

TALOUS

DEMOKRATIA

JOHTAMINEN

PALVELUT

KUNTALIITOKSET

ELINVOIMAPOLITIikka

ELINKEINOT

YHDYSKUNTARAKENNE

TYÖPAIKAT

MAANKÄYTTÖ

LIIKENNE

ASUMINEN

Anni Antila, Jarmo Asikainen & Arto Koski

Kriisikuntien kuntaliitokset ja ehdotukset niiden kehittämiseksi

Sisältö

1	Johdanto	3
1.1	Kriisikuntakriteerit	3
1.2	Kriisikunnat vuosina 2006–2014	5
1.3	Tutkimuskysymykset	5
2	Kuntaliitokseen päätyneet kriisikunnat	6
3	Kuntaliitokseen päätyneiden kriisikuntien liitoskumppanit	10
4	Kriisikuntamenettelyn kehittämisehdotukset	15
4.1	Kriisikuntakriteereiden tutkiminen ja muokkaaminen	15
4.2	Kriisikuntamenettelyn nopeuttaminen	16
4.3	Kriisikunnan yhdistymisavustuksen suuruuden määrittäminen	16
4.4	Kriisikunnan kuntajakoselvityksen suuntaaminen	17
4.5	Liitoksen valmistelun ja toteutuksen reaaliaikainen arvioiminen	17
	Lähteet	19

Tekijät: Anni Antila, Jarmo Asikainen, Arto Koski

ISBN 978-952-293-319-5 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2015

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14, PL 200, 00101 Helsinki

Puh. 09 7711, faksi 09 771 2291

www.kunnat.net

1 Johdanto

1.1 Kriisikuntakriteerit

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely kirjattiin vuonna 2007 lakiin kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007). Tarkasteltavien kuuden talouskriteerin raja-arvoista säädettiin valtioneuvoston asetuksella (172/2007) ja sen jälkeen kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ssä (1704/2009). Tässä raportissa käytetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien tarkastelusta termiä kriisikuntatarkastelu ja kuutta talouskriteeriä nimitetään kriisikuntakriteereiksi.

Kuudesta kriisikuntakriteeristä keskeisin muuttuja on taseeseen kertynyt alijäämä. Kunta voidaan nimetä pelkästään sen perusteella kriisikunnaksi, jos kertynyttä alijäämää on ollut edellisenä vuotena yli 1 000 euroa ja sitä edellisenä vuotena yli 500 euroa asukasta kohden. Toinen tapa joutua kriisikunnaksi on se, että kaikkien kuuden kriteerin raja-arvot täyttyvät seuraavasti:

1. Kunnan vuosikate on ilman kuntien valtionosuuslain mukaan myönnettyä harkinnanvaraista rahoitusavustusta negatiivinen;
2. Kunnan asukasta kohti laskettu lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla;
3. Kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää;
4. Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 yksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;
5. Kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia;
6. Kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia.

Kriisikuntakriteereitä ei ole juurikaan tutkittu. Esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksen loppuarvioinnissa paneuduttiin kriisikuntien arviointimenettelyyn, mutta kriisikuntakriteereiden kelpoisuutta ei erikseen arvioitu (ks. Stenvall ym. 2009, s. 158–160).

Kuntatalouden tutkija Heikki Helin kirjoitti Kuntalehteen artikkelin vuonna 2007 kriisikuntakriteereistä. Hän kiinnitti huomiota erityisesti siihen, miten kriteerit on valittu ja miten tunnuslukujen raja-arvot on määritelty.

Heikki Helin kritisoi sitä, että kriisikuntakriteereiksi valittiin kuusi muuttujaa, jotka olivat osaksi päällekkäisiä. Helin laski kunnan lainojen ja suhteellisen velkaantuneisuuden korrelaation olevan 0,901, omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden 0,778 sekä omavaraisuusasteen ja kunnan lainojen välisen korrelaation 0,765 (Helin 2007, 50).

Heikki Helin kritisoi myös sitä, että kriisikuntakriteerien raja-arvot olivat heikosti perusteltuja. Hän otti esimerkiksi tuloveroprosentin raja-arvon, joka oli määritelty 0,50 prosenttiyksikköä korkeammaksi kuin mitä oli maan painotettu keskiarvo. Vuonna 2005 tuon raja-arvon ylitti peräti 201 kuntaa eli maassa oli suuria alueita, joissa kaikki kunnat kuuluivat tuolla kriteerillä kriisikuntien joukkoon (Helin 2007, 51).

Kolmas yleinen kritiikin kohde kriisikuntakriteereissä liittyi siihen, että tarkastelussa keskityttiin vain emokuntiin eikä kuntakonsernien taloudelliseen tilaan kiinnitetty huomiota. Itse asiassa kaikkia edellä mainittuja kolmea kritiikin kohdetta korjattiin vuoden 2015 kuntalaissa. Lähivuodet tulevat näyttämään, kuinka hyvin nuo korjaukset toimivat

käytännössä. Olennaista on, että kriisikuntakriteerit kuvaavat riittävästi kuntien kykyä tuottaa palveluita ja selviytyä omista velvoitteistaan. Kuntakonsernin tasolla olisi tarpeen tarkastella selittäviä tekijöitä, joita voisi olla esimerkiksi se, millaisia tulovirtoja on ollut peruskunnan ja konserniyhtiöiden välillä ja millaisiin kohteisiin konserniyhtiöissä on investoitu (Miettinen 2015).

1.2 Kriisikunnat vuosina 2006–2014

Vuosina 2006–2014 on nimetty 47 talouden kriisikuntaa ja kriisikuntakriteerit ovat täyttyneet kaiken kaikkiaan 107 kertaa (Koski 2015, 2). Niistä 14 kuntaa on ollut kriisikuntana kolmesti tai useammin, 19 kuntaa kahdesti ja 14 kuntaa yhden kerran (taulukko 1).

Eniten kriisikuntia, 28, oli vuonna 2007 tehdyssä tarkastelussa. Vuoden 2006 ja 2007 kriisikuntamäärät olivat suuria sen vuoksi, että ministeriö teki tuolloin vasta ensimmäiset kriisikuntatarkastelunsa ja talousvaikeuksissa olevien kuntien lukumäärä oli päässyt kasvamaan ilman, että kuntia oli vielä velvoitettu arviointimenettelyn avulla sopeuttamaan omaa talouttaan.

Talouden kriisikuntien pakkoliitokset tulivat mahdolliseksi vuoden 2013 kuntarakennelain muutoksella (478/2013). Sen jälkeen valtioneuvostolla on ollut toimivalta päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta valtuuston vastustuksesta huolimatta. Tämä menettely edellyttää kuitenkin, että kuntaliitos katsotaan välttämättömäksi talouden kriisikunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Kriisikuntien pakkoliitosten mahdollistaminen muutti kriisikuntamenettelyn luonnetta (Lappalainen 2015). Aikaisemmin prosessi saattoi johtaa

kerta toisensa jälkeen siihen, että kriisikunnan valtuusto päätti, että kunta jatkaa itsenäisenä eikä tee kuntaliitosta.

Kaikista 47 kriisikunnasta 26 tapauksessa päädyttiin kuntaliitokseen. Näistä kaksi tapausta, Lavia ja Tarvasjoki, pakotettiin kuntaliitokseen valtioneuvoston päätöksillä. Molemmat yhdistymiset, Lavian liitos Poriin ja Tarvasjoen liitos Lietoon toteutettiin nopealla valmistelulla vuoden 2015 alusta. Lavian ja Tarvasjoen kuntaliitokset olivat ensimmäiset pakkoliitokset 38 vuoteen. Kummassakin tapauksessa päätös perustui uuden kuntarakennelain mukaisesti siihen, että kunnan taloudellinen tilanne oli liian vaikea kunnan lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi (Törnberg 2014, 288–294).

Pakkoliitoksissa voi olla tavallista enemmän muutosvastarintaa. Siitä konkreettisena osoituksena lavialaisen Alus-Niemenkylän asukkaat esittivät Porin kaupungille vaatimuksen, että mainittu kylä pitäisi liittää Kankaanpähän (Tapiola 2015, 72).

1.3 Tutkimuskysymykset

Tässä raportissa paneudutaan kriisikuntien kuntaliitoksiin ja ehdotuksiin niiden kehittämiseksi. Päähuomio kiinnitetään kolmeen teemaan:

1. Kuntaliitokseen päätyneiden kriisikuntien tarkasteleminen kriisikuntakriteereiden avulla
2. Kriisikuntien liitoskumppaneiden analysoiminen siitä näkökulmasta, mikä on liitoskumppanin kyky vastaanottaa puheena oleva kriisikunta
3. Kriisikuntamenettelyyn liittyvien kehittämisehdotusten esittäminen

Taulukko 1. Talouden kriisikunnat koko maassa vuosina 2006–2014 ja niiden kuntaliitokset.

Vuoden 2006 kriisikunnat nimettiin tosiasia-
 assa vuoden 2007 alussa. Sulkuihin merkitty
 vuosi osoittaa, että kunta olisi ollut kriisikun-
 ta tuona vuonna, jos se ei olisi toteuttanut
 kuntaliitosta.

Kunta	Kunta kriisikuntana										Kunta- liitos
1. Enontekiö	2006	2007	2008	2009							
2. Ii	2006	(-07)									2007
3. Karjaa	2006	2007									2009
4. Keminmaa	2006	2007									
5. Kestilä	2006	2007									2009
6. Lehtimäki	2006	2007	2008	(-09)							2009
7. Leivonmäki	2006	2007	(-08)								2008
8. Längelmäki	2006	(-07)									2007
9. Muonio	2006	2007	2008	2009							
10. Pelkosenniemi	2006	2007									
11. Puolanka	2006	2007									
12. Puumala	2006	2007									
13. Rantsila	2006	2007	2008	(-09)							2009
14. Rääkkylä	2006	2007	2008								
15. Utajärvi	2006	2007	2008	2009	2010						
16. Utsjoki	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012				
17. Ylivieska	2006	2007									
18. Siikajoki	2006	2007									2007
19. Vuolijoki	2006	2007									2007
20. Kemi		2007									
21. Askainen		2007	2008	(-09)							2009
22. Korpilahti		2007	2008								2009
23. Lohtaja		2007									2009
24. Oulainen		2007									
25. Pohja		2007	2008	(-09)							2009
26. Suolahti		(-07)									2007
27. Vaala		2007		2009							
28. Ähtäri		2007	2008								
29. Hartola			2008								
30. Pello			2008								
31. Perniö			2008	(-09)							2009
32. Västanfjärd			2008								2009
33. Ylikiiminki			2008	(-09)							2009
34. Haapajärvi			2009								
35. Lavia			2009		2010	2011	2012	2013	2014		2015
36. Nivala				2009							
37. Ylämaa				2009	(-10)						2010
38. Hanko					2010	2011		2013			
39. Kesälahti					2010	2011					2013
40. Vihanti					2011	2011	2012	(-13)			2013
41. Tarvasjoki						2011	2012	2013			2015
42. Juankoski							2012				2017
43. Kitee							2012				2013
44. Jalasjärvi								2013	2014		2016
45. Yli-Ii								(-13)			2013
46. Honkajoki									2014		
47. Vimpeli									2014		

2 Kuntaliitokseen päätyneet kriisikunnat

Vuosina 2006–2017 kaikista 47 kriisikunnasta 26 päätti tehdä kuntaliitoksen. Kuntaliitoksen mahdollisuus on ollut tavallista suurempi silloin, kun kunta on nimetty kriisikunnaksi useammin kuin yhden kerran ja kun kunta on pieni, asukasmäärältään alle 5 000 asukkaan suuruinen ja pinta-alaltaan

alle 500 neliökilometrin kokoinen. Askainen, Kesälahti ja Lehtimäki sopivat esimerkeiksi tällaisista kriisikunnista.

Kriisikunnan jatkaminen itsenäisenä kuntana on ollut tavallista silloin, kun se on nimetty kriisikunnaksi vain kerran ja kun se on sekä asukasmäärältään että pinta-alaltaan suuri. Esimerkiksi Ylivieska oli kriisikuntana vuonna 2006 ja se oli asukasmäärältään yli 14 000 ja pinta-alaltaan noin 600 neliökilometriä. Monet Lapin kriisikunnat, esimerkiksi Enontekiö, Pelkosenniemi ja Muonio, olivat pinta-alaltaan niin suuria, että edellytykset kuntaliitoksille olivat jo pelkästään pitkien etäisyyksien vuoksi heikot. Lapin seitsemästä kriisikunnasta ei mikään ole toteuttanut kuntaliitosta. Tosin Pelkosenniemen osalta kuntajakoselvittäjä sitä esitti, mutta valtuusto ei sitä hyväksynyt. Kaikissa 26 kuntaliitoksen toteuttaneessa kriisikunnassa oli vuoden 2005 lopun tilanteen mukaan alle 10 000 asukasta, 19 kunnassa asukkaita oli alle 5 000 ja yhdeksässä (9) kunnassa alle 2 000 asukasta (taulukko 2).

Kuntaliitokseen päätyneistä 26 kriisikunnasta 11 (42 %) oli mukana valtiovarainministeriön arviointimenettelyssä. Paras-uudistuksen kuntaliitosaallon aikana, vuosina 2007–2009, arviointimenettelyä tarvittiin vain 5 tapauksessa 17:stä, mikä tarkoitti 29 prosentin yleisyyttä.

**Taulukko 2. Kuntaliitokseen päätyneiden kriisikuntien sijainti-
maakunta, asukasluku ja yhdistymisvuosi.**

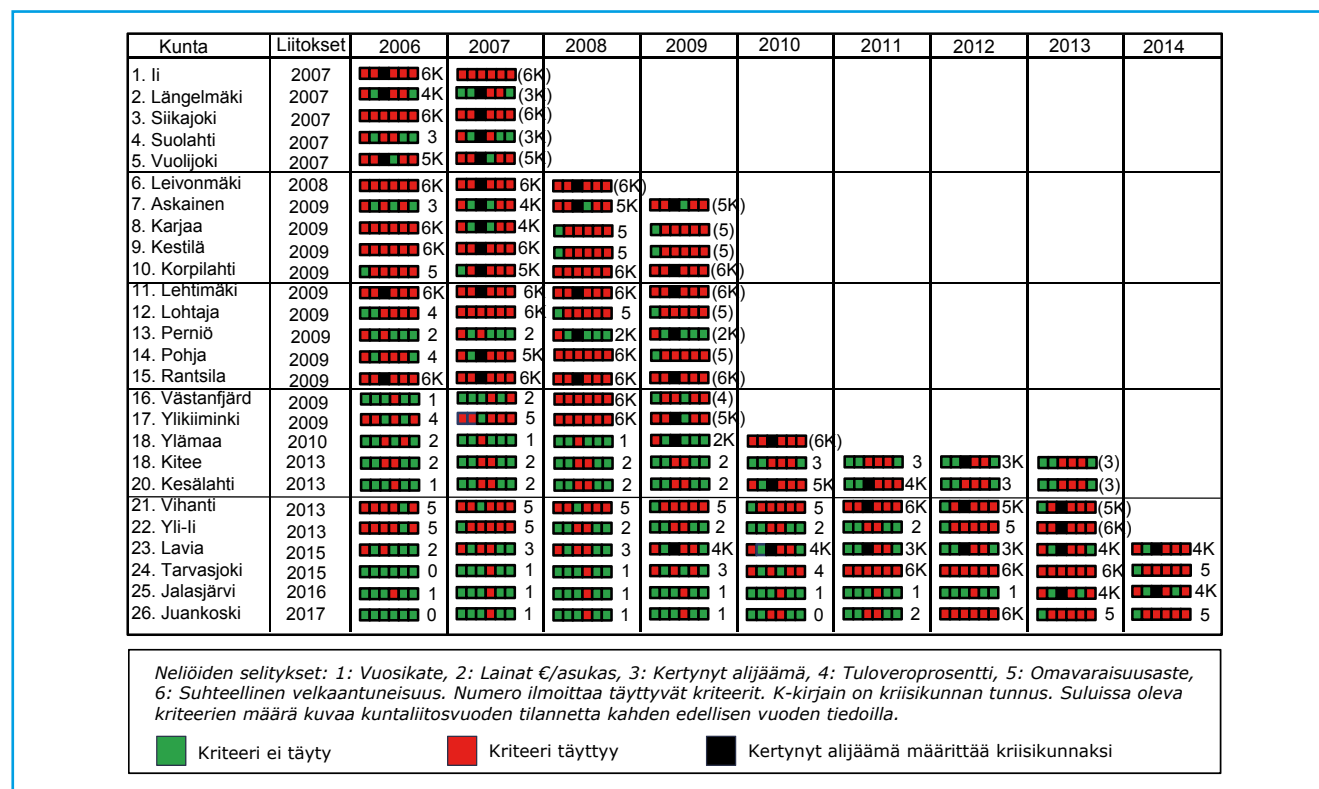
Punaisella merkityt kunnat (11) ovat olleet mukana valtiovarainministeriön arviointimenettelyssä.

Kunta	Maakunta	As.luku 31.12.2005	Yhd.vuosi
1. Ii	Pohjois-Pohjanmaa	6 867	2007
2. Längelmäki	Keski-Suomi	1 673	2007
3. Siikajoki	Pohjois-Pohjanmaa	1 329	2007
4. Suolahti	Keski-Suomi	5 364	2007
5. Vuolijoki	Kainuu	2 655	2007
6. Leivonmäki	Keski-Suomi	1 155	2008
7. Askainen	Varsinais-Suomi	940	2009
8. Karjaa	Uusimaa	8 956	2009
9. Kestilä	Pohjois-Pohjanmaa	1 664	2009
10. Korpilahti	Keski-Suomi	4 997	2009
11. Lehtimäki	Etelä-Pohjanmaa	1 930	2009
12. Lohtaja	Keski-Pohjanmaa	2 882	2009
13. Perniö	Varsinais-Suomi	5 999	2009
14. Pohja	Uusimaa	4 874	2009
15. Rantsila	Pohjois-Pohjanmaa	2 055	2009
16. Västanfjärd	Varsinais-Suomi	804	2009
17. Ylikiiminki	Pohjois-Pohjanmaa	3 359	2009
18. Ylämaa	Etelä-Karjala	1 513	2010
18. Kitee	Pohjois-Karjala	9 795	2013
20. Kesälahti	Pohjois-Karjala	2 667	2013
21. Vihanti	Pohjois-Pohjanmaa	3 338	2013
22. Yli-Ii	Pohjois-Pohjanmaa	2 279	2013
23. Lavia	Satakunta	2 195	2015
24. Tarvasjoki	Varsinais-Suomi	1 960	2015
25. Jalasjärvi	Etelä-Pohjanmaa	8 631	2016
26. Juankoski	Pohjois-Savo	5 583	2017

Kuviossa 1 havainnollistetaan kuntaliitokseen päätyneiden 26 kriisikunnan taloutta kriisikuntakriteereillä vuosina 2006–2014. Vihreä pieni neliö osoittaa, että puheena oleva kriisikuntakriteeri ei täyty ja punainen neliö osoittaa kriteerin täyttymisen. Musta neliö osoittaa kertyneen alijäämän olevan niin suuri, että kunta määrätty jo yksistään sillä perusteella kriisikunnaksi.

Erityisesti niitä kriisikuntia, jotka toteuttivat kuntaliitoksen vuoden 2008 jälkeen, voidaan seurata kriisiytymisen etene- mistä. Esimerkiksi Tarvasjoki ja Juankoski olivat vielä vuonna

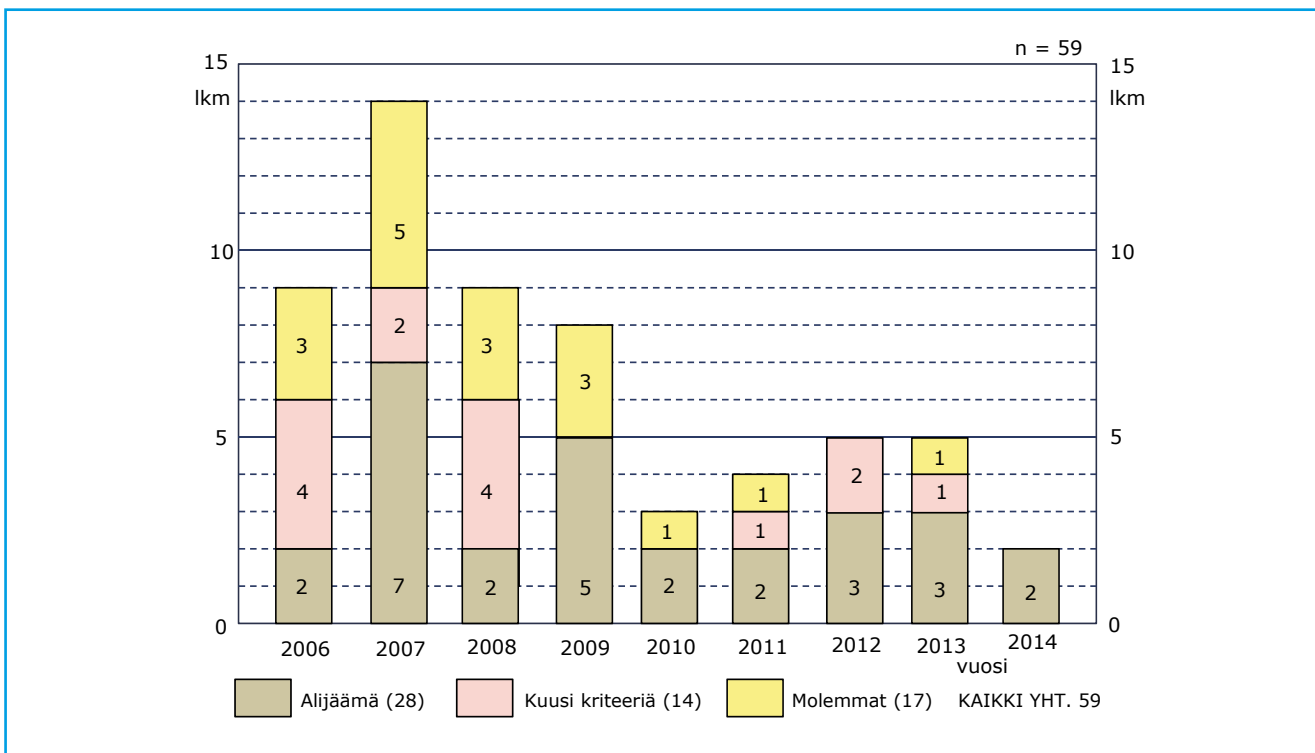
2006 ilman yhtään täyttyvää kriisikuntakriteeriä, ja Västanfjärdissä, Kesälahdella ja Jalasjärvelläkin täyttyi tuolloin ainoastaan tuloveroprosentin kriteeri. Tarvasjoen talouden kriisiytymisen taustalla vaikutti ennen muuta kunnan suuret investoinnit yhtenäiskouluun ja hyvinvointikeskukseen (Myllyntaus 2015). Jalasjärven talouden ongelmat liittyivät siihen, että Jalasjärven kunta oli saanut oikeudettomasti tukea 47,6 miljoonaa euroa Jalasjärven aikuiskoulutuskes- kuksen (JAKK) rahoitukseen ja se joutui palauttamaan niistä 34,8 miljoonaa euroa (KHO 8.5.2013: 1639).



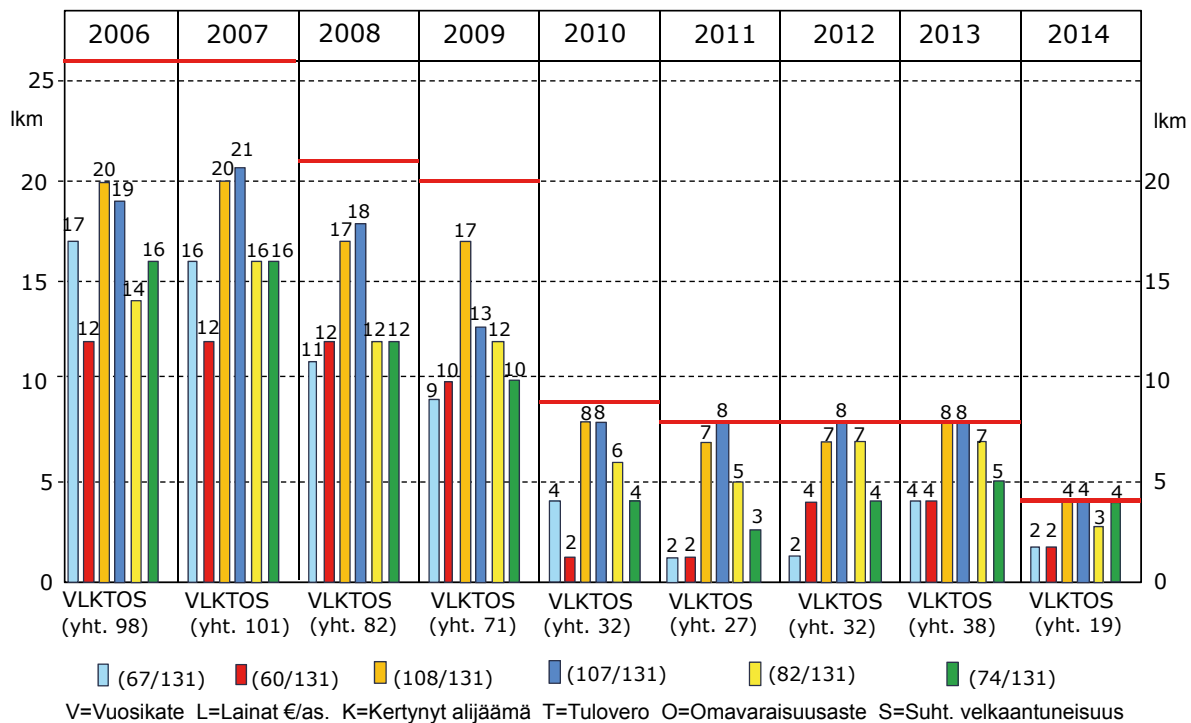
Kuvio 1. Kuntaliitokseen päätyneiden kriisikuntien talous kriisikuntakriteereillä tarkasteltuna vuosina 2006–2014.

Kriisikuntastatus tuli kuntaliitokseen päätyneille 26 kriisikunnalle vuosina 2006–2014 kaiken kaikkiaan 59 kertaa (kuvio 2). Kaikkien kuuden kriteerin perusteella tehtiin 14 kirjausta, kertyneen alijäämän perusteella kaksinkertaisesti eli 28 kirjausta ja samalla kertaa sekä kuuden kriteerin että kertyneen alijäämän perusteella 17 kirjausta. Tarvasjoki kirjattiin kuuden kriteerin perusteella kriisikunnaksi kolmena vuotena peräkkäin, Lavia nimettiin kriisikunnaksi kertyneen alijäämän perusteella kuutena vuotena peräkkäin ja kuuden kriteerin ja kertyneen alijäämän perusteella Lehtimäki ja Rantsila kirjattiin kriisikunnaksi neljänä vuotena peräkkäin.

Laskemalla vuosittain yhteen kuntien täyttyneet kriteerit vuosina 2006–2014 nähdään, millaiset painoarvot niillä on (kuvio 3). Laskenta osoittaa, että kuudesta kriisikuntakriteeristä kertynyt alijäämä (108/131) ja tulovero (107/131) täyttyvät muita useammin. Se että muut neljä kriteeriä täyttyy selvästi harvemmin, antaa signaalin siitä, että puheena olevat kuusi kriisikuntakriteeriä erottelevat kuntia eri tavoin. Asukaskohtaisten lainojen kriteeri täyttyy vain 60 kertaa ja vuosikate vain 67 kertaa eli tuntuvasti harvemmin kuin kertynyt alijäämä ja tulovero.



Kuvio 2. Kuntaliitokseen päätyneiden kriisikuntien kirjautumiset kriisikunniksi vuosina 2006–2014 suuren alijäämän, kuuden kriteerin tai sekä kertyneen suuren alijäämän että kuuden kriteerin perusteella.



Kuvio 3. Täyttyneet kriisikuntakriteerit kuntaliitokseen päätyneissä kriisikunnissa vuosina 2006–2014. Punainen poikkiviiva osoittaa kriisikuntien lukumäärän kyseisenä vuonna.

3 Kuntaliitokseen päätyneiden kriisikuntien liitoskumppanit

Ristiintaulukoimalla kuntaliitoksen tehneiden kriisikuntien asukasmäärät ja kuntaliitoksessa syntyneiden uusien kuntien asukasmäärät havaitaan, että painopiste on liittyvissä kunnissa alle 2 000 asukkaan kokoisissa ja vastaanottavissa kunnissa alle 20 000 asukkaan kunnissa.

Kaikki talouden kriisikunnat (26) olivat kooltaan alle 10 000 asukkaan suuruisia. Alle 2 000 asukkaan kriisikuntia oli yhdeksän (9) ja niistä kahdeksan (8) yhdistyi alle 20 000 asukkaan kunnaksi (taulukko 3). Kriisikunnista seitsemän

(7) eli neljännes yhdistyi 20 000–50 000 asukkaan kunnaksi ja niin ikään seitsemän (7) yhdistyi yli 50 000 asukkaan kunnaksi.

Mitä pienempi on kriisikunta ja mitä suurempi vastaanotettava kunta, niin sitä helpommaksi kuntaliitoksessa yleensä tulee kriisikunnan rasitteiden hoitaminen ja talouden tasapainottaminen. Sellaisessa liitoksessa, jossa talouden kriisikunta liittyy suureen ja vauraaseen kuntaan, ei pääse syntymään hankaluuksia talouden tasapainottamisessa.

> 50 000 (7)	Ylämaa (LAPPEENRANTA) (1)	Korpilahti (JYVÄSKYLÄ) Ylikiiminki (OULU) Yli-Ii (OULU) Lavia (PORI) (4)	Perniö (SALO) Juankoski (KUOPIO) (2)
20 000- 50 000 (7)	(0)	Vuolijoki (KAJAANI) Lohtaja (KOKKOLA) Pohja (RAASEPORI) Vihanti (RAAHE) (4)	Suolahti (ÄÄNEKOSKI) Karjaa (RAASEPORI) Jalasjärvi (KURIKKA) (3)
< 20 000 (12)	Längelmäki (JÄMSÄ/ORIVESI) SIIKAJOKI+Ruukki Leivonmäki (JOUTSA) Askainen (MASKU) Kestilä (SIIKALATVA) Lehtimäki (ALAJÄRVI) Västanfjärd (KEMIÖNSAARI) Tarvasjoki (LIETO) (8)	Rantsila (SIIKALATVA) Kesälahti (KITEE) (2)	Ii (II) Kitee+Kesälahti = (KITEE) (2)
Uuden kun- nan asukas- määrä / Kriisi- kunnan asukasmäärä	Alle 2 000 (9)	2 000–4 999 (10)	5 000–9 999 (7)

Taulukko 3. Talouden kriisikuntien asukasmäärän kokoluokkien (3) ja kuntaliitoksessa syntyneiden kuntien asukasmäärän kokoluokkien (3) ristiintaulukointi.

Selvästi pienemmän kriisikunnan heikko talous ei pysty järkyttämään suuren kunnan talouden tasapainoa.

Kaikista 26:sta kuntaliitoksen tehneestä kriisikunnasta yhdeksän (9) oli sellaisia joiden asukasmääräosuus jäi alle 10 prosentiksi eli kriisikunta muodosti asukasmäärällä mitattuna alle kymmenesosan uudesta kunnasta (taulukko 4). Tähän ryhmään kuuluivat esimerkiksi Korpilahden ja Jyväskylän kuntaliitos vuonna 2009 sekä Ylikiimingin ja Oulun kuntaliitos niin ikään vuonna 2009. Esimerkiksi Korpilahden kriisikunnan asukasmääräosuus oli vain neljä (4) prosenttia uudesta Jyväskylästä, ja näin ollen yhdistymisen lähtökohta oli talouksien yhdistämisen näkökulmasta edullinen.

Vastaavasti silloin, kriisikunnan asukasmääräosuus nousee uuden kunnan osuudesta yli 25 prosentin, on asetelma haastava ja riski sille, että kriisikunnan heikko talous heikentää tuntuvasti uuden kunnan taloutta, on ilmeinen. Tähän joukkoon kuuluivat esimerkiksi Iin ja Kuivaniemen kuntaliitos vuonna 2007 ja Rantsilan, Kestilän, Piippolan ja Pulkkilan liitos vuonna 2009 sekä Karjaan, Pohjan ja Tammi- saaren liitos vuonna 2009.

Tässä yhteydessä on syytä tunnistaa se tosiseikka, että kriisikuntatarkastelu ei tuo esille kuntien talouden kaikkia faktoja. Esimerkiksi kunnalla voi olla poikkeuksellisen suuret korjausinvestointitarpeet, joita se on siirtänyt vuosi vuodelta eteenpäin.

Kriisikunnan asukasmäärän osuus alle 10 %. Lähtökohdiltaan edullinen	Kriisikunnan asukasmäärän osuus 10-25 %. Lähtökohdiltaan kohtuullinen	Kriisikunnan asukasmäärän osuus yli 25 %. Lähtökohdiltaan haasteellinen
1. <u>Vuolijoki</u> +Kajaani	1. <u>Siikajoki</u> +Ruukki	1. <u>Ii</u> +Kuivaniemi
2. <u>Korpilahti</u> +Jyväskylän mlk+Jyväskylä (3)	2. <u>Leivonmäki</u> +Joutsa	2. <u>Suolahti</u> +Sumiainen+Äänekoski (3)
3. <u>Ylikiiminki</u> +Oulu	3. <u>Askainen</u> +Lemu+Masku (3)	3. <u>Karjaa</u> +Pohja+Tammisaari (3)
4. <u>Ylämaa</u> +Lappeenranta	4. <u>Perniö</u> +Halikko+Kiikala+Kisko...+Salo (10)	4. <u>Rantsila</u> +Kestilä+Piippola+Pulkkila (4)
5. <u>Yli-Ii</u> +Haukipudas+Kiiminki+Oulunsalo+Oulu (5)	5. <u>Västanfjärd</u> +Dragsfjärd+Kemiö (3)	5. <u>Kitee</u> +Kesälahti
6. <u>Lavia</u> +Pori	6. <u>Vihanti</u> +Raahe	6. <u>Jalasjärvi</u> +Kurikka
7. <u>Juankoski</u> +Kuopio	7. <u>Tarvasjoki</u> +Lieto	
8. <u>Längelmäki</u> +Orivesi	8. <u>Pohja</u> +Karjaa+Tammisaari (3)	
9. <u>Lohtaja</u> +Kälviä+Ullava+Kokkola (4)	9. <u>Kestilä</u> +Rantsila+Piippola+Pulkkila (4)	
	10. <u>Lehtimäki</u> +Alajärvi	
	11. <u>Kesälahti</u> +Kitee	

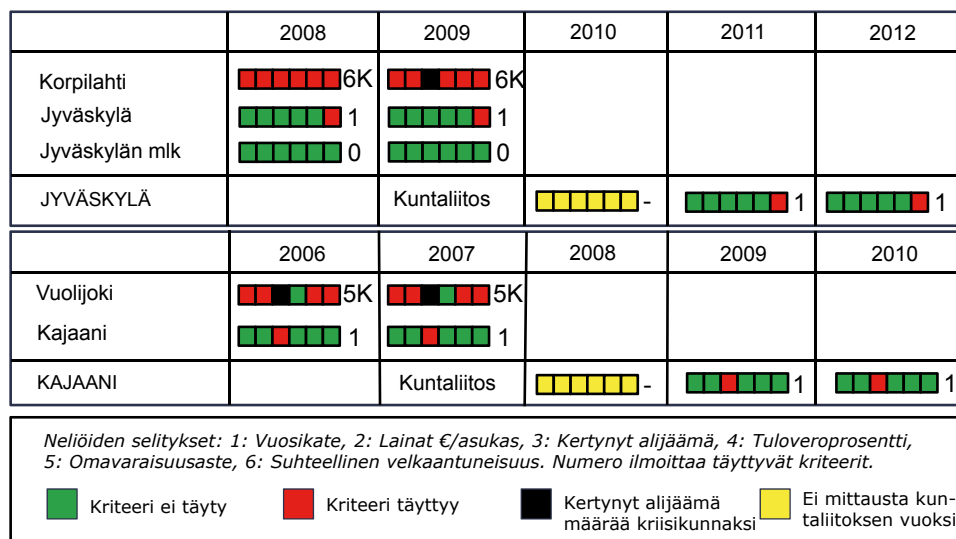
Taulukko 4. Kriisikuntien (alleviivatut kunnat) kuntaliitokset ryhmiteltyinä sen mukaan, mikä on kriisikunnan asukasmäärän osuus yhdistyneessä kunnassa.

Silloin kun kriisikunnan taloudellista räsytystä uudelle kunnalle arvioidaan pelkistetysti asukaslukujen suhteella, on menetelmä yksinkertainen ja nopea, mutta vain karkea ja suuntaa antava. Kuva täsmentyy, jos tarkasteluun otetaan mukaan kuntien kriisikuntakriteerit ennen ja jälkeen kuntaliituksen.

Esimerkkinä lähtökohdiltaan edullisista kriisikuntaliitoksista eli alle 10 prosentin asukasmääräosuuksista otetaan esille Vuolijoen (7 %) ja Korpilahden (4 %) kuntaliitokset. Ne molemmat tukevat oletusta siitä, että kooltaan pienet kriisikunnat eivät pysty järkyttämään kuntaliitoksessa suurten kaupunkien taloutta (kuvio 4). Kajaanin kertynyt alijäämä ylitti kriisikunnan raja-arvon, mutta se oli ylittynyt jo ennen yhdistymistä. Jyväskylässä suhteellinen velkaantuneisuus oli vastaavasti ylittänyt kriisirajan ennen yhdistymistä ja sama jatkui kuntaliituksen jälkeen. Molempien kaupunkien talous-

tilanne säilyi kriisikuntakriteereiden perusteella staattisena koko tarkastelukauden eli vuodet 2006–2014.

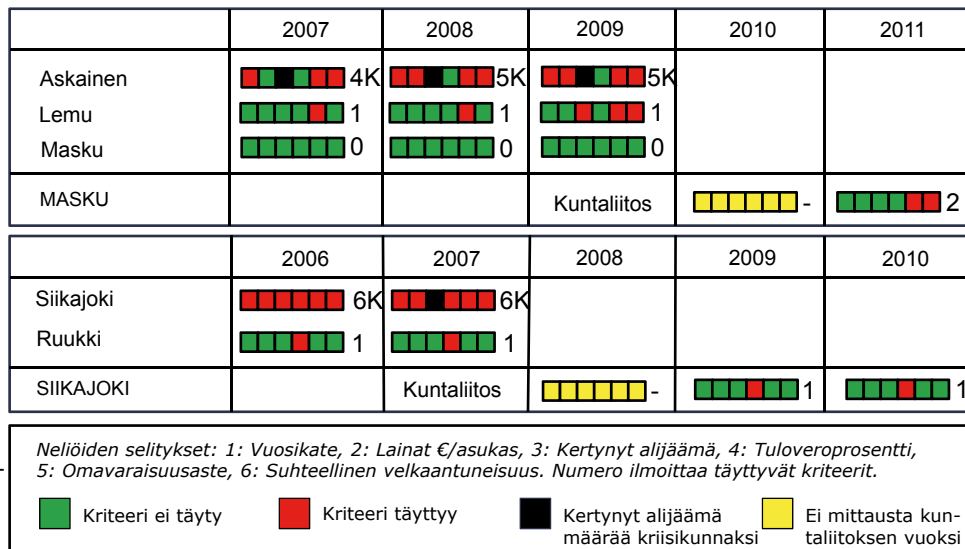
Esimerkkinä lähtökohdiltaan kohtuullisista kriisikuntaliitoksista eli 10–25 prosentin asukasmääräosuuksista tarkastellaan Siikajoen (23 %) ja Askaisten (11 %) kuntaliitoksia (kuvio 5). Siikajoen ja Ruukin yhdistymisen jälkeen taloustilanne säilyi kriisikuntakriteereillä mitattuna samanlaisena kuin Ruukin tilanne oli ennen yhdistymistä. Kun Siikajoen osuus oli lähes neljännes uudesta yhdistyneestä kunnasta, olisi voinut olettaa, että yhdistyneen Siikajoen talous olisi heikentynyt. Niin ei kuitenkaan käynyt, sillä Ruukin talous pysyi kriisikuntamittareilla tarkasteltuna samana koko tarkastelukauden ajan eli vuodesta 2006 vuoteen 2014 tuloveroprosentti ylitti kriisikuntakriteerin. Tässä yhteydessä on tärkeätä tunnistaa, että kuntaliituksen toteutuksella on huomattava merkitys sille, mitä vaikutuksia kuntaliitoksella on yhdistyneelle kunnalle (esim. Koski ym. 2013, 107).



Kuvio 4. Vuolijoki ja Korpilahti esimerkkeinä kriisikunnista, joiden asukasmääräosuus kuntaliitoksessa oli alle 10 prosenttia.

Askaisten kriisikunnan rasiitteen lisäksi uuden Maskun taloutta rasitti myös Lemun kunnan talouden heikkeneminen ennen kuntaliitosta. Vuoden 2007 ja 2008 tilinpäätöstiiedoilla Lemun talouden kriisikuntakriteereistä olisi täyttynyt yhdistymisvuonna 2009 jo kolme kriteeriä eli kertynyt alijäämä, omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus. Taloudeltaan varsin vahvalle mutta kooltaan pienelle alle 7 000 asukkaan Maskulle Askaisten kriisikunnan ja kriisiytyvän Lemun yhdistyminen oli taloudellisesti haasteellinen. Uuden Maskun taloudellinen tilanne oli heikentynyt vuonna 2014 siinä määrin, että jo kolme kriisikuntakriteeriä eli kertynyt alijäämä, omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus täyttyivät. Näin ollen uusi Masku oli kriisikuntakriteereillä tarkasteltuna vuonna 2014 samassa tilanteessa kuin Lemu viisi vuotta aikaisemmin.

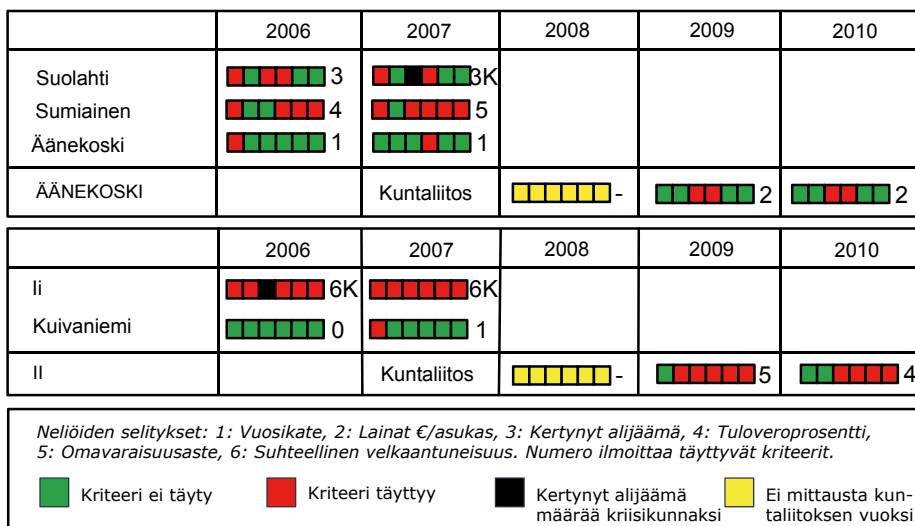
Silloin kun kriisikunta muodostaa yli neljänneksen (25 %) uudesta kuntaliitoskunnasta, eivät kriisikunnan talousongelmat peity automaattisesti suuremman kunnan talouslukuuihin. Ei siis ihme, että kun talouden kriisikunta li yhdistyi vuonna 2007 sitä selvästi pienemmän Kuivaniemen kanssa, oli asetelma kuntatalouden näkökulmasta hyvin haasteellinen (kuvio 6). Oli selvää, että tuossa kuntaliitoksessa toimintojen yhdistäminen ja sopeuttaminen uuden kunnan talouden resursseihin oli kuntaliitoksen tärkein tavoite. Sopeuttamisen ja tehostamisen tarve näkyi myös uuden lin kriisikuntakriteereissä, sillä vuonna 2009 täyttyi viisi kriteeriä. Tilanne saatiin korjattua siten, että vuosina 2012 ja 2013 täyttyi enää kaksi kriteeriä. Tosin vuonna 2014 palattiin takaisin kolmeen kriteeriin, kun tuloveroprosentin, omavaraisuusasteen ja suhteellinen velkaantuneisuuden kriteerit täyttyivät.



Kuvio 5. Siikajoki ja Askainen esimerkkeinä kriisikunnista, joiden asukasmääräosuus kuntaliitoksessa oli 10–25 prosenttia.

Suolahden kunnan asukasmääräosuus uudesta Äänekoskesta oli hieman yli neljänneksen. Kun kolmas kunta tuossa monikuntaliitoksessa oli viiden kriisikuntakriteerin Sumiainen, oli selvää, että myös tämä kuntaliitos oli kuntatalouden näkökulmasta haasteellinen. Tämä näkyi uuden Äänekosken taloudessa siinä, että vuosina 2009–2012 täyttyi

kaksi kriteeriä, vuonna 2013 kolme kriteeriä ja vuonna 2014 jo neljä kriteeriä eli kertynyt alijäämä, tuloveroprosentti, omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus. Tosin pelkästään tämän trendin perusteella ei voida tehdä sellaista päätelmää, että Suolahden ja Sumiaisten talouden taakasta olisi tullut liian suuri rasite Äänekosken kaupungille.



Kuvio 6. Ii ja Suolahti esimerkkinä kriisikunnista, joiden asukasmääräosuus kuntaliitoksessa oli yli 25 prosenttia.

4 Kriisikuntamenettelyn kehittämisehdotukset

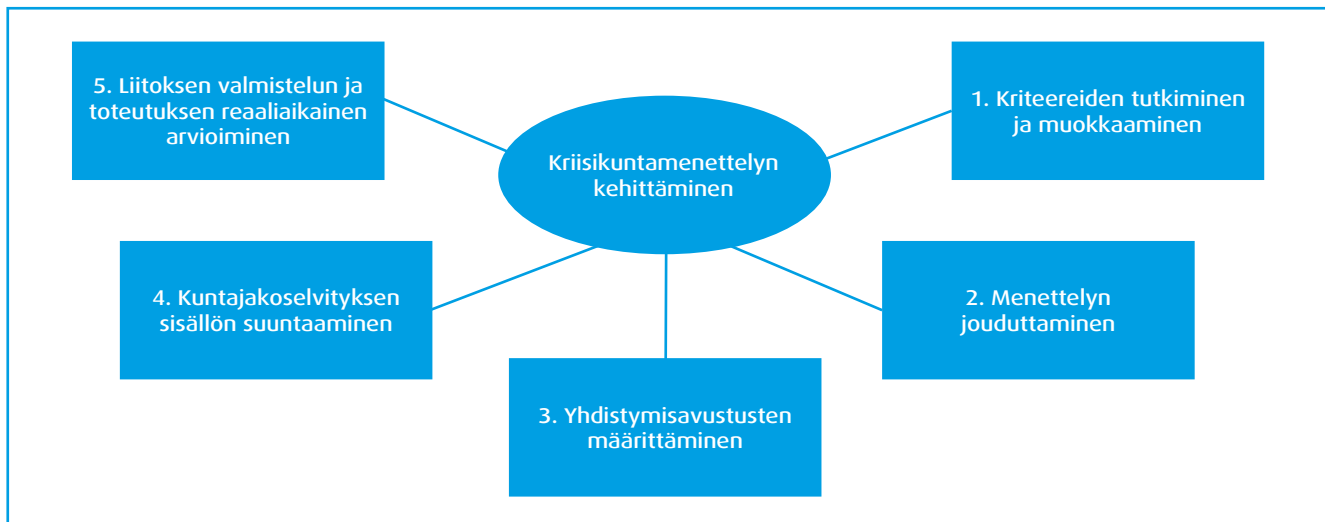
Tässä luvussa arvioidaan kriisikuntamenettelyn kehittämistarpeita ja kiteytetään ne viiteen ehdotukseen. Huomio kiinnitetään kriteereihin, menettelyn aikatauluun, yhdistymisavustuksiin, kuntajakoselvityksiin sekä liitoksen valmistelun ja toteutuksen arvioimiseen (kuvio 7).

4.1 Kriisikuntakriteereiden tutkiminen ja muokkaaminen

Arviointimenettely tulee todennäköisesti yleistymään uuden kuntalain myötä (Kuntalaki 410/2015), koska kunta

tai kuntayhtymä joutuu arviointimenettelyyn mikäli se ei ole kattanut taseeseen kertyvää alijäämää neljän vuoden määräajassa. Sen lisäksi vuodesta 2017 lähtien talouden tarkastelu laajennetaan kunnista kuntakonserneihin, jolloin kokonaiskuva tarkentuu eikä talouden heikkenemistä voi siirtää konsernille siinä määrin kuin mitä nykyisin. On mahdollista, että kriisikuntien lukumäärän lisäksi tulee kasvamään myös kriisikuntien koko.

Kymmenen vuoden kokemusten perusteella tiedetään, että vaikka kriisikuntakriteerien perusteella yksittäisen kunnan



Kuvio 7. Kriisikuntamenettelyn viisi (5) kehittämisehdotusta.

tilanne näyttäisi vielä kohtuulliselta, niin todellisuudessa sen talouden näkymät voivat olla hyvin huolestuttavia. On tärkeää, että kriisikuntakriteereitä ja kriteerijoukon kelvollisuutta ja luotettavuutta tutkitaan ja kehitetään. Tutkimusten avulla saadaan enemmän tietoa siitä, millainen tuon indikaattorijoukon ja niissä käytettyjen raja-arvojen tulisi olla, jotta mittausmenetelmä olisi Suomen kuntajoukkoa ajatellen mahdollisimman hyvin perusteltavissa.

Tavoitteena olisi tutkimuksella saada enemmän tietoa siitä, millaisen indikaattorijoukon ja niissä käytettyjen raja-arvojen tulisi olla, jotta ne kuvaisivat mahdollisimman luotettavasti kuntien taloudellista kykyä tuottaa palveluita ja selvittää velvoitteistaan. Yksi tapa olisi tarkastella erilaisten kriteerien perusteella mennyttä kehitystä, eli mitkä kunnat olisivat päätyneet uusilla kriteereillä arviointimenettelyyn ja mikä vaikutus kriteerien raja-arvoilla olisi ollut (Miettinen 2015).

4.2 Kriisikuntamenettelyn nopeuttaminen

Kriisikuntamenettely on ajallisesti pitkä prosessi, sillä siihen kuluu aikaa vähintään neljä vuotta, mutta usein vielä sitäkin pidempään. Esimerkiksi Lavian kunnasta tuli ensimmäisen kerran kriisikunta jo vuonna 2009 ja sama toistui joka vuosi, kunnes Lavia liitettiin Poriin valtioneuvoston päätöksellä vuoden 2015 alusta.

Minimissäänkin kriisikuntamenettelyn prosessi rakentuu 2,5 vuoden kriisikuntakriteereiden mittaamisesta, 4–5 kuukauden arviointimenettelystä ja 4–5 kuukauden kuntajakoselvityksestä sekä vähintään 8 kuukauden mittaisesta yhdistymisen valmisteluvaiheesta. Esimerkiksi molemmissa pakkoliitostapauksissa, sekä Lavialla että Tarvasjoella, tehtiin kaksi arviointimenettelyä ennen kuin päädyttiin pakkoliitokseen (Mölläri 2014).

Jos taloudeltaan nopeasti heikkenevän kunnan tilanne on

niin vaikea, että ainoaksi realistiseksi menettelytavaksi jää pelastava kuntaliitos, olisi perusteltua jouduttaa tuota prosessia. Se olisi hyödyllistä sekä uudelle kunnalle että usein myös tuon puheena olevan kriisikunnan asukkaille. Ennalta määrättyillä perusteilla tulisi voida lyhentää kriisikuntakriteerien tarkastelu-aikaa kahdesta vuodesta yhteen vuoteen.

4.3 Kriisikunnan yhdistymisavustuksen suuruuden määrittäminen

Uuden kuntalain 118 §:ssä todetaan, että kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Viime kädessä kysymys on perustuslain mukaisten sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisesta kuntatasolla. Tästä näkökulmasta vastuu kuntaliitoksesta ja sen seurauksista tulisi olla viime kädessä valtiolla. Silloin kun valtio määrää jonkun kunnan vastaanottamaan kriisikunnan, tulisi tuon kunnan saada liitoksesta niin suuri korvaus, että se kattaa yhdistymisestä aiheutuvat välittömät kustannukset.

Tällä hetkellä käytössä olevat yhdistymisavustukset ovat selvästi pienempiä kuin mitä 2000-luvun alussa (esim. Koski ym. 2013, 41). Tilannetta heikentää vielä se, että vuoden 2015 alusta poistettiin kuntien harkinnanvaraiset rahoitusavustukset, joita voitiin aikaisemmin käyttää yhdistymisavustuksen rinnalla helpottamassa kriisikunnan kuntaliitosta (Mölläri 2015). Kataisen hallituksen kuntarakenneuudistuksessa lähdettiin siitä, että kuntaliitoksia tulee paljon ja sen vuoksi valtion yhdistymisavustukset eivät voi olla kovin suuria. Todellisuudessa kuntaliitoksia näyttää toteutuvan kuitenkin vain vähän, noin 3–4 liitosta vuodessa. Näin ollen valtiolla pitäisi olla edellytykset tukea nykyistä suuremmilla panoksilla kriisikuntien kuntaliitoksia varmistaakseen, että uusi yhdistynyt kunta ei ajaudu itsekin kriisikunnaksi.

Voimassa olevat yhdistymisavustukset eivät ota huomioon sellaista tilannetta, että kriisikunnan ensisijainen yhdistymisvaihtoehto olisi toinen pieni kunta. Jos kriisikunta on suuruudeltaan esimerkiksi 3 300 asukasta ja sen liitoskumppani on 7 000 asukkaan kokoinen, saisivat nuo kaksi kuntaa yhdistymisavustusta vain noin 2,5 miljoonaa euroa. Jos taas vastaanottava kunta olisi 17 000 asukkaan kokoinen, nousisi yhdistymisavustus miljoonalla eurolla, vaikka todellisuudessa tuon suuremman kunnan kyky vastaanottaa kriisikunta olisi parempi kuin pienemmän kunnan. Näin ollen olisi perusteltua harkita sellaista käytäntöä, että kriisikuntien yhdistymisavustukset määrättäisiin niitä varten erikseen sovittujen kriteereiden mukaisesti.

4.4 Kriisikunnan kuntajakoselvityksen suuntaaminen

Kriisikunnan kuntajakoselvityksessä on luonnollista, että tarkastelu kohdistetaan kuntien talouteen. Erityinen huomio tulisi kiinnittää siihen, kuinka suuren taloudellisen rasitteen kriisikunta tulisi aiheuttamaan vastaanottavalle kunnalle. Kuntajakoselvityksen keskeisiä lähestymistapoja olisivat seuraavat kysymykset:

1. Millaiset ovat alueen kuntien maantieteelliset yhdistymisen perusedellytykset ottaen huomioon sen, että yksi kunnista on talouden kriisikunta (vrt. Koski ym. 2013, 62)? Eri yhdistymisvaihtoehtojen tarkastelulla olisi mahdollista saada uutta hyödyllistä tietoa ja voittaa myös aikaa. Muutoin on vaarana, että selvityksiä joudutaan tekemään peräkkäin, jolloin kuluu aikaa ja kriisikunnan tilanne entisestään vaikeutuu.
2. Miltä vaikuttaa alueen tuleva toimintaympäristö eritoten kuntatalouden näkökulmasta ja mitä kehittämispotentiaalia alueelta on löydettävissä ja millaisella kuntarakenteella sitä voidaan parhaiten hyödyntää? On selvää, että kuntien talouden tarkastelussa ei riitä pitäytyminen pelkästään

kriisikuntakriteereiden antamassa informaatiossa, vaan sen lisäksi tarvitaan tarkkaa kuntatalouden nykytilanteen analysointia ja tulevaisuuden ennakointia.

3. Millaiset ”piirustukset” uudelle kunnalle pitäisi laatia, jotta sillä olisi riittävät toimintaedellytykset erityisesti kuntatalouden näkökulmasta? Aivan kuten aiemmin luvussa 4 analysoitiin kuntaliitokseen päätyneiden kriisikuntien liitoskumppaneita, on kuntajakoselvityksissä paneuduttava arvioimaan sitä, kuinka hyvin vastaanottavan kunnan talouden kantokyky riittää kannattelemaan tarkastelussa mukana olevaa kriisikuntaa.

4. Onko kuntien välille rakennettavissa sellainen yhteinen tahtotila ja luottamus, että kunnilla olisi edellytykset valmistella ja toteuttaa taloudellisesti kestävä kuntaliitos? Pelastavissa tai pakottavissa kuntaliitoksissa yhteisen tahtotilan vaatimus korostuu, koska heikkoon taloustilanteeseen ajautunut kunta ei yleensä ole houkutteleva liitoskumppani. Sen vuoksi valtion tulisi tunnistaa oma vastuunsa kansalaisten perusoikeuksien turvaamisessa ja vahvistaa omilla tukitoimillaan kuntien välistä tahtotilaa hyvän kuntaliitoksen toteuttamiseksi.

4.5 Liitoksen valmistelun ja toteutuksen reaaliaikainen arvioiminen

Kriisikuntien kuntaliitoksissa olisi hyödyllistä käyttää apuna ulkopuolisen tahon tekemää reaaliaikaista arviointinettelyä. Reaaliaikainen arviointi tarkoittaa kuntaliitoksen tai muun merkittävän rakenteellisen muutoksen valmistelun ja toteutuksen ajantasaista ja toistuvaa seurantaa ja analysointia sekä sen perusteella jäsenyntyneen palautteen antamista muutoksen toteuttajille ja vastuulliselle johdolle. Ulkopuolinen reaaliaikainen arviointi on vähitellen yleisty-mässä, koska on havaittu, että sillä tavoin on mahdollista varmistaa kuntaliitoksen valmistelun ja toteutuksen hyvä eteneminen.

Ulkopuolisesta reaaliaikaisesta arviointimenettelystä ja sen käytännön toteutuksesta olisi hyvä sopia yhdistymissopimuksessa. Jotta reaaliaikainen arviointimenettely voisi olla täysimääräisesti avuksi kriisikuntaliitoksessa, arviointimenettelyjen aikavälit olisi hyvä olla kohtuullisen lyhyitä eli puolesta vuodesta yhteen vuoteen. Reaaliaikaisen arvioinnin kytkeminen talouden hallinnan prosesseihin olisi aivan erityisen tärkeää pakottavissa liitoksissa.

Valtion pakottavissa kuntaliitoksissa ulkopuolisen arvioinnin tulisi olla välttämätön osa kuntaliitoksen valmistelua ja toteutusta. Näissä tapauksissa olisi perusteltua, että valtio osallistuisi tuon reaaliaikaisen arvioinnin kustannuksiin. Tämä menettely toisi kaivattua tukea näihin tavallista

vaikeampiin kuntaliitoksiin ja helpottaisi uudessa kunnassa sekä poliittisen johdon että ammatillisen johdon toimintaa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että reaaliaikaisesta arvioinnista (kehittämisehdotus 5) on mahdollista saada suurimmat hyödyt silloin, kun lain kriteerit tunnistavat kunnan talouden kriisiytymisen ja ministeriö käynnistää arviointimenettelyn oikea-aikaisesti (kehittämisehdotus 2), valtion yhdistymisavustukset ovat oikeassa suhteessa kunnan talouden kantokykyyn ja yhdistymiskustannuksiin (kehittämisehdotus 3) ja yhdistymissopimuksessa keskitytään puheena olevan kriisikuntaliitoksen tärkeimpiin haasteisiin (kehittämisehdotus 4).

Lähteet

Helin, Heikki (2007). Kriisikuntien valinnan perusteet sekat. Kuntalehti 9/2007, s. 50–51.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO 8.5.2013: 1639). Oppisopimuskoulutuksen järjestämiseen myönnetyn valtionosuuden palauttamista koskeva valitus.

Koski, Arto (2015). Talouden kriisikuntakriteerien tarkastelu ARTTU-kunnissa. 10 s. Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 2/2015.

Koski, Arto, Anni Kyösti & Jaana Halonen (2013). Opittavaa kuntaliitosprosesseista. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Kuntalaki (410/2015).

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009).

Laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta (169/2007).

Laki kuntarakennelain muuttamisesta (478/2013).

Lappalainen, Vesa (2015). Haastattelu 11.6.2015.

Miettinen, Heikki (2015). Haastattelu 12.6.2015.

Myllyntaus, Oiva (2015). Haastattelu 4.5.2015.

Mölläri, Markku (2015). Haastattelu 11.6.2015.

Mölläri, Markku (2014). Kriisikunnan pakkoliitoksen erityispiirteet. Alustus kuntaliitosverkoston seminaarissa 11.12.2014.

Stenvall, Jari – Hanna Vakkala – Antti Syväjärvi – Jaana Leinonen – Pekka Jantunen – Lasse Oulasvirta & Aaro Tiilikainen (2009). Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakennemuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Valtiovarainministeriö 11/2009.

Tapiola, Jukka (2015). Pakotetun muutoksen johtaminen – Tapaustutkimus valtiolähtöisen kuntafuusion toteuttamisesta Porin kaupungin ja Lavian kunnan välillä. 91 s. Tampereen yliopisto. Pro gradu -tutkielma. Kunta- ja aluejohtaminen.

Valtioneuvoston asetus (172/2007) kunnan talouden eräistä raja-arvoista.



.....

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14, 00530 Helsinki
Puh. 09 7711, faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
www.kunnat.net

Helsinki 2015