

Uutta ARTTU2-ohjelmasta

ARTTU2-TUTKIMUSOHJELMAN JULKAISUSARJA ■ NRO 6/2018

ARTTU2
Tutkimusohjelma Forskningsprogrammet

Kuntaliitokset välietapilla

Kuntajakoselvitykset ja kuntaliitokset vuosina 2005–2017 sekä näkymät vuoteen 2040 saakka

Anni Antila ja Jarmo Asikainen, FCG & Arto Koski, Kuntaliitto

RAPORTIN SISÄLTÖ

1	Lähtökohdat	2
2	Kuntaliitokset Manner-Suomen kunnissa vuosina 1947–2017	3
3	Kuntajakoselvitykset ARTTU2-tutkimuskunnissa vuosina 2005–2017	5
4	Kuntaliitokset ARTTU2-tutkimuskunnissa vuosina 1947–2017	7
5	Kuinka paljon kuntien lukumäärä muuttuu tulevaisuudessa?	9
6	Johtopäätökset	11
	Lähteet	16
	Liitteet	
	Liite 1. ARTTU2-tutkimuskuntien kuntajakoselvitykset vuosina 2005–2017.	17
	Liite 2. ARTTU2-tutkimuskuntien kuntaliitokset vuosina 2007–2017.	19

Keskeiset havainnot

Tarkastelimme kuntajakoselvityksiä vuosina 2005–2017 ja kuntaliitoksia vuosina 2007–2017 neljäskymmenessä ARTTU2-kunnassa. Peilasimme tuon ajanjakson muutoksia historiassa tapahtuneeseen kuntaliitoskehitykseen sekä ennakoimme vaihtoehtoisia kuntarakenteiden kehityspolkuja seuraaville vuosikymmenille. Käytimme pääasiallisina aineistoina Kuntaliiton kokoamia tilastoja 2000-luvun kuntaliitosselvityksistä, aikaisempia kuntaliitostutkimuksia, asiantuntijahaastatteluja sekä kirjoittajien omia kokemuksia kuntajakoselvittäjinä.

Koko Manner-Suomessa tehtiin vuosina 1947–2017 yhteensä 176 kuntaliitosta. Niistä 45 toteutettiin ARTTU2-kunnissa. Runtas puolet (21 kpl) ARTTU2-kunnista toteutti vähintään yhden kuntaliitoksen ja vajaa neljännes (9 kpl) niistä teki niiden 70 vuoden aikana kolme tai neljä kuntaliitosta.

ARTTU2-kuntien kuntajakoselvityksiä tehtiin vuosina 2005–2017 yhteensä 66. Vain kolme kuntaa ei osallistunut tuona aikana kuntajakoselvityksiin ja yli puolet ARTTU2-kunnista oli mukana useammassa kuin yhdessä selvityksessä. Selvitysten määrä kasvoi Kataisen hallituksen kuntarakenneuudistuksen aikana, mutta siitä huolimatta ARTTU2-kunnissa toteutui vain kolme (3) kahden kunnan liitosta.

Kuntamäärän kehittämisessä tulevina vuosikymmeninä on nähtävissä vaihtoehtoisia kehityspolkuja. Kehitykseen vaikuttaa se, miten kuntien elinvoima ja toimintakyky sekä toimintaympäristö muuttuvat. Keskeisiä tekijöitä kuntamäärän tulevassa kehityksessä ovat myös valtion kuntarakennepoliittiset linjaukset sekä maakunta- ja sote-uudistuksen eteneminen.

Tutkimuksemme keskeiset johtopäätökset ARTTU2-kuntien kuntajakoselvityksistä, kuntaliitoksista ja niiden tulevaisuudennäkymistä tiivistetään tässä raportissa kahdeksaan (8) asiakohtaan seuraavasti:

1. Pitkäjänteisyys. Kuntajakoselvitykset ja kuntaliitokset ovat pitkiä prosesseja, jotka vaativat useamman valtuustokauden ajan.
2. Painevaikutus. Paineet kuntajakoselvityksiin ja kuntaliitoksiin tulevat monesta eri suunnasta.
3. Toimintaympäristö. Kuntien toimintaympäristön muutokset vaikuttavat kuntajakoselvitykseen sekä kuntaliitoksen valmisteluun ja toteutukseen.
4. Hyödyt ja haitat. Kuntaliitoksen hyötyjä ja haittoja on vaikea mitata - varsinkin lyhyellä aikavälillä.
5. Arvioinnit. Tulevissa selvityksissä ja liitoksissa on hyödyllistä käyttää apuna etukäiteistä, reaaliaikaista ja jälkikäteistä arviointia.
6. Kokemusoppiminen. Kuntaliitosten kokemuksista pitää oppia ja käyttää hyödyksi myös muiden suurten muutosten valmistelussa ja toteutuksessa.
7. Villi kortti. Maakunta- ja sote-uudistus tulee vaikuttamaan lähivuosien kuntajakoselvityksiin ja kuntaliitoksiin.
8. Valtion vastuu. Valtion tuki tai sen puute kunnille tulee näkymään kuntajakoselvityksissä ja kuntaliitoksissa 2020- ja 2030-luvulla.

1 Lähtökohdat

Kuntaliitosten nykytilaa ja tulevaisuutta arvioitaessa on tärkeitä tuntea myös kuntien historiallinen kehitys. Kunnallinen itsehallinto on perustunut vahvasti sille ajatukselle, että paikallisyhteisön asioiden hoito onnistuu parhaiten silloin, kun päättäjät ja asiantuntijat tuntevat paikallisen toimintaympäristön ja kuntalaisten tarpeet. Kunnallisen itsehallinnon ja demokratian rakentaminen ja kehittäminen kuntapohjaiseksi instituutioksi on kestänyt yli sata vuotta. 1800-luvun lopulla siirrettiin paikallisia tehtäviä seurakunnilta kunnille ja päätöksenteko määriteltiin vaaleilla valituille valtuustoille. Jo 1900-luvun alussa kuntavaaleissa siirryttiin käyttämään yleistä ja yhtäläistä äänioikeutta.

Viime vuosikymmeniin saakka usko paikalliseen itsehallintoon ei ole ollut erityisen vahvaa, sillä valtion keskushallinto ja lääninhallitukset ovat valvoneet kuntien itsehallinnon liikkumavaraa. Vuonna 1989 käynnistetty vapaakuntakokeilu vapautti kunnat monista valtion kunnan organisaatioon kohdistuneista säännöksistä sekä mahdollisti toimivimmat organisaatiot ja tarkoituksenmukaiset päätösvallan delegoinnit.

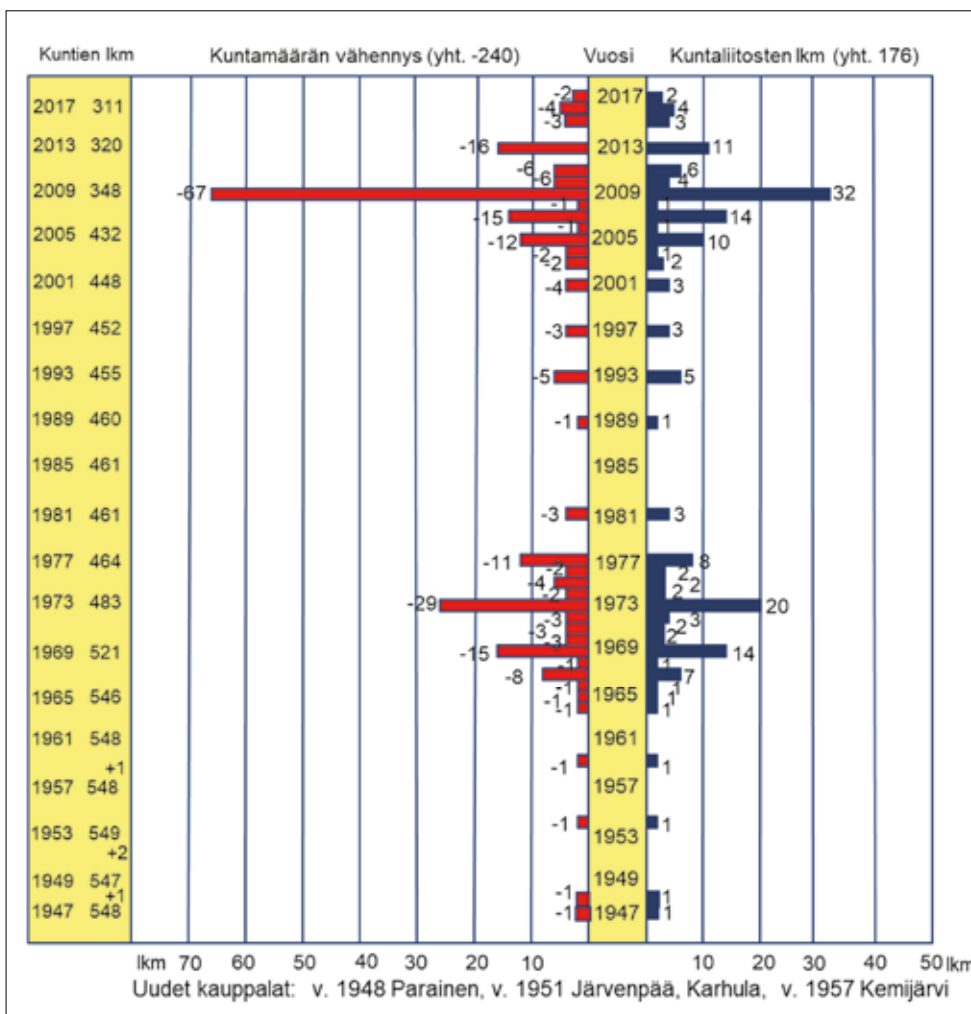
Julkisen hallinnon toiminnan päälinjana on kuitenkin ollut se, että kunnat hoitavat paikalliset tehtävät yksin tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Sellaiset strategiset hyvinvointiyhteiskunnan menestysprojektit, kuten peruskoulu-uudistus, kansan-

terveysreformi ja kunnallinen päivähoitouudistus, on toteutettu peruskuntien toimesta sekä valtion ja kuntien yhteisillä resursseilla.

Suomen kuntaverkkoa on yleisesti pidetty liian hajanaisena suhteessa kuntien maailmanlaajuisesti poikkeuksellisen suureen tehtävien määrään ja sen kasvuun. Vaikka valtio on historian saatossa omilla toimillaan edesauttanut kuntakentän sirpaloitumista synnyttämällä reikäleipäkuntia, niin pääsääntöisesti valtio on pyrkinyt edistämään kuntien vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Vahvimmillaan nuo pyrkimykset ovat olleet vuosina 1961-1982 "suuren kuntauudistuksen", vuosina 2007-2013 kunta- ja palvelurakenneuudistuksen (Paras-hanke) sekä vuosina 2011-2014 kuntarakennneuudistuksen aikana.

Kuntauudistukset ovat lähteneet liikkeelle tavoitteesta vahvistaa ja suurentaa peruskuntia painottaen voimavarojen kokoamista ja luontaisten toiminnallisten alueiden muodostamista. Kaupungistumisen myötä suurimmat kaupungit ja niiden kehyskunnat ovat kasvaneet entistä enemmän yhteen palveluiden, työn ja opiskelun, harrastusten sekä liikkumisen alustoiksi - ihmisen paikallisen arjen elämämpiiriksi.

Valmisteilla oleva maakunta- ja sote-uudistus tulee toteutessaan muuttamaan suomalaista kuntakeskeistä paikallisen itsehallinnon perinnettä. Maakunnat muodostavat uuden hallinnon



Kuvio 1. Kuntaliitokset ja kuntien lukumäärän väheneminen Manner-Suomen kunnissa vuosina 1947–2017.

tason kunta- ja valtionhallinnon väliin ja tehtäviä siirretään sekä kunnilta että valtiolta maakunnalle. Uudistuksen onnistumisen kannalta on tärkeää muun muassa se, kuinka hyvin uudistuksessa onnistutaan sopeuttamaan kuntien ja maakuntien johto ja muu henkilöstö vastaamaan niiden todellista tarvetta.

2 Kuntaliitokset Manner-Suomen kunnissa vuosina 1947–2017

Tässä luvussa tehdään katsaus Suomen kuntaliitosten historiaan ja sen jälkeen tarkastellaan erikseen neljänkymmenen (40) ARTTU2-kunnan kuntaliitoksia vuosina 1947–2017. Tarkasteluun on valittu sen vuoksi pitkä ajanjakso, jotta kyettäisiin hahmottamaan kuntaliitosten kokonaiskuvaa 70 vuoden aikana.

Vuosina 1947–2017 toteutui Suomessa yhteensä 176 kuntaliitosta ja kuntien lukumäärä väheni tuona aikana 240:llä (kuvio 1). Näin ollen se vastaa keskimäärin 2,5 kuntaliitosta vuotta kohden. Todellisuudessa kuntaliitokset toteutuivat hyvin aaltomaisesti.

Tarkasteltava ajanjakso voidaan jakaa neljään toisistaan erottuvaan kuntaliitosaaltoon seuraavasti:

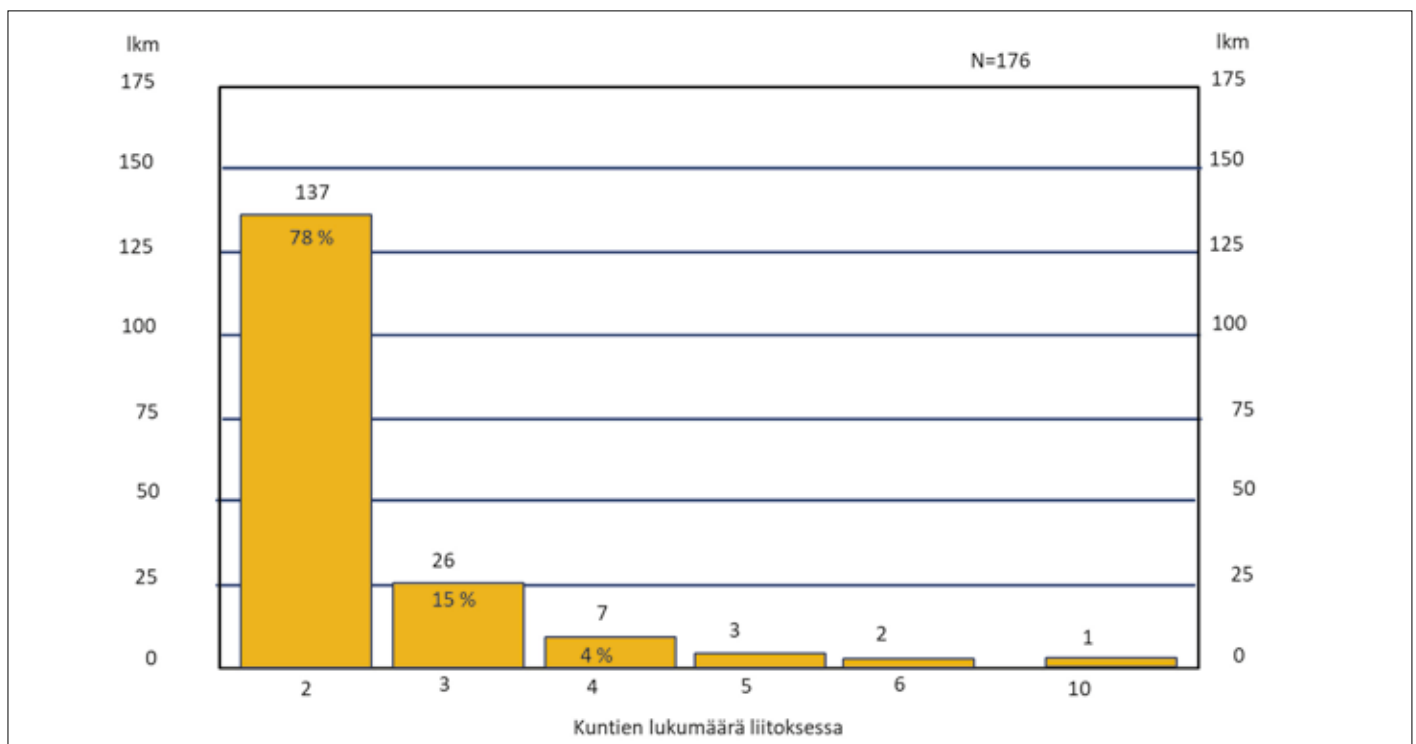
1. Vuosien 1947–1963 satunnaisten kuntaliitosten matala aalto. Tuona aikana toteutui vain viisi kuntaliitosta ja samaan aikaan perustettiin kolme (3) uutta kuntaa eli Järvenpään ja Karhulan kaupungit vuonna 1951 sekä Kemijärven kaupunki vuonna 1957.
2. Vuosien 1964–1981 kuntaliitosten korkea aalto. Noiden 18 vuoden aikana toteutui yhteensä 69 kuntaliitosta eli keskimäärin neljä (4) liitosta vuotta kohden. Tuota aktiivisuutta selittää ennen muuta valtion toteuttama ”suuri kuntauudistus”.

3. Vuosien 1982–2002 satunnaisten kuntaliitosten toinen matala aalto. Tuon matalan aallon aikana toteutui vain 12 kuntaliitosta eli keskimäärin alle yksi kuntaliitos vuotta kohden. Heti suuren kuntauudistuksen jälkeiset vuodet 1980-luvulla olivat hyvin hiljaisia aikaa ja tilanne jatkui 1990-luvulla vain hieman aktiivisempina valtuustokausien vaihteiden aikana.
4. Vuosien 2003–2017 kuntaliitosten toinen korkea aalto. Noiden 15 vuoden aikana toteutui yhteensä 91 kuntaliitosta eli keskimäärin kuusi (6) liitosta vuotta kohden. Kuntaliitosten aaltoa selittää valtion toteuttama ”Paras-uudistus”, jonka merkitys korostui erityisesti vuosina 2007–2010.

Kuntaliitosten neljän pitkän aallon lisäksi vuodet 1947–2017 voidaan jakaa lyhyisiin valtuustokausien mittaisiin aaltoihin, jolloin tarkastelukausi rakentuu kaikkiaan 18 valtuustokaudesta. Kaikista 176 kuntaliitoksesta kaksi kolmasosaa ajoittui valtuustokausien ensimmäiseen vuoteen. Kahdeksastatoista valtuustokauden aloitusvuodesta vain viisi oli sellaisia, jolloin ei toteutunut yhtään kuntaliitosta.

Eniten kuntaliitoksia eli 32 liitosta ajoittui vuoteen 2009. Tuota ”kuntaliitospiikkiä” voidaan selittää ainakin seuraavilla seikoilla (esim. Koski ym. 2013, 16):

1. Vaikka Paras-uudistuksen valmistelu sai kritiikkiä osakseen, niin Paras-puitelain hyväksymisen jälkeen vuonna 2007 syntyi kuntakentässä yllättävän vahva tahtotila ryhtyä selvittämään kuntaliitosten mahdollisuuksia.
2. Kun kuntaliitoksia ryhdyttiin selvittämään vuonna 2007, valikoitui yhdistymisten ajankohdaksi luontevasti vuosi 2009. Se oli uuden valtuustokauden aloitusvuosi ja siksi hyvin otollinen liitosvuosi.



Kuvio 2. Kuntaliitokset Manner-Suomessa kuntien lukumäärän perusteella vuosina 1947–2017 (N = 176).

3. Paras-uudistuksen portaittain laskevat yhdistymisavustukset kunnille olivat korkeimmillaan vuosina 2008 ja 2009. Näin ne kannustivat omalta osaltaan toimimaan nopeassa aikataulussa ja keskittämään kuntaliitoksia vuoteen 2009.

Kuntaliitosten määrän ja niiden ajankohdan lisäksi oli merkitystä myös kuntaliitokseen osallistuvien kuntien lukumäärällä. Kun vuosina 1947–2017 toteutui 176 kuntaliitosta ja kuntien lukumäärä väheni niissä 240:llä, se tarkoitti jokaista kuntaliitosta kohden keskimäärin 1,4 kunnan vähennystä. Selvästi yleisin kuntaliitos oli kahden kunnan liitos; kaikista 176 kuntaliitoksesta 137 eli 78 prosenttia oli kahden kunnan yhdistymisiä (kuvio 2). Kolmen kunnan liitoksia oli 26 (15 %). Neljän tai sitä useamman kunnan kuntaliitoksia oli ainoastaan 13 eli 7 prosenttia kaikista kuntaliitoksista. Kuntamäärällä mitattuna suurin kuntaliitos on ollut kymmenen kunnan Salon liitos, joka toteutui 1.1.2009. Seuraavaksi suurimmat kuntaliitokset olivat kuuden kunnan Hämeenlinnan ja Kouvolan liitokset, jotka niin ikään toteutuivat vuonna 2009. Jos esimerkiksi Salon seudun kymmenen kuntaa olisivat yhdistyneet vaihteittain ketjuttamalla kahden kunnan liitoksia, niin siihen olisi tarvittu yhteensä yhdeksän (9) kahden kunnan liitosta.

Suuri kuntauudistus (v. 1961–1982)

Valtiovalta on kannustanut kuntia yhdistymään enemmän tai vähemmän jo yli viidenkymmenen vuoden ajan. Ensimmäinen valtakunnallinen kuntauudistus – ns. suuri kuntauudistus – käynnistettiin komiteatyövalmisteluna vuonna 1961. Kuntaliitoksia toteutettiin vuodesta 1964 alkaen vuoteen 1981 saakka. Kuntien yhdistymistä on pyritty kannustamaan vuodesta 1973 lähtien määrärajan voimassa olleilla yhdistymisavustuksilla. Pakkoliitokset olivat mahdollisia 1980-luvulle saakka. Niitä toteutettiin kaiken kaikkiaan 21. Ensimmäiset niistä tulivat jo vuonna 1946 ja viimeiset ajoittuivat vuoteen 1977, jolloin toteutettiin Kymin ja Karhulan liittäminen Kotkaan ja Kajaanin maalaiskunnan liittäminen Kajaaniin.

Paras-uudistus (v. 2007–2010)

Suuren kuntauudistuksen jälkeen oli kuntaliitoksissa hiljaiseloa yli kaksikymmentä vuotta, kunnes Vanhasen hallitus käynnisti hallituskauden puolivälissä, keväällä 2005 kunta- ja palvelurakennuudistuksen eli Paraksen valmistelun. Sen keskeisinä keinoina olivat kuntaliitokset tai vaihtoehtoisesti perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueiden suurentaminen vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjalle (Stenvall ym. 2009, 67–70). Kuntaliitoksia pyrittiin edistämään yhdistymisavustuksilla, joiden painopistettä siirrettiin pienistä kuntaliitoksista yli 20 000 asukkaan liitoksiin. Yhdistymisavustuksen määrä kasvoi myös sen mukaan, kuinka monta kuntaa oli mukana kuntaliitoksessa. Valtionosuuksien menetysten korvausta lisättiin siten, että viiden vuoden ajalta maksettiin kuntaliitoskunnalle täysi kompensatio eli se määrä, minkä kunta menetti yhdistyessään.

Kuntajakolakiin otettiin vuonna 2007 (170/2007) lisäykset liikkeenluovutusperiaatteen soveltamisesta ja viiden (5) vuoden irtisanomissuojasta henkilöstölle kuntien yhdistyessä vuosina 2008–2013. Kuntien yhdistymissopimusten pitkä, viiden vuoden

kesto koettiin hankalaksi tilanteissa, joissa nopeita toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia oli vaikea ennakoida. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien kriisikuntamenettely kirjattiin vuonna 2007 lakiin kunta- ja palvelurakennuudistuksesta (169/2007).

Kuntarakennuudistus (v. 2011–2014)

Kesällä 2011 aloittanut pääministeri Jyrki Kataisen hallitus linjasi hallitusohjelmaansa, että se toteuttaa ”koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne”. Vahvojen peruskuntien tuli hallitusohjelman mukaan kyetä huolehtimaan itsenäisesti peruspalveluista lukuun ottamatta vaativaa erikoissairaanhoidon ja vaativia sosiaalihuollon palveluita. Kuntaliitoksen keskeisiksi kriteereiksi nostettiin työssäkäynti, kaupunkiseudut ja niiden yhdyskuntarakenne. Vahvan peruskunnan oli tarkoitus muodostua luonnollisista työssäkäyntialueista ja olla riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon lukuun ottamatta (Valli-Lintu 2017, 10).

Kuntien kuntajakoselvitysten ja yhdistymisesitysten jättämisen määrärajan tuli päättyä kuusi kuukautta sen jälkeen, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva laki oli hyväksytty eduskunnassa. Sote-järjestämislaki oli tarkoitus tuoda eduskunnan käsiteltäväksi keväällä 2014, mutta lakiesitys kaatui perustuslaillisiin ongelmiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittynyt epä tietoisuus ja valtiollan suunnalta tullut pakottava ilmapiiri vaikutti osaltaan kuntien perusteluihin jättäytyä sivuun kuntajakoselvityksistä ja kuntaliitoksista. Myös kaupunkiseutuja koskeva pakkoliitospykälä kaatui hallituspuolueiden puheenjohtajien sopimuksella huhtikuussa 2014. Se oli ymmärrettävää, sillä Kataisen hallitusohjelmassa ei oltu sovittu pakon käyttämisestä ja poliittisessa keskustelussa siltä vietiin pohja pois jo syksyllä 2011 (esim. Valli-Lintu 2017, 12).

Kataisen hallituksen kesällä 2011 käynnistämässä kuntarakennuudistuksessa oltiin valmiita tukemaan toteutuvia kuntaliitoksia valtion yhdistymisavustuksilla. Sen lisäksi kunnat saivat avustusta myös kuntajakoselvityksiin. Ministeriön erityisiä kuntajakoselvityksiä käynnistettiin eritoten kaupunkiseuduilla.

Kataisen hallituksen toiminnan alussa oli käynnissä kaksi päällekkäistä valtakunnallista uudistusta, sillä PARAS-uudistuksen toimeenpano jatkui ja samaan aikaan hallitus käynnisti omaa kuntarakennuudistustaan. Paras-uudistuksen valmistelussa kunnilla oli ollut verrattain keskeinen asema. Kataisen kuntarakennuudistuksen valmistelussa valittiin tiukempi linja, ja sitä lähdettiin toteuttamaan valtioneuvoston toimesta ylhäältäpäin ohjattuna. Kunnissa koettiin, että ne otettiin liian heikosti mukaan uudistusprosessin valmisteluun. Tosin monet suurimmat maakunta- ja seutukaupungit näkivät aivan luonnolliseksi tavaksi osallistua kuntarakenneselvityksiin. Odotukset kaupunkiseudun kokoiseen kuntaan siirtymisestä olivat eläneet monissa kaupungeissa jo vuosikymmenien ajan. Samalla oli ymmärrettävää, että varsinkin kehyskunnat suhtautuivat varauksellisesti valtion ohjaukseen ja alueellisiin selvityksiin. Uudistuksen toteutustapa koettiin kunnissa määrälliseksi, kunnan toimintalogiikkaa ymmärtämättömäksi ja kuntakentän ulkopuolelta ohjatuksi (Stenvall ym. 2015, 9).

Maakunta- ja sote-uudistus (v. 2015-)

Sipilän hallitus sopi kesällä 2015 omassa hallitusohjelmassaan, että se toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen. Näin rakenneuudistusten painopiste siirrettiin kuntaliitoksista sote- ja maakuntauudistukseen. Tosin Sipilän hallitusohjelmaan kirjattiin myös se, että hallitus edistää vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Tuo linjaus piti pikemminkin sisällään sen viestin, että hallitus ei näe tarvetta kuntaliitoksiin eikä missään tapauksessa pakkoliitoksiin. Edellisen hallituksen sote- ja palvelurakenneuudistuksen toteuttaminen kuntapohjaisella mallilla oli tullut tiensä päähän ainakin siltä osin kuin sote-uudistusta haluttiin edelleen jatkaa sosiaali- ja terveydenhuollon laajaan integraatioon perustuen (Valli-Lintu 2017, 28). Näin ollen kuntarakennelain selvitysvelvollisuutta koskevat säädökset kumottiin ja muun muassa henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuoja kuntaliitoksissa purettiin. Yhdistymisavustuksia kunnat saivat vuoteen 2017 mennessä voimaan tuleviin kuntaliitoksiin, mutta eivät enää sen jälkeen.

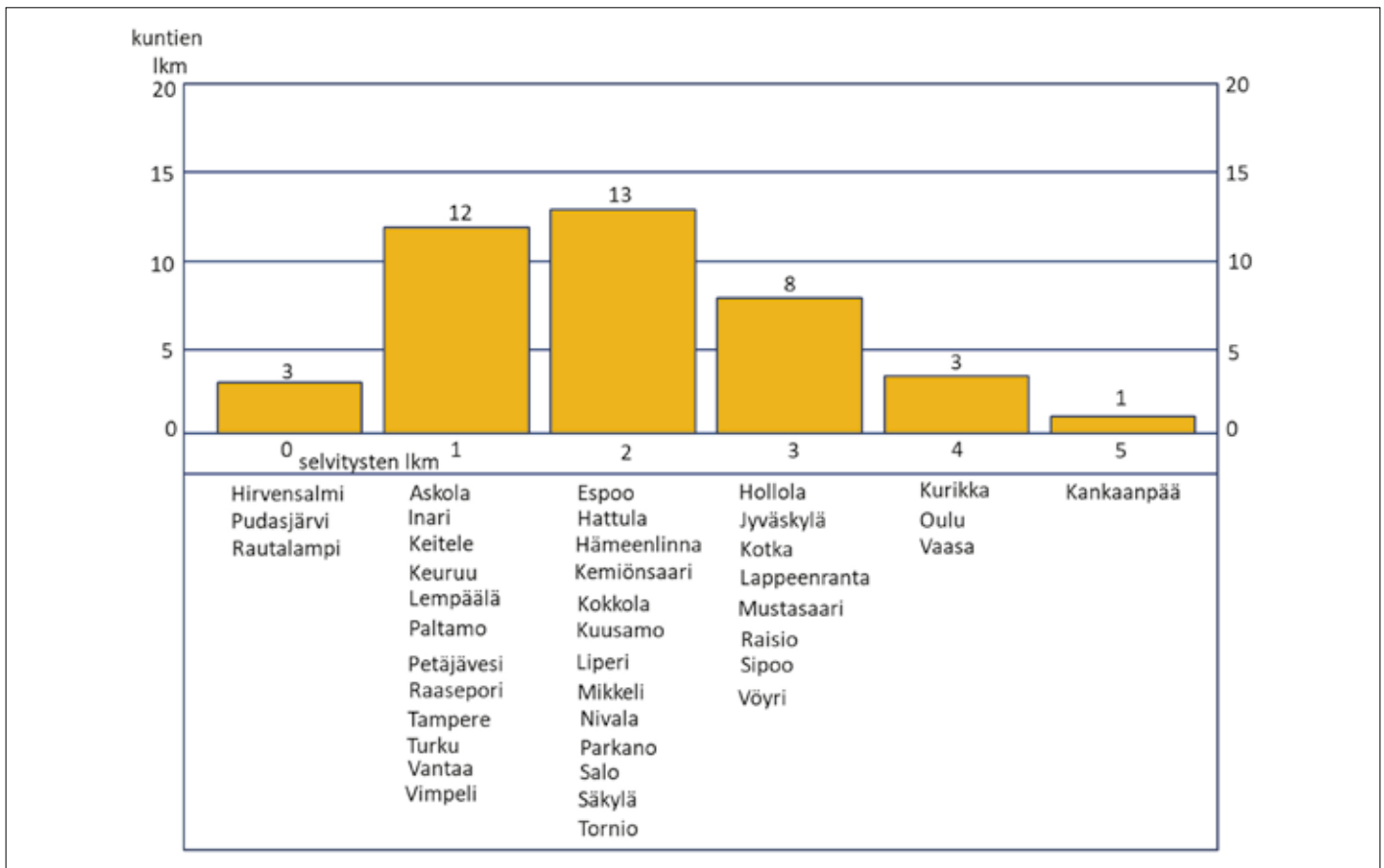
Sipilän hallituskauden alkupuoliskolla, vuonna 2016 ja 2017, toteutui valtakunnassa yhteensä kuusi (6) kuntaliitosta. Niiden kuntajakoselvitykset käynnistyivät tosin jo Kataisen ja Stubbin hallituksen aikana. Selvityksistä kaksi oli talouden kriisikuntien erityisiä kuntajakoselvityksiä.

3 Kuntajakoselvitykset ARTTU2-tutkimuskunnissa vuosina 2005–2017

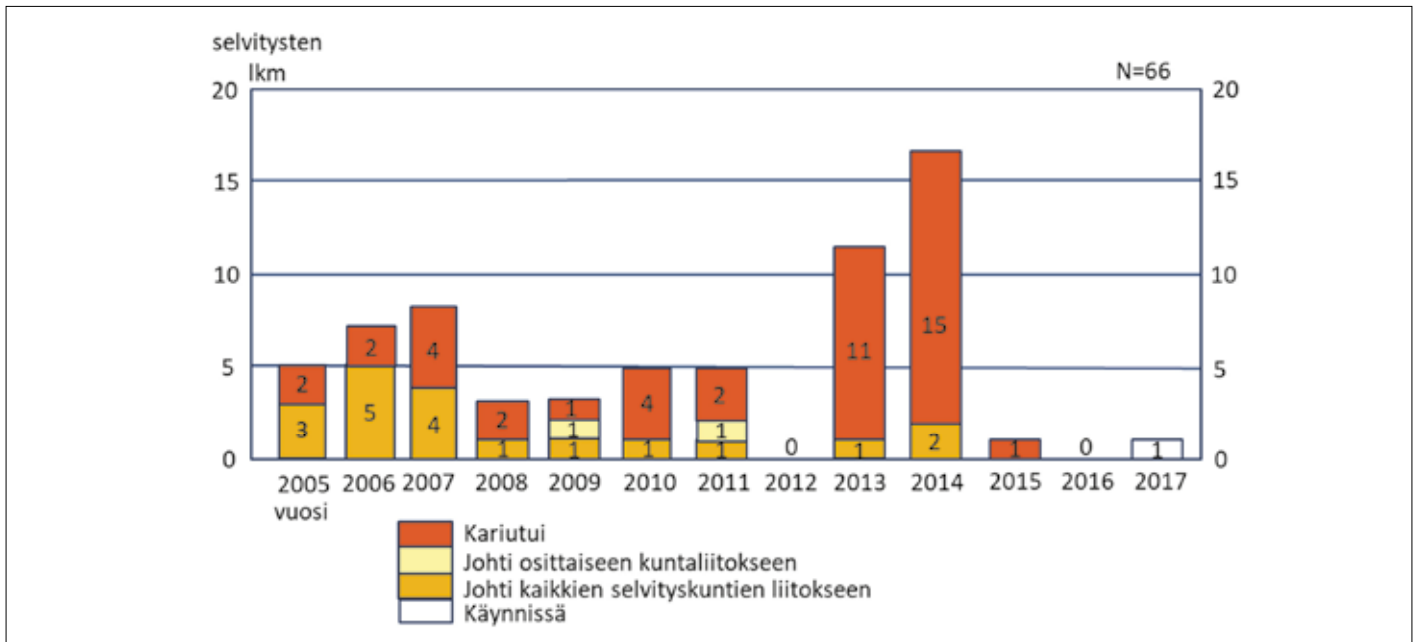
Suomen Kuntaliitto on tilastoinut kunnissa tehdyt kuntajakoselvitykset. Koska selvitykset käynnistetään tavallisesti noin kaksi vuotta ennen kuntien mahdollista yhdistymistä, tarkastellaan tässä selvityksiä vuodesta 2005 ja liitoksia vuodesta 2007 alkaen. Kuntajakoselvitysten tilastoinneissa oli myös tulkinna tarvetta, sillä osa selvityksistä jäi vain esiselvityksiksi, joissa karotettiin yhdistymisen edellytyksiä, mutta ei työstetty kuntien yhdistymissopimusta.

ARTTU2-kunnat olivat mukana yhteensä 66 kuntajakoselvityksessä vuosina 2005-2017 (liite 1). Näistä selvityksistä 20 eli vajaa kolmannes johti kuntaliitokseen vuosina 2007-2017. ARTTU2-kunnista 25 eli enemmistö on ollut mukana yhdessä tai kahdessa kuntajakoselvityksessä (kuvio 3). Kolme kuntaa eli Hirvensalmi, Pudasjärvi ja Rautalampi eivät olleet mukana yhdessäkään kuntajakoselvityksessä.

ARTTU2-kunnista eniten kuntajakoselvityksiä työstivät vuosina 2005–2017 Kankaanpää (5 selvitystä), Kurikka, Oulu ja Vaasa (4 selvitystä). Vaikka Kankaanpää osallistui viiteen kuntajakoselvitykseen, niin mikään niistä ei johtanut yhdistymiseen. Neljän selvityksen Kurikassa ja Oulussa toteutui kummassakin kaksi kun-



Kuvio 3. Kuntajakoselvitykset ARTTU2-tutkimuskunnissa vuosina 2005–2017.



Kuvio 4. Kuntajakoselvitykset ja niiden tulokset ARTTU2-kunnissa vuosina 2005–2017.

taliitosta ja Vaasassa yksi. Oulun viiden kunnan liitosta lukuun ottamatta kaikki muut olivat kahden kunnan liitoksia.

ARTTU2-tutkimuskunnat osallistuivat vuosina 2005–2017 yhteensä 66 kuntajakoselvitykseen. Selvityksistä kaksikymmentä yksi (21) johti kuntaliitokseen (kuviokuva 4). Niistä kahdessa (2) oli kyse osittaisesta liitoksesta eli yksi tai useampia selvityskuntia jättäytyi pois selvityksen aikana tai viimeistään valtuustojen päätöksentekovaiheessa. Kariutuneita selvityksiä oli 45 eli yli kaksi kolmasosaa kaikista selvityksistä. Tarkastelukausi oli kaksijakoinen, sillä Kataisen ja Stubbin hallituksen kuntarakennemuutoksen aikana, vuosina 2013–2014, kunnat veloitettiin tekemään kuntajakoselvityksiä ja siksi selvityksiä tuli paljon eli kaksikymmentähdeksän (29). Niistä toteutui vain kolme eli Kurikan ja Jalasjärven, Säskylän ja Köyliön sekä Hollolan ja Hämeenkosken liitokset.

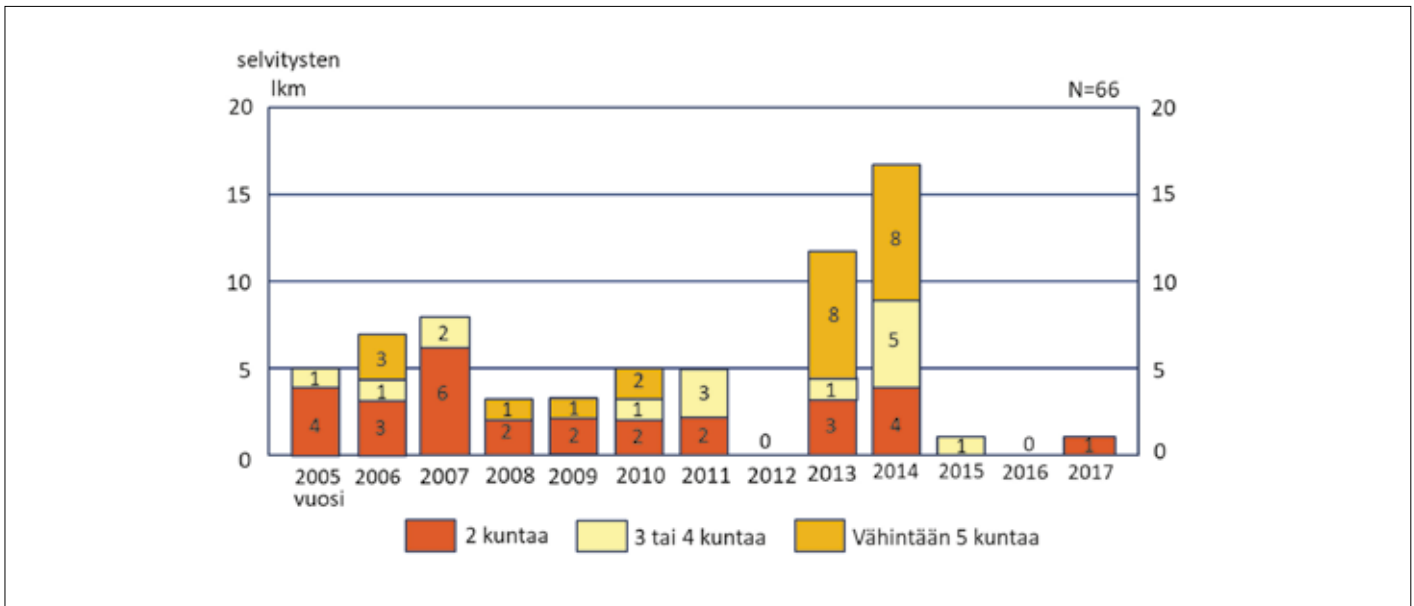
Vuosien 2007–2017 ARTTU2-kuntien kuntajakoselvityksistä neljännes (14) oli ministeriön erityisiä selvityksiä. Näistä selvityksistä yhdeksän (9) aloitettiin vuosina 2013–2014. Ennen sitä eli Paras-hankkeen aikana erityisiä kuntajakoselvityksiä käynnistettiin viisi: Salon seudun selvitys, Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan, Oulun seudun, Meri-Lapin sekä Vaasan ja Mustasaaren selvitys. Tornion aluetta lukuun ottamatta kaikilla selvitysalueilla tehtiin kuntajaon muutoksia. Vaasan kaupunki ja Vähänkyrön kunta esittivät valtiovarainministeriölle erityisen kuntajakoselvityksen käynnistymistä. Näillä kunnilla ei ollut yhteistä maarajaa, koska Mustasaaren kunta sijaitsi niiden välissä. Siksi yhdistyminen edellytti kuntajakolain mukaan näiden kaikkien kolmen kunnan erityistä kuntajakoselvitystä eli myös Mustasaaren piti olla siinä mukana. Tuo erityinen selvitys johti Vaasan ja Vähänkyrön kuntaliitokseen vuoden 2013 alusta ilman kuntien yhteistä maarajaa.

Kataisen ja Stubbin hallituksen kuntarakennemuutoksessa, vuosina 2013–2014, kuntia veloitettiin tekemään kuntajako-

selvityksiä suurilla selvitysalueilla (kuviokuva 5). Esimerkiksi Turun seudun kuntajakoselvitykseen nimettiin 16 kuntaa, Vaasan seudun selvitykseen 10 kuntaa, pääkaupunkiseudun metropolialueeseen, Jyväskylän seudun ja Lappeenrannan seudun selvityksiin 9 kuntaa. Yleisenä sääntönä on pidetty sitä, että mitä enemmän kuntajakoselvityksessä on kuntia, sitä epätodennäköisempää on kuntaliitoksen toteutuminen (Koski ym. 2013, 57). Paras-uudistuksen aikana valtiovoiman suunnalta tuleva ulkoinen paine kuntajakoselvityksiin oli kohtuullisen pieni, mutta sitä lisättiin tuntuvasti Kataisen ja Stubbin hallituksen kuntarakennemuutoksessa (emt., 57). Silloin kun kyse oli väestömäärältään seudun suurimmasta kunnasta, sen kynnyksen lähteenä mukaan kuntajakoselvitykseen ja myöhemmin myös kuntaliitokseen oli yleisesti alhainen. Silloin kun kyse oli kuntajakoselvityksestä itseään suuremman kunnan kanssa, tilanne muuttui heti oleellisesti vaikeammaksi (emt., 54).

Kataisen ja Stubbin hallituksen kuntarakennemuutoksen aikana, vuosina 2011–2014, ministeriön erityisiä kuntajakoselvityksiä käynnistettiin ARTTU2-tutkimuskunnissa metropolialueella (Espoo, Sipoo ja Vantaa) sekä Jyväskylän (Jyväskylä ja Petäjävesi), Joensuun (Liperi), Lappeenrannan (Lappeenranta), Oulun (Oulu), Tornion (Tornio), Lahden (Hollola), Vaasan (Vaasa, Mustasaari ja Vöyri) sekä Turun (Turku ja Raisio) seuduilla. Nämä erityiset kuntajakoselvitykset johtivat kuntaliitoksiin vain Lahden seudulla, jossa Hollola ja Hämeenkoski sekä Lahti ja Nastola yhdistyivät vuonna 2016. ARTTU2-tutkimuskunnissa toteutui vuosina 2011–2017 seitsemän (7) kuntaliitosta eli vuonna 2011 Vöyrin liitos, vuonna 2013 Mikkelin, Oulun ja Vaasan liitokset sekä vuonna 2016 Hollolan, Kurikan ja Säskylän liitokset.

Sipilän hallituksen sosiaali- ja terveystuudistuksen käynnistymisen vuonna 2015 aiheutti epätietoisuutta siitä, millainen kuntien rooli tulisi olemaan jatkossa. Sosiaali- ja terveysministeriön kannat vaikeuttivat tehtyjen kuntarakennelinjausten viemistä eteenpäin. Vastaavasti valtiovarainministeriön näkemykset han-



Kuvio 5. Kuntajakoselvitysalueiden suuruus ARTTU2-tutkimuskunnissa vuosina 2005–2017 kuntien lukumäärän mukaan.

kaloittivat sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta sote-uudistusta. Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisesti uudistamisen painopiste siirrettiin kuntarakenteiden uudistamisesta sote- ja maakuntauudistukseen. Näin oli hyvin ymmärrettävää, että sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun aikana myös kuntien kiinnostuksen painopiste siirtyi sote- ja maakuntauudistukseen. Kuntajakoselvitykset ovat jääneet maakuntauudistuksen jalkoihin ainakin siksi aikaa, kunnes nähdään, miten uudistus etenee ja mitä vaikutuksia sillä on kuntien toimintaan ja aivan erityisesti kuntien talouteen. Tällä hetkellä, toukokuussa 2018, koko maassa on käynnissä vain yksi kuntajakoselvitys. Se on kahden ARTTU2-kunnan eli Vaasan ja Mustasaaren välinen selvitys, joka käynnistyi vuoden 2017 lopulla.

4 Kuntaliitokset ARTTU2-tutkimuskunnissa vuosina 1947–2017

Pitkä aikajänne, vuodet 1947–2017

Manner-Suomessa toteutui vuosina 1947–2017 kaiken kaikkiaan 176 kuntaliitosta. Näistä kuntaliitoksista 45 toteutui ARTTU2-tutkimuskunnissa (kuvio 6). Neljästäkymmenestä tutkimuskunnista yhdeksäntoista (19) eli vajaa puolet ei ollut mukana yhdessäkään kuntaliitoksessa. Näille kunnille on tyypillistä kehyskuntasijainti (esim. Espoo, Vantaa, Sipoo, Lempäälä, Raisio, Petäjävesi ja Liperi) tai suuri pinta-ala ja siksi pitkät etäisyydet naapurikuntien keskuksiin (esim. Inari, Kuusamo, Pudasjärvi ja Paltamo).

Seitsemän ARTTU2-kuntaa toteutti tarkastelujakson aikana yhden, viisi ARTTU2-kuntaa kaksi, kahdeksan kuntaa kolme ja yksi ARTTU2-kunta eli Lappeenranta toteutti peräti neljä liitosta. Kolmen ja neljän kuntaliitoksen kunnat olivat etupäässä maakuntakeskuksia kuten Tampere, Turku, Oulu, Hämeenlinna ja Lappeenranta. Myös Keski-Suomen maakuntakeskus Jyväskylä olisi voitu lukea tähän ryhmään, jos vuoden 2009 kuntaliitos Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kanssa olisi rekisteröity kolmen

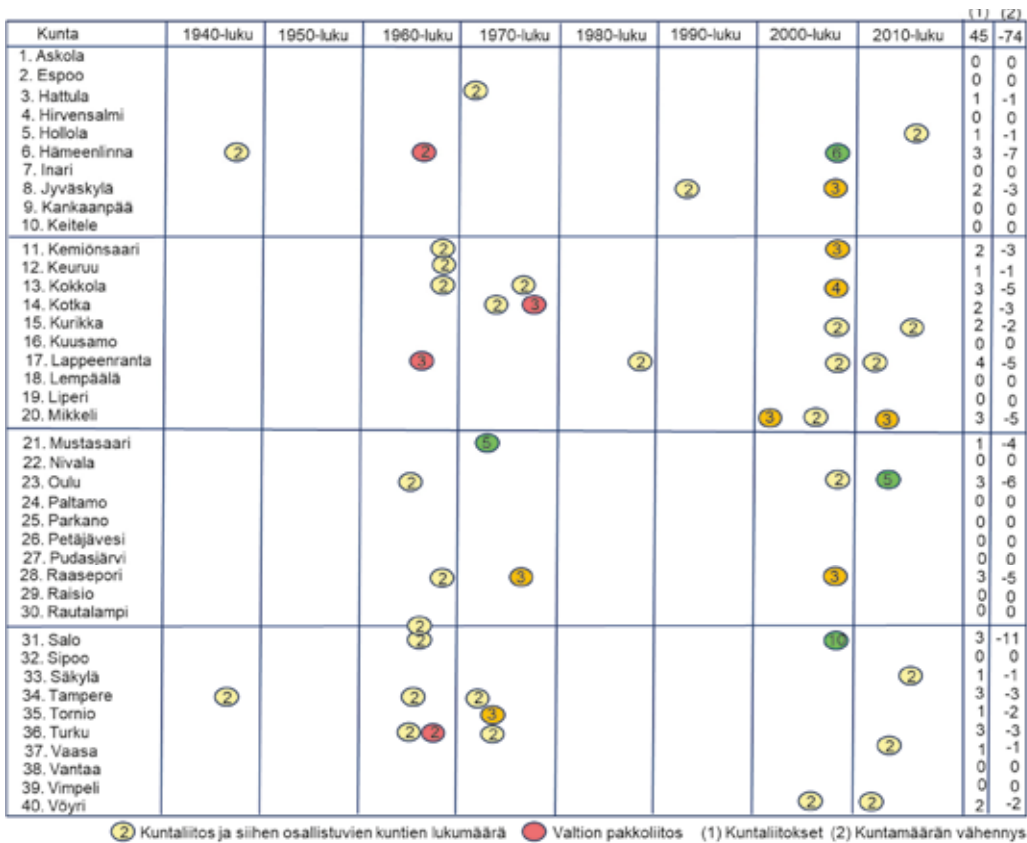
kunnan monikuntaliitoksen sijasta kahdeksi erilliseksi kuntaliitokseksi.

Kuntaliitosten lukumäärä ei sellaisenaan ollut ratkaiseva tekijä, vaan pikemminkin se, kuinka monta kuntaa noissa kuntaliitoksissa yhdistyi ja kuinka paljon kuntamäärä niissä väheni. Noiden 40 ARTTU2-kunnan lukumäärä pieneni 71 vuoden aikana yhteensä 74 kunnalla. Näin laskien ARTTU2-kuntia oli vuonna 1946 peräti 114 ja siitä tuo määrä supistui kuntaliitosten seurauksena nykyiseen 40:än. Toisin sanoen miltei kaksi ”ARTTU2-kuntaa” kolmesta hävisi kartalta kuntaliitoksissa vuosina 1947–2017.

Kuntamäärän vähennyksellä mitattuna viisi merkittävintä ARTTU2-kuntaa olivat Salo (-11), Hämeenlinna (-7), Oulu (-6), Kokkola (-5) ja Raasepori (-5). Saloon kirjatusta kahdesta kuntaliitoksesta vuonna 1967 toinen oli Halikon ja Angelniemen kuntaliitos. Sitten tämä uusi Halikko oli mukana vuoden 2009 kymmenen kunnan uuden Salon yhdistymisessä ja siksi tuo vuoden 1967 kuntaliitos oli osa tulevaa uutta Saloa, aivan samoin kuin Salon ja Uskelankin liitos vuonna 1967.

Vuosina 1946–1977 tehtiin valtion toimesta yhteensä 21 pakko-liitosta. Niistä neljä toteutettiin ARTTU2-kunnissa: Hämeenlinnan ja Vanajan sekä Lappeenrannan, Lappeen ja Lauritsalan kuntaliitokset vuonna 1968, Turun ja Kaksikerran kuntaliitos vuonna 1968 sekä Kotkan, Kymin ja Karhulan kuntaliitos vuonna 1977.

Kun tutkitaan kuntaliitoksia lyhyen aikajänteen puitteissa, on samalla hyödyllistä tehdä katsaus myös pitempään aikajänteseen, jotta nähdään, millainen kuntaliitoshistoria on ollut kullakin yksittäisellä kunnalla. Esimerkiksi Turun historia osoittaa, että vuodesta 1975 alkaen kaupunki ei ole onnistunut saamaan aikaan yrityksistään huolimatta kuntaliitoksia, mutta sen sijaan 1960- ja 1970-luvulla toteutui kolme kuntaliitosta, jotka helpottivat Turun ahdasta sijaintia Kaarinan ja Raision välissä.



Kuvio 6. Nykyisissä ARTTU2-tutkimuskunnissa tarkastelujaksolla 1947–2017 tehdyt kuntaliitokset.

Yksityiskohtainen liitostarkastelu vuosina 2007–2017

Vuosina 2007–2017 neljästäkymmenestä ARTTU2-kunnasta neljätoista toteutti yhden tai kaksi kuntaliitosta, kaiken kaikkiaan yhdeksäntoista. Näistä kuntaliitoksista seitsemässä (7) selvitysvaihe alkoi jo vuonna 2005 tai 2006. Näitä olivat kaksikuntaliitoksista Oulun ja Ylikiimingin, Mikkelin ja Haukivuoren, Vöyrin ja Maksamaan liitokset ja monikuntaliitoksista Salon seudun kymmenen kuntaa, Hämeenlinnan seudun kuusi kuntaa, Raaseporin ja Kemiönsaaren kolme kuntaa. Myös Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kuntaliitos käynnistyi Korpilahden selvityksen osalta jo vuonna 2006. Näillä ensimmäisillä kuntajakoselvityksillä ja niiden jälkeisillä myönteisillä kuntaliitospäätöksillä oli suuri merkitys sille, että Paras-uudistus saatiin liikkeelle ja kunnat aktivoituivat.

Mikkeli, Lappeenranta, Oulu, Kurikka ja Vöyri toteuttivat vuosina 2007–2017 kaksi kuntaliitosta. Yli puolet eli 11 liitosta (53 %) yhdeksäntoista oli kuitenkin kahden kunnan liitoksia. Alla olevassa taulukossa on kuvattu kuntaliitoksia liitoskuntien lukumäärän ja liitosalueen väestömäärän jakautumisen mukaan. Kunnat on jaoteltu sen mukaan, kuinka suuri osa yhdistyneen kunnan väestöstä oli asukasmäärältään suurimman kunnan asukkaita. Monikuntaliitoksista vain Mikkelin ja Kokkolan liitoksissa väestöosuus suurimmassa liitoskunnassa nousi yli 80 prosenttiin (taulukko 1).

Taulukko 1. ARTTU2-kunnissa vuosina 2007–2017 toteutuneiden kuntaliitosten jaottelu suurimman liitoskunnan väestöosuuden ja yhdistyvien kuntien lukumäärän mukaan.

	Kahden kunnan kuntaliitokset	Monikuntaliitokset
Suurimman liitoskunnan väestöosuus yli 80 %	Mikkeli (2007) Lappeenranta (2009) Oulu (2009) Lappeenranta (2010) Vaasa (2013) Hollola (2016)	Mikkeli (2013) Kokkola (2009)
Suurimman liitoskunnan väestöosuus alle 80 %	Säkyä (2016) Kurikka (2009) Kurikka (2016) Vöyri (2007) Vöyri (2010)	Kemiönsaari (2009) Salo (2009) Raasepori (2009) Jyväskylä (2009) Oulu (2013) Hämeenlinna (2009)

Lähes puolet kuntaliitoksista eli yhdeksän liitosta yhdeksäntoista ajoittui vuoteen 2009. Muutoin kuntaliitoksia toteutui kahdesta kolmeen vuosina 2010, 2013 ja 2016. Näistä viisi oli sellaisia kuntia, jotka olivat tehneet kuntaliitoksen myös vuonna 2007 tai 2009. Ne olivat Lappeenranta, Vöyri, Kurikka, Mikkeli ja Oulu (taulukko 2). Vaasan ja Vähänkyrön selvitysprosessi alkoi jo vuonna 2010. Kuntarakennemuutoksen aikana käynnistettyjä selvitysprosesseja, jotka johtivat kuntaliitoksiin, olivat Säkyän, Hollolan ja Kurikan yhdistymiset vuonna 2016. Näistä Kurikka kuuluu niihin kuntiin, joissa toteutettiin kuntaliitos myös Paras-uudistuksen aikana.

Taulukko 2. ARTTU2-kunnissa vuosina 2007–2017 toteutuneiden kuntaliitosten jaottelu toteutumisajankohdan ja yhdistyvien kuntien lukumäärän mukaan.

	Kahden kunnan kuntaliitokset	Monikuntaliitokset
Kuntaliitos 2007–2009	Mikkeli (2007) Vöyri (2007) Lappeenranta (2009) Oulu (2009) Kurikka (2009)	Kemiönsaari (2009) Salo (2009) Raasepori (2009) Jyväskylä (2009) Hämeenlinna (2009) Kokkola (2009)
Kuntaliitos 2010–2013	Lappeenranta (2010) Vöyri (2010) Vaasa (2013)	Mikkeli (2013) Oulu (2013)
Kuntaliitos 2014–2016	Säkylä (2016) Hollola (2016) Kurikka (2016)	

5 Kuinka paljon kuntien lukumäärä muuttuu tulevaisuudessa?

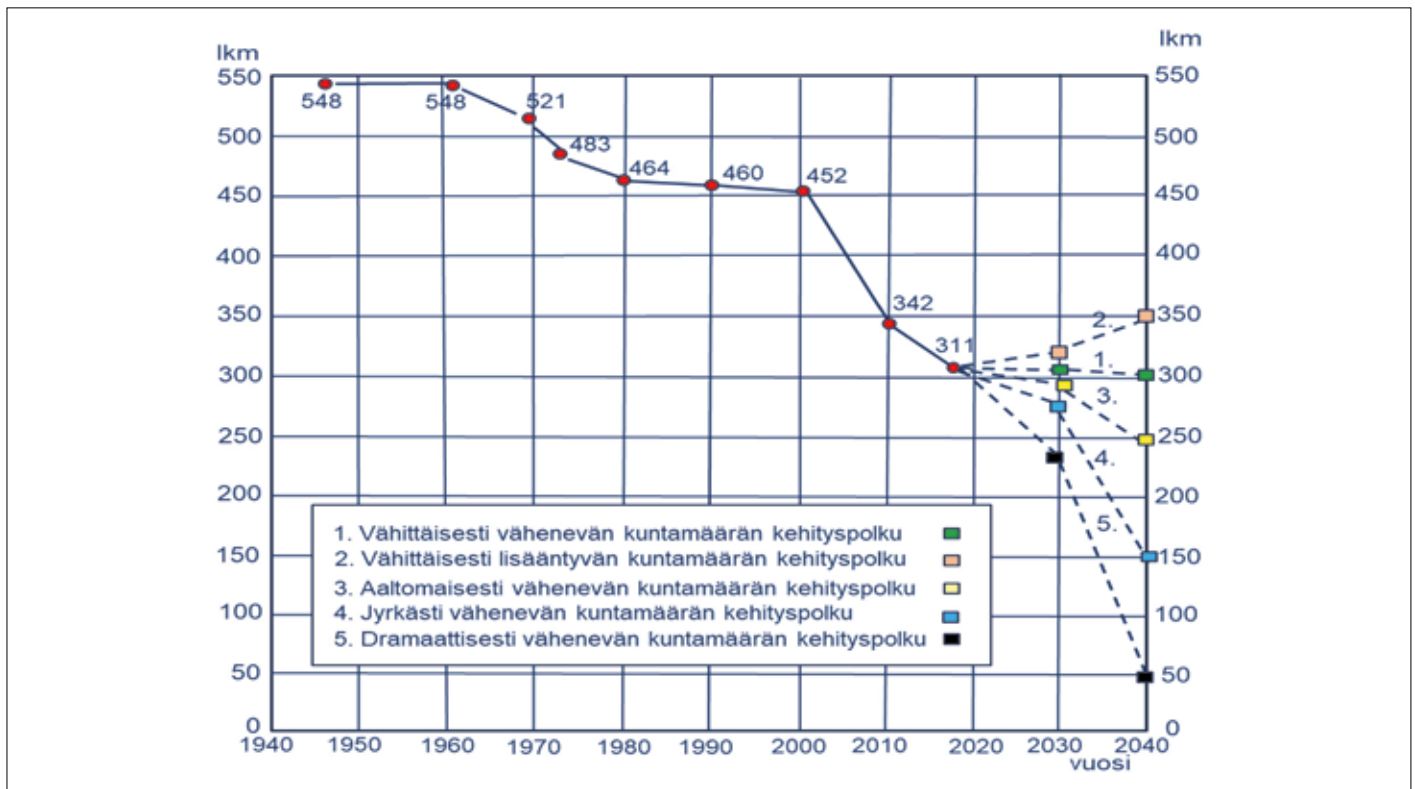
Kuntien lukumäärän muutoksia ennakoidaan tässä luvussa vuoteen 2040 saakka viiden (5) eri kehityspolun avulla. Kuntien tarkat lukumäärämuutokset eivät ole tässä tarkastelussa oleellisia, vaan pikemminkin näiden eri kehityspolkujen tunnuspiirteet ja keskinäiset erot (kuvio 7).

Kuntamäärän viisi kehityspolkua vuoteen 2040 nimetään tässä raportissa seuraavasti:

1. Vähittäisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolku
2. Vähittäisesti lisääntyvän kuntamäärän kehityspolku
3. Aaltomaisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolku
4. Jyrkästi vähenevän kuntamäärän kehityspolku
5. Dramaattisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolku

Vähittäisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolku

Vähittäisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolku rakentuu olettamukselle, että kuntien toimintaympäristössä ei tapahdu vuosina 2018–2040 suuria muutoksia. Myös kuntien talouden oletetaan pysyvän tuon runsaan 20 vuoden ajan suhteellisen vakaana. Jos maakunta- ja sote-uudistus etenee suotuisasti, sen oletetaan vähentävän kuntien tarvetta tehdä kuntaliitoksia. Kasvun keskittyminen tulee edelleenkin jatkumaan, mutta paineet kuntaliitoksiin eivät ole suuria. Kun sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät maakuntiin, niin erityisesti pienten kuntien talouden hallinta ja ennustettavuus tulevat paranemaan. Tässä kehityspolussa paineet kuntajaotusta kohtaan eivät kasvaisi ja siksi 2020- ja 2030-luvulla toteutuisi vain yksittäisiä kuntaliitoksia. Jos Suomen seuraava hallitus jatkaa Sipilän hallituksen linjalla, valtio ei tulisi jatkossakaan tukemaan kuntaliitoksia yhdistymisavustuksilla. Valtiovalta ei myöskään käynnistäisi sellaisia uudistuksia, joilla pyrittäisiin vähentämään merkittävästi kuntien lukumäärää. Tässä kehityspolussa kuntien lukumäärä tulisi putoamaan seuraavan 20 vuoden aikana vain noin kymmenellä eli Suomessa olisi vuonna 2040 noin 300 kuntaa.



Kuvio 7. Kuntien lukumäärän vähenemisen viisi (5) kehityspolkua vuosille 2018–2040.

Vähittäisesti lisääntyvän kuntamäärän kehityspolku

Vähittäisesti lisääntyvän kuntamäärän kehityspolku olisi sillä tavoin yllättävä, että siinä palattaisiin 1950-luvun käytäntöön, jossa valtio alkaisi jälleen hyväksyä kunnan jakamisen kahdeksi tai useammaksi uudeksi kunnaksi. Esimerkiksi Ruotsissa tällainen menettelytapa on ollut mahdollinen. Vuoden 1971 kuntauudistuksen seurauksena kuntamäärä oli alimmillaan vuosina 1977-1979, jolloin kuntia oli yhteensä 277 eli 187 vähemmän kuin vuonna 1970. Vuosina 1980-2003 kuntien lukumäärä on kuitenkin kasvanut kuntien jakamisen myötä 13:lla eli nykyiseen 290 kuntaan. (SCB 2016)

Kuntien lukumäärän lisääminen voisi mahdollistua sen seurauksena, että kuntien tehtäviä kuten koulutuksen ja päivähoiton palveluja alettaisiin siirtää suunniteltua enemmän maakunnille ja valtiolle, jolloin kuntien merkitys julkisten palveluiden järjestäjänä vähenisi oleellisesti. Palveluiden suhteellisen merkityksen laskun myötä kunnista alkaisi kehittyä sellaisia asumis- ja elämisyhteisöjä, joiden asukkaille tarjottaisiin julkiset palvelut pääosin maakunnan ja valtion toimesta. Tällöin kunnat voisivat hyvinkin olla väkiluvultaan nykyistä pienempiä ja siten kuntien lukumäärää voitaisiin kasvattaa ainakin niissä osin Suomea, joissa väkiluku kasvaa.

Menettely, jossa sekä kuntien liittäminen että jakaminen olisivat molemmat mahdollisia, voisi jopa lisätä kuntien omaehtoista valmiutta osallistua kuntaliitoksiin. Tällöin liitoksetkaan eivät olisi enää peruuttamattomia silloin kun kuntien toimintaympäristössä tapahtuisi merkittäviä muutoksia. Esimerkiksi yritys-elämässä on tyyppillistä, että välillä toimintoja keskitetään. Kuntien jakaminen voisi tulla kyseeseen varsinkin suurimmissa kaupungeissa ja aikaisemmissa kuntaliitoksissa syntyneissä pinta-alaltaan erittäin suurissa kunnissa. Kun samaan aikaan talouden kriisikunnissa ja taantuvissa muuttotappiokunnissa toteutettaisiin perinteisiä kuntaliitoksia, se tasoittaisi kuntamäärän kasvun vuoteen 2040 mennessä. Näin ollen vähittäisesti lisääntyvän kuntamäärän kehityspolussa kuntien lukumäärä voisi olla vuonna 2040 noin 350.

Aaltomaisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolku

Aaltomaisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolku perustuu sille olettamukselle, että sekä 1960-luvun että 2000-luvun kuntaliitosaaltojen tavoin olisi vuorossa noin 20 vuoden mittainen aallonpohja. Sitä seuraisi jälleen uusi noin 10 vuoden pituinen kuntaliitosten aalto. Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen vaihtelevat ja samoin myös paineet kuntaliitoksiin. Kuntaliitosaalto on mahdollinen ainakin siinä tapauksessa, että sote-palvelujen palveluverkko alkaa voimakkaasti keskittyä suurimpiin kaupunkeihin. Sen seurauksena maakuntien reuna-alueiden elinvoima heikkenisi ja se aktivoisi näitä kuntia yhdistämään voimiaan yhteistyöhön ja myös kuntaliitoksiin.

Niin ikään paine kuntaliitoksiin voi kasvaa, mikäli maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuksessa jouduttaisiin tilanteeseen, jossa osa kunnilta maakunnille siirretyistä tehtävistä päätettäisiin pa-

lauttaa takaisin kunnille. Niin voi käydä myös siinä tapauksessa, että alusta- ja jakamistalouden trendi vahvistuisi ja kuntien merkitys ja painoarvo alkaisi sen seurauksena heikentyä. Tämä voisi osaltaan lisätä tarvetta kasvattaa kuntien kokoa kuntaliitosten avulla.

Aaltomaisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolussa valtio alkaisi 2020-luvun jälkipuoliskolta alkaen kannustaa kuntauudistuksen avulla kuntia kuntaliitoksiin. Tämän kehityspolun todennäköisyyttä voi lisätä hallitusohjelmissa esiintyvät vaihtelut siitä, että aika ajoin keskitytään kuntien lukumäärän vähentämiseen ja välillä se jätetään kokonaan pois hallituksen ”työkalupakista”. Esimerkiksi muuttotappioalueiden elinvoiman turvaaminen saattaa nousta jo 2020-luvulla hyvin keskeiseksi tavoitteeksi. Kuntaliitoksia tehtäisiin tässä vaihtoehdossa kohtalaisen aktiivisesti ja kuntamäärä voisi pienentyä 2030-luvulla noin 60:lla eli silloin päädyttäisiin noin 250 kuntaan vuoteen 2040 mennessä.

Jyrkästi vähenevän kuntamäärän kehityspolku

Jyrkästi vähenevän kuntamäärän kehityspolussa on lähtökohdista se, että kuntien toimintaympäristö vaikeutuu tuntuvasti 2020- ja 2030-luvulla. Esimerkiksi kansantalouden pitkkestoinen lama voisi käynnistyä ja jatkaa edellisen taantuman tapaan miltei vuosikymmenen ajan. Samaan aikaan maakunta- ja sote-uudistus kariutuisi kokonaan tai ainakaan se ei kykenisi korjaamaan tarpeeksi kuntien tilannetta. Muuttoliike suurimpiin kasvukeskuksiin jatkuisi voimakkaana ja se heikentäisi väestöä luovuttavien kuntien elinvoimaa ja toimintakykyä. Perustuslain mukaisten kansalaisten perusoikeuksien turvaaminen vaarantuisi vakavasti, ja siksi kuntarakennelakiin palautettaisiin 1990-luvun alussa poistettu valtioneuvoston harkinta tehdä pakkoliitoksia muutoinkin kuin kriisikuntien tapauksessa. Tässä kehityspolussa valtio käynnistäisi 2020-luvulla tai viimeistään 2030-luvulla hyvin vahvasti vaikuttavan kuntarakennemuutoksen, jonka seurauksena kuntaliitoksia syntyisi suuri määrä ja kuntien lukumäärä vähenisi merkittävästi. Kuntamäärä pienenesi 2020-luvulla noin 40:llä ja 2030-luvulla noin 120 kunnalla eli vuonna 2040 kuntia olisi noin 150.

Dramaattisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolku

Dramaattisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolku voisi toteutua sellaisessa tilanteessa, että puolueiden yhteinen tahtotila suuresta kuntauudistuksesta vahvistuisi aivan poikkeuksellisesti ja se kestäisi useamman hallituskauden ajan. Tässä vaihtoehdossa kuntamäärä putoaisi vuoteen 2040 mennessä noin 50:en tai jopa sen allekin. Kyseessä olisi vain hieman suurempi muutos kuin mitä Kataisen hallitus asetti tavoitteekseen omassa kuntarakennemuutoksessaan. Riittäviä edellytyksiä tuolle uudistukselle ei ollut vuonna 2011. Sellainen uudistus näyttää edelleenkin epätodennäköiseltä, mikäli valtiolta ei saa käyttöönsä ns. pakottavaa perälautamenettelyä.

Dramaattisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolku voisi

tulla mahdolliseksi siinä tapauksessa, että maakunta- ja sote-uudistus johtaisi lisääntyvässä määrin kuntien tehtävien siirtämiseen maakunnille ja kunnat jäisivät maakuntien sisällä kylien asemaan. Itse asiassa tämänkaltaisesta aluekuntamallin rakenteesta käytiin keskustelua jo Paras-uudistuksen alussa syksyllä 2005, mutta siinä vaiheessa peruskuntamalli vei voiton. Tuo noin 20 kunnan malli ei kuitenkaan vastaa perustuslain 121 pykälän 4 momentin tulkintaa, sillä kuntien tarkoitetaan olevan yleisesti ottaen maakuntia pienempiä hallintoyksiköitä. Näin ollen 20 kunnan kehityspolku voisi tulla mahdolliseksi vain siinä tapauksessa, että suunnitteilla oleva maakuntahallinto purettaisiin ja perustuslain 121 pykälää päätettäisiin muuttaa (PeVL 20/2013 vp).

Kuntien lukumäärän kehittyminen 2020- ja 2030-luvulla tulee riippumaan paljolti siitä, miten kuntien elinvoima ja toimintakyky sekä alueellinen toimintaympäristö muuttuvat. On epätodennäköistä, että jokin edellä esitetyistä viidestä kehityspolusta toteutuisi sellaisenaan. Sen sijaan on hyvin mahdollista, että jokin noiden kehityspolkujen yhdistelmistä toteutuu. Keskeinen kysymys liittyy siihen, vähentävätkö valmisteilla oleva maakunta- ja sote-uudistus kuntaliitostarpeita ja miten nuo tarpeet vaihtelevat alueittain.

Mikäli kuntaliitoksia ylipäätään tehdään 2020- ja 2030-luvulla, tulee olemaan ensiarvoisen tärkeää, että kuntaliitokset suunnitellaan ja toteutetaan hyvin käyttäen apuna ennakoarvioiteja, reaaliaikaisia arvioiteja hyvän toimeenpanon varmistamiseksi ja jälkikäteisiä arvioiteja, jotta aikaisemmista kokemuksista voidaan ottaa opiksi tulevia hankkeita varten.

6 Johtopäätökset

Tässä luvussa kiteytetään johtopäätökset ARTTU2-tutkimuskuntien kuntajakoselvityksistä ja kuntaliitoksista vuosina 2005-2017 sekä näkymistä vuoteen 2040 (kuvio 8). Näiden johtopäätösten työstämisessä ja pohdinnoissa on käytetty ARTTU2-tutkimuskuntia, alan aikaisempia tutkimuksia sekä asiantuntijahaastatteluja.

Pitkäjänteisyys

Kun tarkastellaan kuntaliitoksia pitkällä, yli viidenkymmenen vuoden aikajänteellä, voidaan havaita, että kuntaliitoksia on toteutettu kahdessa suuressa aallossa. Ensimmäinen niistä ajoittui 1960- ja 1970-luvulle ja toinen tälle vuosituhannelle, jolloin toteutui yksi kuntajakoselvitysten ja yksi kuntaliitosten aalto. Heti tämän jälkeen toteutui vielä toinen kuntajakoselvitysten aalto, mutta ei enää toista kuntaliitosten aaltoa. Kaikissa aalloissa oli keskeisenä vaikuttimena valtion toteuttama kuntarakennemuutos.

Neljästäkymmenestä (40) ARTTU2-tutkimuskunnasta kolmekymmentäkuusi (36) kuntaa osallistui kuntarakenneselvitykseen vuosina 2005–2017. Selvityksiin osallistuneista kunnista puolet oli mukana useammassa kuin yhdessä selvityksessä. Kuntarakenneselvitysten määrää ja niiden laajuutta kasvatettiin Kataisen hallituskaudella. Tehdyt selvitykset johtivat kuitenkin vain harvassa tapauksessa kuntaliitokseen.

Mikkelin kaupungin ketjuttamat kolme kuntaliitosta 2000-luvulla sopii esimerkiksi pitkäjänteisyydestä. Mikkeli toteutti ensimmäisen kuntaliitoksen vuonna 2001 Mikkelin maalaiskunnan



Kuvio 8. Johtopäätökset kuntajakoselvityksistä ja kuntaliitoksista vuosina 2005-2017 sekä tulevaisuuden näkymät vuoteen 2040.

ja Anttolan kanssa, toisen vuonna 2007 Haukivuoren kanssa ja kolmannen jälleen kuuden vuoden kuluttua eli vuonna 2013 Ristiinan ja Suomenniemen kanssa. Jos arvioidaan jokaisen kolmen kuntaliitoksen tarvitsevan kuuden vuoden toteutusajan, niin koko 2000-luku on tähän saakka kulunut Mikkelissä kuntaliitosten parissa. Ensimmäisen kuntaliitoksen aikaan valtiovalta tuki yhdistymisavustuksilla liitoksia, toisen kuntaliitoksen aikaan käynnistyi Paras-uudistus ja kolmannen kuntaliitoksen aikaan hallitus valmisteli jo 70 kunnan Suomea. Mikkelin ja Ristiinan kuntaliitoksesta on viisi vuotta ja yhdistymissopimuksen kausi on päättynyt, mutta rakenneuudistukset jatkuvat ja nyt ollaan siirtymässä kuntarakenteiden uudistamisesta maakunta- ja sote-uudistukseen.

Useilla alueilla kuntaliitosten taustalla on ollut pitkä kehityspolku, jonka aikana kuntaliitostarpeet ovat vahvistuneet. Näille alueille Paras-uudistus tarjosi mahdollisuuden korjata kuntarakennetta yhdistymisavustusten ja valtionosuuskompensatioiden kannustamana. Kataisen hallituksen kuntarakennemuutostuksen aikana liitospaineet olivat monilla alueilla vähentyneet eli niin kutsutut helpot kuntaliitokset oli jo toteutettu Paras-uudistuksen aikana.

Eri hallitusten asettamat erilaiset kuntarakennemuutostusten tavoitteet ovat omalta osaltaan heikentäneet kuntien keskinäistä ilmapiiä (vrt. Meklin ja Pekola-Sjöblom 2012, 63). Kunkin hallituskauten ohjelman käynnistämisen alkukankeudet ja sen jälkeen reformin valmistelujen hitaus ovat vaikeuttaneet sekä kuntien että puolueiden sitoutumista uudistuksiin. Yhden kuntaliitoksen eri vaiheiden (tunnustelu, selvittäminen, valmistelu ja toteuttaminen) kokonaiskesto on minimissäänkin viisi vuotta, mutta todellisuudessa hyvin usein yli kymmenen vuotta eli lähes kolme valtuustokautta. Tuohon etenemisaikatauluun sopii varsin heikosti sellainen käytäntö, jossa maan hallitukset vaihtavat toimintastrategiaansa hallituskausittain.

Painevaikutus

Muutospaineet kuntajakoselvityksiin ja kuntaliitoksiin tulevat usein monesta eri suunnasta ja monelta eri tasolta. Kunnan sisältä tulevat paineet kumpuavat yleensä kunnan heikkenevästä taloudesta, palvelujen järjestämisen vaikeuksista, väestön kasvun tai taantuman hallinnasta ja kunnan sisäisistä poliittisista paineista (Koski ym. 2013, 55). Erityisesti viime vuosien valtakunnallinen kehitys on keskittänyt työpaikkoja ja väestöä suurimmille kaupunkiseuduille eli Helsingin, Tampereen, Turun, Jyväskylän, Kuopion ja Oulun seuduille. Osansa myönteisestä kasvusta ovat saaneet myös eräät matkailun, kaivostoiminnan ja loma-asumisen kunnat sekä eräät vahvat teollisuuspaikkakunnat.

Kunnan ulkoiset paineet kuntajakoselvityksiin ja kuntaliitoksiin ovat tulleet ennen muuta valtiovallan taholta, naapurikunnasta, tiedotusvälineiltä ja elinkeinoelämältä. Valtiovallan taholta tuleva paine konkretisoituu ennen muuta uuden lainsäädännön välityksellä. Tiedotusvälineet ja elinkeinoelämä asettuvat sisäisten ja ulkoisten paineiden rajapintaan. Paikalliset tiedotusvälineet ja paikallinen elinkeinoelämä synnyttävät yleensä sisäisiä painetekijöitä. Vastaavasti seudulliset, maakunnalliset ja valtakunnalliset tiedotusvälineet ja elinkeinoelämä luovat ulkoisia paineita.

Kuntien keskinäiset yhteistyösuhteet vaikuttavat oleellisesti siihen, miten kunnissa suhtaudutaan kuntaliitoksen selvittämiseen. Kuntien väliset yhteistyön rakenteet ja kulttuuri ovat muodostuneet vuosikymmenten saatossa. Ne vaikuttavat ennakkointiin siitä, ajaako kuntaliitoksen jälkeinen uusi kunta ja sen päättäjät riittävän tasavertaisesti koko kunnan alueen etua, elinvoimaa ja hyvinvointia. Kuntaliitos on nähty näissä tilanteissa usein mahdollisuutena purkaa hallinnollisesti raskaita yhteistyörakenteita ja kohdentaa kehittämisresursseja entistä vaikuttavammin. Aikaisemmat kuntien yhteistyön huonot kokemukset voivat häiritä jopa vuosikymmenien ajan kuntarakenteita koskevaa harkintaa.

Vuorovaikutuksen historian lisäksi myös aluerakenne vaikuttaa kuntaliitospaineisiin. Kunnan suuresta pinta-alasta aiheutuvat pitkät etäisyydet naapurikuntiin vähentävät yleisesti kunnan sisäistä ja ulkoista painetta kuntaliitokseen. Siksi ei ole sattumaa, että esimerkiksi Inarissa, Pudasjärvellä ja Kuusamossa ei ole tehty yhtäkään kuntaliitosta vuosina 1947–2017.

Jyväskylän kaupungilla ja Jyväskylän maalaiskunnalla oli pitkä yhteinen taival reikäleipäkuntina ja monien kuntajakoselvitysten ja osa-alueellisten tekijöinä. 1900-luvun ensimmäinen osa-alueellisuus tehtiin jo vuonna 1914 eli lähes sata vuotta ennen kuin kunnat lopulta yhdistyivät vuonna 2009. Sisäinen paine kuntarakenteen eheyttämiseen kasvoi vuosikymmenten kuluessa. Yhdyskuntarakenne muodostui kuntien raja-alueilla hyvin vahvasti yhteiseksi, vaikka niiden maankäytöstä ja kaavoituksesta päätettiin kahdessa eri kunnassa. Vieläkin merkittävämmäksi paineeksi nähtiin toimintaympäristön yhteiset haasteet, sillä kasvuseudun elinvoiman ja kilpailukykyyn voimistaminen vaati yhteistä päätöksentekoa, johtamista ja resursseja. Seudulla oli toimiva kuntien yhteinen kehittämisskeskus Jykes. Vuosituhannen alussa yritettiin parantaa seudun kehittämistä kuntien yhteisellä sopimuksella, verkostokaupunkihankkeella, jolla koottiin mukaan yhteiseen alueelliseen kehittämiseen julkisten toimijoiden lisäksi elinkeinoelämä ja kolmas sektori. Verkostomaisen toiminnan onnistumisesta huolimatta nähtiin, ettei kuntien kehittämistavoitteet ja -panokset olleet riittävän samansuuntaisia. Jyväskylän kaupunki ja Jyväskylän maalaiskunta selvittivät myös mahdollisuutta yhteiseen palvelutuotannon hallintoon. Esitetyt hallintomallit nähtiin kuitenkin liian ”raskaina” ja siksi päädyttiin reikäleipäasetelman purkamiseen ja kuntaliitokseen vuonna 2009.

Esimerkkinä ulkoisista paineista valtio vaikuttaa kuntiin säätämällä kuntien tehtävistä, rahoituksesta ja kuntajakolainsäädännöstä. Kataisen hallituksen kuntarakennemuutostuksessa valtion rooli muutospaineen luojana korostui selvitysvelvollisuuden ja pakkoliitoskeskustelujen kautta. Valtion pakottavuus on ollut yleisesti suurin ns. kriisikuntaliitoksissa. Vuosina 2015–2017 on kuntarakennelain (478/2013) 18 pykälän mukaisesti ollut mahdollista liittää talouden kriisikunta vastoin tahtoaan toiseen kuntaan. Sipilän hallituksen aikana päivitetty kuntarakennelaki on edelleen säilyttänyt mahdollisuuden pakottaa kriisikunnan kuntaliitokseen. Kynnys pakkoliitokseen on korkea ja se ylitetään yleensä vasta siinä vaiheessa, kun kriisikunta on ollut useamman kerran arviointimenettelyssä. Kunnat ovat näissä tilanteissa voineet tehdä myös vapaaehtoisia kuntaliitoksia. ARTTU2-kunta

Kurikasta tuli talouden kriisikunnaksi joutuneen Jalasjärven kuntaliitoskumppani vuonna 2016, kun Jalasjärvi ei halunnut liittyä itseään suuremman Seinäjoen kanssa, vaan halusi kumppaniksi Kurikan.

Jos ulkoiset kuntaliitospaineet kasvavat merkittävästi, niillä on taipumusta lisätä pienemmässä kunnassa vastustusta osallistua kuntajakoselvitykseen. Tuosta ilmiöstä on jo vuosikymmenien kokemus naapurikunnan taholta tulevista paineista ja lyhytaikaisempi kokemus valtiovallan suunnasta tulevista paineista. Usein mielipiteet kunnan ryhtymisestä kuntajakoselvitykseen polarisoituvat sekä vahvoin kannattajiin että vahvoin vastustajiin. Tasaväkisessä tilanteessa ratkaisijan rooliin nousevat usein sellaiset arvostusta nauttivat henkilöt, joilla ei ole voimakkaita mielipiteitä yhdistymisen puolesta eikä vastaan. Usein he päätyvät sille kannalle, että selvityksen avulla on mahdollista saada hyödyllistä lisätietoa käytävään kuntaliitoskeskusteluun (Koski ym. 2013, 56).

Toimintaympäristö

Kunnan toimintaympäristön äkillinen heikkeneminen on yleensä kasvattanut tarvetta selvittää kuntaliitoksen mahdollisuutta ja vastaavasti toimintaympäristön koheneminen on vähentänyt tuota tarvetta. Alueen suurin kunta on yleensä ollut tärkeässä roolissa ja sen tilanne on vaikuttanut myös naapurikuntien käyttäytymiseen. Mikäli suurimman kunnan toimintaympäristö on jostakin syystä heikentynyt, niin yleensä silloin naapurikuntien kiinnostus kuntajakoselvitystä kohtaan on vähentynyt. Taustalla on tavallisesti vaikuttanut pelko siitä, että keskuskunnan toimintaympäristön heikkeneminen merkitsisi kuntaliitostilanteessa niukkuuden jakamista kunnan reuna-alueille.

Kuntajakoselvityksen yhtenä keskeisenä tehtävänä on ennakoita kuntien toimintaympäristön tulevaisuutta. Niissä kuntajakoselvityksissä, jotka tehtiin ennen vuotta 2007 käynnistettyä Paras-uudistusta, sovellettiin yleensä mekaanista rutiiniyhdistymisen toimintamallia ja silloin uuden kunnan suunnitelma oli tavallisesti hyvin tekninen eikä pitänyt sisällään suuria muutostavoitteita. Kun mekaanisessa rutiiniyhdistymisessä muutostarpeet nähtiin yleensä pieniksi ja yhdistymisestä koituvat edut ja haitat paljolti automaattisiksi, se ei kannustanut juurikaan uuden kunnan tulevaisuuden suunnitteluun (Koski ym. 2013, 63–64).

Nykyisen toimintaympäristön tarkastelusta alettiin siirtyä yhä pidemmälle tulevaisuuden tarkasteluun vuoden 2006 tietämillä, kun kuntajakoselvityksissä ja yhdistymissopimuksessa alettiin korostaa strategista lähestymistapaa. Sitä kuvasi osaltaan Kuntien strategisen yhdistymisen (KSY) projektin käynnistäminen Kuntaliitossa vuonna 2006 (Koski ym. 2013, 62).

Tulevaisuuden toimintaympäristön ennakoitiin liittyä aina riski siitä, että toimintaympäristö muuttuu toisin kuin mitä ennalla oletetaan. Vuoden 2009 kuntaliitoksiin tähtäävissä selvityksissä vuosina 2006, 2007 ja alkuvuonna 2008 ei osattu ennakoita talouden nousukauden jyrkkää maailmanlaajuista pudotusta. ARTTU2-kunnista kymmenen kunnan Salon seudun kuntajakoselvitys oli tästä hyvä esimerkki. Positiiviset talouden näkymät selvitysvaiheessa rohkaisivat selvityskuntia kirjaamaan yhdis-

tymissopimuksiin monia sellaisia toimenpiteitä, joiden toteuttaminen osoittautui taantumana aikana vaikeaksi. Vuoden 2009 kokemukset opettivat kuntia jättämään jatkossa strategista liikumavaraa yhdistymisselvityksiin ja yhdistymissopimuksiin siltä varalta, että kuntien toimintaympäristössä tapahtuisi äkillisiä muutoksia.

Kuntien talouden merkitys alkoi korostua vuoden 2008 syksyllä käynnistyneen laman jälkeen ja siksi kuntien talouden ennakoinnista on tullut entistä tärkeämpi työväline kuntajakoselvityksiin. Samassa yhteydessä on kiinnitetty entistä enemmän huomiota sen arvioimiseen, onko yksittäisen kunnan taloudellinen tilanne ollut jo niin heikko, että edellytykset kuntien yhdistymiselle on menetetty. Varsinkin pienen kunnan osalta on aina ollut tärkeää suhteuttaa kunnan talousluvut uuden kunnan talouteen. Esimerkiksi ARTTU2-kunnista Oulun monikuntaliitoksessa vuonna 2013 oli mukana taloudellisissa vaikeuksissa painiskeleva Yli-li, jonka osuus uuden Oulun taloudesta oli vain noin kaksi prosenttia. Näin ollen Yli-lin asukaskohtaisen velan määrällä oli käytännössä hyvin pieni vaikutus uuden Oulun talouteen (Koski ym. 2013, 62).

Jos kuntien toimintaympäristössä tapahtuu kuntaliitoksen toimeenpanon aikana merkittäviä muutoksia, on tärkeää pyrkiä tunnistamaan, mitkä niistä ovat peräisin toimintaympäristön muutoksista ja mitkä kuntaliitoksen aiheuttamista muutoksista. Niiden erottaminen toisistaan on usein hankalaa. Huomioitavaa on myös se, että toimintaympäristön heikkenemisestä huolimatta voidaan havaita kuntaliitoksen luoneen uutta kehittämispotentiaalia. Sen avulla on voitu vähentää toimintaympäristössä tapahtuneita kielteisiä seurausvaikutuksia, vaikka niiden tieteellinen todistaminen on useimmiten hyvin hankalaa.

Toimintaympäristö on yleensä hyvin merkittävä vaikuttaja kuntaliitoksessa. Toimintaympäristön tekijät (esim. sijainti maassa ja maakunnassa, väestömuutos ja -rakenne, elinkeinoelämä ja yritykset) vaikuttavat ratkaisevasti siihen, miten kunta menestyy. Kunnan johtaminen ja toiminnan organisointi sekä tarkoituksenmukainen kuntarakenteen alueella ovat merkittäviä tekijöitä, koska niiden avulla toimintaympäristön antamat mahdollisuudet otetaan mahdollisimman tehokkaasti käyttöön. Luontevalla kuntarakennemuutoksella on mahdollista kasvattaa kunta yksittäisiä kuntia voimakkaammaksi toimijaksi ja valtakunnalliseksi vaikuttajaksi.

Hyödyt ja haitat

Kuntaliitosselvitysten aikana nousee vahvasti keskusteluihin pohdinnat yhdistymisen hyöty- ja haittavaikutuksista. Kuntaliitosten vaikutuksia on pyritty selvittämään lukuisilla tutkimuksilla, mutta tyhjentäviä vastauksia on ollut vaikea löytää. Meillä on tiedossa ainakin kuusi sellaista tekijää, jotka vaikeuttavat kuntaliitosten vaikutusten mittaamista (Koski ym. 2013, 80):

1. Liitospäätöksen ajankohta. Sekä toimintaympäristö että kuntaliitokset ovat muuttuneet 2000-luvun aikana. Vuosien 2007–2017 tarkastelu osoittaa, että kuntaliitoksen ajankohdalla on merkitystä. Ajankohdalla on merkitystä myös siinä, millaisessa tilanteessa turvaututaan toteuttamaan kuntalii-

- tos. Esimerkiksi hyvissä ajoin toteutetussa kuntaliitoksessa korostuu uuden kunnan tulevaisuuden luominen, kun taas hyvin myöhään jätetyssä pelastavassa kuntaliitoksessa korostuu vanhan kunnan selviytyminen (Koski ym. 2013, 88). On selvää, että liitoksen tyyppi vaikuttaa oleellisesti siihen, millaisiin vaikutuksiin sillä pyritään ja millaisia tuloksia sillä on mahdollista saavuttaa.
2. Muutoksen suuruus ja tavoitteet. Kahden pienen kunnan liitos synnyttää yleensä vain pienen muutoksen. Vastaavasti suuren kaupunkiseudun kuntien strateginen monikuntaliitos synnyttää tavallista paljon suuremman muutoksen. Siten myös kuntaliitokselle asetetut tavoitteet vaihtelevat merkittävästi. Näkemys siitä, että kuntaliitoksen ensisijaisena tavoitteena olisi taloudellisten säästöjen aikaansaaminen, on käytännöllä vieras.
 3. Kehittämispotentiaalin suuruus. Tapauskohtaisesti voi olla suuria eroja siinä kehittämispotentiaalin määrässä, joka on mahdollista vapauttaa kuntaliitoksen avulla (Meklin ja Pekola-Sjöblom 2012, 61). Jos kehittämispotentiaalia on vain vähän ja jos liittyvä kunta on talouden kriisikunta ja väestömäärällä mitattuna lähestulkoon kuntaliitoskumppaninsa suuruinen, on kuntaliitoksella varsin vaikea synnyttää suuria hyötyjä (vrt. Antila ym. 2015, 13).
 4. Kuntaliitoksen toteuttaminen. Johtamisella ja toteutuksella on kuntaliitoksessa korostunut merkitys. Sen vuoksi ei voida olettaa, että kuntaliitoksen edut ja haitat olisivat automaattisia. Strategisissa kuntaliitoksissa edellytetäänkin yhdistymisen tavoitteiden lisäksi muutoksen johtamiseen vaadittavat resurssit ja organisoituminen. Vaikutusten toteuttaminen edellyttää kuitenkin aina organisaation sisäisen asian- tuntijavalmistelun, kuntaliitosstrategiaa noudattavan päätöksenteon ja toimeenpanon.
 5. Kuntaliitoksen vaikutusten erottaminen muista vaikutuksista. Kuntaliitoksen jälkeen on vaikea simuloida ja vertailla sellaista tilannetta, jossa kunnat olisivat jatkaneet erillisinä kuntina, sillä konkreettinen vertailupohja katoaa. Samanlainen vertailuvaikeus tulee eteen myös silloin, jos kuntaliitos kariutuu. Vaikutusten arviointia on pyritty helpottamaan muun muassa vertailemalla samanlaisessa toimintaympäristössä olleita kuntaliitoskuntia ja ei-kuntaliitoskuntia keskenään. Kuntaliitoksen vaikutuksiksi voidaan tunnistaa myös sellaisia asioita, jotka ovat tapahtuneet jo ennen kuntien yhdistymistä, mutta niiden vaikutukset tulevat esille vasta yhdistymisen jälkeen.
 6. Tarkastelun aikajänteen pituus. Kuntaliitoksen vaikutukset riippuvat ajasta ja siksi valitun tarkasteluajankänteen pituudella on vaikutusta tuloksiin. Monet kuntaliitoksen vaikutukset näkyvät konkreettisesti vasta pitkällä aikavälillä eli yli kymmenen vuoden kuluttua. Nämä edut ja haitat saadaan paremmin esille kuin mitä ensimmäisten kuukausien vaikutukset. Yleisesti ottaen on todettu, että kuntaliitoksen hyödyt syntyvät pidemmällä ja kuntaliitoksen haitat lyhyemmällä aikavälillä (Meklin ja Pekola-Sjöblom 2012, 61). Esimerkiksi ARTTU2-kunnista Turku oli mukana kolmessa kuntaliitoksessa jo 1960- ja 1970-luvulla (Maaria 1967, Kakskerta 1968 ja Paattinen 1973). Kun noista liitoksista on kulunut jo yli 45 vuotta, ei yhdistymisiä enää muistella eikä niiden hyötyjä ja haittoja arvioida. Pelkästään kuntien tehtäväkenttä ja organisaatiot ovat muuttuneet niin paljon 1970-luvulta, että kun-

taliitoksen vaikutuksia on hankala erottaa muista toiminnan ja toimintaympäristön muutosvaikutuksista.

Kuntaliitoksen vaikutuksiakaan ei voida aina luokitella selkeästi hyviin ja huonoihin vaan arvioinnissa on tunnistettava vaikutusten monitahoisuus. Jotkut kuntalaiset voivat kokea esimerkiksi byrokratian lisääntyneen ja prosessien jähmettyneen, kun taas toisten mielestä toimintatapoja on voitu yhtenäistää sekä lisätä toimintavarmuutta ja kuntalaisten tasa-arvoista kohtelua. Näkökantaan vaikuttavat myös henkilökohtaiset arvopainotukset.

Arvioinnit

Kuntaliitosten toteutuksen parantamiseksi on hyödyllistä ottaa avuksi etukäteinen, reaaliaikainen ja jälkikäteinen arviointi. Näiden kaikkien kolmen arviointitavan avulla voidaan ohjata kuntaliitosprosessia määrätietoisesti haluttuun suuntaan. Selvitysvaiheeseen soveltuu etukäteinen arviointi, sillä siinä vaiheessa pyritään ennakoimaan prosessin vaikutuksia tulevaisuuteen. Liitoksen valmisteluun ja toimeenpanoon sopii puolestaan erinomaisesti reaaliaikainen arviointi, koska arvioinnin tuloksia voidaan käyttää tehokkaasti hyväksi prosessin ohjaamisessa. Jälkikäteen tehtävässä arvioinnissa voidaan tarkastella yhdessä kaikkia yhdistymisprosessin vaiheita ja tehdä niiden perusteella johtopäätöksiä ja suosituksia tulevaisuuteen ja todentaa yhdistymisen konkreettisia vaikutuksia.

Ennakoiva ja reaaliaikainen arviointi on hyödyllinen apuväline muutoksen johtamisessa ja kuntaliitokseen liittyvien riskien hallinnassa. ARTTU2-kunnista esimerkkinä voidaan mainita Oulun monikuntaliitoksen valmistelun ja toteutuksen reaaliaikainen arviointi. Se antaa hyvän työvälineen oikean kurssin varmistamiselle etenkin sellaisessa kuntaliitoksessa, jossa on mukana useita kuntia ja yhdistymiselle on asetettu konkreettisia tavoitteita. Ne edellyttävät uuden kunnan päättäjiltä ja johdolta hyvää sitoutumista ja määrätietoista muutoksen johtamista. Jokainen kuntaliitos on joka tapauksessa lähtökohdiltaan ja ”hengeltään” erilainen. Tämän vuoksi onkin mietittävä kussakin tilanteessa erikseen, kuinka jämeriä arviointityökaluja tarvitaan. Myös Hollolan ja Hämeenkyrön vuoden 2016 kuntaliitoksessa päädyttiin käyttämään reaaliaikaista arviointia ja tämä kirjattiin myös yhdistymissopimukseen.

Kokemusoppiminen

Kuntien kokemukset ja tutkijoiden tekemät tutkimukset kuntajakoselvityksistä ja kuntaliitoksista ovat lisääntyneet tuntuvasti vuosina 2007–2017. Kuntiin on kertynyt laaja paikallistason tietämys ja kokemus kuntaliitoksiin liittyvien muutosten johtamisesta. Erityisesti vuoden 2009 kuntaliitospiikki ja sen jälkeinen toteutusvaihe oli erittäin hyödyllinen kausi kuntaliitoskokemusten kartuttamisessa. ARTTU2-kunnista Mikkeli on osallistunut 2000-luvulla kolmeen kuntaliitokseen ja Kurikka, Lappeenranta, Oulu sekä Vöyri ovat olleet mukana kahdessa kuntaliitoksessa. Nämä kunnat ovat voineet ottaa omista kokemuksista opiksi ja käyttää sitä hyödyksi seuraavissa liitoksissa.

Esimerkiksi ARTTU2-kunnista Salo ja Oulu olivat mukana muutoksen johtamiseen liittyvien oppien kartoituksessa (ks. Asikai-

nen, Antila & Tuimala 2015). Näiden kokemosoppien mukaan vaikuttava muutosjohtajuus edellyttää suunnitelmallista valmistelua ja aikataulutusta sekä seurantaa ja poikkeamiin reagoitua. Valmisteluvaiheen organisaatiossa edellytetään selkeitä vastuita, joissa huomioidaan sekä kokonaisuuden että valmisteluryhmien koordinointi. Tärkeää on panostaa oikea-aikaiseen ja säännölliseen sisäiseen ja ulkoiseen viestintään. Kuntaliitoksen jälkeen on huolehdittava luottamuksen säilymisestä varaamalla riittävästi aikaa vuorovaikutukselle. Jotta muutoksessa vapautuvia resursseja voitaisiin hyödyntää, edellytetään yhteistä näkemystä nykytilasta ja siitä, mihin tulevaisuudessa pitää panostaa. Toimintakulttuurin rakentumiselle ja tavoitteiden toteutumiselle on varattava riittävästi aikaa ja samalla on tuotava näkyväksi jo tehdyt toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Usein kuntaliitoksissa riskinä nähdään byrokratian lisääntyminen. Siksi onkin olennaista, että toimintatavoissa ja esimiestyön organisoimisessa pyritään varmistamaan ketteryys hyödyntäen muutoksen tarjoamaa mahdollisuutta. Tämä on voinut tarkoittaa esimerkiksi tehtävien delegointia alueellisille lähipalveluyksiköille ja esimiehille.

Suomessa toteutetut 2000-luvun kuntajakoselvitykset ja kuntaliitokset ovat tuottaneet paljon sellaista tietoa, josta voidaan ottaa opiksi myös muissa suurissa rakennemuutoksissa. Tosin maakunta- ja sote-uudistus tulee olemaan merkittävästi suurempi muutosprosessi kuin mitä 2000-luvun kuntaliitokset. On todennäköistä, että esimerkiksi maakunta- ja sote-uudistuksen hyötyjen ja haittojen mittaamisessa törmätään pitkälti niihin samoihin vaikeuksiin kuin mitä kuntaliitoksissa.

Villi kortti

Kuntapolitiikan painopiste näyttää olevan siirtymässä maakunta- ja sote-uudistuksen toteutukseen. Tällä hetkellä (toukokuussa 2018) vaikuttaa siltä, että kuntaliitokset jäävät ainakin joksikin aikaa sivummalle. Lähivuodet tulevat näyttämään, miten tilanne muuttuu 2020- ja 2030-luvulla. Ratkaisevaa on se, miten maakunta- ja sote-uudistus onnistuu ja millaisia vaikutuksia sillä on kuntien kuntaliitoksiin. Koska vaikutukset saattavat olla hyvin moninaisia, maakunta- ja sote-uudistusta voidaan hyvällä syyllä pitää villinä korttina, joka tulee vaikuttamaan olennaisesti siihen, mitä jatkossa tapahtuu kuntajakoselvitysten ja kuntaliitosten rintamalla.

Mahdollisen maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset kuntiin tulevat vaihtelevaan sekä alueittain että kunnittain. Viime vuosikymmeninä varsinkin pienten kuntien palvelujen tuottamisen rooli on kaventunut, mutta järjestämisen valta ja vastuu on kuitenkin säilynyt. Monet pienet kunnat ovat jo siirtäneet terveyspalvelut ja monelta osin myös sosiaalipalvelut kuntien yhteistoiminta-alueille tai yksityisille yrityksille. Erityisesti erikoissairaanhoidon kustannusten vuosittaiset vaihtelut ovat olleet vaikeita ennakoita, joten siirtyminen ”maakuntasoteen” tulee helpottamaan kuntatalouden ennakoinnista. Suurimmassa ARTTU2-kaupungeissa eli Espoossa, Tampereella, Vantaalla, Oulussa, Turussa ja Jyväskylässä työttömyys, maahanmuutto ja segregoituminen ovat korostuneet ja kaupungit ovat tarjonneet horisontaalisia, elämänvaiheen kokonaistilanteen edellyttämiä palveluita. Tämä horisontaalinen integraatio uhkaa hajota ja sitä joudutaan jatkossa rakentamaan kahden erillisen organisaation

rajapinnalle.

Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan käsite kehitettiin 2000-luvun alussa Suomen Kuntaliiton ja sen tytäryhtiön Efektian yhteistyönä. Käsite hahmotti ja systematisoi kunnan kokonaisuuden ja sen viisi eri ulottuvuutta (kuvio 9). Tulevissa muutoksissa elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan kokonaisuus supistuu ja sen eri elementtien suhteet muuttuvat. Muutokset kohdistuvat eri kokoihin ja maan eri osissa sijaitseviin hyvin eri tavalla. Yleistäen voisi todeta, että suurissa kaupungeissa epäillään muutosten negatiivisia vaikutuksia elinvoimaan ja investointeihin, kun toisaalta pienissä kunnissa odotetaan myönteisiä vaikutuksia toimintakykyyn ja talouteen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtämistä kunnilta maakunnalle onkin pidetty kuntien elinvoimaa ja toimintakykyä kohentavana tekijänä. Tätä kuvastaa osaltaan myös korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2016 tekemä ratkaisu (KHO 2016: 187), jolla se kumosi valtioneuvoston päätöksen talouden kriisikunta Rääkkylän ja Kiteen kaupungin pakkokuntaliitoksesta. KHO:n perusteli kumoavaa ratkaisua erityisesti sillä, että sote- ja maakuntauudistuksen toteutuessa Rääkkylän kunnalle tulisi paremmat edellytykset jatkaa itsenäisenä kuntana.

Toisaalta sote- ja maakuntauudistus voi myös heikentää etenkin maakunnan reuna-alueiden kuntien elinvoimaa, mikäli tämä johtaa palveluverkon voimakkaaseen keskittymiseen. Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan näkökulmasta maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuminen puolittaisi kunnan palvelut ja talouden. Esimerkiksi kunnan elinvoimaa tukevien tai korjausvelan hallintaan pyrkivien investointien rahoitus voi muuttua haasteelliseksi. Muutoksen jälkeen kuntatalouden resursseista noin kaksi kolmasosaa kohdistuu kasvatukseen ja opetuspalveluihin.



Kuvio 9. Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan ulottuvuudet (Asikainen 2007).

Paikallisen edustuksellisen demokratian vaikutuspiiri kaventuu ja ammatillisen johtamisen vaatimukset muuttuvat. Jatkossa kuntien johtamisessa korostuvat entistä enemmän edunvalvonta ja verkostojen johtaminen.

Valtion vastuu

Valtion kuntarakennepolitiikalla ja siihen liittyvillä tukitoimilla on ollut selvä vaikutus siihen, kuinka aktiivisesti kuntajakoselvityksiä on tehty ja kuinka paljon kuntaliitoksia on toteutettu. Perustuslain mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Näin olleen valtioneuvostolla ja eduskunnalla on valta ja vastuu Suomen kuntarakenteen tarkoituksenmukaisuudesta. Kuntarakennelaisa todetaan, että asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten Suomi jakaantuu kuntiin ja sen muuttamisesta säädetään lailla. Lainsäädännön velvoittamana valtiolla on jatkossakin vastuu kuntarakenteen toimivuudesta ja sen muutostarpeisiin vaikuttamisesta.

Pelkät valtion toimenpiteet ja vaikuttaminen eivät kuitenkaan riitä, sillä itsehallinnolliset kunnat ovat nykyisen käytännön mukaisesti varsin itsenäisesti tehneet ratkaisuja kuntaliitoksista. Kuntien yhdistymisavustuksissa kantavana periaatteena on tähän saakka ollut, että valtio osallistuu yhdistymisen aiheuttamien fuusiokustannusten kattamiseen. Tällä hetkellä tästä menettelystä ollaan ainakin tilapäisesti luovuttu, sillä valtio ei nykyisen käytännön mukaan kannusta kuntia rahallisesti yhdistymisiin.

Mikäli maassamme haluttaisiin saada aikaan kolmas suuri kuntaliitosaalto, se edellyttäisi valtion vastuullista aktiivisuutta. Tämän raportin luvussa neljä on hahmoteltu kuntien lukumäärän muutoksen viisi kehityspolku vuoteen 2040. Niistä kolme (3, 4 ja 5) edellyttäisivät valtion merkittävää aktiivisuutta. Vain vähittäisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolku voisi olla mahdollinen ilman hallituksen aktiivisuutta. Jyrkästi vähenevän kuntamäärän kehityspolku ja varsinkin dramaattisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolku olisivat tuskin mitenkään mahdollisia ilman valtion kannustavia yhdistymisavustuksia ja velvoittavaa ”perälautaa”.

On luonnollista, että niissä ARTTU2-kunnissa, joissa on jo 2000-luvulla toteutettu merkittävä kuntarakenteen uudistus, ei ole tällä hetkellä samanlaista pakottavaa tarvetta muuttaa kuntarakennetta kuin aikaisemmin. ARTTU2-kunnista ainakin Hämeenlinna, Kokkola, Lappeenranta, Mikkeli, Oulu ja Salo kuuluvat tuohon kuntaryhmään. Osa ARTTU2-kunnista on sellaisia, joita voi uhatta jonkin suuremman naapurikunnan paine ryhtyä selvittämään kuntaliitosta. Tällä hetkellä (keväällä 2018) on kuitenkin käynnissä vain yksi ARTTU2-kuntien kuntajakoselvitys, kun Vaasa ja Mustasaari selvittävät reikäleipäliitoksen mahdollisuutta.

Lähteet

Antila, Anni, Jarmo Asikainen ja Arto Koski (2015). Kriisikuntien kuntaliitokset ja ehdotukset niiden kehittämiseksi. Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Asikainen, Jarmo (2007). Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan kuntajaon muuttaminen. Erityisen selvityksen raportti 14.12.2007.

Asikainen, Jarmo, Anni Antila ja Aija Tuimala (2015). Hyvällä johtamisella hallittu muutos. Arviointi lähipalveluista muuttuvissa rakenteissa. Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Asikainen, Jarmo ja Arto Koski (2013). Kuinka teemme onnistuneen kuntaliitoksen. Teoksessa Valtuutetun käsikirja 2013-2017. KAKS julkaisu).

Haveri, Arto, Elina Laamanen ja Kaija Majoinen (2003). Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Acta nro 155. Suomen Kuntaliitto.

Meklin, Pentti ja Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) (2012). Parasta Artun mitalla II. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23. Acta nro 242. Suomen Kuntaliitto.

Koski, Arto, Anni Kyösti ja Jaana Halonen (2013). Opittavaa kuntaliitosprosesseista. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitostodokumenteista. Suomen Kuntaliitto.

SCB 2016. Ändringar i kommunindelningen efter 1974. Statistiska centralbyrån 2016-06-03. <https://www.scb.se/contentassets/6a74a52b28994e2bbe23dcdd6754987c/kommunandringar1974-.pdf>

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

Stenvall, Jari, Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala, Petri Virtanen ja Kari Kuoppala (2015). Kunnat ajopuina - koskesta sumaan. Vuosina 2011-2014 kuntiin kohdistuneiden uudistusprosessien arviointi. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 1. Acta nro 258. Suomen Kuntaliitto.

Valli-Lintu, Auli (2017). Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu. Kunnallisalan kehittämissäätö.

Haastattelut:

Pauli Partanen, Jyväskylän kaupunki (kv:n pj. - 2017, Jyväskylän mlk:n kv:n pj. - 2008) 18.12.2017

Päivi Rahkonen, Hollolan kunta (kunnanjohtaja) 21.12.2017

Seppo Kässi, Kokkolan kaupunki (strategiajohtaja - 2015) 27.12.2017

Seppo Juntti, Salon kaupunki (talusjohtaja) 27.12.2017

Markku Aholainen, Mikkelin kaupunki (valtuuston pj.) 11.01.2018

Risto Kortelainen, Jyväskylän kaupunki (muutosjohtaja - 2015, Turun kuntajakoselvittäjä) 02.01.2018

Simo Paasilta, Salon kaupunki (hallituksen jäsen, Halikon kunnanjohtaja -2009) 05.02.2018

Liite 1. ARTTU2-tutkimuskuntien kuntajakoselvitykset vuosina 2005–2017.

Nro	Selvityksen käynnistysvuosi	Selvitykseen osallistuneet kunnat. ARTTU2-kunnat lihavoituina. Selvityksestä vetäytyneet kunnat suluissa.	Lopputilanne: 1=Liitos hyväksyttiin, 0=Liitos kariutui	Kuntaliitoksen toteutusvuosi	Kuntien lkm:n vähennys
1	2005	Oulu ja Ylikiiminki	1	2009	1
2	2005	Mikkeli ja Haukivuori	1	2007	1
3	2005	Vöyri ja Maksamaa	1	2007	1
4	2005	Kankaanpää ja Siikainen	0		
5	2005	Kuusamo , Taivalkoski, Posio (ja Salla)	0		
6	2006	Jyväskylä ja Korpilahti	1	2009	1
7	2006	Salo , Halikko, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pertteli, Suomusjärvi ja Särkisalo	1	2009	9
8	2006	Dragsfjärd, Västanfjärd ja Kemiö = Kemiönsaari	1	2009	2
9	2006	Hämeenlinna , Hauho, Kalvola, Renko, Tuulos, Lammi (ja Hattula)	1	2009	5
10	2006	Parkano ja Kihniö	0		
11	2006	Nivala ja Kärsämäki	0		
12	2006	Tammisaari, Pohja, Karjaa (Inkoo ja Hanko) = Raasepori	1	2009	2
13	2007	Lappeenranta ja Joutseno	1	2009	1
14	2007	Kokkola , Kälviä, Lohtaja ja Ullava	1	2009	3
15	2007	Jyväskylä ja Jyväskylän mlk	1	2009	1
16	2007	Kurikka ja Jurva	1	2009	1
17	2007	Oulu , Yli-li (ja Haukipudas)	1		
18	2007	Liperi ja Outokumpu	0		
19	2007	Nivala ja Kärsämäki	0		
20	2007	Kuusamo , Taivalkoski, Posio (ja Salla)	0		
21	2008	Lappeenranta ja Ylämaa	1	2010	1
22	2008	Lahti, Hartola, Hollola , Hämeenkoski, Kärkölä, Nastola ja Padasjoki	0		
23	2008	Raisio ja Rusko	0		
24	2009	Vöyri-Maksamaa ja Oravainen	1	2011	1
25	2009	Kotka ja Pyhtää	0		
26	2009	Oulu , Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo, Yli-li (ja Muhos)	1	2013	4
27	2010	Vaasa ja Vähäkyrö	1		1
28	2010	Raisio ja Rusko	0		
29	2010	Tornio , Kemi, Keminmaa, Simo, Tervola	0		
30	2010	Lahti, Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola , Hämeenkoski, Kärkölä, Nastola ja Padasjoki	0		
31	2010	Kankaanpää , Parkano , Jämijärvi ja Honkajoki	0		
32	2011	Mikkeli , Ristiina ja Suomenniemi	1	2013	2
33	2011	Vaasa , Vähäkyrö (ja Mustasaari)	1	2013	1
34	2011	Kurikka ja Teuva	0		
35	2011	Kotka ja Pyhtää	0		
36	2013	Kurikka ja Jalasjärvi	1	2016	1
37	2013	Kankaanpää ja Jämijärvi	0		
38	2013	Tampere , Kangasala, Lempäälä , Nokia, Orivesi, Pirkkala, Vesilahti ja Ylöjärvi	0		
39	2013	Kemiönsaari ja Parainen	0		
40	2013	Järvenpää, Mäntsälä ja Pornainen (Hyvinkää, Kerava, Nurmijärvi, Sipoo ja Tuusula)	0		
41	2013	Espoo , Vihti, Kirkkonummi ja Kauniainen	0		
42	2013	Kotka , Hamina, Miehikkälä, Pyhtää ja Virolahti	0		

43	2013	Jyväskylä, Hankasalmi, Joutsa, Laukaa, Luhanka, Muurame, Petäjävesi , Toivakka ja Uurainen	0		
44	2013	Kankaanpää ja Honkajoki (Jämijärvi, Karvia, Lavia, Pomarkku ja Siikainen)	0		
45	2013	Helsinki, Kerava, Kirkkonummi, Espoo , Kauniainen, Sipoo , Tuusula, Vantaa ja Vihti	0		
46	2013	Porvoo, Askola , Lapinjärvi, Loviisa, Myrskylä, Pornainen ja Sipoo	0		
47	2013	Joensuu, Kontiolahti, Liperi , Outokumpu ja Polvijärvi	0		
48	2014	Hollola ja Hämeenkoski	1	2016	1
49	2014	Säkylä ja Köyliö	1	2016	1
50	2014	Pielavesi, Keitele , Tervo ja Vesanto	0		
51	2014	Kajaani, Hyrynsalmi, Kuhmo, Paltamo , Ristijärvi, Sotkamo ja Suomussalmi	0		
52	2014	Salo ja Somero	0		
53	2014	Aura, Masku, Naantali, Pöytyä, Taivassalo (Kaarina, Kustavi, Lieto, Mynämäki, Nousiainen, Paimio, Raisio , Rusko, Sauvo, Turku ja Vehmaa)	0		
54	2014	Huittinen, Köyliö, Säkylä ja Kokemäki	0		
55	2014	Hämeenlinna , Hattula ja Janakkala	0		
56	2014	Vaasa , Laihia, Maalahti, Isokyrö, Kaskinen, Korsnäs, Kristiinankaupunki, Mustasaari , Närpiö ja Vöyri	0		
57	2014	Keuruu , Multia ja Mänttä-Vilppula	0		
58	2014	Oulu , Lumijoki, Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Muhos ja Tyrnävä	0		
59	2014	Kemi ja Simo, Keminmaa, Tervola, Tornio , Ylitornio	0		
60	2014	Inari ja Utsjoki	0		
61	2014	Lappeenranta , Imatra, Lemi, Luumäki Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Savitaipale ja Taipalsaari	0		
62	2014	Kokkola , Halsua, Kaustinen, Kruunupyy, Lestijärvi, Perho Toholampi ja Veteli	0		
63	2014	Kankaanpää ja Lavia	0		
64	2014	Seinäjoki, Jalasjärvi ja Kurikka	0		
65	2015	Vimpeli , Alajärvi, Lappajärvi ja Evijärvi	0		
66	2017	Vaasa ja Mustasaari	Käynnissä		

Lähde: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/johtaminen-ja-kehittaminen/kuntaliitokset>

Liite 2. ARTTU2-tutkimuskuntien kuntaliitokset vuosina 2007–2017.

Kunta	Liitoskunnat	Liitoskunnat, lkm	Yhdistymisvuosi	Suurimman kunnan väestöosuus liitosalueesta	Liitosalueen asukasmäärä	Erityinen kuntajako-selvitys
Vöyri	Vöyri ja Maksamaa	2 kuntaa	2007	77 %	4 508	
Mikkeli	Mikkeli ja Haukivuori	2 kuntaa	2007	95 %	48 835	
Kemiönsaari	Dragsfjärd, Västansfjärd ja Kemiö	3 kuntaa	2009	44 %	7 303	
Salo	Salo, Halikko, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pertteli, Suomensjärvi ja Särkisalo	10 kuntaa	2009	48 %	54 777	x
Raasepori	Tammisaari, Pohja ja Karjaa	3 kuntaa	2009	58 %	25 258	
Jyväskylä	Jyväskylä ja Jyväskylän mlk, Korpilahti	3 kuntaa	2009	68 %	128 028	x
Hämeenlinna	Hämeenlinna, Hauho, Kalvola, Renko, Tuulos, Lammi	6 kuntaa	2009	74 %	66 106	
Kurikka	Kurikka ja Jurva	2 kuntaa	2009	77 %	18 912	
Kokkola	Kokkola, Kälviä, Lohtaja ja Ullava	4 kuntaa	2009	82 %	45 644	
Lappeenranta	Lappeenranta ja Joutseno	2 kuntaa	2009	85 %	70 313	
Oulu	Oulu ja Ylikiiminki	2 kuntaa	2009	97 %	137 061	
Lappeenranta	Lappeenranta ja Ylämaa	2 kuntaa	2010	98 %	71 826	
Vöyri	Vöyri-Maksamaa ja Oravainen	2 kuntaa	2011	67 %	6 689	
Oulu	Oulu, Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-Ii	5 kuntaa	2013	77 %	190 847	x
Mikkeli	Mikkeli, Ristiina ja Suomenniemi	3 kuntaa	2013	90 %	54 519	
Vaasa	Vaasa ja Vähäkyrö	2 kuntaa	2013	93 %	65 674	
Säkylä	Säkylä ja Köyliö	2 kuntaa	2016	63 %	7 070	
Kurikka	Kurikka ja Jalasjärvi	2 kuntaa	2016	64 %	21 734	
Hollola	Hollola ja Hämeenkoski	2 kuntaa	2016	91 %	23 915	x

ARTTU2-tutkimusohjelma

Kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten arviointitutkimusohjelma 2014–2018 eli ARTTU2 on useasta osaprojektista koostuva tutkimuskokonaisuus. Sen tavoitteena on tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa kuntia koskevien uudistusten ja kehittämistoiminnan vaikutuksista. Se selvittää, miten uudistukset ovat vaikuttaneet mm. kuntien palveluihin, talouteen, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstövoimavaroihin sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan.

Ohjelmassa on mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka edustavat erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilta Suomea. Tutkimuskunnat ovat Askola, Espoo, Hattula, Hirvensalmi, Hollola, Hämeenlinna, Inari, Jyväskylä, Kankaanpää, Keitele, Kemiönsaari, Keuruu, Kokkola, Kotka, Kurikka, Kuusamo, Lappeenranta, Lempäälä, Liperi, Mikkeli, Mustasaari, Nivala, Oulu, Paltamo, Parkano, Petäjävesi, Pudasjärvi, Raasepori, Raisio, Rautalampi, Salo, Sipoo, Säkyä, Tampere, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa, Vimpeli, Vöyri.

ARTTU2 on jatkoa vuosina 2008–2012 toteutetulle, vastaavantyyppiselle Paras-arviointitutkimusohjelmalle. Ohjelma on eri tutkimus- ja rahoittajatahojen yhteinen, ja sitä koordinoi Kuntaliitto.

Lisätietoja ARTTU2-tutkimusohjelmasta: www.kuntaliitto.fi/arttu2