valtuustot hyväksyivät ehdotuksen kokouksissaan 29. syyskuuta 2014. Hollolan ja Iitin valtuustot sen sijaan hylkäsivät ehdotuksen. Selvityksen aikana esiin tullee näkemyksiin perustuen kuntajakoselvittäjät esittivät valtiovarainministeriölle selvityksen jatkamista siten, että selvityksessä tarkasteltaisiin useampia kuin yhtä yhdistymisvaihtoehtoa. Valtiovarainministeriö päätti kuntajakoselvityksen jatkamisesta 22. lokakuuta 2014 Hollolan, Hämeenkosken, Kärkölän ja Nastolan kuntien sekä Lahden kaupungin puolelta jatkoselvitystä. Iitin kunta jättäytyi valtuuston päätöksellä jatkoselvityksen ulkopuolelle.

Jatkoselvitys valmistui 15. joulukuuta 2014. Kuntajakoselvittäjänä jatkanut kaupunkineuvos Rolf Paqvalin esitti alueelle kahta kuntajaon muutosta: Lahden ja Nastolan yhdistymistä uudeksi Lahden kaupungiksi sekä Hämeenkosken kunnan liittymistä Hollolaan. Lahden kaupunginvaltuusto ja Nastolan kunnanvaltuustot hyväksyivät kokouksissaan 26. tammikuuta 2015 kuntajakoselvittäjän esittämän yhdistymissopimuksen. Kuntajaon muutos tulee voimaan vuoden 2016 alussa. Myös Hollolan ja Hämeenkosken valtuustot hyväksyivät kuntajakoselvittäjän esityksen. Hämeenkoski liittyy Hollolaan vuoden 2016 alussa.

Valtion ja Lahden kaupunkiseudun välinen kasvusopimus on solmittu joulukuussa 2013. Sopimus on voimassa vuoden 2015 loppuun asti. Kunnista sopimuksen sopijaosapuolina toimivat Lahti, Nastola, Hollola ja Orimattila. Kasvusopimus on tarkoitus uudistaa vuoden 2015 aikana

3.6 Kuopio

Pohjois-Savon maakuntaan kuuluu 19 kuntaa, jotka muodostavat viisi eri seutukuntaa. Maakunnan keskuksena toimivan Kuopion seutukunnan muodostavat Kuopion kaupunki ja Siilinjärven kunta.

Yhdyskuntarakenteen näkökulmasta tarkasteltuna Kuopio ja Siilinjärvi ovat kasvaneet lähitaajamiensa muodossa yhteen. Myös työssäkäynnin näkökulmasta Siilinjärvi ja Kuopio muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Siilinjärven työllisestä työvoimasta lähes puolet käy töissä Kuopiossa.

Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän keväällä 2012 valmistuneessa selvityksessä esitettiin, että Kuopion seudulla toimitettaisiin erityinen kuntajakoselvitys, johon osallistuisivat Juankoski, Kaavi, Kuopio, Maaninka, Nilsia, Rautalampi, Siilinjärvi, Suonenjoki, Tervo, Tuusniemi ja Vesanto, ainakin osa Leppävirrasta sekä mahdollisesti Rautavaara.

Kuopion seudulla on toteutettu 2000-luvulla lukuisia kuntajakoselvityksiä ja kuntajaon muutoksia: Vehmersalmen kunta ja Kuopion kaupunki yhdistyivät vuonna 2005 ja Karttulan kunnan ja Kuopion kuntaliitos toteutui puolestaan vuoden 2011 alussa. Kuopion ja Nilsian kaupungit aloittivat yhdistymiselvityksen vuonna 2011. Selvitys johti kuntajaon muutoksiin, kun valtioneuvosto päätti yhdistymisestä keväällä 2012. Nilsian ja Kuopion liitos toteutui vuoden 2013 alussa.

Maaningan kunnanhallitus teki Nilsin tavoin vuonna 2011 Kuopiolle esityksen yhdistymisselvityksen käynnistämisestä. Selvityksen toteuttamisesta päätettiin vuoden 2011 lopulla. Selvitys valmistui syksyllä 2012. Selvityksessä esitettiin Maaningan kunnan yhdistymistä Kuopion kaupunkiin. Maaningan kunnanvaltuusto ja Kuopion kaupunginvaltuusto hyväksyivät yhdistymissopimuksen marraskuussa 2012. Maaninka liittyi Kuopioon vuoden 2015 alussa.

Tuusniemen kunnan ja Kuopion kaupungin yhdistymisselvitys aloitettiin vuonna 2013. Selvitys valmistui huhtikuussa 2014. Selvityksessä esitettiin Tuusniemen kunnan yhdistymistä Kuopion kaupunkiin vuoden 2017 alussa. Tuusniemen kunnanvaltuusto päätti 25. elokuuta 2014 pitämässään kokouksessa hylätä yhdistymissopimuksen. Kuopion kaupunginhallitus oli tätä ennen esittänyt kaupunginvaltuustolle sopimuksen hyväksymistä.

Kuopion kaupunki päätti syksyllä 2013 aloittaa yhdistymisselvityksen myös Juankosken kaupungin kanssa. Juankosken ja Kuopion kaupunkien yhdistymisselvitys valmistui samanaikaisesti Tuusniemi-Kuopio -selvityksen kanssa huhtikuussa 2014. Selvityksessä esitettiin Juankosken kaupungin yhdistymistä Kuopion kaupunkiin vuoden 2017 alussa. Molempien kaupunkien valtuustot hyväksyivät yhdistymissopimuksen elo-syyskuussa 2014, ja ovat esittäneet valtioneuvostolle yhdistymistä vuoden 2017 alusta.

Valtiovarainministeriö teki maaliskuussa 2014 aloitteen erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämisestä Kuopion kaupungin ja Siilinjärven kunnan välillä. Aloite perustui kuntarakennelain 4 d § 3 momenttiin, jonka mukaan kuntarajat ylittävän yhtenäisen yhdyskuntarakenteen omaavilla kunnilla on velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä. Valtiovarainministeriö pyysi kuntajakoselvityksen käynnistämisestä lausuntoa Juankosken, Kuopion ja Suonenjoen kaupungeilta sekä Maaningan, Siilinjärven ja Tuusniemen kunnilta. Kuntien lausuntoihin perustuen valtiovarainministeriö päätti 10. kesäkuuta 2014 erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta Kuopion, Siilinjärven ja Suonenjoen välillä.

Kuopion, Siilinjärven ja Suonenjoen erityinen kuntajakoselvitys valmistui tammikuussa 2015. Kuntajakoselvittäjät esittivät, että Siilinjärven kunta ja Suonenjoen kaupunki yhdistyivät Kuopion kaupunkiin vuoden 2017 alussa. Kuntajakoselvittäjät katsoivat, että esitetty liitos takaisi nykyistä kuntarakennetta paremmat mahdollisuudet huolehtia alueen asukkaiden toimeentulosta ja elinympäristöstä sekä kuntien vastuulla olevista palveluista ja niiden kehittämisestä. Kuntien valtuustot käsittelevät esitystä keväällä 2015.

Edellä mainittujen kuntajakoselvitysten ohella Kuopion ympäristössä on toteutettu muitakin selvityksiä. Keski-Savon kunnat Varkaus, Leppävirta, Joroinen ja Heinävesi päättivät yhdessä keväällä 2014 toteuttaa kuntarakennelain mukaisen vapaaehtoisen kuntarakenneselvityksen. Selvitys valmistui joulukuussa 2014. Kuntajakoselvittäjä esitti kaikkien neljän kunnan yhdistymistä vuoden 2017 alusta lukien uudeksi Keski-Savon kaupungiksi. Selvitys ei johtanut kuntajaon muutoksiin Leppävirran, Joroisten ja Heinäveden kunnanvaltuustojen hylättyä liitosesityksen helmikuussa 2015. Neljästä kunnasta vain Varkauden kaupunki hyväksyi esityksen.

Kuopion itäpuolella on parhaillaan käynnissä niin sanottujen Nilakan kuntien Keiteleen, Pielaveden, Tervon ja Vesannon vapaaehtoinen kuntajakoselvitys. Valtiovarainministeriö on myöntänyt selvitysalueelle kuntarakennelain 4 g §:n nojalla mahdollisuuden poiketa kuntarakennelaissa säädetyistä palveluperusteista ja toteuttaa selvitys sitä pienemmällä alueella. Selvitys valmistuu alkuvuodesta 2015.

Valtion ja Kuopion kaupunkiseudun välinen kasvusopimus allekirjoitettiin joulukuussa 2013 ja sopimus on voimassa vuoden 2015 loppuun. Kunnista sopimuksen allekirjoittivat Kuopio, Siilinjärvi, Suonenjoki, Leppävirta, Tuusniemi ja Maaninka. Sopimus on tarkoitus uudistaa vuoden 2015 aikana.

Kuopion toiminnallisen kaupunkiseudun rakennemalli, LOIKKA 2030, valmistui vuonna 2012. Rakennemalli koskee Leppävirtaa, Siilinjärveä, Suonenjokea, Tuusniemeä ja koko nykyistä Kuopiota. Kuopion kaupunkiseudun vuonna 2005 valmistunut liikennestrategia sekä sen pohjalta laadittu ja vuosittain päivitetty liikennejärjestelmän kehittämisen aiesopimus muodostavat pohjan seudun liikennejärjestelmän muutoksille. Liikennestrategiaa uudistettiin vuosien 2012–2014 aikana. Liikennestrategia kattaa koko Kuopion toiminnallisen kaupunkiseudun.

3.7 Pori

Satakunnan maakuntaan kuuluu 19 kuntaa, jotka muodostavat kolme seutukuntaa: Pohjois-Satakunnan, Porin ja Rauman seutukunnat. Näistä Porin seutukunta on väestöltään suurin ja se muodostaa maakunnan ydinalueen. Seutukuntaan kuuluu yhdeksän kuntaa: Harjavalta, Huittinen, Kokemäki, Luvia, Merikarvia, Nakkila, Pomarkku, Pori ja Ulvila.

Keskuskaupunki Porin ympärillä sijaitsevista kunnista varsinkin Ulvilalla, Nakkilalla ja Harjavallalla voidaan yhdyskuntarakenteen näkökulmasta katsoa olevan selkeä yhteys Poriin. Porin keskustasta alkava kaupunkimainen yhdyskuntarakenne ulottuu nykyisin lähes yhtenäisenä taajamarakenteena yli kuntarajojen Ulvilan ja Nakkilan läpi Harjavaltaan saakka, valtatie 8 seuraten. Työssäkäynnin näkökulmasta Porin toiminnalliseen kaupunkiseutuun voidaan edellä mainittujen kuntien lisäksi katsoa kuuluvan myös Eurajoki, Luvia ja Pomarkku, joiden työllisistä yli neljännes käy töissä Porissa.

Porin kaupunkiseudulla kunnat ovat tehneet jo pitkään seutuyhteistyötä ns. Karhukuntien kesken. Karhukuntiin kuuluvat Harjavalta, Huittinen, Kokemäki, Luvia, Merikarvia, Nakkila, Pomarkku, Pori ja Ulvila. Kuntien kesken on laadittu seutusopimus, joka määrittelee yhteistyön muodot, laajuuden ja tavoitteet sekä yhteistyöorganisaation. Seutuyhteistyön keskiössä on seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä niihin kiinteästi liittyvien palvelujen kehittäminen. Yhteistyön välineenä toimii kuntien yhdessä valmisteleva, vuonna 2011 hyväksytty Porin kaupunkiseudun rakennemalli 2020.

Kunnallishallinnon rakenne -työryhmä esitti keväällä 2012, että Porin seudulla toimitettaisiin erityinen kuntajakoselvitys, johon osallistuisivat Porin kaupungin lisäksi Harjavalta, Luvia, Merikarvia, Nakkila, Pomarkku, Siikainen ja Ulvila.

Karhukuntaneuvoston aloitteesta Porin kaupunki esitti kesällä 2013 Harjavallan ja Ulvilan kaupungeille sekä Luvian, Nakkilan, Merikarvian, Pomarkun ja Siikaisten kunnille vapaaehtoisen kuntajakoselvityksen toteuttamista alueella. Porin kaupunki pyysi samassa yhteydessä myös muita seudun kuntia ilmoittamaan mielenkiinnostaan osallistua selvitykseen. Vapaaehtoiseen kuntajakoselvitykseen päätti lopulta osallistua kymmenen kuntaa: Harjavalta, Kokemäki, Luvia, Luvia, Merikarvia, Nakkila, Pomarkku, Pori, Siikainen ja Ulvila. Selvitys käynnistyi elokuussa 2013.

Valtiovarainministeriö asetti elokuussa 2013 arviointiryhmän selvittämään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n perusteella erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olleen Lavian kunnan mahdollisuuksia turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut. Arviointiryhmä ehdotti lokakuussa 2013 kuntalain 15 §:n mukaista erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämistä Porin kaupungin kanssa Lavian kuntalaisten palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Valtiovarainministeriö päätti esitetyn selvityksen käynnistämisestä joulukuussa 2013. Erityinen kuntajakoselvitys päättyi 28. helmikuuta 2014. Kuntajakoselvittäjä Arto Saarinen esitti, että Lavian kunta liitetään vuoden 2015 alusta alkaen Porin kaupunkiin.

Lavian kunta ja Kankaanpään kaupunki tekivät samaan aikaan erityisen kuntajakoselvityksen kanssa keskinäisen, vapaaehtoisen yhdistymisselvityksen. Selvitys valmistui alkuvuodesta 2014. Selvitykseen perustuen Lavian kunta hyväksyi huhtikuussa 2014 esityksen Lavian kunnan yhdistymisestä Kankaanpään kaupunkiin. Kankaanpään kaupunki kuitenkin hylkäsi liitosesityksen.

Valtioneuvosto päätti erityiseen kuntajakoselvitykseen perustuen 12. kesäkuuta 2014 Lavian kunnan yhdistymisestä Porin kaupunkiin. Sekä Lavian kunta että Porin kaupunki vastustivat liitosta. Liitos tuli voimaan vuoden 2015 alussa.

Porin seudun vapaaehtoisen kuntajakoselvityksen ensimmäinen vaihe, ns. selvitysvaihe, valmistui syyskuussa 2014. Selvitysraportin perusteella selvityksen toiseen vaiheeseen, yhdistymissopimuksen laadintavaiheeseen, päätti jatkaa kuusi kuntaa: Kokemäki, Luvia, Nakkila, Pomarkku, Pori ja Ulvila. Esitys kuuden kunnan yhdistymissopimukseksi valmistui tammikuussa 2015. Kuntien on määrä päätätä yhdistymisestä maaliskuun 2015 lopussa.

Valtion ja Porin kaupunkiseudun kasvusopimus allekirjoitettiin joulukuussa 2013 ja sopimus on voimassa vuoden 2015 loppuun. Seudun kunnista sopimuksen ovat allekirjoittaneet kaikki niin kutsutut Karhukunnat. Kasvusopimus on tarkoitus uudistaa vuoden 2015 aikana.

Porin kaupunkiseudulla on yhteisen rakennemallin lisäksi laadittu vuosia 2012–2016 koskeva yhteinen seudullinen asuntopoliittinen strategia. Kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaa ollaan parhaillaan uudistamassa. Uusi suunnitelma valmistunee vuoden 2015 alkupuolella.

3.8 Joensuu

Pohjois-Karjalan maakuntaan kuuluu 13 kuntaa. Kunnat muodostavat kolme seutukuntaa, joista Joensuun seutukunta on asukasluvultaan selkeästi suurin. Siihen kuuluu seitsemän kuntaa: Joensuun ja Outokummun kaupungit sekä Ilomantsin, Juuan, Kontiolahden, Liperin ja Polvijärven kunnat.

Yhdyskuntarakenteen näkökulmasta tarkasteltuna Joensuu, Liperi ja Kontiolahti muodostavat kokonaisuuden, jossa alueen yhdyskuntarakenne ei noudata enää kuntarajoja. Joensuun keskustasta alkava kaupunkimainen rakenne ulottuu nykyisin Kontiolahden ja Liperin puolelle. Kontiolahden puolella yhtenäinen taajamarakenne jatkuu Joensuusta jo lähes Kontiolahden kunnan keskustaajamaan. Joensuun keskusta-alueen kasvaessa kau-

punki kasvaa yhä voimakkaammin yhteen naapurikuntiensa kanssa. Kontiolahden ja Liperin voidaan katsoa kiinnittyvän Joensuun kaupunkiin myös voimakkaan työssäkäynnin perusteella. Kontiolahden työllisistä yli 50 prosenttia ja Liperin työllisistä yli 40 prosenttia käy töissä Joensuussa.

Joensuun seudulla kunnat ovat tehneet jo pitkään tiivistä sopimusperusteista yhteistyötä koko seutukunnan tasolla. Seutuhallintoon osallistuvat kaikki Joensuun seutukunnan seitsemän kuntaa. Kuntien yhteistyönä on valmistunut mm. vuonna 2008 koko seutua koskeva yleiskaava sekä vuonna 2012 seudullinen kasvustrategia. Seudun kehittämisestä vastaa seitsemän kunnan yhdessä omistama Joensuun seudun kehittämisyritys, Josek Oy.

Keväällä 2012 julkaistussa Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvityksessä esitettiin, että Joensuun seudulle asetettaisiin erityinen kuntajakoselvitys, joka koskisi Joensuun lisäksi Ilomantsia, Kontiolahtea, Liperiä, Outokumpua ja Polvijärveä.

Joensuun ja Outokumman kaupungit tekivät lokakuussa 2012 valtiovarainministeriölle esityksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta alueella. Ministeriö kuuli asiasta seudun kuntia ja päätti 4. huhtikuuta 2013 erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta Joensuun ja Outokumman kaupunkien sekä Kontiolahden, Liperin ja Polvijärven kuntien välillä. Selvitystyö valmistui 7. lokakuuta 2014. Kuntajakoselvittäjä esitti, että Joensuun alueen kuntarakennetta muutetaan siten, että kaikki selvitykseen osallistuneet viisi kuntaa lakkaavat ja niistä muodostetaan vuoden 2017 alussa uusi Joensuun kaupunki. Kunnat käsittelivät esitystä valtuustoissaan tammikuussa 2014. Esitys ei johtanut kuntarakenteen muutoksiin, sillä ainoastaan Joensuun kaupunki olisi ollut valmis hyväksymään esitetyn liitoksen.

Valtion ja Joensuun kaupunkiseudun välinen kasvusopimus on voimassa vuoden 2015 loppuun. Sopimuksen ovat sopimusosapuolina allekirjoittaneet kaikki Joensuun seudun seitsemän kuntaa. Sopimus on tarkoitus uudistaa vuoden 2015 aikana.

3.9 Seinäjoki

Etelä-Pohjanmaan maakunta muodostuu 18 kunnasta. Seutukuntia on neljä. Maakunnan selkeä keskus on Seinäjoen kaupunki ja sen ympärille muodostunut Seinäjoen seutukunta, johon kuuluvat keskuskaupunki Seinäjoen lisäksi Alavus, Ilmajoki, Jalasjärvi, Kauhava, Kuortane, Kurikka ja Lapua.

Seinäjoen seudulla on toteutettu 2000-luvulla useita kuntaliitoksia, joiden seurauksena erityisesti Seinäjoen kaupunki on kasvanut niin asukasluvultaan kuin pinta-alaltaan. Peräseinäjoen kunta yhdistyi Seinäjoen kaupunkiin vuoden 2005 alussa ja Nurmon ja Ylistaron kunnat vuoden 2009 alussa. Nykyisessä Seinäjoen kaupungissa asuu jo yli 60 000 asukasta. Liitokset eheyttivät kaupunkiseudun yhdyskuntarakennetta. Seinäjoen seudun haasteet liittyvät kuitenkin monilta osin tulevaisuuteen, etenkin väestöllisen huoltosuhteen heikkenemiseen. Haaste on seudun kuntien yhteinen. Keskeinen kysymys on, miten seutu pystyy säilyttämään elinvoimansa ja kilpailukykynsä huoltosuhteen heiketessä ja palvelutarpeen kasvaessa selvästi maan keskitasoa enemmän.

Kunnallishallinnon rakenne -työryhmä esitti keväällä 2012, että Seinäjoen seudulle asetettaisiin erityinen kuntajakoselvitys, joka koskisi Seinäjoen ja Lapuan kaupunkeja sekä Ilmajoen ja Jalasjärven kuntia. Lisäksi Isonkyrön kunta Pohjanmaan puolelta voisi halutessaan liittyä selvitykseen. Työssäkäynnin ja asioinnin osalta alue muodostaisi yhtenäisen toiminnallisen kokonaisuuden. Työssäkäynnin näkökulmasta erityisesti Seinäjoen ja Ilmajoen välillä voidaan katsoa vallitsevan selkeä toiminnallinen yhteys. Yli kolmannes Ilmajoen työllisistä käy töissä Seinäjoen puolella.

Valtiovarainministeriö asetti elokuussa 2013 kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaisen arviointiryhmän tekemään selvityksen erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olleen Jalasjärven kunnan mahdollisuudesta turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut. Arviointiryhmä ehdotti lokakuussa 2013, että Jalasjärven asukkaiden lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi aloitettaisiin kuntarakennelain 15 §:n mukainen erityinen kuntajakoselvitys. Valtiovarainministeriö määräsi tammikuussa 2014 erityisen kuntajakoselvityksen toimitettavaksi Jalasjärven kunnan ja Seinäjoen kaupungin välillä. Jo tätä ennen Jalasjärven kunta, Kurikan kaupunki ja Seinäjoen kaupunki olivat toteuttaneet oman yhteisen kuntajakoselvityksen, joka valmistui loppuvuodesta 2013. Lisäksi Jalasjärven kunta ja Kurikan kaupunki päättivät tammikuussa 2014 aloittaa erityisen kuntajakoselvityksen rinnalla oman erillisen kuntajakoselvityksen. Koska Jalasjärven ja Kurikan erillinen kuntajakoselvitys oli tiedossa, päätettiin erityinen kuntajakoselvitys toteuttaa siten, että Kurikkaa pidettiin Jalasjärven ja Seinäjoen referenssikuntana.

Seinäjoen ja Jalasjärven välinen erityinen kuntajakoselvitys valmistui helmikuussa 2014. Samaan aikaan valmistui myös Jalasjärven ja Kurikan välinen erillinen kuntajakoselvitys. Erityisen kuntajakoselvityksen toteuttaneet kuntajakoselvittäjät esittivät, että Jalasjärven kunta yhdistyisi Seinäjoen kaupunkiin vuoden 2016 alussa. Erillisessä selvityksessä esitettiin puolestaan Jalasjärven ja Kurikan yhdistymistä niin ikään vuoden 2016 alussa. Seinäjoen kaupunginvaltuusto hyväksyi 28. huhtikuuta 2014 kuntajakoselvittäjien esityksen Jalasjärven yhdistymisestä Seinäjokeen. Jalasjärven kunnanvaltuusto päätti puolestaan päivää myöhemmin hylätä esityksen kunnan liittymisestä Seinäjoen kaupunkiin ja hyväksyä sen sijaan erilliseen kuntajakoselvitykseen perustuneen esityksen Jalasjärven yhdistymisestä Kurikan kaupunkiin. Myös Kurikan kaupunginvaltuusto hyväksyi esityksen Jalasjärven yhdistymisestä Kurikkaan. Valtioneuvosto päätti 12. kesäkuuta 2014 hylätä esityksen Jalasjärven yhdistymisestä Seinäjokeen ja hyväksyä kuntien erilliseen selvitykseen perustuneen esityksen Jalasjärven yhdistymisestä Kurikan kaupunkiin vuoden 2016 alussa.

Valtiovarainministeriö teki keväällä 2014 Seinäjoen seudun kunnille aloitteen erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämisestä alueella. Ministeriö pyysi asiasta lausuntoa Alavuden, Kauhavan, Kurikan, Lapuan ja Seinäjoen kaupungeilta sekä Ilmajoen, Isonkyrön, Jalasjärven ja Kuortaneen kunnilta. Kuntia kuultuaan valtiovarainministeriä määräsi kesäkuussa 2014 kuntarakennelain 15 §:n perusteella erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta Alavuden, Ilmajoen, Isonkyrön, Kuortaneen ja Seinäjoen välillä. Ilmajoen kunnan tuli osallistua selvitykseen kuntarakennelain 4 d § 3 momentin mukaisen työssäkäyntiperusteen täyttyessä. Muut selvitykseen osallistuneet kunnat eivät lausunnoissaan vastustaneet selvitykseen osallistumista.

Seinäjoen seudun erityinen kuntajakoselvitys valmistui 27. tammikuuta 2015. Kuntajakoselvittäjät esittivät, että Seinäjoen kaupunki sekä Ilmajoen, Isonkyrön ja Kuortaneen kunnat yhdistyisivät. Kuntajakoselvittäjien mielestä myös Lapuan kaupungin tulisi olla osa esitettyä uutta kuntaa. Lisäksi Kurikan kaupungin ja Jalasjärven kunnan liittymistä uuteen kuntaan tulisi harkita. Kuntien valtuustot päättävät kuntaliitoksesta toukokuussa 2015.

Valtion ja Seinäjoen kaupunkiseudun kasvusopimus allekirjoitettiin joulukuussa 2013 ja sopimus on tarkoitus uudistaa vuoden 2015 aikana. Kunnista kasvusopimuksen ovat sopimusosapuolina allekirjoittaneet kaikki Seinäjoen seutukunnan kahdeksan kuntaa sekä Isonkyrön kunta.

3.10 Vaasa

Pohjanmaan maakuntaa kuuluu 15 kuntaa, jotka jakautuvat neljään seutukuntaan. Maakunnan selkeänä keskuksena toimii 67 000 asukkaan Vaasan kaupunki ja sen ympärille muodostunut Vaasan seutukunta. Seutukuntaan kuuluu Vaasan kaupungin lisäksi neljä kuntaa: Korsnäs, Maalahti, Mustasaari ja Vöyri.

Yhdyskuntarakenteen näkökulmasta Vaasan kaupunkiseutu on haastava. Vaasasta alkava kaupunkimainen yhdyskuntarakenne ulottuu pitkälle Mustasaaren kunnan taajamiin. Vähänkyrön kunnan liityttyä vuoden 2013 alussa Vaasan kaupunkiin, Mustasaaren kunta jakaa nykyisen Vaasan kaupungin maantieteellisesti kahteen eri osaan. Vaasa ja Mustasaari muodostavat yhdyskuntarakenteen näkökulmasta yhtenäisen toiminnallisen kokonaisuuden. Vaasan ja Mustasaaren välillä on selkeä yhteys myös työssäkäynnin näkökulmasta. Selvästi yli puolet Mustasaaren työllisistä käy töissä Vaasassa. Työssäkäynnin näkökulmasta tarkasteltuna myös Laihialla, Maalahdella ja Isollakyröllä on selvä yhteys Vaasaan. Tilastokeskuksen luokituksen mukaan myös Korsnäs ja Vöyri kuuluvat Vaasan työssäkäyntialueeseen, vaikka kyseisten kuntien osalta kuntarakennelain 4 d § 2 momentin työssäkäyntikriteeri ei täytykään. Toiminnallisesta näkökulmasta Vaasan kaupunkiseutu voidaan siis ymmärtää seutukuntaa laajempänä kokonaisuutena, joka kattaa myös Kyrönmaan seutukunnan muodostavat Isonkyrön ja Laihian kunnat.

Omat haasteensa Vaasan seudulle tuovat kuntien erilaiset kielisuhteet. Valtaosa seudun kunnista on kaksikielisiä, mutta enemmistökieli vaihtelee. Vaasassa enemmistökielenä on suomi. Korsnäs, Maalahti, Mustasaari ja Vöyri ovat sen sijaan kaksikielisiä kuntia, joissa enemmistökieli on ruotsi. Isokyrö ja Laihia ovat puolestaan yksikielisiä suomenkielisiä kuntia. Kunta on kielellisen jaotuksen perusyksikkö ja kunnan kielisuhteet ovat omakielisten palvelujen saatavuuden kannalta. Kielivähemmistöjen kannalta kuntajaon muutoksilla saattaa olla kauaskantoisia seurauksia. Tämä asettaa haasteen kuntaliitosten toteuttamiselle varsinkin sellaisilla alueilla, joilla väestön kielisuhteet vaihtelevat voimakkaasti.

Seudun kunnat tekevät sopimusperusteista yhteistyötä vaihtelevin kokoonpanoin. Aluekehittämisen osalta yhteistyöhön osallistuu pääasiassa kaupunkiseudun seitsemän kuntaa, mutta yhteistyötä tehdään osin myös Suupohjan rannikkoseudun kuntien Kaskisten, Kristiinankaupungin ja Närpiön kanssa.

Vaasan seudulla on toteutettu 2000-luvulla useita kuntajakoselvityksiä ja kuntaliitoksia. Vaasan ja Vähänkyrön yhdistyminen vuonna 2013 oli seurausta valtiovarainministeriön kuntien aloitteesta asettamasta erityisestä kuntajakoselvityksestä Vaasan, Vähänkyrön ja Mustasaaren välillä. Tämän liitoksen lisäksi Vaasan seudun kuntarakenne on muuttunut Vöyrin ja Maksamaan kuntien yhdistyessä vuonna 2007 sekä Vöyri-Maksamaan ja Oravaisten kunnan yhdistyessä vuonna 2011. Seudulla on lisäksi vuonna 2007 toteutettu niin kutsuttu Kyrönmaan kuntaliitosselvitys Laihian, Isonkyrön ja Vähänkyrön välillä sekä vuonna 2009 esiselvitys Maalahden ja Korsnäsän kuntaliitoksesta.

Valtiovarainministeriön Kunnallishallinnon rakenne -työryhmä esitti keväällä 2012, että Vaasan seudulle asetettaisiin erityinen kuntajakoselvitys, johon osallistuisivat Vaasan lisäksi Korsnäs, Laihia, Maalahti, Mustasaari, Vöyri ja Vähäkyrö.

Vaasan kaupunginvaltuusto esitti marraskuussa 2013 valtiovarainministeriölle, että ministeriö määräisi toimitettavaksi Vaasan seudulla erityisen kuntajakoselvityksen, johon tulisi osallistua seitsemän kuntaa: Isokyrö, Korsnäs, Laihia, Maalahti, Mustasaari, Vaasa ja Vöyri. Kuntia kuultuaan ministeriö päätti maaliskuussa 2014 erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta Kaskisten, Kristiinankaupungin, Närpiön ja Vaasan kaupunkien sekä Isonkyrön, Korsnäsän, Laihian, Maalahden, Mustasaaren ja Vöyrin kuntien välillä.

Kymmenen kunnan laajuinen erityinen kuntajakoselvitys valmistui 30. joulukuuta 2014. Kuntajakoselvittäjät esittivät, että kaikki kuntajakoselvityksessä tarkastelun kohteena olleet kymmenen kuntaa lakkaavat ja yhdistyvät vuoden 2017 alussa uudeksi Vaasan kaupungiksi. Kuntien valtuustot päättävät liitoksesta kesällä 2015.

Valtion ja Vaasan kaupunkiseudun kasvusopimus on voimassa vuoden 2015 loppuun asti. Sopimuksen on allekirjoittanut kunnista vain Vaasan kaupunki. Seudun muut kunnat osallistuvat sopimukseen välillisesti, seudun seitsemän kunnan yhdessä omistaman kehittämissyhtiön, Vaasanseudun Kehitys Oy:n kautta. Kasvusopimus on tarkoitus uudistaa vuoden 2015 aikana.

Vaasan seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma on valmistunut vuonna 2001. Pohjanmaan liiton puitteissa valmisteltu, koko maakunnan kattava *Pohjanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelma 2040* on puolestaan valmistunut vuonna 2014. Vaasan kaupunkiseudulla on vuonna 2014 valmistunut lisäksi seitsemän kunnan yhdessä laatima rakennemalli *Aurinkomalli 2040*. Kaupunkiseudun kunnat ja kuntien yhteinen kehittämissyhtiö ovat alkuvuonna 2014 käynnistäneet lisäksi Vaasan seudun *Elinvoimastrategian 2015–2020* suunnittelun.

3.11 Lappeenranta

Etelä-Karjalan maakuntaan kuuluu 9 kuntaa. Kunnat jakautuvat Imatran ja Lappeenrannan seutukuntiin. Lappeenrannan seutukunnan muodostavat Lappeenrannan kaupunki sekä Lemin, Luumäen, Savitaipaleen ja Taipalsaaren kunnat.

Toiminnallisesti Etelä-Karjalan voidaan katsoa muodostavan nykyisin yhden yhtenäisen kokonaisuuden, jonka keskuksena toimii Lappeenranta–Imatra -kaupunkiseutu. Seudun alue- ja yhdyskuntarakenteen rungon muodostaa Salpausselän, valtatie 6 sekä itäisen pääradan mukainen linja, jonka varrelle sijoittuvat Lappeenrannan ja Imatran kaupungit

sekä Luumäen, Ruokolahden, Rautjärven ja Parikkalan keskustaajamat. Tästä rakenteesta erillään ovat linjan luoteispuolella sijaitsevat kunnat Lemi, Savitaipale ja Taipalsaari.

Seudun yhdyskuntarakenne ei vastaa kuntarajoja. Yli kuntarajojen kasvaneita taajamia on sekä Lappeenrannan että Imatran kaupunkikeskusten ympärillä. Imatra ja Ruokolahti ovat taajamarakenteen muodossa kasvaneet jo lähes yhteen. Imatran taajamarakenne ulottuu toisaalta myös Lappeenrannan puolelle, entisen Joutsenon kaupungin alueelle. Lappeenrannan kaupunkikeskuksen ympärille, Lemin ja Taipalsaaren puolelle, on niin ikään syntynyt kuntarajat ylittäviä tai rajan tuntumassa sijaitsevia taajama-alueita. Myös työsäkäynnin näkökulmasta tarkasteltuna seutu muodostaa yhtenäisen, joskin kaksinapaisen, kokonaisuuden. Noin puolet Lemin ja Taipalsaaren työllisistä työskentelee Lappeenrannassa. Vastaavasti lähes puolet Ruokolahden työllisistä työskentelee Imatralla. Imatran työllisistä noin 15 prosenttia käy töissä Lappeenrannan puolella.

Etelä-Karjalassa on toteutettu 2000-luvulla kolme kuntien yhdistymistä. Saaren ja Uukuniemen kunnat yhdistyivät Parikkalan kanssa vuonna 2005. Joutseno liittyi Lappeenrantaan vuonna 2009 ja Ylämaa vuonna 2010.

Kunnallishallinnon rakenne -työryhmä esitti keväällä 2012 valmistuneessa selvityksessä, että Etelä-Karjalassa toimitettaisiin lähes koko maakunnan kattava erityinen kuntajakoselvitys. Selvitykseen osallistuisivat kaikki maakunnan kunnat lukuun ottamatta Suomenniemen kuntaa, joka osallistuisi kuntajakoselvitykseen Mikkelin seudun kuntien kanssa. Lisäksi Parikkalan kunta voisi halutessaan päättää osallistuvansa Savonlinnan seudun kuntien selvitykseen.

Kaikki Etelä-Karjalan yhdeksän kuntaa esittivät syksyllä 2013 valtiovarainministeriölle, että Etelä-Karjalassa toimitettaisiin koko maakunnan laajuinen erityinen kuntajakoselvitys. Erityistä kuntajakoselvitystä perusteltiin selvitysalueen laajuudella sekä kuntarakennelain maakunnan jokaiselle kunnalle osoittamalla selvitysvelvollisuudella. Valtiovarainministeriö päätti koko Etelä-Karjalan maakunnan laajuisen erityisen kuntajakoselvityksen toimitamisesta marraskuussa 2013.

Etelä-Karjalan erityinen kuntajakoselvitys valmistui 30. syyskuuta 2014. Kuntajakoselvittäjät katsoivat, että maakunnan kokoisen kunnan perustaminen antaisi tulevaisuudessa parhaat edellytykset tervehdyttää koko maakunnan kuntataloutta sekä vahvistaa alueen elinvoimaa ja kilpailukykyä. Kuntajakoselvittäjät katsoivat kuitenkin, ettei Etelä-Karjalassa ole poliittista tahtotilaa maakunnan kokoiselle kunnalle. Tämä vuoksi kuntajakoselvittäjät esittivät, että Lappeenrannan seudun kunnat (Lappeenranta, Lemi, Luumäki, Savitaipale ja Taipalsaari) sekä Imatran seudun kunnat (Imatra, Parikkala, Rautjärvi ja Ruokolahti) muodostaisivat uudet, seutukuntien kokoiset kaupungit liittämällä ympäröivät keskustaajamat vuoden 2017 alussa. Kuntajakoselvittäjien esitys ei johtanut kuntajaon muutoksiin: Lappeenranta ja Imatra olivat kiinnostuneita jatkamaan liitosprosessia esityksen pohjalta, mutta niiden ympäröivät kunnat eivät.

Valtion ja Lappeenrannan kaupungin välinen kasvusopimus allekirjoitettiin joulukuussa 2013. Sopimus on voimassa vuoden 2015 loppuun asti ja sopimus on tarkoitus uudistaa vuoden 2015 aikana.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen kehitystyötä tehdään Lappeenrannan seudulla pääosin maakunnan laajuisesti. Voimassa oleva Etelä-Karjalan maakuntakaava vahvistettiin joulukuussa 2011. Etelä-Karjalan liikennejärjestelmäsuunnitelmaa päivitystyö valmistui marraskuussa 2014.

OSA II – KAUPUNKISEUTUJEN VIIME VUOSIEN KEHITYS JA TULEVAISUUDEN KEHITYSKUVAT

4 Kysely suurten kaupunkiseutujen viime vuosien kehityksestä, nykytilasta ja tulevaisuudesta

Valtiovarainministeriön asettama suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaa tukeva työryhmä päätti työryhmän loppuraporttiin liittyen joulukuussa 2014 toteuttaa kuntien johtajille, luottamushenkilöjohdolle ja yhteistyöverkostolle suunnatun kyselyn. Kyselyn tavoitteena oli kerätä näkemyksiä kaupunkiseutujen viime vuosien kehityksestä, nykytilasta ja tulevaisuudesta. Tavoitteena oli kartoittaa muun muassa sitä, miten kaupunkiseuduilla on koettu viime vuosina toteutetut kuntajakoselvitykset, millä tavalla selvitysten toteuttaminen on hyödyttänyt tai haitannut kaupunkiseutujen kehitystä, onko valtion kunnille tarjoama muutostuki ollut riittävää, mitkä ovat kaupunkiseutujen keskeiset tulevaisuuden haasteet sekä sitä, minkälaisena kaupunkiseutujen edustajat näkevät oman kaupunkiseutunsa tulevaisuuden. Kyselyn runko on kokonaisuudessaan nähtävissä raportin liitteenä 1.

Kysely toteutettiin sähköisesti 8. joulukuuta 2014 ja 21. tammikuuta 2015 välisenä aikana.

Kyselyyn vastasi yhteensä 40 kaupunkiseutujen johtavaa viranhaltijaa ja luottamushenkilöä. Enemmistö vastaajista oli viranhaltijoita. Kaikilta kaupunkiseuduilta kyselyyn vastasi useampi kuin yksi henkilö. Vastaajista yksi kolmasosa edusti kaupunkiseutujen keskuskaupunkeja ja kaksi kolmasosaa kehyskaupunkeja tai -kuntia.

Seuraavassa tarkastellaan kyselyn tuloksia sekä kyselyssä esiin nousseita, kaupunkiseutujen nykytilaan ja tulevaisuuteen liittyviä näkemyksiä asiakokonaisuuksittain.

4.1 Kuntajakoselvitykset kaupunkiseutujen kehityksen välineenä

Kaikilla kyselyn kohteena olevilla suurilla kaupunkiseuduilla on vuosien 2011–2015 aikana toteutettu kuntarakennelain 4 §:n mukainen kuntajakoselvitys, joko kuntien vapaaehtoisena selvityksenä tai valtiovarainministeriön asettamana erityisenä selvityksenä. Osalla kaupunkiseutuja selvitys oli tosin kyselyn toteuttamisen aikaan kesken. Muutamat kyselyyn vastanneista myös korostivat, että vaikka kaupunkiseutua koskeva kuntajakoselvitys on valmistunut, eivät kunnat voi ottaa kantaa selvitykseen ennen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki on valmistunut. Muutamilla kaupunkiseuduilla onkin tarkoitus palata selvityksiin, kun sote-järjestämislaki on tullut voimaan.

4.1.1 Suhtautuminen kuntajakoselvitysten toteuttamiseen kaupunkiseuduilla

Kuntien suhtautuminen kuntajakoselvitysten toteuttamiseen on kyselyn tulosten perusteella vaihdellut huomattavasti. Kysyttäessä vastaajilta oman kunnan suhtautumisesta kuntajakoselvityksen toteuttamiseen, noin puolet vastaajista katsoi kuntansa suhtautuneen selvitykseen pääosin positiivisesti ja osallistuneen selvitykseen aktiivisesti. Positiivisesti selvitykseen suhtautuivat erityisesti keskuskaupungit, mutta myös monet ympärystykunnat. Kuntien omaehtoiseen, vaikkakin lain selvityselvoitteeseen perustuviin, selvityksiin suhtauduttiin lähtökohtaisesti myönteisemmin kuin valtion asettamiin erityisiin kuntajakoselvityksiin. Positiivisesti selvitysten toteuttamiseen suhtautuneiden kuntien edustajat korostivat usein vastauksissaan kotikuntansa sitoutumista selvitykseen ja kunnan selvitykseen osoittamia resursseja.

”Kuntajakoselvitys oli sinänsä tarpeellinen ja rakenteiden muuttaminen olisi ollut tarpeen. [...] kaupunki panosti selvitykseen ja odotukset olivat aluksi kovat.”

”[...] selvitykseen suhtauduttiin vakavasti, selvityksellä haettiin oikeasti suuntaa kaupunkiseudun kehittämiseen.”

”Osallistuimme aktiivisesti ja avoimin mielin.”

”Veturikaupunkina osoitimme runsaasti asiantuntijaresursseja ja henkilötöpanosta selvitysprosessin tueksi. Useimmiten työryhmien puheenjohtajuuksia vastuutettiin keskuskaupungille, mutta myös muille kunnille tarjottiin mukavasti vastuuroleja.”

”[Kaupunki] on linjannut suhtautuvansa avoimesti tehtäviin selvityksiin. Kaupungilla on kokemusta selvitysten tekemisestä ja kaupunki on kokenut selvityksistä saadun aineiston hyödyllisenä. Kaupungin luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat osallistuneet työhön aktiivisesti. Selvitystöitä on kuvannut tasavertaisuus kaikkien kumppaneiden kesken kokoeroista huolimatta.”

Noin puolet vastaajista katsoi kuntansa suhtautuneen kuntajakoselvityksen toteuttamiseen negatiivisesti ja kunnan osallistumisen olleen lähinnä pakon sanelemaa, varauksellista ja passiivista. Negatiivista suhtautumista ja passiivisuutta perusteltiin pääosin sillä, ettei kuntajakoselvitykselle koettu tarvetta. Varsinkin monet ympärystykuntien edustajat totesivat, että selvitys toteutettiin, koska laki siihen velvoitti. Selvitysten tarpeettomuutta perusteltiin vastauksissa eri tavoin. Osa vastaajista katsoi selvityksen turhaksi, koska selvitykseltä puuttui seudun luottamushenkilöiden poliittinen tuki. Selvityksellä ei näin ollen nähty olleen alun alkaenkaan menestymisen mahdollisuuksia. Osa vastaajista puolestaan perusteli kunnan negatiivista suhtautumista selvitykseen sillä, ettei kuntaliitoksilla kyettäisi kuitenkaan ratkaisemaan kaikkia kaupunkiseudun ongelmia. Selvityksen päämäärä oli vastaajien mukaan siis väärä.

”Velvoitteen vuoksi kuntajakoselvitys toteutettiin. Poliittista intohimoa selvityksen tekoon ei ollut. Se oli suorite.”

”Poliittisesti vastustus on ollut laajaa; valtakunnalliselta kuntarakennevisiolta on puuttuneet sellaiset perustelut, joiden pohjalta eteneminen olisi ollut mahdollista. Elinvoimaista kuntaa tai kaupunkia ei alueella ole, jos arvioidaan palvelujen kasvavaa tarvetta suhteessa rahoituksen riittävyyteen: alueen ongelmien ei koeta ratkeavan siirtämällä ongelmia.”

”Emme halua kuntaliitosta. Tuntuu turhalta tehdä selvitystä vain selvittämisen vuoksi.”

”Kunta olisi halunnut selvityksen tekemistä suppeammalla alueella, joten suhtautuminen laajempaan selvitystyöhön oli varauksellista.”

4.1.2 Kuntajakoselvitysten haasteet

Kysyttäessä vastaajilta kuntajakoselvitysprosesseissa esiin nousseista haasteista, selvästi yleisimmiksi haasteiksi nousivat kuntien välinen epäluottamus sekä kuntien ja luottamushenkilöiden sitoutumattomuus selvityksiin. Vastauksissa korostui keskuskaupunkien ja ympäryskuntien väliset jännitteet ja yhteisen tahtotilan puuttuminen. Keskuskaupunkien edustajat katsoivat usein selvitysten keskeisimmäksi haasteeksi sen, etteivät ympäryskunnat todellisuudessa sitoutuneet selvityksiin tai hyväksyneet selvitysten tuloksia. Ympäryskuntien edustajat puolestaan katsoivat usein selvitykset tarkoitushakuisiksi ja keskuskaupungin näkökulmaa korostavaksi. Lisäksi selvityksiä vaikeutti ympäryskuntien edustajien mukaan epäluottamus niin keskuskaupungin poliittista johtoa kuin kuntajakoselvittäjiä kohtaan. Oman osansa kritiikistä sai myös kuntien luottamushenkilöt, joiden sitoutumisen tai sitouttamisen katsottiin jääneen sekä keskuskaupungeissa että ympäryskunnissa liian heikoksi. Luottamushenkilöiden ennakoasenteiden ja poliittisen tuen puutteen katsottiin vaikeuttaneen yhteisen näkemyksen löytämistä ja viranhaltijoiden osallistumista selvitykseen.

”Suurimpana haasteena oli lopputuloksen ”ennalta-arvattavuus”. Minkäänlaisilla faktoilla tai skenaarioilla ei ollut juurikaan vaikutusta pienten kuntien kielteiseen suhtautumiseen. Tosiasiat tai laskelmat kiistettiin tai niitä ei otettu todesta. Virkamiestyöryhmät olivat pääasiassa yksimielisiä, mutta tyssi tuli luottamushenkilöiltä.”

”Poliittisen päätöksenteon ilmapiirissä ei vielä päästy riittävän syvälliselle keskinäisen luottamuksen asteelle.”

”Käynnissä olevan selvityksen ilmapiiri on parantunut selvityksen aikana, mutta haaste on jo valmiiksi kielteiset linjaukset riippumatta lopputuloksesta. Lähtökohta oli siksi haastava myös selvitysryhmien motivoinnin kannalta, mutta tilanne on koettu parantuneen prosessin aikana.”

”Naapurikuntien epäluottamus keskuskuntaa kohtaan. Selvitystyöhön mukaan pakotetut kunnat ovat olleet mukana, mutta lopputulos on ollut tiedossa selvityksen alkamisesta lähtien. Vain vapaaehtoiset tai valtion pakolla toteuttamat liitokset voivat toteutua.”

”Suurin poliittinen ryhmä [...] vastusti liitoksia. Siksi kaupunki ei tuonut esiin omaa liitostarvettaan avoimesti.”

”Selvitysmiesten toiminta ei saavuttanut luottamushenkilöiden eikä viranhaltijoiden luottamusta.”

Useat vastaajat nostivat vastauksissaan esiin myös selvitysten sisältöä koskevia haasteita. Sisällölliset haasteet liittyivät muun muassa hankalasti hahmotettaviin asiakysymyksiin, selvitysten ja selvitysalueiden laajuuteen sekä erilaisten näkökulmien ja tavoitteiden yhteensovittamiseen. Yleisimpänä sisällöllisenä haasteena mainittiin yhteisen seudullisen näkemyksen löytäminen sekä seudun tulevaisuuden kehityskuvien hahmottaminen. Vastaajat nostivat usein myös esiin tutkimuksellisen tiedon puutteita.

”Alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta on ollut tosi hankala konkretisoida.”

”Työskentelyn tavoitteen pitäminen tulevaisuudessa ja elinvoimakysymysten ja talouden haasteiden käsitteleminen kaikkia tyydyttävällä tavalla.”

”Yhteisen näkemyksen muodostaminen taloustilanteesta ja yhteisen tulevaisuuden vision ja tavoitteiden näkeminen.”

”Selvitysalueen laajuus. Selvityskumppaneiden jatkuva vaihtuminen. [...] Yhdenvertaisuuden (tiedottaminen ja valmistelu) toteutuminen. Näkökulmien ja vaihtoehtojen yksipuolinen tarkastelu.”

”Selvitystyössä oli hallinnon näkökulma ja mm. kansalaisten osallistuminen jäi kevyeksi.”

”Tutkimuksellinen pohja ja siihen nojaavat ratkaisut ovat puuttuneet; on lähdetty liikkeelle ideologisista (poliittisista) tavoitteista ilman tosiasiallista syy-seuraussuhteiden analyysiä.”

Kuntajakoselvitysten haasteista kysyttäessä, monet vastaajat nostivat esiin myös selvitysten kanssa samaan aikaan tehdyt ja selvityksiin vaikuttaneet muut merkittävät muutos-hankkeet ja lain muutokset, varsinkin sote-uudistuksen. Haasteina nähtiin myös valtion epäjohdonmukainen politiikka ja kuntauudistuksen heikko kokonaisuus. Lisäksi osa vastaajista katsoi, ettei voimassa oleva lainsäädäntö mahdollista riittävällä tavalla seudun erityisolosuhteiden huomioimista tai erilaisten vaihtoehtoisten hallintomallien kehittämistä.

”Valtion poukkoileva politiikka, erityisesti soten keskeneräisyys ja merkittävät suunnanmuutokset.”

”Sote-uudistuksen samanaikaisuus sekä sen nostaminen kärkeen ohi kuntauudistuksen. Heikko kokonaisuohjaus valtion taholta, koska poliittisesti päätökseen ei oltu sitouduttu edes hallituspuolueiden sisällä.”

”Ns. pakkopykälän poistaminen lopetti käytännössä liitoskeskustelut kuntien kanssa kuin seinään. Pakkopykälän poistaminen oli politiikassa tämän vuosikymmenen rima-nalitus.”

”Selvityksen lähtökohdat olivat niin lujasti paalutetut: peruskunta tulee vastaisuudes-sakin vastaamaan niin asumisen, maankäytön ja liikenteen suunnittelusta kuin sote-sivistyksestä ja vapaa-ajan palveluista. Ei ollut mahdollisuutta ”ketteryyteen”, esim. tar-kastella rinnalla lähtökohdiltaan toisenlaista mallia, maakunta- tai piirikuntamallia.”

4.1.3 Kuntajakoselvitysten hyödyt ja haitat

Kuntajakoselvityksistä nähdään olleen sekä hyötyä että haittaa kaupunkiseutujen kehityk-selle ja kuntien väliselle yhteistyölle. Kokemukset hyödyistä ja haitoista jakavat kuitenkin kuntia ja kaupunkiseutuja. Jopa saman kaupunkiseudun sisällä kuntien näkemykset sel-vitysten eduista ja haitoista näyttävät vaihtelevan voimakkaasti.

Enemmistö vastaajista katsoo, että kuntajakoselvityksen toteuttaminen on tuonut uutta tietoa oman kunnan ja kaupunkiseudun nykytilasta sekä tulevaisuuden haasteista. Mer-killepantavaa on, että myös useat kielteisesti selvityksen toteuttamiseen suhtautuneiden kuntien edustajat katsovat selvityksen kaikesta huolimatta tuoneen uutta tietoa omasta kunnasta tai kaupunkiseudusta.

Kuntajakoselvitysten nähdään tuottaneen varsinkin kuntien ja kaupunkiseutujen talo-uteen liittyvää tietoa. Erityisen hyvänä pidetään sitä, että selvitykset ovat mahdollistaneet kuntien nykyisten toimintatapojen ja talouden tunnuslukujen vertailun. Selvitysten katso-taan tuoneen uutta tietoa myös kaupunkiseudun tulevasta kehityksestä ja seutua koskevista haasteista. Uuden ja vertailukelpoisen tiedon katsotaan myös helpottaneen ja lisänneen kun-tien välistä sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä keskustelua. Kuntajakosel-vityksen tuottamaa tietoa on myös kyetty hyödyntämään useiden kuntien päätöksenteossa.

”Hyötyjä on yhteisten tunnuslukujen saamisesta sekä niiden läpikäymisestä erityisesti poliittisten toimijoiden kesken yhteisissä tilaisuuksissa. Kokonaiskuva kuntien vertailu-kelpoisesta tilanteesta on parantunut.”

”Selvityksessä luotiin ansiokas tulevaisuuden kuvaus kuntatalouden ja väestöraken-teen tulevista tosiasioista. Prosessi saattoi ja haastoi kaikki maakunnan kunnat, luotta-mushenkilöt ja viranhaltijat yhteiseen keskusteluun.”

”Tulevaisuuden haasteita on voitu kartoittaa entistä systemaattisemmin koko seudun osalta ja yksittäisen kunnan sidokset koko seudun menestymiseen ovat tulleet entistä sel-vemmin esiin.”

”Uutta tietoa on saatu, tai oikeammin tietoa on saatu uudella tavalla, lähinnä kunnan taloustilanteesta verrattuna muihin kuntiin ja palvelujen kustannusvertailutietoa luottamushenkilöiden käyttöön. Tärkeää on ollut myös yhteinen havainto kuntien kesämättömästä taloustilanteesta.”

”Tulevien vuosien veropainelaskelmat ovat toimineet oivana herätteenä pohtimaan kuntien tulevaisuutta.”

Kuntien väliseen yhteistyöhön kuntajakoselvityksillä vaikuttaa olleen sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. Osa vastaajista katsoo, että selvitys on lisännyt viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden seudullista yhteistyötä ja keskinäistä luottamusta. Toisaalta kuntajakoselvitysten nähdään myös haitanneen yhteistyötä sekä lisänneen kuntien välistä vastakkainasettelua. Myös luottamushenkilöiden välien katsotaan kiristyneen. Kuntien välisen yhteistyön heikkenemisen lisäksi useat vastaajat katsovat kuntajakoselvitysten pysäyttäneen kaikki muut seudulliset kehityshankkeet ja vieneen kunnilta liian paljon kehitysresursseja.

”Merkittävin hyöty on tullut uusien suhteiden luomisen myötä.”

”Selvitystyö lisäsi kuntien luottamusta ainakin ohjausryhmän jäsenten keskuudessa.”

”Kuntajakoselvitys on lisännyt luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä vuoropuhelua (tutustuttanut toisiinsa).”

”Selvitysvaiheessa ei mitään uutta yhteistyötä ole käynnistetty, ei ole riittänyt voimavaroja. Se, että jäämme yhdistymisselvityksen ulkopuolelle, on aiheuttanut kuntamme sosiaalista eristämistä.”

”Yhteistyö on astunut taaksepäin monta askelta; erilaisia yhteistyökuvioita ollaan katkaisemassa, ristiriidat ovat pinnalla ja poliittiset suhteet monilta osin katki.”

”Luottamushenkilöiden välit ovat, ainakin hetkellisesti, kiristyneet. Yleinen kuntatalouden kiristyminen tuntuu lisäävän tuskaa. Ristiriita faktojen ja tunteisiin perustuvan asennoitumisen välillä kärjistyy heti ja se tuntuu hermostuttavan.”

4.1.4 Valtion tarjoaman muutostuen riittävyys

Valtion kunnille tarjoamaa kuntauudistuksen muutostukea oli kuntajakoselvityksen yhteydessä käyttänyt noin puolet niistä kunnista, joita vastaajajoukko edusti. Vastauksista käy tosin ilmi, ettei vastaajilla ole kovin selkeää käsitystä siitä, mitä valtion muutostuella tarkoitetaan ja minkälaista muutostukea valtio kunnille tarjoaa.

Valtion tarjoamaa muutostukea on käytetty pääosin kuntajakoselvittäjien palkkaukseen, selvitystyöhön ja seudullisten ICT-selvitysten tekemiseen. Enemmistö vastaajista katsoo valtion muutostuen olleen hyödyllistä ja riittävää, mutta monet vastaajat pitävät toisaalta valtion kunnille tarjoamaa muutostukea riittämättömänä tai esittävät muutostukeen liittyviä kehitysehdotuksia. Valtiolta toivotaan ennen kaikkea voimakkaampaa taloudellista tukea, mutta myös muutostyötä tukevaa tietoa.

”Yhdistymiset ja selvitykset vaativat merkittäviä taloudellisia resursseja, joiden kattamiseen valtion tulisi yleisesti osallistua huomattavasti voimakkaammin kuin se tällä hetkellä tekee.”

”Muutostukeen olisi järkevä sisällyttää selkeitä apukeinoja esim. asioista, joita tulee läpikäydä yhdistymisen toteutuessa (ns. muistilistoja) siitä, mitä tulee käsitellä yhdistymishallituksessa ja yhdistetyssä valtuustossa, asiaseminaareja tutkimustiedon käyttämisestä hyödyksi uusissa organisaatiorakenteissa tai tulevaisuuden ratkaisujen pohdintaa.”

”Muutostuki on vaikuttanut valitettavan irralliselta suhteesta kuntarakenneuudistuksen isoon kuvaan kaupunkiseuduilla.”

4.2 Kaupunkiseutujen tulevaisuus

Osana suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaan tukevan työryhmän kyselyä, kaupunkiseutujen edustajia pyydettiin arvioimaan edustamansa kunnan ja kaupunkiseudun tulevaisuuden haasteita. Lisäksi vastaajia pyydettiin arvioimaan, millä tavalla oman kunnan ja kaupunkiseudun toimintaympäristö niin kuntarakenteen, kuntien välisen yhteistyön kuin seudun yleisen kehityksen kannalta tarkasteltuna tulee muuttamaan, kun huomioidaan vastaajien mainitsemat haasteet. Vastaajia pyydettiin myös erikseen arvioimaan sitä, millä tavalla joulukuussa 2014 eduskunnalle annetun sote-järjestämislain voimaatulo muuttaisi heidän edustamansa kunnan asemaa.

4.2.1 Kuntien ja kaupunkiseutujen tulevat haasteet

Kuntien ja kaupunkiseudun haasteet nähdään pääosin kuntia yhdistävänä tekijänä. Keskeisimpänä haasteena vastauksissa nousee esiin kuntatalouden kestävyys. Taloudelliset haasteet koskevat yhtäläillä keskustaupunkeja kuin ympäröivä kuntia. Myös taloudellisten haasteiden syyt ovat yhteiset: väestörakenteen muutokset, palvelutarpeen kasvu, kilpailukyvyyn heikentyminen, työpaikkakehitys, valtionosuusuudistus, sote-uudistus, lisääntyneet lakisääteiset tehtävät sekä merkittävät investointitarpeet. Näiden kaikki tekijöiden yhteisvaikutuksista kuntien talouden kestävyys katsotaan olevan lähitulevaisuudessa vaakalaudalla.

”Suurimmat haasteet liittyvät kuntatalouteen. Laskelmat valtionosuusuudistuksen ja sote-uudistuksen vaikutuksista ovat järkyttäviä.”

”Taloudessa suurin haaste on käyttötalousmenojen liiallinen kasvu tuloihin nähden ja palvelurakenteen sopeuttaminen talouden raameihin.”

”Kuntatalouden suurin ongelma alueella on ikärakenteen muutoksen kautta tulevan palvelutarpeen kasvun ja supistuvien resurssien yhteensovittaminen. Tilanteen sekavuutta lisää epätietoisuus sote-uudistuksen lopputuloksesta. Viedäänkö yli 60 % kunnan resursseista syövätkin toiminnot kokonaan peruskunnan oman päätöksenteon ulottumattomiin?”

”Kuntatalous on kuralla niin keskuskaupungissa kuin kehyskunnissakin. Valtion normipurkutalkoilta pitäisi löytyä riittävää konkretiaa tähän asiaan.”

”Alueen työpaikkakehitys on suurin tulevaisuuden haaste: jos alueella ei ole työtä, ei ole myöskään veronmaksajia, jos ei ole veronmaksajia, kuntatalous kurjistuu vuosi vuodelta.”

Kaupunkiseutujen keskeisinä haasteina mainitaan usein myös maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisujen yhteensovittaminen sekä kuntien välisen yhteistyön lisääminen ja kuntien välisen keskinäisen kilpailun vähentäminen. Haasteena nähdään ennen kaikkea kuntarajat ylittävän päätöksenteon lisääminen ja seudun kokonaisedun huomioiminen elinkeinopolitiikassa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelussa. Tärkeänä pidetään myös keskinäisen epäluottamuksen vähentämistä niin kuntien välillä kuin valtion ja kuntien kesken.

”Maankäytön, asumisen ja liikenteen osalta on liikaa kuntarajoihin perustuvia ratkaisuja, jotka haittaavat järkevää seudullista kehittämistä. Mm. ELY-keskuksen pitäytymisen kannanotoissaan tiukasti kuntarajoissa, unohtuu helposti kokonaisuus ja kehittämistavoite alueen elinvoimaisuuden parantamiseksi.”

”Tehokkaan yhdyskuntarakenteen kehittäminen, palveluiden tehokas tuottaminen ihmisten luontaisen liikkumisen ja asioimisen mukaisesti ilman kuntarajoja, kustannusten nousun hillintä erityisesti sote-palveluissa sekä kilpailukykyyn liittyvien toimintojen resursointi jatkossa.”

”Maankäytön hallinta kasvuseudulla on haasteellista. Välineet, eli rakennesuunnitelmat ja MAL-aiesopimus, ovat kuitenkin kunnossa.”

”Kuntien näkemys maankäytön tavoitteista seudulla on kohtuullisen selvä, mutta valtion viranomaisten näkemys alueen kehityksestä on tästä poikkeava ja maankäyttöä hankaloittava.”

”Keskinäisen epäluottamuksen poistaminen valtion ja kuntien kesken niin päättäjäkuin virkamiestasolla.”

4.2.2 Kaupunkiseutujen kehityskuvat

Vaikka kuntien ja kaupunkiseutujen tulevia haasteita pidetään suurina, suhtautuu valtaosa vastaajista positiivisesti oman kaupunkiseutunsa kehitykseen. Suurin osa vastaajista katsoo, että kuntatalouden heikkeneminen ja yhteiset haasteet pakottavat kunnat joka tapauksessa lähivuosina jonkinlaisiin kunta- ja palvelurakenteen muutoksiin. Näkemykset siitä, tulisiko haasteisiin vastata kuntarakennetta muuttamalla vai kuntien yhteistyötä tiivistämällä kuitenkin vaihtelevat. Monet vastaajista katsovat, että kaupunkiseutujen kehitys vaatii molempia. Useat vastaajat pitävät myös todennäköisenä, että osa kuntien nykyisistä tehtävistä siirtyy tulevaisuudessa seudullisten organisaatioiden tai valtion hoidettavaksi. Tällaisina tehtävinä mainitaan muun muassa maankäytön, asumisen ja liiken-

teen suunnittelu sekä elinkeinopolitiikkaan liittyvät tehtävät. Huolimatta siitä, että viime vuosien kuntajakoselvitykset eivät ole johtaneet kaupunkiseuduilla suuriin muutoksiin, katsotaan selvitysten kuitenkin herättäneen niin kuntien viranhaltijat kuin luottamushenkilöt pohtimaan kaupunkiseutujen tulevia haasteita ja muutostarpeita.

”Muutaman valtuustokauden kuluessa kuntarakenteet tulevat kuntatalouden paineiden vuoksi muuttumaan ja kuntien lukumäärä supistumaan. Kuntaliitokset eivät kuitenkaan poista talouden velkaantumisongelmaa.”

”Uskon evoluutioon myös kuntarakenteen kehityksessä; muutoksia tulee tapahtumaan luonnollista tietä. Maankäytön ja liikenteen suunnitteluun tullee pakosta vahvempi ote (joko valtiolta tai ”maakuntamallista”).”

”Tosiasiat tulevat ajamaan väistämättä tiiviimpään yhteistyöhön lähitulevaisuudessa halutaanpa sitä tai ei!”

”Sote-uudistus valitettavasti pysäytti yhteisen näkemyksen rakentamisen kaupunkiseudun tulevasta suunnasta ja organisoinnista. Lähiviivona on kuitenkin sotesta huolimatta ratkaistava, millaisella yhteistyörakenteella viedään eteenpäin MAL-yhteistyötä, elinkeinopolitiikkaa ja kilpailukyyn kehittämistä ylipäätään. [...] kaupunkiseudun vetovoima jatkuu myös tulevaisuudessa vahvana kaikesta huolimatta.”

”Kuntakokoa suurentamalla tilanne ei parane. Tarkoituksenmukaisemmat yhdistymiset on jo tehty. Yhteistyön osalta on vielä jonkin verran potentiaalia.”

”Mielestäni selvitysprosessi on avannut viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden realistisia näkymiä tulevaisuudesta ja auttanut ymmärtämään koko seudun tilannetta, tarpeita ja tulevaisuuden haasteita. Yhteinen tulevaisuus voi olla selvityksen perusteella parempi kuin että kunnat jatkaisivat itsenäisinä.”

Pääosin optimistisista tulevaisuudennäkymistä huolimatta monissa vastauksissa nostetaan esiin myös kaupunkiseutujen kehitykseen liittyviä esteitä tai uhkakuvia. Muutamat vastaajat myös epäilevät voimakkaasti kaupunkiseutunsa kykyä selviytyä tulevaisuuden haasteista ja säilyttää kilpailukykyä.

”Koska kuntarakenne ei muutu tai muuttuu hyvin vähän, elinkeinoelämän kehittämisessä ja työllisyyden edistämiseksi ei päästä yhtenäisiin, koko seutua hyödyttäviin ratkaisuihin, vaan kunnat kilpailevat yrityksistä. Myöskään työllistämiseen liittyviä resursseja ei voida yhdistää. Yhteistyössä keskuskunta miettii jatkossa tarkemmin, mihin yhteistyöhön lähtee, koska enää ei ole varaa subventoida.”

”Luulen, että kuntien virkamiehet näkevät hyvin sen, että seudulla pitäisi saada aikaan laaja ja elinvoimainen kunta, mutta luottamushenkilöiden enemmistön näkemys poikkeaa tästä ja kaupunkiseutukehitys hidastuu ja samalla talouden edellytykset heikkenevät kunnassa.”

*”Periferiaahan tässä ollaan: ei ole moottoritietä pääkaupunkiseudulle, ei suoraa rai-
deliikenneyhteyttä, ei yliopistoa. Eli eipä tuo tulevaisuus kovinkaan ruusuiselta näytä.”*

*”Kokonaisuutta ajatellen näkymä on pirstaleinen. Osa kehyskunnista haluaa jatkaa
itsenäisenä. Oma haasteensa on keskuskaupungin alueellisen kasvun aiheuttama tarve
turvata palvelut ja kehitys myös reuna-alueilla.”*

*”Työtä on paljon, jotta saadaan kaupunkiseudun yhteistyö aikaan. Tarvitaan henki-
löiden vaihtuminen ja politiikan muuttuminen.”*

4.2.3 Sote-järjestämislain vaikutukset kaupunkiseuduilla

Suurin osa vastaajista katsoo, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki muuttaisi voimaan tullessaan merkittävästi kuntien asemaa. Pääosin muutosten nähdään olevan kielteisiä: lain katsotaan heikentävän kuntien asemaa, taloutta ja vaikutusmahdollisuuksia sekä etäännyttävän niin kunnat kuin kuntalaiset palveluita koskevasta päätöksenteosta. Vastaajat arvostelevat erityisesti lain taloudellisia vaikutuksia. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten katsotaan lain myötä nousevan, minkä lisäksi kuntien mahdollisuudet vaikuttaa kustannus- ja palvelutasoon heikkenevät vastaajien näkemyksen mukaan merkittävästi. Kustannusten nousun katsotaan vaarantavan myös kunnan muiden toimialojen, erityisesti sivistyspalvelujen, ylläpitämisen nykyisellä tasolla. Lain nähdään yleisesti olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa ja kohtelevan kuntia epätasa-arvoisesti.

*”Kuntien asema muuttuu historiallisella tavalla; kunnista muodostuu edunvalvontaeli-
miä suhteessa sote-palvelujen vaatimuksiin. Jäljelle jäävien teknisen ja sivistystoimialan
palveluja on entistä vaikeampaa ylläpitää esitetystä rahoituskehikossa. Sivistyspalvelut
keskittyvät ja näivettyvät kaikissa alueen kunnissa.”*

*”Asema muuttuu aivan oleellisesti. Uudistuksessa ei ole lainkaan huomioitu vaikutuk-
sia Suomen kilpailukyvyn kannalta keskeisten suurten kaupunkiseutujen kilpailukyvyille.”*

*”Keskuskaupungin asema heikkenee, jos kuntayhtymään asetetaan äänikynnys. Sama-
ten soten rahoitusmalli aiheuttaa menojen kasvun eikä ole palkitseva. Lisäksi viisi valta-
kunnallista sote-alueetta ovat tarpeettomia. Niiden muodostaminen tulee aiheuttamaan
yliorganisointia ja hallinnon paisuttamista.”*

*”Kunnasta tulee elinvoima- ja sivistyskunta. Päätösvalta suuresta osasta budjettia siir-
tyy pois kunnalta, jos rahoitusmalli pysyy suunniteltuna. Tehokkaasti toimivia kuntia tai
kunnan asukkaiden rahoituskykyä (kuntalaisten keskituloa) ei huomioida.”*

*”Jos ei lakiesitystä korjata, kunnasta tulee pelkkä maksaja, joka pystyy huonosti vai-
kuttamaan sote-tuotantoalueen toimintaan.”*

Toisaalta osa vastaajista katsoo, ettei sote-järjestämislaki muuta merkittävästi kunnan asemaa tai palvelujen tuotantotapaa, koska kunnat toteuttavat nykyisinkin suuren osan

sosiaali- ja terveystalvueluistaan kuntayhtymissä tai yksityisillä palveluntuottajilla. Muuttamat vastaajat katsovat sote-järjestämislain myös vahvistavan keskuskaupunkien asemaa. Lähtökohtaisesti positiivisesti tai neutraalisti järjestämislakiin suhtautuvat vastaajatkin pelkäävät kuitenkin lähes poikkeuksetta lain johtavan sote-kustannusten kasvuun ja kritisoivat esitettyä rahoitusmallia.

”Ei suurta muutosta: aikaisemmin kuntayhtymä ja sairaanhoitopiiri, nyt yhteistoiminta-alueet ja sairaanhoitopiiri. Ehkä hiukan monimutkaisempi apparaatti on syntymässä. Kalliimpi?”

”Toiminnan kannalta ei merkittävää muutosta, koska sote on yhteistoiminta-alueen myötä ”ulkoistettu”. Kunnan maksuosuuksien nousu on käsittämättömän suuri. Tässä rahoitusjärjestelmässä annetaan lisää niille, jotka ovat käyttäneet paljon soten järjestämiseen. Edullisesti sosiaali- ja terveystalvueluja hoitaneet kunnat joutuvat maksajan rooliin. Mikäli kestävyysvajetta halutaan kaventaa, pitäisi toimia toisinpäin.”

”Jo nyt olemme olleet pikku nappi suurissa sote-kuntayhtymissä, enkä usko tilanteen ainakaan paranevan suunnitellussa sote-uudistuksessa. Täytyy vaan jaksaa uskoa, että nykyistä parempaa saadaan ja nykyistä edullisemmin.”

”Omistajaohjaus maakunnalliseen tuottajakuntayhtymään on vaikuttavampaa kuin suhteessa nykyiseen sairaanhoitopiiriin, sote-alue sen sijaan näyttäytyy vielä kysymysmerkkinä johtuen jäsenkuntien suuresta määrästä.”

”Keskuskaupunkien rooli vahvistuu!”

5 Yhteenveto

Rakenteellisten uudistusten merkitys korostuu suurilla kaupunkiseuduilla. Suuret kaupunkiseudut ovat Suomessa avainasemassa niin kansallisten kasvu- ja työllisyystavoitteiden saavuttamisessa kuin uuden osaamisessa ja tiedon luomisessa ja välittämisessä. Suurilla kaupunkiseuduilla on merkittävä kaksoisrooli toisaalta koko kansantalouden kasvun edistäjinä ja innovaatiojärjestelmän vahvoina solmukohtina sekä toisaalta laajojen kaupunkien ja kaupunkiseutujen ympäröivien kehityksen vetureina.

Kaupunkiseuduilla asuvien ihmisten arki järjestyy yhä enenevässä määrin kuntarajoista riippumattomasti koko kaupunkiseudun alueella. Kunnan tulisikin nykyisin kuvata hallinnollisten rajojen sijasta yhä enemmän ihmisten elinolojen järjestymisen tapaa. Suunnittelussa ja kehittämisessä on kyettävä ottamaan jatkossa entistä enemmän huomioon ja integroimaan yhteen fyysiset tekijät kuten maankäyttö, asuminen ja liikenne (MAL) sekä sosiaaliset tekijät kuten osallisuus, kanssakäyminen ja hyvinvointia tukevat palvelut. Avainasemassa on tulevaisuudessakin toiminnallisuus ja sujuva arki.

Ihmisten arkielämän järjestymisen kannalta kaupungin ja ympäröivän maaseudun edut eivät ole vastakkaiset. Kaupunkiseutua ympäröivän maaseudun asukkaiden elinolojen kannalta lähikaupungin merkitys päinvastoin kasvaa tulevaisuudessa. Yhteinen maankäyttö-, asunto- ja liikennepolitiikka sekä ihmisten hyvinvointia tukevien palvelujen järjestäminen ovat edellytys kaupunkiseutujen ja ympäröivän maaseudun menestykselle. Kaupunkiseudun kilpailukyky ja sen kehittyminen ovat seutujen menestymisen avaintekijöitä. Jo toteutettujen kuntaliitosten johdosta pinta-alaltaan suuret kaupunkikunnat sisältävät nykyisin sekä kaupunki- että maaseutualueita.

Kaupunkiseuduilla on löydetty 2000-luvulla erilaisia tapoja tehdä yhteistyötä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelussa sekä palvelujen käyttämisessä yli kuntarajojen. Tiivistyvä yhteistyö on usein nähty vastavoimana kuntarakenteen muutoksille. Kuntien välinen yhteistyö ei kuitenkaan ole kaupunkiseuduilla osoittautunut ongelmattomaksi. Yhteistyötä tehdään usein sektorikohtaisesti, vaihtelevin kokoonpanoin, löyhästi sitoutuen ja ristiriitaisin tavoittein. Asetelma on saattanut johtaa kehitykseen, jossa kaupunkiseudun kuntien välille muodostuu epäsuotuisaa kilpailua ja jossa kunnat tekevät ratkaisuja, jotka ovat seudun kokonaisvaltaisen kehityksen ja yhteisen edun näkökulmasta kielteisiä ja voivat johtaa esimerkiksi alueelliseen eriarvoistumiseen ja yhdyskuntarakenteen hajautumiseen. Kuntien välisen yhteistyön yleistymisen voidaan katsoa asettavan haasteen myös kuntademokratialle. Kuntalaisten elinympäristöä ja arkea koskevan päätöksenteon hajautuessa ja siirtyessä vaaleilla valituista valtuustoista erilaisille yhteistoimintaelimille, asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet heikkenevät.

Kaupunkiseutupolitiikan kehitys

Kaupunkiseutujen kehittämistä koskeva kaupunkipolitiikka omaksuttiin Suomessa kansallisen politiikan osaksi vasta 1990-luvulla EU-jäsenyyden myötä. Silloin käynnistettiin suurille kaupungeille suunnattu osaamiskeskusohjelma, OSKE. Suurten kaupunkiseutujen erityiskysymyksiä linjattiin ensimmäisen kerran suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuuden yhteydessä vuonna 2004. Erityinen metropolipolitiikka käynnistettiin vuonna 2007.

Kaupunkiseutujen kehitystä on pyritty Suomessa tukemaan ja ohjaamaan viime vuosina erilaisin tavoin. Matti Vanhasen I hallitus käynnisti alkuvuodesta 2005 kunta- ja palvelurakennemuutoksen (nk. Paras-hanke). Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteena oli kuntarakenteen kehittäminen elinvoimaiseksi, toimintakykyiseksi ja eheäksi sekä laadukkaiden ja saatavilla olevien palvelujen turvaaminen ja tuottavuuden parantaminen. Tavoitteeseen pyrittiin kuntien yhdistämisen ja yhteistoiminta-alueiden ohella kuntien yhteistyötä ja kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä vahvistamalla. Uudistusta ohjaava puitelaki oli voimassa vuoden 2012 loppuun, joskin puitelakiin sisältyneitä kuntia koskevia sosiaali- ja terveydenhuollon väestöpohjavelvoitteita sekä valtioneuvoston kyseiseen asiaan liittyvää toimivaltaa jatkettiin myöhemmin vuoden 2016 loppuun saakka. Paras-puitelain 7 § edellytti 17 kaupunkiseutua laatimaan kaupunkiseutusuunnitelman siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen kuntarajat ylittävää käyttöä kaupunkiseuduilla parannetaan. Kaupunkiseutusuunnitelman laati lopulta yhteensä 19 kaupunkiseutua, joista kaksi laati suunnitelman vapaaehtoisesti.

Vaikka Paras-puitelaki ohjasi kuntia seudulliseen yhteistyöhön, sen lopputulokset jäivät tavoitteista. Valtiovarainministeriön asettaman kaupunkiseutusuunnitelmien seuranta- ja arviointiryhmän yhdessä Suomen Kuntaliiton ja ministeriöiden kanssa toteuttamissa arvioinneissa todettiin, että seudut esittivät suunnitelmissaan vähän keinoja maankäytön, asumisen, liikenteen ja kuntarajat ylittävän palvelujen käytön muodostaman kokonaisuuden hallintaan. Puitelain vauhdittamana kaupunkiseuduilla käynnistyi monenlaisia yhteistyöprosesseja, mutta yhteistyö keskittyi niille osa-alueille, joilla yhteistyötä oli tehty jo ennen Paras-uudistusta ja joilla yhteisen seudullisen näkemyksen muodostaminen oli helppoa. Sitä vastoin yhteistyössä ohitettiin usein vaikeammat osa-alueet, joilla yhteistyö olisi kuitenkin ollut strategisesti tärkeää. Vaikeampien osa-alueiden ohittaminen johti kaupunkiseuduilla turhautumiseen ja yhteistyön hidastumiseen. Kuntaliitoksia suurimmilla kaupunkiseuduilla tapahtui uudistuksen aikana verrattain vähän ja liitokset koskivat pääasiassa kaupunkiseutujen kehyskuntia, kun taas keskustaupungit jätettiin lähes poikkeuksetta liitosselvitysten ulkopuolelle. Kuntaliitoksia eivät läheskään aina toteutuneet loogisesti niillä alueilla, joilla taloudelliset syyt tai alueelliset olosuhdetekijät näyttivät puoltavan yhdistymisiä. Esimerkiksi työssäkäynnin näkökulmasta kuntaliitokset eivät aina olleet johdonmukaisia.

Eduskunnalle marraskuussa 2009 annetussa Paras -selonteossa (VNS 9/2009), jonka eduskunta hyväksyi kesäkuussa 2010 (EK 11/2010 vp – VNS 9/2009 vp) todettiin, että kokonaisuutena yhteistyö ei kaupunkiseuduilla edennyt riittävästi suhteessa uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin. Selonteossa painotettiin, että yhteistyön vahvistamiseksi tarvitaan enemmän ohjausta ja tukea, ja myös puitelaki sitovampia velvoitteita. Hallintovaliokunta painotti omassa mietinnössään (HaVM 8/2010 vp.) Paras -selonteosta, että meneillään ole-

vien kehittämishankkeiden ei voida odottaa tuovan riittävän nopeaa, kokonaisvaltaista ja laajaa ratkaisua kuvattuihin kaupunkiseutujen ongelmiin. Edessä oleviin haasteisiin vastaaminen edellytti valiokunnan mukaan selvää rytminmuutosta kunta- ja palvelurakenteiden sekä palveluiden järjestämistapojen kehittämiseen.

Kuntauudistus suurilla kaupunkiseuduilla

Jyrki Kataisen hallitus käynnisti koko maan kattavan kuntauudistuksen, jonka tavoitteena oli vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakente. Hallitusohjelman mukaan vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista lukuun ottamatta vaativaa erikoissairaanhoidon ja vaativia sosiaalihuollon palveluja. Vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen.

Kuntauudistuksen onnistumisen katsottiin riippuvan monilta osin suurista kaupunkiseutuista koskevien rakenneratkaisujen toteutumisesta. Hallitus linjasi iltakoulussaan kesäkuussa 2012, että suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistämiseksi ja tukemiseksi asetetaan eri ministeriöistä koottu tukiryhmä.

Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaan tukeva työryhmä julkaisi toimeksiantonsa mukaisesti keväällä 2013 raportin siitä, miten kuntauudistuksen etenemistä edistetään suurilla kaupunkiseuduilla. Työryhmä esitti raportissaan *Kaupunkiseudut kuntauudistuksen keskiössä*, että kuntajakoselvitysten käynnistämiseksi ja kuntauudistuksen edistämiseksi suurille kaupunkiseuduille tulisi asettaa erityiset kuntajakoselvittäjät ja kuntarakenneselvitysten tekemisen määräaika kaupunkiseuduilla tulisi jatkaa syksyyn 2014 saakka. Lisäksi työryhmä esitti, että kuntauudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi arvioida valtioneuvoston toimivallan laajentamista koskemaan suurten kaupunkiseutujen kuntien yhdistymistä.

Hallitus sopi budjettiriihen yhteydessä elokuussa 2013 hyväksytyssä rakennepoliittisessa ohjelmassa, että aluekehityksen kannalta keskeisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyden, alueen elinvoimaisuuden kehittämisen ja palvelujen tehokkaan järjestämisen turvaamiseksi valmistellaan kuntarakennelain täydennys, jolla lisätään perustuslain asettamien reunaehtojen mukaisesti kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa heinäkuussa 2013 voimaan tulleen kuntarakennelain 4 d § 3 momentissa tarkoitettulla yhtenäisellä työssäkäynti- ja yhdyskuntarakentealueella.

Valtiovarainministeriössä valmisteltiin syksyn 2013 aikana luonnos hallituksen esitykseksi kuntarakennelain muuttamiseksi. Esitys olisi lisännyt rakennepoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa suurilla kaupunkiseuduilla. Luonnos lähetettiin lausunnoille kuntiin ja muille asianosaisille tahoille alkuvuodesta 2014. Lakiesitys jakoi voimakkaasti mielipiteitä lausuntokierroksella, keskuskaupunkien pääasiassa kannattaessa ja kehyskuntien vastustaessa esitystä. Lausuntopalautteeseen perustuen hallitus sopi huhtikuussa 2014, ettei valtioneuvoston toimivallan laajentamista koskevaa kuntarakennelain muutosesitystä anneta eduskunnalle.

Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaan tukevan työryhmän toimeksianto on koskenut Suomen suurimpia kaupunkiseutuja, Helsingin seutua lukuun ottamatta. Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti seurannut tiiviisti kuntauudistuksen ja siihen liittyvien selvitysten etenemistä seuduilla. Kaikilla työryhmän toimeksiantoon kuuluneilla kaupunkiseuduilla on vuosien 2011–2015 aikana toteutettu tai ollaan parhaillaan toteuttamassa kuntarakennelain 4 §:n mukainen kuntajakoselvitys, joko kuntien vapaaehtoisena selvityksenä tai valtiovarainministeriön asettamana erityisenä kuntajakoselvityksenä.

Työryhmän alkuvuoden 2015 aikana tekemän kyselyn mukaan kuntauudistuksen suurimmaksi hyödyksi voi nostaa tietoisuuden lisääntymisen kuntien ja kaupunkiseutujen nykytilasta sekä tulevaisuuden haasteista ja kehityskuvista. Toteutetut kuntajakoselvitykset ovat lisänneet kaupunkiseutujen kuntien välistä vuoropuhelua. Työryhmän kyselyn perusteella vuoropuhelu ja tietoisuus kaupunkiseutujen nykytilasta ovat lisääntyneet etenkin viranhaltijoiden kesken. Merkittäviin kuntaliitoksiin kuntauudistus ei kuitenkaan ole kaupunkiseuduilla johtanut. Muutamilla kaupunkiseuduilla on toteutunut yksittäisiä kuntien yhdistymisiä, mutta laaja-alaisempia strategisia liitoksia ei kaupunkiseuduilla ole juuri tapahtunut tai tapahtumassa. Varsinkaan kehyskuntien luottamushenkilöt eivät usein näe tarvetta kuntarakenteen muutoksille.

Kuntajakoselvitykset on työryhmän kyselyn perusteella nähty pääosin hyödyllisinä karitoituksena kaupunkiseudun tilanteesta ja tulevaisuuden näkymistä. Osittain selvitykset on kuitenkin nähty myös tarpeettomina, koska todellista yhteistä halua kuntaliitoksille ei kaupunkiseuduilla ole ollut ja selvityksistä on puuttunut valtion asettama lopullinen perälaute. Selvitysten suurimmaksi haasteena nähtiin kuntien välillä vallitseva epäluottamus. Varsinkin keskuskaupunkien ja ympäruskuntien luottamus toisiinsa näyttää kyselyn perusteella olevan heikkoa. Selvitysten toisena keskeisenä haasteena nähtiin luottamushenkilöiden sitoutumattomuus. Erityisesti monet viranhaltijat katsoivat, että luottamushenkilöiden ennakkoasenteet ja haluttomuus tarkastella kunnan ja kaupunkiseudun tulevaisuuden kehitysmahdollisuuksia avoimin mielin veivät pohjan selvityksiltä. Kuntajakoselvitysten haasteiksi koettiin edellä mainittujen tekijöiden lisäksi samanaikaisesti meneillään ollut, kuntauudistuksen ohi nostettu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos sekä hallituspuolueiden heikko poliittinen sitoutuneisuus kuntauudistuksen tavoitteisiin. Myös valtion tarjoama muutostuki koettiin irralliseksi suhteessa kuntauudistuksen todellisuuden kaupunkiseuduilla.

Kuntien ja kaupunkiseudun haasteet nähtiin kyselyssä pääosin kuntia yhdistävänä tekijänä. Merkittävimmäksi haasteeksi koettiin kuntatalous ja sen kestävyys. Vastajat nostivat haasteina esiin myös väestörakenteen muutokset, palvelutarpeen kasvun, kilpailukykyyn heikkenemisen sekä kuntien tehtävien lisääntymisen. Vaikka kaupunkiseudut näkivät haasteet suurina, suhtauduttiin tulevaisuuteen kuitenkin pääasiassa positiivisesti. Vastajat katsoivat, että suuret haasteet ohjaavat kaupunkiseutujen kuntia joka tapauksessa lähivuosina jonkinlaisiin kunta- ja palvelurakenteen uudistuksiin. Näkemykset siitä, tulisiko haasteisiin vastata kuntarakennetta muuttamalla vai yhteistyötä tiivistämällä kuitenkin vaihtelivat. Monet vastaajista katsoivat, että kaupunkiseuduilla tarvitaan sekä kuntarakenteeseen että kuntien väliseen yhteistyöhön perustuvia ratkaisuja.

Tästä eteenpäin...

Suurten kaupunkiseutujen haasteita on Suomessa viimeisen vuosikymmenen aikana yritetty ratkaista kannustamalla kaupunkiseutujen kuntia vuorollaan sekä tiiviimpää seudulliseen yhteistyöhön että kuntarakenteen muutoksiin. Kumpikaan etenemistapa ei ole tuonut toivottua lopputulosta. Kuntien välinen epäluottamus, kiiwas keskinäinen kilpailu sekä yhteisen näkemyksen ja tahtotilan puuttuminen ovat estäneet kaupunkiseuduilla niin seutujen toimintaedellytysten kannalta riittävät kuntaliitokset kuin kuntien välisen yhteistyön merkittävän tiivistämisen niillä osa-alueilla, joita voidaan pitää kaupunkiseutujen kokonaisvaltaisen kehityksen kannalta tärkeimpinä.

Koska kuntarakenteen kehittämisen tai kuntien välisen yhteistyön tiivistämisen kautta ei näytetä pääsevän kaupunkiseuduilla ratkaisuihin, joilla pystyttäisiin riittäväällä tavalla estämään yhdyskuntarakenteen hajautumista tai kuntien välistä osaoptimointia, on välttämätöntä etsiä muita vaihtoehtoisia toimintamalleja.

Suomen aluerakenteen voidaan valtakunnallisella tasolla tarkastellen katsoa olevan polarisoitunut. Helsingin metropolialue ja suuret kaupunkiseudut ovat kasvaneet voimakkaasti sekä sisäisesti että laajenemalla alueellisesti. Helsingin metropolialue eroaa väestöltään, taloudelliselta merkitykseltään sekä haasteiltaan selkeästi maan muista suurista kaupunkiseuduista. Toisaalta myös muut suuret kaupunkiseudut ovat nekin viime vuosikymmeninä kasvaneet voimakkaasti ja muodostavat nykyisin vahvoja toiminnallisia kokonaisuuksia, joilla on omat yksilölliset erityispiirteensä, haasteensa, vahvuutensa sekä heikkoutensa. Kaupunkiseutujen kansantaloudellisen merkityksen voidaan olettaa vain kasvavan tulevaisuudessa. Väestön ja työpaikkojen keskittyessä suurille kaupunkiseuduille, myös tehokkaan ja toimivan yhdyskuntarakenteen sekä sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävien maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisujen merkitys korostuvat. Tulevaisuutta ajatellen keskeinen kysymys on, miten suurten kaupunkiseutujen kehitystä koskeva päätöksenteko voidaan järjestää tavalla, joka huomioi nykyistä selkeämmin seutujen muodostamat toiminnalliset kokonaisuudet?

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteissa ollaan siirtymässä vääjäämättä nykyistä suurempiin kokonaisuuksiin, samoin muun muassa toisen asteen koulutuksessa. Tulevaisuudessa olisi aiheellista pohtia, tarvitaanko myös maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisuille laajempia tai sitovampia yhteistyömuotoja kuin nykyisen kaltaiset seudulliset ratkaisut. Tulisiko maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevat päätökset koota suurilla kaupunkiseuduilla samankaltaisiin laajempiin kokonaisuuksiin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ratkaisut?

Mikäli suurten kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisut kootaisiin nykyistä laajempiin kokonaisuuksiin, on oma kysymyksensä, millä tavalla kaupunkiseutu määrittellään ja kuinka laajalla alueella kaupunkiseutujen MAL-päätökset olisi taroituksenmukaista tai tehokkainta tehdä. On huomioitava, että kaupunkiseutujen väliset erot ovat Suomessa kasvamassa. Kaupunkiseutujen kasvuvauhti ja haasteet vaihtelevat. Ratkaisu, joka toimii yhdellä kaupunkiseudulla, ei näin ollen välttämättä toimisi toisella. Tätä taustaa vasten tarkasteltuna on perusteltua kysyä, tuleeko kaikkia kaupunkiseutuja kehittää yhtenäisellä tavalla, vai tulisiko kaupunkiseutuja kehittää toisiinsa nähden erilaisilla, seudullisesti optimoiduilla malleilla?

Liite 1: Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaan tukevan työryhmän loppuraporttiin liittyvän kyselyn rakenne

Edustamanne kaupunkiseutu: [avovastaus]

Edustamanne kunnan sijainti kaupunkiseudulla: [keskuskaupunki / kehyskaupunki tai -kunta]

Asemanne kunnassa: [Viranhaltija / luottamushenkilö]

1) Onko kaupunkiseudullanne toteutettu kuntarakennelain mukainen kuntajakoselvitys? [On toteutettu / Selvitys on kesken / Ei ole toteutettu]

2) Mikäli kaupunkiseudullanne ei ole toteutettu kuntarakennelain mukaista kuntajakoselvitystä, minkä takia selvitystä ei ole toteutettu? [avovastaus]

3) Millä tavalla kuvailisitte kuntanne suhtautumista kuntajakoselvityksen toteuttamiseen sekä kuntanne osallistumista selvitysprosessiin? [avovastaus]

4) Mitkä ovat mielestänne olleet kuntajakoselvityksen keskeiset haasteet? [avovastaus]

5) Millä tavalla kuntajakoselvityksen toteuttaminen on hyödyttänyt tai haitannut kaupunkiseutunne kehitystä ja kuntien välistä yhteistyötä? [avovastaus]

6) Onko kuntajakoselvityksen toteuttaminen tuonut uutta tietoa kuntanne nykytilasta ja tulevaisuudesta? [Kyllä / Ei]

7) Mikäli kuntajakoselvitys on tuonut uutta tietoa kunnastanne, minkälaista tämä tieto on ollut ja oletteko voinut hyödyntää tietoa kuntaanne koskevassa päätöksenteossa? [avovastaus]

8) Onko kuntanne käyttänyt kuntajakoselvityksen yhteydessä valtion kunnille tarjoamaa kuntauudistuksen muutostukea? [Kyllä / Ei]

9) Mikäli kuntanne on käyttänyt muutostukea, millä tavalla kuntanne on muutostukea käyttänyt ja katsotteko, että muutostuesta on ollut hyötyä kunnallenne? [avovastaus]

10) Onko valtion kunnille takaama muutostuki ollut mielestänne riittävää? [Kyllä / Ei]

11) Mikäli katsotte, että valtion tarjoama tuki ei ole ollut riittävää, minkälaista tukea olisitte tarvinneet lisää? [avovastaus]

12) Mitkä ovat mielestänne kuntanne ja kaupunkiseutunne suurimmat tulevaisuuden haasteet esimerkiksi kuntatalouden tai maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisujen osalta? [avovastaus]

13) Ottaen huomioon edellä mainitsemanne haasteet, minkälaisena näette kaupunkiseutunne tulevaisuuden niin kuntarakenteen, kuntien välisen yhteistyön kuin seudun yleisen kehityksen kannalta tarkasteltuna? [avovastaus]

14) Millä tavalla katsotte kuntanne aseman muuttuvan sote-järjestämislain astuessa voimaan? [avovastaus]



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1459-3394 (nid.)

ISBN 978-952-251-665-7 (nid.)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-666-4 (pdf)

Maaliskuu 2015