

Henna Romppainen

”JOS KAKS KÖYHÄÄ PANNAAN YHTEEN..”

Tapaustutkimus kuntien yhdistymisen vaikutuksista kuntien talouteen

Pro gradu –tutkielma

Hallintotiede

Syksy 2014

Sisällys

Tiivistelmä

1. JOHDANTO.....	5
1.1 Johdatus aiheeseen	5
1.2 Työn tavoitteet ja tutkimusongelma.....	7
1.3 Aiemman tutkimuksen esittely ja tutkielman dispositio	8
2. KUNTA JA KUNTATALOUS.....	15
2.1 Kunta osana julkishallintoa	15
2.2 Kuntatalouden kokonaisuus	17
2.3 Kuntatalouden haasteet	22
3. KUNTALIITOSTEN SÄDEKEHÄ.....	28
3.1 Kuntaliitos-ajatuksen syntyminen ja tausta.....	28
3.2 Kuntaliitoksen hyödyt vastaan haitat	33
3.3 ”Lakki päähän ja tonni taskuun” – valtion ohjaus kuntaliitoksiin	41
3.4 Yhteenvedo tutkimuksen teoreettisesta kehiksestä	44
4. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	48
4.1 Tutkimusmenetelmien kuvaus ja tutkimusaineisto	48
4.2 Aineiston analysointi.....	50
4.3 Tutkimuksen luotettavuus	50
4.4 Tapauskuntien kuvaus	52
5. KUNTALIITOSTEN VAIKUTUKSET KUNTIEN TALOUTEEN.....	56
5.1 Tapauskuntien tunnuslukutarkastelu ja analyysi.....	56
5.1.1 Alajärvi–Lehtimäki -liitoksen taloudellinen kehitys.....	57
5.1.2 Kurikka–Jurva -liitoksen taloudellinen kehitys.....	65
5.1.3 Seinäjoki–Nurmo–Ylistaro -liitoksen taloudellinen kehitys	70
5.2. Tutkimustulokset.....	76
5.2.1 Kuntaliitoksen vaikutukset kunnan talouteen	77

5.2.2 Kunnan talous ja palvelutehtävän turvaaminen	80
5.2.3 Kuntien talouden kehitys tulevaisuudessa.....	82
5.3 Tulosten yhteenveto	83
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	90
LÄHTEET	94

Taulukko- ja kuvioluettelo

Taulukko 1. Kuntaliiton julkaisemat tutkimukset kuntaliitoksista vuosina 2000–2013	9
Taulukko 2. Kuntaliitoksen vaikutukset.....	39
Taulukko 3. kuntaliitos hyödyt vastaan haitat portfolio.....	46
Taulukko 4. Alajärvi-Lehtimäki -liitos	58
Taulukko 5. Kunnat keskimäärin 2007-2013	59
Taulukko 6. Kurikka-Jurva -liitos	66
Taulukko 7. Kunnat keskimäärin 2007-2013	66
Taulukko 8: Seinäjoki-Nurmo-Ylistaro -liitos	72
Taulukko 9. Kunnat keskimäärin 2007–2013	72
Taulukko 10. Hyötyportfolion todennus	86
Taulukko 11. Haittaportfolion todennus	87
Kaavio 1:Kuntien ja kaupunkien lukumäärät 1917-2013	16
Kuvio 1. Kunnan toiminta- ja talousprosessit	20
Kuvio 2. Manner-Suomen kuntien valtionosuudet, verotulot, vuosikate ja lainakanta 2002-2013	24
Kuvio 3. Kuntaliitoksen sädekehä.....	33
Kuvio 4. Alajärven vuosikatteen kehitys	60
Kuvio 5. Alajärven suhteellinen velkaantuneisuus	61
Kuvio 6. Alajärven omavaraisuusaste	62
Kuvio 7. Alajärven tuloveroprosentti	63
Kuvio 8. Lainakanta per asukas Alajärvellä.....	64
Kuvio 9. Alajärven ali-tai ylijäämä taseessa	65
Kuvio 10. Kurikan vuosikate	67

Kuvio 11. Kurikan suhteellinen velkaantuneisuus %.....	68
Kuvio 12. Kurikan omavaraisuusaste %	68
Kuvio 13. Kurikan tuloveroprosentti	69
Kuvio 14. Lainakanta €/asukas Kurikassa	69
Kuvio 15. Kurikan ylijäämä taseessa	70
Kuvio 16. Vuosikatteen kehitys Seinäjoella	73
Kuvio 17. Suhteellinen velkaantuneisuus % Seinäjoella	74
Kuvio 18. Seinäjoen omavaraisuusaste %.....	74
Kuvio 19. Seinäjoen tuloveroprosentin kehitys	75
Kuvio 20. Lainakanta €/asukas Seinäjoella.....	75
Kuvio 21. Seinäjoen ylijäämä taseessa	76

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: ”Jos kaks köyhää pannaan yhteen..” Tapaustutkimus kuntien yhdistymisen vaikutuksista kuntien talouden tilaan

Tekijä: Henna Romppainen

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu –työ

Sivumäärä: 104

Vuosi: Syksy 2014

Tiivistelmä:

Suomen kuntakenttä on muutoksen pyörteissä: Kuntarakennetta uudistetaan ja sosiaali- ja terveystaloudet järjestetään uudestaan. Väestön palvelutarpeet ovat lisääntyneet väestörakenteen muutoksen seurauksena, samalla valtio lisää kuntien lakisääteisiä palveluita ja laskee valtionosuuksiaan. Tilanne on ongelmallinen ja kuntakentässä tarvitaan tehokkaita ratkaisuja toimintaympäristön muutoksiin vastaamiseksi. Kuntaliitos nähdään yhtenä mahdollisuutena vastata kuntakenttää koskeviin haasteisiin. Tarkastelen tutkielmassani kuntaliitosten vaikutuksia kuntien talouteen. Tutkimukseni selvittää miten tapauskuntien talous on kehittynyt liitoksen jälkeen ja millaiset raamit kunnan talous antaa kunnan palvelutehtävän turvaamiselle. Selvitän tutkielmassani ovatko kuntaliitokset perusteltuja taloudellisesta näkökulmasta.

Olen suorittanut tutkimuksen laadullisen tutkimuksen menetelmillä. Aineisto koostuu tapaustutkimukseen kuuluvasta tunnuslukuanalyysistä sekä tapauskuntien haastatteluilta. Analysoin aineiston edeten tunnuslukuanalyysistä haastatteluiden analyysiin. Tunnusluvut on analysoitu tarkastelemalla kuntien talouden kehitystä tarkasteluajanjaksolla ja vertaamalla tunnuslukuja kriisikuntamittareihin sekä muihin Suomen kuntiin keskimääriin. Haastatteluiden analysointi tapahtui teemoittelemalla.

Tutkimukseni osoittaa, että kuntaliitoksen vaikutuksia kuntien talouteen on vaikea arvioida. Tulosten perusteella ei voida todeta kuntaliitoksella olevan kuntien taloutta kohentavaa tai heikentävää vaikutusta. Kuntaliitoksen vaikutukset ovat hyvin moninaiset. Kuntaliitoksen taloudelliset hyödyt nähtiin hallinnon tehostumisessa ja säästöissä, kunnan toiminnan vakaudessa ja tehostumisessa. Kuntien yhdistymisen vaikutuksesta koettiin asiantuntijuuden kohonneen ja osaamisen parantuneen. Tutkimustulokset osoittavat, että kuntaliitoksesta saataisiin parempia taloudellisia tuloksia, mikäli rohkeutta löytyisi palvelurakenteen tehostamiseen ja uudistamiseen.

Avainsanat: Kuntaliitos, kuntatalous, kuntapalvelut, laadullinen tutkimus

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi _x_

1. JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Viimeisen vuosikymmenen aikana valtion johdossa, kunnissa, julkisuudessa ja sitä kautta myös monien ihmisten kodeissa on oltu huolissaan maamme talouden tilasta ja julkisten palveluiden saatavuudesta jatkossa. Huoli on aiheellinen, sillä työikäisten suhde työssä käymättömiin on pienenemässä ja yhteiskunnan elättämisen taakka painaa työikäisten hartioilla. Huoltosuhteen huononemiseen vaikuttavat ikärakenteen muuttuminen, kasvukeskuksiin suuntautuva muuttoliike sekä palveluiden käyttäjämäärien kasvu. Suomessa valtio tarjoaa maksutta suuren osan palveluistaan, mutta työntekijät ja samalla varat, jotka mahdollistavat palveluiden tuotannon, ovat käymässä vähiin. Lisäksi jatkuvasti kasvava kansainvälinen kilpailu, kehittyvä teknologia ja globalisaatio haastavat yksityisten organisaatioiden ohella myös julkiset organisaatiot tehostamaan toimintaansa. Valtion johdolla ratkaisuksi julkistalouden ahdinkoon, kasvavaan kilpailuun ja kuntien tuottamien palveluiden kysynnän kasvuun on tarjottu kuntien yhteistyötä ja loppujen lopuksi kuntien liitoksia, joissa kaksi tai useampi kunta liittyvät yhdeksi kokonaisuudeksi.

Toimintaympäristön muutokset rakenteiden muutosten sekä heikkojen taloussuhdanteiden ohella houkuttelevat ja ajavat kuntia liittymään yhteen (Väestön ikärakenne 21.3.2014). Kaskinen (2003, 27) on kommentoinut, että toimintaympäristössämme on tapahtumassa niin suuria muutoksia, jotka vaikuttavat elinkeinopolitiikkaan ja siten koko yhteiskuntaan. Toimintaympäristön muuttumisen myötä tulee kehitellä uusia ratkaisuja esimerkiksi julkisten palveluiden järjestämiseen ja saatavuuden turvaamiseen. Tässä työssä tarkastellaan kuntaliitoksia ratkaisuna toimintaympäristön muutoksiin selvittämällä ovatko liitoksen perusteltavissa positiivisilla talousvaikutuksilla ja paremmilla mahdollisuuksilla selvittyä kunnan palvelutehtävien hoitamisesta.

Kuntaliitosten taustalla voi olla taloudellisesti heikompien kuntien tukeminen ja kuntien tuottavuuden parantaminen. Kuntaliiton mukaan (Kuntaliitokset 2014) kuntaliitos voi olla myös kuntien strateginen valinta, jonka tavoitteena on rakentaa parempaa kykyä vastata tulevaisuuden haasteisiin yhtenä kuntana. Kuntaliitoksista saatavat hyödyt eivät tule esiin lyhyellä aikavälillä, vaan kuntaliitoksella tavoitellaan tulevaisuuden kehitystä mahdollistavia vaikutuksia alueen elinvoimaisuuteen, kilpailukykyyn sekä palvelujärjestelmän kokonaiskehittämiseen.

Kun peilataan historiaan, huomataan, että kuntiin liittyvä yhdistämiskeskustelu ei ole uusi asia. Kuntajaosta on puhuttu jo 1800-luvun lopulla, jolloin katsottiin, että kuntia tulisi kansainvälisen esimerkin mukaan jakaa pienempiin kuntiin. Kuntien pienellä koolla nähtiin jo silloin olevan merkitystä, mutta toisaalta tunnistettiin suhde ongelmiin, kuten palvelujen järjestämiseen. Erilaisia hallintouudistuksia on tehty Suomessa 1980-luvun lopulta lähtien. Näiden uudistusten pääteemoina ovat olleet deregulaatio eli sääntelyn purkaminen, desentralisaatio eli hallinnon hajauttaminen sekä markkinaohjautuvuus eli markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksuminen. Uudistuksen vaikutukset ovat kuitenkin olleet kyseenalaisia. (Haveri ym. 2003, 27–28.)

Jotkut kunnat näkevät liitoksen myötä saavutettavan paremmat mahdollisuudet palvelutehtävän hoitamiseen, toiset puolestaan eivät koe liitoksilta saavutettavan sellaista etua, että liittyminen tehtäisiin vapaaehtoisesti. Mikäli tilanne niin vaatii, valtion johdosta käsin pakotetaan liitokseen. 12.6.2014 on tehty ensimmäinen päätös kahdesta pakkoliitoksesta. Pakkoliitoksessa ovat Tarvasjoen kunta, joka lakkaa ja yhdistyy Liedon kuntaan huolimatta Liedon vastustuksesta yhdistymistä kohtaan. Myös Lavian kunta päätettiin yhdistää Poriin vaikka kummatkin vastustavat yhdistymistä. Hallitus voi uuden lain mukaan päättää yhdistymisestä vastoin valtuustojen tahtoa, mikäli muutos on välttämätön kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Lavia ja Tarvasjoki ovat olleet pahoissa talousvaikeuksissa. (Hallitus päätti ensimmäistä kertaa pakkoliitoksista 12.6.2014.) Kuntaliitokset nähdään ratkaisuna kuntakentän ongelmiin, vaikka liitoksista ei ole tehty tarpeeksi tutkimusta, jotta sen voidaan todeta olevan ainoa oikea ratkaisu.

Kuntaliitokset puhuttavat niin päättäjiä kuin asukkaitakin, osaksi varmasti siitä syystä, että joidenkin kuntien kohdalla puhutaan pakosta. Aihetta voi luonnehtia myös herkäksi, koska kuntaliitos muuttaa kuntalaisten identiteettiä. Liittyvän kunnan kohdalla nimi muuttuu ja uuden kunnan näkökulmasta kunnan toiminta muuttuu, kun sovitetaan yhteen useampaa erilaista toimintatapaa. Kuntien yhdistämispäätös on merkittävä, sillä päätöksellä on pitkäaikaisia vaikutteita niin kunnan toimintaan kuin sen asukkaisiinkin. Yksityisellä sektorilla muutosten onnistumista arvioidaan usein taloudellisesta näkökulmasta, myös kuntaliitoksia tulisi arvioida kriittisemmin tästä samasta näkökulmasta. Kuntaliitoksessa on kysymys suurista muutoksista, siksi olisi tärkeä arvioida tuottaako muutos loppujenlopuksi sitä lisäarvoa, jota siltä on lähdetty hakemaan.

1.2 Työn tavoitteet ja tutkimusongelma

Tutkielman tavoitteena on selvittää kuntaliitoksen vaikutuksia liitoskuntien talouteen, jolloin tutkimus rajautuu koskemaan kuntaliitoksia taloudellisesta perspektiivistä. Tarkastelen tutkielmassani myös liitoksen vaikutuksia kunnan palvelutehtävien hoitoon ja kunnan järjestämiin palveluihin, koska usein esimerkiksi taloudellisilla säästöillä on yhteys palveluiden saatavuuteen ja laatuun.

Tutkielmassani tarkastelen kolmen Eteläpohjanmaalaisen kuntaliitoksen tilaa ennen ja jälkeen liitoksen. Tutkin liitosten taloudellisen tilan muutosta tunnuslukuanalyysin kautta kuntien tilinpäätöksiä ja muuta talouden materiaalia tarkastelemalla. Tätä tarkastelua ja analyysiä syvennän haastatteleamalla tutkimuksessa olevien kuntien neljää avainhenkilöä. Tutkielmani empiirisen aineiston muodostavat siis kuntien talouden informaatio ja kuntaliitoskuntien avainhenkilöhaastattelut. Tutkielman empiirinen osa kuuluu laadullisen tutkimuksen luokkaan.

Tutkimuskysymykset ovat:

- Miten uuden kunnan talouden tila on alkanut kehittyä kuntaliitoksen myötä?
- Millainen vaikutus liitoksella on ollut uuden kunnan talouteen?
- Millaiset raamit kunnan talous antaa kunnan palvelutehtävän turvaamiselle?

Tutkielma rakentuu karkeasti jaotellen kolmeen osaan. Työn ensimmäinen osa koostuu johdannosta ja aiheeseen liittyvästä teoreettisesta keskustelusta. Työn teoriaosassa esittelen perustietoa kunnasta ja kuntien tehtävistä. Tämän jälkeen käsittelen kuntatalouden kokonaisuutta ja kuntaliitoksia ratkaisuna kuntien taloudellisiin ongelmiin. Tutkielman teoriapohjan kautta rakentuu taulukkomuotoinen kuntaliitoksen hyödyt vastaan haitat –portfolio, minkä väittämiä verrataan haastatteluiden tuloksiin.

Työn toinen osa rakentuu empiirisestä osuudesta, jonka aineisto koostuu kuntien tilinpäätöksen avainlukujen analysoinnista ja kuntaliitoskuntien avainhenkilöhaastatteluista. Työn empiirisessä osiossa haastatteluilla on tunnuslukuanalyysiä suurempi painoarvo. Työn viimeinen ja kolmas osio koostuu tulosten esittelystä, pohdinnasta ja johtopäätöksistä.

Tutkimuksessa painottuu kuntien taloudellisen tilan tulkinta ja analysointi sekä syy-seuraussuhteiden löytäminen. Tutkimus tarkastelee kuntaliitoksia ratkaisuna julkisia

organisaatioita koskeviin muutospaineisiin. Tutkimus pyrkii selvittämään, ovatko kuntaliitokset perusteltua taloudellisesta näkökulmasta vai tulisiko kenties kehittää joitakin muita tapoja kuntien palveluiden takaamiseksi ja taloudellisen tilan parantamiseksi

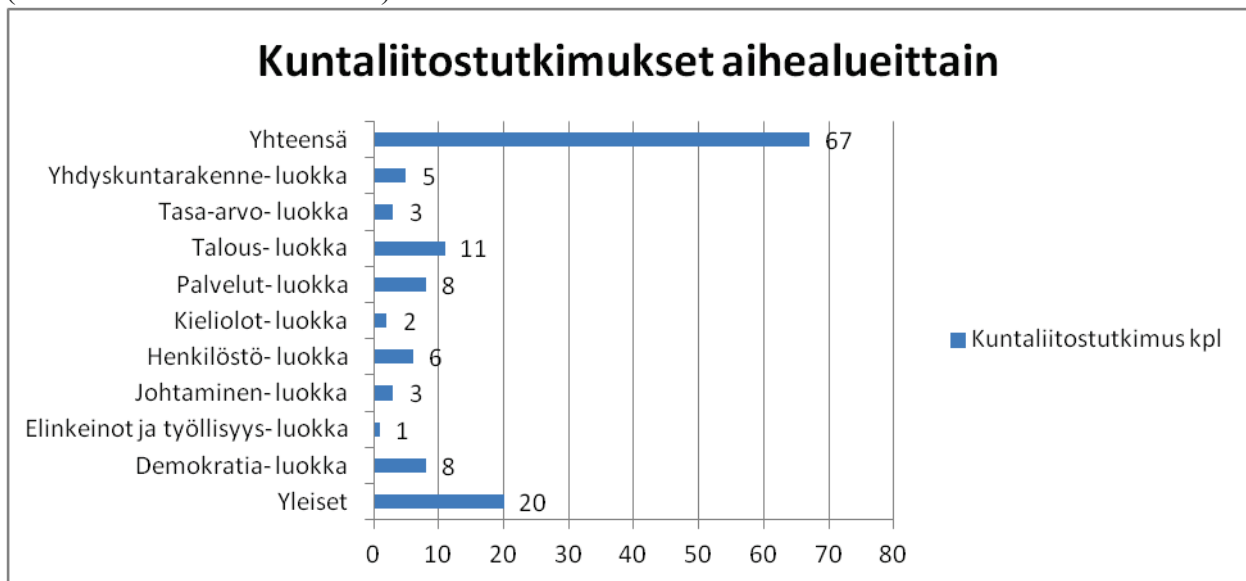
1.3 Aiemman tutkimuksen esittely ja tutkielman dispositio

Pelkästään kuntatalouteen liittyvää tutkimusta on tehty paljon esimerkiksi kuntien sisäiseen valvontaan liittyen (Valkonen, Ville 2010: Kunnan konsernivalvonta tilintarkastuksen näkökulmasta) ja sisäisestä tarkastuksesta (Ahlqvist, Arto 2006; Sisäinen tarkastus hyvän johtamis- ja hallintotavan takeena kunnassa), kuntien investoinneista (Hämäläinen, Pellervo 2006; Julkisten investointien tuottavuus: katsaus kirjallisuuteen ja Suomi vuosina 1948-2003), tasapainotetusta tulokortista (Nevakivi, Sari 2006; Tulokortin (BSC) käyttöönottoprosessi Oulun Yliopistollisessa sairaalassa), tuloksen ohjauksesta (Heinämäki, Liisa 2012; Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla), tuottavuudesta (Kangasharju Aki, Tyni Tero, Mikkola Teija, Mänttari Tuomas ja Valta Maija 2010; Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa), budjetoinnista (Helin Heikki 2012; Varovaista budjetointia: Kuntien talousarvion toteutuminen 1993-2010), kuntien rahoituksesta ja palvelujen kustannuksista (Lehtonen Sanna, Lyytikäinen Teemu, Moisio Antti 2008; Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: Vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi) sekä kansantalouteen ja julkistentalouteen liittyvää tutkimusta tehdään jatkuvasti esimerkiksi Tilastokeskuksen toimesta muun muassa tuotannosta, inflaatiosta, työttömyydestä, julkisista menoista, veroista sekä vaihtotaseesta.

En tutki tässä työssä kuntaliitoksia seuraavista näkökulmista, koska niistä on jo tehty runsaasti tutkimusta: Kuntaliitoksen johtamista (Sjöblom 2013, De tvåspråkiga kommuner i kommunreformen), kuntaliitoksesta muutoksena (Mehtäläinen, Jokinen, Välijärvi 2013, Kuntarakenne muutoksessa - entä koulutuspalvelut?), kuntaliitoksesta prosessina (Koski 2004, Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen) tai kuntaliitoksesta henkilöstön näkökulmasta (Stenvall, Majoinen, Syväjärvi, Vakkala, Selin 2007, ”Mees romppeines siihen”. Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusiossa). Varsinkin henkilöstöulottuvuus ja muutoksen kokeminen vaikuttavat olleen suosittuja aiheita kuntaliitosta koskevissa tutkimuksissa.

Kuntaliitto on kategorisoinut kuntaliitoksiin liittyvät tutkimukset kymmeneen luokkaan. Taulukosta 1 on luokiteltu kuntaliitostutkimukset aihepiireittäin. Kuntaliitostaloutta on tutkittu muun muassa kuntaliitoksen taustavoimana ja kuntatalouden kokonaisuuden kannalta. Kuntaliitostutkimusta on tehty myös palveluiden näkökulmasta. Mainittakoon Pekola-Sjöblomin (2012) tutkimus Kuntalaiset kunnallisten palvelujen arvioitsijoina ja Meklinin (2013) tutkimus palvelurakenneuudistuksesta.

Taulukko 1. Kuntaliiton julkaisemat tutkimukset kuntaliitoksista vuosina 2000–2013 (Kuntaliitostutkimukset 2014)



Henkilöstöulottuvuus vaikuttaisi esiintyvän usein kuntaliitoskeskustelussa. henkilöstöulottuvuudessa tarkastellaan muun muassa henkilöstön kokemuksia, luottamusta, psykologiaa ja työn muuttumista. Vakkala on kirjoittanut väitöskirjassaan vuonna 2012 henkilöstöstä kuntafuusiossa tarkastellen muutosdynamiikkaa, henkilöstövoimavaroja sekä psykologisen sopimuksen muodostumista. Lisäksi Stenvall, Majoinen, Syväjärvi, Vakkala ja Selin ovat kirjoittaneet kuntaliiton julkaisussa henkilöstön voimavarojen hallinnasta ja muutoksen johtamisesta kuntafuusiossa. Tässä työssä ei tutkita kuntaliitoksen johtamista, kuntaliitosta muutoksena tai kuntaliitosta henkilöstön näkökulmasta. Tämän tutkielman aihe rajataan koskemaan nimenomaan kuntaliitoksia talouden näkökulmasta.

Tässä työssäni otan tarkempaan tarkasteluun tutkimukset, joissa on tutkittu kuntaliitoksen vaikutuksia kuntatalouden tilaan. Moisio ja Uusitalo (2013) ovat tutkineet vuosien 1970–1997 välillä tapahtuneiden kuntaliitosten vaikutusta kuntien keskimääräisiin yleishallinnon,

opetustoimen, sosiaalitoimen ja terveystoimen menoihin. Tutkimuksessa selvitettiin, vaikuttiko liitos kuntien veroäyriä määrään, veroprosenttiin tai velkaantumiseen. Tutkimuksessa käytettiin parivertailua, jossa kullekin liitoskuntaparille haettiin asukasluvultaan, verotuloiltaan ja menorakenteeltaan mahdollisimman samanlainen verrokkipari kunnista, joissa liitosta ei ole tehty. Näyttöä tapahtuneiden yhdistymisten menoja säästävistä vaikutuksista ei yleishallintokustannuksia lukuun ottamatta saatu. Ei ole itsestään selvää, että yhdistymisillä voitaisiin tulevaisuudessa saada merkittäviä taloudellisia säästöjä, tähdentävät Moisio ja Uusitalo.

Sisäasiainministeriö on julkaissut tutkielmani aihetta lähellä olevan tutkimuksen (Laesterä, 1997) Hamina–Vehkalahti -kuntien yhdistymisen taloudellisista vaikutuksista. Julkaisussa selvitetään kuinka reikäleipäkuntaparin yhteen liittymien voisi mahdollistaa säästöjä verrattuna nykytilanteeseen. Julkaisussa mallinnettiin kuntaliitostilannetta kuntien tilinpäätösten ja kuntasuunnitelmien avulla. Selvitys noudatti delfoi-metodin kaavaa, jossa alueiden asiantuntijoiden ja kuntajohdon näkemysten pohjalta arvioitiin todennäköisimmin toteutuva kehys. Laesterän tulokset osoittivat, että yhdistyminen voi synnyttää säästöjä ja tätä kautta lisätä uuden kunnan taloudellista liikkumavaraa.

Pirkiö ja Satokangas (2008) ovat sivunneet kuntaliitokseen liittyvässä tutkimuksessaan kuntataloutta. Tutkimuksessaan he arvioivat Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen vaikutuksia. Tutkimuksessa selvisi, että kuntapäätäjät näkivät positiivisimmin talouden sekä uuden kunnan asemaa koskevien kehittämistavoitteiden toteutumisen liitoksen myötä. Kuntalaiset näkivät, että elinkeinoelämä oli hyötynyt kuntien yhdistymisessä. Tutkimuksen avainhenkilöt puolestaan kokivat talouteen liittyvien kehittämistavoitteiden toteutuneen kuntaliitoksessa. Pirkiön ja Satokankaan tutkimuksen valossa vaikuttaa siltä, että kuntaliitoksen positiivisena puolena nähdään talous ja sen kehitys. Kuntaliitoksen negatiivisena vaikutteena oli palveluiden toimivuuden heikentyminen ja erityisesti terveyspalveluiden saatavuuden huononontuminen.

Leinamo (2004) on tutkinut kuntien yhdistymisen vaikutuksia kuntalaisten ja liitosalueiden näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkasteltiin viittä noin 30 vuotta sitten yhdistynyttä kuntaa sekä vastapareina itsenäisyytensä säilyttäneitä vertailukuntia. Tutkimuksessa kuntaliitosten vaikutukset ja seuraukset vaihtelevat paikkakunnittain. Tutkimuksen mukaan kuntaliitosta ei voida pitää pelastusrenkaana kunnan ongelmiin, mutta ei myöskään liitosalueen kannalta

täydellisenä epäonnistumisenakaan. Tutkimustuloksena oli, että vertailukunnissa pystyttiin liitoskuntia paremmin tarjoamaan monipuolisempia palveluita. Kuntaliitosten jäljet näkyivät tutkimuksen mukaan paikkakunnasta ja liitoksen pakosta riippuen toiminnan ja yhteishengen vahvuutena tai heikkoutena.

Valtionvarainministeriön raportissa (Stenvall ym. 2009) on arvioitu kunta- ja palvelurakenneuudistusta. Uudistuksen etenemistä tarkastellaan raportissa kuntarakenteiden, palveluiden ja kaupunkiseutujen näkökulmista. Tarkastelussa huomioitiin uudistuksen valmisteluun paikallistasolla vaikuttaneita tekijöitä, strategista johtamista muutoksessa sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevissa kunnissa toteutetun arviointimenettelyn tarkoituksenmukaisuutta. Raportin taloudellinen osio liittyy tämän työn aihealueeseen. Sen mukaan suurimmalla osalla arviointimenettelyn kunnista on haasteita pitää kunta asuttuna, elinvoimaisena ja sitä kautta niiden on vaikea turvata kuntalaisille riittävät ja laadukkaat palvelut. Raportin mukaan maan pohjoisosassa haasteet ovat suurimmat, koska tasapainottamistoimenpiteiden toteutus ja onnistuneisuus eivät takaa tasapuolisia ja laadukkaita palveluita. Kunnissa, joissa välimatkat ovat pitkät, lähipalvelujen keskittäminen kaukana oleviin keskuksiin ei ole mahdollisia. Osalla arviointimenettelyn kunnista talouden tasapainottamisen myötä ovat kuitenkin erinomaiset mahdollisuudet elinkeinojen kehittämiseksi ja kunnan vahvistamiselle. Talouden tasapainossa pitäminen mahdollistuu paremmin kunnissa, joissa asukasluku vähenee hitaasti. Toisaalta on kuntia, jotka tarvitsevat valtion huomion ja panostuksen johtuen erityisolosuhteista, erittäin heikosta taloudellisesta tilanteesta ja tulevaisuuden näkymistä. Raportin mukaan ratkaisevaa on hallituksen harjoittamat alue- ja kuntapolitiikka kuntien tulevaisuuden kehityksen ja palvelujen turvaamisen kannalta.

Silbersten ja Soguel (2012) ovat tehneet tutkimusta selvittämällä asukkaiden havaintoja ja mielipiteitä kuntaliitoksen (La Tour-de-Threme ja Bulle) vaikutuksista Sveitsissä. Tutkimuksessa selvisi, että mikäli kuntaliitoksesta tehtäisiin uudelleenäänestys 80,1 % Bullen asukkaista äänestäisivät sen puolesta, vastaavasti La Tour-de-Thremen asukkaista 68 % äänestäisi liitoksen puolesta. Tutkimuksessa havaittiin, että mikäli halutaan ylläpitää asukkaiden tyytyväisyys liitokseen, julkisiin palveluihin ei saa kajota ja niitä pitäisi mieluiten kehittää. Liitoksen jälkeen olennaista on pitää lupaamansa, mikäli halutaan saada asukkaiden hyväksyntä liitokselle. Tyytyväisyys paikalliseen palvelutuotantoon on suoraan suhteessa siihen hyväksytäänkö liitos vai ei.

Aaltonen, Kangasharju ja Moisio (2009) ovat vertailleet VTT:n muistiossa vuoden 2009 kuntaliitoksissa mukana olleita kuntia aikavälillä 1996–2007. Vertailua tehtiin kuntien väestörakennetta, palveluiden kustannuksia ja taloudellista tilannetta kuvaavilla indikaattoreilla. Selvityksen kohteena ovat myös kuntien palvelujen tuottavuuserot. Tuloksina oli, että vuoden 2009 liitoskunnat ovat olleet pinta-alaltaan ja asukasluvultaan pieniä. Kuntien heikko tilanne ei vaikuttanut olleen liitoksen motiivina, sillä liitoskunnat olivat verotuloiltaan monia kuntia varakkaampia. Toisin sanoen liitoksiin hakeutuneet eivät olleet toisia kuntia tehottomimpia. Liitossyyt selittyvät muilla kuin palvelukustannuksiin ja taloudelliseen tilanteeseen liittyvillä tekijöillä.

Pohjoismaisesta kuntaliitostutkimuksesta mainittakoon Gustafssonin tutkimus jo vuodelta 1980. Tutkimus tehtiin Ruotsin ja pohjoismaiden kuntarakenteen uudistuksista 1950–1970-luvuilla. Gustafssonin mukaan kuntauudistuksen tavoitteena oli taata palvelut maan eri osissa. Ruotsissa kuntauudistuksen perusteluina mainittiin kuntien pienestä koosta johtuva palveluita tuottavan henkilöstön vähyys suhteessa peruspalvelujen lisäykseen ja parannuksiin. Ruotsin kuntauudistusta on tutkinut myös Hanes (2003), joka tutki Ruotsin ensimmäisen kuntareformin vaikutusta kuntien menoihin vuosina 1951, 1953 ja 1959. Tutkimuksessa verrattiin kuntaliitoksessa mukana olleiden kuntien menojen kasvua liitoksen jälkeen kuntien menoihin, jotka eivät olleet mukana kuntauudistuksessa. Hanes havaitsi, että uudistus hillitsi kuntien menojen kasvua. Havaintona oli myös, että liitettävien kuntien koon kasvaessa menot eivät heikentyneet yhtä selvästi. (Hanes, 2003.)

Tanskan kuntien organisaation kokojen vaikutusta talouden johtamiseen vuosina 2003–2011 ovat tutkineet Hansen, Houlberg ja Pedersen (2012). Tutkimuksen perusteella voitiin todeta, että kuntakoolla on vaikutuksensa ainakin kunnan talouden johtamiseen. Tanskan paikallishallinnon uudistusta on tutkinut myös Blom-Hansen (2010), jonka tutkimuksessa selvisi, että pienet kunnat sortuivat viime hetken tuhlauksiin juuri ennen liitosta.

Japanilaiset tutkijat Haneda, Hashimoto ja Tsuneyoshi ovat tutkineet (2010) kuntaliitosten hallinnon tehokkuutta sekä hallinnon tehokkuuden muutosta. Tutkijat tarkastelivat tiettyjen alueiden kuntaliitoksia, jotka olivat tapahtuneet vuosina 1979–2004. Tutkimuksen tuloksena oli, että kuntaliitoksilla ei välttämättä ole suoranaista yhteyttä esimerkiksi hallinnon tehokkuuden paranemiseen.

Australialaisten Dollery ja Bligt (2013) ovat puolestaan kirjoittaneet *Public Finance and Management* -lehden artikkelissa kuntaliitosten vaikutuksista paikallistalouden kestävyteen. Artikkelista kävi ilmi, että kuntaliitostutkimus on sekalaista tulosten suhteen ja että empiiriselle tutkimukselle olisi tarvetta. Dolleryn ja Bligtin mukaan raportti ja arviotyypistä tietoa on saatavilla tutkimuksellisen tiedon sijaan siitä, että liitoksilla ei ole sellaisia taloudellisia vaikutuksia, joita yleisesti odotetaan. Dolleryn ja Bligtin mukaan kuntaliitosten taloudellisten vaikutusten tutkimiseen on kiinnitetty turhan vähän huomiota.

Myös Moisio ja Uusitalo (2003, 2) kirjoittavat, että kuntaliitoskeskustelussa tutkijaa vaivaa faktojen puuttuminen. Kuntia on yhdistetty Suomessa 1960-luvun lopulta lähtien, mutta laskelmia näiden yhdistymisten hyödyistä tai haitoista ei näy keskustelussa. Syyksi Moisio ja Uusitalo epäilevät sitä, että laajempaa kuntajoukkoa koskeva selvitys yhdistymisten vaikutuksista on tehty viimeksi vuonna 1975. Näyttäisi siltä, että luotettavaa tutkimustietoa ei ole kattavasti saatavilla. Tähän keskusteluun liittyen Laamanen on tehnyt diskurssianalyysiin perustuvan tutkimuksen (2007) kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta, jonka mukaan kuntarakennekeskustelussa on kysymys kuntien tehtävää, voimavaroja ja rakennetta ja näiden suhdetta koskevasta määrittelykamppailusta. Laamasen mukaan kysymys on poliittisen vallanjaon jännitteistä – valtapoliitikasta, joka kytkeytyy poliittisten puolueiden eriytyneeseen asemaan kuntakentässä. Laamasen tutkimus osoitti, että kuntarakennekeskustelua hallitsee valtakurssi, joka korostaa voimakkaasti vaatimusta kuntarakenteen muutoksen suurempien kuntien muodostamiseksi.

Moision ja Uusitalon tutkimuksen jälkeen aiheesta on valmistunut uutta tutkimusta. Vielä vuoden 2012 lopulla kuntaliitostutkimusta oli saatavissa vähän, mutta tänä päivänä määrä yllättää. Kansainvälisen kuin kotimaisenkin tutkimuksen areenoilla on julkaistu uutta kuntaliitostutkimusta vuosina 2012–2014. Esimerkiksi Kallio, Meklin, Tammi, ja Vakkuri (2013) ovat tarkastelleet kuntaliitosta kunta- ja palvelurakennemuutuksesta talouden näkökulmasta käsin. Pääkkösen, Saarimaan ja Tukiaisen (2013) tutkimus PARAS tapa velkaantua? Kuntaliitokset ja vapaamatkustaminen osoittaa muun muassa sen, että liitospäättökseen seurauksena vuoden 2009 liitoskuntien lainakanta on noin 280 miljoonaa euroa suurempi ja rahavarat ovat noin 120 miljoonaa euroa pienemmät. Tämä lainakannan kasvu on lähes 20 % liitoskuntien vuoden 2006 kokonaislainakannasta. Tutkimuksessa selvisi myös se, että mitä pienempi kunta oli suhteessa koko liitoksen asukasluvuun, sitä enemmän kunnan velka kasvoi ja rahavarat pienenevät. Rahat käytettiin pääasiassa investointeihin.

Edellisten mukaan tämänkaltaista suomalaista taloudellisesta näkökulmasta kuntaliitosta lähestyvää tutkimusta on vähän, kun huomioidaan se miten merkittäviksi ratkaisuiksi kuntaliitokset on arvioitu kuntien taloudelliseen ahdinkoon. Kuntaliitoksista on keskustelu, mutta tutkimusta ei ole juurikaan tehty. Tutkimustietoa tarvitaan kuntareformin, uudistusten ja kuntakentän kehittämisen tueksi. Vakkuri mainitsee Kunnallistieteellisen aikakauskirjan kirjoittamassaan pääkirjoituksessa (2012, 9-8), että suomalaisesta kuntauudistuksesta tarvitaan enemmän varmempaa tietoa. Hänen mukaansa tarvitaan lisää keskustelua, kyseenalaistamista ja vastaväitteitä kuntauudistuksen lähtökohdista, ongelmien ratkaisutavoista ja konkreettisista ehdotuksista.

Kuntaliitosta voidaan tutkia ilmiönä monesta eri näkökulmasta, joista kukin tässä tapauksessa kuntaliitokseen liittyvä taloudellinen näkökulma tuo esille uutta tulkintaa aiheesta. Tutkimukseni tuo onnistuessaan kuntaliitoskeskusteluun ja kuntaliitostutkimusten kategoriaan lisäarvoa. Tämä työ sivuuttaa osaksi muutostutkimusta, koska työssä tarkastellaan taloudellisen tilan muutoksia kuntaliitoksen myötä. Toisaalta kuntaliitostutkimuksia on tehty liitoksien toteutuksesta ja prosesseista, jolloin tämä tutkimus liittyy tuon tyyppiseen tutkimukseen ottamalla kantaa siihen, mitkä ovat olleet odotukset ja toteutumat kuntaliitoksen vaikutuksen kuntien taloudellisen tilasta. Myös henkilöstöulottuvuuteen liittyvät tutkimukset ovat suhteessa kuntaliitoksen taloudellisen tilan muuttumiseen, koska henkilöstön motivoituneisuus, sitoutuneisuus ja asenne kuntaliitosta kohtaan vaikuttavat välillisesti kuntaliitoskuntien taloudelliseen tilaan ja toiminnan tehokkuuteen. Kokonaisuudessaan kuntaliitoksesta saatavat tutkimustiedot täydentävät toinen toisiaan ja todentavat sitä, että kuntaliitosta voidaan tulkita ja tarkastella monesta eri näkökulmasta monella eri tavalla. Monitulkintaisuus on yhteiskunnallisten ilmiöiden tutkimisessa tunnusomaisin piirre, mikä huomioidaan myös tässä tutkimuksessa.

2. KUNTA JA KUNTATALOUS

2.1 Kunta osana julkishallintoa

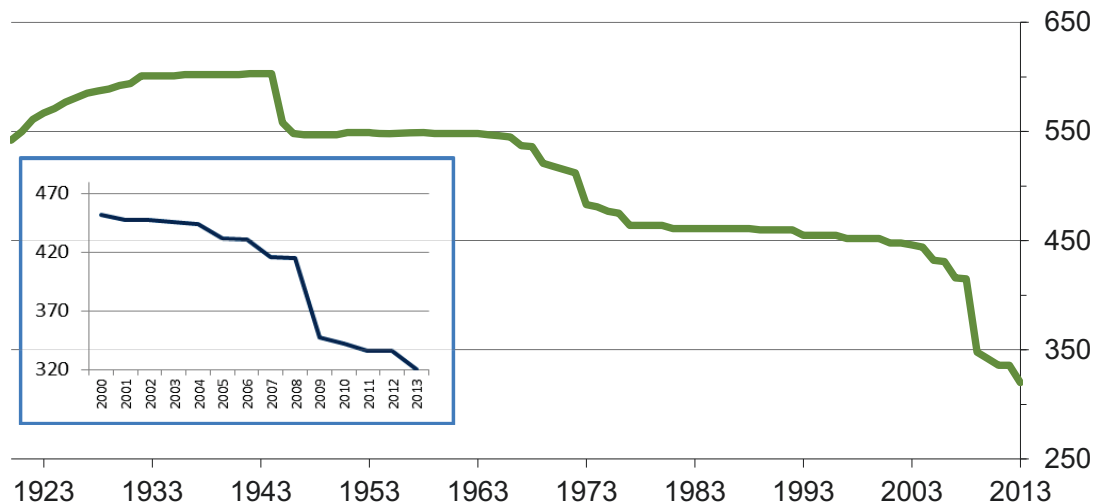
Kunnat ovat tärkeä osa suomalaista yhteiskuntaa ja ihmisten arkipäivää, koska kuntien toiminta liittyy länsimaiseen yhteiskuntamalliin ja kulttuuriperintöön. Jokaisen kansalaisen eli asukkaan on kuuluttava johonkin kuntaan. Kunta on alueellinen pakkoyhteisö, jäsenyyden määrää vakinainen asuinpaikka. Kuntalaisella on useita rooleja, johon liittyy oikeuksia ja velvollisuuksia. Asukkaalla on oikeus saada kunnan järjestämistä olevia palveluita, äänestää kunnallisvaaleissa, saada tietoa julkisista asiakirjoista ja hakea kunnan toimielinten tekemiin päätöksiin muutosta. Kuntalaisen velvollisuus on kunnallisveron ja palvelumaksujen maksaminen sekä velvollisuus noudattaa kunnan järjestyssääntöjä. (Anttiroikon ym. 2007, 11, 18.) Ojala ym. (2008, 24) tähdentävät, että kunnan toiminta perustuu asukkaiden itsehallintoon. Kuntien toimintaan vaikuttavat olennaisesti eduskunta ja sen säätämä laki, joka asettaa vaatimuksia kunnille kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseksi.

Kuntaa ja sen hallintoa koskevat säännökset sisältyvät kuntalakiin, joka on kunnallishallinnon peruslaki. Kuntalain 1 § koskee kuntien itsehallintoa, kuntalain 2 §:ssä säädetään kunnan tehtävät. Lakisääteiset kunnan tehtävät jakautuvat yleisen järjestämisvelvollisuuden ja subjektiivisiin ehdottomien tehtävien piiriin. Subjektiiviset oikeudet ovat asiakkaan oikeuksia palveluihin, jotka kunnan on järjestettävä. Näitä oikeuksia ovat toimeentulo ja huolenpito terveys- ja sosiaalipalveluissa sekä maksuton esi- ja perusopetus, lasten päivähoido ja kotihoidon tuki, eräät vammais- ja lastensuojelupalvelut sekä kuntouttava työtoiminta. Kunta voi kuitenkin ottaa tehtäväkseen myös vapaaehtoisia tehtäviä, mutta kunnan on talousarviossa esittävä riittävät resurssit niin subjektiivisten oikeuksien kuin palveluidenkin järjestämiseen. Kunnan toiminnan tarkoituksena on edistää asukkaiden hyvinvointia eli peruspalvelujen tuottamista sekä kestävää kehitystä alueellaan eli säilyttää ekologinen ympäristö palvelutoiminnassaan sekä maa- ja luonnonvarojen käytössä. (Suorto & Björkwall 2008, 9-10.) Anttiroiko ym. (2007, 20) huomauttavat, että suurin osa julkisista palveluista on kuntien järjestämistä.

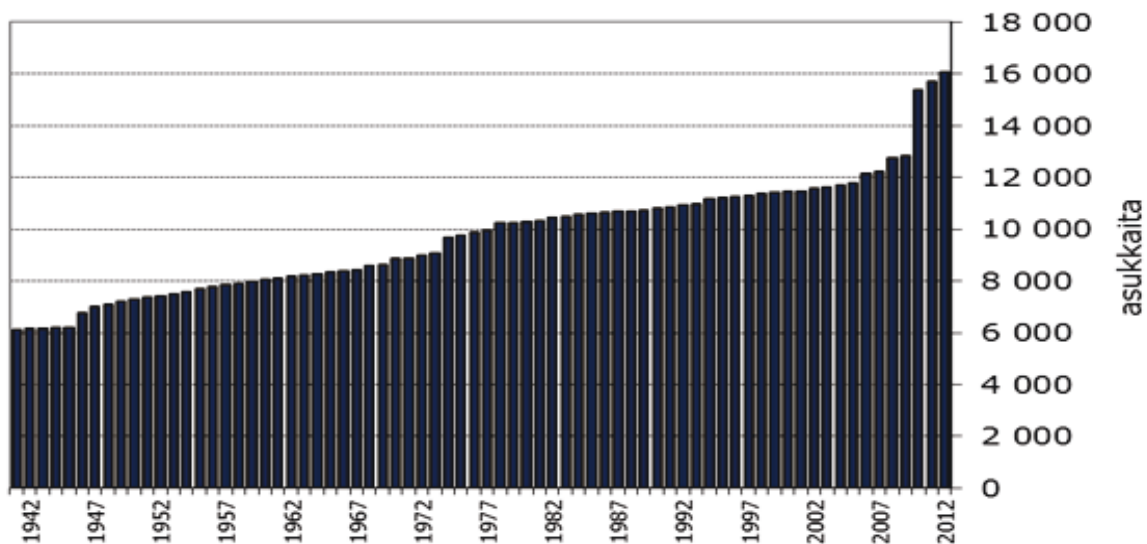
Vuonna 2013 Suomessa oli yhteensä 320 kuntaa, joista 107 kaupunkia. Kuntaliitosten myötä kuntien lukumäärä on vähentynyt viime vuosina. Vuoden 2013 alussa kuntien määrä väheni 16:lla liitosten myötä. Asukasmäärältään pienin kaupunki on Kaskinen, jossa on 1429 asukasta ja suurin Helsinki 588549 asukasmäärällään. (Kaupunkien ja kuntien lukumäärä 2013.) Seuraavasta

taulukosta 2 voidaan havaita, että kuntien lukumäärä on pienentynyt ja käyrän trendi näyttäisi ennustavan edelleen laskua. Kaaviosta 2 voidaan puolestaan havaita keskimääräisen kuntakoon kasvaneen tasaisesti ajan saatossa. Huomionarvoista on, että vuodesta 2009 vuoteen 2010 muutos kuntien keskimääräisessä koossa on suuri. Tämä kertoo siitä, että vuonna 2009 tehtiin monta kuntaliitosta.

Kaavio 1: Kuntien ja kaupunkien lukumäärät 1917-2013 (Tilastokeskus)



Kaavio 2. Kuntien keskimääräinen koko asukasluvultaan (Suomen kuntaliitto)



Verrattaessa kaavioita 1 ja 2 voidaan huomata, että kuntien lukumäärän pienentyessä kuntakoko jatkuvasti kasvaa. Kuntakoon ja kuntien lukumäärän välillä näyttäisi vallitsevan negatiivinen korrelaatio, mikä tarkoittaa sitä, että kuntien lukumäärän pienentyminen on suhteessa kuntakoon kasvuun.

Kunnat ovat osa julkista sektoria, joka vaikuttaa elämämme kehdestä haetaan – kirjaimellisesti, sillä julkisen sektorin tuottamia ja ylläpitämiä palveluita käytetään pitkin elämää. Julkinen sektori vaikuttaa myös monin epäsuorin tavoin elämäämme esimerkiksi valvomalla, säätelemällä ja antamalla tukea. (Tuomala 2009, 15.) Julkiseen sektoriin kuuluvat valtionhallinto, osavaltiohallinto, paikallishallinto sekä sosiaaliturvarahastot eli Suomessa julkisyhteisöihin luetaan valtio, kunnat ja kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakuntahallinto sekä sosiaaliturvarahastot. Sellaisia valtion ja kuntien liikelaitoksia, jotka ovat markkinatuottajia, eivät kuulu valtio- ja kuntasektoriin. (Tilastokeskus. Julkisyhteisöt - sektori.)

Lauslahti (2003, 7, 29) korostaa, että hallituksen ja erityisesti kunnan poliittisilla linjauksilla on vaikutusta kuntien toimintaan. Kunnat ovat julkisen sektorin päätösten viestinviejiä ja käytännön toimeenpanijoita. Valtion ja kunnan tehtävänjako on selkeä: Valto huolehtii koko yhteiskuntaa koskevista asioista, joita ovat: yleinen hallinto, järjestys ja turvallisuus, maanpuolustus, asuminen, ympäristö, sosiaaliturva, terveydenhuolto, työvoima, maa- ja metsätalous, liikenne, teollisuus ja muut. Monikaan suomalainen ei huomanne ajatella, miten suuri vaikutus julkisella sektorilla on elämään. Vaikutuksen myötä julkinen sektori luo mahdollisuuksia pärjätä, tulla toimeen ja elää turvallisesti.

Suomen julkisen hallinnon toimintaa ohjaavat puolestaan Euroopan Unionin säännökset. Erityisesti vakaus- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle Euroopan Unionin jäsenmaissa, joista Suomi on yksi. Jäsenmaiden julkisen talouden tilaa, tavoitteiden sopivuutta sekä etenemistä niiden saavuttamista seurataan ja arvioidaan eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa. (Valtionvarainministeriö 2014, 3.) Kuntaliiton mukaan Suomen kunnat ovat vahvoja yhteiskunnallisia vaikuttajia joiden tehtäväkenttä on laaja verrattuna muuhun Eurooppaan. Kuntaliiton mukaan hyvin hoidetulla seudullisella yhteistyöllä ja elinkeinopolitiikalla on yhteys kunnan menestymiseen. (Kuntien ja kuntayhtymien toiminta 2014.)

2.2 Kuntatalouden kokonaisuus

Valtio säättää kuntien tehtävät, mutta myös huolehtii, että kunnat selviytyvät näistä tehtävistä (Suorto ja Björkwall 2008, 10). Kuntien talouden toimintaa ohjataan kahden eri ulottuvuuden kautta, joita ovat ulkoinen-sisäinen ohjausjärjestelmä sekä normatiivinen-informatiivinen järjestelmä. Ulkoisessa järjestelmässä, kuten verotus- ja valtionosuus järjestelmässä ohjauksen

kohteena on kunta. Sisäisessä järjestelmässä valtuusto tai muu toimielin ohjaa palvelutuotannosta vastaavia toimielimiä ja yksiköitä. Normatiivisia järjestelmiä ovat säännöksiin perustuvat verotus- ja valtionosuusjärjestelmät ja informatiivisia markkinoista ja asukkaan tarpeista tietoa tuottavat järjestelmät. Valtio ohjaa kunnan tulon muodostumista verotus- ja valtionsuusjärjestelmillä. Valtio pyrkii ohjaamaan suoraan tai välillisesti kuntien palveluiden järjestämistä valtionosuusjärjestelmien määräämisperusteella. (Myllyntaus 2002, 17.)

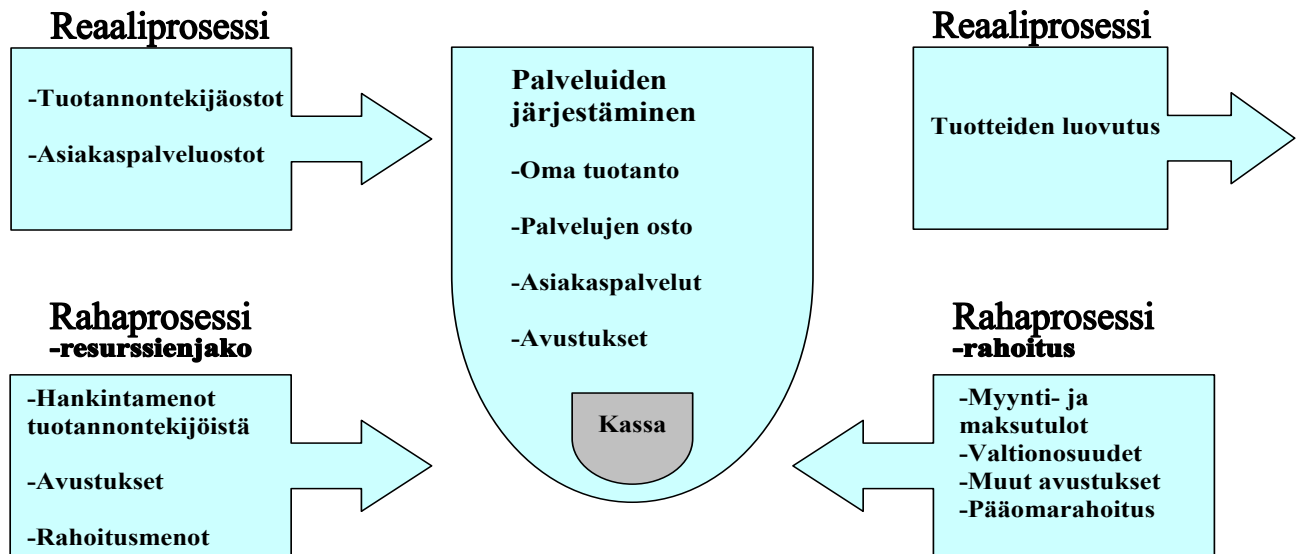
Vaikka kuntatalous on osa julkistaloutta, jokainen kunta muodostaa itsenäisen taloudellisen yksikön, josta kunnanvaltuusto on vastuussa. Kunnallisen budjettivallan ulottuvuuteen kuuluu kunnallinen verotusoikeus, valtionoikeus, kunnan oikeus määrätä ja kantaa maksuja ja suorituksia sekä oikeus päättää omista menoistaan. (Heuru ym. 2011, 330.) Myös Ojala ja Sipponen (2008, 24) tähdentävät, että kuntien toiminta on taloudellisesti ja toiminnallisesti itsenäistä suhteessa valtionhallintoon.

Kunnissa taloutta ja toimintaa ohjataan taloussuunnitelmalla, joka laaditaan vähintään kolmeksi vuodeksi. Taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi on talousarviovuosi. Kuntien toimintaa ja taloutta suunnitellaan ja seurataan käyttötalouden, investointien, tuloslaskennan ja rahoituksen näkökulmasta. Käyttötaloussuunnitelmassa ilmaistaan palvelutavoitteet sekä budjetoidaan niihin tarvittavat menot ja tulot. Investointiosassa puolestaan budjetoidaan pitkävaikutteisten tuotantovälineiden hankinta sekä rahoitusosuudet ja omaisuuden myynti. Tuloslaskelmaosassa osoitetaan tulorahoituksen määrä käyttömeneihin ja poistoihin. Rahoitusosassa havainnollistetaan rahan lähteet ja käyttö yhteenvetona. Talousarvion ja taloussuunnitelman pohjana toimivat valtuuston hyväksymä strategiasuunnitelma sekä tehtäväkohtaiset palvelusuunnitelmat. Talousarviossa ja taloussuunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset sekä taloudelliset tavoitteet, jotka voidaan luokitella kolmeen tavoiteluokkaan: strategiset tavoitteet, vaikuttavuustavoitteet sekä tuotantotavoitteet. Valtuuston talousarviossa asettamat toimintaa ja taloutta käsittelevät tavoitteet ovat kunnan toimielimiä ja työntekijöitä sitovia. Talousarviota on siis noudatettava sekä tulojen ja menojen kohdalla. Talousarvio muodostaa kehyksen kunnan talouden ohjaukseen. (Suorto & Björkwall 2008, 45, 47, 48) Kunnan kaikille menoille on oltava talousarviossa rahoitus. Talousarvion rahoitusosassa osoitetaan investointeihin ja lainanlyhennyksiin tarvittavan tulorahoituksen lisäksi kassavirrat, lainarahat tai muu pääomarahaus. Talousarvion tuloslaskelmaosassa esitetään puolestaan tilikauden ali- tai ylijäämä tulojen ja menojen erotuksena. (Meklin ym. 2005, 173–174.) Talousarvio ja

taloussuunnitelma ovat siis keskeisessä asemassa kunnan talouden ja toiminnan ohjauksessa sekä suunnittelussa.

Julkisen talouden keskeisiä piirteitä ovat ilmais- ja pakkoperiaate. Ilmaisperiaatteella tarkoitetaan sitä, että kuntalaiset voivat käyttää palveluita ilman korvausta tai vain nimellistä korvausta vastaan. Ilmaisperiaatteella luovutetut palvelut rahoitetaan asukkaiden maksamilla veroilla, mikä samalla on pakkoperiaate. (Anttiroiko ym. 2007, 78.) Kuntalaissa veloitetaan kuntia huolehtimaan tulorahoituksen riittävydestä sekä maksuvalmiuden säilyttämisestä. Taloussuunnitelmassa on aina esitettävä toimenpiteet alijäämän kattamiseksi edellisiltä tilikausilta tai kuluvalta tilikaudelta. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa eli tulojen ja menojen on oltava pitkällä aikavälillä tasapainossa. Tähän liittyy myös, että kunnan sitoumukset ja riskit eivät saa ylittää sen voimavaroja. Kuntien on myös noudatettava budjetoinnin brutto- ja nettoperiaatetta, mikä tarkoittaa sitä, että menot ja tulot budjetoidaan erikseen määrärahoina ja tuloarvioina. Kuntia koskee myös suorite- ja realisointiperiaate, mikä tarkoittaa sitä, että huomioon otetaan vain varainhoitovuoden aikana realisoiduiksi arvioitavat menot. Kunnat toimivat myös täydellisyysperiaatteen alaisena eli talousarvioon otetaan mukaan kokonaisuudessaan kunnan rahankäyttö ja rahanlähteet eli tiedettyjä menoja tai tuloja ei voi jättää talousarvion ulkopuolelle ja kunnan sisäiset ostot ja myynnit otetaan huomioon talousarviossa. Kuntia koskee myös kehysbudjetointiperiaate, jonka mukaan valtuustolla on suuri valta päättää määrärahakokonaisuuksista talousarviossa. (Suorto & Björkwall 2008, 49–51.)

Yksityisen organisaation talousyksikön toiminta koostuu tuotannon-, vaihdannan-, kulutustapahtumista sekä liiketapahtumista eli menoista, tuloista ja rahoitustapahtumista. Talousyksikön reaali prosessi muodostuu tuotannontekijä- ja suoritevirroista, rahaprosessi puolestaan rahamääräisistä liiketapahtumista. Kunnan kohdalla käytetään usein reaali prosessin sijasta toimintaprosessi-käsitettä. Toiminta- eli reaali prosessin tapahtumia ovat tuotannontekijöiden ja asiakaspalveluiden hankinnat sekä tuotannon loppusuoritteiden ja asiakaspalvelun tuotoksen luovutukset. Rahaprosessin muodostavat puolestaan liiketapahtumat, jotka perustuvat hyödykevaihdantaan. (Myllyntaus 2002, 13–14.) Kunnan reaali- ja rahaprosessia kuvaa selkeästi seuraava kuvio.



Kuvio 1. Kunnan toiminta- ja talousprosessit (Myllyntaus 2002, 13)

Kuntien taloudessa on tärkeää, että käyttötalous ja pääomatalous erotetaan toisistaan. Tuolla jaolla estetään kunnan pysyvään käyttöön hankitun omaisuuden vähentyminen sekä toisena tärkeänä talousarvion tasapaino ja sen toteutuminen. (Meklin 1999, 11.) Kuntatalouden toiminta ja mittarit voidaan jakaa kolmeen osaan: 1) Tulojen ja menojen tasapaino, 2) Vakavaraisuus sekä 3) Maksuvalmius. (Kuntatalous 2013.)

Kuntien menoista puolet katetaan verovarilla. Verotusoikeuden lisäksi kunnilla on oikeus periä veroa alueensa kiinteistönomistajilta. Lisäksi kunnat voivat saada osuuden alueellaan toimivien yhteisöjen tuloista. Suorto ja Björkwall (2008, 10) huomauttavat, että palvelujen rahoituksessa verotulojen osuus on suurempi kuin valtionosuuksien. Kuntien tuloista valtionavut ovat joko valtionosuuksia tai valtionavustuksia. Valtionosuudet määräytyvät laskennallisesti ja myönnetään hakemuksen perustella ja maksetaan kerran kuussa. Valtionavustukset ovat harkinnanvaraisia, myönnetään hakemuksesta ja maksetaan kertaluontoisena tai useammassa erässä. (Suorto & Björkwall 2008, 21, 27.) Kuntien tuloja ovat myös palveluista saatavat myynti- ja maksutulot (Myllyntaus 2002, 10). Kuntien menot vaikuttaisivat koostuvan pääasiassa terveydenhuollon-, sosiaali-, ja koulutuspalveluiden eli työvaltaisten hyvinvointipalveluiden kustannuksista (Parkkinen 2008, 24). Turkkilan ja Vuornennon (2008, 19) mukaan kuntien ja kuntayhtymien menoista suurin osa näyttäisi koostuvan kulutusmenoista, joita ovat palkka-, henkilöstömenot sekä tavaroiden ja palveluiden ostot muilta sektoreilta. Kuntien kirjanpidossa

menot ja tulot ryhmitellään tehtävittäin sekä meno- ja tulolajeittain (Suorto & Björkwall 2008, 17).

Kuntien tuloksellisuutta mitataan taloudellisuuden ja tuottavuuden näkökulmasta. Taloudellisuus tarkoittaa sitä, että suoritteet aikaansaadaan mahdollisimman pienillä kustannuksilla ja tuottavuus puolestaan tarkoittaa sitä, että samoilla tuotantotekijöillä aikaansaadaan paljon suoritteita. (Anttiroiko ym. 2007, 83.) Kuntatalouteen liittyy myös vaikuttavuuden käsite. Vaikuttavuudessa tarkastellaan aikaansaatuja vaikutuksia tuotteiden avulla tai tuotantotekijöiden suhteena aikaansaatuihin vaikutuksiin (Suorto & Björkwall 2008, 88). Julkisessa toiminnassa vaikuttavuuden tarkastelu ulottuu siihen, miten tehokkaasti julkinen toiminta edistää toiminnan lopullisia tavoitteita (Valtionvarainministeriö 2011, 13).

Kunnan ja yksityisen sektorin keskeisenä erona onkin niiden toiminnan rahoitus. Kunnan toiminta on ensisijaisesti verorahoitteista ja yrityksen toiminta markkinarahoitteista (Myllyntaus 2002, 15). Kunnat eroavat lähtökohtaisesti yrityksistä jo perustamistarkoituksessa. Kunnallistalous on toimeksiantotaloutta, jossa toiminnan vaikutin tulee reaali-prosessin puolelta, kunnan perustarkoituksesta. Kunnan taloudellinen perustarkoitus ei ole voiton tavoittelu, vaan tulojen ja menojen tasapaino eli nonprofit. Yrityksen toiminnan ja perustamisen elinehtona on voiton tavoittelu, tehdäkseen voittoa yritysten on tuotettava reaali-prosessinsa kautta lisäarvoa markkinoille. Reaali-prosessin kustannustehokkuuden kautta kunnalla on samat talouden lait kuin yritykselläkin. (Meklin 2001, 142–143.) Kunnat eroavat yksityisen sektorin toiminnasta myös siinä mielessä, että kunnat, kuntayhtymät ja yleishyödylliset yhteisöt eivät suorita palvelujen tuottamisesta tai myymisestä tulo- tai arvonlisäveroa (Valtionvarainministeriö 2005, 67). Palveluiden verottomuudella on vaikutuksensa palvelun tuotannosta koituvaan kustannukseen, osittain tästä syystä yksityisen sektorin palvelut kuten terveyspalvelut ovat kalliimpia kuin julkisen yhteisön tuottamat palvelut. Myös voiton maksimoinnilla yksityisellä sektorilla on vaikutusta niiden tarjoamien palveluiden hintoihin ja sitä kautta palveluiden saatavuuteen kilpailun myötä. Kun julkisen sektorin tuottamien palveluiden hinnat ovat usein edullisempia, millä vaikutusta palvelun kysynnän volyymiin.

Haasteena kuntien taloudessa voidaan nähdä se, että kuntien rahoitus tapahtuu pääasiassa verovaroilla ja valtionosuuksilla, mutta useinkaan rahoitustarve ei vastaa sitä määrää, mitä varoja saadaan. Meklin kirjoittaa artikkelissaan (2001, 143) että kunnat luovuttavat verovaroilla ja valtionosuuksilla tuottamansa palvelut lähes maksuttomasti tai kustannukset alittavaa hintaa

vastaan, mistä seuraa kolme olennaista piirrettä kunnallistalouden tarkasteluun: 1) reaali- ja rahaprosessi voivat menestyä eri tavoin 2) reaali-prosessin luoma lisäarvo ei heijastu rahaprosessin puolelle markkinaperäisesti ja 3) markkinajärjestelmä ei luo kannustinta tehokkaaseen resurssien käyttöön. Meklinin mukaan kuntien tilinpäätöslaskelmat eivät siten osoita koko kunnan menestystä, vaan tämän arviointia varten kunnissa olisi erikseen mitattava reaali- ja rahaprosessin ilmiötä.

Terve ja vakaa kuntatalous on kunnan menestymisen edellytys ja kuntalaisen hyvinvoinnin perusta. Viime kädessä palvelut realisoituvat tuottoina ja kustannuksina. Valtion toimet vaikuttavat voimakkaasti kuntatalouteen. Valtio tasoittaa kuntien välistä tulonjakoa ja edistää perusturvalain mukaista kansalaisten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Tämä luo toisaalta kuntatalouteen epävarmuutta tempoilevien ja ennustamattomien tuloerien vuoksi; valtionosuuden muuttuvat ja osuuksien suurusluokat ja määräysperusteet vaihtelevat. Kunnanvaltuuston rooli kuntatalouden johtamisessa on merkittävin. (Lauslahti 2003, 60, 62–63.) Kunnanvaltuuston ammattitaito kuntatalouden johtamisessa voidaan näkemykseni mukaan kyseenalaistaa. Kunnanvaltuusto ei välttämättä koostu sellaisista henkilöistä, joiden ammattitaidon pohjalta kunnan taloutta voidaan ohjata järkevästi ja tuloksellisesti. Tulevaisuuden haasteet huomioiden tulisikin miettiä onko kunnanvaltuusto pätevin taho päättämään kunnan taloudesta ja sen suunnasta?

2.3 Kuntatalouden haasteet

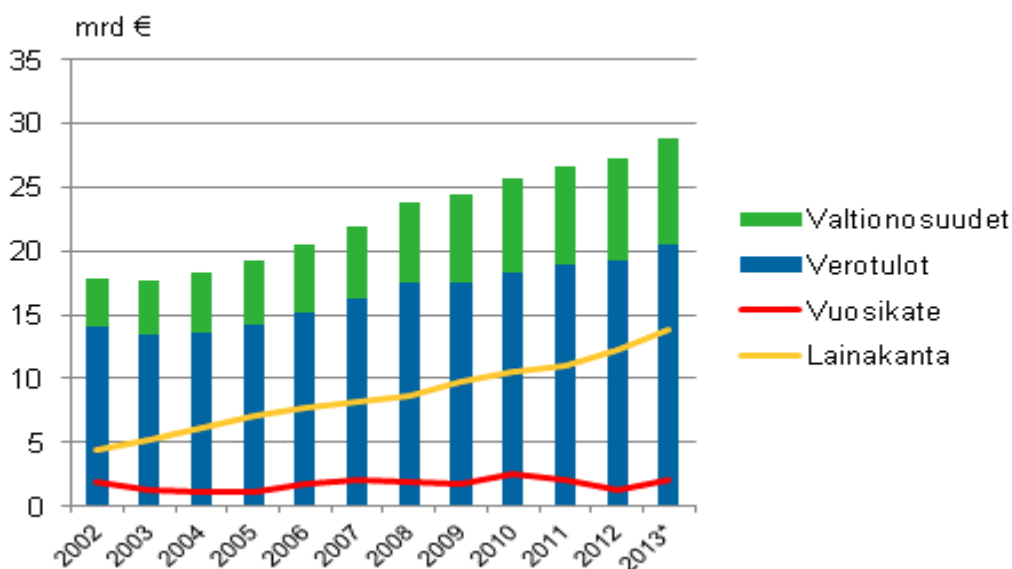
Kuntatalouden kehitykseen vaikuttavat lyhyellä aikavälillä ensinnäkin kokonaistaloudellinen ympäristö eli maailman ja Euroopan talouden tila; suhdannepolitiikka, budjettipolitiikka sekä kunnan operatiiviset taloutta koskevat päätökset. Pitkän aikavälin vaikutteita ovat yleinen talouskehitys sekä kunnan strategiset päätökset. Kuntatalouteen vaikuttavat kunnille asetetut tehtävät, kuntia koskeva lainsäädäntö ja normisto, kuntakuntakohtaiset toimintaympäristömuutokset, kuten asukasluvun ja väestön muutokset sekä työllisyys. (Suorto & Björkwall 2008, 14.) Euroopan alueella taloudessa on ollut epävarmuutta ja erityisesti euroalueen tilanne on ollut ongelmallinen vuodesta 2011 lähtien. EU:n tilanne heijastuu Suomen talouteen useita kanavia myöten, suurimmat vaikutukset tulevat viennin ja tuonnin heikentymisen myötä. Vuoden 2014 talousarvioesityksessä varsinaisiksi tuloiksi ilman nettolainanottoa arvioidaan 47,2 miljardia euroa ja määrärahoiksi 53,9 miljardia euroa. Toisin

sanoen talousarvioesitys on 6,7 miljardia euroa alijäämäinen. Valtionvelan arvioidaan vuoden 2014 lopulla nousevan noin 100 miljardiin euroon eli noin 49 prosenttiin bruttokansantuotteesta. (Talousarvioesitys 2014.)

Suomen nykyisen talouden tilanteen taustalla on heikentynyt huoltosuhde. On ennakoitu, että verrattuna vuoteen 2000 vuonna 2030 sataa työikäistä kohti on yli 40 % enemmän lapsia ja yli 65-vuotiaita. Suomessa arvioidaan olevan Euroopan unionin vanhimmat suuret ikäluokat. Tilanne on heikoin Lapissa ja Itä-Suomessa. (Haveri ym. 2003, 39.) Myös Valtionvarainministeriön julkisen talouden suunnitelmassa 2015–2018 (Valtionvarainministeriö 2014, 8) mainitaan, että väestön ikääntymisestä johtuva kasvava sosiaali- ja terveystalouden kysyntä ja julkisten menojen kasvu luovat paineita julkisen talouden rahoitusasemalle kuin kuntataloudellekin. Talousarvioesityksen (2014, 8) mukaan julkinen velka nousee yli 60 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Kuntatalouden alijäämä oli vuonna 2013 1% tuntumassa verrattuna kokonaistuotantoon eikä muutoksia arvioida tapahtuvan. Hallituksen sopeuttamistoimista huolimatta julkinen talous ei ole kestäväällä pohjalla pitkällä aikavälillä. Väestörakenteen muutos on alkanut näkymään julkisten menojen kasvuna ja työikäisen väestön supistumisena. Tämä paine vaikuttaa julkiseen talouteen voimakkaasti seuraavat kaksikymmentä vuotta.

Tilastokeskuksen mukaan kuntien toimintakulut kasvoivat vuoden 2014 tammi-maaliskuussa 2,5 prosenttia. Kuntien verotulot kasvoivat 4,5 prosenttia ja valtionosuudet vähenivät 1,3 prosenttia. Kuntien toimintatuotot kasvoivat 10,6 prosenttia edellisvuoden vastaavasta ajanjaksosta. Suurin kuluerä eli palvelujen ostot nousivat 2,3 prosentilla. Yhteenlaskettu lainakanta ilman liikelaitoksia oli neljänneksen lopussa 13,0 miljardia euroa. Vähennystä edellisen neljänneksen päättymisestä oli 1,0 prosenttia. Kuntayhtymien toimintakulut ilman liikelaitoksia olivat samalla tasolla kuin viime vuonna vastaavana ajanjaksona. Palkkamenot on kuntayhtymien suurin menoerä, ne pienenevät 0,9 prosenttia. Lainakanta ilman liikelaitoksia nousi 2,0 prosenttia edellisestä neljänneksestä ollen maaliskuun lopussa 3,0 miljardia euroa. (Tilastokeskus: Kuntien toimintakulut kasvoivat 2,5 prosenttia tammi-maaliskuussa 2014.) Kuviossa 2 on havaittavissa kuntatalouden trendi viimeisimpinä vuosina.

Kuvio 2. Manner-Suomen kuntien valtionosuudet, verotulot, vuosikate ja lainakanta 2002-2013 (Tilastokeskus)



Kuvion kaksi mukaan kuntien saamat valtionosuudet ovat pysyneet lähes samoissa lukemissa aina vuodesta 2010 lähtien, vaikka kuntapalvelujen kysyntä ja kustannukset ovat kasvaneet. Verotuloilla ei kateta syntynyttä kuilua. Tilastokeskuksen (Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta 2012) mukaan kuntien lainakanta jatkoi kasvuaan vuonna 2013 yhteensä 1,6 miljardilla eurolla ja oli vuoden 2013 lopussa 13,8 miljardia euroa. Kuntien toimintakulut nousivat maltillisesti 2,4 prosentilla. Verotuloja kertyi 1,3 miljoonaa euroa enemmän kuin edellisellä vuonna. Vuosikatteen paranivat kunnissa edellisestä vuodesta 53 prosenttia toimintakulujen ja verotulojen muutosten vaikutuksesta.

Valtion talousarvioesityksen 2014 mukaan kuntien verotulojen kasvuksi ennakoidaan olevan 2 %. Ansiotulojen verotuksen perustemuutosten arvioidaan nettomääräisesti lisäävän kunnallisveron tuottoa noin 47 miljoonalla eurolla, samalla peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vastaavan suuruinen vähennys. Kiinteistöveron tuotto puolestaan kasvattaa 100 miljoonalla eurolla. Valtio kompensoi kunnille yhteisöverokannan alentamisen ja muut yhteisöveroon kohdistuvat perustemuutokset korottamalla kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta joskin käyttötalouden valtionosuudet alenevat 1,5 %. Valtio sopeuttaa talouttaan kohdistamalla peruspalvelujen valtionosuuteen 362 miljoonan euron suuruisen vähennyksen. Toisaalta jäteveron tuottoa vastaavan euromääräisen lisäyksen ohjaaminen kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta lisää valtionosuuksia 70 miljoonalla eurolla vuonna 2014. Valtionosuuksia kasvattaa myös indeksikorotus, jota ei kuitenkaan tehdä valtiontalouden

säästötoimien vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Kuntien talouden näkökulmasta verotulojen ja valtionosuuksien kasvu ennakoidaan olevan vain 1 % luokkaa. Samalla kuntien toimintamenojen arvioidaan kasvavan jopa 3,5 % peruspalvelujen kustannustaso nousee noin 2,1 %. Näiden tietojen pohjalta kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate heikkenee lähes 800 miljoonalla eurolla ja kuntatalouden alijäämä syvenee. Velan määrä kasvaneen runsaalla 2 mrd. eurolla. Kuntatalouden näkymät heikkenevät edelleen. Yksi kunta on ensimmäistä kertaa arviointimenettelyssä. Kolme kuntaa ei ole saanut talouttaan tasapainotettua, joten ne joutuvat arviointimenettelyyn Arviointimenettely on toteutettu seitsemän kertaa ja niissä on ollut mukana yhteensä 28 kuntaa. (Talousarvioesitys 2014.)

Suomen heikosta talouden tilanteesta kertoo myös se, että Standard & Poor's laski 10.10.2014 Suomen luottoluokitusta parhaasta AAA-luokasta luokkaan AA+. S&P perustelee luokituksen laskua muun muassa Suomen talouden heikoilla kasvunäkymillä. Luokituksen näkymät ovat vakaat ja luokitus pysyy todennäköisesti ennallaan seuraavat kaksi vuotta. Kuntien osalta luottoluokituksen lasku voi tarkoittaa esimerkiksi vauhditusta palveluiden kehittämiseen niin, että palvelujen tuottamisvastuuta siirretään yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Luottoluokituksella on vaikutusta kuntien yleisiin talouden kehityksen näkymiin ja vähintään kuntien tulevan talouden toiminnan raameihin. (Miettinen 10.10.2014.)

Vuorenon (2012, 38, 39) mukaan kuntien velkaantuminen jatkunee voimakkaana. Vuorento tähdentää, että kuntien menot tulevat jatkossa kasvamaan entisestään, sillä kuntien investoinnit lisääntyvät, koska kunnilla on jatkossakin suuria investointikohteita esimerkiksi terveyskeskusten ja koulujen peruskorjauksissa. Väestörakenteen muutokset vaikuttavat peruspalvelutarpeen lisäksi myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen, tulopohjien kehitykseen sekä peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin. Vuorento korostaa, että kuntien menojen kasvun hillitseminen on keskeinen tekijä julkisen talouden kestävyysvajeen hallinnassa. Vuorenon mukaan kuntien talous on lähestulkoon aina ollut romahduksen partaalla. Hänen mukaansa kunnat ovat kuitenkin osoittaneet valtavaa sopeutumiskykyä voimavarojensa puitteissa.

Kuntapalveluiden kysynnän kasvulla sekä palveluiden tuottamisen kustannusten nousulla on vaikutusta kuntien talouteen. Kustannusten nousun taustalla on se, että henkilöstöä tarvitaan enemmän kasvaneen palvelutarpeen tuottamiseen. Kuntien saamat valtionosuudet ja verotulot eivät näytä riittävän menojen kattamiseen. Kuntataloudesta keskusteltaessa tulisi palata sanojen merkitysten alkuperäisille juurille. Tulisi selvittää, millä päätöksillä valtio vahvistaa

kuntataloutta ja millaisilla heikentää sitä. Kuntien talouden kannalta ongelmallista on, että tehokkuuden lisäämisellä saavutetut edut leikataan ja edellytetään samanaikaisesti uusia tehtäviä, joiden kustannuksista valtio rahoittaa noin kolmasosan. Vaikka Suomi on nyt vauraampi kuin koskaan, kunnilla on taloudellisia vaikeuksia. (Helin 2005, 7.) Rönkkö (2006 teoksessa Anttiroiko ym. 2007, 105) on vahvasti sitä mieltä, että valtio on suurelta osin aiheuttanut kuntien rahoitusongelmat kunnallisverotukseen ja valtionosuuksiin kohdistuneiden toimenpiteiden vuoksi. Kuntarakenteen uudistaminen ja vaihtoehtoisten palvelurakenteiden uudistaminen eivät välttämättä turvaa peruspalveluiden rahoitusta, vaikka kuntien palvelutuotantoa saataisiinkin tehostettua.

Kuntien talouden heikentymiselle on haettu syitä 1990-luvulta saakka, jolloin yleinen talouden lama aiheutti verotulojen laskun ja samanaikaisesti valtio toteutti rajuja pitkään kestäneitä säästötoimenpiteitä. Tapahtumien vaikutukset heijastuivat suoraan kuntien käytettävissä oleviin resursseihin. (Stenvall ym. 2009, 141.) On kuitenkin turhaa suunnata katseita menneisyyteen, mikäli tulevaisuuden kuntataloutta koskevista haasteista halutaan selvittää. Kunnat voivat tasapainottaa talouttaan erilaisin keinoin. Raudanojan ja Johanssonin (2009, 68–69) mukaan tasapainottamiskeinot voidaan jakaa lyhyen ja pitkän aikavälin toimenpiteisiin. Lyhyen aikavälin eli vuoden sisällä, jopa muutaman kuukauden kuluessa voidaan tehdä esimerkiksi strategisia ratkaisuja, kuten priorisointia ja palveluiden lopettamisia. Lyhyen aikavälin operatiivisia toimenpiteitä voivat olla määrärahojen karsinta, hintojen korottaminen tai henkilöstön lomauttaminen. Myös pitemmän aikavälin toimet ovat yleensä joko operatiivisia tai strategisia. Ydinprosessien tai tukipalveluiden prosessien tehostaminen on yksi pitkän aikavälin operatiivisista keinoista. Strategisista keinoista esimerkkinä mainittakoon palveluiden tuottamisen siirtäminen yhteistuotantoon, palveluiden keskittäminen tai uudet innovaatiot. Raudanoja ja Johansson tähdentävät, että kuntien talouden tasapainottamatoimilla on sekä positiivisia, että negatiivisia vaikutuksia riippuen tarkasteltavasta näkökulmasta.

Kuntatalousympäristö on muutoksessa, sillä lainsäädäntöä muutetaan ja kuntien tehtäviä rukataan ja laajennetaan. Hallituksen tavoitteena on toteuttaa koko maan laajuinen kuntauudistus, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Huomioon aiotaan ottaa esimerkiksi alueiden erilaisuus, kasvukeskustenerityspiirteet, harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristoisuus ja kielelliset olosuhteet. Vahvojen peruskuntien ulkopuolisilla, syrjäisillä alueilla palvelurakenne uudistetaan siten, että palvelut on koottu riittävän suuriksi kokonaisuuksiksi tukeutuen vahvojen

peruskuntien palvelurakenteeseen vastuukuntamallilla. Kuntarakenneuudistus luo perustan kuntalain kokonaisuudistukselle. Osana kuntarakenneuudistusta uudistetaan myös valtionosuusjärjestelmä. (Valtionvarainministeriö 2012b, 12–13.)

Säästöjä ja tehokkuutta haetaan vastaamaan kasvaviin palvelutarpeisiin, mutta myös kasvaviin menoihin. Tämän hetkisin suurin meneillään oleva uudistus on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus. Hallituspuolueet sopivat 23.3.2014 yhdessä oppositiopuolueiden kanssa sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta. Uudistuksessa järjestetään kaikki sote-palvelut viiden vahvan alueellisen järjestäjän toimesta. Alueet rakentuvat nykyisten erityisvastuualueiden pohjalta, ja ne tukeutuvat olemassa oleviin toimiviin rakenteisiin. Uudistus on historiallinen, koska se yhdistää sosiaali- ja terveystaloudet sekä perus- ja erityistason palvelut. Uudistuksen jälkeen sosiaali- ja terveystaloudet ovat viiden sote-alueen vastuulla. Uudistus mahdollistaa: yhdenvertaiset palvelut riippumatta asuinkunnasta, toimivat palveluketjut, hallinnon ja hallinnon raja-aitojen purkamisen sekä palvelujen tarpeetonta päällekkäisyyden vähentämisen, varhaisen puuttumisen turvaamisen siirtymisen ehkäiseviin ja oikea-aikaisiin palveluihin, väestön hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisen, palvelujen rahoituksen turvaamisen, osaavan henkilöstön saatavuuden turvaamisen sekä osaamisen ja työhyvinvoinnin. Kunnat rahoittavat sote-alueita tarvepainotetun kapitaatioperiaatteen mukaisesti eli kunnan rahoitusosuuteen vaikuttaa väestömäärän lisäksi esimerkiksi väestön ikärakenne ja sairastavuus. Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt työn sote-palvelujen rahoituksen uudistamiseksi, ja tätä työtä tullaan hyödyntämään myös sote-alueiden rahoitusmallin jatkokehittämisessä. Sote-alue järjestää palvelut, mutta jatkossakin kunta toimii tuottajana. Näin ollen arjen palvelut säilyvät jatkossakin oman kunnan alueella. Ainoastaan järjestämismäärä kootaan viiteen sote-alueeseen. (Sosiaali- ja terveysministeriö: Sote- uudistus 5.6.2014.)

Täten voidaan todeta, että Suomessa palveluiden saatavuuden haasteena on väestön jakautuminen maantieteellisesti niin, että suurimmissa kaupungeissa palveluiden kysyntä on suurta, jolloin palveluiden saatavuus voi siitä syystä olla heikompaa. Syrjäisimmillä seuduilla haasteena ovat pitkät välimatkat, jolloin palvelut eivät välttämättä ole yhtä helposti kaikkien saatavilla. Suomessa väestön tiheys vaihtelee suuresti, mikä itsessään haastaa kuntien palvelutuotannon ja sitä kautta kuntien talouden. Kuntien on suoriuduttava tiettyjen palveluiden tuottamisesta, oli asukasmäärä mikä hyvänsä. Uudistusten vaikutuksesta reuna-alueiden asukkaiden palveluiden saatavuus heikentyy, vaikka kuntatalouteen saataisiin tehokkuutta ja vakautta.

3. KUNTALIITOSTEN SÄDEKEHÄ

3.1 Kuntaliitos-ajatuksen syntyminen ja tausta

Trendi kuntaliitosten suuntaan vaikuttaa kytkeytyvän talouden ja toiminnan tehokkuusajatteluun, mikä puolestaan pohjautuu erityisesti 1990-luvun alkupuolella nousseeseen New Public Managementiin (NPM) eli uuteen julkisjohtamiseen. Anttiroikon ym. (2003,74) mukaan julkisjohtamiselle syntyi tilaa kunnissa 1990-luvulla toteutettujen kunnallishallinnon uudistusten myötä, jolloin keskeisenä tavoitteena oli kehittää johtamisen välineitä, mahdollisuuksia ja liikkumavaraa. Uudessa julkisjohtamisessa nähtiin mahdollisuuksia parantaa kuntien toiminnan tuloksellisuutta, innovatiivisuutta sekä vaikuttavuutta. Ratkaisuja haettiin yksityiseltä sektorilta korostamalla johtamis- ja budjetoitimenetelmiä, yksilön valintaa, asiakaslähtöisyyttä sekä luomalla laadullisesti itsenäisiä organisaatioita. Denhardtin mukaan (2004, 136) suuntauksen tavoitteena oli etsiä uusia ratkaisuja erityisesti julkisyhteisöjen taloudellisiin ongelmiin laskemalla hallinnon kustannuksia, korostamalla tulosvastuuta ja tulosjohtamista.

New Public Management vaikuttaa pohjatuvan vieläkin vanhempaan tunnettuun johtamisoppiin, nimittäin Frederick Taylorin kehittämään liikkeenjohdolliseen menetelmään eli taylorismiin. Taylorismin eli liikkeen johdollisen johtamisopin mukaan johtajan tehtävänä on todellisen työn tieteen kehittäminen, työntekijöiden valinta ja kehittäminen, johdon ja työntekijöiden yhteistyön kehittäminen sekä työnjohdon entistä suurempi vastuu tehokkaasta työnteosta. Taylorismi korostaa tehokkuutta, työn kehittämistä sekä yhteistyötä. (Salminen 2009, 37.) Vaikka taylorismin synnystä on pitkä aika (Frederick Taylor 1856–1915) kyseisen miehen luoma ajattelupata muuttaa muotoaan ja nousee esiin yhä uudelleen uusimmissakin johtamisopeissa.

Myös Meklin näkee NPM:n olleen Suomessa tapahtuneiden hallinnon uudistusten taustalla. Meklinin (2001, 000142–143) mukaan kuntien talouden ohjausmalli muuttui 1990-luvulla oleellisesti ja kunnissa siirryttiin resurssiohjauksesta tulosohjaukseen. Uuden ohjausmallin kautta pyrittiin saamaan entistä parempaa vastiketta verovaroille. Tulosohjausmallin myötä kunnissa otettiin käyttöön myös uusi kirjanpito menetelmä, joka oli alun perin tarkoitettu markkinasektorille. Kuntien laskentatoimi lähestyi yrityksissä sovellettavaa käytäntöä ja monet perinteiset kunnan taloudenhoidon säännöt muuttuivat oleellisesti.

Liittäisin kuntien toiminnan muutokseen ja kuntaliitoskeskustelun taustalle muutaman muunkin ajattelutavan, nimittäin markkinaohjautuvuuden ja privatisoinnin. Salmisen (2009, 157, 161–162) mukaan markkinaohjautuvuus on tapa uudistaa ja tehostaa julkista hallintoa sekä palveluhallintoa. Markkinaohjautuvuudessa julkinen sektorin toimintaa arvioidaan tuloksellisuuskriteerien ja tuottavuuskriteerien pohjalta. Privatisointi on yksityistämistä, jolla pyritään uudistamaan hyvinvointiyhteiskunnan rakenteet palvelutoiminnan tehokkuuden lisäämiseksi. Privatisoinnin taustalla on puolestaan individualismin vahvistuminen yhteiskunnassa. (Salminen 2009, 157, 161–162.)

Liiketaloustieteellisen tehokkuusajattelu vaikuttaisi olevan valloillaan kuntakentän uudistamisessa ja julkinen sektori on suuntautumassa markkinaehtoisemmaksi. Kuntaliitoksilla pyritään nimenomaan toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden parantamiseen. Myös Mykkäsen mukaan (2011, 17) hallintouudistusten pääteemoina ovat olleet 1980-luvun lopulta lähtien deregulaatio, desentralisaatio sekä markkinaohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksuminen.

Julkisen talouden kestävyysvajeen hallinnassa olennaisinta on kuntien menojen kasvun hillitseminen. Kuntarakenteen kannalta keskeisiä ovat taloudeltaan itsenäiset ja vahvat kunnat sekä kuntien yhteistyön tiivistäminen niillä alueilla, joissa tällaisten kuntien muodostaminen ei ole mahdollista (Vuorento 2012, 39.) Kuntaliitokset nähdään valtion johdossa yhtenä ratkaisuna palvelujen tuottavuuden parantamiselle ja kustannusten vähentämiselle. Valtionvarainministeriön mukaan kuntatalous on julkisen talouden kestävyysongelman ratkaisemisessa tärkeässä asemassa (Valtionvarainministeriö 2012a, 11).

Kuntajaon muuttamisesta on alettu keskustelemaan nopeasti kuntien synnyn jälkeen 1800-luvulla. Kuntien perustuminen seurakuntien rajoihin tuotti etenkin Varsinais-Suomeen paljon pieniä kuntia kun taas pohjoisempana kuntapinta-ala oli suurempi. Liitoksiin oli tästä kuitenkin vielä matkaa. Vuosina 1966 - 2013 Suomessa toteutui yhteensä 156 kuntaliitosta. Vuonna 1966 kuntia oli 545, kun vuonna 2013 niitä oli enää 320. Tuona ajanjaksona kuntaliitokset jakautuivat epätasaisesti keskittyen sekä aikajakson alkuun että sen loppuun eli vuosiin 1967 - 1977 (63 kuntaliitosta) ja vuosiin 2005 - 2013 (80 kuntaliitosta). Noiden kahden jakson aikana toteutui vain 18 kuntaliitosta. Tästä voidaan siis erottaa kaksi suurempaa kuntaliitosaaltoa. Vuodesta 2001 vuoteen 2013 Suomen kuntamäärä on vähentynyt 128:lla. Yli puolet (67) siitä ajoittui vuoteen 2009, mikä näkyy selvänä piikkinä kautta kuntaliitosten historian Suomessa. Vuonna

2013 alussa toteutui 11 kuntaliitosta, jolloin kuntamäärä väheni 16 kunnalla. Vuoden 2013 tapahtuneet kuntien yhdistymiset olivat viimeisiä, joihin kunnat saivat Paras-hankkeen mukaista yhdistymisavustusta. (Aiemmat kuntaliitokset 2014.)

Kuntaliitoksella voidaan tarkoittaa sitä että, joko a) yksi tai useampi kunta lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan kuntaan tai b) perustetaan täysin uusi kunta kahdesta tai useammasta kunnasta tai c) kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa. (Kuntajakolaki 1698/2009, 3 §.) Käytännössä kuntaliitokset merkitsevät muutoksia kuntarakenteessa. Suomen kuntaliitto on määrittänyt kuntaliitoksen olevan kuntien strateginen valinta, jolla pyritään vastaamaan tulevaisuuden vaateisiin paremmin yhtenä kuntana parantaen alueen elinvoimaisuutta, kilpailukykyä ja palvelujärjestelmää. (Kuntaliitokset 2012.) Myös Haveri ym. mukaan kuntaliitoksissa on kysymys kuntien vapaaehtoisesta strategisesta valinnasta, jonka avulla pyritään parantamaan palveluita tai selviytymään mahdollisesti kunnan huonosta taloudellisesta tilanteesta. Kuntaliitos on äärimmäinen mahdollisuus toimia kunnan asukkaiden hyväksi sellaisessa tilanteessa, jossa muita vaihtoehtoja ei ole. (Haveri ym. 2003, 17.)

Halmen ja Kuukasjärven (2010, 14) mukaan kuntaliitoksiin liittyvää keskustelua on käyty erityisesti Pohjoismaissa ja joissakin Baltian maissa. Kaikissa Pohjoismaissa on jollakin tavalla uudistettu kuntarakennetta ja vähintään keskusteltu siitä. Kuntaliitoksen tarkoituksena on yleensä ollut kompensoida pienen kunnan heikkouksia, jotka liittyvät kapeaan veropohjaan ja riittämättömiin taloudellisiin resursseihin ylläpitää palveluja. Kuntarakenteen kehittämiseen liittyy kaksi vastakkaista haastavaa tavoitetta: talouden reunaehdot ja tehokkuus julkisten palvelujen tuottamisessa unohtamatta demokratian toteutumista.

Suuria kuntarakennetta koskevia uudistuksia on toteutettu myös Ruotsissa, Tanskassa, Australiassa, Uudessa-Seelannissa ja Isossa-Britanniassa. Näissä maissa kuntien lukumääriä on vähennetty, mutta toisaalta Ruotsissa suurkuntia on pilkottu pienemmiksi. Kuntakoon kasvattamisen ja kuntien määrän vähentämisen taustalla ovat olleet lähes samat periaatteet eri maissa. Muutosten taustalla ovat vaikuttaneet kuntien tehtävien lisääntyminen ja monipuolistuminen. Kuntaliitosten myötä on pyritty lisäämään tehokkuutta ja asiantuntemusta eteenkin palvelujen järjestämisessä. (Haveri ym. 2003, 32.) Kuntaliitokset on siis nähty ratkaisuna kuntakentän muutokseen ja talouden tilan kiristymiseen.

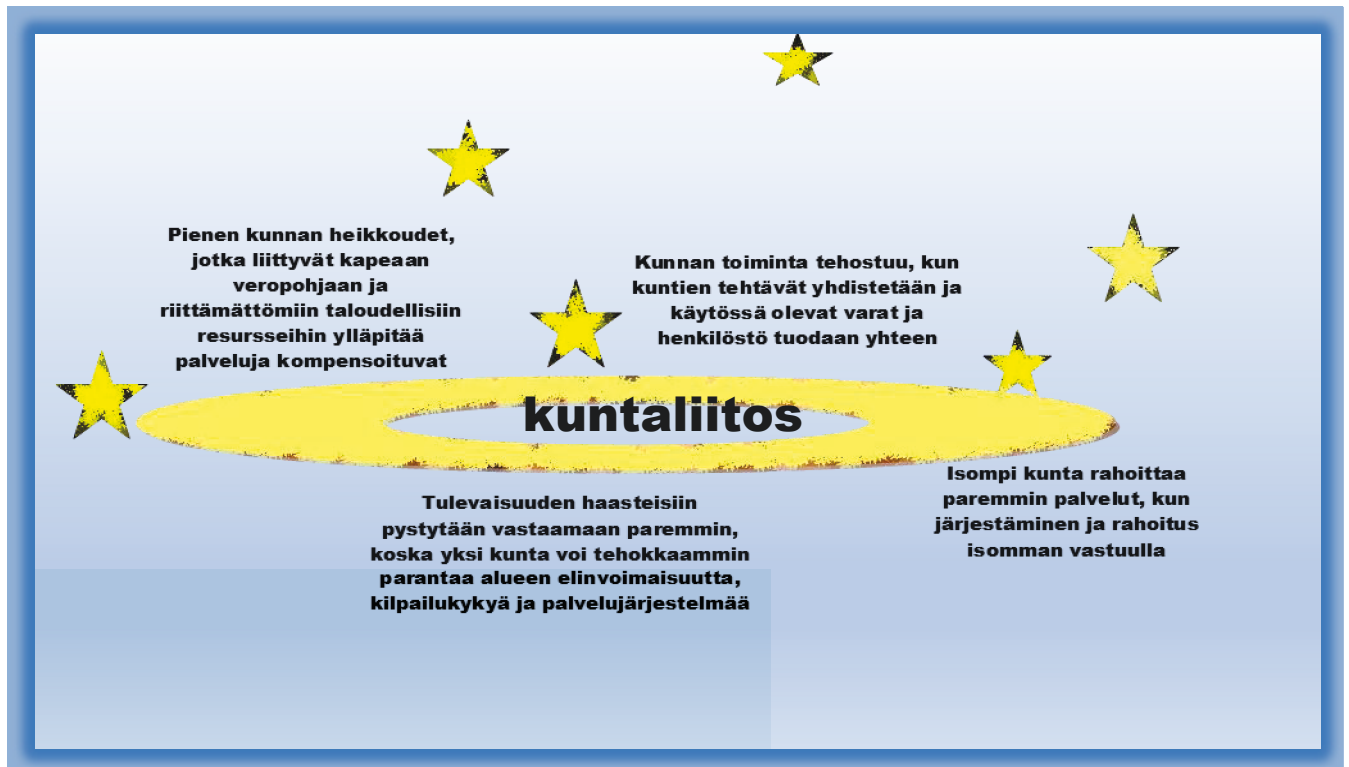
Kuntaliitoksilla on monia tavoitteita. Yksi keskeisin tavoite on saavuttaa parempaa ja tehokkaampaa toimintaa kuntien tehtäviä yhdistämällä ja tuomalla yhteen kuntien käytössä olevat varat sekä henkilöstö. Kuntaliitosten yksityiskohtaisemmat tavoitteet vaihtelevat alueittain ja esimerkiksi pienen ja maaseutumaisen kunnan kohdalla kuntaliitoksella voidaan tavoitella parempaa mahdollisuutta järjestää ja rahoittaa kunnan vastuulla olevat palvelut. Pienet kunnat ovat haavoittuvaisia heikomman talouden vuoksi, mikä on nähty yhdeksi hyväksi syyksi ryhtyä kuntaliitokseen. Toisaalta maaseudulla, jossa välimatkat ovat pitkiä, kuntaliitoksen myötä ongelmaksi muodostuvat usein palveluiden järjestäminen ja palveluiden saatavuus. (Miksi kuntaliitoksia tehdään 2013.)

Haverin ym. (2003, 7, 72, 73) mukaan kuntien palveluiden lisääntynyt kustannusvastuu, kiihtyvä muuttoliikenne, tarve kuntien elinkeinopolitiikan ja alueiden kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamiseen sekä kuntien valtionosuuksien väheneminen vaikuttavat yhdessä kuntien toimintaan nyt ja tulevaisuudessa. Kuntien toimintaympäristön muutosten vuoksi kuntakoon tulisi suurentua. Haverin ym. tutkimuksen mukaan kuntaliitokset on nostettu julkisessa keskustelussa yhdeksi keskeiseksi kuntien ongelmien ratkaisuksi. Liitoksista odotetaan säästöjä kuntatalouteen, voimaa elinkeinopolitiikkaan, tehokkuutta talouteen ja paranemista palveluihin. Haverin ja Niemisen mukaan joitakin hyötyjä voi olla saavutettavissa, mutta mahdollisia ovat myös sellaiset seuraukset, joita ei voi pitää kuntien yhteiskuntapoliittisesti myönteisinä. Haveri ja Nieminen mainitsevat myös, että eksplisiittinen tieto kuntaliitoksen hyödyllisyydestä tai haitoista on vähäistä ja olemassa olevat tutkimukset antavat suhteellisen ristiriitaista tietoa aiheesta. Tämän hetkinen tilanne on se, että kuntien kyky huolehtia niille kuuluvista tehtävistä on heikentynyt ja heikentyy edelleen nimenomaan toimintaympäristön muutosten seurauksena. Tästä syystä syntyy painetta kuntarakenteen muutokselle niin, että kuntien lukumäärän tulisi vähentyä ja kuntakoon suurentua. Samaisten Haverin ym. mukaan ”taloudellisuuteen ja tehokkuuteen liittyvien arvojen vahvistuminen, kuntien kustannusvastuun lisääntyminen palveluista, muuttoliikkeen kiihtyminen nykyisiin kasvukeskuksiin, tarve kuntien elinkeinopolitiikan vahvistamiseen ja tarve alueiden kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamiseen ovat tekijöitä, jotka luovat paineita kuntarakenteen muutokselle niin, että kuntakoon pitäisi suurentua ja kuntamäärän vähentyä”.

Keskustelu kuntaliitoksista liittyy osaksi yhteiskunnallista muutosta sekä kunnallishallinnossa käynnissä olevaa murrosta. Murroksen taustalla ovat muutokset, jotka vaikuttavat kuntien yhteiskunnallisessa roolissa, toiminnan edellytyksissä ja hallinnan mahdollisuuksissa.

Kuntaliitoskeskustelu ja siihen liittyvä alueellinen uudelleenorganisointumisen on kiinnostava aikakautemme ilmiö, jolla itsessään on vaikutus, niin kuntien tehtäviin kuin kuntalaistenkin asemaan. Uudelleenorganisoinnin seurauksena hallinnolliset rajat muuttuvat samalla niiden merkitys vähenee. (Haveri ym. 2003, 14.) Mikäli esimerkiksi Lapissa yhdistetään pohjoisia kuntia, alueellinen laajuus hankaloittaa kuntien toimintaa ja palveluiden tuottamista tasavertaisesti asukkaille. Onko silloin tällaisesta alueellisesta uudelleen organisoinnista ja kuntarajojen laajentamisesta juurikaan muuta kuin taloudellista hyötyä? Uudelleenorganisointumisen on toki kiinnostava aikakautemme ilmiö, mutta tavallaan se on myös pelottava sellainen. Haveri ym. mukaan kuntaliitosten vaikutukset riippuvat paikallisista olosuhteista esimerkiksi alueellisista piirteistä, olemassa olevasta kuntayhteistyöstä ja palveluiden sijoittumisesta (Haveri ym. 2003,78).

Kuntaliitoksia koskevista tavoitteista voi päätellä, että kuntaliitos nähdään lähes kaikkivoipaisena ratkaisuna kuntien taloudelliseen ja tuotannolliseen ahdinkoon, vaikka tutkimustietoa ei aiheesta juuri ole saatavilla. Siten vastaavasti on tärkeää kysyä, ovatko kuntaliitoksiin kohdistuvat odotukset realistisia? Liitoskuntien taloudellisia tunnuslukuja tutkimalla voidaan selvittää taloudellisen tilan kehitystä, mutta vaikeampaa on todentaa liitoksen taloudellisen tilan suhdetta tapahtuneeseen kuntaliitokseen tai esimerkiksi palveluiden saatavuuden tai palveluiden laadun muutokseen. Usein taloudellisillakin säästöillä on toinen puoli; joistakin asioista joudutaan luopumaan. Seuraavassa kuviossa 3 esittelen kuntaliitoksista todetut perustelut. Kuvioista voidaan selkeästi havaita kuntaliitoksen kultaiset väittämät, jotka eivät perustu empiiriseen tutkimukseen. Vaikuttaa siltä, että näiden väittämien valossa kuntia ohjataan kuntaliitoksiin.



Kuvio 3. Kuntaliitoksen sädekehä

3.2 Kuntaliitoksen hyödyt vastaan haitat

Kunnan talouden tilan kohdentaminen ei välttämättä ole kuntaliitoksen motiivina. Aaltosen, ym. (2009) tekemistä vertailuista vuoden 2009 kuntaliitoksia koskien selviää, että kuntaliitoksen motiivina ei näyttänyt olleen kuntien taloudellinen tilanne, koska liitoskunnat olivat jopa suhteessa varakkaampia verotulojen valossa. Vertailutiedoista selvisi, että liitoskuntien nettokustannukset olivat hieman alhaisemmat kuin muiden kuntien, mikä johtuu osittain siitä, että kokonaisuutena käyttötalouden palkkamenot olivat liitoskunnissa kaikkina tarkasteluvuosina alhaisemmat. Palveluiden osalta esimerkiksi opetustoimessa kuntaliitoskunnissa oli muita kuntia useammin vain ala-asteen opetusta. Vanhusten laitoshoidossa kustannukset olivat liitoskunnissa korkeammat. Havaittiin myös, että kunnissa, joissa perusterveydenhuollon menot olivat alhaiset, vanhusten laitoshuollon menot olivat korkeat ja päinvastoin. Lasten päivähoidossa kustannukset ovat erityisesti tarkastelujakson lopulla olleet liitoskunnissa muita kuntia korkeammat, sillä päivähoidon menot ovat kasvaneet liitoskunnissa koko ajan muita kuntia nopeammin. Yleishallinnon, liikenneväylien ja ns. muiden palvelujen menot olivat liitoskunnissa muita kuntia korkeammat. Liitoskuntien palveluiden valtionosuudet olivat tarkasteluperiodilla muita kuntia alhaisemmat. Vertailutietojen perusteella liitospäätökset selittyvät muilla kuin palvelukustannuksiin tai taloudelliseen tilanteeseen liittyvillä tekijöillä. Liitoskuntien

palvelukustannukset ja tuottavuus eivät merkittävästi poikenneet muista kunnista, kun olosuhdetekijät ja palvelurakenteisiin liittyvät tekijät otettiin huomioon. Vertailutiedon tuloksena oli, että liitoksiin hakeutuneet kunnat eivät ole olleet muita kuntia tehottomampia eivätkä tehokkaampia.

Kuntaliitoksia voidaan perustella mittakaavahyödyillä, mikäli liitoksen seurauksena palvelujen tuottaminen tulee halvemmaksi tai jos sillä voidaan turvata palvelujen laatu. Toinen seikka, jolla perustellaan kuntaliitoksia, on palvelujen hyötyjen ja kustannusten vuoto yli kuntarajojen, jolloin palvelun tuotanto jää suppeammaksi kuin olisi optimaalista. Suurempaa kuntakokoa on puolustettu hallinnon tehokkuuden näkökulmasta: On katsottu, että suuremmissa yksiköissä asukaskohtaiset hallintokulut saadaan alhaisemmiksi verraten pieniin kuntiin. Joidenkin arvioiden mukaan suuremmissa kunnissa on paremmat mahdollisuudet palkata korkean ammattitaidon omaavaa johto- ja päällikkötason henkilöstöä. Näiden tekijöiden on katsottu lisäävän palvelutuotannon tehokkuutta. Kuntien yhdistymisillä voi myös olla kuntien veropohjaa vakauttava vaikutus. Pienissä kunnissa näkökulmat ovat päinvastaisia: Pienten yksiköiden katsotaan kykenevän asiakasläheisempään ja kustannustehokkaampaan toimintaan, koska työskentely on joustavampaa kuin suurissa yksiköissä. (Moisio & Uusitalo 2003, 21–22.)

Gustafssonin (1980) tutkimuksessa selvisi, että kuntauudistuksen ansiosta kuntien hallinto ja toimintakyky paranivat selvästi alle 30 000 asukkaan kunnissa. Negatiivisena asiana Gustafsson havaitsi, että paikallisdemokratia heikentyi kuntaliitoksen myötä. Gustafssonin mukaan kuntauudistuksen tavoitteena oli siis taata palvelut maan eri osissa. Ruotsissa kuntauudistuksen perusteluina mainittiin kuntien pienestä koosta johtuva palveluita tuottavan henkilöstön vähyys suhteessa peruspalvelujen lisäykseen ja parannuksiin. (Gustafsson, 1980.)

Moision ja Uusitalon (2003) tutkimuksen mukaan vuosina 1970–1982 tapahtuneet kuntien yhdistymiset eivät vähentäneet kuntien käyttömenoja. Kokonaiskäyttömenojen osalta kulut kasvoivat liitoskunnissa selvästi nopeammin kuin vertailukunnissa. Tätä selittää käytössä ollut kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä, kannustimet menosäästöille olivat tuolloin vähäiset. Ainoastaan yleishallinnolliset menot vähentyivät liitoksen myötä, mutta tämä saavutettu säästö ei kuitenkaan riittänyt kompensoimaan menojen kasvua muissa tehtävissä. Yhdistymisillä ei siis havaittu olevan tilastollisesti merkitsevää vaikutusta kuntien verotuloihin, veroöyrimäärään eikä pitkäaikaisiin lainoihin. Moision ja Uusitalon tutkimuksen valossa näyttää kuitenkin siltä, että 1990-luvun yhdistymisillä saattaa olla menojen kasvua hillitsevä vaikutus,

koska kokonaiskäyttömenot laskivat yhdistyneissä kunnissa vertailukuntiin ja kaikkien kuntien keskiarvoon verrattuna. 1990-luvulla liitoksia tapahtui kuitenkin niin vähän, etteivät erot kuntien menokehityksessä ole tilastollisesti merkitseviä. Väitteet kuntien yhdistymisestä koituvista merkittävistä säästöistä eivät siis saa empiiristä tukea.

Solakiven ja Virenin kuitenkin huomauttavat, että kuntakoon on nähty vaikuttavan kuntien menoihin ja palvelun tuotannon tehokkuuteen vaikka niihin vaikuttavat kunnan koon lisäksi monet muutkin tekijät. Kunnallisessa palvelutuotannossa nähdään merkittäviä skaalaetuja, mitkä tarkoittavat sitä, että palveluiden yksikkökustannukset pienenevät tuotannon määrän kasvaessa, jolloin pienissä kunnissa palveluiden tuottaminen on kallista ja suurissa halvempaa. Tehokkuuserot eivät kuitenkaan todellisuudessa riipu mekaanisesti kuntakoosta vaan kuntien menot jopa kasvavat kuntakoon myötä. Samankokoiset kunnat voivat järjestää esimerkiksi palveluntuotantonsa monella eri tavalla ja siten monella eri kustannustasolla. (Solakivi & Viren 2006, 39 - 40, 47.)

Virran mukaan kuntaliitoksen tehneiden kuntien päättäjien mielestä liitos ei ole kohentanut kuntataloutta, vaan heikentänyt kuntatalouden tasapainoa. Kyselyn kohteena ovat olleet valtuustot, hallitukset, tärkeimmät lautakunnat sekä virkamiesjohto. Virta näkee tuloksen yllättävänä, koska kuntaliitosten perusteet ovat yleensä nimenomaan taloudellisia ja liitosten avulla on tarkoitus säästää rahaa. Kyselyn perusteella selviää, että liitokset eivät ole tehneet hyvää palveluillekaan; liitoskunnat ovat myös selvinneet palveluvelvoitteistaan entistä huonommin ja kuntalaiset ovat saaneet palveluja entistä heikommin. (Virta 7.1.2012.)

Lehtosen (1/2013, 29) haastattelun mukaan maankäytön suunnittelu isona kokonaisuutena on vahvuus, koska kuntaliitoksen myötä pinta-ala kasvaa. Myös hajarakentamisen ohjaaminen on ison kunnan vahvuus. Haastattelusta selviää, että kuntaliitoksesta ei juuri ole syntynyt säästöjä vaan hyöty on ollut siinä, että suurempana kuntana selvittää paremmin ja saadaan paremmat yhteiset resurssit kehittämiseen. Toisin sanoen vaikuttaa siltä, että liitoksessa ei ole todennettu taloudellisia hyötyjä.

Voidaan huomata, että liitoksia perustellaan lähinnä taloudellisilla hyödyillä. Vaikuttaa siltä, että muista kuntaliitoksiin liittyvistä hyödyistä, mutta myös haitoista kiistellään. Herääkin kysymys, onko kuntaliitoksia perustelluilla taloudellisilla hyödyillä niin selkeitä vaikutuksia kuin mitä oletetaan? Ja ovatko kuntaliitoksia koskevat odotukset realistisia? Kuntaliitoksia ei välttämättä

voi perustella myöskään suuremman kuntakoon tuomalla taloudellisella edulla, koska Luoman ja Moision (2005, 21) mukaan empiirisen tutkimuksen perusteella väestöpohjan tai tuottajayksikön koon ja toiminnan tehokkuuden välillä ei vaikuttaisi olevan yhteyttä. Usein kuntien palveluita tuottavien yksiköiden välisiä kustannuseroja selvittää paremmin muut tekijät kuin kunnan koko.

Steiner Reto kirjoittaa artikkelissaan *The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland* (2010), että Sveitsissä tehtyjen kuntaliitosten kunnista puolella velan määrä kasvoi liitoksesta johtuvien uusien investointien myötä. Kolmannes kuntaliitoskunnista joutui nostamaan verokantaansa parantaakseen palveluiden laatua ja saatavuutta. Yhdellä kolmanneksella veroja laskettiin. Kuntaliitoksen vaikutuksesta kuntatalouteen ei voitu tämänkään tutkimuksen valossa yleistää. Sen sijaan tutkimustuloksena oli, että liitokset johtivat palveluiden laadun kohoamiseen. Huomionarvoista on, että Sveitsin kunnat ovat pieniä kuntia Suomeen verrattuna, sillä Sveitsin kuntien keskimääräinen asukasmäärä on noin 900 asukasta.

Uusitalon ja Moision (2003) tutkimustulosten mukaan kuntaliitos ei vähentänyt liitoskuntien keskimääräisiä asukaskohtaisia käyttömenoja. Liitoskuntien menot olivat kasvaneet nopeammin kuin vertailukuntien menot, mikä nähtiin johtuvan pääasiassa siitä, että suuret menoerät olivat kasvaneet liitoskunnissa vertailukuntia enemmän. Tutkimuksen mukaan kuntaliitokset ovat pienentäneet vain yleishallinnollisia menoja. Pelkästään yleishallinnon menojen lasku ei tuottanut koko kuntatalouteen merkittäviä säästöjä. Vertailutiedon tuloksen oli, että liitoksiin hakeutuneet kunnat eivät ole olleet muita kuntia tehottomampia eikä tehokkaampia.

Leinamon (2004, 9) tutkimuksen perusteella vaikuttaisi siltä, että kuntalaisten peruspalvelut hoidetaan liitoksen jälkeenkin asianmukaisesti, mutta uhka maaseutumaisten liitosalueiden jäämisestä syrjäisiksi reuna-alueiksi on todellinen. Leinamon mukaan kuntien yhdistymistä ei kannata tehdä kevein perustein, vaan tulisi arvioida paikkakunnan pitkän aikavälin tulevaisuudennäkymiä oikean päätöksen tueksi.

Hansenin ym. (2012) tutkimuksessa selvisi, että heti kuntaliitoksen jälkeen kuntien menot ja tulot pysyivät budjetissaan, mutta kuitenkin useamman vuoden jälkeen tätä samaa asiaa ei ollut havaittavissa. Tutkimuksessa selvisi myös, että rahoitusomaisuus ja velat vähenivät kuntaliitoksen kunnissa hieman ennen ja hieman jälkeen kuntafuusion. Samalla havaittiin, että 3 - 4 vuotta liitoksen jälkeen kuntien velat vähenivät samalla kun tulot lisääntyivät. Kuitenkin

viiden vuoden jälkeen kuntaliitoksesta nämä menot ja tulot olivat kutakuinkin samaa luokkaa kuin kunnilla, jotka eivät ole liitoksessa. Tutkimuksessa siis selvisi, että kuntaliitoksen myötä talouden tilanne paranee, mutta vain noin viideksi vuodeksi eteenpäin, minkä jälkeen tilanne niin sanotusti normalisoituu.

Jaansoo Ym. (2013) ovat tutkineet kuntaliitoksen vaikutuksia kuntien taloudelliseen kestävyYTEEN Virossa. Kahdenkymmenen vuoden aikana Virossa on tehty 51 kuntaliitosta ja kuntien lukumäärä on laskenut 255 kunnasta 226. Kuntien keskimääräinen koko on kasvanut 172 km² 200 km². Tutkimuksen mukaan liitoksella on vaikutusta kuntien hallinnon kulujen vähenemiseen. Virolaistutkimuksen mukaan kuntakoolla voi olla vaikutuksia kuntien talouden kestävyYTEEN riippuen kunnan koosta ja kunnan asukasmäärästä. Eniten kuntaliitoksesta hyötyivät kunnat, joiden asukasmäärä on 5000 ja 10000 asukkaan välillä ja joissa on kuntakeskus. Taloudellisia tappioita kuntaliitoksesta koitui eniten pienille (alle 5000 asukkaan), syrjäisille kunnille. Tutkimuksesta ei voida kuitenkaan tehdä suuria päätelmiä, koska ei ole voitu tarkastella taloudellisia vaikutuksia pitkällä aikavälillä. Tapauksien aikavälitarkastelu vaihtelee kolmesta neljään vuoteen.

Mielenkiintoista on se, että samana vuonna tehdyn kanadalaistutkimuksen mukaan kuntaliitoksen vaikutuksesta taloudellinen elinkelpoisuus parani pienimpien ja köyhimpien kuntien osalta veropohjan kasvun myötä. Yllättävää on se, että kanadalaistutkijat eivät määrittele työssään, mikä on pieni kunta. Pieni kunta voi Pohjois-Amerikan mittaluokassa olla varsin suuri verrattuna Euroopan ja varsinkin Suomen kuntiin. Slack ja Bird ovat tutkineet sitä vahvistaako kuntaliitos kunnan taloudellista elinkelpoisuutta (2013). Slack ja Bird tutkivat vaikutuksia suur Toronton liitoksessa. Vielä ennen vuotta 1953 Toronton ympärillä vaikutti 12 kuntaa, jotka kaikki liitettiin Torontoon. Liitoksessa muodostui Toronton suurmetropolikaupunki. Analyysi on tehty aikaväliltä 1988–2008. Kanadan Ontariossa alueella ensimmäinen liitosalto tapahtui vuosien 1969–1974 välillä ja toinen 1991–2001 välillä. Ontarion alueen kunnat vähenivät tuolloin 839 448. Huomioitavaa on, että hallintorakenteet ovat Kanadassa hyvin erilaisia kuin Suomessa; päävaltaa pitää liitovaltion hallinto, sitten provinssihallinto, territoriaalinen hallinto ja paikallishallinto. Paikallishallinnot on jaettu kuuluvaksi eri provinssihin, joilla on määräysvalta paikallishallintoihin. Provinssihallintojen vastuulle kuuluu palveluiden järjestämisvastuu. Kanadan Ontariossa on tehty kuntaliitoksia, joilla on samanlaisia tavoitteita kuin kaikilla kuntaliitoksilla. Yksi niistä on kustannusten vähentäminen. Slackin ja Birdin mukaan kuntaliitoksen vaikutuksesta taloudellinen elinkelpoisuus parani pienimpien ja köyhimpien

kuntien osalta veropohjan kasvun myötä. Liitoksen myötä kuntien palvelutaso tasapuolistui, jolloin asukkaat pystyivät nauttimaan tasalaatuisista palveluista. Liitoksen myötä taloudellisten asioiden huomiointi kohentui Toronton kaupungissa. Liitoksen ei kuitenkaan katsottu saavuttaneen kustannussäästöjä, vaan kustannukset jopa nousivat joidenkin palveluiden, kuten pelastustoimen, jätehuollon ja infrastruktuurin osalta. Kustannusten nousua selittää osittain se, että kuntaliitoksen myötä joitakin palveluita tuotettiin tavallaan tuplana yhtenä kokonaisuutena. Aikaisemmin pienemmät kunnat olivat tuottaneet palvelut ominaan. Tutkimuksen mukaan Toronton liitoksessa ei päästy kustannussäästöihin ja paikallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet paikallisdemokratiaan jopa heikkenivät sen myötä.

Luoma ja Moisio osallistuvat kuntaliitoshyötykeskusteluun kirjoittamalla, että kuntaliitoksella voi olla kuntataloutta vakauttava vaikutus silloin, jos kahdella rajakunnalla on kilpailua veronmaksajista. Luoma ja Moisio näkevät, että suuremmalla kunnalla voi olla parempi kyky vastata taloudellisten suhdanteiden vaihteluihin, mutta toisaalta vaakakupissa on kuntatalouden vakaus ja palveluiden turvaaminen vastapuolena kuntien veronmaksajien käteen jäävä tulos- ja palveluvalikoima. Kun tarkastellaan kuntien menoarvioita, havaitaan, että asukaskooltaan samanlaisilla kunnilla on suuria eroja asukaskohtaisissa menoissa vaikka kuntaliitoskeskusteluissa keskimääräistä suuremmalla kunnalla on nähty olevan paremmat mahdollisuudet hyödyntää suurtuotannon etuja ja tuottaa palveluita edullisimmin kustannuksin. (Luoma & Moisio 2005, 6, 10.)

Aiheesta on vasta julkaistu suomalaista tutkimusta. Pääkkösen, Saarimaan ja Tukiainen tutkimus tarkastelee vuoden 2009 alussa voimaan tulleita kuntaliitoksia. Vuonna 2009 toteutettiin 32 liitosta, joihin kuului 99 kuntaa. Näistä liitoksista päätettiin yleensä vuonna 2007, joten vapaamatkustamista tapahtui pääosin vuonna 2008. Tutkimuksen mukaan liitospäätöksen seurauksena vuoden 2009 liitoskuntien lainakanta on noin 280 miljoonaa euroa suurempi ja rahavarat ovat noin 120 miljoonaa euroa pienemmät. Tämä lainakannan kasvu on lähes 20 % liitoskuntien vuoden 2006 kokonaislainakannasta. Mitä pienempi kunta oli suhteessa koko liitoksen asukasluukuun, sitä enemmän kunnan velka kasvoi ja rahavarat pienenevät. Tulokset eivät selity liitoskuntien muista kunnista poikkeavilla ominaisuuksilla eivätkä mahdollisilla liitoskuntien taloudellisessa toimintaympäristössä samanaikaisesti tapahtuneilla muutoksilla. Myöskään liitosten aiheuttamat ylimääräiset kertaluonteiset kustannukset eivät ole selitys tuloksille. (Pääkkönen, Saarimaa & Tukiainen 2013.)

Japanilaistutkijoiden Hanedan, Hashimoton ja Tsuneyoshin (2010) tutkimuksessa selvisi, että kuntaliitos ei välttämättä takaa hallinnon tehokkuutta ja tehokkuus saattaa jopa heikentyä. Tutkimuksen mukaan kuntaliitoksilla ei siis välttämättä ole suoranaista yhteyttä hallinnon tehokkuuden paranemiseen. Tutkimus kuitenkin osaltaan vahvisti ajatusta, että liitoksien myötä voidaan päästä jonkin asteisiin säästöihin ainakin joidenkin kuntaliitosten osalta.

Puustisen (1998, 139) mukaan kuntaliitosten vaikutusten seurantaan liittyy monia ongelmia, kuten vertailtavuus sekä aikatekijään liittyvä ongelma; ei voida olla varmoja, mitkä ilmiöt tai vaikutukset olisivat toteutuneet, jos liitosta ei olisi tehty. Tämän tiedon mukaan kuntaliitosten vaikutusten tutkiminen on itsessään hyvin haastavaa eivätkä siten tutkimuksesta saadut tuloksetkaan välttämättä kerro kuntaliitosten todellisista vaikutuksista. Ehkä tässä on osasyynä siihen, miksi kuntaliitosten vaikutuksista ei juurikaan löydy tutkimusta.

Emt (1998, 139–140) mukaan kuntaliitoksen etuja esittävät yleensä ne, jotka sitä kannattavat. Näitä esiteltyjä etuja voidaan kutsua myös kuntaliitokseen kohdistuneiksi toiveiksi. Samassa suhteessa kuntaliitoksesta esitetyt haitat ovat kuntaliitosta vastustavien pelkoja. Taulukossa kaksi on esitetty kuntaliitoksen edut/toiveet sekä haitat ja pelot Puustisen (1998) mukaan. Puustinen kuitenkin kommentoi, että taulukosta puuttuu erityisiin tilanteisiin liittyvät perustelut, kuten taloudellisten tilanteiden erilaisuus.

Taulukko 2. Kuntaliitoksen vaikutukset (Puustinen 1998)

Edut/toiveet	Haitat/pelot
<ul style="list-style-type: none"> • Suuremman kunnan imago • Vetovoima ja painoarvo • Seudullisen yksimielisyyden helpompi löytäminen • Kuntien välisen turhan kilpailun poistuminen • Hallinnon ja palveluiden päällekkäisyyksien poistaminen • Päällekkäisten investointien estäminen • Vapaaamatkustajien poistuminen • Parantuvat kehittämisen voimavarat • Vahvistuva maankäytön suunnittelu 	<ul style="list-style-type: none"> • Suuruuden byrokratia hallinnossa ja palveluissa • Demokratian heikkeneminen • Reuna-alueiden palveluiden heikkeneminen • Maalaiskunnan taajamien kuihtuminen • Sektoroituminen • Poliittisen ja hallinnon kulttuurien yhteensovittamisen vaikeus • Maankäytön suunnitteluvallan menetys • Hallinnon saneeraukset, työpaikkojen menetys • Itsenäisyyden, maalaiskuntalaisuuden ja kotikunnan menetys

Myös tämän tutkielman valossa nähdään, että kuntaliitoksista väitetyt edut ovat lähinnä toiveita. Samalla esitellyt haitat voidaan tulkita peloiksi kuntaliitosta kohtaan. Näihin niin kutsuttuihin hyötyihin ja haittoihin, joita kuntaliitoksista esitetään, tuleekin suhtautua varovaisesti. Tässä kohtaa tulee myös huomata, että kuntaliitoskeskustelu jakautuu sitä kannattaviin ja sitä vastustaviin joukkoihin. Kuntaliitokset vaikuttavat herättävät paljon erilaisia tunteita niin kuntalaisissa kuin päättäjissäänkin.

Kuntaliitoksista käytävä keskustelu on jakautunut kahteen suuntaukseen; liitoksia puolustetaan tai niitä ollaan vastaan. Kuntaliitoksia on vastustettu esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon perinteeseen vedoten ja puollettu vedoten siihen, että suuremmissa kuntakokonaisuudessa pystytään vastaamaan paremmin taloudellisiin haasteisiin tai järjestämään palvelut tehokkaammin. (Laamanen 2007, 50–51.) Haveri ym. (2003, 15) näkevät, että kuntaliitoksiin kielteisesti suhtautuvien asenne johtuu siitä, että koetaan kuntaliitoksia tehtävän vain taloudellisista intressistä lähtien ja siitä, että kuntaliitostutkimus johtaa harhaan yhteiskunnallista keskustelua ja päätöksentekoa antaessaan kuvan kuntaliitoksista ratkaisuna kaikkiin kuntia koskeviin ongelmiin.

Kuntaliitoskeskustelua on käyty vaihtelevan aktiivisesti riippuen siitä mitä valtionvarainministeriön suunnasta milloinkin kuuluu. Kuntaliitoskeskustelu kiihtyi erityisesti vuonna 2011, kun kuntauudistuksen linjaukset julkistettiin. Silloin liikenne- ja kuntaministeri Henna Virkkunen ilmoitti, että uudistus toteutetaan nopeasti ja että valtio ohjaa kuntia liitoksiin tarvittaessa kovin keinoin (Hynynen 1.10.2011). Kuntauudistuksen linjauksien myötä keskustelu kiihtyi ja asioita puitiin esimerkiksi mediassa monin eri tavoin. Kuntaliitoksiin liittyvää keskustelua on käyty paljon erityisesti lehtien mielipidekirjoituspaloilla, puolueiden lehdissä ja internetsivuilla.

Leinamo (2004, 7) on maininnut, että kuntaliitoskeskusteluissa mielipiteitä perusteltavan usein väitteillä ja mielikuvilla, jotka eivät liity itse kuntaliitokseen. Kuntarakenteeseen muutosta argumentoivat kuntarakenteen puolesta suurten yksiköiden tehokkuuteen, taloudellisuuteen sekä tarkoituksenmukaisuuteen vetoamalla. Itsenäisyyttä puolustavat sen sijaan näkevät pienet hallintoyksiköt kansanvaltaisina yhteisöinä ja lähipalveluiden tarjoajina. Kuntaliitokset ovat kuitenkin yksilöllisiä, jolloin ei voida suoraan sanoa, onko kuntaliitos hyödyllinen vai haitallinen ratkaisu.

Kuntaliitos on ratkaisu, johon pitäisi pyrkiä perehtymään syvällisesti ennen päätösten tekemistä. Yleisesti vaikuttaisi siltä, että liitoksia vastustetaan ainakin pienissä kunnissa. Kuntalehden artikkelin mukaan lähes 60 prosenttia Kuntaliiton tutkimukseen vastanneista kuntajohtajista ilmoittaa, ettei heidän kuntansa ole valmis kuntaliitokseen ja yhtä suuri osa vastaajista kannattaa yhteistyön syventämistä lähiseudun kuntien kanssa. Kuitenkin yli puolet kuntajohtajista hyväksyy pakkoliitokset silloin, kun kriisikunnan kriteerit täyttyvät. Artikkelin tiedot pohjautuvat Kuntaliiton Kuntaudistusraportti 3:een, johon vastasi 124 kuntajohtajaa joulukuussa 2012. Vajaa puolet vastanneista oli alle 5 000 asukkaan kunnista. (Yli puolet pienten kuntien johtajista vastustaa kuntaliitoksia 2013.) Vaikuttaisi siten siltä, että kunnanjohtajat hyväksyvät kuntaliitokset kunhan liitos ei koske omaa kuntaa.

3.3 ”Lakki päähän ja tonni taskuun” – valtion ohjaus kuntaliitoksiin

Valtion kädet kuristavat kuntien kaulaa ja hengitys vaikeutuu. Näin tapahtuu kuvainnollisesti, kun valtion kunnille antamat tehtävät laajenevat, mutta rahoitus pienenee. Valtionosuuksia on leikattu huomattavasti vaalikaudella joka vuosi asteittain kasvatetulla määrällä. Vuonna 2014 leikkaukset ylittivät 1,1 miljardia euroa. Leikkaukset ovat näkyneet kuntien veronkorotuksissa ja ne ovat pakottaneet kunnat merkittäviin henkilöstömenojen säästöihin. Vastuuta siirretään ikävistä sopeutus päätöksistä kunnille. Kuntien valtionosuusleikkaukset ovat noin 60 prosenttia päätetyistä valtion menojen säästöistä. Vuoden 2014 osalta kunnat ovat korottaneet verojaan lähes 400 miljoonalla eurolla. Vuodelle 2015 on odotettavissa vastaavanlainen kuntaverojen korotus. Lisäksi kunnat ja kuntayhtymät tekevät tänä vuonna arviolta noin 600 miljoonan euron säästöt henkilöstömenoissa erilaisin toimenpitein. (Kuntaliitto esitteli kuntatalouden sopeutusohjelmansa 27.8.2014)

Vallitsevassa heikossa taloudentilassa kaikki kunnat eivät pysty huolehtimaan yhtä hyvin lakisääteisistä tehtävistään. Palveluiden kysyntä kasvaa, samalla kun palveluun tuotettavat resurssit eivät riitä. Valtio joutuu avustamaan taloudellisesti enemmän huonosti menestyviä kuntia, mutta valtion kukkaron pohja hämöttää. Kunnat ovat osa julkista taloutta ja tästä syystä valtio pyrkii kunta- ja palvelurakennemuutoksen kautta kannustamaan, mutta myös velvoittamaan heikoimmin menestyviä kuntia liittymään paremmin menestyviin kuntiin. Tämän päivän kuntien rakenne on jatkuvassa murroksessa ja hallintoa pyritään uudistamaan nimenomaan tuottavampaan suuntaan. Haveri ym. (2003, 16) mukaan kuntarakenteen muutos ratkaisuna kuntien tämänhetkisiin ongelmiin on sekä teoreettisesti, että käytännöllisesti

kyseenalaista, koska vaarana on kierre, jossa supistamisella ei näy loppua. Haveri ym. kysyvät, milloin kuntien määrä sitten olisi riittävä? Tässä tutkielmassa esiin tulleiden asioiden valossa vaikuttaisi siltä, että sekä kuntaliitosta koskevat haitat, että hyödyt ovat kyseenalaisia.

Erilaisia hallintouudistuksia on tehty 1980-luvun lopulta lähtien. Tällaisia uudistuksia ovat olleet vapaakuntakokeilu, sääntelyn purku sekä valtionosuus uudistukset, niillä on pyritty vahvistamaan kunnallista itsehallintoa. Valtion on vähentänyt yksityiskohtaista ohjausta, siirtänyt ratkaisuvalltaa alue- ja paikallistasolle sekä pyrkinyt vahvistamaan talouden ajattelua kaikilla hallinnon tasoilla. Uudistuksissa nousi esille erityisesti kolme pääteemaa: deregulaatio eli sääntelyn purkaminen, desentralisaatio eli hallinnon hajauttaminen sekä markkinaohjautuvuus eli markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksuminen. Vaikka tavoitteet ovat olleet kunnianhimoisia, uudistusten vaikutuksia itsehallintoon ei voi selkeästi todeta. Valtio on ohjannut kunnille uusia tehtäviä, mutta samaan aikaan se on vähentänyt rahoituksen määrää näihin tehtäviin. Seurauksena on taloudellisen liikkumavaran kaventuminen ja itsehallinnon syöpyminen. (Haveri ym. 2003, 28.) ”Yksinkertaisin tapa kuntien talouden vakauttamiseksi olisi pidättäytyä uusista toimeksiannoista, ja toinen tapa on karsia nykyisiä tehtäviä” (Helin 2012, 57–58).

Vuonna 2005 tehty kunta- ja palvelurakennemuutos on toiminut monien kuntaliitoshankkeiden pohjana. Myös laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007, nk. puitelaki) vauhditti kuntaliitoshankkeita. Uudistuksen tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne sekä taloudellinen ja kattava palvelurakenne, joka turvaa laadukkaat palvelut ja niiden saatavuuden. Uudistusta on sittemmin toteutettu kuntarakennetta, palveluiden rakenteita, tuotantotapoja ja organisointia kehittämällä. Puitelain tavoitteena on toiminnalliseen kokonaisuuteen pohjautuvien kuntien ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen. Myös lain tavoitteet kaupunkiseutujen yhteistyön tiivistämisestä pyrkivät edistämään kuntalaisen näkökulmasta hyvin toimivaa, yhtenäistä ja toiminnallista aluetta. (Valtionvarainministeriö: kunta- ja palvelurakennemuutos 2013.)

Maamme hallitus linjaa kuntapolitiikkaansa vuosille 2013–2016 laatimassaan peruspalveluohjelmassa. Kuntaliitoskeskusteluun liittyen hallituksen tavoitteena on toteuttaa koko maan laajuinen kuntauudistus, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Uudistuksessa syntyy palvelurakenne, jossa valta ja vastuu palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta ovat yhdellä tarpeeksi laajaan asukas- ja

osaamis pohjaan perustuvalla taholla. Rakennelaki tulee korvaamaan voimassa olevan puitelain, joka astuu voimaan vuoden 2013 alusta samalla, kun uutta kuntarakennetta koskevat ratkaisut tehdään vuoden 2014 loppuun mennessä. Yhdistyville kunnille suunnataan muutostukea, jonka taso ja kohdennus päätetään osana rakennelain valmistelua. Lainsäädännössä tullaan ottamaan käyttöön kuntauudistusta edistäviä välineitä. Huomioon aiotaan ottaa esimerkiksi alueiden erilaisuus, kasvukeskustenerityispiirteet, harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristoisuus ja kielelliset olosuhteet. Vahvojen peruskuntien ulkopuolisilla, syrjäisillä alueilla palvelurakenne on tarkoituksena uudistaa siten, että palvelut on koottu ohjatusti riittävän suuriksi kokonaisuuksiksi tukeutuen vahvojen peruskuntien palvelurakenteeseen vastuukuntamallilla. Kuntarakennemuudistus luo perustan kuntalain kokonaisuudistukselle. Osana kuntarakennemuudistusta uudistetaan valtionosuusjärjestelmä. Tavoiteaikataulun mukaan uusi valtionosuusjärjestelmä tulee voimaan vuonna 2015. Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden nostaminen on avaintekijänä julkisen talouden kestävyysongelman ratkaisemisessa. Kuntatalouden rahoituksen ja riittävän henkilöstön saatavuuden kannalta pyritään siihen, että työvoiman niukkuuden oloissa kuntauudistuksen osana kehitetään palvelurakenteita ja prosesseja, kuten tietotekniikkaa niin, että jatkossa suhteellinen henkilöstötarve olisi nykyistä pienempi. (Valtionvarainministeriö 2012b, 12–13.) Kuntarakennemuudistuksella pyritään vastaamaan kasvavaan palvelukysyntään ja työikäisen väestön määrän laskuun uusia toimintatapoja kehittelemällä ja toimintaa tehostamalla

Hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena on turvata asiakaslähtöiset laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa. Tavoitteena on kuntarakenne, joka pohjautuu vahvoihin peruskuntiin. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäkseen itse vastaamaan peruspalveluista. Kuntauudistuksen tavoitteena on luoda palvelurakenne, jossa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta ovat yhdellä, riittävän laajaan asukas- ja osaamis pohjaan perustuvalla taholla. Uudistuksen keskeisimpiä komponentteja ovat olleet kuntarakennelaki, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali-, ja terveydenhuollon järjestämislaki ja kuntien tehtävien arviointi. (Kuntauudistus 2013.)

Kataisen hallituksen kuntauudistuksen tuloksena kuntajakolain (1698/2009) sisältöä muutettiin. Lain nimike muutettiin samalla kuntarakennelainsäädännöksi (478/2013). Laki tuli voimaan 1.7.2013. Lain

keskeisin sisällöllinen muutos on uusi määräaikainen 1a luku kuntarakenneuudistuksen toteuttamisesta vuosina 2013–2016. Laissa säädetään kunnan velvollisuudesta osallistua yhdistymisselvitykseen, selvitysalueiden muodostamisen perusteista ja niistä poikkeamisesta sekä selvityksen tekemisen aikataulusta. Kuntajaon muuttamista koskevat säännökset vastaavat pääosin vanhan kuntajakolain säännöksiä. Aiemmasta poiketen valtioneuvosto voi kuitenkin jatkossa päättää kuntajaon muuttamisesta kunnan vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. (Kuntarakennelaki 2014.)

Valtion rooli kuntaliitoskeskustelussa on keskeinen. Valtio pyrkii ohjaamaan kuntia tiettyyn suuntaan. Se pyrkii muun muassa lain kautta uudistamaan kuntarakennetta ja sitä kautta vahvistamaan ja jopa edellyttämään kuntaliitoksia. Valtio työntää kuntia kuntaliitosten suuntaan, koska se näkee, että kuntauudistus mahdollistaa nykyistä paremman palveluntuotannon ja palvelujen tuottavuuden nostamisen. Valtion johdossa koetaan, että julkisen talouden kestävyysongelman ratkaisemisessa avaintekijänä on kuntien palvelutuotannon tuottavuuden kohottaminen. Koska työvoimaa on niukasti saatavilla, pyritään kuntauudistukseen, jossa kehitetään palvelurakenteita, prosesseja sekä tietotekniikkaa, mitkä mahdollistaisivat palveluiden tuottamisen vähemmällä henkilöstömäärällä. Kuntaliitos vaikuttaisi siten ainoalta järkevältä ratkaisulta tähänhetkisiin ongelmiin.

Suomi on pinta-alaltaan laaja, erityisesti pitkä maa, jolloin kaukaiset välimatkat voivat koitua monen veronmaksajan ongelmaksi palveluiden saatavuudessa. Voidaan kysyä, onko tasa-arvoista, että kuntaliitoksen myötä syrjäisillä seuduilla asuvat joutuvat esimerkiksi odottamaan ambulanssin tuloa ja lopullista avun saantia useitakin tunteja? Syrjäisillä seuduilla tulisi ehkäpä kehittää enemmänkin alueellista yhteistyötä kuin sitä, että liitoksien kautta palvelut erkanisivat entistä kauemmaksi kuntalaisten ulottuvilta. Valtion ei myöskään pitäisi politiikallaan pyrkiä kasvattamaan muuttoliikettä kasvukeskuksiin, vaan jokaisella kansalaisella tulisi olla samat edellytykset saada palveluita riippumatta siitä, missä asuu.

3.4 Yhteenveto tutkimuksen teoreettisesta kehyksestä

Kunnat ovat tiiviissä suhteessa erityisesti valtioon, koska valtio asettaa kunnille toisinaan uusiakin lakisääteisiä tehtäviä, mutta myös rahoittaa kuntien toimintaa valtionavauksin. Kunnat

ovat ikään kuin valtion suitsissa ohjailtavina ja valtio on ohjastaja. Valtio valvoo ja ohjaa kuntien toimintaa entistä tarkemmin. Kuntien taloudellinen menestys on siis osittain riippuvainen myös valtion johdossa tehdyistä päätöksistä. Valtionosuusleikkaukset eivät helpota kuntien alati kasvavan palvelukentän järjestämisessä.

Kuntatalous koostuu monista vaikuttimista: Talouden tulee olla tasapainossa, kuntien tulot koostuvat kuntalaisten maksamista veroista ja valtionosuuksista, menot puolestaan koostuvat kunnan tuottamien palveluiden kustannuksista ja hallinnon ylläpitämisen kustannuksista. Lisäksi kaikki vuoden tulot ja menot on osattava arvioida talousarviossa ja suunnitelmassa. Jokainen kunta vastaa itse omasta taloudestaan, jonka tuloksellisuutta mitataan taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden yhteisvaikutuksella. Kuntatalouden pyörittäminen on haastavaa, koska huomioonotettavia alueita on monenlaisia ja loppujenlopuksi palvelut rahoitetaan kuntalaisen kukkarosta, joiden odotukset ja tarpeet on huomioitava.

Kuntatalouteen negatiivisesti vaikuttavat tekijät ovat lisääntymässä ja kokonaisuudessa kuntatalouden tila vaikuttaa huolestuttavalta. Kuntien keräämät verot eivät näyttäisi yksinään riittävän kuntalaisten palveluiden tuottamiseksi. Valtio pyrkii tasaamaan tuloeroja avustuksin, mutta rahat eivät sittenkään riitä, koska valtionavustuksia leikataan. Valtio kuitenkin velvoittaa kuntia suoriutumaan yhä useammasta tehtävästä. Käytännössä kuntien itsehallinto voi kaventua valtion asettamien velvoitteiden ja taloudellisen ahdingon myötä. Kuntien taloudellinen menestys on riippuvainen EU:n talouden, Suomen kansantalouden, väestörakenteen sekä palveluiden tarpeen lisäksi myös valtion päätöksistä ja valtion ohjauksesta. Kaikki nämä tekijät muodostavat yhteisvaikutuksen kuntien menestymiselle.

Suomen julkisen hallinnon viimeaikainen kehityssuunta ilmentää selkeästi siirtymistä hierarkkisesta hallinnosta yhteistoiminnalliseen ja palvelemaan hallintoon. Hallintouudistusten pääteemoina ovat olleet deregulaatio, desentralisaatio sekä markkinaohjautuvuus korostavien toimintatapojen omaksuminen, joiden kautta hallintoa halutaan suunnata yhä enemmän yksityisen sektorin kaltaiseksi. Kuntien toimintaan on alettu hakea apua kuntaliitosten kautta. Kunnat ovat osa julkista taloutta, ja tästä syystä valtio pyrkii kunta- ja palvelurakennemuutoksen kautta kannustamaan, mutta myös velvoittamaan heikoimmin menestyviä kuntia liittymään paremmin menestyviin kuntiin.

Kuntaliitokset ovat paljon tunteita ja puhetta nostattava aihe ja siksi niitä joko puolustetaan tai vastustetaan. Puolustavan osapuolen mielestä kuntaliitosten kautta pystyttäisiin paremmin vastaamaan taloudellisiin haasteisiin ja järjestämään palvelut tehokkaammin suuressa kuntakokonaisuudessa. Liitoksia vastustava puoli puolestaan argumentoi sillä, että kuntakoko ei ole ratkaisu ongelmaan, vaan pikemminkin toisi toteutuksessaan uusia ongelmia kuten palveluiden saatavuuden huonontumisen reuna-alueen kuntalaisille.

Kuntaliitoksilla pyritään nimenomaan toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden parantamiseen. Liiketaloustieteellisen tehokkuusajattelu on valloillaan kuntakentän uudistamisessa ja julkista sektoria ollaan suuntaamassa markkinaehtoisemmaksi. Kuntaliitokset nähdään yhtenä ratkaisuna palvelujen tuottavuuden parantamiselle ja kustannusten vähentämiselle, mutta varsinaista näyttöä taloudellisista hyödyistä ei ole. Vaikka kuntaliitosten hyödyistä ja haitoista ei ole varsinaista tutkimustietoa, valtio ohjaa kuntia vahvasti kuntaliitosten suuntaan. Taulukossa 5 on teoriaosuuden perustella koottu yhteen argumentoinnit kuntaliitoksen hyödyistä ja haitoista.

Taulukko 3. kuntaliitos hyödyt vastaan haitat portfolio

PUOLESTA → Hyödyt	VASTAAN → Haitat
Kuntien toimintakyky paranee	Kuntatalouden tasapaino heikentyy
Hallinto tehostuu ja paranee	Asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet heikkenevät
Resurssit paranevat ja osaaminen tiivistyy	Asiakaslähtöisyys heikkenee
Yleishallinnon menot laskevat	Hallinnon menojen lasku ei kompensoi muiden menojen kasvua
Liitos mahdollisesti hillitsee kuntien kokonaismenoja	Pienet kunnat ovat kustannustehokkaampia
Suuremman kunnan imago houkuttaa ammattitaitoista työväkeä	Palveluiden laatu heikkenee
Liitoksella voi olla veropohjaa vakauttava vaikutus	Lainakanta kasvaa, rahavarat pienenevät
Palveluiden hyöty ”ei läiky yli rajojen” eivätkä kustannukset vuoda ”yli rajojen”	Kunnan menot kasvavat koon myötä

Taulukon mukaan kuntaliitoksesta nähdään saavutettavan etua hallinnon tehokkuuden ja asiantuntijuuden tiivistymisen kautta. Suuremman kunnan koetaan olevan imagoltaan houkuttelevampi, jolloin on mahdollista houkuttaa alueelle osaavampaa työvoimaa. Suuremman kunnan nähdään olevan paremmin toimiva nimenomaan osaamisen ja resurssien tiivistymisen vuoksi. Taloudelliset hyödyt -perusteissa silmään pistävät sanat ”mahdollisesti” ja ”saattaa olla”. Liitoksella voi olla veropohjaa vakauttava vaikutus ja mahdollisesti kunnan kokonaismenoja hillitsevä vaikutus.

Kuntaliitostutkimuksen mukaan kuntaliitosten vaikutukset kuntien talouteen ovat jokseenkin ristiriitaisia. Tutkimuksen (Haneda 2010) mukaan kuntaliitoksilla ei välttämättä ole yhteyttä hallinnon tehostumiseen. Virolaistutkimuksen (Jaansoo ym. 2013) perusteella taas liitoksella voi olla yhteys hallinnon kulujen vähenemiseen ja talouden kestävyYTEEN. Erään tutkimuksen (Laesterä 1997) perusteella liitoksen kautta voidaan synnyttää säästöjä ja lisätä kunnan taloudellista liikkumavaraa, kun taas toisen tutkimuksen (Slack ym. 2013) mukaan kuntien palveluiden kustannukset jopa nousevat liitoksen myötä. Muutaman tutkimuksen mukaan (Hanes 2003, Moisio ym. 2003) kuntaliitos voi hillitä kunnan menojen kasvua. Useammassa tutkimuksessa (Pääkkönen ym. 2003, Reto 2010, Saarimaa 2013) on todettu, että liitoksella voi olla vaikutuksia myös kunnan lainakannan kasvuun ja rahavarojen pienenemiseen.

Kuntaliitoksia on vastustettu kuntalaisten ja palveluiden saatavuuden näkökulmasta; palveluiden laadun, asiakaslähtöisyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien nähdään heikentyvän. Kuntaliitoksella koetaan olevan negatiivisia vaikutuksia, sillä kuntien kokonaismenojen sanotaan kasvavan ja kuntatalouden tasapainon järkkyyvän sen myötä. Kuntaliitoksia puolustetaan hallinnon tehostumisen ja kustannussäästöjen näkökulmasta. Liitoksia vastustetaan puolestaan vetoamalla hallinnon menojen laskuun, joka ei kattaisi muiden menojen kasvua. Huomattava on kuitenkin se, että kuntaliitostutkimuksessa mielipiteitä ja tutkimusta kuntaliitoksen vaikutuksista on molempiin suuntiin.

4. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

4.1 Tutkimusmenetelmien kuvaus ja tutkimusaineisto

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää kuntaliitoksen vaikutuksia kunnan talouteen. Tutkielma on luonteeltaan tapaustutkimus, jonka aineistona ovat tutkittavien kuntien tunnuslukuanalyysit sekä samaisten kuntien talousjohdon haastattelut. Tapaustutkimus soveltuu tutkimusmetodiksi, kun halutaan selvittää syy-seuraussuhteita luonnollisessa ympäristössä (Syrjälä ym. 1994, 13). Salmisen (2009, 193) mukaan tapaustutkimuksen kautta on mahdollista saada tietoa todellisuudesta eikä vain muodoista tai rakenteista. Tapaus voi olla esimerkiksi yksilö, ryhmä, koulu, sairaala tai osasto, lähes mikä vain. Tässä tutkielmassa tapauksena toimivat kunnat, joista kunnan talous on tutkimisen kohteena.

Olen pyrkinyt kuntien talousjohdon haastatteluilla kartoittamaan tarkemmin kuntaliitoksen vaikutuksia talouteen, sillä pelkkä tunnuslukuanalyysi antaisi pintapuolisen kuvan kuntien talouden kehityksestä tarkasteluajanjaksolla. Työn kokonaisuutta tarkastellen tunnuslukuanalyysi on kuitenkin tärkeä osa tämän työn tutkimustehtävän kannalta, koska sen kautta kuntien taloutta voidaan verrata muihin Suomen kuntiin keskimäärin. Tunnuslukuanalyysin tarkasteltaviksi tunnusluvuiksi valittiin kriisikuntamittaristossa olevat tunnusluvut (6 kappaletta). Kriisikuntaa mittaavat tunnusluvut sopivat tutkimuksen tarkasteltaviksi tunnusluvuiksi, koska niiden avulla arvioidaan esimerkiksi kriisiyhtymistä kuntaliitoskontekstissa. Tämän työn tapauskuntien tunnuslukuja tarkastelemalla selviää, mikäli jonkin tunnusluvun kohdalla voidaan puhua ongelmallisesta tilanteesta.

Liitoksen edeltävää aikaa on tarkastelu tunnuslukuanalyysin yhteydessä vain kahdelta liitosta (2009) edeltävältä vuodelta, koska tämän tutkimuksen tarkoitus on keskittyä liitoksen jälkeisiin vuosiin. Kokonaisuudessa liitoskuntien talouden analyysi koskee aikajännettä 2007–2013. Analyysissä sovelletaan joiltakin osin etenkin kuntien tilinpäätösanalyysia. Meklinin (1999, 11) mukaan kunnan tilinpäätösanalyysi tehdään pääasiassa kunnan kirjanpito-, tilinpäätös- ja talousarvioaineiston perusteella. Se on osa laajempaa kunnan talousanalyysia, jonka piiriin kuuluu koko kunnan talous eli toiminta- ja rahaprosessit sekä toimintaympäristö. Huomioitavaa on, että tilinpäätösanalyysia on sovellettu vain joiltakin osin, sillä itse tilinpäätösanalyysi kattaa koko talouden analyysin taustatietoineen. Tässä työssä on tarkastelu vain kuutta tunnuslukua ja niiden kehitystä suhteessa muihin Suomen kuntiin.

Tunnuslukuanalyysin kautta etenin haastatteluosuuteen. Tässä työssä on haastateltu neljää tapauskuntien avainhenkilöä. Hirsjärven ja Hurmeen mukaan (teoksessa Metsämuuronen 2006, 232–233) haastattelut jakautuvat tiedonhankinnallisiin ja terapeuttisiin haastatteluihin. Tiedonhankinnalliset haastattelut tähtäävät informaation keräämiseen. Tiedonhankinnallinen haastattelu jakautuu käytännön haastatteluihin sekä tutkimushaastatteluihin. Käytännön haastattelut tähtäävät ongelman ratkaisemiseen ja tutkimushaastattelut systemaattiseen tiedon hankintaan. Tässä tutkimuksessa kysymys on tiedonhankinnallisesta haastattelusta, jossa haastatteluiden tavoitteena on tiedon hankinta ja tapaustutkimuksesta saadun tiedon syventäminen.

Tämän työn haastattelututkimus on puolistrukturoitu eli teemahaastattelu. Puolistrukturoitu haastattelutyyppi sopii valittavaksi, kun kohteena ovat omakohtaiset ja arat aiheet, arvostelut, ihanteet tai perustelut. Teemahaastattelussa ei ole tarkoin määritettyjä kysymysten muotoja tai esittämisjärjestystä, vaan haastattelussa keskitytään tiettyihin etukäteen valittuihin teemoihin sekä tarkentaviin kysymyksiin. (Metsämuuronen 2006, 232–235, Tuomi & Sarajärvi 2009, 75.) Suorittamieni haastatteluiden tavoitteena oli selvittää kuntaliitoksen taloudellisia vaikutuksia sekä tämän työn teoriapohjasta kootun kuntaliitoksen hyödyt ja haitat -portfolion toteutumista. Portfoliossa olen keskittynyt etenkin talouden vaikutusten selvittämiseen. Portfolion useat väittämät kuitenkin yhdistyvät kuntatalouteen esimerkiksi hallinnon tehostumisen hyötynä on yleensä kustannusten pieneneminen.

Haastattelun etuna on joustavuus, koska haastattelijalla on mahdollisuus esittää kysymys ja oikaista väärinymmärrystä, selventää sanamuotoa ja käydä keskustelua haastateltavan kanssa. Haastattelun tavoitteena on saada mahdollisimman paljon tietoa halutusta asiasta. Haastattelukysymykset tai haastatteluteema voidaan antaa etukäteen haastateltavan tietoon. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 73–74.) Tässä tutkimuksessa kysyttävät asiat lähetettiin talousjohdon tietoon viikkoa ennen haastattelua, jotta vastaajat voivat pohtia mielessään vastauksia ennen varsinaista haastattelua.

Tämän työn tutkimus luokitellaan kokonaisuudessaan laadulliseksi eli kvalitatiiviseksi tutkimukseksi, koska pyrkimyksenä on ymmärtää, mitä kuntien taloudellisessa tilassa tapahtuu kuntaliitoksen myötä ja mitä kuntaliitoksella on saavutettu talouden näkökulmasta. Tuomen ja Sarajärven (2009,192) mukaan Laadullinen tutkimus on nimenomaan ymmärtävää tutkimusta. Hallintoa tutkiessa arviointikeinona on yleensä laadullinen, kvalitatiivinen menetelmä hallinnon

luonteen vuoksi. (Salminen 2009, 192). Kvalitatiivinen tutkimusote kuuluu ekstentiaalis-fenomenologishermeneuttiseen tieteenfilosofiaan. Kvalitatiivinen tutkimusote soveltuu käytettäväksi, kun ollaan kiinnostuneita tapahtumien yksityiskohtaisista rakenteista sekä tapahtumissa mukana olleiden toimijoiden merkitysrakenteista. Tutkimustapa on soveltuva myös silloin, kun halutaan tutkia luonnollisia tilanteita, joita ei voida järjestää kokeeksi tai vaikuttavia tekijöitä ei voida kontrolloida. (Metsämuuronen 2006, 88.)

4.2 Aineiston analysointi

Laadullisen tutkimuksen kaksi vaihetta ovat havaintojen pelkistäminen ja arvoituksen ratkaiseminen. Havaintoja pelkistettäessä kiinnitetään huomiota olennaisimpiin asioihin teoreettisen viitekehyksen raameissa. Pelkistämisen myötä havainnot yhdistetään yhdeksi havainnoksi. Arvoituksen ratkaisuvaiheessa saatujen johtolankojen ja vihjeiden kautta tehdään merkitystulkinta tutkittavasta ilmiöstä. (Alasuutari 1993, 22- 23, 27.) Tämän työn aineiston analysointi eteni tunnuslukuanalyysistä haastatteluiden analyysiin. Tunnusluvut on analysoitu tarkastelemalla kuntien talouden kehitystä tarkasteluajanjaksolla ja vertaamalla tunnuslukuja kriisikuntamittareihin sekä muihin Suomen kuntiin keskimäärin. Haastatteluiden analysointi oli pitempi prosessi, jossa litteroin ensin aineiston ja jaoin vastaukset teemojen mukaisesti yhdeksi kokonaisuudeksi, minkä analysoin teemoittelun kautta. Taanilan (2007, 15) mukaan teemoitteluanalyysissä aineistosta nostetaan esiin tutkimusongelmiin vastaavia teemoja. Tekstimassasta etsitään oleelliset aiheet ja teemat, joita tuetaan aiheesta nostetuista sitaatein.

Olen pyrkinyt tässä työssä ratkaisemaan tutkimusongelman niin teoriapohjan kuin tutkimustiedon avulla. Toisin sanoen olen pyrkinyt teoriapohjan ja tutkimustiedon vuoropuheluun. Teemoittelu sopi mielestäni ongelmanratkaisutavaksi, koska kuntaliitos on aiheena varsin moninainen ja sisältää erilaisia aihepiirejä. Eskolan ja Suorannan (1998, 176–179) mukaan teemoittelu onkin suositeltava aineiston analyysitapa, kun pyritään jonkin käytännön ongelman ratkaisuun.

4.3 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen rakentamisessa olen pyrkinyt etsimään luotettavaa tietoa ja luotettavaa argumentointia. Luotettavan informaation tuottaminen edellyttää luotettavan

lähdeaineiston hankintaa. Olen pyrkinyt kokoamaan lähdeaineiston tieteellisestä tutkimuksesta, artikkeleista sekä luotettavilta internetsivuilta kuten Kuntaliiton ja Valtionvarainministeriön internetsivuilta. Olen pyrkinyt välttämään käyttämästä kymmenen vuotta vanhempaa lähdeaineistoa. Määrittelen tutkimuksessani myös käyttämäni metodit ja menetelmät, jottei lukijalle jää epäselvyyksiä siitä, mihin metodologiaan työni perustuu. Karjalaisen ym. (2002, 59–62, 65–68) mukaan tutkimustoiminnan erityisluonteeseen kuuluu luotettavan informaation tuottaminen. Luotettavuus tarkoittaa sitä, että informaatio on perusteltu kriittisesti. Informaatio käsittää ilmiöiden tulkinnan, kuvailemisen ja selittämisen. Jotta tutkimuksen eettiset vaatimukset täyttyisivät, tutkijan on oltava aidosti kiinnostunut uuden informaation hankkimisesta ja tutkijan on paneuduttava tunnollisesti alaansa, jotta informaatio olisi niin luotettavaa kuin mahdollista. Tutkija ei saa syyllistyä vilppiin esimerkiksi muokkaamalla havaintojaan teoriansa mukaiseksi. Tutkijan on noudatettava informaation välittämisessä hyvää tieteellistä käytäntöä ja rehellisyyden vaatimusta. Hyvä tieteellinen käytäntö tarkoittaa huolellisuutta, tarkkuutta, muiden tutkijoiden työn huomioimista, omien tulosten esittämistä oikeassa valossa, avoimuutta sekä kontrolloitavuutta. Rehellisyyden kautta on kiellettyä myös vääristellyt tulokset, luvattomat lainaukset ja toisen tekstin esittäminen omana.

Hirsijärven ym. (2007, 227) näkökulmasta laadullisen tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttaa tutkijan yksityiskohtainen selostus siitä, miten tutkimus on toteutettu. Tutkijan on myös perusteltava mihin päätelmät perustuvat. Tässä työssä olen pyrkinyt perustelemaan tekemäni ratkaisut sekä valinnat mahdollisimman tarkasti. Tavoitteenani on ollut koota tutkielma rakenteeltaan sellaiseksi, että ensin esitellään perusasiat edeten tutkimuksen kannalta yksityiskohtaisempaan tietoon. Tällä tavoin olen pyrkinyt lisäämään tutkielman lukemisen miellekkyttä. En esitä aineiston ulkopuolelta nousevia väitteitä tai tietoa tutkimuksen tuloksina vaan tulkinnat, joita olen tehnyt koskevat vain tutkimusaineistoa. Tämän kautta tutkimus voidaan suorittaa uudestaan toisen tutkijan toimesta.

Validiteetilla eli luotettavuudella tarkoitetaan sitä, että tutkimusmenetelmä mittaa juuri sitä, mitä on tarkoitus mitata. Kuitenkaan menetelmät ja mittarit eivät aina vastaa sitä todellisuutta, jota tutkija luulee tutkivansa (Hirsijärvi ym. 2007, 226.) Näkemykseni mukaan kokoamani aineisto on monipuolinen, koska se sisältää niin tunnuslukuanalyysin kuin haastattelututkimuksen. Tunuslukuanalyysin pohjalta saadaan kuva kunkin tapauskunnan talouden kehityksestä. Haastatteluiden kautta syvennetään talouden kehitystä ja kuntaliitoksen vaikutuksia kuntien talouteen.

Laadullinen tutkimus voidaan yleistää, jos aineisto on järkevästi koottu. Esimerkiksi haastateltavien valinnassa tulisi huomioida haastateltavien samankaltaisuus (Eskola & Suora 1998, 63). Jo tutkimuksen alkuvaiheessa asetin kriteeriksi sen, että tapauksunnilla olisi alueellinen ja ajallinen samankaltaisuus kuntaliitoksen suhteen. Näkemykseni mukaan onnistuin tässä ja tapauskuntien valinta on järkevä ja perusteltu.

4.4 Tapauskuntien kuvaus

Tapaustudkimuksen kohde voidaan valita erilaisin perustein riippuen tutkimuksen tavoitteista. Tutkimus voi olla tavoitteiltaan tyypillinen, ainutkertainen, kriittinen tai paljastava. Tapauksen valintaan vaikuttaa tutkijan kiinnostus jostain ongelmasta, tapahtumasta tai ihmisryhmästä. Tutkija voi myös esittää joitakin kriteerejä, joiden täytyy täytyä tapauksessa. (Syrjälä ym. 1994, 22–23.) Tähän tutkimukseen valitut kunnat sijaitsevat Etelä-Pohjanmaalla 100 kilometrin säteellä toisistaan. Tutkittavat kuntaliitokset ovat Alajärvi–Lehtimäki, Kurikka–Jurva sekä Seinäjoki–Nurmo–Ylistaro. Liitoksista kaksi on kahden kunnan liitosta ja kolmas on monikuntaliitos. Kaikki liitokset ovat tapahtuneet vuonna 2009. Kyseiset kunnat on valittu mukaan tutkimukseen, koska niillä on alueellinen samankaltaisuus sekä liitoksen samanaikaisuus vuoden 2009 osalta. Liitoskuntien vertailu ja tulosten analyysi on luotettavampaa, koska tutkittavien liitoskuntien toimintaympäristö on samankaltainen, niiden alue- ja asukasrakenne ovat samankaltaisia..

Kuntaliitos Alajärvi–Lehtimäki tehtiin vuonna 2009. Alajärvi on kaupunki Etelä-Pohjanmaalla. Sen kokonaispinta-ala on 1060 km², josta vesipinta-ala on noin 49 km² ja maapinta-ala 1011 km². Asukasluku oli 31.12.2013 tilaston mukaan 10230. Alajärven kunta perustettiin vuonna 1868 ja se sai kaupunkioikeudet 1986. Alajärven naapurikunnat ovat pohjoisessa Lappajärven, Vimpelin ja Perhon kunnat, idässä Kyyjärven ja Soinin kunnat, etelässä Alavuden ja Ähtärin kaupunki sekä Kuortaneen kunta ja lännessä Lapuan kaupunki. Alajärven kunta kuuluu järviseuutuun, joka on yhteistoiminta-alue. Järviseuudun seutukunta muodostuu Alajärven kaupungista, Evijärven, Korteesjärven, Lappajärven ja Vimpelin kunnista. Alueen yhteinen asukasluku on 21000. (Alajärven kaupunki – kuntainfo 2014.)

Huomionarvoista on, että Alajärvi kuuluu Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueeseen, joka on Alajärven kaupungin, Soinin ja Vimpelin kunnan muodostama alue Etelä-Pohjanmaalla. Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen tavoitteita ovat elinkeinoelämän toimintaedellytysten

kehittäminen, itsenäisten kuntien yhteistyö, tasapuolisuus, lähipalvelujen säilyminen ja kustannustenjaon osalta nettokustannuseriaate. Tavoitteena on myös toiminnan tehokkuuden ja tuottavuuden lisääminen. Yhteisen palvelutuotannon tavoitteena on myös pienempi vaihtoehtoinen kustannusten kasvukehitys. (Alajärven kaupunki – kuntainfo 2014.)

Lehtijärvi liitettiin Alajärven kuntaan sen taloudellisen tilan vuoksi. Lehtimäki kuului tunnuslukujen perusteella kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa tarkoitetun selvitysmenettelyn piiriin. Selvityksen tarkoituksena oli todeta, pystyykö kunta jatkamaan itsenäisenä ja tarjoamaan kuntalaisille niille osoitetut palvelut kohtuullisella maksu- ja verorasituksella. Kunnan taloudessa oli tehty tervehdyttämistoimia vuodesta 2001 ja selvityksessä on todettu menokehityksen olleen yleistä kunnissa tapahtunutta menokehitystä maltillisempaa. Sisäasiainministeriön Lehtimäen talouden kehityskulkua koskevan selvityksen (mm. velat ja alijäämät) kautta päädyttiin liittämään Lehtimäen kunta isompaan kokonaisuuteen. Liittäminen nähtiin välttämättömäksi kuntalaisten lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi. Alajärvi suhtautui myönteisesti Alajärven ja Lehtimäen kuntaliitosasiaan. (Kunnanhallitus: Pöytäkirja 11.12.2007 Pykälä 176.) Alajärven kunnan internet-sivujen mukaan Lehtimäen kunnan liittyminen Alajärven kaupunkiin mahdollistaa parempien taloudellisten edellytysten myötä hyvinvointipalveluiden säilymisen ja Lehtimäen elinkeinoelämän kehittämisen tulevaisuudessa (Alajärven kaupunki – kuntainfo 2014.)

Alajärven kunnanjohtaja on kommentoinut liitosta vuoden 2009 tilinpäätöksessä seuraavalla tavalla:

Vuosi 2009 oli Alajärven ja Lehtimäen kuntaliitoksen toteuttamisen ja Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen käynnistymisen ensimmäinen vuosi. Nyt voidaan todeta, että ensimmäinen tavoite on saavutettu, kun Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen katsottiin valtiovallan taholta täyttävän puitelain edellytykset, vaikka yhteistoiminta-alueen asukasmäärä ei yllä vähintään noin 20000 asukkaaseen. Tämän niin sanotun Exit-kortin sai Suomessa neljä yhteistoiminta-aluetta, joissa on mukana yhteensä 12 kuntaa.

Yksi vuosi on tietenkin liian lyhyt aika arvioida näin suurten uudistusten käytännön vaikutuksia, niitä tehdään vasta vuosien kuluessa. Monia asioita osattiin ennakoida ja suunnitella, monet asiat ovat tulleet esille vasta käytännön toteutuksessa, mutta käsitykseni mukaan ensimmäisestä vuodesta on selvitty hyvin ja ongelmia on ollut odotettua vähemmän. Paljon on kiinni siitä, millä asenteella asioihin suhtaudutaan ja asioita tehdään. Jos tahtoa ja yhteistyökykyä on, vaikeistakin asioista selvitään.

Vuosi 2009 oli Alajärven ja Lehtimäen kuntaliitoksen sekä Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminnan aloittamisen ensimmäinen vuosi. Monia asioita osattiin ennakoita ja suunnitella, monet asiat ovat tulleet esille vasta käytännön toteutuksessa. Ensimmäisestä vuodesta on käsitykseni mukaan selvitty hyvin ja ongelmia on ollut ennakoitua vähemmän.

Kuntaliitoksen ja yhteistoiminta-alueen ensimmäinen vuosi työllisti henkilöstöä, voi sanoa, aina jaksamisen ääri rajoille saakka. Oikealla asenteella ja hyvällä yhteistoiminnalla työstä ja haasteista selvitettiin erityisen hyvin. Tästä haluan lausua koko henkilöstölle mitä parhaimmat kiitokset.

Kunnanjohtajan korostaa, että liitoksen käytännön vaikutuksia on vaikea arvioida lyhyellä ajalla. Kokonaisuudessaan fuusio vaikutti sujuneen työläästi, mutta onnistuneesti. Voidaan huomata, että Alajärven osalta vuonna 2009 tapahtui kaksi suurta muutosta eli itse kuntaliitoksen lisäksi kunta liittyi yhteistoiminta-alueeseen. Tästä syystä tuleekin huomioida, että kahden muutoksen aikaansaamat vaikutukset voivat sekoittua keskenään – ei voida tietää, mikä vaikutus on tullut liitoksesta ja mikä uudesta yhteistoimintamuodosta. Tässä työssä ei voida eritellä vaikutuksia kuntaliitoksen ja yhteistyömuodon kesken.

Tämän tutkimuksen toinen tapauskunta Kurikka on kaupunki eteläpohjanmaalla. Kurikan pinta-ala on 914 km², josta vesipinta-alaa on 8 km². Kurikassa on väestöä 14464. (Suomen kaupunkiopas – Kurikan kaupunki 2014.) Jurvan kunta liitettiin Kurikan kaupunkiin vuonna 2009. Alueella on vahva yrittäjäperinne, toimialoja ovat puu- ja huonekaluteollisuus, metalliteollisuus sekä maatalous ja näitä tukevat monipuoliset palvelut. Kaupungissa on noin 750 yritystä, minkä vuoksi alueen työpaikkaomavaraisuus on korkea. Kurikassa on monia matkailukohteita ja hyvät peruspalvelut sekä harrastusmahdollisuudet. Kurikan terveys- ja sosiaalipalveluista vastaa JIK-peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä. (Kurikan kaupunki – perustietoja kaupungista 2014.)

Seinäjoen sanomien mukaan (Ranta 4.8.2012) Jurvan liittyminen Kurikkaan ei ole tuonut ennakoituja säästöjä. Kuntaliitoksen arviointiselvityksen mukaan toimintojen yhdistymistä ei ole vielä osoitettu taloudellisia hyötyjä. Hallinnossa on edelleen havaittavissa "kaksinapaisuutta". Kurikka-Jurva -liitos on lähtenyt artikkelin mukaan hyvin käyntiin.

Kurikan kaupunginjohtaja kommentoi liitosta Kurikan vuoden 2009 tilinpäätöksessä (3-4) seuraavasti: *”Vanhan Kurikan ja Jurvan organisaatioiden ja käytäntöjen yhteensovittaminen on onnistunut hyvin. Uuteen yhteiselämään kuuluu aina vaikeuksia, eivätkä asiat mene aina ennakkoon suunnitellulla tavalla, jo siitä syystä, että toimintaympäristö muuttuu. Tapahtuu asioita, joita ei voida ennakoida ja joihin ei voida vaikuttaa.”* Kuntaliitosta koskevan lausunnon perusteella ei voi paljoa päätellä, vaikuttaa kuitenkin siltä, että fuusiossa on tullut eteen yllätyksiä, joihin ei osattu varautua.

Seinäjoki on Etelä-Pohjanmaan maakunnan keskus ja yksi Suomen voimakkaimmin kasvavista kaupunkikeskuksista. Seinäjoella on asukkaita 31.3.2014 60511. Yhdeksän kunnan muodostamalla Seinäjoen kaupunkiseudulla asukkaita on noin 150 000. Seinäjoen maapinta-ala on 1 469,19 km² ja vesistöjä on 37,84 km². (Seinäjoen kaupunki – Tietoa Seinäjoesta 2014.)

Tämän tutkimuksen kolmas tapauskunta on Seinäjoki. Seinäjoen kaupungin, Nurmon kunnan ja Ylistaron kunnan yhdistymisen (2009) tavoitteeksi asetettiin Etelä-Pohjanmaan maakuntakeskuksen kilpailukyvyn parantaminen. Tavoitteena oli myös, että alue kehittyy yhtenä Suomen kasvukeskuksista. Seinäjoen kaupunkiseutu toimii Etelä-Pohjanmaan maakuntakeskuksena ja maakunnan kehittämisen veturina. Kaupunkiseudun ja maakunnan tavoitteena oli Seinäjoen kaupunkiseudun kehittyminen kansainvälistyvänä ja vetovoimaisena suomalaisena kaupunkikeskuksena. Liitoksen nähtiin kohottavan taloudellista aktiivisuutta ja luovan edellytyksiä työlle ja toimeentulolle. Liitoksen myötä asukkaiden hyvinvointi ja palvelutarjonnan kehittäminen onnistuvat paremmin. Seinäjoki-Nurmo-Ylistaro -liitoksen taloudelliseksi tavoitteeksi asetettiin vuosikatteen tavoitetason vastaaminen suunnitelman mukaisiin poistoihin. Tuloveroprosentti päätettiin säilyttää kilpailukykyisellä tasolla muihin vastaaviin kaupunkikeskuksiin ja maakunnan kuntien keskitasoon verrattuna. Uusi Seinäjoen kaupunki sai kuntien yhdistymisavustusta kolmena vuotena yhteensä 8 460 000 euroa, joka käytetään uuden Seinäjoen investointeihin ja kehittämishankkeisiin. (Seinäjoen kaupungin, Nurmon kunnan ja Ylistaron kunnan yhdistymissopimus 21.5.2007,1, 6-7.)

5. KUNTALIITOSTEN VAIKUTUKSET KUNTIEN TALOUTEEN

5.1 Tapauskuntien tunnuslukutarkastelu ja analyysi

Kuntien taloudellisen tilan arviointiin on olemassa useita erilaisia menetelmiä sekä näkökulmia. Tilinpäätösinformaatioon perustuva tunnuslukuanalyysi sopii välineeksi silloin, kun kuntataloutta halutaan tutkia talouden kestävyuden ja kriisiytymisuhan näkökulmasta. Jos huomion keskipisteenä on kunnan ”reaalitaloudellinen” perustehtävä eli palvelutuotannon hoitaminen, tarkastelun kohteena tulisi olla palvelujen laajuutta ja laatua koskeva aineisto. Mikäli tietoa halutaan kunnan talous- ja muun hallinnon suoriutumiskyvystä ja tehokkuudesta, tulisi huomioida alueelliset ja muut kunnasta riippumattomat olosuhdetekijät sekä tehokkuusmittaukset palvelusuoritteiden laatuerojen huomioiden. Kattavin mahdollinen kuva kunnan taloudesta ja suoriutumiskyvystä voidaan saada käyttämällä kaikkia edellä mainittuja lähestymistapoja. (Laamanen, Saari 2009, 18–19.)

Kuntien siirtyminen kirjanpitolain mukaiseen kirjanpitoon on parantanut kuntien talouden informaation vertailukelpoisuutta. Täydellistä vertailukelpoisuutta tullaan tuskin koskaan saavuttamaan, koska palveluiden tuottamisen organisointitavat vaihtelevat kunnittain. Vertailutietojen merkitys on kuitenkin jatkuvasti korostunut kuntiin kohdistuneiden tulositujen myötä. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 26.) Tämän työn osalta tunnuslukujen vertailu oli vaivatonta ja ongelmattonta, koska tunnuslukujen arvot perustuvat kuntien kirjanpitoon. Siten tunnuslukujen arvot ovat luotettavia ja vertailukelpoisia muiden kuntien kanssa.

Tässä työssä kuntien taloudellista tilaa on tarkasteltu ja analysoitu kuuden tunnusluvun perusteella. Nämä kuusi tunnuslukua ovat: kunnan vuosikate €/asukas, lainakanta €/asukas, tuloveroprosentti, suhteellinen velkaantuneisuus (%), omavaraisuusaste (%) sekä taseessa kertynyt ali- tai ylijäämä. Tunnusluvut on valittu tarkastelun kohteeksi, koska kyseiset tunnusluvut ovat kriisikuntamittareita. Kriisikuntakriteerit täyttyvät ja kunnalle on suuria ongelmia taloutensa kanssa jos:

1. Vuosikate on negatiivinen ilman harkinnanvaraista valtionosuutta.
2. Lainakanta ylittää maan keskiarvon vähintään 50 prosentilla.

3. *Taseessa on kertynyttä alijäämää.*

4. *Tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin maan painotettu keskiarvo.*

5. *Omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia.*

6. *Suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia.*

Kaikkien kriteereiden ei tarvitse täytyä yhtä aikaa. Iso alijäämä kahden peräkkäisen vuoden ajan on vaaran merkki. Jos kolmena peräkkäisenä vuotena neljä kriteeriä kuudesta täyttyy, se osoittaa ministeriön mukaan kuntaliitostarvetta. (Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista 10.3.2011.) Tapauskuntien talouden kehitystä kuvaavissa taulukoissa on näkyvillä vuosikatteen € per asukas, joista ei ole vähennetty valtionosuuksia. Vertailua voi kuitenkin tehdä silmämääräisesti. Valtionosuuksien vaikutuksista kuntien vuosikatteeseen on kommentoitu jokaista liitosta käsittelevässä tekstiosiossa. Tunnuslukuanalyysin kautta vastataan tutkimuskysymykseen, miten uuden kunnan talouden tila on alkanut kehittyä kuntaliitoksen myötä?

5.1.1 Alajärvi–Lehtimäki -liitoksen taloudellinen kehitys

Taulukossa 6 on esitetty Alajärvi-Lehtimäki kuntien taloudellista kehitystä vuodesta 2007. Tunnuslukuja voi vertailla taulukon 7 kanssa, jossa on esitetty samoja tunnuslukuja Suomen kunnissa keskimäärin. Lehtimäen osalta kaikki tunnusluvut ovat punaisella merkityjä ja kursivoituja, mikä tarkoittaa sitä, että kriisikuntakriteerit täyttyvät kaikkien tunnuslukujen kohdalla. Tämä kertoo siitä, että Lehtimäen taloudellinen tilanne on ollut kahden liitosta edeltävän vuoden aikana heikko. Vuosikate on ollut negatiivinen, jolloin poistoihin, investointeihin ja lainojen lyhennyksiin ei toisin sanoen ole jäänyt rahaa. Vuosikate painuisi yhä negatiivisemmaksi, jos siitä poistettaisiin valtionosuuksien määrä, kuten kriisikuntamittarissa tehdään vuosikatteen kohdalla. Lehtimäki on ollut velkaantunut kunta, sillä vuonna 2009 velkaisuusprosentti kipusi lähelle sataa prosenttia. Luonnollisesti kunnan ollessa velkaantunut, myös omavaraisuus on heikkoa, kuten Lehtimäen kohdalla on huomattavissa. Vuotta ennen liitosta omavaraisuusaste on ollut jopa miinusmerkkinen. Lehtimäen tuloveroprosentti on ollut suuri verrattuna muihin Suomen kuntiin. Vuonna 2007 tuloveroprosentti oli 18,45 % ja 2008 18,54%. Kunnan toimintaa on pyritty pyörittämään korkealla tuloveroprosentilla, josta ei ilmeisesti ollut ollut apua. Myös Lehtimäen lainakanta on ollut suurissa lukemissa, sillä vuonna

2007 se oli 3969 per asukas ja vuonna 2008 luku kipusi 4373 euroon per asukas, kun sama luku Suomessa vuonna 2007 oli keskimäärin 1548 ja vuonna 2008 keskimäärin 1631. Lehtimäen kunnan taseessa oli, kuten odottaa saattaa, alijäämää. Vuonna 2007 alijäämä oli 2342 per asukas ja vuonna 2008 huikeat 5515 euroa per asukas. Lehtimäen kunta oli konkurssin partaalla ja erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa.

Alajärven kaupungin talouden tila vaikutti yleisesti ottaen olleen kunnossa liitosta edeltävinä vuosina. Käsittelen jokaisen tunnusluvun kehityksen liitoksen jälkeen yksityiskohtaisemmin tuonnempana. Yhtenä kriisikuntamittarina pidetään vuosikatteen miinusmerkkisyyttä, kun valtionosuudet on vähennetty. Alajärven vuosikate jäisi jokaisena vuonna negatiiviseksi, mikäli siitä vähennettäisiin valtionosuudet. Alajärven tuloveroprosentti on ollut vuodesta 2008 lähes prosentin suurempi kuin Suomessa keskimäärin. Korkealla tuloveroprosentilla on luultavasti katettu liitetyn kunnan tuomaa taloustaakkaa. Alajärven talouden kehitys liitoksen 2009 jälkeen on ollut laskusuhdanteessa.

Taulukko 4. Alajärvi-Lehtimäki -liitos

Alajärvi							
Muuttuja	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
vuosikate € per asukas	319	334	339	368	310	51	22
valtionosuudet € per asukas	2343	2518	2733	2872	3013	3133	3186
suht.velkaantuneisuus %	35,2	30,5	31,0	28,8	29,1	33,0	38,2
omavaraisuusaste %	51,0	54,3	44,4	47,4	47,2	42,0	35,7
tulovero%	19,0	19,5	19,5	20,5	20,5	20,5	21,0
lainakanta per asukas	1499	1250	1863	1771	1746	2047	2738
kertynyt ali- ylijäämä € per asukas	7	1431	-238	-76	4	-172	-403
Lehtimäki							
Muuttuja							
vuosikate € per asukas	-135	-427					
valtionosuudet € per asukas	2474	2685					
suht. Velkaantuneisuus %	81,5	97,7					
omavaraisuusaste %	8,5	-2,6					
tulovero%	20,0	20,0					
lainakanta per asukas	3969	4373					
kertynyt ali- ylijäämä € per asukas	-2342	-5515					

(Lähde: Tilastokeskus/Taulukot aihealueella: 1.4 Kuntien tunnusluvut ja Kuntaliitto/Kuntien taloudellisia tunnuslukuja vuodelta 2013)

Taulukko 5. Kunnat keskimäärin 2007-2013

Kunnat keskimäärin	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Muuttuja							
vuosikate € per asukas	382	363	340	461	384	249	380
valtionosuudet € per asukas	1086	1206	1291	1383	1418	1487	1520
suht.velkaantuneisuus %	42,5	41,9	44,6	44,5	45,4	48,3	50,7
omavaraisuusaste %	67	66,2	64,6	64,9	64,2	62,1	60,5
tulovero%	18,45	18,54	18,59	18,97	19,16	19,24	19,38
lainakanta per asukas	1548	1631	1839	1957	2037	2261	2543
kertynyt ali- ylijäämä € per asukas	765	937	986	1314	1398	1224	1290

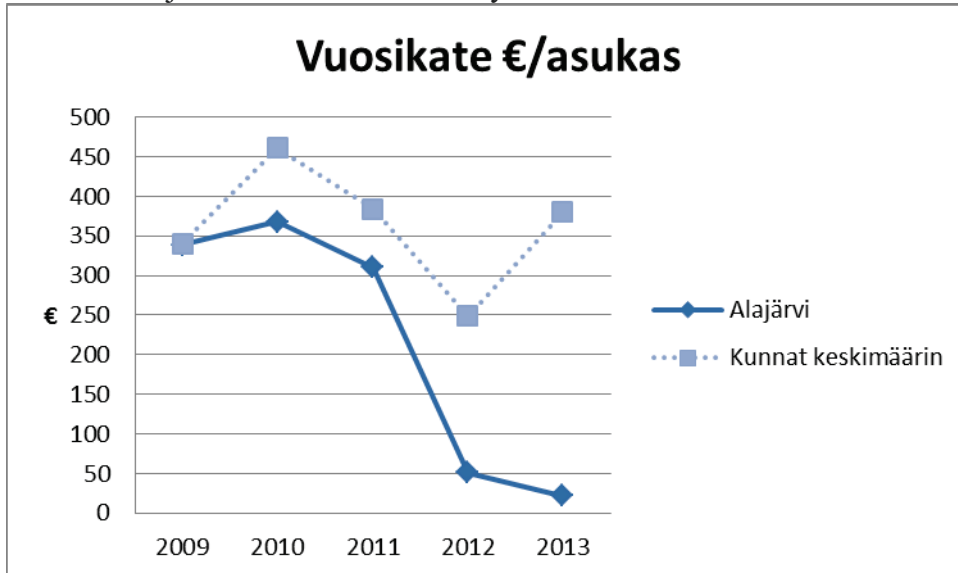
(Lähde: Kuntaliitto. Kuntien taloudellisia tunnuslukuja vuosilta 2002–2013)

Vuosikate on keskeinen tunnusluku osoittamaan kuntien tulorahoituksen määrää, joka jää käytettäväksi investointeihin, pitkäaikaisiin sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Vuosikatteella arvioidaan tulorahoituksen riittävyttä. Vuosikatteen perusteella laskettavia tunnuslukuja ovat vuosikate prosenttia poistoista ja vuosikate €/asukas. Mikäli vuosikate on negatiivinen kahtena peräkkäisenä vuonna, sitä voidaan pitää kunnan talouden kriisiyhtymisen merkinä. (Myllyntaus 2002, 104.) Vuosikate osoittaa, kuinka paljon vuotuisista tuloista jää vuotuisten menojen suorittamisen jälkeen poistoihin, investointeihin ja lainojen lyhennyksiin. Kunnan talouden katsotaan olevan tasapainossa, kun vuosikate vastaa suunnitelman mukaisia poistoja. Poistojen tulisi vastata keskimääräistä vuotuista korvausinvestointitarvetta. Korvausinvestoinnit kattava vuosikate tarkoittaa, ettei kunnan tarvitse velkaantua, realisoida käyttöomaisuutta tai pitkäaikaisia sijoituksia eikä vähentää toimintapääomaansa pitääkseen palvelujen tuotantovälineet toimintakunnossa. (Helin 2005, 19.) Keskimääräistä kaikkia kuntia koskevaa vuosikatteen summaa ei voida yleistää, sillä kunnan koko, taajama-aste, tekniset verkostot ja toimintojen organisointi ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat vuosikatetavoitteen määrittämiseen. (Myllyntaus 2002, 107.)

Seuraava kuvio havainnollistaa Alajärven kaupungin vuosikatteen € per asukas kehitystä liitoksen jälkeen. Alajärven kohdalla vuosikate hieman nousi liitoksen jälkeen, minkä jälkeen suunta on ollut laskeva. Suurin notkahdus on tapahtunut vuonna 2012. Ilmeisesti kansallisen tason talouden tilassa on tapahtunut tuolloin notkahdus, koska myös muiden kuntien kohdalla vuosikate romahti vuonna 2012. Alajärven vuosikate on ollut keskivertotasa alhaisempaa koko tarkasteluajanjaksolla. Huomioitava on, kunnan piirteet vaikuttavat vuosikatteen määrittämiseen. Alajärven ominaisuudet huomioiden vuosikate ei välttämättä ole huono. Mikäli vuosikatteesta kuitenkin vähennettäisiin valtionosuudet, kuten kriisikuntakriteerejä tarkastellessa tehdään kyseisen tunnusluvun kohdalla, olisi vuosikate negatiivinen kyseisellä tarkasteluajanjaksolla.

Tästä voidaan huomata, että valtion myöntämällä valtionosuuksilla on suuri merkitys kuntien talouden toimintaan.

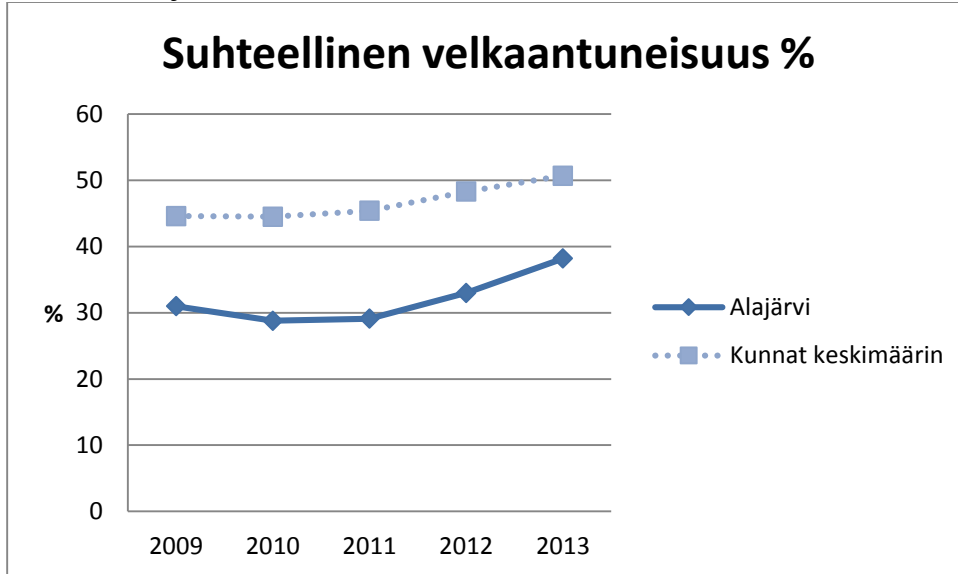
Kuvio 4. Alajärven vuosikatteen kehitys



Suhteellinen velkaantuneisuus kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisin maksuun. Mitä pienempi luku on sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella. Suhteellinen velkaantuneisuus on hyvä tunnusluku kuntien välisessä vertailussa. (Myllyntaus 2002, 116.) Suhteellinen velkaantuneisuus mittaa velkojen suhdetta toiminnan laajuuteen.

Alajärven suhteellisen velkaantumisen tunnusluvusta kertoo kuvio 5. Alajärven kaupunki vaikuttaa selviytyvän velan takaisinmaksusta hyvin. Suhteellinen velka jopa laskee liitoksen jälkeen, mutta kipusi nousuun vuoden 2011 jälkeen. Nousu ei ole kuitenkaan ollut rajua. Alajärven kohdalla suhteellinen velkaantuneisuus ei siis ole suurta verrattuna toiminnan laajuuteen. Verrattaessa tunnuslukua Suomen muiden kuntien suhteelliseen velkaantuneisuuteen, voidaan sanoa, että sen taso on huomattavasti parempi kuin muissa kunnissa keskimäärin. Muissa kunnissa luku on keskimäärin jopa yli 10 % suurempi.

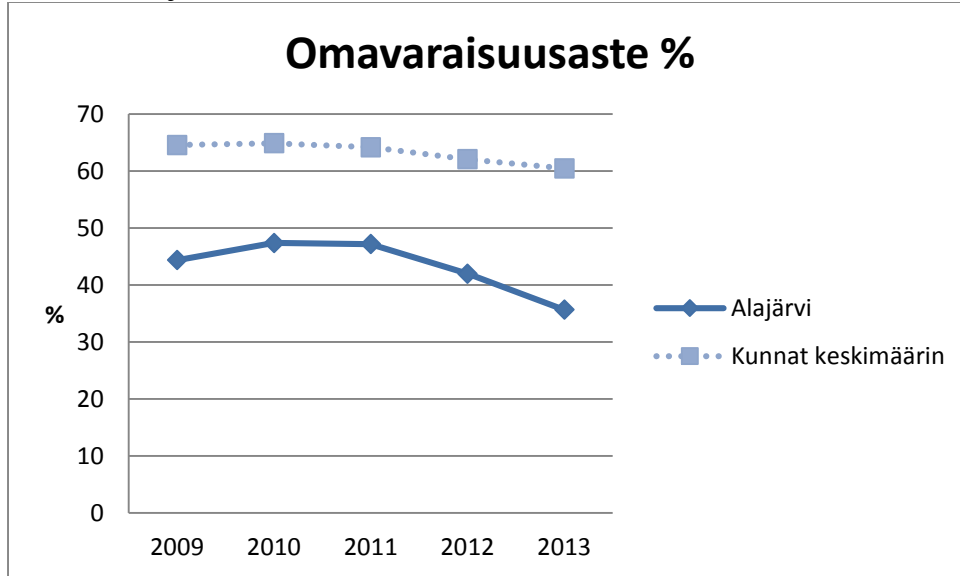
Kuvio 5. Alajärven suhteellinen velkaantuneisuus



Omavaraisuusaste mittaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja sen kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Omavaraisuutta pidetään hyvänä, mikäli se ylittää 70 %, alle 50 % merkitsee kuntataloudessa merkittävän suurta velkarasitetta. (Myllyntaus 2002, 115.) Omavaraisuusaste mittaa vakavaraisuutta, tappion sietokykyä sekä kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäimellä. Mitä korkeampi omavaraisuusaste on, sitä vakaammalle pohjalle toiminta rakentuu. (Balance Consulting/ Omavaraisuusaste.)

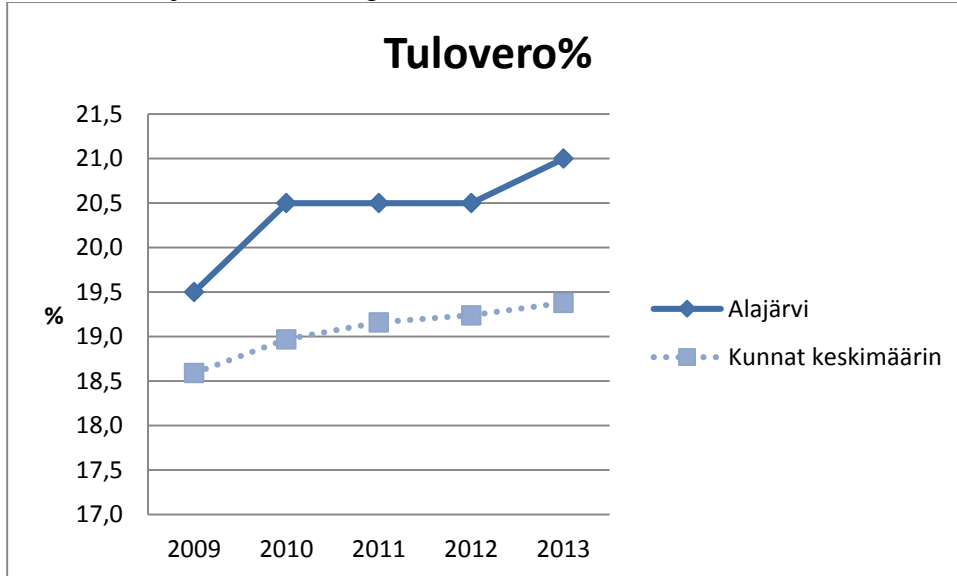
Kuviosta 6 on tarkasteltavissa Alajärven omavaraisuusaste-tunnusluvun kehitys liitoksen jälkeen. Vaikka Alajärven suhteellinen velkaantuneisuus on hyvissä kantimissa, samaa ei voida sanoa omavaraisuusasteesta. Alajärven omavaraisuus on laskenut aina vuodesta 2011 asti. Omavaraisuusaste on vuodesta 2011 asti täyttänyt kriisikuntamittarin kyseisen tunnusluvun kohdalla. Omavaraisuusasteen tulisi olla ainakin 50 %, jotta se olisi hyvällä tasolla, eikä kriisikuntakriteeri täytyisi.

Kuvio 6. Alajärven omavaraisuusaste



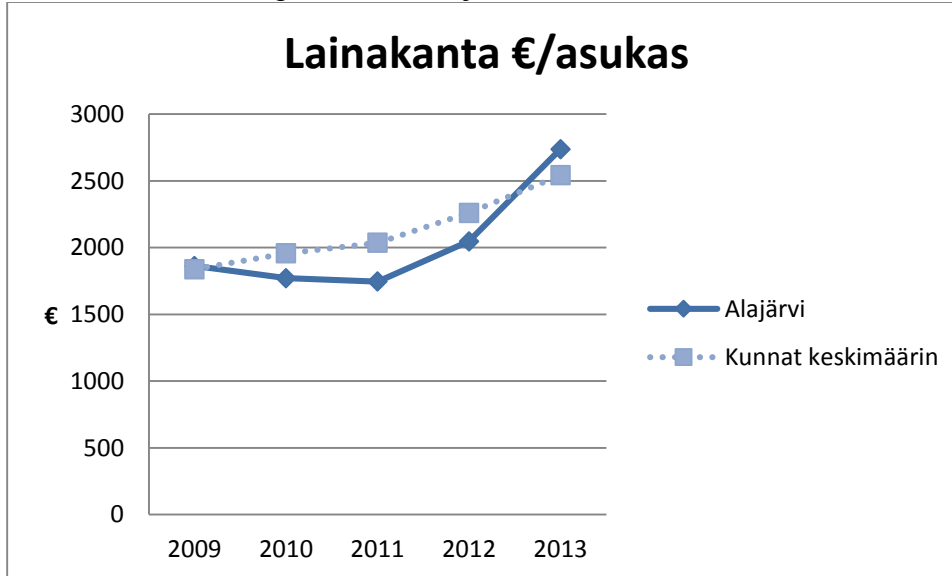
Kuviosta 7 voi tarkastella tuloveroprosentin muutoksia ja kehittymistä 2009–2013. Alajärven tuloveroprosentti on muita kuntia suurempi. Tuloveroprosentin nostamisella voidaan parantaa rahoituksen riittävyyttä, muita toimenpiteitä ovat käyttömenojen karsinta sekä kiinteistöveroprosenttien korotukset. Lisäksi kunta voi korottaa maksuja niissä palveluissa, joiden maksuperusteita valtio ei sääntele. Kunnan vakavaraisuutta voidaan parantaa omaisuutta myymällä ja käyttämällä tästä tuleva myyntitulo lainojen takaisinmaksuun. Vakavaraisuuden heikkenemistä ehkäisee myös investointien vähentäminen silloin, kun investoinnit lisäävät kunnan velkaantumista. Kunnan menot ovat pääosin henkilöstömenoja, jolloin niiden menojen alentaminen ja myös ostopalvelujen rajoittaminen ovat keskeisimmät keinot kunnan talouden tasapainottamiseksi. (HE 155/206, 2 luku 9§.) Alajärven kohdalla tuloveroprosenttia on luultavasti nostettu juuri rahoituksen riittävyyden tukemiseksi ja liitoksen myötä koituneiden toisen kunnan alijäämien kattamiseksi.

Kuvio 7. Alajärven tuloveroprosentti



”Kunnan lainakannalla tarkoitetaan pitkä- ja lyhytaikaista korollista vierasta pääomaa. Se lasketaan vähentämällä koko vieraasta pääomasta saadut ennakot sekä osto-, siirto- ja muut velat. Luvut sisältävät myös kunnan liikelaitosten lainat, mutta eivät kunnan omistamien yhtiöiden lainoja. Tästä syystä kunnan tehtävien organisointi vaikuttaa kunnan lainakantaan, eivätkä kuntien lainamäärät ole aina keskenään vertailukelpoisia. Peruskuntien lainakanta oli vuoden 2011 lopussa yhteensä 11,0 mrd. euroa eli 2 037 euroa asukasta kohti. Lainakanta on kolminkertaistunut 2000-luvulla.” (Kunnan talous. Lainakanta. 19.5.2014) Kuviossa kahdeksan on esitetty Alajärven kaupungin lainakannan kehittymistä vuodesta 2009. Lainakanta on aluksi laskenut vuoteen 2011, minkä jälkeen se on jatkanut nousuaan aina vuoden 2013 lukuun 2738, joka on hieman maan keskiarvoa suurempi. Muutoin luku on pysytellyt maamme keskiarvoa alhaisempana.

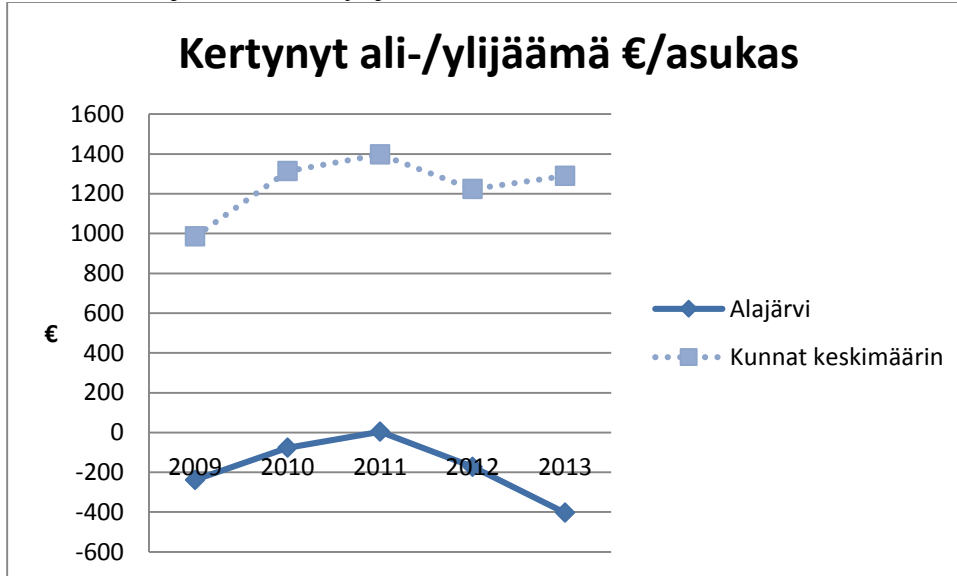
Kuvio 8. Lainakanta per asukas Alajärvellä



Kuntien tilinpäätös antaa tietoa toiminnan taloudellisesta tuloksesta, rahoitusasemasta, talousarvion toteutumisesta sekä ylijäämän siirtämisestä tai alijäämän kattamisesta. Tilikauden tulos mittaa kunnan tulorahoituksen riittävyttä, osoittaa tilikauden varsinaisen toiminnan vaikutukset kunnan omaan pääomaan ja vapaaehtoisten varausten määrän. Tilikauden ylijäämä on määrä, joka on käytettävissä taseen kertyneen alijäämän kattamiseen tai määrän, joka voidaan jättää vastaisten alijäämien kattamiseen. Tilikauden alijäämä on puolestaan katettava vastaisuudessa. (Myllyntaus 2002, 122–123.) Alijäämä tulee aina valtuuston johdolla kattaa talousarviossa ja -suunnitelmassa. Ylijäämäinen tilikauden tulos voidaan siirtää varauksiin, rahastoida tai liittää tilinpäätöstä seuraavan vuoden alijäämään. (Myllyntaus 2002, 108–109.)

Alajärven taseessa (kuvio 9) on liitoksen jälkeen näkynyt pelkkää alijäämää, kun Suomen kuntien keskimääräinen luku vuonna 2013 on 1390 euroa ylijäämäinen per asukas. Liitoksen vuotena 2009 Alajärven alijäämä kunnan taseessa oli 238 € per asukas eli yhteensä 38044,16 euroa. Alajärven kunnan taseessa on ollut alijäämää sittemmin jokaisena vuonna liitoksen jälkeen. Vuonna 2013 alijäämä räjähti moninkertaiseksi edelliseen vuoteen verrattuna. Vuonna 2013 alijäämää oli 403 euroa asukasta kohden, joka tarkoittaa yli neljän miljoonan euron alijäämää kunnan taseessa. Alajärvi-Lehtimäki liitoksesta herää kysymys, syöksikö Lehtimäen liittyminen Alajärven kunnan talouden vaikeuksiin vai ovatko talouden kehitykseen vaikuttaneet liitoksen ohella myös muut toimintaympäristön muutokset?

Kuvio 9. Alajärven ali- tai ylijäämä taseessa



Yhteenvedona Alajärven taloudesta liitoksen jälkeen voidaan todeta, että merkittäviä notkahduksia tai kohennuksia ei ole tapahtunut. Alajärven talouden kehitys liitoksen jälkeen parani hieman kahtena liitosta seuraavana vuonna, mutta muutaman vuoden jälkeen vuonna 2011 tapahtui käänne heikompaan. Vuosikate € per asukas on laskenut liitoksen jälkeen rajusti. Myös omavaraisuusaste on hieman laskenut. Suhteellinen velkaantuneisuus on puolestaan pysynyt lähes samalla tasolla. Lainakanta € per asukas nousi vuonna 2011 ja on ollut siitä lähtien noususuhdanteessa. Myös tuloveroprosentti on noussut, mutta niin on tapahtunut muuallakin Suomessa. Tätä Alajärven taloutta koskevaa kehitystä ja joidenkin tunnuslukujen heikentymistä ei voida kuitenkaan suoraan yhdistää liitoksen vaikutukseksi, koska talouden käännteeseen on voinut vaikuttaa muut toimintaympäristön muutokset.

5.1.2 Kurikka–Jurva -liitoksen taloudellinen kehitys

Taulukossa 6 on kuvattu Kurikka- Jurva kuntien taloudellista kehitystä vuodesta 2007 vuoteen 2013. Kurikan talous on ollut niin ennen liitosta kuin liitoksen jälkeenkin hyvällä tasolla tarkastellessa kuutta keskeistä tunnuslukua. Ennen liitosta 2009 kunnan talous on ollut paremmalla tasolla, koska kaikkien tunnuslukujen osalta suunta on ollut hieman laskusuhdanteinen. Tätä kehitystä ei voida liittää kuitenkaan suoranaisesti kuntaliitoksen vaikutukseksi, vaan vaikutukset talouteen voivat selittyä myös toimintaympäristössä tapahtuneella kehityksellä ja yleisellä talouden kehityksellä. Kurikan talous vaikuttaa olevan vakaalla pohjalla pienestä laskusuhdanteesta riippumatta.

Kurikkaan liittyneen Jurvan kunnan talous on ollut heikompi liitosta edeltävinä kahtena vuonna. Jurvan vuosikate on ollut Suomen keskimääräistä tasoa alhaisempi, valtionosuudet sekä tuloveroprosentti keskimääräistä suurempia. Suhteellisen velkaantuneisuuden sekä lainakannan kohdilla Jurva on ollut Suomea keskimääräistä paremmalla tasolla eli velkaa ei ole ollut yhtä paljon kuin muilla Suomen kunnilla. Suhteellinen velkaantuneisuuden myötä Jurvan velkojen suhde toiminnan laajuuteen ei ole ollut hälyttävällä tasolla. Omavaraisuusaste on ollut samaa tasoa Suomen muiden kuntien kanssa. Taseessa kunnalla oli molempina vuosina alijäämää.

Taulukko 6. Kurikka-Jurva -liitos

Kurikka							
Muuttuja	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
vuosikate € per asukas	1000	335	668	151	-189	102	392
valtionosuudet € per asukas	1618	1760	2001	2128	2347	2327	2427
suht.velkaantuneisuus %	37,4	32,3	27,8	24,9	29,0	43,0	50,6
omavaraisuusaste %	81,9	82,9	83,1	84,3	80,1	73,0	71,3
tulovero%	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	19,0
lainakanta per asukas	1179	1040	891	754	969	1675	2324
kertynyt ali- ylijäämä €/asukas	3793	3890	3060	2965	2512	2301	2874
Jurva							
Muuttuja							
vuosikate per asukas	192	243					
valtionosuudet € per asukas	1915	2126					
suht. Velkaantuneisuus %	36,3	32,6					
omavaraisuusaste %	64,4	65,8					
tulovero%	19,5	19,5					
lainakanta per asukas	1058	1038					
kertynyt ali- ylijäämä €/asukas	-443	-1698					

(Lähde: Tilastokeskus/Taulukot aihealueella: 1.4. Kuntien tunnusluvut ja Kuntaliitto/Kuntien taloudellisia tunnuslukuja vuodelta 2013.)

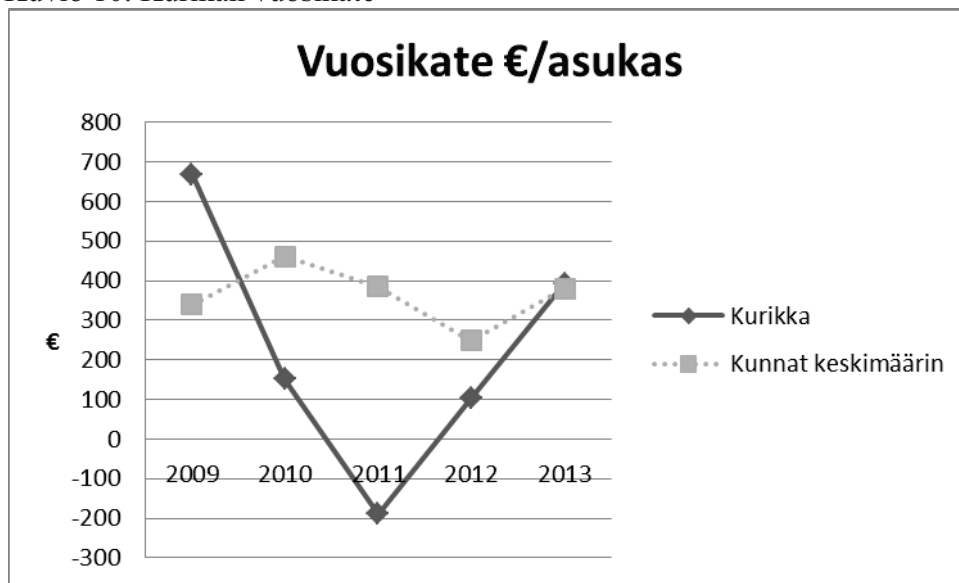
Taulukko 7. Kunnat keskimäärin 2007-2013

Kunnat keskimäärin	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Muuttuja							
vuosikate € per asukas	382	363	340	461	384	249	380
valtionosuudet € per asukas	1086	1206	1291	1383	1418	1487	1520
suht.velkaantuneisuus %	42,5	41,9	44,6	44,5	45,4	48,3	50,7
omavaraisuusaste %	67	66,2	64,6	64,9	64,2	62,1	60,5
tulovero%	18,45	18,54	18,59	18,97	19,16	19,24	19,38
lainakanta per asukas	1548	1631	1839	1957	2037	2261	2543
kertynyt ali- ylijäämä € per asukas	765	937	986	1314	1398	1224	1290

(Lähde: Kuntaliitto. Kuntien taloudellisia tunnuslukuja vuosilta 2002–2013.)

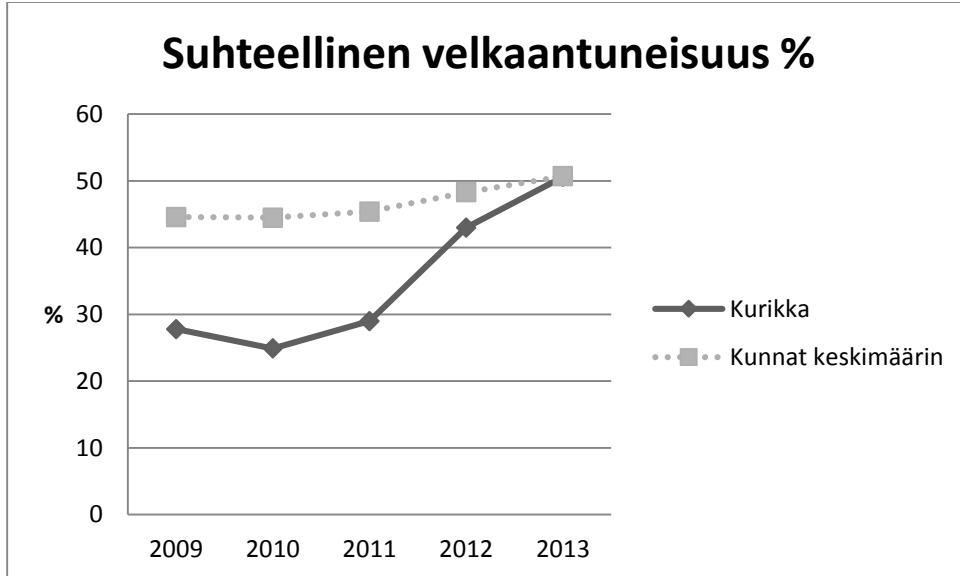
Kuviosta 10 voi tarkastella Kurikan kunnan vuosikatteen kehitystä liitoksen jälkeen. Vuosikate on ollut hurjassa syöksyssä vuodesta 2009 aina vuoteen 2011, jolloin vuosikate kävi miinuksella. Vuoden 2011 jälkeen vuosikate on kuitenkin ollut noususuhdanteessa aina viime vuoteen 2013 saakka. Vuonna 2013 Kurikka saavutti saman tason muiden kuntien kanssa vuosikatteen osalta. Vuosikatteen nostamiseksi kunnassa on tehty paljon töitä ja tuloksiin on päästy. Mikäli vuosikatteesta kuitenkin miinustettaisiin kriisikuntatunnuslukutarkastelun mukaisesti valtionosuuksien määrä, olisi vuosikate jokaisena vuonna negatiivinen asukasta kohden.

Kuvio 10. Kurikan vuosikate



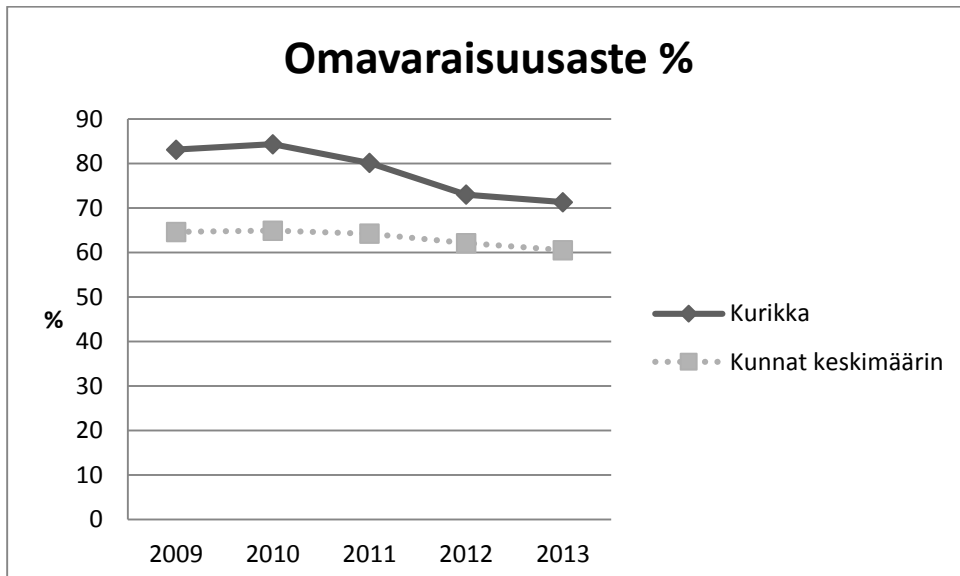
Kurikan suhteellista velkaantuneisuutta (kuvio 11) tarkastellessa voidaan huomata, että kunta on ollut pitkään muita Suomen kuntia huomattavasti paremmalla tasolla. On muistettava, että suhteellinen velkaantuneisuus on hyvä tunnusluku, kun halutaan verrata kuntien menestymistä. Suhteellinen velkaantuneisuus on Kurikassa ollut aina vuoteen 2011 asti vain 30 %. Vuoden 2011 jälkeen suhteellinen velkaantuneisuus on kuitenkin noussut jyrkästi ylöspäin aina vuoden 2013 lukemaan 50,6, joka ylittää kuudella kymmenyksellä kriisikuntakriteerin kyseisen tunnusluvun kohdalla. Vuosikatteen osalta Kurikka on tällä hetkellä samalla tasolla kuin muuta kunnat ovat keskimäärin. Tähän asti Kurikalla on ollut hyvät mahdollisuudet selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella. Tulevaisuuden kehitys näyttää kuitenkin, mihin suuntaan mahdollisuudet etenevät.

Kuvio 11. Kurikan suhteellinen velkaantuneisuus %



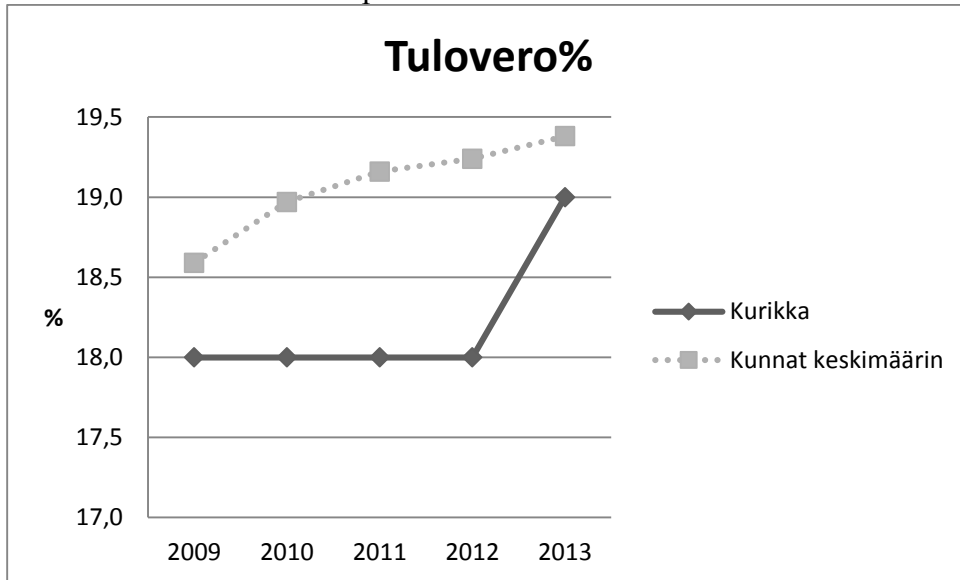
Kurikka on omavaraisuusasteen mukaan hyvin vakavarainen, sietää hyvin tappiota sekä on pitkällä aikavälillä kyvykäs selviytymään sitoumuksista. Kurikan toiminta vaikuttaisi rakentuvan vakaalle pohjalle. Omavaraisuutta pidetään hyvänä, mikäli se ylittää 70 %. Vielä vuonna 2013 luku on ollut 71,3 %. Kurikan kohdalla trendi tämänkin tunnusluvun kohdalla on ollut hieman laskeva, koska vuodesta 2011 lähtien omavaraisuusaste on laskenut lähemmäksi Suomen muiden kuntien keskimääräistä tasoa. Omavaraisuusaste on kuitenkin vieläkin noin 10 % parempi kuin muissa kunnissa keskimäärin.

Kuvio 12. Kurikan omavaraisuusaste %



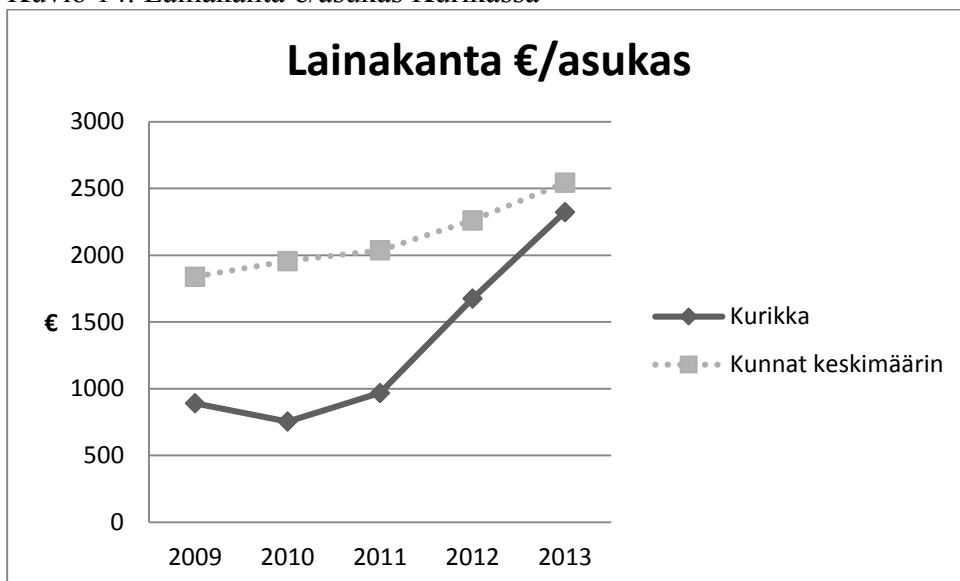
Kurikan tuloveroprosentti on ollut monen vuoden ajan Suomen keskimäärästä tasoa alempana. Tuloveroprosentti oli 18,0 % aina vuoteen 2012 asti, jonka jälkeen sitä nostettiin prosentilla. Tuloveroprosentin kehitystä voi seurata alla olevasta kuviosta 13.

Kuvio 13. Kurikan tuloveroprosentti



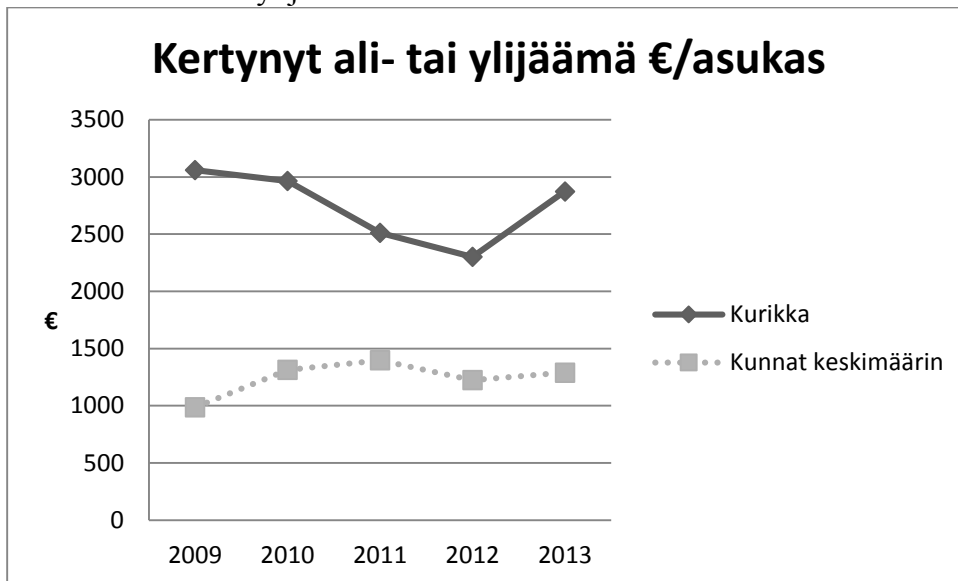
Kurikan lainakanta (kuvio 14) on vuosien ajan pysytellyt muihin kuntiin verrattuna alhaisempana. Erot ovat kuitenkin alkaneen kaventua vuodesta 2011 asti. Viime vuonna 2013 lainakanta on saavuttanut lähes saman tason kuin muissa kunnissa keskimäärin. Vuodesta 2011 vuoteen 2012 lainakannan nousu oli erittäin jyrkkää, jopa yli 500 euroa per asukas.

Kuvio 14. Lainakanta €/asukas Kurikassa



Kurikan taseessa on näkynyt vuodesta toiseen pelkkää ylijäämää, mikä kertoo vakaasta talouden tilanteesta ja siitä, että tulorahoitus on varsin riittävää. Ylijäämän määrä laski vuodesta 2010 vuoteen 2012, jonka jälkeen se on noussut vuoteen 2013. Kehityksen suunta selvinnee piakkoin vuoden 2014 osalta. Jos verrataan tunnuslukua Suomen muihin kuntiin keskimäärin, voidaan huomata, että ylijäämää on välillä ollut jopa 2000 euroa enemmän asukasta kohden kuin muissa kunnissa.

Kuvio 15. Kurikan ylijäämä taseessa



Kurikan taloudellinen tilanne ennen liitosta vaikutti olleen erittäin hyvä. Joskin talous vaikuttaa olevan hyvällä mallilla myös liitoksen jälkeisinä vuosina. Pientä heikentymistä on kuitenkin havaittavissa kaikkien tunnuslukujen osalta. Lähes kaikkien tunnuslukujen kohdalla huomattiin, että Kurikalla menee muita kuntia paremmin. Ainostaan vuosikate per asukas on laskenut jyrkästi vuoteen 2011 ja noussut jälleen aina vuoteen 2013. Tämän tunnusluvun kohdalla on ollut suurta vaihtelua verrattuna muihin kuntiin keskimäärin. Kurikan talouden tilanne on siis hieman heikentynyt, mutta tätä kehitystä ei voida suoraan sitoa kuntaliitoksen vaikutukseksi. Kriisikuntakriteerien mukaan Kurikalla menee muita kuntia paremmin, joten Kurikan kohdalla kuntaliitoksella ei voida todeta olleen suurta vaikutusta kunnan talouteen.

5.1.3 Seinäjoki–Nurmo–Ylistaro -liitoksen taloudellinen kehitys

Nurmo ja Ylistaro liittyivät Seinäjokeen vuonna 2009. Molempien liitoskuntien talous ei ollut kriisiytymisvaiheessa kriisikuntatunnuslukuja tarkastellen. Molempien liittyneiden kuntien

vuosikatteet olivat pienempiä kuin muissa kunnissa keskimäärin ja mikäli niistä olisi miinustettu valtionosuudet, luku olisi ollut negatiivinen. Nurmon kohdalla valtionosuudet olivat keskimääräistä alhaisemmat, Ylistaron kohdalla kuitenkin keskimääräistä korkeammat. Molempien liitettävien kuntien kohdalla suhteellinen velkaantuneisuus oli pysynyt alle viidenkymmenen prosentin, tosin liitosta edeltäneenä vuonna luku nousi lähelle viittäkymmentä, joka on tunnusluvun kohdalla rajana kriisikriteeriksi. Omavaraisuusaste on molemmissa liittyneissä kunnissa ollut viidenkymmenen ja kuudenkymmenen prosentin tietämällä. Omavaraisuusastetta pidetään huonona, jos se on alle 50 %. Nurmon kohdalla tunnusluku oli laskusuhdanteinen ja lähenteli viimeisenä vuonna viittäkymmentä. Myös Ylistaron kohdalla omavaraisuusaste oli laskussa. Nurmon kohdalla tuloveroprosentti oli samalla tasolla kuin Suomessa keskimäärin, mutta Ylistarossa tuloveroprosentti oli jopa prosentin korkeampi kuin Suomessa keskimäärin. Lainakanta oli molemmissa liittyneissä kunnissa samaa tasoa kuin muissa Suomen kunnissa. Molempien kuntien taseessa oli ylijäämää. Yhdistettyjen kuntien hyvän taloudentilan vuoksi päätellä voi, että kuntaliitos on ollut pikemminkin strateginen valinta kuin kuntien pelastamisoperaatio.

Seinäjoen taloudessa vuodesta 2007 vuoteen 2013 ei ole tapahtunut suuria muutoksia, joskin vuosikate on painunut negatiiviseksi viime vuosina. Seinäjoen valtionosuudet ovat muita kuntia pienempiä koko tarkasteluajanjaksolla. Suhteellinen velkaantuneisuus on noussut liitoksen jälkeen ja kaikkina vuosien lukuun ottamatta vuotta 2011, se on täyttänyt tunnusluvun kohdalla kriisikriteerin. Tunnusluvun kehitykseen on voinut vaikuttaa liitoksen sijaan myös muut toimintaympäristön muutoksen luomat haasteet.

Taulukko 8: Seinäjoki-Nurmo-Ylistaro -liitos

Seinäjoki							
Muuttuja	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
vuosikate € per asukas	272	249	210	348	193	-12	12
valtion osuudet € per asukas	915	996	1127	1187	1220	1274	1283
suht.velkaantuneisuus %	43,5	46,1	53,4	50,9	49,9	58,0	63,0
omavaraisuusaste %	69,4	66,9	58,9	59,4	62,2	57,0	52,3
tulovero%	19,0	19,0	19,0	19,3	19,3	19,8	19,8
lainakanta per asukas	1607	1845	2223	2151	2168	2658	3001
kertynyt ali- ylijäämä €/asukas	205	9220	366	507	1080	835	599
Nurmo							
Muuttuja							
vuosikate per asukas	141	294					
valtionosuudet € per asukas	820	953					
suht. Velkaantuneisuus %	43,7	49,9					
omavaraisuusaste %	55,9	50,6					
tulovero%	18,5	19,0					
lainakanta per asukas	1379	1775					
kertynyt ali- ylijäämä €/asukas	412	6094					
Ylistaro							
Muuttuja							
vuosikate per asukas	126	184					
valtionosuudet € per asukas	1888	2117					
suht. Velkaantuneisuus %	46,8	49,9					
omavaraisuusaste %	61,2	56,7					
tulovero%	19,5	19,5					
lainakanta per asukas	1616	1942					
kertynyt ali- ylijäämä €/asukas	912	4647					

(Lähde: Tilastokeskus/Taulukot aihealueella: 1.4. Kuntien tunnusluvut ja Kuntaliitto/Kuntien taloudellisia tunnuslukuja vuodelta 2013)

Taulukko 9. Kunnat keskimäärin 2007–2013

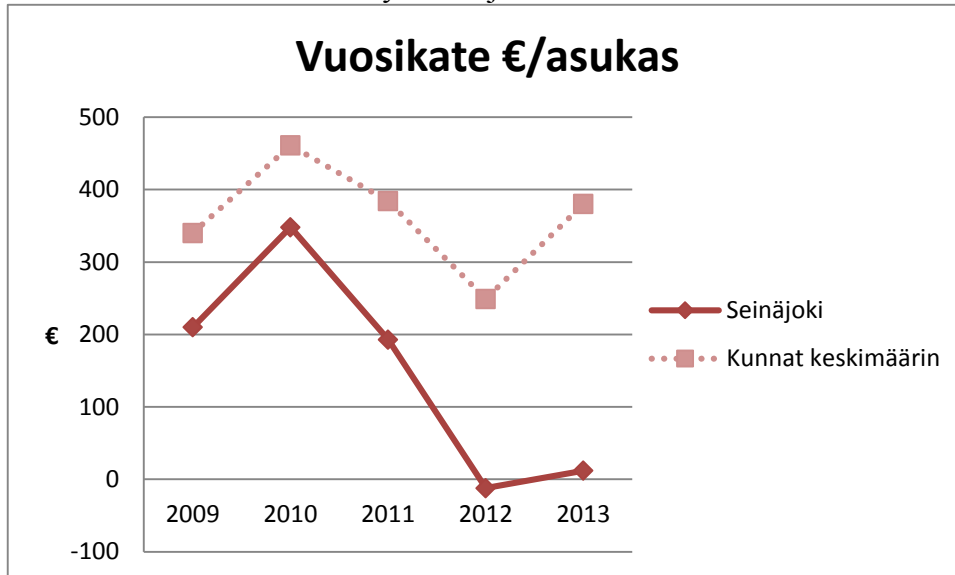
Kunnat keskimäärin	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Muuttuja							
vuosikate € per asukas	382	363	340	461	384	249	380
valtionosuudet € per asukas	1086	1206	1291	1383	1418	1487	1520
suht.velkaantuneisuus %	42,5	41,9	44,6	44,5	45,4	48,3	50,7
omavaraisuusaste %	67	66,2	64,6	64,9	64,2	62,1	60,5
tulovero%	18,45	18,54	18,59	18,97	19,16	19,24	19,38
lainakanta per asukas	1548	1631	1839	1957	2037	2261	2543
kertynyt ali- ylijäämä € per asukas	765	937	986	1314	1398	1224	1290

(Lähde: Kuntaliitto. Kuntien taloudellisia tunnuslukuja vuosilta 2002–2013)

Seinäjoen vuosikate per asukas on muihin Suomen kuntiin verrattuna alhaisemmalla tasolla (kuvio 16.) Vuosikate nousi yli sadalla eurolla per asukas vuoteen 2010, jonka jälkeen se on laskenut rajusti vuoteen 2012, jolloin se kävi nollan alapuolella. Vuoteen 2013 vuosikate saatiin nostettua miinus kahdestatoista kahteentoista. Vuonna 2013 Seinäjoen vuosikatteella per asukas

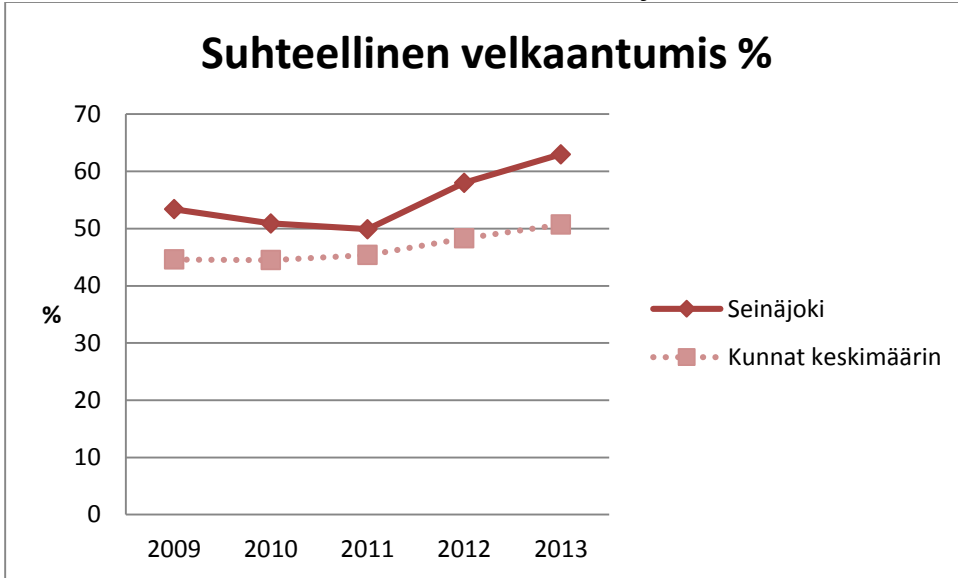
on suuri ero muihin kuntiin keskimäärin, lähes 400 euroa. Jälleen on muistettava, että vuosikatteeseen vaikuttavat monet kunnan ominaisuudet.

Kuvio 16. Vuosikatteen kehitys Seinäjoella



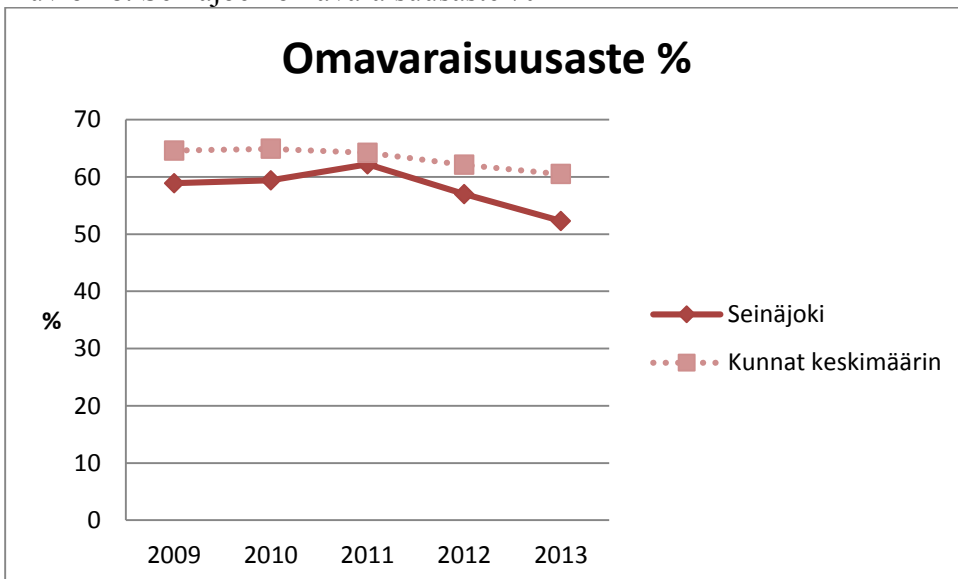
Suhteellista velkaantuneisuutta tarkastellessa (kuviot 17) voidaan huomata, että Seinäjoki sijoittuu hieman korkeammalle muihin kuntiin verrattuna. Suhteellinen velkaantuneisuus pysytteli viidenkymmenen prosentin tienoilla vuodesta 2009 vuoteen 2011, jonka jälkeen se nousi kymmenellä prosentilla. Tunnusluku on kriittisillä rajoilla, kun se ylittää 50 %. Tämä ylittäminen puolestaan laukaisee yhden kriisikuntakriteerin tunnusluvun osalta. Suhteellinen velkaantuneisuus mittaa velkojen suhdetta toiminnan laajuuteen, joten Seinäjoen kohdalla velkataakka on suurempi muihin Suomen kuntiin verrattuna.

Kuvio 17. Suhteellinen velkaantuneisuus % Seinäjoella



Omavaraisuutta pidetään hyvänä, mikäli se ylittää 70 %, alle 50% merkitsee kuntataloudessa merkittävän suurta velkarasitetta. Seinäjoen kohdalla omavaraisuusaste oli maltillisesti kuudenkymmenen prosentin tietämillä vuodesta 2009 vuoteen 2011, jonka jälkeen se on laskenut lähes kymmenen prosenttia vuoden 2013 lukemaan 52,3 %. Tuleva kehitys kertoo suunnan tämän vuosikatteen osalta, mennäänkö heikompaan vai parempaan suuntaan. Omavaraisuusaste on Seinäjoella kuitenkin samaa luokkaa kuin Suomen kunnissa keskimäärin.

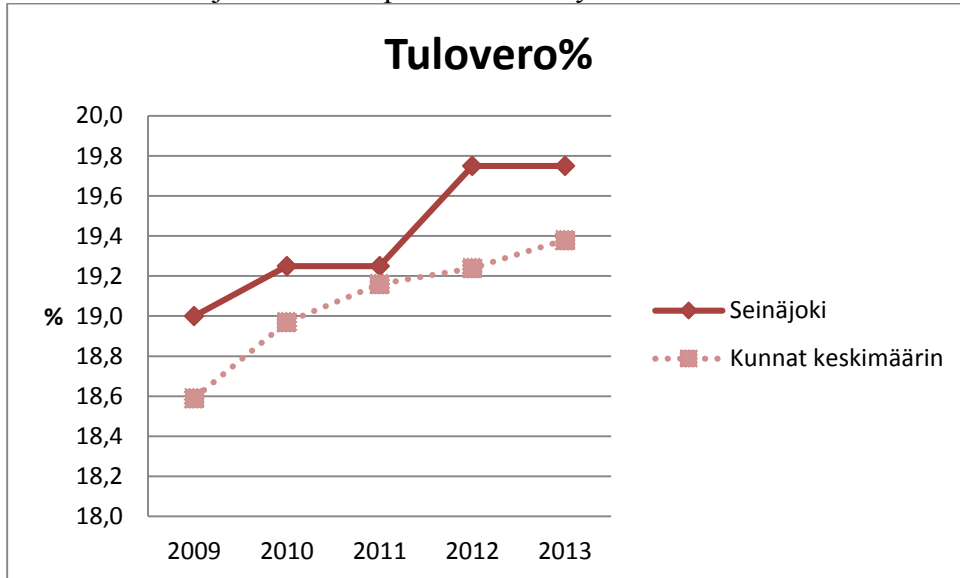
Kuvio 18. Seinäjoen omavaraisuusaste %



Seinäjoen tuloveroprosentti on muihin Suomen kuntiin verrattuna vain hieman suurempi (kuvio 19). Ero kaventui vuoteen 2011, jonka jälkeen ero jälleen kasvoi, mutta vain kuusi kymmenystä.

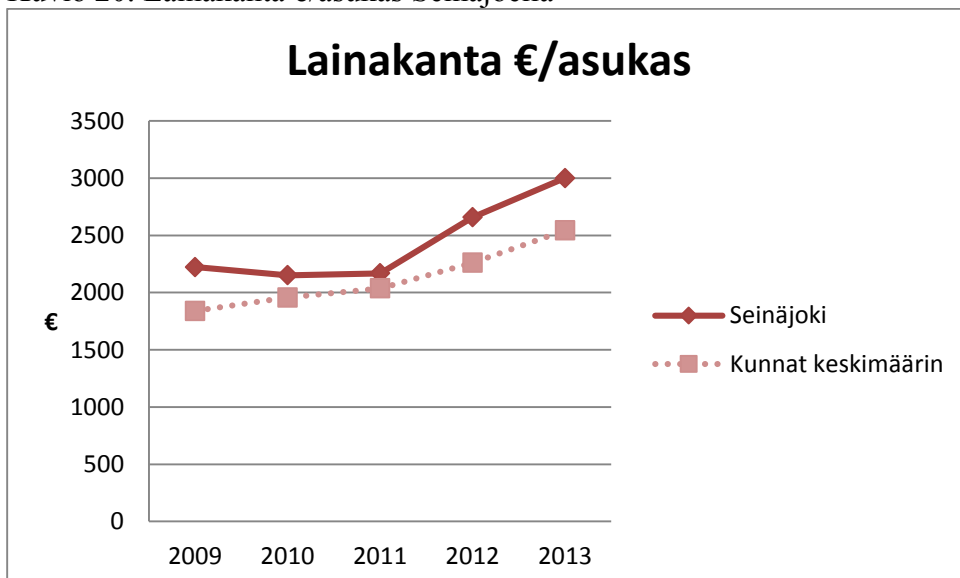
Kokonaisuudessaan voidaan sanoa Seinäjoen tuloveroprosentin olevan lähes samalla tasolla kuin muualla Suomessa – se ei ole erityisen suuri eikä pieni.

Kuvio 19. Seinäjoen tuloveroprosentin kehitys



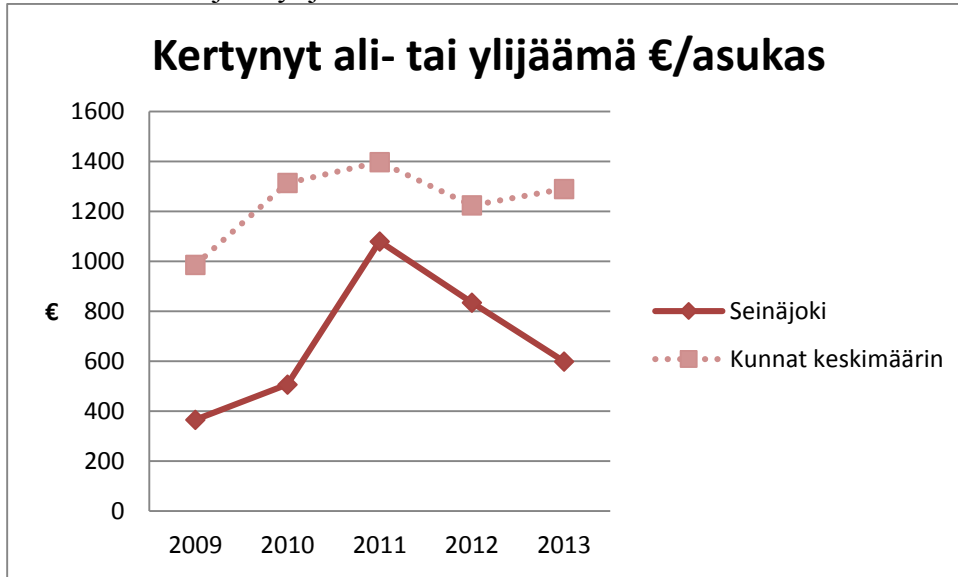
Lainakanta -tunnuslukua tarkastellessa (kuvio 18) voi huomata, että lainan määrä on kutakuinkin samaa tasoa kuin muissa Suomen kunnissa keskimäärin, joskin hieman korkeampi. Vuosina 2009–2011 lainakanta on pysynyt lähellä muiden keskiarvolukua, mutta vuoden 2011 jälkeen se lähti nousuun ja erkani hieman enemmän Suomen keskiarvosta. Lainakannan tunnusluvun puolesta Seinäjoella ei vaikuttaisi olevan ongelmia. Viime vuonna 2013 lainakanta oli 3001 € per asukas kun muissa kunnissa se oli 2543 euroa asukasta kohden.

Kuvio 20. Lainakanta €/asukas Seinäjoella



Seinäjoen taseeseen kertynyttä yli- ja alijäämää kuvaavan kuvion 19 mukaan kaupungin talous on tarkasteluajanjaksona ollut ylijäämäinen eli varsin hyvällä tasolla. Tosin ylijäämän määrä on ollut muihin kuntiin keskimääräisesti verrattuna alhaisempaa koko ajanjaksolla. Vuodesta 2011 asti ylijäämä on laskenut 1080:stä aina 599:ään.

Kuvio 21. Seinäjoen ylijäämä taseessa



Seinäjoen taloudellinen tilanne vaikuttaa heikentyneen liitoksen jälkeen, kuten Alajärven kohdalla huomattiin. Tätä heikentymistä ei voida kuitenkaan yhdistää liitoksen vaikutukseksi tässäkään liitoksessa. Vaikka yhdistämistä ei voida tehdä, liitos on osaltaan voinut vaikuttaa talouden kehitykseen. Seinäjoen kohdalla useiden tunnuslukujen osalta liitoksen jälkeen ei kuitenkaan ole tapahtunut suurta heikentymistä tai kasvamista. Verrattuna Alajärvi–Lehtimäki -liitokseen ja Kurikka–Jurva -liitokseen, Seinäjoen liitos oli monikuntaliitos.

5.2. Tutkimustulokset

Tämän työn ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä oli selvittää, miten uuden kunnan talous on alkanut kehittyä kuntaliitoksen myötä. Tunnuslukuanalyysin perusteella kuntaliitoksen vaikutuksia kuntien talouteen ei voida eritellä. Ei ole olemassa sellaista menetelmää, joka erittelisi tietystä tapahtumasta muodostuneet vaikutukset, varsinkaan kun on kysymys ilmiöstä. Tämän on todennut myös Puustinen (1998). Kunnan toimintaan ja talouteen vaikuttavat niin monet tapahtumat, että erittelyä on tästä syystä vaikea tehdä. Yksinkertaisia havaintoja ja spekulatioita voidaan tuoda esille, mutta suoraa syy-seuraussuhdetta ei voida muodostaa.

Tunnuslukujen perusteella kaikissa tapauksunissa talous on heikentynyt liitosta edeltävään aikaan verrattuna. On kuitenkin tärkeä huomata, että talouden kehityksen taustalla vaikuttavat muut toimintaympäristön muutokset ja kansallinen sekä globaali heikko taloudentila.

Tunnuslukuanalyysin pohjalta voidaan todeta, että kuntaliitoksella ei välttämättä ole sellaista taloudellista vaikutusta, mitä liitokselta odotetaan. Saman olivat todenneet australialaistutkijat Dollery ja Bligt (2013). Kuntaliitoksia koskevat taloudelliset odotukset voivat olla liian suuria. Näin totesivat Haveri ym. (2003), sillä liitoksilta odotetaan säästöjä kuntatalouteen, voimaa elinkeinopolitiikkaan sekä tehokkuutta talouteen. Tunnuslukuanalyysin pohjalta talouden tehostumista tai kustannussäästöjä ei ollut havaittavissa, joskin ei dramaattista laskusuhdannettakaan. Tunnuslukuanalyysin pohjalta selvisi, että kuntaliitoksia voidaan tehdä monesta syystä – taloudelliset syyt eivät ole ainoita. Tunnuslukuanalyysin perusteella kuntaliitokset voivat olla kuntien strategisia valintoja sen sijaan, että ne olisivat olleet jonkin kunnan pelastamisprosesseja.

Seuraavaksi etenen tunnuslukuanalyysin tuloksista liitoskuntien haastatteluihin (ks. liite 1). Kuten aikaisemmin mainitsin, haastattelut suoritettiin Kurikassa, Seinäjoella ja Alajärvellä lokakuun 2. päivä vuonna 2014. Haastatteluihin vastasivat kunnan avainhenkilöt talous- ja kuntaliitosvaikutusten asiantuntijakentästä.

5.2.1 Kuntaliitoksen vaikutukset kunnan talouteen

Pääsääntöisesti haastateltavat näkivät kuntaliitoksen tuovan vahvuutta kunnan taloudelliseen toimintaan ja kunnan kykyyn tuottaa palveluita. Pienemmällä kunnalla on vaikea selviytyä nykyisessä toimintaympäristössä, jossa kuntien lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet ja kuntien valtionosuuden pienentyneet. Pienet kunnat ovat haavoittuvaisia, koska pienillä yksiköillä kustannukset ovat suuremmat. Vertaillessa tämän työn teoriaosuuteen myös Haveri ym. (2003) mainitsivat, että kuntien kyky huolehtia tehtävistään on heikentynyt ja heikentyy edelleen toimintaympäristön muutosten vuoksi. Haastateltavat kommentoivat kuntaliitosten vaikutuksia seuraavasti:

”Sitä ei pystytä edullisesti tuottamaan pienissä yksiköissä monestaki eri syystä: Kustannukset on, on niin korkeat, kohoaa yksikkökustannukset per asukas tai muu vastaava niin kohoaa korkeaksi, sitten alkaa tietyllä erityistoimialoilla, että on ihan työvoiman rekrytointiongelmia...että ei parin

kolmentuhannen asukkaan kunnalla oo tosiasiallista mahdollisuutta suoritua kaikista läkisääteisistä tehtävistä nyky-Suomessa enää.” (V1)

”Kyllä näkisin, että ne on saada vahvempia peruskuntia elikkä se, että pystytään kaikki palvelut tuottamaan tasapuolisesti.” (V2)

”yksin ei tahdo oikein olla sitä tulevaisuutta”. (V3)

Haastateltavat totesivat, että kuntaliitoksen vaikutuksesta taloudellinen kantokyky kasvaa ja särkevävara lisääntyy leveämmän tulopohjan vaikutuksesta. Suurempi kuntakoko tuo asiantuntijuutta ja osaamista lakisääteisten tehtävien hoitoon. Suuremmassa kunnassa palvelut tuotetaan tehokkaammin ja kuntien välinen neuvotteluvoima lisääntyy. Kuntaliitoksen kautta nähdään syntyvän parempia mahdollisuuksia myös toiminnan kehittämiseen ja erikoistumiseen. Suuremman kunnan tuoma imago luo alueelle elinvoimaisuutta ja mahdollisuuksia elinkeinoelämään, millä voi olla vaikutusta uusien veronmaksajien houkuttelemiseen. Haastateltavien mukaan suurempi kunta houkuttaa alueelle myös osaavaa työvoimaa.

”isommassa kokonaisuudessa on tehokkuutta ja sitten erikoistumista.” (V3)

”se tuo sen asiantuntijuuden sitte tavallaan löytyy jokaseen näihi lakisääteiseen tehtävään kuitenkin sitte, joka pystyy sitä asiaa viemää eteenpäin.” (V1)

Haastateltavien mukaan kuntien yhdistyessä hallinnon toiminta tehostuu, hallinnon kokonaiskustannukset pienenevät ja sijaisjärjestelyt toimivat paremmin. Hallinnon tehostumisesta mainitsi myös Hanes (2003). Laesterä (1997) puolestaan mainitsi yhdistymisen tuomista säästöistä ja talouden liikkumavaran kasvamisesta. Haastateltavien mukaan suurempi kunta voi olla taloudellisesti paremmin menestyvä ja tehokkaammin toimiva, mutta vaikutukset riippuvat myös liitettävistä kunnista. Kuntaliitosten hyödyt siis riippuvat paljolti liittyvistä kunnista. Köyhien ja pienten kuntien liitoksessa vaikutukset voivat olla hyvin vähäisiä:

”kuntarakenne on tällä alueella edelleen kovin tehoton, mutta se että tota ne välittömät hyödyt jää varmaan vähäiseksi, usean köyhän kunnan liitoksessa, että tää rahoituskuvio, niinkö isossa mittakaavassa edelleen jää ratkasematta.” (V1)

”Jos kaks köyhää pannaan yhteen, niin en mä tiedä parannooko se tilanne siitä yhtään miksikään, että se riippuu nyt sitte..” (V2)

Haastateltavien mukaan liitoksen kautta haasteita syntyy myös henkilöstöpolitiikkaan. Ennestään erilaisen henkilöstöpolitiikan yhteensovittaminen voi olla haastavaa ja erilaisuus luo henkilöstön välille erimielisyyksiä. Liitos tuo tullessaan suuremmat henkilöstömenot ja ongelmat henkilöstötoimintojen, kuten palkkojen, työtapojen ja työaikojen yhteensovittamisessa:

”Henkilöstömenot on meidän suurin kuluerä ja tota..öö ja niissä jos yhteensovitetaan sitten kahta erilaista palkkatasoa niinku se tuo merkittäviä kustannuksia. Ja se on kyllä selkee haitta..” (V1)

Haastatteluissa selvisi, että kuntaliitos ei ratkaise kunnan ongelmia heti, vaan toiminnan normalisoituminen vie aikaa. Liitoksen jälkeen kunnan talouden kanssa saatetaan olla ongelmissa sillä liitettävän kunnan heikosta taloudesta koituu uudelle kunnalle taakkaa, jonka kattamisessa on suuri työ. Haastateltavat näkivät haittapuolena myös sellaiset kuntaliitossopimukset, joissa saatetaan luvata liikoja. Tehdyillä kuntaliitossopimuksilla on vaikutusta uuden kunnan talouden toimintaan. Haastattelussa kävi ilmi, että kuntien yhdistymisavustus saatetaan sijoittaa monesti muuhun kuin talouden tasapainottamiseen. Haastateltavien mukaan kuntaliitossopimuksen mukaiset investoinnit eivät saata olla järkeviä:

”Tai sitte, että tää investointitahti nii paitsi viimisinä vuosina itsenäisinä sen kuntaliitossopimuksen mukaiset investoinnit niin ne ei välttämättä oo aina sitte järkeviä, että sehän vois kuvailla vaikka tämmösenä morsiameen rakastumisena tota et siinä huumassa sitte järki saattaa unohtua.”(V1)

Haastateltavien mukaan kuntaliitoksen vaikutuksia kunnan talouteen ja talouden tasapainoon on vaikea arvioida, koska vaikutuksia ei voida yhdistää suoraan kuntaliitokseen. Myös Puustinen (1998) on todennut, että kuntaliitoksen taloudellisia vaikutuksia on vaikea todeta empiirisesti, koska ei voida tutkia, miten talous olisi kehittynyt, jos kuntaliitosta ei olisi tehty. Aineiston perusteella kunnan talous ei ole kohentunut liitoksen myötä. Tämän tulee esille niin tunnuslukuanalyysissä kuin haastatteluissa. Haastateltavat kuitenkin korostavat, että vaikutuksia kunnan talouteen on vaikea yhdistää pelkästään kuntaliitoksesta johtuvaksi.

”..ei nyt välttämättä oo kohentunu, mutta se että välttämättä se ei taaskaan liity mitenkään tähän kuntaliitokseen, vaan tää yleinen talouden kehitys on ollu niin sillä lailla surkeaa, ihan yleisesti, että tavallaan tämä rahapula varmaan ois tullu..” (V2)

5.2.2 Kunnan talous ja palvelutehtävän turvaaminen

Haastattelujen perusteella kuntaliitos antaa uudelle kunnalle paremman kapasiteetin palveluiden tuottamiseen. Kuntaliitoksen myötä organisaatioon ja eteenkin hallintoon saadaan tehokkuutta ja vahvuutta esimerkiksi parempien sijaisjärjestelymahdollisuuksien kautta.

”jos hyödyistä niin kyllä niin siis tässä on hallinto, hallinnon tehostaminen, resurssien tehokkaampi käyttäminen.” (V3)

Saadaan siihen organisaatioon vähän vahvuutta, että tämmöset sijaisjärjestelyt ja muut toimii.(V2)

Myös Halme ym. (2010) ovat tähdentäneet, että kuntaliitoksen tarkoituksena on yleensä ollut kompensoida pienen kunnan heikkouksia, jotka liittyvät kapeaan veropohjaan ja riittämättömiin taloudellisiin resursseihin ylläpitää palveluja. Kuntaliitoksen tarkoitukset vaikuttavat yhdistyvän tämän työn teorian kanssa.

Haastatteluiden mukaan kuntaliitos tuo kuntaan osaamista, asiantuntijuutta sekä parempia resursseja. Haastateltavat näkivät kuntaliitoksen pääsääntöisesti nostavan kunnan imagoa, vaikka vaikutukset uuden kunnan imagoon voivatkin haastateltavien mukaan olla sekä imagoa heikentäviä, että kohentavia riippuen mistä näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Reuna-alueella asuvan kuntalaisen näkökulmasta suurempi kunta ei saata näyttäytyä paremmin toimivana palveluiden etäännyttämisen vuoksi. Myös palveluiden tuottamisessa yhdenmukaisesti ja edullisesti voi olla omat haasteensa kuntaliitoksen myötä:

”Maantieteellinen alue myös kasvaa ja se palvelun tuottaminen, semmosessa lähipalvelussa, jota kuiteski halutaan monesti tuottaa lähellä: koulu, päivähoito, vanhustenhoito kotiin. Niin se aiheuttaa sitten jo omia, omia kustannustekijöitä ja vaikeuksia..” (V1)

Haastatteluissa selvisi, että kahden kunnan yhdistyessä palveluiden kustannukset nousevat, vaikka odotukset ovat palveluiden kustannusten laskussa. Kuntaliitoksella ei välttämättä ole vaikutusta kuntatalouden säästöihin. Tähän tutkimustulokseen verrattuna Saarimaan ja Tukiaisen (2013) tutkimuksessa liitoskuntien lainakanta voi kasvaa ja rahavarat pienentyä. Myös Virran (2012) artikkelin mukaan kuntaliitos voi heikentää kunnan talouden tasapainoa. Haastateltavien mukaan kuntaliitos lisää kustannuksia nimenomaan toimintatapojen yhtyeensulattamisen, kuten harmonisoitavan henkilöstön palkkatason kautta. Haastattelujen perusteella kustannustason nouseminen voi johtua myös palvelujen tason parantamisesta. Kustannussäästöjä haastateltavat löytävät lähinnä palveluiden hallinnosta. Myös itse kuntaliitokseen liittyy kitkaa, jolla voi olla merkitystä liitoksen vaikutuksiin:

”niin on tässä muillakin tapahtunut, että se yhteneväisyys, integraatio se ei vaan taho tulla, siellä tuppaa olemaan kirkonkylät vielä ja ne elää vähä niinku omaa elämäänsä osittain tai ainakin haluavat elää omaa elämäänsä.” (V1)

Haastatellut pohtivat myös sitä, että kunnan laajan alue voi tuoda ongelmia palveluiden tuotantoon. Haastateltavat korostivat, että uuden kunnan palvelurakennetta pitäisi pystyä muokkaamaan, mikäli kuntaliitokselta halutaan selkeitä taloudellisia vaikutuksia. Jos palvelurakenteelle ei tehdä mitään, taloudelliset hyödyt jäävät vähäisiksi, koska yksin hallinnon kevenemisellä ei kunnan taloutta pelasteta. Haastateltavien mukaan kuntaliitos ei ole juurikaan vaikeuttanut kunnan järjestämiin palveluihin, koska muutoksia ei juuri ole ollut palveluiden tuottajatasolla. Palvelujen osalta suurimmat muutokset ovat tapahtuneet palvelujen hallinnossa, jossa on tapahtunut keskittämistä. Liitoksen myötä tulleita palveluiden päällekkäisyyksiä on karsittu suhteellisen hellästi tai ei ollenkaan. Haastateltavien mukaan palveluita pitäisi pystyä karsimaan kuntaliitoksen myötä ja tästä pitäisi sopia jo kuntaliitossopimuksessa. Palvelurakenteen muuttaminen vaikuttaa olevan niin poliittisesti kuin hallinnollisestikin vaikea tehtävä:

”Jos ei palvelurakenteelle tehdä mitään, niin taloudelliset hyödyt jää vähäisiksi. Niitä pitäis kyetä tekemään ja mun mielestä just niinku nimenomaa siinä sopimusvaiheessa tehdä se jo selväksi...selväksi sille liittyvälle kunnalle, että karsitaan.” (V1)

”..palvelurakenteen muuttaminen se on aika, ne on aika pitkiä prosesseja vaikka perusterveyden huollon terveysasemaverkko, sitä pitäis kyetä tiivistämään, niin törmäät isoihin ongelmiin.” (V3)

Tehostunut hallinto ja paremmat resurssit toimia olivat haastateltujen mukaan kuntaliitoksen hyötyjä. Myös palveluiden tuottamiseen nähtiin kuntaliitoksen vuoksi saavutettavan parempia ja tehokkaampia ulottuvuuksia. Gustafsson (1980) oli tullut kuntauudistusta tutkiessaan siihen tulokseen, että kuntaliitos tehostaa hallintoa. Huomattakoon, että tästä tutkimuksesta on kuitenkin aikaa. Vuonna 1980 kuntien hallinnot ovat olleet raskaampia ja henkilökuntaa on ollut paljon. Haastateltavien mukaan kuntaliitoksen hyödyt palveluiden tuottamiseen löytyvät asiantuntijuuden kasvamisesta. Palvelut tuotetaan yhtä hyvin kuin ennen liitosta, mutta kuntien palveluiden tuottamiseen vaikuttaa tiukka kansallinen talouden tilanne. Kunnissa joudutaan tulevaisuudessa harkitsemaan palveluiden todenmukaista tarvetta:

”Tätä keskustelua käydään aika paljon, että mitä me tarvitsemme ja sitten me ostamme vain halvalla siinä kohtaa sitten.” (V1)

”Eli kunnat on lujilla ja ja tuota ei mitään muuta kun tehokkaammin pitäis tuottaa palveluja ja mitä kaikkea tarvitseeko ihmiset niinku kaikkia palveluja loppujen lopuksi.” (V3)

5.2.3 Kuntien talouden kehitys tulevaisuudessa

Haastateltavien tulevaisuuden näkemyksiä kysyttäessä esiin nousivat vahvimmin valtionosuusleikkausten vaikutukset kuntien toimintaan. Valtionosuusleikkaukset haastavat kuntien toiminnan samalla kun kuntien lakisääteisiä tehtäviä lisätään. Kuntatalouteen asetetaan paineita valtionhallinnosta käsin samalla kuin yleinen taloudenkehitys on heikkoa ja yritykset supistavat toimintaansa ja sanovat työntekijöitään irti. Haastateltavien mukaan veroprosentin nostolla ei voi täyttää valtionosuuksista syntyvää kuilua. Haastateltavien näkemyksissä oli osittain synkkiäkin tulevaisuudenkuvia:

”Valtionosuuksia tullaan leikkaamaan ja jatkossakin ja YT-neuvottelut uutiset joka päivä voi lukea tuolta. Ikään kuin teolliset työpaikat menee Suomesta, että tuota tää on tällästä globaalia tulonjakoa kaiken kaikkiaan, jos tää hyvinvointi ja varallisuus se tulee siirtymään johonkin muualle..” (V3)

”Valtio kiristää vyötä niin kauan, että sitte tulee pakkotilanteita. Sitten tulee näillä reuna-alueilla mielenkiintosiin tilanteisiin, , että jos synnytetään uus kriisikunta sitä kautta..” (V1)

Haastateltavien mukaan tulevaisuuden mahdollisuutena on verotulojen kasvattaminen ja uusien asukkaiden sekä yritysten houkuttelevuus alueelle. Alueen elinvoiman kasvattaminen nähtiin tärkeänä kuntien talouden vankistamisessa: kunnissa on oltava työpaikkoja, jotta kuntatalous pysyy kunnossa. Osa haastateltavista mainitsi, että kunnalla on edessään suuriakin investointeja, koska rakennuskanta vanhenee ja rakennukset rapistuvat. Toisin sanoen kuntien menot tulevat lisääntymään samalla kun tulot pienenevät.

Haastateltavat olivat huolissaan kuntatalouden tilanteesta ja tulevista haasteista. Haastateltavan tähdensivät, että vallitsevassa talouskehityksessä on mietittävä palveluiden tehostamista ja mahdollisesti palveluiden karsimisiakin. Haastateltavien mukaan tämä on kuitenkin vaikea tehtävä, johon kukaan ei uskalla tehdä aloitetta, sillä palvelun karsimisen esittäminen saa aikaan voimakkaan reaktion kansalaisissa; poliitikko kuin virkamieskään ei halua asettua tähän asemaan. Kuntalaiset ovat tottuneet saamaan palveluita, joskus hyvin pieniinkin ongelmiin. Haastateltavien mukaan kompromisseja olisi tehtävä niin asukkaankin taholta – molemmiin puolin, koska Suomen kuntakenttä on lujilla, eikä helpotusta ole luvassa. Haastateltavat näkivät, että kuntaliitos voisi ainakin osittain olla ratkaisuna toimintaympäristön haasteisiin, mutta olemassa voisi olla muitakin ratkaisuja.

5.3 Tulosten yhteenveto

Kuntaliitoksen vaikutuksia kuntien talouteen selvitettiin tapauskuntien tunnuslukuanalyysin sekä teemahaastattelun avulla. Nämä kaksi erilaista kuntaliitostalouden kehitystä tarkastelevaa metodologiaa täydensivät hyvin toisiaan. Tunnuslukuanalyysi antaa kuvan kuntien tosiasiallisesta taloudellisesta kehityksestä, joka voisi pelkkien haastatteluiden perusteella vaikuttaa ruusuisemmalta. Haastatteluiden kautta saatiin syvällisempää tietoa kuntaliitoksen vaikutuksista ja talouden kehityksen taustoista. Kokonaisuudessaan kahden erilaisen tutkimusmetodin valinta vastasi odotuksia siitä, että kuntien talouden kehityksestä saa kokonaisvaltaisemman kuvan.

Tunnuslukuanalyysi kuvasi kuntien talouden kehitystä, tämä talouden kehitys on kaikkien tapauskuntien kohdalla ollut laskusuhdanteessa liitoksen jälkeen. Vuosi 2011 on vaikuttanut olleen monien tapauskuntien kohdalla käännteentekevä vuosi, jonka kohdalla usea tunnusluku oli painunut heikompaan suuntaan. Nykyhetkeä arvioiden osalla tapauskunnista vaikutti menevän taloudellisesti paremmin, osalla heikommin. Kuntien talouden laskusuhdannetta ei voida kuitenkaan yhdistää kuntaliitoksesta johtuvaksi, koska kuntatalouteen vaikuttavat niin monet

voimat ja kuntaliitoksesta johtuvia tekijöitä on vaikea eritellä. Tunnuslukuanalyysin pohjalta kuntaliitoksella ei välttämättä ole sellaista taloudellista vaikutusta, mitä liitokselta odotetaan. Toisaalta tämän työn tunnuslukuanalyysi ei välttämättä kerro koko totuutta kunnan talouden tilasta.

Tunnuslukuanalyysin mukaan kaikilla tapauskunnilla ei mennyt huonosti ennen liitosta. Talous vaikutti olevan hyvällä pohjalla. Huomionarvoista on, että myös Aaltonen, Kangasharju ja Moisio (2009) olivat tehneet saman huomion tutkimalla vuoden 2009 liitoskuntia. Tutkijoiden mukaan kuntien heikko tilanne ei vaikuttanut olleen liitoksen motiivina, sillä liitoskunnat olivat verotuloiltaan monia kuntia varakkaampia. Myös tämän työn tunnuslukuanalyysin pohjalta pystyttiin päättelemään, että liitossyyt eivät kaikkien tapauskuntien kohdalla liittyneet taloudelliseen tilanteeseen. Kuntaliitoksia tehdään esimerkiksi strategisista syistä, jolloin liitoksen myötä kunnan vaikuttamismahdollisuudet ja neuvotteluvoima lisääntyvät suhteessa esimerkiksi valtionhallintoon.

Haastateltujen kuntien avainhenkilöiden näkemykset sulautuivat yhteen teemoittain yllättävän tiivistä. Teoriapohjan mukaan kuntaliitoksilla pyritään vastaamaan paremmin tulevaisuuden vaateisiin yhtenä, isompana kuntana. Teoriapohjaan verraten haastateltavat totesivat, että pienellä kunnalla on tulevaisuudessa yhä heikommat mahdollisuudet selvittää kunnalle kuuluvien tehtävien järjestämisestä. Kuntaliitoksilla nähtiin olevan merkitystä kunnan talouden vakaampaan pyörittämiseen ja parempiin mahdollisuuksiin tuottaa lakisääteisiä tehtäviä tasapuolisesti ja tehokkaasti. Vastaajien mukaan kuntaliitosten tarkoituksena on vahvuuden ja vakauden saavuttaminen kunnan toimintaan. Vahvuus koettiin saavutettaneen nimenomaan asiantuntijuuden ja erikoistumisen kautta. Haastateltavien mukaan kuntaliitoksen myötä tehokkuus ja asiantuntemus ovat lisääntyneet eteenkin palveluiden järjestämisessä.

Haastateltujen mukaan kuntaliitos ei välttämättä ole ratkaisu toimintaympäristön muutoksiin, joskin se on mahdollisuus. Haastateltavat korostuvat, että kaikkiin kuntakentän ongelmiin ei löydy ratkaisua kuntaliitoksesta. Tämän työn teoriaosuuden kuntaliitoksia puoltavat argumentit vaikuttavat korostavan kuntaliitosta ratkaisuna. Vastaavasti kritisoidussa keskustelussa korostettiin, että kuntaliitos ei välttämättä ole ainoa ratkaisu toimintaympäristön muutoksiin.

Tämän tutkimuksen haastateltujen mukaan kuntaliitoksella on alueen elinkeinorakennetta vahvistavia vaikutuksia, jolla on merkitystä muun muassa kunnan houkuttelevuuteen ja

muodostuviin verotuloihin. Kuntaliitoksella nähtiin saavutettavan vahvempaa taloudellista kantokykyä ja sitä kautta parempaa kykyä tuottaa palveluita. Kuntaliitoksella koettiin olevan positiivisia, strategisia merkityksiä uuden kunnan toimintaan, kuten neuvotteluvoiman lisääntymiseen. Kuntaliitoksen kautta kunnalle nähtiin muodostuvan paremmat mahdollisuudet tehokkaaseen hallintoon, jossa esimerkiksi sijaisjärjestelyt toimivat paremmin. Suurempi kunta voi siten menestyä paremmin ja toimia tehokkaammin - kuntalaisen näkökulmasta asia saattaa kuitenkin näyttäytyä päinvastaisena.

Kuntaliitoksesta saattaa koitua erilaisia haittoja, joista haastateltavat nostivat esiin seuraavat: Kuntaliitoksen myötä syntyvä kunnan laaja alue voi tuottaa erilaisia ongelmia palveluiden järjestämiseen ja sijoittamiseen. Laajan alueen myötä palveluiden saavutettavuus saattaa heiketä joidenkin asukkaiden näkökulmasta. Kunnan näkökulmasta palveluiden kustannukset voivat nousta; joudutaan harmonisoimaan toimintatapoja, palveluita, sopimuksia ja palkkoja, jolloin syntyy lisäkustannuksia ja uudenlaisia haasteita, kuten henkilöstön eripuraa. Palveluiden yhdenmukaistaminen koettiin haasteelliseksi toimenpiteeksi kuntien yhdistyessä. Haastattelussa selvisi, että liitosneuvotteluissa saatetaan sopia asioita, joiden toteuttaminen on käytännössä vaikeaa tai jopa mahdotonta – liitossopimuksissa tulisi sopia tarkemmin esimerkiksi palvelukentän muutoksista. Liitoksesta voi koitua taloudellisia haasteita liittyneen kunnan heikon talouden, kertyneiden alijäämien ja velkojen siirtymisen myötä.

Haastatteluissa selvisi, että kuntaliitos saattaa vaikuttaa kunnan imagoon heikentäen tai vahvistaen sitä riippuen mistä näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Muiden kuntien ja ulkopaikkakuntalaisten yrittäjien näkökulmasta kunnan imago saattaa kohota, kun taas kuntalaisen näkökulmasta se voi heiketä. Haastateltavien mukaan suurempi kunta houkuttelee osaavaa työvoimaa ja houkuttelee uusia veronmaksajia, näin ollen vaikusta voi olla verovaroihin.

Haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että kuntaliitoksen vaikutukset riippuvat hyvin pitkälle liitoskunnista, esimerkiksi kahdesta köyhästä kunnasta ei yhdistyessään tule rikasta. Kuntaliitoksen hyödyt painottuivat haastateltavien vastauksissa suurimmaksi osaksi hallinnon tehostumisen ja hallinnon säästöjen hyötyihin, kohonneeseen asiantuntijuuteen ja osaamiseen sekä toiminnan vakauteen ja tehokkuuteen. Osa näistä hyödyistä on selkeästi taloudellisia hyötyjä. Tutkimustulokset yhtenivät teoriaohjan portfolion hyötyihin kunnan toimintakyvyn paranemisen, hallinnon tehostumisen, resurssien paranemisen ja osaamisen tiivistymisen sekä yleishallinnon menojen laskun osalta. Haastatteluissa ei todettu kuntaliitoksella olevan hyötyjä

kunnan kokonaismenojen laskuun, veropohjan vakauttamiseen, tai palveluiden hyödyn läikkymiseen yli rajojen. Tutkimustulosten ja teoriapohjan samankaltaisuus on merkitty hyötyportfolioon (taulukko 10) kursivoituna ja lihavoituna. Muut, ei todetut väitteet, on merkitty normaalifontilla.

Taulukko 10. Hyötyportfolioon todennus

PUOLESTA → Hyödyt
<i>Kuntien toimintakyky paranee</i>
<i>Hallinto tehostuu ja paranee</i>
<i>Resurssit paranevat ja osaaminen tiivistyy</i>
<i>Yleishallinnon menot laskevat</i>
Liitos mahdollisesti hillitsee kuntien kokonaismenoja
<i>Suuremman kunnan imago houkuttaa ammattitaitoista työväkeä</i>
Liitoksella voi olla veropohjaa vakauttava vaikutus
Palveluiden hyöty ”ei läiky yli rajojen” eivätkä kustannukset vuoda ”yli rajojen”

Kuntaliitoksen hyötynä ei voida todeta olevan kuntien kokonaismenojen hillintä, koska kuntaliitoksen jälkeinen kehitys on kaikissa tämän tutkimuksen tapauskunnissa ollut laskusuhdanteinen. Haastateltavien mukaan laskusuhdannetta ei voida kuitenkaan yhdistää kuntaliitoksesta, vaan yleisestä taloudestilasta johtuvaksi. Tutkimustulosten mukaan kuntien yhdistymisellä ei välttämättä ole vaikutusta kuntien talouteen sitä tehostavasta, saati säästöjen näkökulmasta. Huomionarvoista on, että aiheeseen liittyvä tutkimus antaa myös ristiriitaista tietoa aiheesta. Uusitalo ja Moisio (2009) tähdensivät, että yhdistymisillä ei välttämättä saada merkittäviä taloudellisia säästöjä. Laesterän (1997) tulokset kuitenkin osoittivat, että yhdistyminen voi synnyttää säästöjä ja tätä kautta lisätä uuden kunnan taloudellista liikkumavaraa.

Teoriaosuuden kuntaliitoksen sädekehän väittämät niin sanotusti kirkastuivat haastateltavien vastausten perusteella. Vaikuttaa siltä, että kuntaliitoksen sädekehä ei välttämättä olekaan illuusio, koska tutkimustulosten valossa kuntaliitoksen todetut hyödyt yhdistyvät kuntaliitossädekehän kaikkiin kohtiin. Sädekehän väittämiä olivat:

”pienen kunnan heikkoudet, jotka liittyvät kapeaan veropohjaan ja riittämättömiin taloudellisiin resursseihin ylläpitää palveluja kompensoituvat”,

”kunnan toiminta tehostuu, kun kuntien tehtävät yhdistetään ja käytössä olevat varat ja henkilöstö tuodaan yhteen”,

”tulevaisuuden haasteisiin pystytään vastaamaan paremmin, koska yksi kunta voi tehokkaammin parantaa alueen elinvoimaisuutta, kilpailukykyä ja palvelujärjestelmää” sekä

”isompi kunta rahoittaa paremmin palvelut”.

Kuntaliitoksen sädekehän väittämät yhdistyvät haastateltavien mainitsemiin kuntaliitoksen hyötyihin. Haittaportfoliossa (taulukko 11) on merkitty kursivoituna ja lihavoituna asiat, jotka mainittiin haastatteluissa. Tämän tutkimuksen perusteella haittaportfolion väitteistä suurin osa jäi todentamatta. Kuntien lainakanta kasvaa kuntaliitoksen myötä tässä työssä tehdyn kuntien tunnuslukuanalyysin perusteella. Kuntien menot kasvavat koon myötä niin haastatteluiden kuin tunnuslukuanalyysinkin perusteella. Haastateltavien mukaan kuntaliitosten haitat asettuvat suurimmaksi osaksi kuntafuusiosta johtuvaan kitkaan eli päätöksenteon hankaloitumiseen, toimintatapojen ja palkkojen harmonisointiin, liittyneen osapuolen arkistojen vajavuuteen tai yllättäviin menoeriin ja syntyviin katettaviin alijäämiin. Haastattelun perusteella kuntaliitoksen haittana voidaan nähdä kustannusten nousu vastoin odotuksia. Tutkimuksen perusteella ei voida todeta kuntien yhdistymisen vaikuttavan merkittävien säästöjen syntyyn tai muiden taloudellisten hyötyjen syntyyn. Haittoina nähtiin myös suuremman kunnan palvelualueen koko, joka vaikeuttaa joidenkin ihmisten palveluiden saatavuuteen.

Taulukko 11. Haittaportfolion todennus

VASTAAN → Haitat
Kuntatalouden tasapaino heikentyy
Asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet heikkenevät
Asiakaslähtöisyys heikkenee
Hallinnon menojen lasku ei kompensoi muiden menojen kasvua
Pienet kunnat ovat kustannustehokkaampia
Palveluiden laatu heikkenee
<i>Lainakanta kasvaa</i> , rahavarat pienenevät
<i>Kunnan menot kasvavat koon myötä</i>

Kokonaisuudessaan kuntaliitoksesta koettiin olevan enemmän hyötyä kuin haittaa. Tutkimustulosten mukaan kuntaliitos ei välttämättä vaikuta kunnan palveluiden järjestämiseen,

vaikka kuntaliitoksen hyödyiksi listattiinkin kuntien palveluiden tehokkaampi tuottaminen. Palveluiden tuottaminen voi tehostua uuden kunnan laajemman työvoimakapasiteetin ja tehostuneen hallinnon myötä, mutta palveluiden tuottaminen ei ole halvempaa, jos palvelurakennetta ei tehosteta. Tutkimuksen perusteella palveluiden kustannusten taso nousee liitoksen myötä, joskin tämä voi selittyä myös palvelutason nostolla. Haastateltujen näkemykset vaihtelevat kuntaliitoksen vaikutuksista kuntien palvelukenttään. Erään haastateltavan mukaan liitos tuo palveluiden tuottamiseen tehokkuutta vain hallinnon tehostumisen näkökulmasta. Toisen haastateltavan mukaan isompi kunta on ehdottomasti vahvempi palvelun tuottaja asiantuntijuuden ja monialaisen osaamisen näkökulmasta. Vaikuttaa siis siltä, että taloudellisen ulottuvuuden sijaan palveluiden tehostumiseen liitetään asiantuntijuuden ja osaamisen tuoma lisäarvo. Haastateltujen mukaan kuntaliitos ei vaikuta kunnan palveluiden laatuun heikentävästi – päinvastoin. Toisaalta kuntaliitoksen myötä laajeneva kunnan alue haastaa kuntien palvelutuotannon, jolloin palveluiden sijoitteluun voi tulla ongelmia, sillä pitempien matkojen myötä myös kustannukset nousevat. Asukkaiden näkökulmasta kaikkien kuntalaisten kohdalla ei voida puhua lähipalveluista laajan alueen vuoksi.

Tämän tutkimuksen perusteella palvelurakenteen muuttaminen olisi tärkeää, mikäli kuntaliitokselta halutaan laajempia taloudellisia hyötyjä. Kuntaliitoksen suurin haaste koskee palveluiden järjestämisen tehostamista, jolloin voidaan nähdä päätöksenteon vaikeutuneen ja rohkeuden kadonneen. Haastateltavien mukaan palvelurakenteelle ei juuri oltu tehty mitään; palveluita ei juuri oltu karsittu eikä niistä oltu tingitty. Herää kysymys, onko palvelurakenteen uudistaminen poliittisesti ja hallinnollisesti niin vaikea tehtävä, että ensi askeleen ottoon ei tahdo riittää niin poliitikon kuin virkamiehenkään kantti? Kuntaliitoksen taloudelliset hyödyt voivat jäädä vähäisiksi jos palvelurakennetta ei muuteta tai ei uskalleta muuttaa. Kuntaliitoksen hyödyt saattaisivat olla moninkertaisia, jos poliitikoilta ja viranhaltijoilta löytyisi uskallusta palvelurakenteen uudistamiselle ja tehostamiselle. Tämän tutkimuksen mukaan kuntaliitoksen jälkeen pitäisi löytää keinoja ja etenkin rohkeutta palvelurakenteen laajempialaiseen muokkaamiseen ja tehostamiseen.

Tämän tutkimuksen valossa kuntien tulvaisuutta peilattaessa voidaan todeta, että kuntien valtionosuuksien leikkaukset lakisääteisten tehtävien lisääntyessä vaikuttavat suuresti kuntien toimintaan. Myös maailmantalouden heikolla tilanteella on vaikutuksia kuntien toimintaan. Haastateltavien näkemykset tulevaisuuden osalta vaihtelivat laidasta laitaan; osa suhtautui tilanteeseen positiivisesti nähdessä siinä sopeutumismahdollisuuksia, osa näki tulevaisuuden

erittäin haasteellisena. Haastatteluista nousi esiin muutamia mahdollisuuksia selvittää tulevaisuudesta: pitäisi lisätä alueiden elinvoimaisuutta ja kasvattaa kuntien verotuloja sekä houkutella uusia asukkaita ja yrittäjiä alueelle. Valtionhallinnon tuleviin päätöksiin toivottiin rationaalisuutta ja kykyä tehdä oikeita ratkaisuja.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tavoitteena oli selvittää kuntaliitoksen vaikutuksia liitoskuntien talouteen. Tarkastelin tutkielmassani myös liitoksen vaikutuksia kunnan palvelutehtävien hoitoon ja kunnan järjestämiin palveluihin, koska usein esimerkiksi taloudellisilla säästöillä on yhteys palveluiden saatavuuteen ja laatuun. Tutkimuskysymykset olivat: *Miten uuden kunnan talouden tila on alkanut kehittyä kuntaliitoksen myötä, millainen vaikutus liitoksella on ollut uuden kunnan talouteen ja millaiset raamit kunnan talous antaa kunnan palvelutehtävän turvaamiselle?*

Tutkielman tavoitteet selvittää kuntaliitoksen vaikutuksia kuntien talouteen saavutettiin, sillä tutkielmassa esiteltiin kuntaliitoksen vaikutuksia kuntien talouteen niin positiivisesta kuin negatiivisestakin näkökulmasta. Vastasin ensimmäiseen tutkimuskysymykseen pitkälti kuntien tunnuslukuanalyysin kautta. Kahteen viimeiseen tutkimuskysymykseen sain vastaukset haastatteluiden pohjalta. Vastaukset tutkimuskysymyksiin syntyivät kahden erilaisen menetelmän kautta, joista pääroolissa olivat haastattelut.

Tutkielman rakenne kuvastaa samalla myös tämän työn vaiheita. Aluksi esittelin tutkittavan aiheen tavoitteineen ja tutkimuskysymyksineen edeten aina aiemmin tehtyjen tutkimuksen esittelyyn. Tutkielman teoreettinen kehys rakentui suhteellisen pitkän ajan kuluessa, sillä rakensin teoriapohjaa vuodesta 2012 aina vuoden 2014 loppupuolelle asti. Teoreettinen kehys täydentyi loppua kohden uusimman tutkimustiedon kautta. Prosessi oli tarkoituksenmukainen, koska muutoin tutkielman teoreettisesta kehikosta olisi jäänyt puuttumaan monia oleellisia lähteitä. Tutkimuksen empiirisessä osiossa etenin tunnuslukuanalyysistä teemahaastatteluihin. Järjestys oli tässäkin optimaalinen, koska tunnuslukuanalyysi toi pohjaa haastatteluihin nimenomaan taloudellisen kehityksen valossa. Lopuksi analysoin tutkimustulokset johtopäätöksineen.

Tunnuslukuanalyysi sekä kuntien avainhenkilöanalyysi täydensivät tutkimusmetodeina toisiaan. Metodien valinta osui kohdalleen ja ne olivat onnistuneita: tunnuslukuanalyysi oli tapaustyyppinen analyysi, jossa pyrittiin selvittämään talouden kehitystä tapauskohtaisesti. Teemahaastattelun kautta puolestaan selvitettiin kuntaliitoksen vaikutuksia kokonaisuutena – ei tapauskohtaisesti. Tämän kaltainen tutkimustyyppi mahdollisti kuntaliitosten taloudellisten vaikutusten kokonaisuuden arvioinnin, jolloin tietoa saatiin talouden realiteetista, mutta myös taustalla vallitsevista vaikutteista.

Arvioidakseni tutkimusmenetelmää, tunnuslukuanalyysiin olisi voinut sisällyttää useamman tunnusluvun. Tunnuslukuanalyysin ohessa olisi voinut tarkastella samanaikaisesti tapauskuntien tilinpäätöksiä, mitä kautta olisi löytynyt mahdollisuuksia syvemmän taloudellisen tiedon saamiseksi. Myös haastattelukysymykset olisi voinut asetella niin, että vastauksia olisi saatu enemmän kuntaliitoksen taloudellisiin vaikutuksiin.

Tässä tutkielmassa tarkasteltiin kuntaliitoksen vaikutuksia kuntien talouteen vuoden 2009 liitosten kautta. Huomionarvoista on se, että tapahtuneesta kuntaliitoksesta ei ole kauaa aikaa. Vaikka tunnuslukuanalyysin perustella voidaan tarkastella lyhyen ajan talouden kehitystä, tulisi sitä tarkastella myös pitkällä tähtäimellä. Tämän työn tunnuslukuanalyysissä voidaan nähdä myös heikkouksia käsiteltävien tunnuslukujen valinnan suhteen. Tutkielmassa olisi voinut käsitellä myös muita tärkeitä tunnuslukuja. Toisaalta voidaan arvioida sitäkin, olisiko saatu kuva muuttunut oleellisesti, vaikka tunnuslukuanalyysissä olisi ollut mukana muita tunnuslukuja. Tunnuslukuanalyysin pohjalta ainakaan talouden tehostumista tai kustannussäästöjä ei havaittu, mutta tämä saattoi johtua siitä, että talouden tarkastelu koski hyvin pientä osaa kuntien tunnusluvuista. Kuuden tunnusluvun perusteella ei välttämättä voida tehdä suuria päätelmiä kuntien talouden kehityksestä.

Haastateltavien suhtautumisen kuntaliitoksiin ja kuntaliitosten vaikutuksiin oli positiivinen – odotin käsitysten olevan negatiivisempia. Haastateltavat näkivät kuntaliitoksen mahdollisuutena – ei uhkana. Tutkijana odotin haastateltavilta negatiivisempaa suhtautumista kuntaliitoksiin, koska tutkimuksen teoreettinen viitekehys antoi sellaisen kuvan, että suhtautuminen kuntaliitoksiin olisi yleisesti negatiivista. Tämän työn teoriapohjan eli kuntaliitostutkimuksen valossa ei ole todennettu sitä, että kuntaliitoksella olisi kuntien taloutta vakauttavampi vaikutus kaikilla osa-alueilla. Muutamia tutkimustuloksia on sen puolesta, että kuntaliitoksen vaikutuksesta säästöjä saataisiin ainakin hallinnon kuluista. Tutkimustulokset olivat kuntaliitoksen talouden vaikutuksista hyvin vaihtelevia, kuten aikaisemmin todettiin.

Tämän tutkimuksen kautta ei voida todeta kuntaliitoksella olevan ainakaan kuntien talouden tilaa kohentavaa vaikutusta. Kuntaliitoksia ei voi perustella ainoastaan talouden vaikutuksilla, sillä kuntaliitoksen vaikutukset ovat hyvin moninaiset. Kuntaliitoksen ei voida todeta olevan ainoa ratkaisu toimintaympäristön muutoksiin vastaamiseksi, vaan kuntakentässä tulisi kehitellä myös muita ratkaisuja. Kuntaliitoksen kautta syntyy mahdollisuuksia selvittää paremmin kuntien vastuulla olevien tehtävien hoitamisesta. Liitosten kautta voidaan saavuttaa vakaampaa

tulopohjaan ja suurempaa taloudellista särkymävaraa. Kuntaliitos tuo mahdollisuuksia kuntien toimintakykyyn eteenkin osaamisen, asiantuntijuuden tiivistymisen sekä hallinnon tehostumisen kautta, jolloin kunnalla voi olla parempia mahdollisuuksia keskittyä esimerkiksi kehittämistoimintaan. Kuntaliitoksella nähdään olevan vaikutuksia alueen elinvoimaisuuden ja vetovoimaisuuden lisääntymiseen. On kuitenkin huomioitava, että vetovoimaisuuden kautta kunta voi saada uusia veronmaksajia ja yrittäjiä, millä on vaikutusta verotuloihin. Tämän tutkimuksen valossa kuntaliitoksen lähes kaikki hyödyt todennettiin, muttei haittoja. Todellisuudessa voi olla niin, että kuntaliitoksesta saavat monet hyödyt kompensoivat vähäisemmät vaikeasti todettavissa olevat talousvaikutukset.

Tulokset antavat hieman viitteitä siihen suuntaan, että kuntaliitos olisi heikentänyt kuntien taloutta. Tällainen tulkinta tehtiin tunnuslukuanalyysin perusteella. Tätä viitettä ei voida kuitenkaan yhdistää suoraan kuntaliitoksen vaikutukseksi, koska yleisesti ottaen maailman talouden tila on ollut laskusuhdanteinen. Tämän työn tuloksena on todettava, että kuntaliitoksen vaikutuksia on vaikea tutkia, koska ei ole olemassa laboratoriota, jossa voitaisiin tarkastella kunnan talouden tilaa ja kehitystä jos liitosta ei olisi tapahtunut.

Tutkimuksesta selvisi, että kunnan palvelurakennetta pitäisi pystyä muokkaamaan, mikäli kuntaliitokselta halutaan selkeitä taloudellisia vaikutuksia. Jos palvelurakenteelle ei tehdä mitään, taloudelliset hyödyt jäävät vähäisiksi. Haastateltavien mukaan suurimmat muutokset olivat tapahtuneet palvelujen hallinnossa, jossa on tapahtunut keskittämistä. Liitoksen myötä tulleita palveluiden päällekkäisyyksiä ei juurikaan oltu karsittu. Palveluita pitäisi pystyä karsimaan kuntaliitoksen myötä ja tästä pitäisi sopia jo kuntaliitossopimuksessa. Palvelurakenteen muuttaminen on niin poliittisesti kuin hallinnollisestikin vaikea tehtävä. Kuntaliitoksen monet mahdolliset taloudelliset hyödyt voidaan tuhota hyvin pian liitoksen jälkeen, jos uskallusta ja rohkeutta ei löydy palvelurakenteen muuttamiseen.

Tämän tutkielman valossa näyttää siltä, että kuntaliitoksista tarvitaan edelleenkin enemmän tutkimusta, jossa tarkastellaan kuntaliitosten vaikutuksia kuntien talouteen ja näiden vaikutusten syitä. Näkemykseni mukaan tulisi erityisesti tehdä tutkimusta, jossa selvitetäisiin keinoja ja välineitä tehostaa kuntaliitoksen jälkeistä palvelutuotantoa ja palveluiden tehokasta järjestämistä.

Suomen kuntakenttä sekä monet julkishallinnon osat ovat muutoksessa. Seuraava suurin muutos on sote-uudistus, jolla on kuntien toimintaan perustavanlaatuisia vaikutuksia, sillä uudistuksen

jälkeen sosiaali- ja terveystalvet ovat viiden sote-alueen vastuulla. Kunnat tulevat rahoittamaan alueensa sosiaali- ja terveystalvet, jonka kustannusvaikutukset kunnille ovat merkittävät. Huomionarvoista on, että kuntakenttää uudistetaan myös kuntauudistuksen kautta, jossa tullaan rakentamaan kuntakenttää vahvojen peruskuntien pohjalle. Uudistusten pyörteessä kuntien valtionosuuksia leikataan, lakisääteisiä tehtäviä lisätään samalla kun kuntalaisten palvelutarpeet lisääntyvät muun muassa väestörakenteen muutoksen seurauksena. Myös maailman talouden heikolla tilanteella on vaikutuksia kuntien toimintaan. Kuntien tulevassa toiminnassa korostuu säästölinja, sillä kunnat eivät tulevaisuudessa pysty tuottamaan kaikkia palveluita kansalaisille. Kuntakentän muutoksessa on tehtävä kompromisseja niin kuntalaisen, kunnan kuin valtionhallinnon osalta. Jää nähtäväksi, joutuvatko tulevat sukupolvet maksamaan näistä tärkeistä päätöksistä koituneet kustannukset ja seuraukset vai löytyvätkö sellaiset ratkaisut, jotka olisivat kaikkien yhteiskunnan jäsenten kannalta sopivia.

LÄHTEET

Aaltonen, Juho, Kangasharju, Aki, Moisio, Antti (2009): Muistiot 1. Vuoden 2009 kuntaliitokset – Kuvailutietoa kunnista. VTT. Helsinki.

Alasuutari, Pertti (1993): Laadullinen tutkimus. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) (2007): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print.

Blom-Hansen, Jens (2010): Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 33, 51–73.

Denhardt, B. Robert (2004): *Theories of public organization*. Thomson Learning. Arizona State University. USA.

Dollery, Brian, Grant, Bligh (2013): Symposium on amalgamation and financial sustainability in local government. Part 1. University of New England, Armidale NSW, Australia. Prpquest.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Osuuskunta Vastapaino. Tampere.

Grönroos, Christian (2000): *Nyt kilpaillaan palveluilla*. 5. painos. Porvoo. WSOY.

Gustafsson Gunnel (1980): Modes and effects of local government mergers in Scandinavia. *West European Politics* 3, 339–357.

Halme, Esa & Kuukasjärvi, Lauri (2010): *Uusi kunta vai kuntaliitos – kuntalaisen itsehallinto*. Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino Oy. Sastamala.

Hanes, Niklas (2003): *Spillovers, amalgamations and tactical redistributions*. Väitöskirja. Umeå Economic Studies No. 604. Umeå Universitet.

Hansen, Sune Welling., Houlberg Kurt & Pederson, Lene Holm (2012): Fiscal management effects of municipal mergers: Steering away from or entering Debtors' prison? KORA, Danish Institute for Local and Regional Government Research. Kööpenhamina

Harisalo, Risto, Rajala, Tuija & Ståhlberg, Krister (1992): Kunnallispolitiikka. Helsinki. VAPK-painatus.

Haveri, Arto & Nieminen Juri (2003): Kunnallistieteellinen aikakausikirja. Mitä hyötyä on kuntien yhdistymisestä? Raportti nro 1. Kunnallistieteellinen yhdistys ry. Tampere.

Haveri, Arto, Laamanen, Elina & Majoinen, Kaija (2003): Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Helin, Heikki (2005): Jatkuva kriisin pelko. KuntaSuomi 2004 -talousanalyysi 2004. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 52. Acta nro 174. Helsingin kaupungin tietokeskus & Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Helin, Heikki (2012): Valtio tasapainottanut talouttaan kuntien kustannuksella, Kuntalehti nro 13/2012. Julkaistu 18.10.2012.

Heuru, Kauko., Mennola, Erkki & Ryyänen Aimo (2011): Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.

Hirsijärvi, Sirkka., Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2007): Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Hynynen, Eeva- Liisa (1.10.2011): Henna Virkkunen kuntaliitoksista: pakko ei ole ainoa keino. Suomen kuvalehti. Osoitteessa: <http://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/henna-virkkunen-kuntaliitoksista-pakko-ei-ole-ainoa-keino>. Viitattu 18.3.2013.

Jaansoo, Annika ., Reiljan, Janno & Ülper, Aivo (2013): The impact of amalgamation on the financial sustainability of municipalities in Estonia. Public Finance & Management. Vol. 13 Issue 3, p167-194. 28p. Julkaisija ProQuest.

Junnila, Maijaliisa & Fredriksson, Sami (2012): Palvelujen ulkoistus. Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveystaloudessa. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino. Tampere.

Kallio, Olavi., Meklin, Pentti., Tammi, Jari & Vakkuri, Jarmo (2013). Kohti parasta kuntatalouden kehitystä? Kunta- ja palvelurakennemuutostalouden näkökulmasta. Loppuraportti. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 24. Acta nro 243. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.

Karjalainen, Sakari., Launis, Veikko., Pelkonen, Risto & Pietarinen, Juhani (toim.) (2002): Tutkijan eettiset valinnat. Oy Yliopistokustannus. Tammerpaino. Tampere.

Kaskinen, Juha (2003): Onko elinkeinopolitiikalla tulevaisuutta? Kuntien ja seutujen elinkeinopolitiikan tulevaisuusbarometri. Suomen kuntaliitto. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki.

Kuntajakolaki 1698/2009.

Laamanen, Elina (2007): Vapaaehtoiset pakkoliitokset. Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Suomen kuntaliitto. Tampereen yliopisto. Helsinki.

Laamanen Jani-Petri & Saari Salla (2009): Kuntatalouden tilan arviointi ja mittarit. Sovelluskohteena Satakunnan kuntien talous 1998-2007. Julkaisusarja A. Turun kauppakorkeakoulu. Nro A29/2009.

Laesterä, Eero (1997): Hamina-Vehkalahti-kuntien yhdistymisen taloudelliset vaikutukset. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Laita, Samuli (20.8.2012): Valtionosuudet pienenevät vuosi vuodelta. Helsingin Sanomat. Saatavilla myös osoitteessa:

<http://www.hs.fi/kotimaa/Valtionosuudet+pienenev%C3%A4t+vuosi+vuodelta/a134534632334>.

Viitattu 18.3.2013.

Lauslahti, Sanna (2003): Menestyvä kunta. Kuntalaislähtöinen talousjohtaminen. Werner Söderström Oy. Helsinki.

Lehtonen, Pekka (2013): Maankäyttö-lehti. Julkaisu numero 1. Maankäyttö ry.

Leinamo, Kari (2004): Kuntaliitoksen onnistuminen vaatii keskinäistä arvostusta ja yhteistyötä. Kuntapuntari. Alueiden tulevaisuus. Raportti nro 3. Tilastokeskus. Edita Prima Oy. Helsinki.

Meklin, Pentti. (1999): Kunnan talouden tulos ja sen mittarit. Kunnallistieteellinen aikakausikirja. 27. vuosikerta. Raportti nro 1. Kunnallistieteen yhdistys.

Meklin, Pentti. (2001): Milloin kunnilla menee hyvin? Tunnusluvut kunnan talouden kuvaajina. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 29. vuosikerta. Raportti nro 2. Kunnallistieteen yhdistys.

Meklin, Pentti., Oulasvirta, Lasse & Kärki, Lotta-Maria (2005): Laskentainformaatio ja kuntien talouden tasapainon tulkinta. Kunnallistieteellinen aikakausikirja. Raportti nro 3. Kunnallistieteen yhdistys.

Meklin, Pentti (2002): Valtiontalouden perusteet. 4. uudistettu painos. Edita. Helsinki.

Metsämuuronen, Jari (toim.) (2006): Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Myllyntaus, Oiva (2002): Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia. Suomen kuntaliitto. Hakapaino Oy. Helsinki.

Moisio, Antti & Uusitalo, Roope (2013): The Impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland. Public finance and management. Volume 13. 148-166.
HECER, University of Helsinki, Helsinki

Moisio, Antti & Uusitalo, Roope (2003): Kuntien yhdistymisen vaikutukset kuntien menoihin. Kuntaosaston julkaisu 4/2003.

Myllyntaus, Oiva (2002): Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia. Suomen kuntaliito. Hakapaino Oy. Helsinki.

Ojala, Marjo & Sipponen Riikka (9/2008): Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja alueellinen ulottuvuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Edita publishing Oy. Helsinki.

Parkkinen, Pekka (2008): Kunnat kovilla. Talous & Yhteiskunta nro 3. Kirjapaino Jaarli Oy. Helsinki.

Pirkkiö, Benjamin & Satokangas, Pasi (2008). Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen vaikutusten arviointi. Rovaniemen yhdistymisen arviointiprojektin III-vaihe.

Porokka-Maunuksela, Raija., Huuskonen, Juha., Koskinen, Outi., Säilä, Esko (2004): Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Edita Prima Oy. Helsinki.

Puustinen, Sari (1998): Kuohuttava kuntaliitos. Tutkimus kolmen kuntaliitoksen edellytyksistä ja esteistä. Suomen kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki.

Raudasoja, Kaisa & Johansson, Marja-Leena (2009): Esimies Talouden johtajana julkishallinnossa. WSOY PRO Oy. Helsinki 2009.

Rehunen, Antti., Rantanen, Manu., Lehtola, Ilkka & Hiltunen, mervi (toim.) (2012): Palvelujen saavutettavuus muutoksessa. Maaseudun vakituisten ja vapaa-ajan asukkaiden palveluympäristön kehityssuunnat ja uudet mahdollisuudet. Helsingin yliopisto.

Salminen, Ari (2009): Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Edita Prima Oy. Helsinki.

Shoko, Haneda., Akihiro, Hashimoto & Takao, Tsuneyoshi (2010): Evaluating Administrative Efficiency Change in the Post-Merger Period: A Study on Ibaraki Prefecture 1979 -2004, International Regional Science Review 2012 35: 237. Julkaisija Sage publications.

Solakivi, Maria & Virén, Matti (2006): Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 57.

Slack, Enid & Bird, Richard (2013): Does municipal amalgamation strengthen the financial viability of local government? A Canadian Example. *Public Finance and Management*. 13/2. pp 99-123. Julkaisija ProQuest.

Steiner, Reto (2010): The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review* 5:4. p 551–571. Julkaisija ProQuest.

Stenvall, Jari, Vakkala, Hanna, Leinonen, Jaana, Syväjärvi, Antti, Juntunen, Pekka, Oulasvirta, Lasse & Tiilikainen, Aaro (11/2009): Paras nyt. Kunta- ja palvelurakenne uudistuksen suunnitteluvaiheen loppuraportointi. Valtionvarainministeriö. Edita Prima Oy. Helsinki.

Suomen kuntaliitto (2009): Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Kuntatalon paino. Helsinki.

Suorto, Annika & Björkwall, Jan (2008): Kuntatalous: Monen muuttujan summa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Syrjälä, Leena., Ahonen, Sirkka., Syrjäläinen Eija & Saari, Seppo (1994): Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Kirjapaino West-Point Oy. Rauma.

Tuomala, Matti (2009): *Julkistalous*. Gaudeamus Helsinki University press. Esa print Oy. Tampere.

Taanila, Anja (2007): Laadullisen aineiston analyysi. Kansanterveystieteen ja yleislääketieteen laitos. Oulun yliopisto.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2012): Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi. Kustannusyhtiö Tammi. Vantaa.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009): Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki. (Painopaikka Latvia).

Turkkila, Juhani & Vuorento, Reijo (2008): Kuntatalous monien haasteiden edessä. Talous & Yhteiskunta 3/2008. Kirjapaino Jaarli Oy. Helsinki.

Vakkuri, Jarmo (2012): Varmaa tietoa kuntauudistuksesta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Raportti nro 1. Kunnallistieteellinen Yhdistys. Tampereen Yliopisto.

Vakkuri, Jarmo (2009): Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa Vakkuri J. (toim.): Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Gaudeamus Helsinki University Press Oy. Tallinna.

Meklin, P. (2002): Valtiontalouden perusteet. 4. uudistettu painos. Edita. Helsinki

Virta, Ismo (7.1.2012): Kuntaliitokset: Muuten hyvä, mutta talous meni kuralle. Talouselämä. Saatavilla myös osoitteessa:

<http://www.talouselama.fi/uutiset/kuntaliitokset+muuten+hyva+mutta+talous+meni+kuralle/a2030175>. Viitattu 2.5.2013

Valtionvarainministeriö (2014): Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015-2018. Raportti nro 2306.

Valtionvarainministeriö (2012a): Katsaus kuntien tuottavuusohjelmatyöhön. Kuntatuottavuuden seuranta- ja koordinaatioryhmä. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere 2012.

Valtionvarainministeriö (2012b). Peruspalveluohjelma 2013–2016. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere 2012.

Valtionvarainministeriö (2011): Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palveluiden järjestäjiä koskevat valta-kunnalliset tuottavuus tavoitteet. Juvenes Print. Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere 2011.

Valtionvarainministeriö (2005): Yksityisen palvelutuotannon rooli julkisessa palveluntuotannossa.

Vuorento, Reijo (2012): Kuntauudistus ja kuntatalous. Talous & Yhteiskunta 3/2012. Kunnat muutoksessa erikoisnumero. Kirjapaino Jaarli Oy. Helsinki.

Internet lähteet:

Aiemmat kuntaliitokset 2014. Osoitteessa:

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/aiemmatkuntaliitokset/Sivut/default.aspx>.
Viitattu 25.6.2014.

Alajärven kaupunki – kuntainfo 2014. Osoitteessa:

<http://www.alajarvi.fi/Suomeksi/Etusivu/Kuntainfo>. Viitattu 6.8.2014.

Hallinto ja päätöksenteko 2013. Suomen kuntaliitto. Osoitteessa:

<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/hallinto-ja-paatöksenteko/Sivut/default.aspx>. Viitattu 13.2.2013.

Hallitus päätti ensimmäistä kertaa pakkoliitoksista 12.6.2014. Helsingin Sanomat. Osoitteessa

<http://www.hs.fi/politiikka/a1402540858458>. Viitattu 24.6.2014.

Kaupunkien ja kuntien lukumäärä 2013. Suomen kuntaliitto. Osoitteessa:

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>.
Viitattu 18.3.2013.

Kaupunkien ja kuntien lukumäärä 2013. Osoitteessa:

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>.
Viitattu 25.6.2014.

Kunnanhallituksen pöytäkirja (11.12.2007). Pykälä 176. Osoitteessa:

<http://www2.6net.fi/dynlehti/kokous/2007436-5.HTM>. Viitattu 6.8.2014

Kuntaliitto. Kuntien taloudellisia tunnuslukuja vuodelta 2013. Osoitteessa:

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuntien-tilinpaatokset/taloudellisia-tunnuslukuja/Sivut/default.aspx>. Viitattu 29.9.2014.

Kuntaliitto. Kuntien taloudellisia tunnuslukuja vuosilta 2002–2013. Osoitteessa:

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuntien-tilinpaatokset/taloudellisia-tunnuslukuja/Sivut/default.aspx#anchor-details>. Viitattu 29.9.2014.

Kuntaliitto esitteli kuntatalouden sopeutusohjelmansa 27.8.2014. Osoitteessa:
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/02/Sivut/kuntatalouden-sopeutus.aspx>. Viitattu 23.9.2014.

Kuntaliitokset 2014. Suomen kuntaliitto. Osoitteessa:
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>. Viitattu 24.6.2014

Kuntaliitostutkimukset 2013. Suomen kuntaliitto. Osoitteessa:
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/kuntaliitostutkimukset/Sivut/default.aspx>.
Viitattu 14.2.2013.

Kuntatalous 2013. Osoitteessa: <http://www.satamittari.fi/sivu.asp?taso=1&id=74>. Viitattu 21.2.2013.

Kunnan talous: Lainakanta. (19.5.2014) Osoitteessa:
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/indikaatori/Sivut/ind.aspx?ind=30Viitattu02&th=300>. Viitattu 6.10.2014.

Kuntarakennelaki 2014. Osoitteessa:
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/rakennelaki/Sivut/default.aspx>. Viitattu 30.6.2014

Kuntaudistus 2013. Valtionvarainministeriö. Osoitteessa:
http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntaudistus/index.jsp. Viitattu 24.1.2013.

Kuntien taloustilanne kiristyi vuonna 2012. Osoitteessa
http://www.stat.fi/til/kttp/2012/kttp_2012_2013-02-13_tie_001_fi.html. Viitattu 24.4.2013.

Kuntien ja kuntayhtymien toiminta 2014. Osoitteessa:
<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/Sivut/default.aspx>. Viitattu 25.6.2014.

Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta 2012. Tilastokeskus. Osoitteessa:
<http://www.stat.fi/til/ktt/>. Viitattu 26.6.2014.

Kurikan kaupunki – perustietoja kaupungista 2014. Osoitteessa:

<http://www.kurikka.fi/?lang=fi&id=9992>. Viitattu 6.8.2014

Miksi kuntaliitoksia tehdään? Suomen kuntaliitto. Osoitteessa

<http://www.virtuaalikunta.net/fi/tietoa/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>. Viitattu 24.1.2013.

Miettinen, Ville (10.10.2014): Kuntalehti: Antti Rinne: Luottoluokituspäätös ei ole dramaattinen.

Osoitteessa: <http://kuntalehti.fi/kuntauutiset/talous/rinne-luottoluokituspaatos-ei-ole-dramaattinen/>. Viitattu 13.10.2014.

Ranta, Jarmo (4.8.2012): Seinäjoen sanomat: Totuus Kurikan ja Jurvan yhdistämisestä.

Osoitteessa: <http://www.seinajoensanomat.fi/artikkeli/121535-totuus-kurikan-ja-jurvan-yhdistymisesta>. Viitattu 6.8.2014.

Seinäjoen kaupunki – Tietoa Seinäjoesta 2014. Osoitteessa: Seinäjoen kaupunki – Tietoa

Seinäjoesta 2014. Viitattu 6.8.2014

Seinäjoen kaupungin, Nurmon kunnan ja Ylistaron kunnan yhdistymissopimus 21.5.2007.

Osoitteessa:

http://www.seinajoki.fi/material/attachments/seinajokifi/seinajoenkaupunki/paatoksenteko/uIFbdg0O3/Koko_yhdistysmissopimus_liitteinen.pdf. Viitattu 6.8.2014

Suomen kaupunkiopas – Kurikan kaupunki 2014. Osoitteessa:

<http://www.kaupunkiopas.com/kaupunki/Kurikka/>. Viitattu 6.8.2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sote- uudistus 5.6.2014 Osoitteessa.

http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus. Viitattu 18.6.2014

Talousarvioesitys 2014. Valtionvarainministeriö. Osoitteessa:

<http://valtioneuvosto.fi/toiminta/talousarvio/2014/fi.jsp>. Viitattu 25.6.2014.

Tilastokeskus. Julkisyhteisöt - sektori. Osoitteessa:

<http://www.tilastokeskus.fi/meta/kas/julkisyhteisot.html>. Viitattu 25.6.2014.

Tilastokeskus. Kuntien toimintakulut kasvoivat 2,5 prosenttia tammi-maaliskuussa 2014:
Osoitteessa: http://www.stat.fi/til/kkt/2014/01/kkt_2014_01_2014-05-30_tie_001_fi.html.
Viitattu 8.8.2014.

Tilastokeskus. Taulukot aihealueella. 1.4. Kuntien tunnusluvut. Osoitteessa:
http://pxweb2.stat.fi/Database/Kuntien_talous_ja_toiminta/Kunnat/ktt14/ktt14_fi.asp. Viitattu
29.9.2014.

Valtion talousarvioesitykset 2014. Osoitteessa:
<http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp;jsessionid=02F2E651EC1C59AB9F82E3B9DC56CAF6?year=2014&lang=fi&maindoc=/2014/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:3:75:77:>. Viitattu 25.6.2014.

Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista 10.3.2011.
Osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110205>. Viitattu 29.9.2014.

Valtionvarainministeriö: Kunta- ja palvelurakennemuutos 2013. Osoitteessa:
http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/025_uusi_paras/index.jsp. Viitattu 10.1.2013.

Väestön ikärakenne 21.3.2014. Findikaattori. Valtioneuvoston kansilla ja Tilastokeskus.
Osoitteessa <http://www.findikaattori.fi/fi/14>. Viitattu 24.6.2014

Yli puolet pienten kuntien johtajista vastustaa kuntaliitoksia 2013. Miettinen, Ville. Kuntalehti.fi.
Osoitteessa: <http://www.kuntalehti.fi/Ajankohtaista/Kuntauutiset/2013/Sivut/Kuntajohtajat-toivovat-tiiviimpaa-yhteistyota-vaihtoehdoksi-kuntaliitoksille.aspx>. Viitattu 25.3.2013.

Liite 1. Haastattelurunko



Haastattelukysymykset 2.10.2014

Lapin yliopiston Pro gradu -tutkielma kuntaliitoksen vaikutuksista kuntien talouden tilaan

1. YLEISTÄ KUNTALIITOKSISTA:

- mikä on mielestäsi kuntaliitosten tarkoitus?
- ovatko kuntaliitokset mielestäsi ratkaisuna muuttuvan toimintaympäristömme tuomiin haasteisiin?
- mitä hyötyjä ja haittoja kuntaliitoksilla on mielestäsi suomalaisen peruskunnan näkökulmasta?
 - hallinto, resurssit, imago, demokratia, asiakaslähtöisyys, alue, kunnan menot ja talouden tasapaino..
- onko isompi kunta mielestäsi taloudellisesti paremmin menestyvä ja tehokkaammin toimiva?

2. MILLAINEN VAIKUTUS KUNTALIITOKSELLE ON OLLUT UUDEN KUNNAN TALOUTEEN? (oman kunnan näkökulmasta)

- mitä liitokselta odotettiin ja ovatko odotukset toteutuneet
- oliko liitoksella ”pelastava vaikutus” kuntaliitostokunnalle/kunnille
 - tarkoittaen sitä, että oliko jompikumpi/jokin liitoksessa oleva pelastettava kohde
 - onko paremmin menestyvä kunta toiminut maksajan roolissa
- oliko liitoksella kunnan taloutta kohentava vaikutus lyhyellä entä pitkällä aikavälillä
- millaisia toimenpiteitä on tehty? Eli onko säästöjä saatu aikaan mistä/miten:
 - onko tulovero% jouduttu nostamaan
 - onko omaisuutta myyty
 - onko henkilöstöä irtisanottu, lomautettu, osa-aikaisten ja määräaikaisten määrää pienennetty, uudelleenorganisoitu..

- onko tilojen käyttöä tehostettu esim. toimitiloista luopuminen tai vuokraaminen ulospuolisille
 - onko ostopalveluita vähennetty
 - onko investointeja lykätty tai luovuttu kokonaan

 - onko prosesseja kehitetty
 - onko hankintojen kilpailuttamista tehostettu
 - tuotetaanko jotakin yhteistuotannolla, kumppanuudet ja verkostot
- mitä taloudellista hyötyä kuntaliitoksesta oli, mitä haittaa?
 - millainen kustannuskehitys on ollut ja mitä sen taustalla on

3. MILLAISET RAAMIT KUNNAN TALOUS ANTAA KUNNAN PAVELUTEHTÄVÄN TURVAAMISELLE?

- onko palveluita keskitetty
- onko palvelutasosta jouduttu tinkimään
- onko palvelukonsepteja muutettu esim. uudet innovaatiot
- onko tietotekniikkaa lisätty esim. sähköinen asiointi, tietojärjestelmämuutokset
- onko palveluita jouduttu karsimaan/lopettamaan
- onko palveluita tehostettu /onko palvelurakennetta tehostettu
- onko palveluiden järjestämisessä tullut yhdistymisen myötä kustannussäästöjä tai lisäkustannuksia
- onko kuntaliitoksesta ollut hyötyä tai haittaa palveluiden tuottamiseen?
- tuottaako isompi kunta palvelut tehokkaammin?

4. TULEVAISUUS JA LISÄKOMMENTIT

- miten näkisit kuntanne talouden kehittyvän tulevaisuudessa?
- millaisia toimenpiteitä tulevaisuudessa edellytetään talouden ja palvelutuotannon turvaamiseksi?
- haluatko nostaa esille vielä jotakin?

Tietoa haastattelusta:

Haastattelu nauhoitetaan ja muutetaan tekstimuotoon. Haastattelut käsitellään anonyymisti siten, että haastateltavaa ei pysty tunnistamaan ja yhdistämään tiettyyn kuntaan. Pro gradu -työ on saanut suosituksen Kunnallisanalan kehitymissäätiön (KAKS) rahoittamaksi työksi.

Suuri kiitos tutkimukseen osallistumisesta! Mikäli haluat saada työn kirjallisena, otathan yhteyden viimeistään marraskuun 6. päivänä 2014. Kirjallisesta työstä peritään painamisesta ja kansituksesta muodostuneet kustannukset.

Kiittäen,

Henna Romppainen

henmikko@ulapland.fi tai henna.romppainen@rovaniemi.fi

p. 0407289984 tai työ 0407011661

Lapin Yliopisto