



Arto Koski, Anni Kyösti & Jaana Halonen

Kuntaliitokset suurennuslasin alla

Havaintoja ja päätelmiä 2000-luvun
kuntaliitosdokumenteista

Sisältö

Saatteeksi	3
1 Kuntaliitosten määrä vuosina 2000–2013	4
2 Kuntaliitosten suuruus	6
3 Kuntajakolakien tarjoama toimintakehikko	8
4 Kuntaliitosprosessin seitsemän työvaihetta	10
5 Kuntaliitosten keskinäiset erot	12
6 Kuntaliitoksen valmistelu ja toteutus korostuvat	14
7 Kuntaliitosten tulosten mittaamishaasteita	16
8 Reaaliaikaiset arvioinnit avuksi	18
9 Kuntaliitosprosessien kehittämiskohteita	20
Lähteet	22

Kansikuva: Pixhill.com
© Suomen Kuntaliitto
Paino: Kuntatalon paino

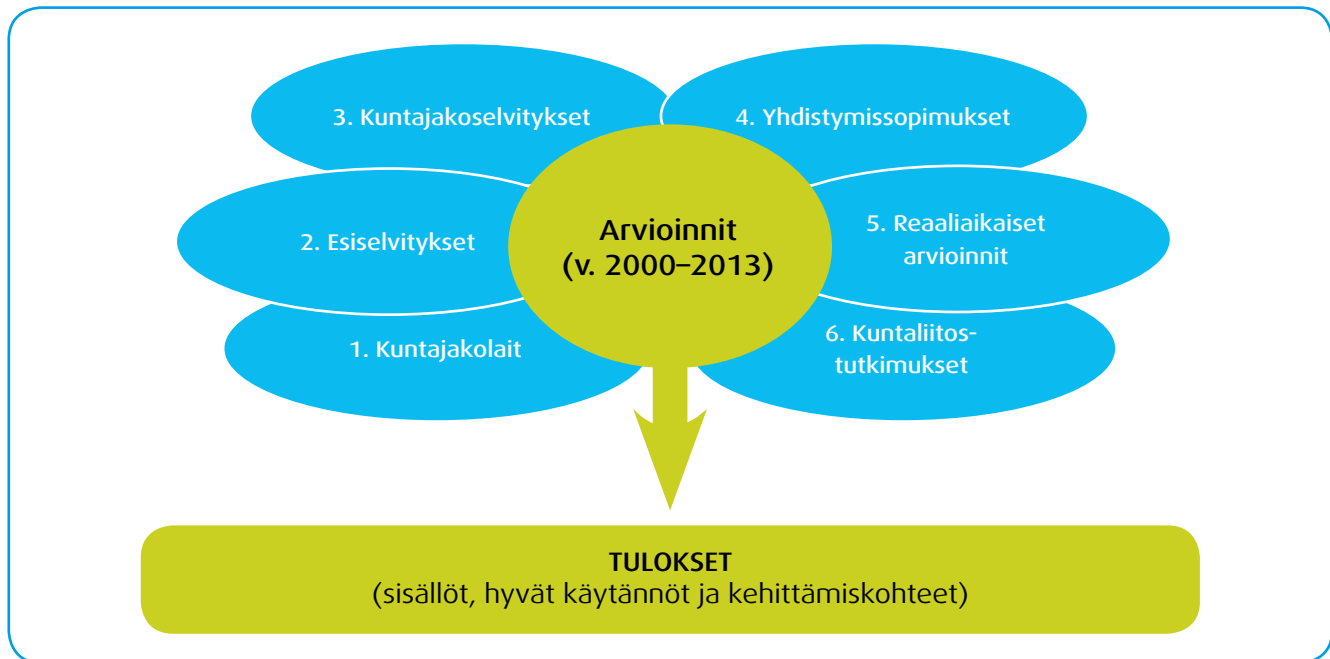
Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14, 00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
www.kunnat.net

Helsinki 2013
ISBN 978-952-293-103-0 (nid.)
ISBN 978-952-293-104-7 (pdf)

Saatteeksi

Tämä julkaisu liittyy Suomen Kuntaliitossa marraskuussa 2012 käynnistettyyn META-tutkimusprojektiin, jossa analysoidaan 2000-luvun kuntaliitosdokumenteja. Näitä ovat kuntajakolait, esiselvitykset, varsinaiset kuntajakoselvitykset, yhdistymissopimukset, reaaliaikaiset arvioinnit ja kuntaliitostutkimukset. Noiden tarkastelujen avulla tehdään

päätelmiä kuntaliitosprosessien sisällöistä, hyvistä ja myös heikoista käytännöistä, kehittämiskohteista ja jatkotutkimusaiheista. Tässä julkaisussa kuvataan toteutuneita kuntaliitoksia ja esitetään joitakin keskeisiä havaintoja ja johtopäätöksiä.



1 Kuntaliitosten määrä vuosina 2000–2013

Vuosina 2000–2013 toteutui 85 kuntaliitosta (kuvio 1). Kuntamäärä väheni fuusioiden seurauksena 452:sta 320:een eli yhteensä 132:lla (29 %). Yli kolmannes (32) kuntaliitoksesta ja yli puolet (-67) kuntamäärän vähenemisestä ajoittui vuoteen 2009. Tuota ”kuntaliitospiikkiä” voidaan luonnehtia ainakin viidestä eri näkökulmasta:

- Heti Paras-lainsäädännön hyväksymisen jälkeen, vuonna 2007, syntyi kuntakentässä poikkeuksellinen tahtotila ja valmius ryhtyä selvittämään kuntaliitoksen mahdollisuutta.
- Kun vuonna 2007 selvitettiin kuntaliitoksia, oli ajallisesti luonteavaa, että vuodesta 2009 tuli ensisijainen yhdistymisvuosi.
- Vuosi 2009 oli uuden valtuustokauden aloitusvuosi ja siten ensisijainen kuntaliitosvuosi valtuustokaudella 2009–2012.
- Paras-uudistuksen portaittain laskevat yhdistymisavustukset olivat korkeimmillaan vuonna 2009. Ne kannustivat toimimaan nopeassa aikataulussa ja keskittämään kuntaliitokset kyseiseen vuoteen.
- Suurimmilla kaupunkiseuduilla keskuskaupunkeja ei juurikaan kelpuutettu mukaan kuntajakoselvityksiin, mikä herätti kritiikkiä Paras-uudistusta kohtaan.

Vuosi 2013 oli jälleen uuden valtuustokauden (v. 2013–2016) aloitusvuosi ja siten lähtökohdat korkean ”kuntaliitospiikin” syntyemiselle olivat olemassa. Näin ei kuitenkaan käynyt, vaan kuntaliitosten määrä normalisoitui takaisin vuoden 2005 tasolle. Vuoteen 2009 verrattuna kuntaliitoksia toteutui vuonna 2013 ainoastaan kolmannes ja kuntamäärän vähenemisellä mitattuna vain neljännes. Syitä kuntaliitosten määrän normalisoitumiseen vuonna 2013 voidaan löytää kolmesta suunnasta:

- Kuntaliitostarpeet vähenivät vuosien 2007–2011 jälkeen, kun maassa toteutettiin 57 kuntaliitosta ja kuntamäärä pieneni 95:llä.
- Kuntaliitoksen toteuttaneissa kunnissa oli ymmärrettävästi kuntaliitosväsymystä ja siksi ne eivät olleet erityisen innokkaita selvittämään kuntaliitoksen mahdollisuuksia vuodelle 2013.
- Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan tuli vuoden 2011 kesällä vahva kirjaus koko maan kattavasta uudesta kuntarakennuudistuksesta. Epätietoisuus uudistuksen sisällöstä ei rohkaisut kuntia ryhtymään kuntajakoselvityksiin syksyn 2011 ja talven 2012 aikana.

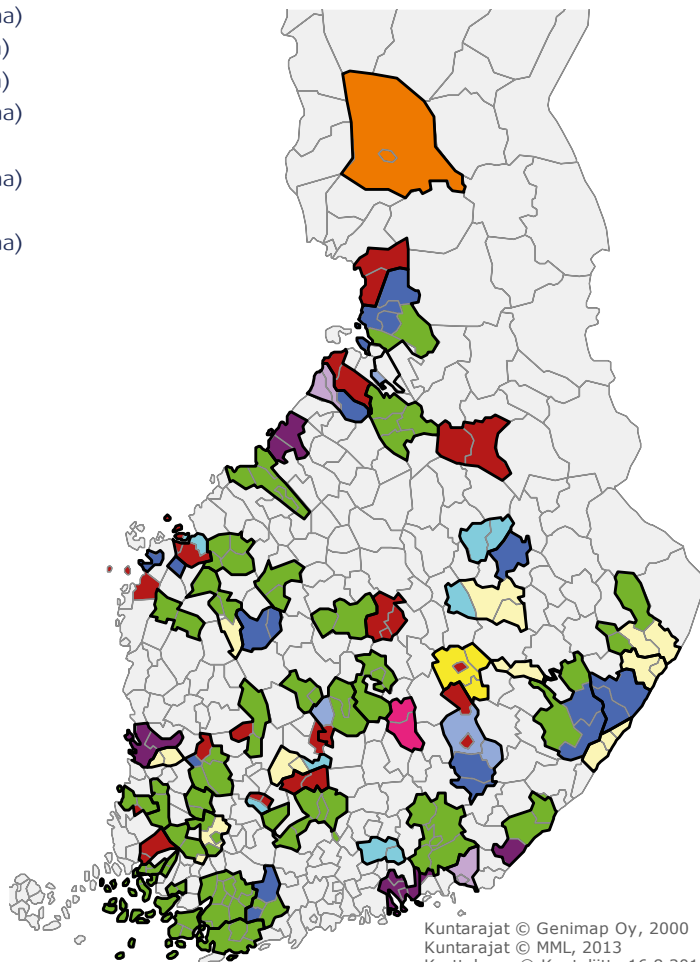
Kuvio 1. Kuntaliitosten lukumäärä vuosina 2000–2013.

■ 2013	(yht. 11 liitosta, joissa mukana 26 kuntaa)
■ 2011	(yht. 6 liitosta, joissa mukana 12 kuntaa)
■ 2010	(yht. 4 liitosta, joissa mukana 10 kuntaa)
■ 2009	(yht. 32 liitosta, joissa mukana 99 kuntaa)
■ 2008	(yksi liitos, jossa mukana 2 kuntaa)
■ 2007	(yht. 14 liitosta, joissa mukana 30 kuntaa)
■ 2006	(yksi liitos, jossa mukana 2 kuntaa)
■ 2005	(yht. 10 liitosta, joissa mukana 22 kuntaa)
■ 2004	(yksi liitos, joissa mukana 3 kuntaa)
■ 2003	(yht. 2 liitosta, joissa mukana 4 kuntaa)
■ 2001	(yht. 3 liitosta, joissa mukana 7 kuntaa)

Kuntien lukumäärä vähentynyt yhteensä:

2013	-16	2006	-1
2012	0	2005	-12
2011	-6	2004	-2
2010	-6	2003	-2
2009	-67	2002	0
2008	-1	2001	-4
2007	-15	Yht.	-132

Kartan pohjakarttana on vuoden 2000 kuntajako. Kuntaliitosten myötä syntyneet uudet kunnat on rajattu tummemmalla viivalla nykytilanteen (vuoden 2013) mukaisesti. Osa kunnista on ollut osallisena kuntaliitoksissa useina eri vuosina.



Kuntarajat © Genimap Oy, 2000
Kuntarajat © MML, 2013
Karttakuva © Kuntaliitto 16.8.2013

2 Kuntaliitosten suuruus

Vuodelle 2009 oli tyypillistä kuntaliitosten suuren määrän lisäksi se, että monikuntaliitoksia toteutettiin poikkeuksellisen paljon. Kaikista 32 kuntaliitoksesta peräti 16 eli puolet oli vähintään kolmen kunnan yhdistymisiä.

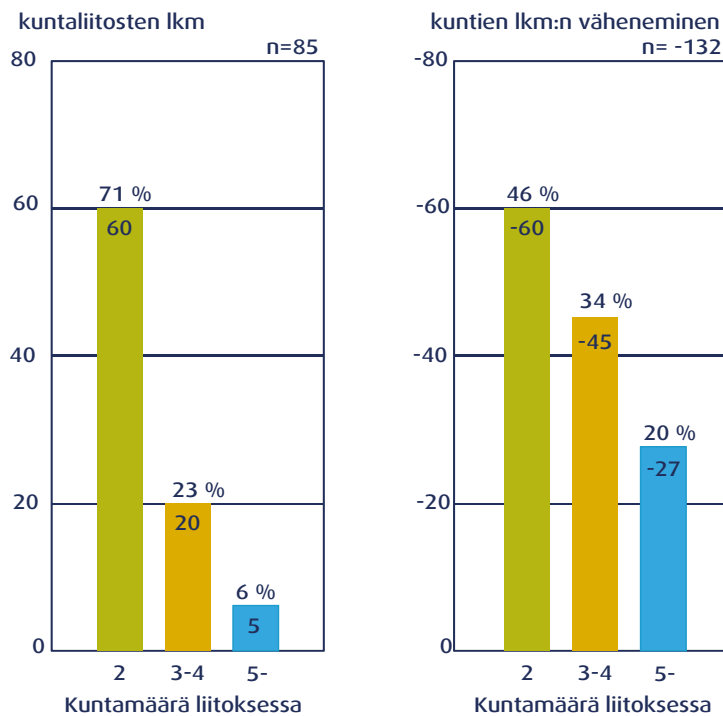
Pieniä monikuntaliitoksia eli kolmen tai neljän kunnan liitoksia toteutui vuosina 2000–2013 yhteensä 20 (kuvio 2). Vähintään viiden kunnan suuria monikuntaliitoksia oli vain viisi. Niitä olivat Paraisten viiden kunnan, Kouvolan kuuden kunnan, Hämeenlinnan kuuden kunnan ja Salon kymmenen kunnan kuntaliitos vuonna 2009 sekä Oulun viiden kunnan kuntaliitos vuonna 2013. Vaikka nuo suuret kuntafuusiot olivat vain kuusi (6) prosenttia kaikista liitoksista, niiden vaikutus kuntamäärän vähenemiseen oli kuitenkin kaksikymmentä (20) prosenttia.

Jos kuntaliitoksia tarkastellaan asukaslukujen lisäyksillä, nousevat yksittäiset kahden ja kolmen kunnan liitokset suurimpien kuntaliitosten joukkoon. Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden yhdistyminen vuonna 2009 merkitsi yli 40 000 asukkaan lisäystä uuteen Jyväskylään ja Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistyminen vuonna 2006 yli 20 000 asukkaan lisäystä uuteen Rovaniemeen. Muut yli 20 000 asukkaan lisäykset tulivat Kouvolan, Salon ja Oulun monikuntaliitoksissa.

Jos suuria toteutuneita kuntaliitoksia oli vuosina 2000–2013 vain vähän, niin vähän oli myös kariutuneita suuria kuntaliitoshankkeita. Ennen Paras-uudistuksen aikaa vuonna 2004 niin kutsutun Saimaan kaupungin eli Lappeenrannan, Imatran ja Joutsenon kuntajakoselvitys oli merkittävin yksittäinen kariutunut hanke. Paras-uudistuksen aikaisista suurista kariutuneista kuntajakoselvityksistä nousivat esille Lahden seudun yhdeksän kunnan ja Kemi-Tornio -alueen viiden kunnan selvitykset sekä Helsingin ja Vantaan selvityksen kariutuminen jo esiselvitysvaiheessa.

Yhteenvetona suurista kuntaliitoksista voidaan todeta, että niitä on ollut 2000-luvulla laskutavasta riippuen vain joitakin yksittäisiä. Sen vuoksi niistä ei ole vielä saatu niin paljon kokemuksia kuin olisi ollut toivottavaa ajatellen käynnissä olevaa kuntarakenneuudistusta, jossa tavoitteena on nimellisesti suurten kuntaliitosten aikaansaaminen. Tämä puute korottaa laatuvaatimuksia suurille kuntajakoselvityksille ja aivan erityisesti suurten kuntaliitosten yhdistymisen valmisteluille ja toteutuksille.

Kuvio 2. Kuntaliitosten suuruus vuosina 2000–2013.



Kahden (2) kunnan yhdistymiset	60 (-60)	Kaksikuntaliitokset
Kolmen (3) kunnan yhdistymiset	15 (-30)	Pienet monikuntaliitokset
Neljän (4) kunnan yhdistymiset	5 (-15)	
Viiden (5) kunnan yhdistymiset	2 (-8)	Suuret monikuntaliitokset
Kuuden (6) kunnan yhdistymiset	2 (-10)	
Kymmenen (10) kunnan yhdistymiset	1 (-9)	
		Yht. -132 kuntaa

3 Kuntajakolakien tarjoama toimintakehikko

Jos kuntajakolainsäädäntöä tarkastellaan vain kolmen tai neljän vuoden ajanjaksoissa, lainsäädäntö näyttäisi tarjoavan kuntaliitosprosesseille hyvin staattisen kehikon. Kun tarkastelun aikajänne ulotetaan vuodesta 2000 vuoteen 2013 saakka, niin kuntajakolakien tarjoama kehikko näyttäytyy monimuotoisempana ja sillä voidaan tunnistaa olevan konkreettisia vaikutuksia kuntaliitosprosesseihin (kuvio 3).

Vuodet 2000–2013 voidaan jakaa neljään jaksoon sen mukaan, mihin seikkoihin kuntajakolainsäädännöllä haluttiin vaikuttaa. Ensimmäinen jakso ulottuu vuodesta 2000 vuoteen 2006 eli kunta- ja palvelurakennemuutostukseen (=Paras) saakka. Tuota jaksoa voidaan nimittää yksittäisten pienten kuntien kuntaliitoksiin kannustamisen kaudeksi.

Toiseksi jaksoksi voidaan erottaa kunta- ja palvelurakennemuutostuksen kolme ensimmäistä vuotta, eli vuodet 2007–2009. Valtion yhdistymisavustusten painopiste siirrettiin Paras-uudistuksessa pienten kuntien liitosten tukemisesta yli 20 000 asukkaan suuristen kuntien muodostamiseen. Tuota jaksoa voidaan nimittää Paras-uudistuksen kuntaliitospäiväkaudeksi. Toki tuona aikana perustettiin myös yhteistoiminta-alueita, mutta toiminnan painopiste oli kuitenkin kuntaliitosten selvittämisessä vuonna 2007, kuntaliitosten valmistelussa vuonna 2008 ja kuntaliitosten toteuttamisessa vuonna 2009.

Kuntajakolain kokonaisuudistus tehtiin vuonna 2009 ja se tuli voimaan vuoden 2010 alusta. Uudistuksen muutokset liittyivät ennen muuta kuntajakoselvitysten tekemisen sekä liitosten valmistelun ja toteutuksen selkiyttämiseen. Kaksitasoisesta päätöksentekomallista siirryttiin yksitasoiseen päätöksentekoon. Kuntien yhdistymissopimuksille määriteltiin minimisältö ja sopimus astui voimaan heti siinä vaiheessa, kun valtuustot hyväksyivät sen. Tämä helpotti osaltaan kuntien välisten luottamuksellisten suhteiden säilymistä, kun toimintasäännöt olivat selkeät. Vuosien 2010–2013 välistä jaksoa voidaan kutsua kuntajakolain selkiyttämisen kaudeksi.

Kataisen hallituksen kuntarakennemuutostus konkretisoitui kuntarakennelain (478/2013) hyväksymiseen kesällä 2013. Suurimmat lakimuutokset liittyivät kuntien selvitysvelvollisuuden ja kuntajakoselvityksen minimisäätöjen säätämiseen, yhdistymissopimuksen sisältövaatimusten täydentämiseen, yhdistymisavustusten uusiin määräytymisperusteisiin, yhdistymisavustusten kohdentamiseen, valtioneuvoston toimivallan lisäämiseen talouden kriisikuntien kuntaliitoksissa. Tätä vuoden 2013 kesän ja vuoden 2015 lopun välistä jaksoa voidaan kutsua kuntarakennelain mukaisen kuntauudistuksen kaudeksi. Jakso voi kestää pidempäänkin, jos kevään 2015 vaalien jälkeinen hallitus jatkaa vuoden 2013 kuntarakennelain mukaista uudistusta.

Kuvio 3. Kuntajakolakien toimintakehikko 2000-luvun kuntaliitoksille.

12.	Valtioneuvostolla ei toimivaltaa pakottaa kuntaa liitokseen										Toimivalta "talouden kriisikuntiin"					
11.	Henkilöstölle yleensä sopimukseen 5 v:n suoja					Henkilöstölle lakiin kirjattu 5 vuoden irtisanomissuoja										
10.	VOS-menetysten 5 v:n kompensatio: 100/80/60/40/20 %					5 v:n täyskompensatio: 5x100%					V. 2015-19					
9.	Yhdistymisavustuksen kohdentamista ei ohjata ^α										Kohdentamista ohjataan					
8.	Yhd.avustukset suht. suurimmat pienille liitoksille					Yli 20 000 as. kunnille v. 2008-09					As.määrän ja kuntamäärän perusteella					
7.	Yhdistymissopimus voimaan valtioneuvoston päätöksen jälkeen										Voimaan heti valtuustojen päätöksistä					
6.	Yhdistymissopimuksella 5 vuoden määräaika					Yhdistymissopimuksella 3 vuoden määräaika										
5.	Yhd.sopimukselle ei erityisiä vaatimuksia			Liitteeksi palv.rak.suunnitelma			9 vaatimusta			11 vaatimusta						
4.	Yhdistymisselvitykselle ei erityisiä vaatimuksia										6 vaatimusta					
3.	Yhdistymisselvityksen käynnistäminen kuntien omassa harkinnassa										Kunnilla selvitysvuolisuus					
2.	Kuntien yhteinen maaraja välttämätön										Yhteinen maaraja ei aina välttämätön					
1.	Kaksitasoinen päätöksenteko (kuntataso ja ministeriön "kenttäkierros")										Yksitasoinen päätöksenteko					
	Vuoden 1997 kuntajakolaki ja sen pohjalle tehdyt korjaukset ja lisäykset vuosina 2001-05						Vuoden 2007 Paras-laki			Vuoden 2009 uusi kuntajakolaki			Vuoden 2013 kuntarakennelaki			
	2000 vuosi	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015

^α Poikkeuksena investointi ja kehittämishankkeiden tuki (2003-2007)

4 Kuntaliitosprosessin seitsemän työvaihetta

Kuntaliitosprosessi on pitkä, monen vuoden mittainen työrypeama, jossa kaikilla sen työvaiheilla on oma vaikutuksensa lopputulokseen (kuvio 4). Jokainen prosessi on omanlaisensa ja siksi se on työstettävä paikallisten olosuhteiden mukaisesti.

Onnistunut tunnusteluvaihe on välttämätön, jotta prosessi voi edetä. Tunnusteluvaihe saattaa kestää muutamasta viikosta jopa useisiin vuosiin, joskus jopa vuosikymmeniin. Tunnusteluissa olisi löydettävä kuntien välille yhteinen näkemys selvitystyön käynnistämisen tarpeellisuudesta.

Esiselvityksen tekeminen on hyödyllistä silloin, jos kynnys varsinaisen kuntajakoselvityksen tekemiselle näyttää olevan liian korkea. Se voi olla tarpeen myös silloin, jos kuntien toiminnallinen suuntautuminen vaatii täsmentämistä oikeiden kuntakumppaneiden löytämiseksi.

Varsinaisen kuntajakoselvityksen tekeminen on aina välttämätön työvaihe. Selvityksen sisältö ja laajuus vaihtelee tapauskohtaisesti. Suurimmissa selvityksissä aikaa saattaa kuluu lähes vuosi, pienimmissä voi riittää aivan hyvin neljäkin kuukautta. Kuntajakoselvitys tehdään tavallisesti kuntien omana hankkeena ja avustavan kuntajakoselvittäjän toimesta. Ministeriön erityisiä selvityksiä on alettu tehdä 2000-luvulla. Ensimmäinen niistä oli Raahen ja Pattijoen selvitys vuonna 2000. Vuoden 2013 kevään ja kesän aikana on käynnistetty kaksi erityistä selvitystä: Joensuun viiden kunnan ja Jyväskylän yhdeksän kunnan selvitykset.

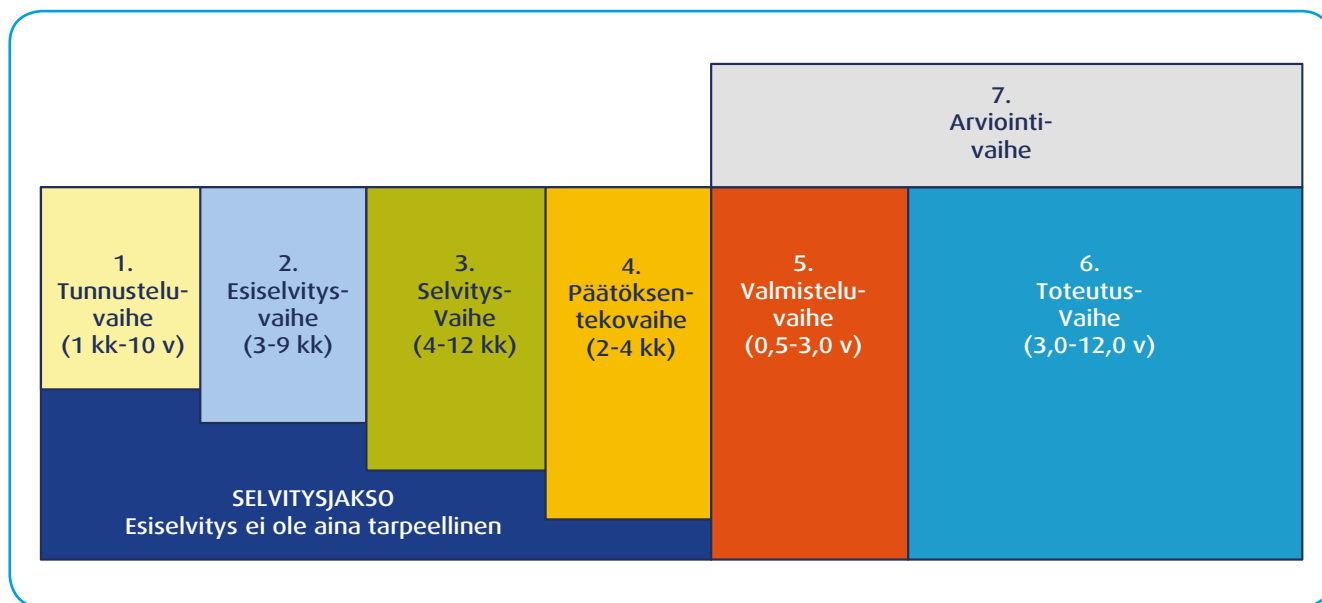
Päätöksentekovaihe vie kunnissa aikaa kahdesta neljään kuukauteen. Kuntajakoselvityksestä ja yhdistymissopimuksesta tulee järjestää keskustelutilaisuuksia. Lisäksi kuntarakennelain mukaan kunnanhallituksen on varattava kuntalaisille tilaisuus tehdä huomautuksia yhdistymisesityksestä 30 päivän ajan.

Jos kuntien valtuustot hyväksyvät kuntien yhdistymisen, käynnistetään välittömästi kuntaliitoksen valmistelut. Valmisteluihin jää aikaa yleensä yli puoli vuotta, mutta useimmiten alle puolitoista vuotta. Valmisteluvaihe on osoittautunut hyvin haastavaksi ennen muuta siksi, että sille on tyypillistä valmisteltavien asioiden paljous ja sen vuoksi kiireinen aikataulu.

Kuntaliitoksen toteutusvaiheen merkitystä on alettu korostaa viime vuosina, vaikka vanhastaan on jo tiedetty, että kuntaliitoksissakin toteutus ratkaisee. Kuntaliitoksen toteuttamisen tavoitteet voi kohdistaa neljään ajankohtaan eli yhdistymisen kolmeen ensimmäiseen päivään, kolmeen ensimmäiseen kuukauteen, kolmeen ensimmäiseen vuoteen ja kolmeen ensimmäiseen valtuustokauteen.

Kuntaliitoksen hyvän valmistelun ja toteutuksen varmistamiseksi on ryhdytty käyttämään apuna reaaliajassa tapahtuvaa arviointia ja seurantaa. Arviointivaiheeseen palataan vielä erikseen tässä raportissa.

Kuvio 4. Kuntaliitosprosessin vaiheet.



5 Kuntaliitosten keskinäiset erot

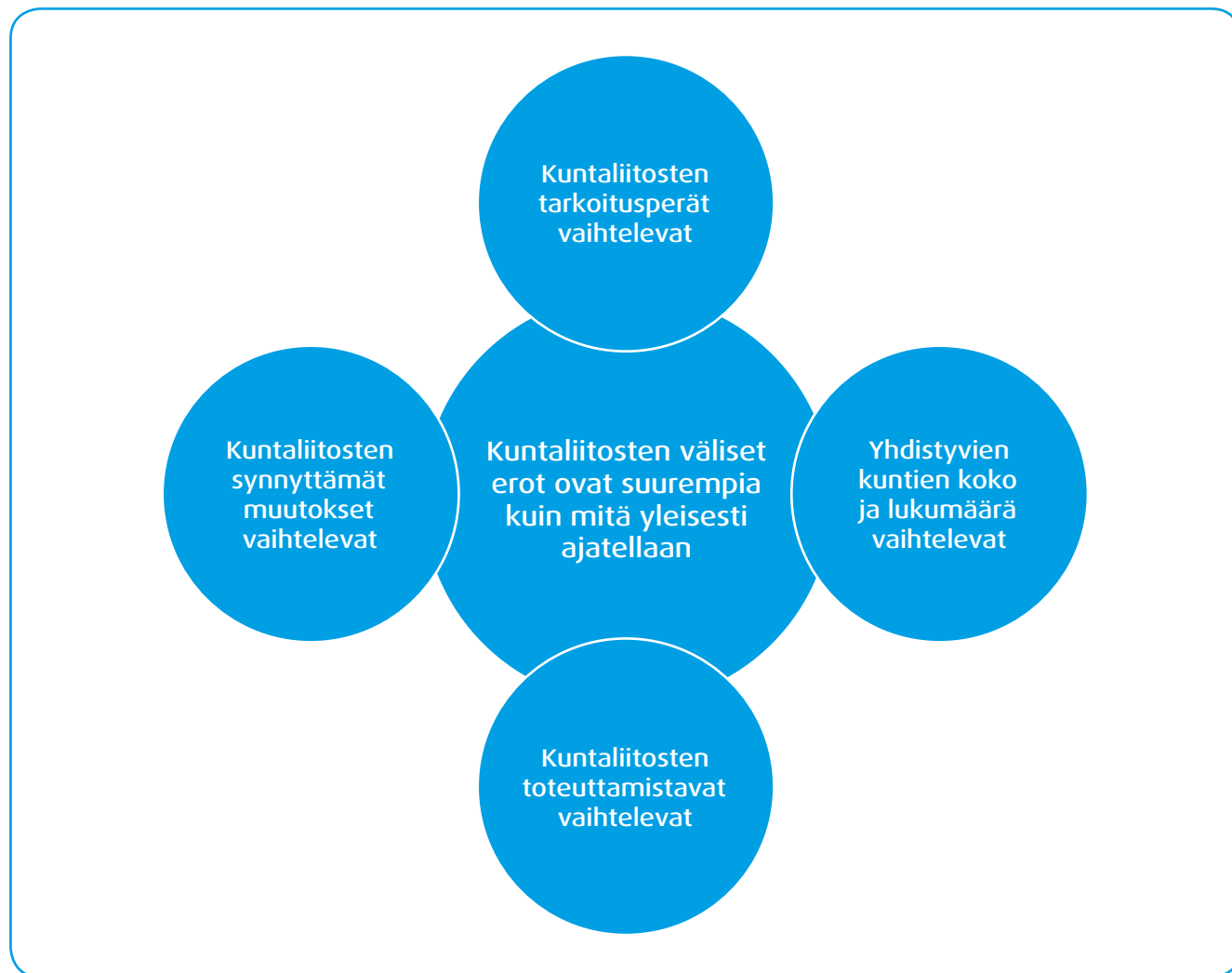
Kuntaliitoksista puhuttaessa ei täysin tunnisteta sitä, kuinka erilaisia kuntaliitokset ovat keskenään (kuvio 5). Jo kuntaliitoksen tarkoitusperät voivat vaihdella merkittävästi. Liittyvälle kunnalle kuntaliitos saattaa merkitä pakonomaista ratkaisua pitkään vaivanneisiin talousvaikeuksiin, kun taas vastaanottavalle kunnalle se voi merkitä lähinnä lojaalisuuden osoittamista ahdinkoon joutuneelle naapurille. Joskus taas se saattaa merkitä vastaanottavalle kunnalle kymmeniä vuosia kestäneen kiistelyn ”voittamista” ja yhdeksi kunnaksi sulautumista.

Kuntaliitoksessa voi olla kyse pienimmillään kahden pienkunnan yhdistymisestä ja suurimmillaan maakuntakeskukseen ympärille rakentuneen kaupunkiseudun yhdistymisestä yhdeksi kunnaksi. Kuntien yhdistymiset voivat toteutua myös ajallisena ketjuna, jolloin yhdellä kertaa liittyvien kuntien määrä on vain kaksi tai korkeintaan kolme, mutta liitoksia tehdään saman kunnan toimesta useampia. Esimerkiksi Kuopio on toteuttanut 2000-luvulla jo kolme kuntaliitosta ja neljäs – Kuopion ja Maaningan kuntaliitos – toteutuu vuonna 2015.

Kuntaliitoksen toteuttamistavoissa on erilaisia mahdollisuuksia. Tavallisesti suurin kunta jää olemaan ja muut kunnat yhdistyvät siihen. Myös sellainen käytäntö on yleinen, että kaikki kunnat lakkaavat ja perustetaan kokonaan uusi kunta. Kuntaliitos voidaan toteuttaa mekaanisena rutiiniliitoksena tai strategisena kehittäväenä yhdistymisenä. Rutiiniliitoksessa pienempi kunta liitetään suurempaan kuntaan siten, että pieni kunta sulautetaan osaksi suuremman kunnan hallintoa ja toimintaa. Sen sijaan strategisessa yhdistymisessä pyritään uutta kuntakokonaisuutta kehittämään siten, että se olisi enemmän kuin vain osiensa mekaaninen summa.

Kuntaliitoksen toteutuksella on usein ratkaiseva merkitys sille, miten kunta kehittyy liitoksen jälkeen. Kuntien yhdistymisen tavoitteilla on luonnollisesti konkreettinen kytkeä liitoksen toteutukseen. Jo tavoitteista nähdään, tavoitellaanko suuria muutoksia vai onko tarkoitus alun perinkin vain sulauttaa pienempi kunta suurempaan. Yhdistymisen tavoitteet on voitu asettaa korkealle, mutta se ei vielä varmista kunnianhimoista toteutusta. Kuntaliitoksen toteutusvaihe vaatii yleensä enemmän työtä ja osaamista kuin mihin on ennalta varauduttu.

Kuvio 5. Kuntaliitosten välisten erojen tarkastelu.



6 Kuntaliitoksen valmistelu ja toteutus korostuvat

Kuntaliitoksen valmistelulla ja toteutuksella on merkittävä vaikutus siihen, miten uusi kunta alkaa toimia liitoksen jälkeen ja mitä yhdistymisen hyötyjä saadaan aikaan ja mitä yhdistymisen haittoja pystytään eliminoimaan. Kuntaliitokset mielletään operaatioiksi, joista seuraa monia automaattisia hyötyvaikutuksia ja myös monia automaattisia haittavaikutuksia. Tutkimustulokset ja käytännön kokemukset antavat kuitenkin näyttöä siitä, että kuntaliitosten automaattiset vaikutukset ovat pienempiä kuin mitä yleisesti oletetaan (kuvio 6). Havaintoa tukee osaltaan kuntaliitosten erilaisuus, jonka vuoksi niiden yhteiset automaattivaikutuksetkaan eivät voi olla kovin merkittäviä. Väittämät kuntaliitosten suurista automaattivaikutuksista ovat kuitenkin ymmärrettäviä, koska kuntaliitokset herättävät usein voimakkaita tunteita. Kuntaliitoksen kannattajilla on yleensä taipumus ylikorostaa kuntaliitoksen automaattisia hyötyvaikutuksia ja kuntaliitoksen vastustajilla on vastaavasti taipumus ylikorostaa kuntaliitoksen automaattisia haittavaikutuksia.

Kun kuntaliitoksen toteutusta valmistellaan, joskus ensimmäistä kertaa kunnan historiassa, vastaan saattaa tulla

yllättäviä haasteita ja ongelmia. Ongelmakohtat ovat usein sellaisia, joita ei vielä selvitysvaiheessa ole osattu ennakoida. Valmistelun haasteeksi saattaa muodostua esimerkiksi yhteisesti hyväksytyjen tavoitteiden yhteensovittamisen ristiriidat. Kuntaliitoksen valmistelussa ja toteutuksessa kohdataan tilanteita, joissa voidaan joutua tekemään sellaisia valintoja, jotka heikentävät kuntaliitosapuolien keskinäistä luottamusta.

Kuntaliitoksen valmistelu ja toteutus on muutoksen tekijöille yleensä kiireinen ja raskas työprosessi. Sen vuoksi on inhimillistä, että ote voi alkaa matkan varrella herpaantua ja toteutuksen taso laskea. On tärkeää, että kuntaliitoksen valmistelu ja toteutus resursoidaan niin hyvin, että liitoksen tarjoamat mahdollisuudet kyetään käyttämään oikea-aikaisesti hyväksi.

Kuntaliitoksen toteutuksen kestoajalla on vaikutusta siihen, millaisia kokonaistuloksia liitoksen avulla voidaan saada aikaan. Kuntaliitoksen toteutusvaihe tulee nähdä pidempänä työrupeamana kuin vain yhdistymissopimuksen kolmen vuoden jaksona. Jos strategisen kuntaliitoksen toteutuksen aikajänne kyetään ulottamaan kolmen valtuustokauden päähän, kohennettaisiin oleellisesti kuntaliitoksen mahdollisuuksia saavuttaa asetetut tavoitteet.

Kuvio 6. Kuntaliitosten valmistelun ja toteutuksen vaikutuksia.



7 Kuntaliitosten tulosten mittaamishaasteita

Kuntaliitosten tulosten mittaamiseen liittyy joukko sellaisia haasteita, jotka vaikeuttavat luotettavien johtopäätösten tekemistä – myös tutkimuksen keinoin. Tulosten arvioiminen ei ole helppoa muun muassa sen vuoksi, että monet seikat kuntaliitoksessa ovat sidoksissa aikaan, paikkaan ja muutoksen suuruuteen (kuvio 8).

Kuntaliitoksen ajankohta vaikuttaa tuloksiin. Kuntaliitokset ovat olleet tavoitteiltaan ja toteutuksiltaan erilaisia eri vuosikymmenillä. Kuntien toimintaympäristössä on tapahtunut monia muutoksia ja toiminnan suunta on kehittynyt viime vuosina entistä strategisempaan suuntaan. Myös sillä on merkitystä, millaiset taloudelliset suhdanteet ovat vallinneet kuntaliitoksen toteutusajankohtana.

Kuntaliitokset ovat tuottaneet hyvin erikokoisia muutoksia. Kuntaliitoksessa voi olla eri määrä kuntia, mikä vaikuttaa muutoksen suuruuteen. Kuntien lukumäärän ohella merkittäviä tekijöitä muutosten suuruutta arvioitaessa ovat esimerkiksi kuntien pinta-alat ja asukasluvut. Näiden lisäksi vaihtelevuutta lisäävät muut muutokset, kuten johtamisjärjestelmän tai palveluprosessien uudistaminen.

Kuntaliitoksen yhteydessä puhutaan niin sanotusta kehittämispotentiaalista, jolla tarkoitetaan liitoksen tarjoamia kehittämismahdollisuuksia. Kehittämispotentiaalin määrä

ei ole suinkaan vakio, vaan se vaihtelee tapauskohtaisesti. Esimerkiksi reikäleipäliitoksissa on nähty olevan tavallista enemmän kehittämispotentiaalia. Haastavampaa kehittämispotentiaalin löytäminen ja käyttäminen on pitkien etäisyyksien kunnissa.

Kuntaliitoksen toteuttamistavalla on suuri merkitys siihen, millaisia tuloksia liitoksella on mahdollista saada aikaan. Aikaisemmin on ajateltu, että kuntaliitos tuottaa tietyn määrän hyötyjä ja haittoja. Näihin tekijöihin vaikuttaa kuitenkin merkittävästi se, millä tavalla liitos on toteutettu.

Kuntien yhdistymisen tuloksia voidaan tarkastella eri aikoina. Osa kuntaliitoksen vaikutuksista voidaan havaita melko pian, ensimmäisen ja toisen vuoden aikana liitoksen jälkeen. Erityisesti kuntaliitoksen haitat näkyvät kuntaliitoksen alussa. Monet kuntaliitosten tuottamat hyödyt ovat nähtävissä vasta vuosien kuluttua liitoksesta. Kuntaliitosten hyötyjä ja haittoja tulisikin tutkia eri ajankohtina.

Erittäin oleellinen ja haastava tehtävä on erottaa kuntaliitoksen vaikutukset ja muiden tekijöiden vaikutukset toisistaan. Kuntaliitoksen jälkeen on tavattoman vaikea arvioida sitä, miten asiat olisivat kehittyneet siinä tapauksessa, jos tuota liitosta ei olisikaan toteutettu.

Kuvio 7. Kuntaliitoksen vaikutusten arvioimisen haasteita.

Kuntaliitoksen vaikutusten arvioimisen haasteita	
1. Milloin kuntaliitos on tapahtunut?	Kuntien toimintaympäristöt ja kuntaliitokset ovat muuttuneet 2000-luvun aikana ja sen vuoksi kuntaliitoksen ajankohdalla on merkitystä.
2. Kuinka suuresta muutoksesta on ollut kysymys?	Kahden pienen kunnan liitos synnyttää yleensä vain pienen muutoksen. Vastaavasti suuren kaupunkiseudun strateginen monikuntaliitos synnyttää tavallista suuremman muutoksen.
3. Kuinka paljon kuntaliitosalueella on ollut kehittämispotentiaalia?	Tapauskohtaisesti voi olla suuria eroja siinä kehittämisspotentiaalin määrässä, joka on mahdollista vapauttaa kuntaliitoksella.
4. Millä tavoin kuntaliitos on toteutettu?	Toteutuksella on keskeinen merkitys. Vanhastaan on lähdetty liiaksi siitä oletuksesta, että kuntaliitoksen edut ja haitat ovat pitkälle automaattisia.
5. Kuinka pitkällä ajanjaksolla kuntaliitoksen vaikutuksia tarkastellaan?	Vaikutusten tarkastelun ajanjakso voi vaihdella muutamasta kuukaudesta kymmeneen vuosiin. On syytä tunnistaa kuntaliitoksen vaikutusten riippuvuus ajasta.
6. Mitkä vaikutukset ovat syntyneet kuntaliitoksesta, mitkä taas muista tekijöistä?	Vaikutusten vertailuja vaikeuttaa se, että vertailupohja katoaa. Kuntaliitoksen jälkeen on haasteellista yrittää arvioida sitä, millainen tilanne olisi, jos kunnat olisivat jatkaneet erillään.

8 Reaaliaikaiset arvioinnit avuksi

Reaaliaikainen arviointi kuntaliitosprosessissa merkitsee jatkuvaa kuntaliitoksen valmistelun ja toteutuksen havainnointia ja seurantaa. Se on hyvä apuväline siksi, että sen avulla on mahdollista saada yksittäisen kuntaliitoksen valmisteluun ja toteutukseen liittyvää hyödyllistä tietoa. Näin ollen reaaliaikaiset arvioinnit täydentävät oivallisella tavalla kuntaliitostutkimuksista saatua yleisempää tietoa (kuvio 7).

Reaaliaikaisten arviointien avulla on mahdollista seurata konkreettisen tekemisen lisäksi myös kuntaliitoksen valmistelu- ja toteutusilmapiirissä tapahtuvia muutoksia. Ilmapiirotekijöillä on usein hyvin keskeinen vaikutus siihen, kuinka sujuvasti valmistelu- ja toteutusprosessi etenee.

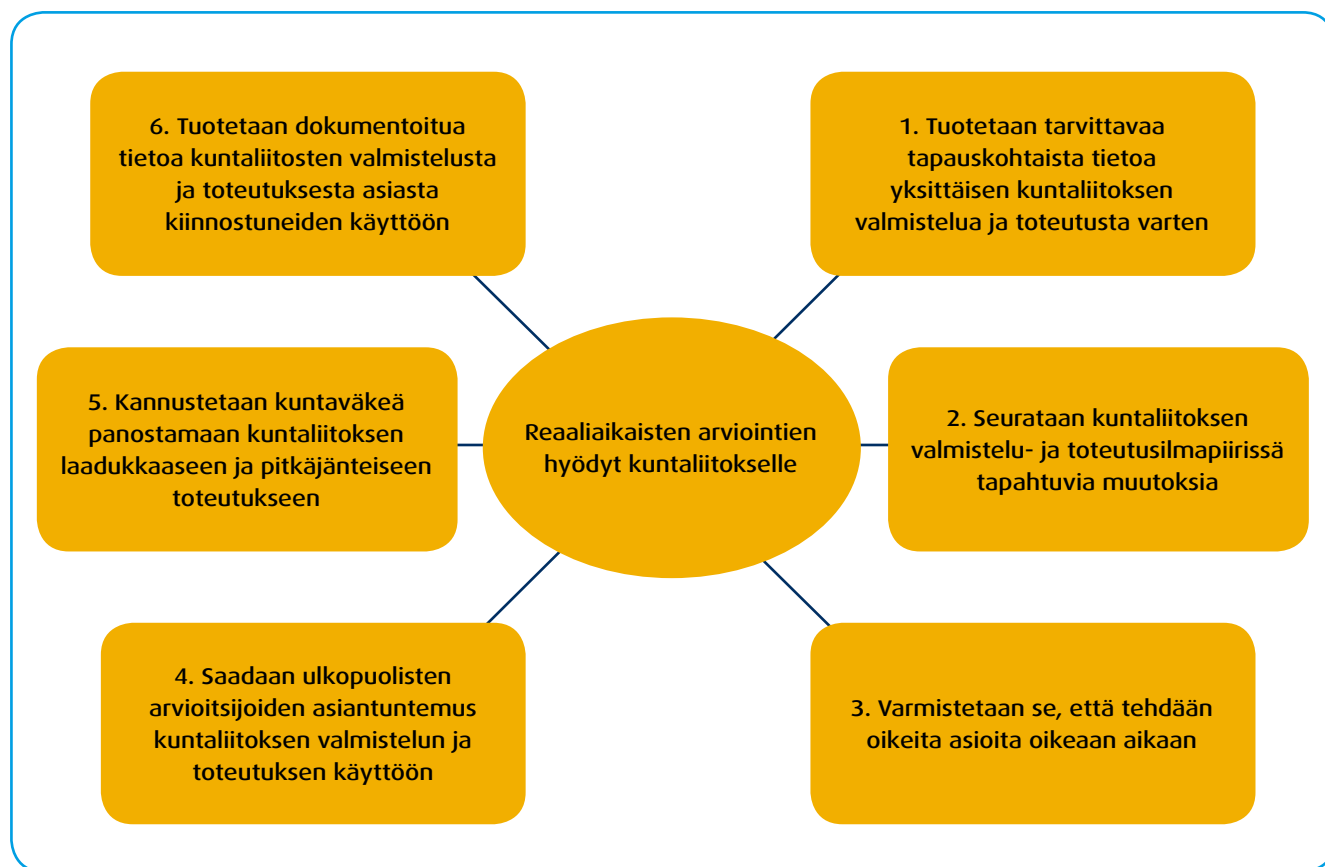
Uuden kunnan valmistelulle on tyypillistä kova kiire. Reaaliaikainen arviointi auttaa omalta osaltaan toiminnan ajoittamisessa siten, että kyetään paremmin tekemään oikeita asioita oikeaan aikaan. Näin pystytään myös paremmin seuraamaan sitä, miten aikataulusuunnitelma pitää ja miten sitä täytyy tarkentaa.

Reaaliaikaiset arvioinnit olisi hyvä teettää ulkopuolisten asiantuntijoiden toimesta, jolloin varmistetaan arvioitsijoiden riippumattomuus. Tällöin myös nämä ulkopuoliset arvioitsijat tuovat omaa asiantuntemustaan kuntaliitoksen valmistelun ja toteutuksen käyttöön.

Reaaliaikaiset arvioinnit kannustavat kuntaväkeä panostamaan kuntaliitoksen laadukkaaseen ja pitkäjänteiseen toteutukseen. Toisin sanoen valmistelun ja toteutuksen ”rima” ei ala laskea niin helposti silloin, kun reaaliaikainen arviointi konkretisoi määrääjain, millä tasolla valmistelussa ja toteutuksessa ollaan etenemässä.

Reaaliaikaiset arvioinnit tuottavat hyödyllistä dokumentoitua tietoa kuntaliitosten valmistelusta ja toteutuksesta muiden asiasta kiinnostuneiden käyttöön. Arviointimenettelyn yleistymisen myötä tietämys kuntaliitosten valmistelusta ja toteuttamisesta tulisi varmuudella lisääntymään. Esimerkiksi vuoden 2013 alusta toteutettua Oulun seudun viiden kunnan kuntaliitosta on arvioitu ulkopuolisten asiantuntijoiden toimesta valmisteluvaiheen alusta saakka – noin puolen vuoden välein – ja arvioinnit jatkuvat myös toteutusvaiheessa.

Kuvio 8. Perusteluja reaaliaikaisten arviointien käytölle.



9 Kuntaliitosprosessien kehittämiskohteita

Toteutuneita 2000-luvun kuntaliitosprosesseja on hyödyllistä tarkastella myös kehittämisen näkökulmasta (kuvio 9). Ensimmäiseksi selkeäksi kehittämiskohteeksi voidaan nimetä tiedonhankinnan tehostaminen. Erityisesti kuntaliitosten selvitysvaiheessa tarvitaan paljon tietoa monista muuttujista, muun muassa toimintaympäristön muutosten ennakoiteja. Tämän työvaiheen helpottamiseksi ja tiedon lisäämiseksi olisi hyödyllistä ottaa käyttöön valtakunnallinen tietopankki. Tietoa on saatavilla, mutta sitä on etsittävä useista eri lähteistä. Tietojen kokoaminen tietopankkiin helpottaisi erityisesti kuntajakoselvittäjien työtä.

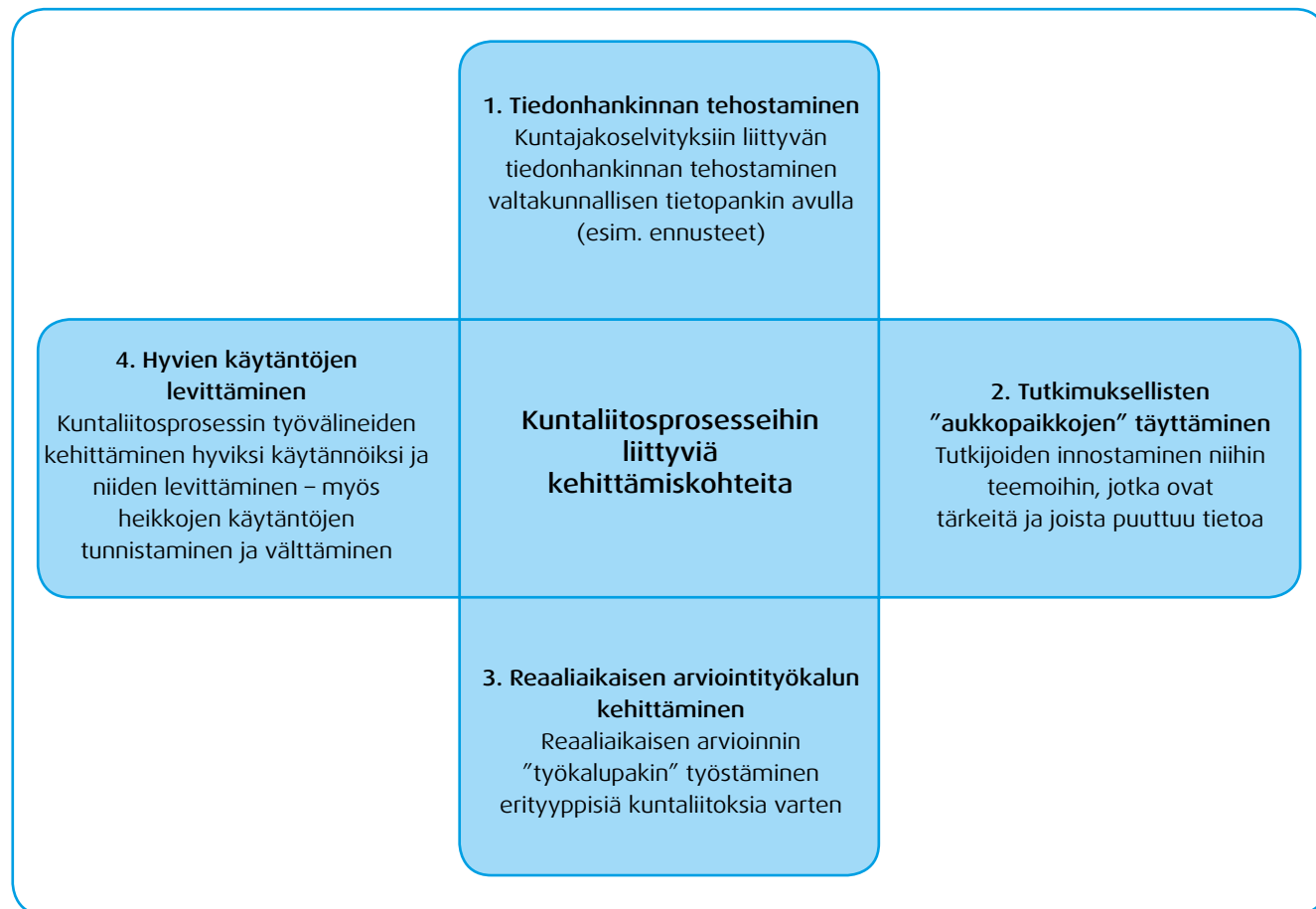
Toiseksi kehittämiskohteeksi voidaan kirjata tutkimuslisten aukkojen täyttäminen. Tällä hetkellä on vielä monia sellaisia tutkimusaiheita, joista puuttuu tarpeellista tutkimuksellista tietoa. Esimerkiksi tällainen teema on kuntaliitoksen ja elinkeinoelämän väliset kytkennät. Tämä aihe korostuu usein kuntajakoselvityksissä, mutta kuntaliitostutkimuksissa tähän aihepiiriin ei ole juurikaan paneuduttu.

Kolmantena kehittämiskohteena on reaaliaikaisen arvioinnin työvälineiden kehittäminen. Reaaliaikaisesta kuntaliitosten valmistelun ja toteutuksen arvioinnista on saatu viime aikoina niin lupaavia kokemuksia, että sen kehittämiseen kannattaa panostaa aivan erityisesti. Koska kuntafuusiot ovat keskenään hyvin erilaisia, tulisi reaaliaikaisen arvioinnin työvälineitä kehittää nimenomaisesti erityyppisiä kuntaliitoksia varten.

Neljänneksi kehittämiskohteeksi voidaan tunnistaa hyvien käytäntöjen levittäminen. Hyvien käytäntöjen kehittäminen ja levittäminen kuntien keskuudessa on jo käytössä, mutta sitä tulisi entisestään tehostaa. Koska yksittäisellä kuntaliitoksella on aina vahva kytkentä paikkaan, aikaan ja muutoksen luonteeseen ja suuruuteen, niin mistään suorasta kopioinnista siinä ei yleensä voi olla kyse. Hyvien käytäntöjen rinnalla on hyödyllistä tunnistaa entistä tarkemmin myös heikot käytännöt, jotta niitä osattaisiin välttää nykyistä paremmin.

Jokaiseen neljään kehittämiskohteeseen tulisi panostaa vuoden 2014 aikana. Työnjaon kannalta on hyvä, että valtionvarainministeriö jatkaa kuntarakennemuutosten tietopankin sisällön kehittämistä. Yliopistoille, korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille sopii parhaiten kuntaliitoksiin liittyvien tutkimuksellisten aukkojen täyttäminen ja vastaavasti Suomen Kuntaliitolle sopii jatkossakin kuntaliitosprosesseihin liittyvien kiinnostavien, lupaavien ja hyvien käytäntöjen levittäminen sekä heikoista käytännöistä varoittaminen. Kuntaliiton rooliin voisi luontevasti sopia myös osallistuminen reaaliaikaisen arviointityökalun kehittämiseen yhdessä kuntien ja muiden asiasta kiinnostuneiden toimijoiden kanssa.

Kuvio 9. Kuntaliitosprosessien kehittämiskohteita.



Lähteet

Asikainen, Jarmo & Arto Koski (2011). Kuinka teemme onnistuneen kuntaliitoksen?

Valtuutetun käsikirja 2013–2016, s. 162–177. Kunnallisalan kehittämissäätiö. (2012)

Koski, Arto & Olli Hokkanen & Suvi Savolainen. Toteutuneiden kuntaliitosten analyysi. Hyödyt, haitat, toteutus ja aikajänne. Suomen Kuntaliitto. (Julkaistaan toukokuussa 2014)

Koski, Arto & Anni Kyösti & Jaana Halonen & Antti Kuopila. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Suomen Kuntaliitto. (Julkaistaan marraskuussa 2013)

Meklin, Pentti & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) (2012). Parasta Artun mitalla II. Suomen Kuntaliitto, Acta 242.

Pauni, Markus (2012). Kuntien yhdistymiselvitys – edellytykset, organisointi ja prosessi. Suomen Kuntaliitto.



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

Helsinki 10/2013