

TALOUS

DEMOKRATIA

JOHTAMINEN

PALVELUT

KUNTALIITOKSET

ELINVOIMAPOLITIikka

ELINKEINOT

YHDYSKUNTARAKENNE

TYÖPAIKAT

MAANKÄYTTÖ

LIIKENNE

ASUMINEN

Arto Koski

Elinkeinot kuntaliitoksissa

Tutkimuksen näkökulmia

Sisältö

Esipuhe	3
Tiivistelmä	4
1 Selvityksen tausta	5
2 Selvitystehtävät	7
3 Keskeiset käsitteet	8
3.1 Elinkeinot ja elinkeinopolitiikka	8
3.2 Elinvoima ja elinvoimapolitiikka	8
3.3 Kuntaliitos ja kuntaliitostyypit	10
4 Kuntaliitoksen kytkennät elinvoimaan ja elinkeinoihin	11
4.1 Kunnan elinvoiman dynaamisuus	11
4.3 Kuntaliitoksen vaikutuksia elinkeinoihin ja yhdyskuntarakenteeseen	16
5 Kuntaliitos ja elinkeinot ajassa, paikassa ja muutoksessa	17
6 Kuntaliitosten ja elinkeinojen yhteiset tutkimusteemat	21
Lähteet	23

Tekijä: Arto Koski

ISBN 978-952-293-284-6 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2015

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14, PL 200, 00101 Helsinki

Puh. 09 7711, faksi 09 771 2291

www.kunnat.net

Esipuhe

Elinvoimaiset paikalliset ja alueelliset yhteisöt ja hyvinvoivat kuntalaiset on yksi Kuntaliiton kolmesta strategisesta painopisteestä. Tämä raportti on osa Kuntaliitossa toteutettavaa Elinvoiman eväät -kehittämiskokonaisuutta, jossa on yhdessä kuntien ja yliopistojen kanssa tutkittu ja kehitetty osaamista elinvoimavaikutusten tunnistamiseksi ja huomioon ottamiseksi kuntajohtamisessa.

Arto Koski on tässä työssä yhdistänyt kuntaliitoksista hankkimaansa kokemusta ja luonut viitekehysten kuntaliitosten elinvoimavaikutusten arvioinnille. Viitekehystään Koski havainnollistaa ajan, paikan ja muutoksen suuruuden kolmiolla, joka konkretisoi kuntaliitosten keskinäisiä eroja näillä kolmella ulottuvuudella. Hän luokittelee kuntaliitokset viiteen eri tyyppiin, joissa kussakin elinkeinopoliittisten painotusten rooli poikkeaa toisistaan.

Raportti ohjaa lukijaa tunnistamaan myös lähipalveluiden, lähidemokratian ja elinkeinotoiminnan välisiä yhteyksiä ja ottamaan ne huomioon päätöksenteossa.

Haluan kiittää Artoa tästä raportista ja toivon, että kuntaliitosten tutkijat tarttuisivat esiin nostettuihin jatkotutkimusteemoihin.

Jarkko Huovinen
projektipäällikkö
Suomen Kuntaliitto

Tiivistelmä

Tässä raportissa on lähtökohtana se viime vuosina vahvistusta saanut lähtökohta, että kuntaliitosten automaattisilla vaikutuksilla – sekä hyödyillä että haitoilla – on oletettua vähäisempi merkitys, ja vastaavasti kuntaliitosten käytännön toteutuksella on oletettua suurempi vaikutus kuntaliitoksen tuloksiin.

Kuntaliitosten ja elinkeinojen välisiä yhteyksiä on tutkittu vähän. Sen vuoksi meillä on niistä asioista paljon oletuksia ja vähän tutkittuja tuloksia. Tässäkin raportissa joudutaan etenemään monien olettamusten varassa. Tarkastelun teoreettiseksi viitekehykseksi valitaan Paanasen, Haverin ja Airaksisen vuonna 2014 kehittämä elinvoimajohtamisen dynaamisuuden näkökulma, joka tarjoaa uuden mielenkiintoisen lähestymistavan.

Ajalla, paikalla ja muutoksen suuruudella on kuntaliitosprosessissa merkitystä sille, millä tavoin kuntaliitoksen vaikutukset heijastuvat elinkeinoihin. Jos kunnat päätyvät kuntaliitokseen hyvissä ajoin, joko kehittävänä tai tehostavana liitoksena, ovat elinkeinoasiat yleensä hyvin esillä. Vastaavasti myöhään tehdyssä liitoksessa, joko pelastavassa tai pakottavassa kuntaliitoksessa elinkeinoasiat jäävät helposti taka-alalle ja liitoksesta tulee vain mekaaninen rutiiniliitos.

Kuntaliitosten ja elinkeinojen välisten vaikutusten tutkimiselle on tullut aivan erityinen tarve. Kuntaliitosten suuri määrä vuosina 2009–2013 ja elinkeinoelämän kovat rakennemuutokset, talouden hidas kasvu ja kiristynyt kuntien talous synnyttävät tarvetta elinkeinoelämän kehittämiseksi.

Tässä tutkimusraportissa nimetään kuusi sellaista kuntaliitosten ja elinkeinojen välistä aihealuetta, joiden tutkiminen olisi ajankohtaista ja tärkeää. Nämä teemat ovat hyvän kuntaimagon vahvistamiskeinot, kunnallisen byrokratian vähentämiskeinot, kehittämispotentiaalin paikallinen hyödyntäminen, elinkeinojen merkityksen mittaaminen erityyppisissä kuntaliitoksissa, elinkeinojen ja yhdyskuntarakenteen välisten kytkentöjen tunnistaminen ja elinkeinovaikutusten reaaliaikainen arvioiminen kuntaliitoksissa.

Talouden vaikean suhdannetilanteen vuoksi näyttää tällä hetkellä (II/2015) selvältä, että elinkeinoelämän merkitys tulee korostumaan ainakin niissä kuntaliitoksissa, jotka valmistellaan ja toteutetaan ennen 2020-luvun vaihdetta. Siitä syystä elinkeinopainotteisille kuntaliitostutkimuksille olisi juuri nyt tarvetta.

1 Selvityksen tausta

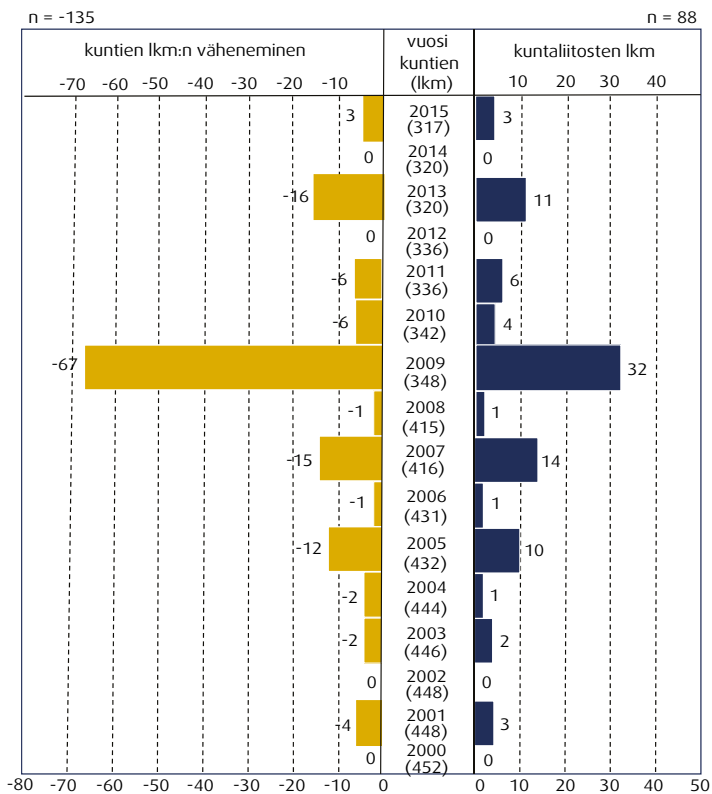
Suomessa on toteutettu vuosina 2000–2015 yhteensä 88 kuntaliitosta. Kuntien lukumäärä on vähentynyt noissa liitoksissa 135:llä (kuva 1). Kun Suomessa oli vuonna 2000 Ahvenanmaan kunnat (16) mukaan lukien 452 kuntaa, vuonna 2015 kuntia oli 30 prosenttia vähemmän eli 317.

Käynnissä olevasta valtakunnallisesta kuntarakenneuudistuksesta huolimatta vuonna 2015 toteutui ainoastaan Kuopion ja Maaningan vapaaehtoinen yhdistyminen ja Lavian ja Porin sekä Tarvasjoen ja Liedon pakkokuntaliitokset.

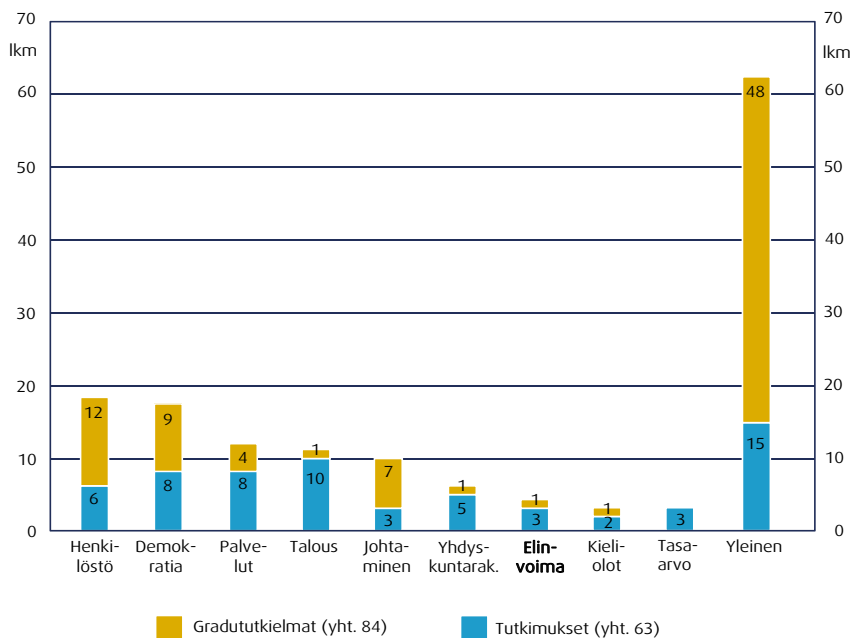
Kuntaliitoksia on tutkittu hyvin vähän siihen nähden, kuinka suuri painoarvo kuntaliitoksilla on ollut 2000-luvun yhteiskunnallisessa keskustelussa (Koski, Kyösti & Halonen 2013, 35). Kiinnostus kuntaliitosten tutkimiseen alkoi lisääntyä Paras-uudistuksen myötä vuonna 2007. Tieteellinen keskustelu vauhdittui Suomen Kuntaliiton ja usean eri yliopiston yhteisen ARTTU-tutkimusohjelman käynnistämällä. Ohjelma kesti viisi vuotta eli vuoden 2012 loppuun saakka. Tuossa tutkimusohjelmassa julkaistiin 30 tutkimusraporttia eli puolet kaikista vuosina 2000–2012 tehdyistä kuntaliitostutkimuksista.

Monissa 2000-luvun kuntajakoselvityksissä elinkeinoilla, työpaikoilla ja työllisyydellä on ollut vahva asema. Tähän on vaikuttanut osaltaan kuntajakolaki, jossa yhdeksi kuntajajon muuttamisen edellytykseksi on kirjattu elinkeinojen toimintamahdollisuuksien koheneminen. Vuodesta 2010 alkaen tuohon edellytysten joukkoon on kuulunut myös yhdyskuntarakenteen toimivuus (kuntajakolaki 1689/2009, 4 §). Kuntaliitostutkimuksissa on paneuduttu elinvoima- ja elinkeinoasioihin hyvin niukasti kuten aihealueittainen tarkastelu osoittaa (kuvio 2). Tämä elinkeinoasioiden vähäinen

kiinnostus kuntaliitostutkimuksissa on ollut osaltaan hidastamassa elinkeinojen edistämiseen liittyvien työvälineiden kehittämistä.



Kuvio 1. Kuntaliitosten lukumäärä ja kuntien lukumäärän väheneminen vuosina 2000–2015.



Lähde: Koski, Kyösti & Halonen 2013: 36.

Kuvio 2. Kuntaliitostutkimukset ja gradututkielmat aihealueittain vuosina 2000–2013.

Elinkeinoasioiden painotuserot kuntaliitoksissa ovat olleet merkittäviä ja ne ovat liittyneet pääasiassa maantieteellisiin erityispiirteisiin. Kuntajakoselvitysten joukossa on paljon sellaisia tapauksia, joissa on kiinnitetty erityistä huomiota kuntatalouteen, johtamiseen, lähipalveluihin ja lähidemokratiaan, mutta samalla elinkeinot, työpaikat ja työllisyys ovat jääneet vähälle huomiolle. Esimerkiksi Salon seudun kymmenen kunnan kuntaliitoksen selvitys- ja sopimusvaiheessa vuonna 2007 elinkeinot ja työpaikat eivät olleet vielä samalla tavalla keskiössä kuin yhdistymisen toteutusvaiheessa vuonna 2009, kun suhdanteet kääntyivät taantumaan ja seudun tärkein työnantaja, Nokia, alkoi dramaattisesti vähentää työpaikkoja.

Siihen että elinkeinoja on tutkittu kuntaliitosten yhteydessä vähän, voidaan löytää ainakin kolme syytä:

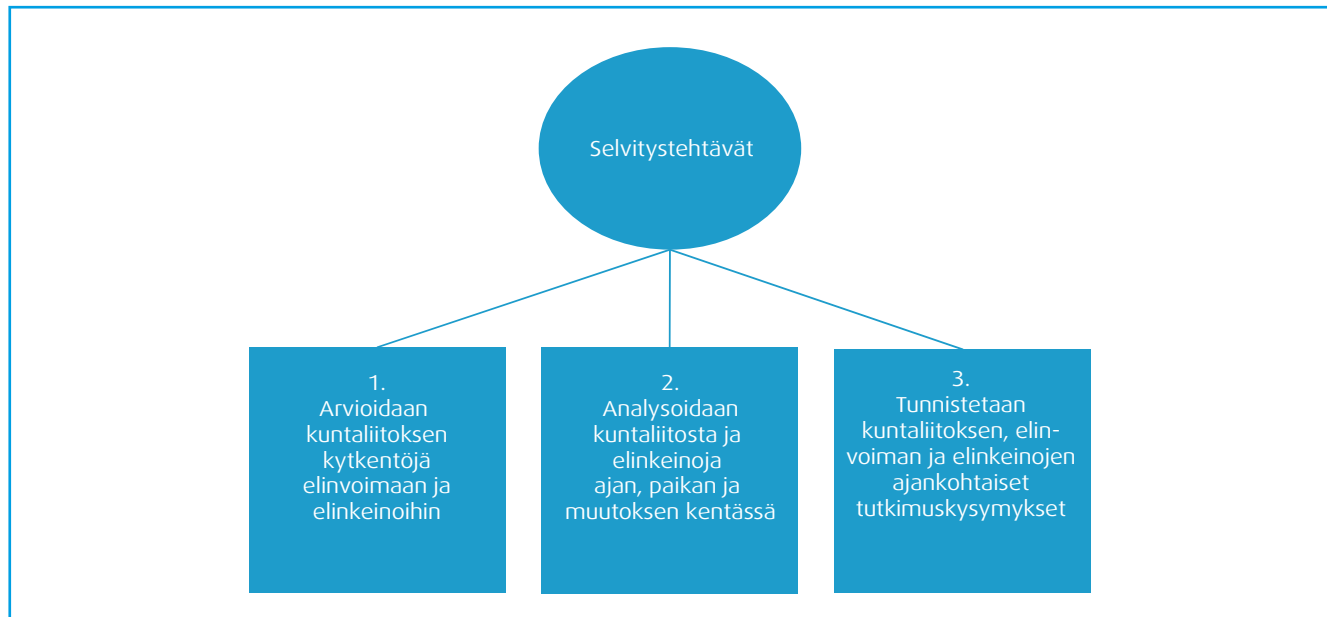
1. Kuntaliitoksissa kuntien henkilöstöä, lähidemokratiaa, lähipalveluita, taloutta ja johtamista on pidetty yleisesti mielenkiintoisempina tutkimuskohteena kuin elinkeinoja (Koski, Kyösti ja Halonen 2013: 36).
2. Kuntaliitoksissa elinkeinoelämän muutokset ovat usein monien eri tekijöiden tulosta ja sen vuoksi niiden kytkeminen luotettavasti kuntaliitoksiin on vaikeaa (Koski, Kyösti ja Halonen 2013: 106).
3. Kuntaliitoksissa elinkeinojen vaikutukset konkretisoituvat yleensä vasta vuosien kuluttua ja siksi kuntaliitoksen toteuttamisen alkuvaiheen pääasialliset kohteet ovat muualla kuin elinkeinoissa. Ja kun tarkastelun aikajänne pitenee, kuntaliitoksen vaikutusten erottelu muista tekijöistä vaikeutuu (Koski, Kyösti ja Halonen 2013: 80).

2 Selvitystehtävät

Tässä raportissa keskitytään kolmeen tehtävään (kuvio 3). Ensimmäiseksi arvioidaan kuntaliitoksen kytkentöjä elinvoimaan ja elinkeinoihin. Tarkastelussa käytetään lähteinä Paanasen, Haverin ja Airaksisen raporttia Kunta elinvoiman johtajana (Paananen, Haveri ja Airaksinen 2014) sekä Asikaisen, Korhosen, Majavan, Paunin ja Pekkolan raporttia Kuntakenttä rakennemuutoksessa – kuntaliitoksen vaikutus alueen elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn (Asikainen, Korhonen, Majava, Pauni ja Pekkola 2007).

Raportin toisessa tehtävässä analysoidaan kuntaliitosta ja elinkeinoja ajan, paikan ja muutoksen kentässä. Tässä tarkastelussa käytetään lähteenä Kosken, Kyöstin ja Halosen tutkimusraporttia Opittavaa kuntaliitosprosesseista (Koski, Kyösti ja Halonen 2013).

Kolmannessa tehtävässä nimetään aikaisempien tarkastelujen perusteella sellaisia kuntaliitoksiin, elinvoiman ja elinkeinoihin liittyviä tutkimuskysymyksiä, jotka ovat tällä hetkellä tärkeitä, ajankohtaisia ja kiinnostavia.



Kuvio 3. Selvitystehtävät.

3 Keskeiset käsitteet

3.1 Elinkeinot ja elinkeinopolitiikka

Elinkeinot ovat käsitteenä konkreettisia, koska ne liittyvät sellaisiin mitattaviin muutujiin kuten työpaikkojen lukumäärä, työllisyysaste, työttömyysaste ja kunnan työpaikkaomavaraisuus. Kunnan elinkeinorakenne kuvaa eri elinkeinosten suhteellisia osuuksia. Yleisin luokittelu on kolmijako maaja metsätalouteen, teollisuuteen ja rakennustoimintaan ja palveluihin.

Elinkeinopolitiikka liitetään joko yksittäisen kunnan tai kuntajoukon toimintaan, jonka avulla pyritään vahvistamaan alueen elinkeinoelämää. Kuntien elinkeinopoliittisen yhteistyön määrä on vaihdellut ajan kuluessa. Kun 1960- ja 1970-luvulla oli vallalla kuntien kova keskinäinen kilpailu yrityksistä, niin 2000-luvulla trendinä on ollut pikemminkin saman seudun kuntien yhteistoiminta seudullisessa kehittämissyhtiössä. Tosin aivan viime aikoina suuntaus on ollut jälleen kohti hajautuneempaa toimintamallia eli osa kunnista on irrottanut seudullisesta elinkeinopolitiikasta ja palannut ainakin toistaiseksi kunnalliseen elinkeinopolitiikkaan.

3.2 Elinvoima ja elinvoimapolitiikka

Kuntien elinvoimaisuus on vähän tutkittu aihe, vaikka sana esiintyy arkipäiväisessä kuntia koskevassa keskustelussa toistuvasti. Suomessa, jossa kuntien tehtäväkenttä on hyvin laaja, asetetaan myös kuntien elinvoimaisuudelle suurempia odotuksia kuin niissä maissa, jossa paikallishallinnon rooli on vähäisempi (Paananen, Haveri ja Airaksinen 2014, 23).

Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan käsitettä ja sisältöä kehitettiin 2000-luvun alussa Suomen Kuntaliiton ja Efekon (nyk. FCG) toimesta. Kunnan elinvoimaa ja toimintakykyä konkretisoitiin viidellä elementillä, jotka olivat 1. Demokratia ja johtaminen, 2. Henkilöstö ja talous, 3. Palvelut ja asiakkaat, 4. Elinkeinot ja työllisyys ja 5. Yhdyskunta ja ympäristö. Muun muassa Jarmo Asikaisen tutkijaryhmä käytti vuonna 2007 tuota tarkastelukehikkoa raportissaan Kuntakenttä rakennemuutoksessa – kuntaliitoksen vaikutus alueen elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn (Asikainen, Korhonen, Majava, Pauni ja Pekkola 2007).

Kunnan elinkeinopolitiikka on osa kunnan harjoittamaa elinvoimapolitiikkaa. Elinvoimapolitiikalla pyritään edistämään elinkeinoelämän lisäksi koko kuntayhteisön toimintaa eli vaikuttamaan myös kuntalaisiin ja järjestöihin (Paananen, Haveri ja Airaksinen 2014, 98). Kuntien elinkeinopolitiikasta on alettu siirtyä viime vuosina yhä enemmän kuntien elinvoimapolitiikkaan, jolloin toiminta asemoituu aikaisempaa selkeämmin kunnan strategisen johtamisen ytimeen (Huovinen 2014).

Kunnan kilpailukyky voi pohjautua elinvoimaisuuteen, mutta kilpailukyky ei tarkoita samaa asiaa kuin elinvoimaisuus. Kunnan kilpailukyky määrittyy sen mukaan, kuinka kunta menestyy suhteessa muihin vertailukuntiin. Kunnan vetovoimaisuus syntyy kunnan ulkopuolisten toimijoiden käsityksissä. Se kertoo kunnan kyvystä houkutella uusia toimintoja ja toimijoita alueelleen (Paananen, Haveri ja Airaksinen 2014, 98).

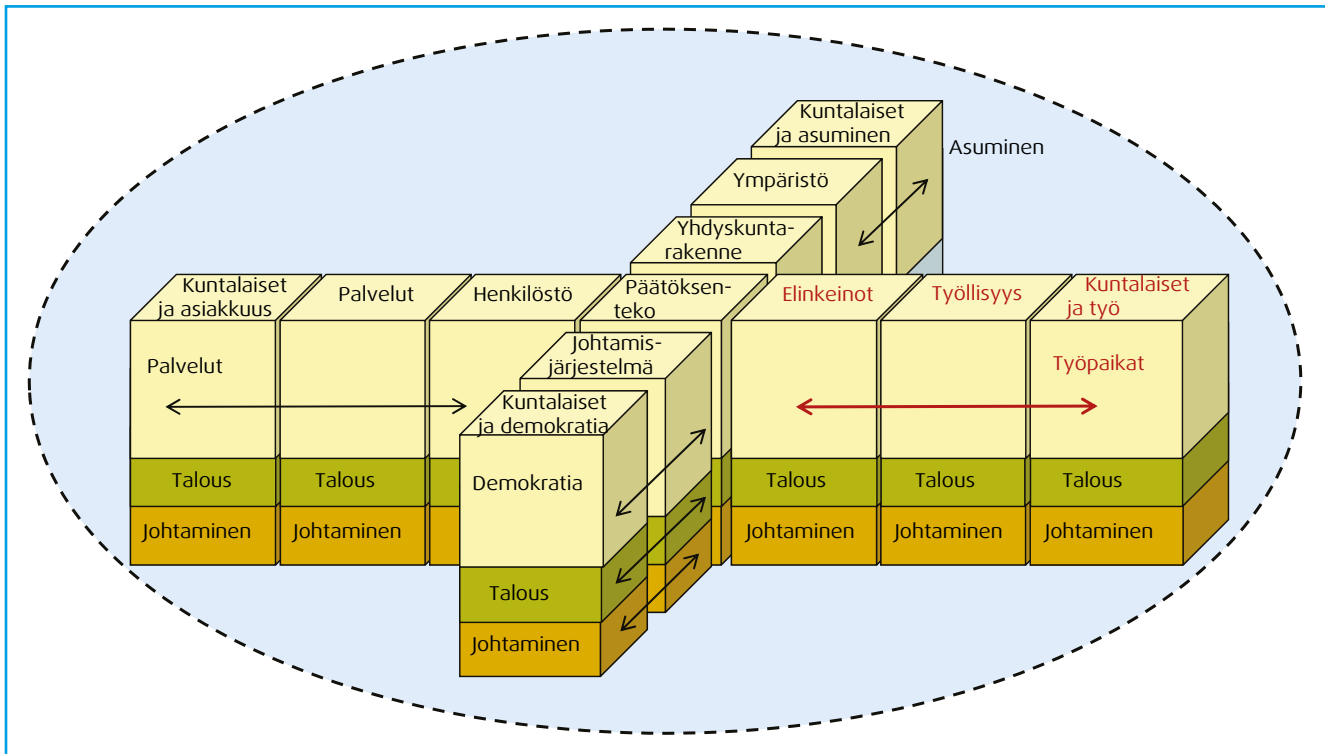
Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan käsitettä on mahdollista konkretisoida toisiinsa linkittyvien kuuden toimin-

talohkon avulla. Ne ovat johtaminen, talous, demokratia, palvelut, asuminen ja työpaikat (kuvio 4). Päätöksenteko on noiden kuuden toimintaloikon keskiössä, johtaminen ja talous ovat kaikkiin muihin vaikuttavia ”patjoja”. Demokratia, palvelut, asuminen ja työllisyys ovat toisiinsa linkittyviä haarakkeita. Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan vahvuutena on se, että kunnalla on mahdollisuus käyttää hyväkseen kaikkia kuutta tekijää.

Kunnan elinvoiman käsite ei ole täysin vakiintunut, vaan siitä on tehty useita variaatioita (Paananen, Haveri ja Airak-

sinen 2014, 24–27). Esimerkiksi Uusi Kunta 2017 keskustelualoitteessa (Sallinen 2011, 3) kunnan elinvoiman kokonaisuuteen katsottiin sisältyvän seuraavat tekijät:

1. Vetovoimainen ympäristö
2. Kilpailukykyinen yritysanta
3. Osaaminen ja työvoiman saatavuus
4. Julkiset ja kaupalliset palvelut
5. Sosiaalinen pääoma ja yhteisöllisyys
6. Vahva kuntatalous



Kuvio 4. Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan käsitteen havainnollistaminen ja elinkeinojen, työpaikkojen sekä työllisyyden asemointi (muokattu Koski 2010, 13).

3.3 Kuntaliitos ja kuntaliitostyypit

Kuntaliitos tarkoittaa kuntien yhdistymistä, jossa kuntien lukumäärä vähenee vähintään yhdellä. Kuntaliitoksia voidaan ryhmitellä muun muassa kuntaliitokseen osallistuvien kuntien lukumäärän, keskinäisen sijainnin ja liitosten toteutustavan perusteella.

Kuntaliitosten toteutustavan perusteella liitokset on jaettu perinteisesti mekaanisiin rutiiniliitoksiin ja strategisiin liitoksiin (Koski 2004). Koski, Kyösti ja Halonen ottivat käyttöön yksityiskohtaisemman luokittelun ja jakoivat liitokset niiden painotuksen mukaan viiteen kuntaliitostyyppiin: kehittäviin liitoksiin, tehostaviin liitoksiin, sopeuttaviin liitoksiin, pelastaviin liitoksiin ja pakotettuihin kriisikuntaliitoksiin (Koski, Kyösti ja Halonen 2013, 88).

Kehittävisissä kuntaliitoksissa korostuvat strategiset pitkän tähtäimen tavoitteet (taulukko 1). Kun kuntien talouden yleinen tilanne on kiristynyt 2010-luvulla, joudutaan kehittävisissäkin liitoksissa toimimaan hyvin määrätietoisesti myös reaaliajassa.

Tehostavissa kuntaliitoksissa korostuvat uuden kunnan palvelut. Selvitykseen osallistuvien kuntien voi olla vaikea päästä yhteisymmärrykseen palvelujen tehostamisen tavoista ilman, että yksi tai useampi selvityksessä mukana oleva kunta kokee kuntaliitoksen uhkaksi oman kuntansa palveluille.

Sopeuttavissa kuntaliitoksissa korostuu tarve tasapainottaa uuden kunnan taloutta. Sopeuttamisnäkökulman hyväksyminen on selvitysvaiheessa hankalaa, jos jonkin kunnan oma talous ei vielä siinä vaiheessa vaatisi talouden sopeuttamista.

Pelastavissa kuntaliitoksissa kyseessä on tilanne, jossa ainakin yksi selvittävästä kunnista on ajautumassa taloudelliseen

ahdinkoon. Kunnan näkymät ovat uhkaavia ja sen vuoksi kuntaliitos nähdään pelastavaksi ratkaisuksi.

Pakotetuissa kriisikuntaliitoksissa yksittäisen kunnan taloudellinen tilanne on ajautunut niin heikoksi, että kuntaliitos nähdään valtiovallan näkökulmasta ainoana mahdollisuutena, jotta kriisikunnan asukkaiden palvelut voidaan turvata. Vuoden 2015 alusta toteutui kaksi tällaista valtioneuvoston päätöksellä tehtyä pakkokuntaliitosta, kun Lavia liitettiin Poriin ja Tarvasjoki Lietoon.

Kuntaliitostyyppi	Painopiste
1. Kehittävät liitokset	Uuden kunnan tulevaisuus korostuu
2. Tehostavat liitokset	Uuden kunnan palvelut korostuvat
3. Sopeuttavat liitokset	Uuden kunnan talous korostuu
4. Pelastavat liitokset	Vanhan kunnan selviytyminen korostuu
5. Pakottavat kriisikuntaliitokset	Vanhan kunnan asukkaiden palvelut korostuvat

Taulukko 1. Kuntaliitosten viisi tyyppiä (Lähde: Koski, Kyösti ja Halonen 2013: 88).

4 Kuntaliitoksen kytkennät elinvoimaan ja elinkeinoihin

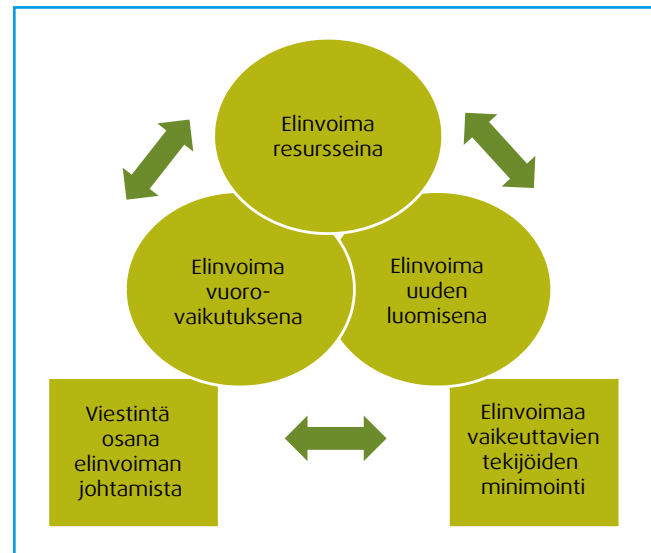
4.1 Kunnan elinvoiman dynaamisuus

Mielenkiintoisen uuden lähestymistavan elinvoimatar-kasteluun tarjoaa Suomen Kuntaliiton Elinvoiman eväät -projektiin liittyvä Paanasen, Haverin ja Airaksisen tutkimus Kunta elinvoiman johtajana (Paananen, Haveri ja Airaksinen 2014). Vaikka tuossa raportissa ei keskitytä kuntaliitoksiin, niin raportti tarjoaa hyödyllisiä näkökulmia, jotka auttavat jäsentämään kuntaliitoksen yhteyksiä kunnan elinvoimapolitiikkaan, elinvoimaan ja elinkeinoihin.

Paananen, Haveri ja Airaksinen kuvaavat elinvoimaa dynaamisena systeeminä, joka rakentuu resursseista, vuorovaikutuksesta ja uuden luomisesta. Aikaisempi perinteinen elinvoimanäkemyks on keskittynyt hyvin vahvasti resurssien tarkasteluun. Näin se on monien kuntien näkökulmasta näyttäytynyt hyvin lohduttomana ja lannistavana, kun vuodesta toiseen kunnan väestö vähenee, ikääntyy ja kunnan talous heikkenee. Elinvoima tulisi nähdä resurssien lisäksi myös vuorovaikutuksena ja uuden luomisena. Vuorovaikutus ohjaa tarkastelemaan elinvoimaa kunnan sosiaalisen ympäristön kautta eli millaisia asukkaita, yhteisöjä ja yrityksiä kunnassa on ja minkälaista aktiivisuutta ja millaisia keksintöjä sieltä on mahdollista löytää (Paananen, Haveri ja Airaksinen 2014, 103). Kriisi voi toimia myös uuden elinvoiman ponnahduslautana.

Paananen, Haveri ja Airaksinen täydentävät elinvoiman kolmea osa-aluetta – resursseja, vuorovaikutusta ja uuden luomista – viestinnällä ja elinvoimaa vaikeuttavien tekijöiden

minimoimisella. Tutkijoiden esitystä kunnan elinvoimasta ja sen johtamisesta voidaan havainnollistaa yksinkertaisen mallin avulla (kuvio 5).



Kuvio 5. Malli kunnan elinvoiman johtamisen dynaamisudesta. Täydennetty Paanasen, Haverin ja Airaksisen 2014 esittämää mallia heidän omilla ajatuksillaan viestinnästä ja elinvoimaa vaikeuttavien tekijöiden minimoinnista.

Paanasen, Haverin ja Airaksisen mukaan elinvoimaisuuden voidaan olettaa vahvistuvan sekä kunnan sisäisellä että kunnan ulkoisella viestinnällä. Viestintä onnistumisista in-

nostaa mukaan uusia toimijoita ja näyttää suuntaa ennakkoluulottomille ideoille ja hankkeille. Elinvoimainen kunta ei näyttäydy elinvoimaisena ulkopuolisille, jos elinvoimaisuutta ei muuteta aktiivisen viestinnän avulla vetovoimaisuudeksi (Paananen, Haveri ja Airaksinen 2014, 79).

Paananen, Haveri ja Airaksinen korostavat tutkimuksessaan pyrkimystä minimoida elinvoimaa nakertavat tekijät. Näitä elinvoimaa vaikeuttavia tekijöitä tutkijat tunnistavat kolme asiaryhmää: Kyvyttömyyden hahmottaa muutosta, toimijoiden jättämisen ulkopuolelle ja vääriin asioihin keskittymisen (Paananen, Haveri ja Airaksinen 2014, 87–92).

1. Kyvyttömyys hahmottaa muutosta. Kuntakenttä ja sen toimintaympäristö ovat ennennäkemättömässä murroksessa. Käynnissä olevan muutoksen havaitseminen ja tulkitseminen ovat edellytyksiä oikea-aikaiselle elinvoiman edistämislle. Vastaavasti vanhoihin toimintatapoihin keskittyminen voi vaikeuttaa ympärillä tapahtuvien muutosten hahmottamista. Elinvoimajohtaminen on perusteiltaan ennakoivaa, mutta toisinaan syntyy tarve reagoida nopeasti. Erityisesti yhteistyö elinkeinoelämän toimijoiden kanssa vaatii muutoskykyä ja joustavuutta esimerkiksi maankäytössä ja kaavoituksessa (Paananen, Haveri ja Airaksinen 2014, 87–88).

2. Keskeisten toimijoiden jättäminen ulkopuolelle. On tärkeää tunnistaa, että nykyisin elinvoimaa edistävät perinteisten toimijoiden lisäksi myös aivan uudenlaiset toimijat. Elinvoimaisuuden edistäminen voi saada uutta puhtia, kun sellaiset marginalisoidut ryhmät kuten nuoret ja maahanmuuttajat saadaan mukaan kehittämistyöhön. Uudenlaisten mahdollisuuksien hyödyntäminen ei onnistu puhdittomalla otteella. Sen vuoksi elinvoimajohtamisen vastakohtana voidaan pitää flegmaattisuutta ja pysähtyneisyyttä. Koska elinvoimaisuuden edellyttämä ennakkoluulottomuus päätöksenteossa palkitaan usein kritiikillä, valituksilla ja jopa loukkauksilla, ratkaisevien päätösten tekeminen vaatii

rohkeutta ja vahvaa yhteistä tahtotilaa (Paananen, Haveri ja Airaksinen 2014, 90).

3. Vääriin asioihin keskittyminen. Elinvoimaisuuden kehittämisen esteenä voi olla vääriin asioihin ja epäolennaisuuksiin keskittyminen. Tutkijat ottavat yhdeksi esimerkiksi valtakunnallisten uudistusten ketjun, joka on vaatinut kunnilta runsaasti paneutumista erilaisten selvitysten ja raporttien tekemiseen (Paananen, Haveri ja Airaksinen 2014, 90). Yhteisten näkemysten puute kunnan sisällä vaikeuttaa osaltaan pysymistä tärkeissä ydinasioissa. Vaikein kunnan elinvoimaisuutta nakertava tekijä on kunnan riitaisa toimintakulttuuri. On hyvin todennäköistä, että riitelevässä ilmapiirissä elinvoiman edistäminen jää toissijaisjaiseksi tavoitteeksi (Paananen, Haveri ja Airaksinen 2014, 92).

Paananen, Haveri ja Airaksinen viittaavat vääriin asioihin keskittymisessä Jenni Airaksisen tutkijaryhmän tutkimukseen Kuntauudistus prosessina. Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa. Sen mukaan kuntaliitosprosessissa yhdistyy erilaisia organisaatioita ja erilaisia paikallispolitiikan kulttuureja. Kuntaliitoksen heikko institutionalisoituminen tekee mahdolliseksi vanhojen kuntien elämisen uuden kunnan sisällä (Airaksinen ym. 2012, 97). Kunnassa voi olla pahimmillaan lukuisia erilaisia elinvoima- ja kehitysnäkemyksiä ja nämä vanhoihin kuntarajoihin rajoittuvat käsitykset nykytilanteesta rajaavat kuvaa tulevaisuuden kehitystarpeista ja mahdollisuuksista (Paananen, Haveri ja Airaksinen 2014, 91).

Eero Holstila on nimennyt kuntien elinvoimapolitiikalle seitsemän keskeistä ulottuvuutta (Holstila 2012, 8–16). Nuo ulottuvuudet ovat seuraavat:

1. Saavutettavuuden turvaaminen. Sijainnista riippuen kunnan saavutettavuus koostuu ilma-, vesi- ja maaliikenteen yhteyksistä sekä tietoliikenteen ratkaisuista.

2. **Sijaintietujen hyödyntäminen.** Kunta ohjaa maankäyttöä alueellaan. Sijaintietujen tarjoaminen yrityksille on ollut vanhastaan paikallisen elinkeinopolitiikan keskiössä.

3. **Vetovoimasta ja viihtyvyydestä huolehtiminen.** Pitkällä aikavälillä kunnan kyky vetää puoleensa asukkaita, yrityksiä ja matkailijoita on keskeinen kunnan menestystekijä.

4. **Osaavan työvoiman varmistaminen.** Työelämän osamistarpeet muuttuvat, muutostahti nopeutuu ja muutosten ennakoiminen vaikeutuu. Inhimillinen pääoma eli osaavat ja aktiiviset yksilöt ovat nousseet tärkeäksi kohderyhmäksi kuntien välisessä kilpailussa.

5. **Yritysten uusiutumisen ja innovaatiokyvyn tukeminen.** Varsinkin yliopistokaupungit nähdään innovaatiokeskittyminä, joissa paikalliset kehittämissyhtiöt voivat edistää tiedon siirtoa yliopistoista yrityksiin. Suomen oloissa kuntien rooli toimintaedellytysten luojana ja yhteistyön katalysaattorina on merkittävä.

6. **Kuntien toiminnan uudistaminen ja hankinnat elinkeinopolitiikan vipuna.** Uusi tieto- ja ympäristöteknologia avaa hyvät mahdollisuudet kuntien uusiutumiselle ja toimintojen tehostamiselle. Kunnan kaikilla toimialoilla on vaikutusta paikkakunnan yritystoiminnan edellytyksiin.

7. **Yrittäjyyden edistäminen.** Vaikka valtiovalta luo yritystoiminnan yleiset puitteet, niin kunnat voivat vaikuttaa yrittämisen kulttuuriin. Näitä keinoja ovat muun muassa yrittäjyyskasvatus oppilaitoksissa ja alkavien yritysten neuvonta. Kuntien tehtävänä on huolehtia siitä, että paikalliset yrityspalvelut muodostavat toimivan kokonaisuuden.

4.2 Kuntaliitoksen hyötyjä ja haittoja elinkeinoille

Kuten tässä raportissa on jo aiemmin todettu, kuntaliitos-

ten vaikutuksia elinvoimaan ja elinkeinoihin on tutkittu niukasti. Sen vuoksi kuntaliitoksen vaikutuksia joudutaan analysoimaan enemmänkin olettamuksina kuin vahvoina tieteellisinä faktoina. Suomessa on yleistynyt näkemys siitä, että kuntaliitokset ovat erilaisia ja niillä on automaattisia vaikutuksia oletettua vähemmän. Todellisuudessa kuntaliitoksen valmistelu ja toteutus ratkaisevat huomattavan osan kuntaliitoksen hyödyistä ja haitoista. Kuntaliitoksiin liittyy myös sellainen ominaisuus, että liitosprosessissa näkyy aina myös ajan, paikan ja muutoksen vaikutus (Koski, Kyösti ja Halonen 2013, 78).

Kuntaliitoksen yhtenä hyötynä pidetään alueen elinvoimaisuuden lisääntymistä. Suuren yhtenäisen alueen oletetaan luovan otolliset edellytykset elinkeinotoiminnalle. Esimerkiksi Kouvolan seudun kuntaliitosta (v. 2009) perusteltiin juuri elinvoiman kohentamisella. Koska elinvoiman kasvua on yleensä vaikea todentaa lyhyellä aikavälillä, sen positiiviset vaikutukset on helppo kyseenalaistaa (Airaksinen ym. 2012, 93).

Jarmo Asikaisen tutkijaryhmä tunnisti 2000-luvun alun viidestä kuntaliitoksesta (Mikkeli, Mikkelin maalaiskunta ja Anttola vuonna 2001, Jämsä ja Kuorevesi vuonna 2001, Hamina ja Vehkalahti vuonna 2003, Joensuu, Kiihtelysvaara ja Tuupovaara vuonna 2005 ja Parikkala, Saari sekä Uukuniemi vuonna 2005) elinkeinoihin ja työllisyyteen liittyvät viisi keskeistä hyötytekijää ja kolme haittatekijää (taulukko 2).

Kuntien toimintaympäristö on muuttunut 2000-luvulla haastavampaan suuntaan. Siitä syystä kuntaliitoksen valmistelulle ja toteutukselle asetetaan tavallista suurempia odotuksia. Kuntaliitoksen mahdollisiksi vaikutuksiksi tunnistetaan tässä viisi kriteeriä ja niihin liittyvät hyöty- ja haittaväittämät (taulukko 3). Hyötyjen ja haittojen realisoituminen riippuu keskeisesti siitä, kuinka kuntaliitos toteutetaan.

Kuntaliitosten hyötyjä elinkeinoin ja työllisyyteen:
1. Kuntaliitoksilla oli positiivisia vaikutuksia elinkeinoin ja kilpailukykyyn sekä alueen yleiseen imagoon
2. Resurssien yhdistäminen toi uudelle kunnalle uskottavuutta ja vetovoimaa sekä mahdollisuuden suunnitelmallisuuteen ja elinkeinoelämän lisäpanostuksiin
3. Liitosavustusten keskittäminen investointeihin ja elinkeinon kehittämiseen oli pääsääntöisesti hyvä ratkaisu
4. Erikoisohjelmat (esim. maaseudun kehittämissuunnitelmat) antoivat mahdollisuudet panostaa tiettyihin elinkeinoin
5. Työllisyys kehittyi pääsääntöisesti positiivisesti
Kuntaliitosten haittoja elinkeinoin ja työllisyyteen:
1. Syrjäseuduilla kehitys ei ollut yhtä monipuolista kuin keskuksissa
2. Joissakin tapauksissa lähtökohdat elinkeinon kehittämiseen olivat hyvin erilaiset (kaupunki – maaseutu). Ne toivat sekä haasteita että mahdollisuuksia
3. Kuntaliitoksella ei kyetty alentamaan työttömyyttä tai puuttumaan rakenteelliseen työttömyyteen toivotulla tavalla

Taulukko 2. Kuntaliitoksen hyötyjä ja haittoja elinkeinoin ja työllisyyteen 2000-luvun alun kuntaliitoksissa. (Lähde: Asikainen, Korhonen, Majava, Pauni ja Pekkola 2007, 73.)

Kuntaliitoksen ensimmäiseksi elinkeinoelämän kriteeriksi kirjataan kunnan imagon ja kuntakuvan muuttuminen. Parhaimmillaan kuntaliitos voidaan nähdä vahvaksi kehityssysäykseksi, jolloin uuden kunnan imago ja kuntakuva paranevat yritysten keskuudessa. Varsinkin niin sanottujen reikäleipäkuntaparien kuntaliitoksessa on vapautunut sellaista kehittämispotentiaalia, josta uusi kunta on saanut merkittäviä hyötyjä. Esimerkiksi Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistyminen vuonna 2006 synnytti elinkeinoelämän keskuudessa selkeän noston (Pirkkiö ja Salokangas 2008, 1). Jarmo Asikaisen tutkijaryhmä teki jo aikaisemmin samansuuntaisen havainnon sekä Haminan että Mikkelin reikäleipäkuntaliitoksissa (Asikainen, Korhonen, Majava, Pauni ja Pekkola 2007, 72). Vastaavasti

kuntaliitos voi aiheuttaa myös vahinkoa kunnan imagolle ja kuntakuvalle sellaisessa tapauksessa, jos uuden kunnan päätöksenteko muuttuu riitaiseksi.

Kunnan suhteet alueen yrityksiin ovat tärkeitä. Mitä suuremmasta kunnasta on kysymys, niin sitä vahvempi yhteistyökumppani se yleensä on myös alueen yrityksille. Paikkakunnan yritystoiminta kokee kuntaliitoksen lähtökohdallisesti useimmiten myönteisenä. Tosin pienten yhdistyvien kuntien pienet yritykset saattavat pitää uutta kuntaa liian suurena ja jäykkänä kumppanina. On myös mahdollista, että osa vanhojen kuntien yhteistyöyrityksistä ei enää pääse uuden kunnan yhteistyökumppaniksi.

Kriteeri	Hyötyjä (+)	Haittoja (-)
Uuden kunnan imago ja kuntakuva	Uuden kunnan kuntakuva paranee, jos yhdistymisen ilmapiiri säilyy hyvänä	Uuden kunnan kuntakuva heikkenee, jos yhdistymisen ilmapiiri alkaa säröillä
Uuden kunnan suhteet alueen yrityksiin	Suurempi kunta on vahvempi yhteistyökumppani suurelle yritykselle	Suurempi kunta on liian iso yhteistyökumppani pienelle yritykselle
Uuden kunnan edunvalvonnallinen asema kuntiin ja valtioon nähden	Uuden kunnan asema edunvalvojana vahvistuu kunnan koon suurenemisen myötä	Naapurikunnat voivat kokea uuden kunnan koon suurenemisen uhkaksi omalle toiminnalleen
Uuden kunnan organisaation vahvistuminen	Uuden kunnan henkilöstön erityisosaamisen vahvistumisesta voi olla hyötyä elinkeinoelämälle	Uuden kunnan byrokratian lisääntymisestä voi olla haittaa elinkeinoelämälle
Uuden kunnan alueen paikallistalous	Uuden kunnan elinkeinoelämä täydentyy ja monipuolistuu	Palvelujen vähenemisen haitalliset kerrannaisvaikutukset voivat heikentää uuden kunnan elinkeinoelämää

Taulukko 3. Kuntaliitoksen viisi mahdollista hyötyä ja haittaa elinkeinoelämälle.

Kunnan edunvalvonnallinen asema saattaa muuttua kuntaliitoksen myötä. Silloin kun kunnan asukasluku kasvaa kuntaliitoksessa merkittävästi, kunnan edunvalvonnallinen asema yleensä vahvistuu. Se voi heijastua positiivisesti muihin kuntiin, kuntayhtymiin ja myös valtioltaan päin. Samalla kun uusi kunta vahvistaa omaa asemaansa, voivat naapurikunnat kokea sen suoranaiseksi uhkaksi omalle toiminnalleen.

Kun kunnat yhdistyvät kuntaliitoksessa henkilöstönsä, kokee elinkeinoelämä yleensä positiiviseksi henkilöstön erityisosaamisen vahvistumisen. Jossakin yksittäisessä

kunnassa on voitu hoitaa jotakin elinkeinoelämälle tärkeää palvelutehtävää vain sivutoimisena, mutta uudessa kunnassa resurssien yhdistämisen ansiosta tehtävän hoidosta saadaan päätoiminen. Kuntien organisaatioiden yhdistämisellä voi olla myös haittoja. Yhdeksi sellaiseksi on tunnistettu byrokratian lisääntyminen uudessa, suuremmassa kunnassa. Erityisesti pienen kunnan yrittäjä voi kokea haitallisena byrokratian kasvamisen ja joustavuuden vähenemisen.

Uuden kuntaliitoskunnan näkökulmasta voidaan tunnistaa sekä hyötyjä että haittoja paikallistaloudelle. Vaikka alueella ei tapahtuisikaan muutoksia elinkeinoelämässä,

niin yritysten siirtyminen yhteen suurempaan kuntaan koetaan yleensä elinkeinoelämän monipuolistumisena. Jos pieni kunta toimii yhden suuren yrityksen varassa, voi se aiheuttaa kunnalle hankaluuksia. Kuntaliitoksen mahdollisena haittana paikallistaloudelle tunnustetaan riski siitä, että kunnan alueella olevien palvelujen tarjonta voi heikentyä kuntien lakkaamisen seurauksena. Esimerkiksi pankkipalveluiden tarve puheena olevalla alueella voi vähentyä silloin, kun hallinnollisten kuntien määrä vähenee. Palveluiden vähenemisen kerrannaisvaikutukset heijastuvat uuden kunnan osa-alueiden muuhun elinkeinoelämään. Esimerkiksi kyläkoulun lakkauttamisella voi olla monia negatiivisia kerrannaisvaikutuksia paikalliseen elinkeinoelämään, esimerkiksi ruokahuoltopalveluihin.

Yhteenvetona kuntaliitosten hyödyistä ja haitoista elinvoimalle ja elinkeinoelämälle on syytä korostaa, että sekä hyötyjen että haittojen automaattivaikutusten määrä on yleisesti oletettua vähäisempi (esim. Koski, Kyösti ja Halonen 2013, 99). Näin ollen kuntaliitoksen valmistelulla ja toteutuksella on hyvin tärkeä merkitys sille, missä määrin kuntaliitoksen vaikutukset heijastuvat hyötyinä ja haittoina esimerkiksi uuden kunnan imagoon ja kuntakuvaan, uuden kunnan edunvalvontaan tai uuden kunnan paikallistalouteen.

4.3 Kuntaliitoksen vaikutuksia elinkeinoihin ja yhdyskuntarakenteeseen

Elinkeinoilla ja yhdyskuntarakenteella on kunnissa läheinen yhteys toisiinsa. Yhdyskuntarakenteen merkitys korostuu erityisesti suurten kasvavien kaupunkiseutujen kuntajakoselvityksissä (esim. Pukkisen, Sevon ja Vatiilo 2014). Yhdyskuntarakenteen osalta voidaan tehdä sama havainto kuin elinkeinoelämän osalta eli tutkimuksia kuntaliitosten vaikutuksista yhdyskuntarakenteeseen on tehty valitettavan vähän. Myös yhdyskuntarakenteen osalta näyttäisi pätevän sama sääntö siitä, että kuntaliitoksen toteutus ratkaisee tulokset, joskin kuntaliitoksen vaikutukset yhdyskuntara-

kenteeseen alkavat näkyä yleensä vasta vuosien kuluttua.

Yhdistyvien kuntien pinta-aloilla, keskinäisillä sijainneilla, asukasmäärillä, asutuksen sijoittumisella ja maankäytöllä on vaikutusta siihen, millaisina kuntaliitoksen vaikutukset tulevat näkyviin kuntaliitoskunnissa. Yleisesti suurimmat konkreettiset hyötyvaikutukset on koettu niin sanottujen reikäleipäkuntien liitoksissa. Esimerkiksi Lohjan ja Lohjan maalaiskunnan kuntaliitoksessa vuonna 1997 oli kysymys tällaisesta reikäleipäkuntaparista. Yhdistymisen keskeisenä tavoitteena pidettiin Lohjan alueellisen keskusaseman vahvistamista, jotta alueen elinvoimaisuus ja kilpailukyky voitaisiin taata. Samoin korostettiin maapolitiikan ja infrastruktuurin kehittämisen merkitystä (Moisio ja Uusitalo 2003, s. 29).

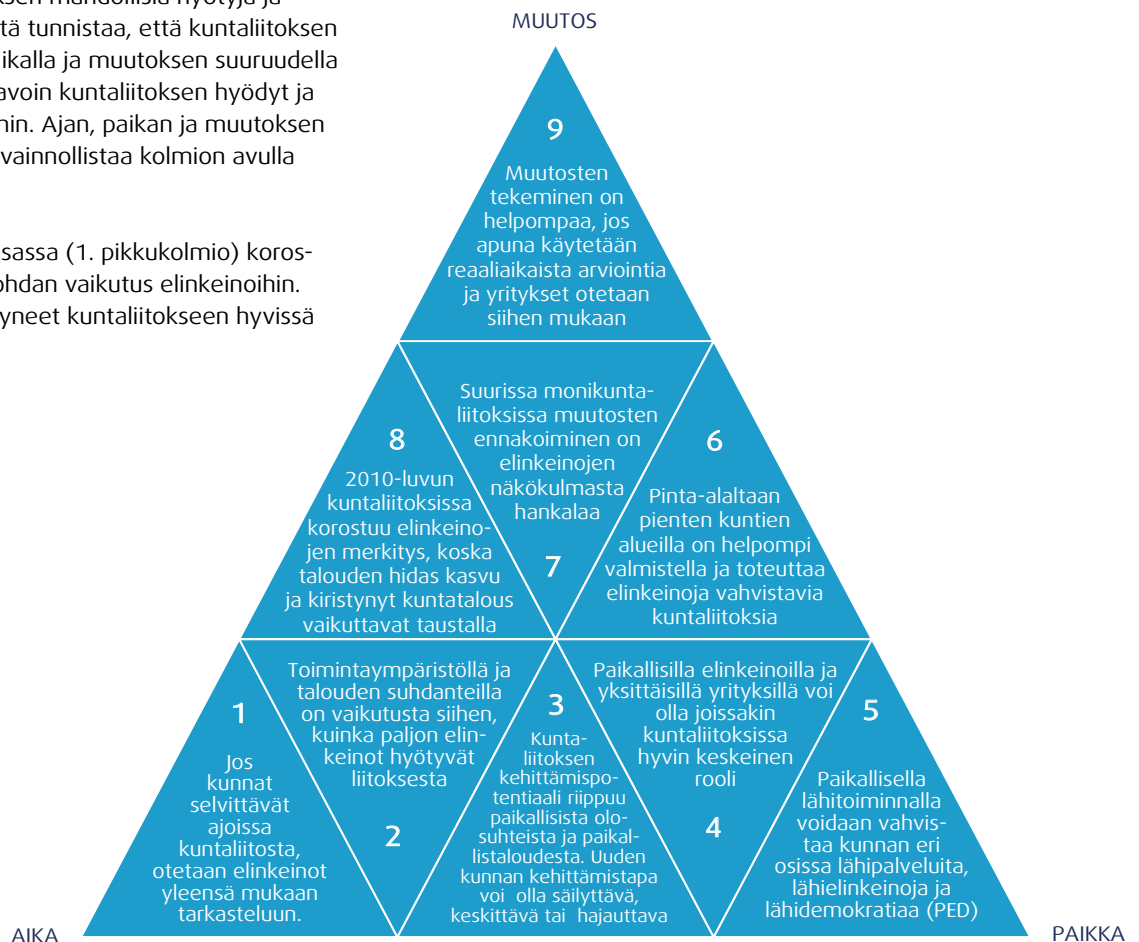
Esimerkiksi Salon seudun kymmenen kunnan kuntaliitos vuonna 2009 antoi mahdollisuuden tarjota elinkeinoelämälle yritystontteja selvästi monipuolisemmin kuin mitä vanhalla Salolla oli yksinään mahdollista. Uuden Salon tekemä yritysalueiden profilointi vuosina 2012–2014 osoitti, että kuntaliitoksen myötä Salon yritysalueerakenteesta saatiin varsin monipuolinen ja kilpailukykyinen. Esimerkiksi Helsinki-Turku E18-kehityskäytävän tarjoamat mahdollisuudet voitiin hyödyntää yritysalueiden sijoittamisessa ja profiloinnissa (Salon kaupunki 2014, 38–40).

Paras-ARTTU tutkimusohjelmaan kuulunut yhdyskuntarakenteen toimivuutta kaupunkiseuduilla tutkinut tutkimusmoduli tuotti tuloksia, jotka antoivat vahvistusta oletukselle, että keskuskaupungin ja kehyskunnan välisessä suhteessa on lukkiutumia, jotka liittyvät muun muassa kuntarakenteeseen, yhdyskuntarakenteeseen, maanomistukseen ja talouteen (Mäntysalo ym. 2010, 8). Tutkimushanke antoi viitteitä myös siitä, että kuntaliitokset eivät kuitenkaan automaattisesti johda eheytyvään yhdyskuntarakenteeseen. Yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta oli merkitystä sillä, millaisia toiminnallisia aluekokonaisuuksia kuntarajat sulkivat sisäänsä (Jonne Hytönen ym. 2012, 158).

5 Kuntaliitos ja elinkeinot ajassa, paikassa ja muutoksessa

Kun tarkastellaan kuntaliitoksen mahdollisia hyötyjä ja haittoja elinkeinoille, on syytä tunnistaa, että kuntaliitoksen toteutuksen lisäksi ajalla, paikalla ja muutoksen suuruudella on vaikutusta siihen, millä tavoin kuntaliitoksen hyödyt ja haitat heijastuvat elinkeinoihin. Ajan, paikan ja muutoksen yhteisvaikutusta voidaan havainnollistaa kolmion avulla (kuvio 6).

Aikaan liittyvässä kolmion osassa (1. pikkukolmio) korostetaan kuntaliitoksen ajankohdan vaikutus elinkeinoihin. Silloin kun kunnat ovat päätyneet kuntaliitokseen hyvissä



Kuvio 6. Kuntaliitoksen ja elinkeinon kytkeäjä ajassa, paikassa ja muutoksessa.

ajoin ennen pakkotilannetta, ovat elinkeinot usein vahvasti mukana tarkastelussa. Vastaavasti silloin kun aikaa on kulu-
nut ja kunnat joutuvat jo lähes tai kokonaan pakon edessä
selvittämään kuntaliitosta, jäävät elinkeinoasiat helposti
taka-alalle. Tätä tärkeätä näkökulmaa havainnollistetaan
taulukossa 4, johon on koottu kuntaliitostyypeittäin elinkei-
noasioiden painottuminen. Tosin taulukko vaatii tuekseen
vielä lisää empiiristä tutkimusta ja sen vuoksi taulukkotek-
sissä todetaan, että kyseessä on oletamus elinkeinoasioi-
den painottumisesta.

Toimintaympäristöllä ja talouden suhdanteilla (2. pikku-
kolmio) on vaikutusta siihen, kuinka elinkeinot pääsevät
hyötymään kuntaliitoksesta. Esimerkiksi Rovaniemen ja
Rovaniemen maalaiskunnan kuntaliitos vuonna 2006 osui
ajoitukseltaan talouden noususuhdanteeseen, mikä näkyi

myös paikallisen elinkeinoelämän aktivoitumisena (Torn-
berg 2014, 120). Vastaavasti kun vuoden 2009 kuntalii-
tosaalto lähti liikkeelle talouden taantumavaiheessa, se
heikensi muun muassa kuntaliitosten markkinointia elin-
keinoelämän suuntaan. Myös sattumilla voi olla vaikutusta
kuntaliitoskunnan elinkeinoelämän kehitykseen. Esimerkiksi
Salon seudun kuntaliitoksen ajoittuminen vuoteen 2009 ja
Nokian toiminnan alasajo juuri samaan aikaan oli hankala
yhteensattuma.

Ajan ja paikan rajapinnassa (3. pikkukolmio) korostuu kun-
taliitoksessa vapautuvan kehittämispotentiaalin riippuvuus
muuttuvista paikallisista olosuhteista ja paikallistaloudesta.
Muun muassa Meklin ja Pekola-Sjöblom ovat tarkastelleet
kuntaliitoksen kehittämispotentiaalia ja todenneet hyötyjen
tulevan vasta siinä vaiheessa, kun aletaan uudistaa johta-
misjärjestelmiä, palvelurakenteita ja palveluprosesseja. Suu-
ri merkitys näyttäisi kuntaliitoksissa olevan sillä, minkä kun-
nan toimintatapaa uusi kunta lähtee soveltamaan (Meklin
ja Pekola-Sjöblom 2012, 61). Uuden kunnan alueellinen
kehittäminen voi olla säilyttävää, keskittävää tai hajautta-
vaa. Jos se on keskittävää, on vaarana, että kuntaliitoksen
suurin ja vaikutusvaltaisin kunta joutuu kritiikin kohteeksi
itsekkyydestä ja pienissä kunnissa saatetaan kokea sen
vuoksi suurta tyytymättömyyttä koko kuntaliitosta kohtaan.

Joissakin kuntaliitoksissa paikallisilla elinkeinoilla voi olla hy-
vin keskeinen rooli (pikkukolmio 4). Esimerkiksi Kuopion ja
Nilsian kuntaliitoksessa vuonna 2013 Nilsian tavoite kunta-
liitoksen taustalla oli oman alueen kilpailukyvyyn parantami-
nen. Erityisesti Tahkovooren matkailualue oli tärkeä kohde.
Alue oli jäänyt jälkeen kilpailijoistaan Rukasta ja Levistä,

Kuntaliitostyyppi	Painopiste	Elinkeinoasioiden painottuminen
1. Kehittävät liitokset	Uuden kunnan tulevaisuus korostuu	Hyvissä ajoin liikkeel- lä, elinkeinoasiat vahvasti esillä
2. Tehostavat liitokset	Uuden kunnan palvelut korostuvat	Ajoissa liikkeellä, elinkeinoasiat ovat mukana
3. Sopeuttavat liitokset	Uuden kunnan talous korostuu	Vähän myöhässä, elinkeinoasiat jäävät sivummalle
4. Pelastavat liitokset	Vanhoiden kuntien selviytyminen korostuu	Selvästi myöhässä, elinkeinoasiat jäävät taka-alalle
5. Pakottavat kriisikunta- liitokset	Vanhoiden kuntien asukkaiden pal- velut korostuvat	Paljon myöhässä, elinkeinoasiat unohtuvat

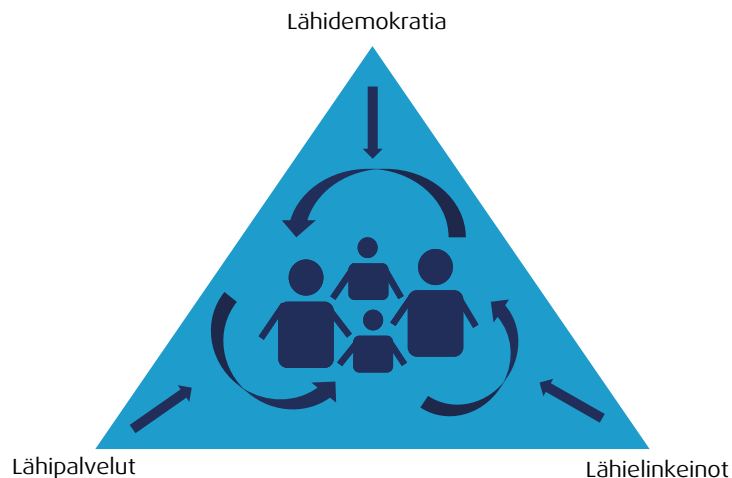
**Taulukko 4. Kuntaliitostyytit, niiden painopisteet ja oletta-
mus elinkeinoasioiden painottumisesta.**

joten alueen kehittämiseen tarvittiin lisää resursseja, joita Nilsillä ei ollut. Tahkon kaltainen perhematkailukohde oli elinkeinoelämän kehittämisen näkökulmasta tärkeä myös Kuopion kaupungille, joten kuntien edut olivat yhdensuuntaisia (Koski, Kyösti ja Halonen 2013, 27).

Kuntaliitosselvityksissä korostuu usein lähipalvelujen, lähielinkeinojen ja lähidemokratian merkitys potentiaalisen uuden kunnan reuna-alueilla (pikkukolmio 5). Näillä toiminoilla eli palveluilla, elinkeinoilla ja demokratialla on vahvat keskinäiset kytkennät ja riippuvuudet. PED-lähi-toiminnalla on mahdollista aktivoida kuntalaisia, yhdistyksiä, järjestöjä ja yrityksiä kehittämään omalla alueella lähipalveluita ja lähielinkeinoja siten, että se laukaisee käyntiin positiivisen kehityskierteen (kuvio 7). Kun PED-lähi-toiminta alkaa tuottaa konkreettisia tuloksia, aletaan toimijoiden mielipiteitä ja kehittämisideoita kuunnella laajemminkin kunnassa ja se lisää paikallistoimijoiden osallistuvan vaikuttamisen mahdollisuuksia (Koski, Kyösti ja Halonen 2013, 96).

Kun tarkastellaan paikan ja muutoksen rajapintaa (pikkukolmio 6), tulee näkyviin kuntien pinta-alojen ja kuntien välisten etäisyyksien merkitys. Monen pinta-alaltaan suuren kunnan kuntaliitos on monella tapaa vaikea toteuttaa. Sisäkkäin olevat kunnat eli niin sanotut reikäleipäkunnat, tarjoavat yleensä luontaisesti hyvät edellytykset kuntaliitoksille. Elinkeinoelämäkin kokee ne yleensä hyödylliseksi. Tästä esimerkkinä on Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan kuntaliitoksen selvitystyö vuonna 2003, jonka käynnistämiseksi paikallinen yrittäjäjärjestö oli hyvin aktiivinen.

Suurissa, vähintään viiden kunnan kokoisissa monikuntaliitoksissa muutosten ennakoiminen (pikkukolmio 7) voi olla elinkeinojen näkökulmasta hankalaa. Vuosina 2000-2015 toteutui vain viisi sellaista kuntaliitosta, jossa oli mukana vähintään viisi kuntaa. Näin ollen suurista kuntaliitoksista on



Kuvio 7. Lähielinkeinoja, lähipalveluita ja lähidemokratiaa yhdistävä PED-lähi-toimintamalli.

vielä toistaiseksi sekä määrällisesti että ajallisesti vähän kokemuksia. Näistä suurista liitoksista Hämeenlinna, Kouvola, Parainen ja Salo toteutuivat vuonna 2009 ja Oulu vuonna 2013, joten aikaa niistä on kulunut vasta kahdesta kuuteen vuotta.

Ajan ja muutoksen rajapinnalla tulee korostumaan 2010-luvulla elinkeinojen merkityksen kasvu (pikkukolmio 8). Elinkeinoelämän rakennemuutokset, talouden hidas kasvu ja kiristynyt kuntatalous luovat voimistuvaa tarvetta elinkeinoelämän kehittämiseksi. Jos kuntajakoselvityksessä löydetään konkreettisia keinoja elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantamiselle, se lisää yleensä kuntien yhteistä näkemystä kuntaliitoksen tarpeellisuudesta. Esimerkiksi Oulun seudun viiden kunnan kuntaliitoksessa vuonna 2013 oli yhdistymisen yhdeksi keskeiseksi punaiseksi langaksi löydetty elinvoiman kasvattaminen ulkoisen ja sisäisen

verkosto-Oulun avulla (Koski 2010, 63–64). Vastaavasti sellaisessa tilanteessa, jossa kunnat eivät löydä yhteistä näkemystä uuden kunnan elinkeinoelämän kehittämiskäytännöissä, on todennäköistä, että sitä on silloin vaikea löytää myöskään hallinnosta, palveluista tai demokratiasta.

Kuntaliitoksen valmistelu ja toteuttaminen tehostuu, jos apuna käytetään reaaliaikaista arviointia ja elinkeinoelämää kuullaan tuossa arviointityössä (pikkukolmio 9). Samalla yritystoiminta kokee myönteiseksi vastaantuloksi sen, että

uusi kunta on kiinnostunut elinkeinoelämän antamista palautteista ja on valmis kehittämään omaa toimintaansa.

Yhteenvetona kuntaliitoksen ja elinkeinojen vaikutuksista ajassa, paikassa ja muutoksessa voidaan todeta, että se tarjoaa mielenkiintoisen tarkastelukehikon. Ainakin selvittämisen ajoittaminen (1. pikkukolmio), kuntaliitoksen kehittämispotentiaali (3. pikkukolmio), PED-lähtötoiminta (5. pikkukolmio) ja reaaliaikainen arviointi (9. pikkukolmio) edellyttävät tarkempaa tutkimistyötä.

6 Kuntaliitosten ja elinkeinojen yhteiset tutkimusteemat

Tämän selvityksen yhtenä tehtävänä on tunnistaa kuntaliitosten ja elinkeinojen keskeiset tutkimusteemat. Tässä tarkastelussa nostetaan esille kuusi sellaista aihetta, joita olisi tarvetta tutkia (kuvio 8). Näin saataisiin tuotettua sellaista uutta tietoa, jonka avulla voitaisiin vahvistaa kuntaliitosten

ja elinkeinojen välisiä positiivisia kytkentöjä ja heikentää vastaavasti negatiivisia kytkentöjä.

Ensimmäinen tutkimusteema liittyy niihin keinoihin, joilla kuntaliitoskunnan imagoa voidaan vahvistaa. Uuden kunnan



Kuvio 8. Kuntaliitosten ja elinkeinojen kuusi ajankohtaista tutkimusteemaa.

imago voi parantua kuntaliitoksessa, mutta se voi myös heikentyä varsinkin siinä tapauksessa, että kuntaliitoksen valmistelussa ja toteutuksessa ilmenee ristiriitoja, jotka vaikeuttavat sujuvaa päätöksentekoa.

Toinen tutkimusteema liittyy kunnalliseen byrokraatiaan ja sen vähentämiseen. Kuntaliitoksen seurauksena kunnan koko kasvaa ja kunnallinen byrokraatia uhkaa lisääntyä. Sen vuoksi tarvittaisiin tutkimustietoa siitä, millä keinoilla voidaan vähentää kuntaliitoskunnan byrokraatia ja sen haittoja elinkeinoelämälle.

Kolmas tutkimusteema liittyy kehittämispotentiaalin paikalliseen hyödyntämiseen kuntaliitoskunnan eri alueilla. Näissä tutkimuksissa tulisi keskittyä lähipalveluiden, lähielinkeinon ja lähidemokratian välisiin kytkentöihin ja kerrannaisvaikutuksiin. Samassa yhteydessä olisi hyödyllistä tarkastella myös uuden kunnan alueellisen kehittämistavan (säilyttävä, keskittävä tai hajauttava kehittämistapa) merkitystä kehittämispotentiaalin hyödyntämiseen, kunnan kilpailukykyyn ja vetovoimaan.

Neljäs tutkimusteema liittyy erityyppisiin kuntaliitoksiin ja siihen, millä tavoin elinkeinoasiat tulevat otetuiksi niissä huomioon. Kiinnostuksen kohteena ovat sekä ne kuntaliitokset, jotka toteutetaan ajallisesti hyvissä ajoin eli kehittävinä, tehostavina tai sopeuttavina että myös ne kuntaliitokset, jotka toteutetaan ajallisesti viimeisillä hetkillä eli joko pelastavina tai pakottavina. Näissä viime hetken kuntaliitoksissa on yleisenä vaarana se, että liitoksesta tulee mekaanisesti valmisteltu rutiiniliitos ja elinkeinoasiat

jäävät sen vuoksi vähälle huomiolle. Pelastavat ja pakottavat kuntaliitokset ovat sen vuoksi erityisen ajankohtaisia, että mikäli yleinen ilmapiiri säilyy kuntaliitoskielteisenä ja talouden taantuma jatkuu, on todennäköistä, että lähivuosien kuntaliitokset tulevat olemaan entistä useammin joko pelastavia tai pakottavia.

Viides tutkimusteema liittyy elinkeinoelämän ja yhdyskuntarakenteen välisiin kytkentöihin kuntaliitoksissa. Koska tiedetään, että kuntaliitoksen vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen näkyvät usein vasta vuosien kuluttua, olisi tutkittavat kuntaliitokset syytä valita siten, että tarkastelussa olisi mukana myös vanhoja, yli kymmenen vuoden ikäisiä kuntaliitoksia.

Kuudes tutkimusteema liittyy kysymykseen siitä, miten elinkeinoelämä ja yritykset tulisi ottaa mukaan arvioitaessa reaaliaikaisesti kuntaliitosten vaikutuksia. Koska reaaliaikaisesta arviointimenettelystä on saatu lupaavia tuloksia, on myös elinkeinoelämä ja yritykset syytä ottaa mukaan arviointimenettelyyn. Näin niiltä saataisiin hyödyllistä tietoa siitä, miten kuntaliitosta pitää valmistella ja toteuttaa, jotta se vastaa mahdollisimman hyvin myös elinkeinoelämän tarpeisiin.

Talouden vaikean suhdannetilanteen vuoksi näyttää tällä hetkellä (II/2015) selvältä, että elinkeinoelämän merkitys tulee korostumaan ainakin niissä kuntaliitoksissa, jotka valmistellaan ja toteutetaan ennen 2020-luvun vaihdetta. Siitä syystä elinkeinopainotteisille kuntaliitostutkimuksille olisi juuri nyt aivan erityistä tarvetta.

Lähteet

Airaksinen, Jenni, Toni Laine, Anni Kyösti, Antti Markkola, Helena Härkönen, Antti Afflekt, Jenni Lehtola ja Henna Paananen (2012). Kuntauudistus prosessina. Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2012 Kunnat.

Asikainen, Jarmo, Sirpa Korhonen, Jarkko Majava, Markus Pauni ja Heidi Pekkola (2007). Kuntakenttä rakennemuutoksessa – kuntaliitoksen vaikutus alueen elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn. 92 s.

Holstila, Eero (2012). Kaupunki oman onnensa seppänä. Kuntien elinkeinopolitiikan organisointi muuttuvassa toimintaympäristössä. 23 s. Suomen Kuntaliitto.

Huovinen, Jarkko (2014). Esitelmä 4.6.2014 Suomen Kuntaliiton kuntaliitosverkoston ja kehitysjohtajaverkoston yhteisseminaarissa.

Hytönen, Jonne, Raine Mäntysalo, Ilona Akkila, Vesa Kanninen ja Petteri Niemi (toim.) Kaupunkiseutujen kasvukivut II. 165 s. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 22. Acta 241. Suomen Kuntaliitto.

Koski, Arto (1990). Rauman kaupunkiseutu vuonna 2000. 75 s. Turun yliopiston maantieteen laitoksen monisteita N:o 11.

Koski, Arto (2004). Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen. 33 s. Sisäasiainministeriön julkaisuja 55/2004 Kunnat.

Koski, Arto (2010). Oulun seudun kuuden (6) kunnan erityinen kuntajakoselvitys. Selvitysosa. 76 s.

Koski, Arto, Anni Kyösti ja Jaana Halonen (2013). Opittavaa kuntaliitosprosesseista. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. 110 s.

Kuntajakolaki 1689/2009.

Meklin, Pentti ja Marianne Pekola-Sjöblom (toim.). Parasta Artun mitalla II. 69 s. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23. Acta 242. Suomen Kuntaliitto.

Moisio, Antti ja Roope Uusitalo (2003). Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. 72 s. Sisäasiainministeriö, kuntaosaston julkaisuja 4/2003.

Mäntysalo, Risto, Lasse Peltonen, Vesa Kanninen, Petteri Niemi, Jonne Hytönen ja Miska Simanainen (2010). Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. 237 s. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2, Acta 217. Suomen Kuntaliitto.

Paananen, Henna, Arto Haveri ja Jenni Airaksinen (2014). Kunta elinvoiman johtajana. 112 s. Acta 255. Suomen Kuntaliitto.


Pukkinen, Mikko, Cay Sevón ja Matti Vatiilo (2014). Metropolialueen yhdeksän kunnan kuntajakoselvitys. 203 s. Valtiovarainministeriö.

Pirkiö, Benjamin ja Pasi Salokangas (2008). Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen vaikutusten arviointi. 401 s.

Salon kaupunki (2014). Salon yritysalueiden profilointi. Salon yritysalueiden kehittäminen osana Etelä-Suomen kehityskäytävää. 41 s.

Sallinen Sini (toim.) (2011). Elinvoimainen kunta. 11 s. Uusi Kunta 2017. Suomen Kuntaliitto.

Tornberg, Kyösti (2014). Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos. 324 s. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 322.



Kuntaliitosten ja elinkeinojen välisiä yhteyksiä on tutkittu vähän. Sen vuoksi meillä on niistä asioista paljon oletuksia ja vähän tutkittuja tuloksia. Ajalla, paikalla ja muutoksen suuruudella on kuntaliitosprosessissa merkitystä sille, millä tavoin kuntaliitoksen vaikutukset heijastuvat elinkeinoihin.

Tässä raportissa on otettu lähtökohdaksi se viime vuosina vahvistusta saanut näkemys, että kuntaliitosten automaattisilla vaikutuksilla on oletettua vähäisempi merkitys, ja vastaavasti kuntaliitosten käytännön toteutuksella on oletettua suurempi merkitys kuntaliitoksen tuloksiin.

Talouden vaikean suhdannetilanteen vuoksi näyttää selvältä, että elinkeinoelämän merkitys tulee korostumaan ainakin niissä kuntaliitoksissa, jotka valmistellaan ja toteutetaan ennen 2020-luvun vaihdetta. Siitä syystä elinkeinopainotteisille kuntaliitostutkimuksille on tällä hetkellä aivan erityistä tarvetta.



.....

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

Helsinki 2015