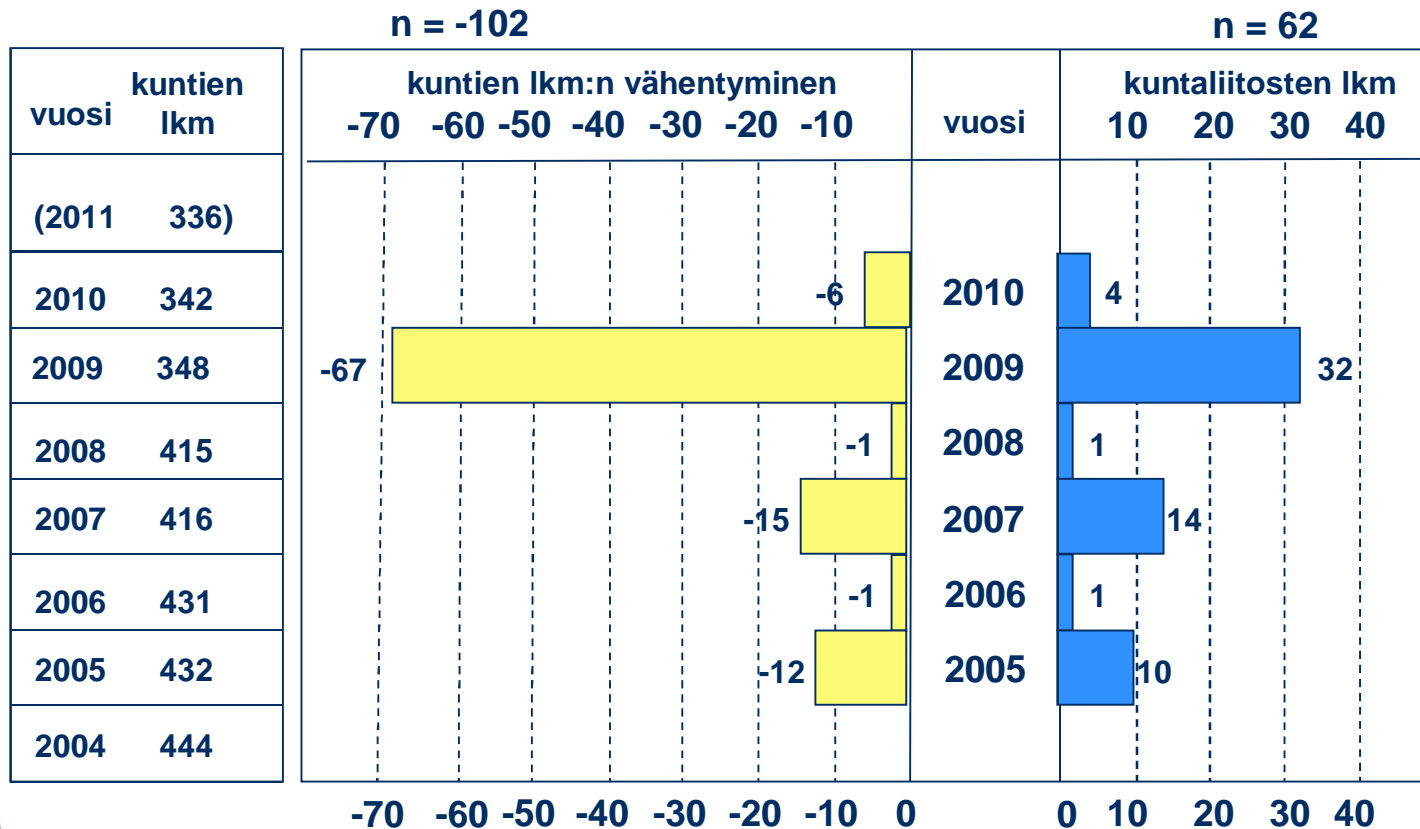


Sadan kunnan vähennys – kuntaliitosten hyödyt ja haitat

Tuoreet tutkimustulokset vuosina 2005-2010 toteutuneista kuntaliitoksista

**Arto Koski & Olli Hokkanen & Suvi Savolainen (2011).
Kuntaliitosten hyödyt, haitat, toteutus ja aikajänne.**

Kuntaliitokset vuosina 2005-2010



Kaksi siteerausta kuntaliitosten vaikutuksista:

Vuodelta 2010:

Kuntaliitosten vaikutusten tutkimisen vaikeus:

1. Kuntaliitos on muuttuva ja dynaaminen käsite, joka määrittyy ajassa ja paikassa.
2. Tulokset vaikutusten analyysistä ovat suoraan riippuvaisia siitä, millä kriteereillä vaikutuksia arvioidaan.
3. On mahdotonta tietää, mikä vaikutus johtuu varsinaisesta uudelleenskaalauksesta ja mikä jostakin ihan muusta.

Airaksinen, Jenni (2010). Alustus Kuntaliitossa 31.8.2010 aiheesta ”Mitä tutkimus kertoo kuntaliitosten vaikutuksista?”



Jenni Airaksinen osuu ytimeen todetessaan, että kuntaliitos on muuttuva ja dynaaminen käsite. Me kuvaamme samalla sanalla eri aikoina, erikokoisia ja eri tavoilla toteutettuja liitoksia, vaikka pitäisi ottaa mallia kansoilta, joilla esimerkiksi lumen erilaisten olomuotojen kuvaamiseen on kymmeniä eri termejä.

Vuodelta 1990:

”Kuntien yhteistyön lisäämispäätöksen tai kuntaliitospäätöksen todelliset vaikutukset riippuvat paljolti niistä yksittäisistä ratkaisuista, joita tämän strategiavalinnan jälkeen tullaan tekemään jokapäiväisessä kunnallispolitiikassa.” s. 71.

Koski, Arto (1990). Rauman kaupunkiseutu vuonna 2000. Turun yliopiston maantieteen laitoksen monisteita no 11.

Kuntaliitosten tutkimisen viisi ongelmaa

- 1. TUTKITTAVIEN ASIOIDEN RAJAAMISEN ONGELMA**
Mitä asioita tutkitaan ja mitä asioita voidaan jättää tutkimuksen ulkopuolelle ilman että kokonaiskuva hämärtyy?
- 2. NÄKÖKULMIEN VALINNAN ONGELMA**
Mistä eri näkökulmista kuntaliitoksen vaikutuksia tarkastellaan? Tutkitaanko asiaa esimerkiksi uuden kunnan näkökulmasta vai vanhojen kuntien näkökulmista? Lähtekö tarkastelu uuden kunnan kaikista asukkaista vai joistakin rajatuista ryhmistä, esim. henkilöstöstä, luottamushenkilöistä tai reuna-alueiden asukkaista?
- 3. ERIMITTAISTEN AIKAJÄNTEIDEN ONGELMA**
Kuntaliitoksen hyöty- ja haittatekijöillä on erilaiset vaikutusajat ja sen vuoksi on tunnistettava se, millä aikajänteellä eri tekijöiden vaikutuksia voidaan tarkastella luotettavasti.
- 4. VERTAILEMISEN ONGELMA**
Vertaileminen on vaikeaa, koska ei voida tarkasti tietää, mitä asioita alueella olisi tapahtunut, jos kuntaliitosta ei olisi toteutettu. Mitä asioita tapahtuu kuntaliitoksen vuoksi ja millainen merkitys kuntaliitoksen toteutuksella ja toisaalta toimintaympäristön muutoksilla?
- 5. YLEISTYSTEN TEKEMISEN ONGELMA**
Kuntaliitokset ovat keskenään hyvin erilaisia. ”Keskiarvotietojen” pohjalta tehtävät päätelmät hukkaavat koko joukkoa koskevaa mielenkiintoista tietoa.

Kuntamäärän väheneminen erikokoisissa kuntaliitoksissa vuosina 2005-2010

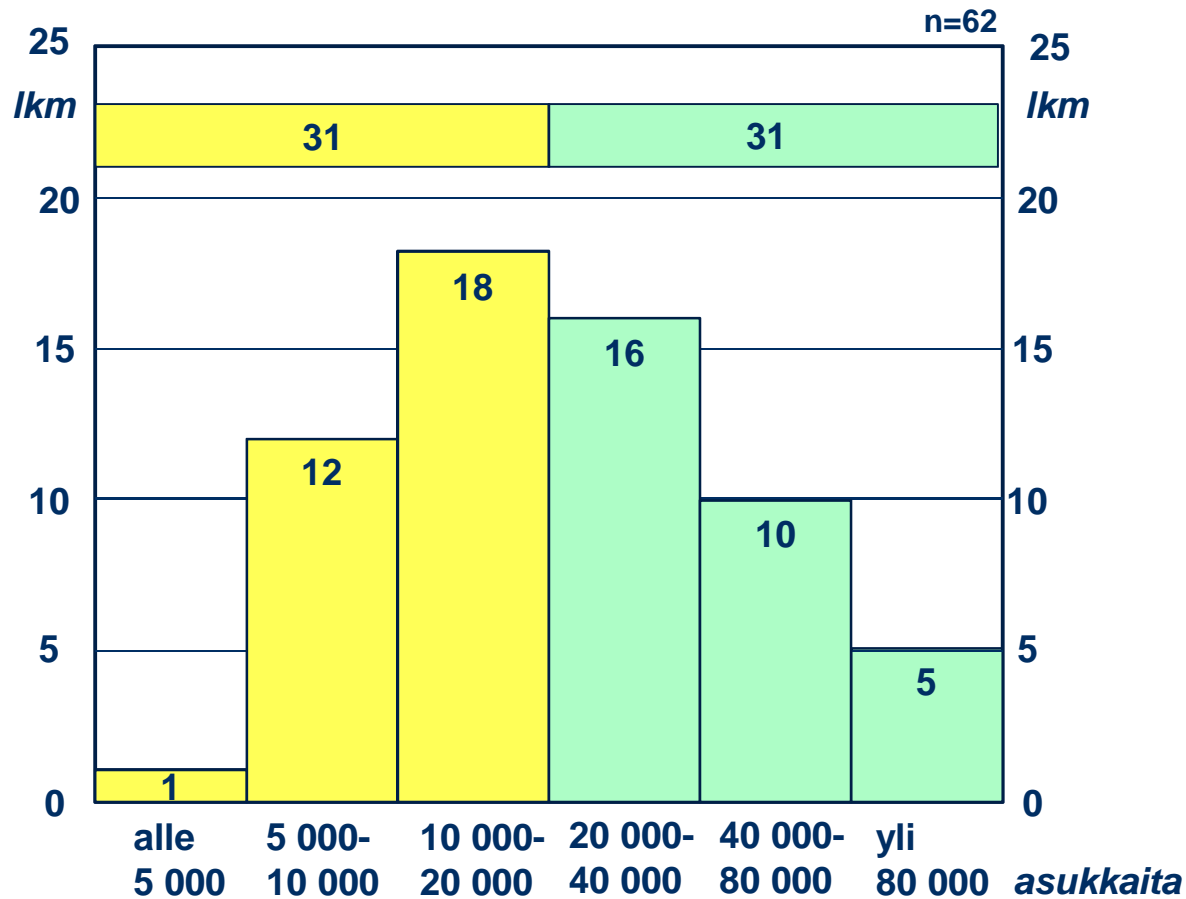
Kuntaliitoksen kuntamäärä	Kuntaliitosten lukumäärä	Kuntien lukumäärä	Kuntamäärän vähennys
2	42	84	- 42
3	11	33	- 22
4	5	20	- 15
5	1	5	- 4
6	2	12	- 10
10	1	10	- 9
Yhteensä	62	164 #	- 102

Mukana on yhdeksän (9) sellaista kuntaa, jotka tekivät vuosina 2005-2010 kaksi kuntaliitosta.

Monikuntaliitoksia oli vain kolmannes, mutta niiden vaikutus kuntamäärän vähenemiseen oli 59 % (- 60).



Vuosien 2005-2010 kuntaliitoksissa syntyneiden kuntien asukasluvut



Peräti puolessa kuntaliitoksista uuden kunnan asukasmäärä on jäänyt alle 20 000 asukkaan eli kuntaliitoksen jälkeenkin on usein tullut tarve yhteistoiminta-alueen perustamiseen.



Kuntaliitosten ryhmittely kuntaliitoskuntien (165) taloudellisen tilanteen perusteella

Muiden kuntien liitokset (21)

Parikkala 05 Pöytyä 05 Ulvila 05 Ii 07 Mynämäki 07 Pälkäne 07	Siikajoki 07 Akaa 07 Vöyri-M 07 Kurikka 09 Eura 09 Huittinen 09	Rusko 09 Kalajoki 10 14	Joutsa 08 Tohmajärvi 05 Kauhava 09 Masku 09 Kemiönsaari 09 Pöytyä 09	Siikalatva 09 6	1
Loimaa 05 Jämsä 07 Kangasala 09 Pieksämäki 07 Rauma 07 Ylöjärvi 07	Vammala 07 Rauma 09 Naantali 09 Lohja 09 Saarijärvi 09 Länsi-Turunmaa 09	Ylöjärvi 09 Loviisa 10 14	Varkaus 05 Kaarina 09 Savonlinna 09 Mänttä-Vilppula 09 Alajärvi 09 Loimaa 09	Sastamala 09 Jämsä 09 8	Salo 09 Äänekoski 07 Raasepori 09 3
Kuopio 05 Seinäjoki 05 Rovaniemi 06 Mikkeli 07 Hämeenlinna 09 Kouvola 09	Lappeenranta 09 Joensuu 09 Seinäjoki 09 Pori 10	 10	Jyväskylä 09 Oulu 09 Lappeenranta 10	 3	Joensuu 05 Kajaani 07 Kokkola 09 3

”Seutu-
keskusten”
liitokset
(25)

Maakunta-
keskusten
liitokset
(16)

Kunnilla ei kertyneitä alijäämiä yli 500 €/asukas (38)

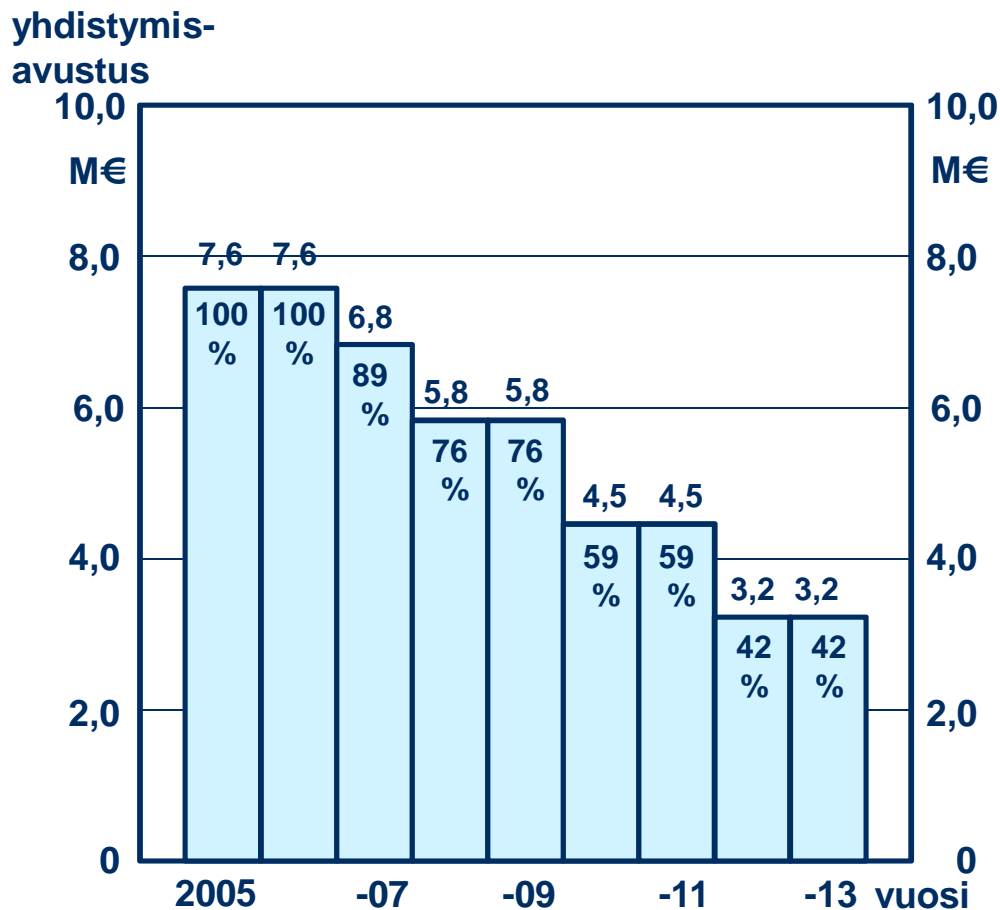
Yhdellä kunnalla kertyneitä alijäämiä yli 500 €/asukas (17)

Kahdella tai useammalla kunnalla kertyneitä alijäämiä yli 500 €/asukas (7)

Lähes 40 % kuntaliitoksista oli sellaisia, joissa oli mukana ainakin yksi vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleva kunta.



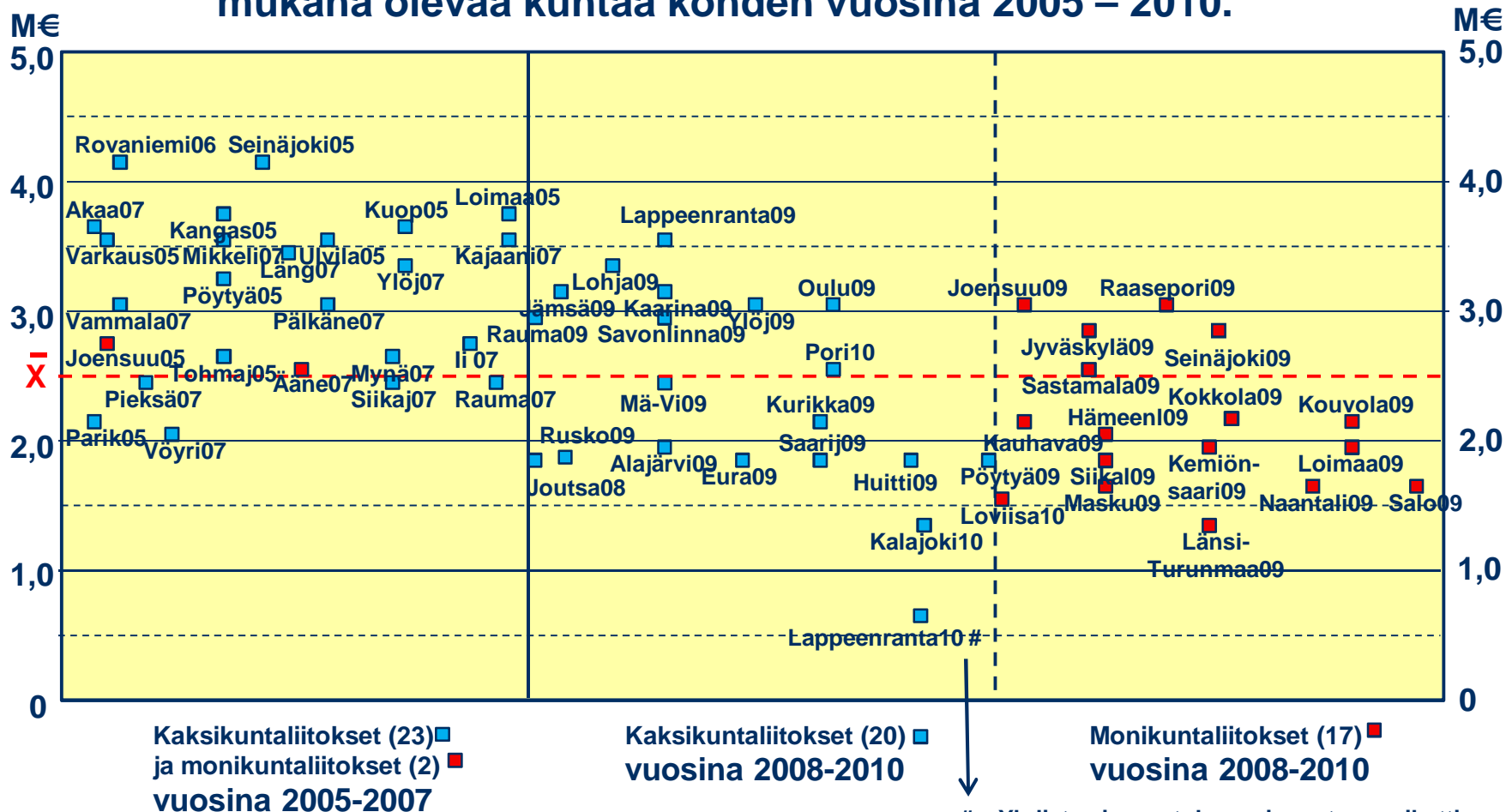
Suurehkon (23 000 as.) ja pienen kunnan (2 200 as.) kuntaliitoksen yhdistymisavustus voimassa olleiden kuntajakolakien mukaan vuosina 2005-2013



Olettamus, että Paras-uudistuksessa (v. 2008-2013) olisi "ostettu" aikaisempaa suuremmilla yhdistymisavustuksilla kuntien myötämielisyys kuntaliitoksiin, ei saa tukea tosiseikoista.



Valtion yhdistymisavustusten määrä kuntaliitoksessa mukana olevaa kuntaa kohden vuosina 2005 – 2010.

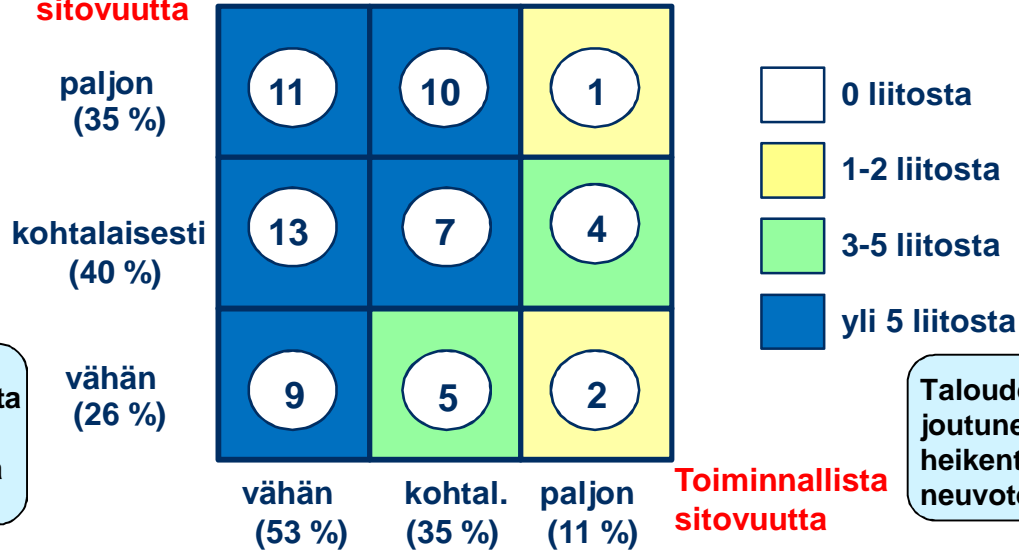


Valtion yhdistymisavustusten kokonaissumma vuosina 2005-2010 oli 409 M€ eli 6,6 M€ kuntaliitosta ja 2,5 M€ yhdistyvää kuntaa kohden.



Vuosien 2005-2010 kuntaliitosten yhdistymissopimusten ryhmittely alueellisen ja toiminnallisen sitovuuden mukaan

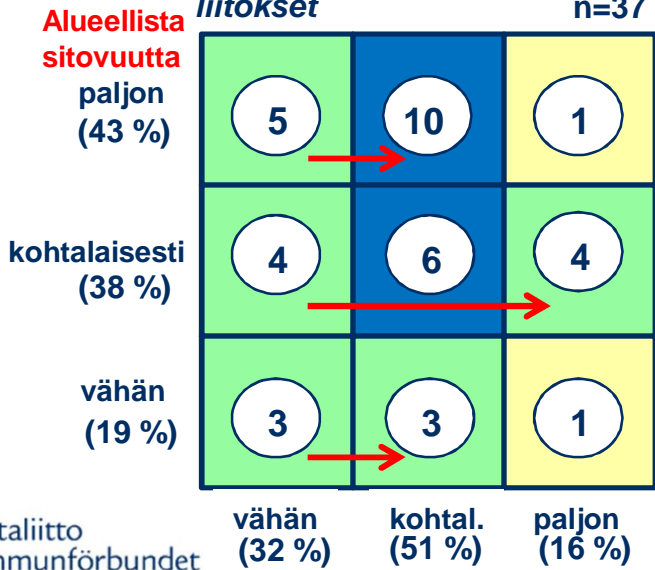
Alueellista sitovuutta *Kaikki kuntaliitokset* n=62



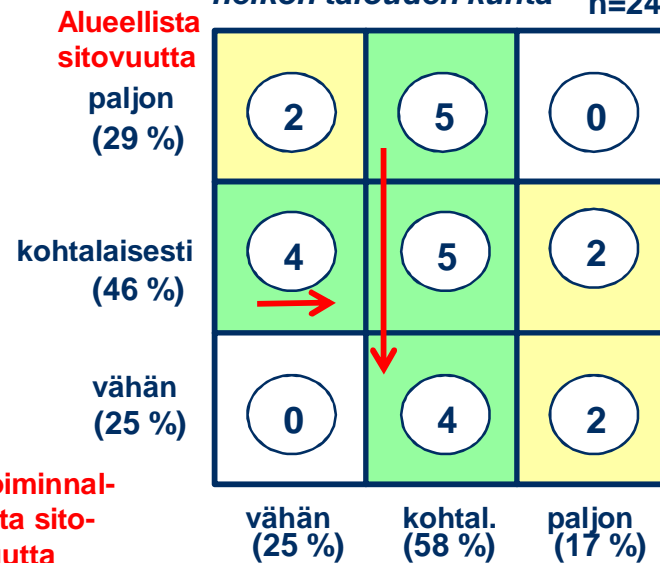
Tarkastelukauden lopussa sopimuksiin tuli vähemmän alueellista sitovuutta ("sementointia") ja enemmän uutta kuntaa ohjaavaa toiminnallista sitovuutta.

Taloudellisesti heikkoon asemaan joutuneella kunnalla on yleensä heikentyneet mahdollisuudet neuvotella sopimusehdoista.

Vuosina 2008-2010 toteutuneet liitokset n=37



Liitoksessa mukana ainakin yksi heikon talouden kunta n=24





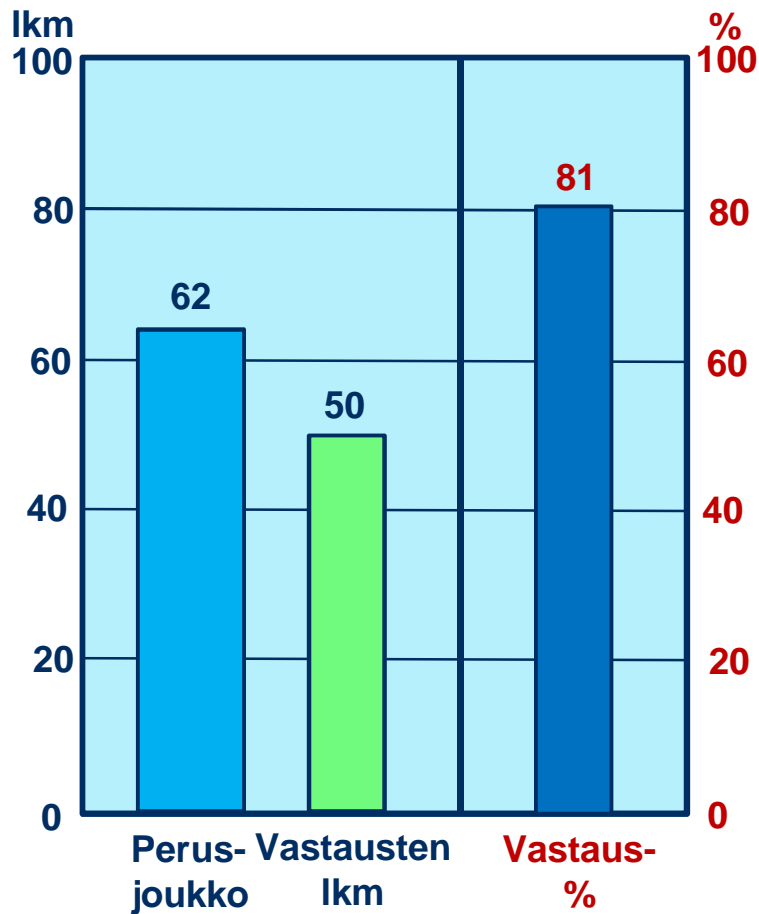
Kuntaliitoskyselyn tuloksia...



Kahden kierroksen kysely kuntaliitoskuntien kuntajohtajille

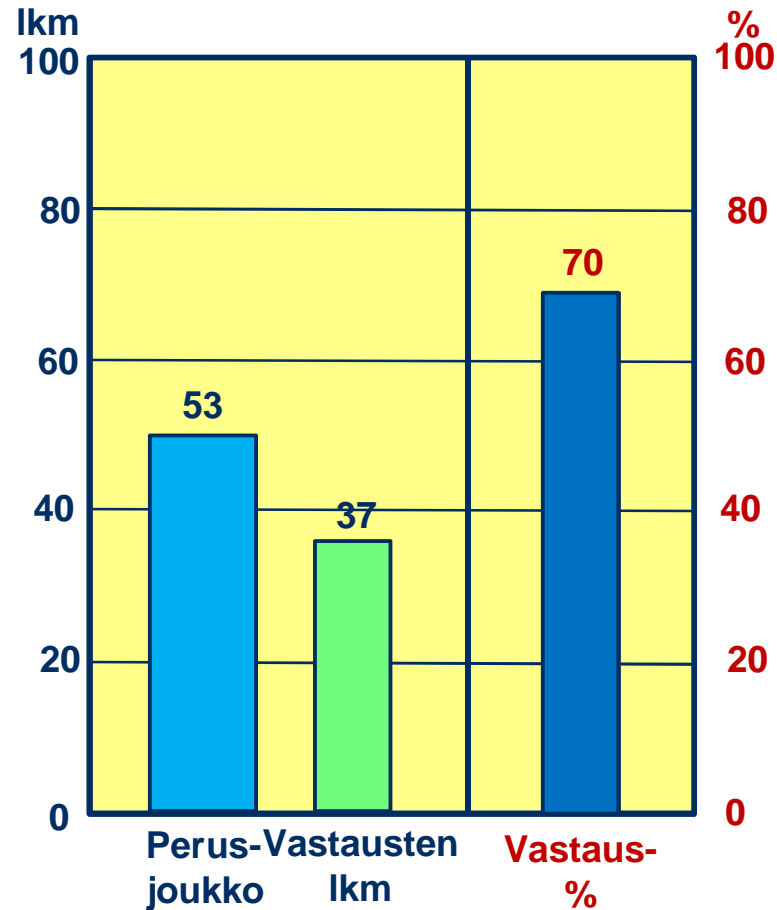
Ensimmäinen kysely (XII/2010)

Kohteena kaikki toteutuneet
kuntaliitokset vuosina 2005-2010



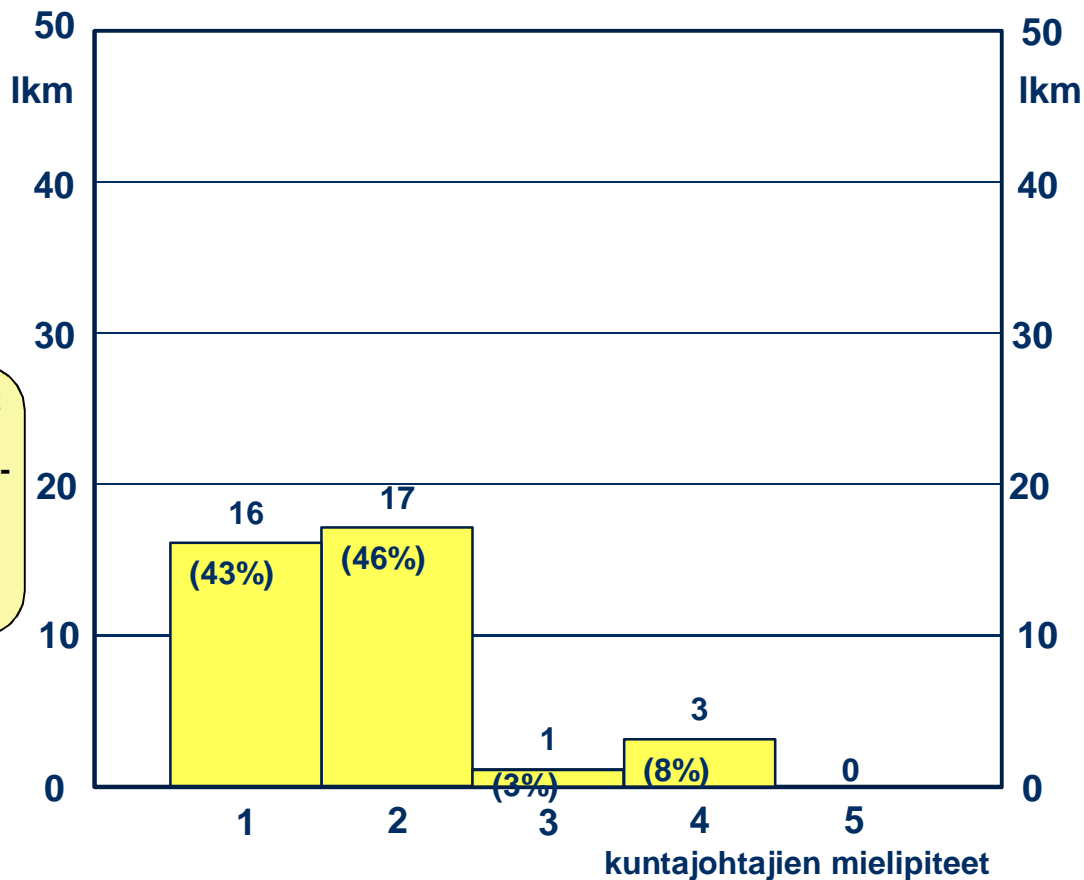
Täydentävä jatkokysely (IV/2011)

Kohteena kaikki uudet
kuntaliitoskunnat vuosina 2005-2010



**Huom! Kuntaliitoskuntia on vähemmän kuin kuntaliitoksia,
sillä yhdeksän (9) kuntaa toteutti tarkastelukauden aikana kaksi liitosta.**

Väittämä: Kuntaliitoksen hyötyjen ja haittojen arvioimista vaikeuttaa se, että kunnan TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ tapahtuu samaan aikaan sellaisia kuntaliitoksesta riippumattomia muutoksia, joilla on vaikutusta uuden kunnan toimintaan.



n = 37

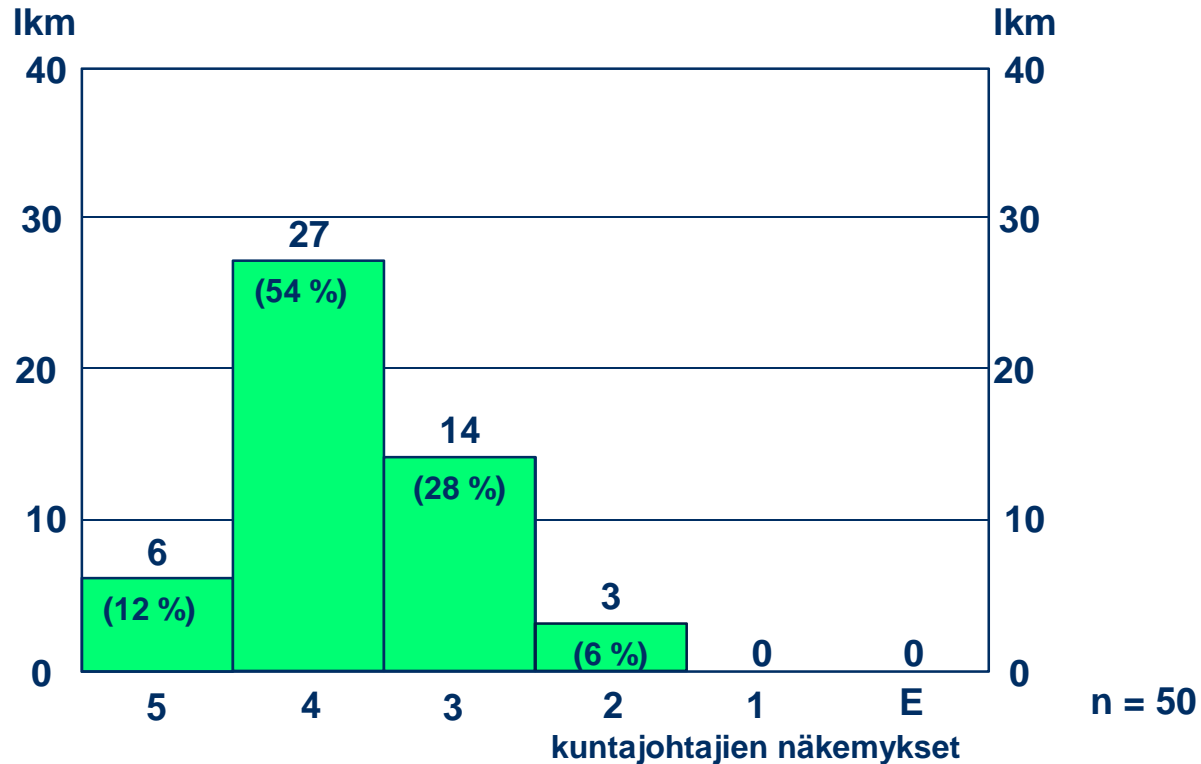
Kuntajohtajat vahvistavat olettamusta siitä, että toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset vaikeuttavat kuntaliitoksen hyötyjen ja haittojen arvioimista.



- 1 = täysin sama mieltä
- 2 = jokseenkin samaa mieltä
- 3 = ei samaa eikä eri mieltä
- 4 = jokseenkin eri mieltä
- 5 = täysin eri mieltä

TOTEUTUKSEN vaikutus hyötytekijän vahvistumiseen

Hallinnon päällekkäisyydet vähenevät



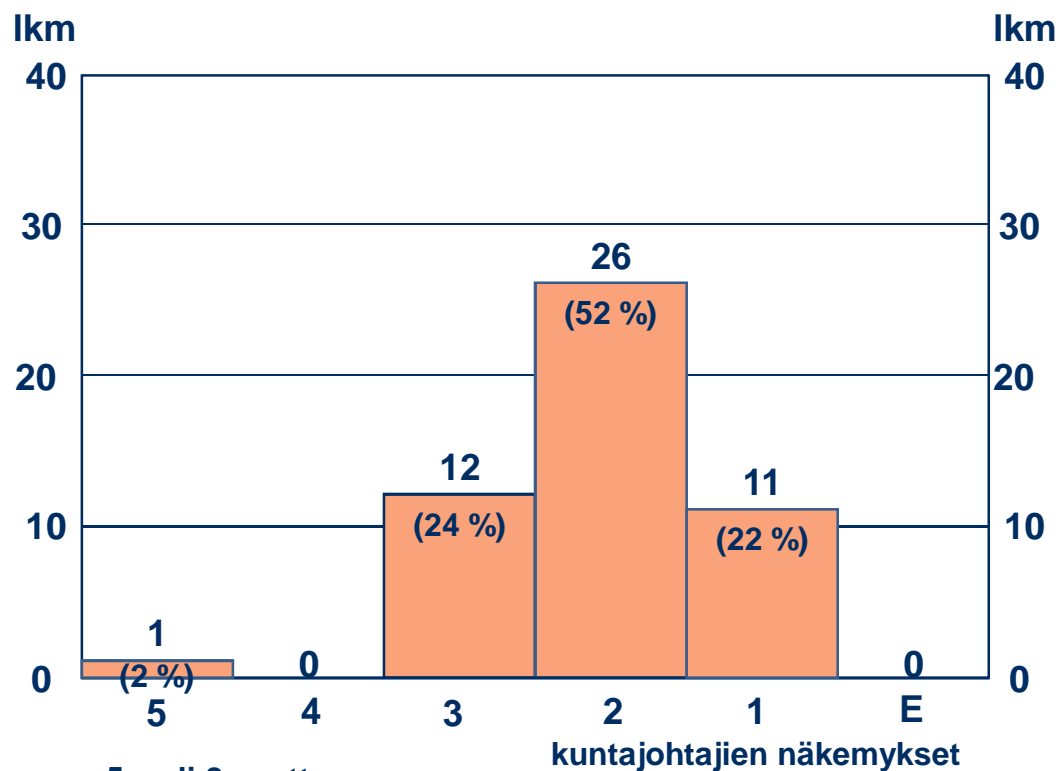
- 5 = erittäin merkittävä/suuri
- 4 = suuri
- 3 = kohtalainen
- 2 = vähäinen
- 1 = ei tunnistettavaa vaikutusta
- E = en osaa arvioida

On helppo uskoa, että toteutuksella on keskeinen merkitys hallinnon päällekkäisyyksien purkamisessa.



Haittatekijöiden AIKAVAIKUTUS

Henkilöstön sopeutumisessa on ongelmia



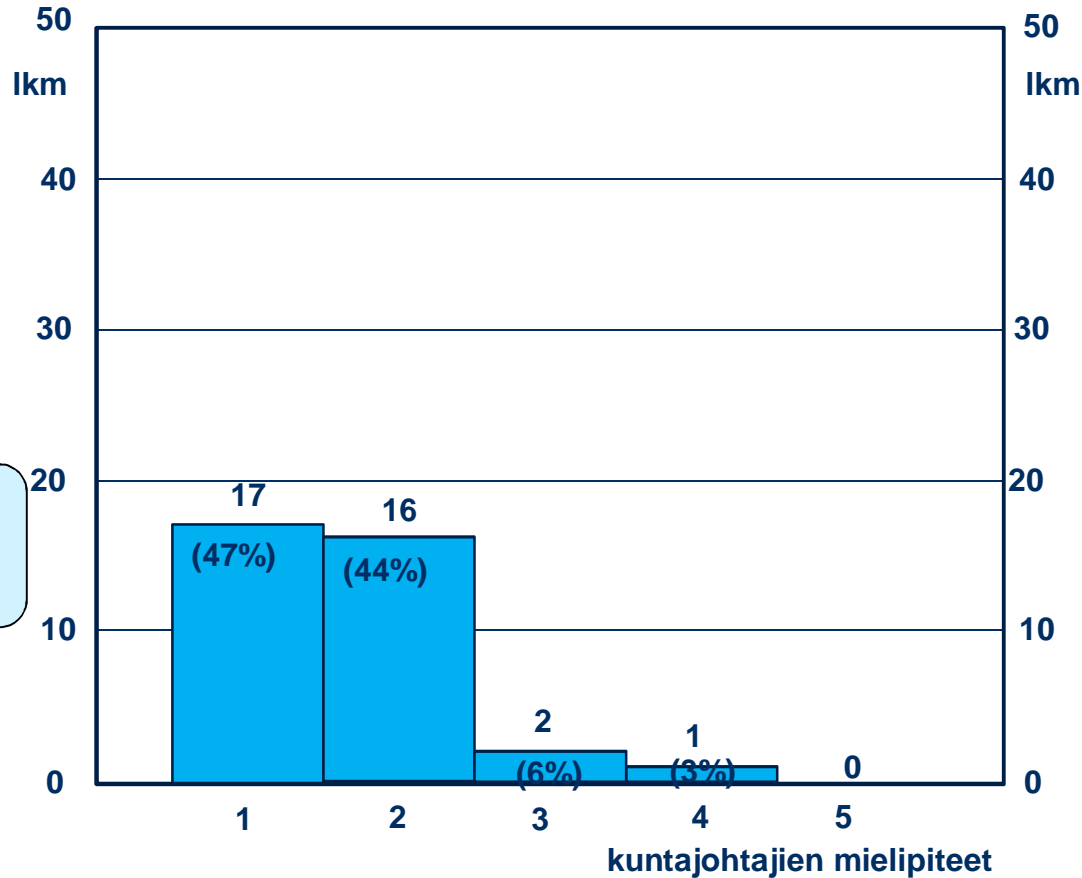
5 = yli 8 vuotta
4 = 0-8 vuotta
3 = 0-5 vuotta
2 = 0-3 vuotta
1 = 0-1 vuotta
E = en osaa arvioida

Puolet vastaajista oli sitä mieltä, että henkilöstön sopeutumisvaikeudet kestävät kolmen ensimmäisen vuoden ajan.



Väittäjä: Kuntaliitoksen TOTEUTUKSEN hyödyt ja haitat konkretisoituvat sen mukaisesti, kuinka tehokkaasti uuden kunnan henkilöstö saadaan toimimaan yhteisten tavoitteiden hyväksi.

Kuntaliitoksen toteutuksessa ei voi ylikorostaa henkilöstön keskeistä merkitystä!

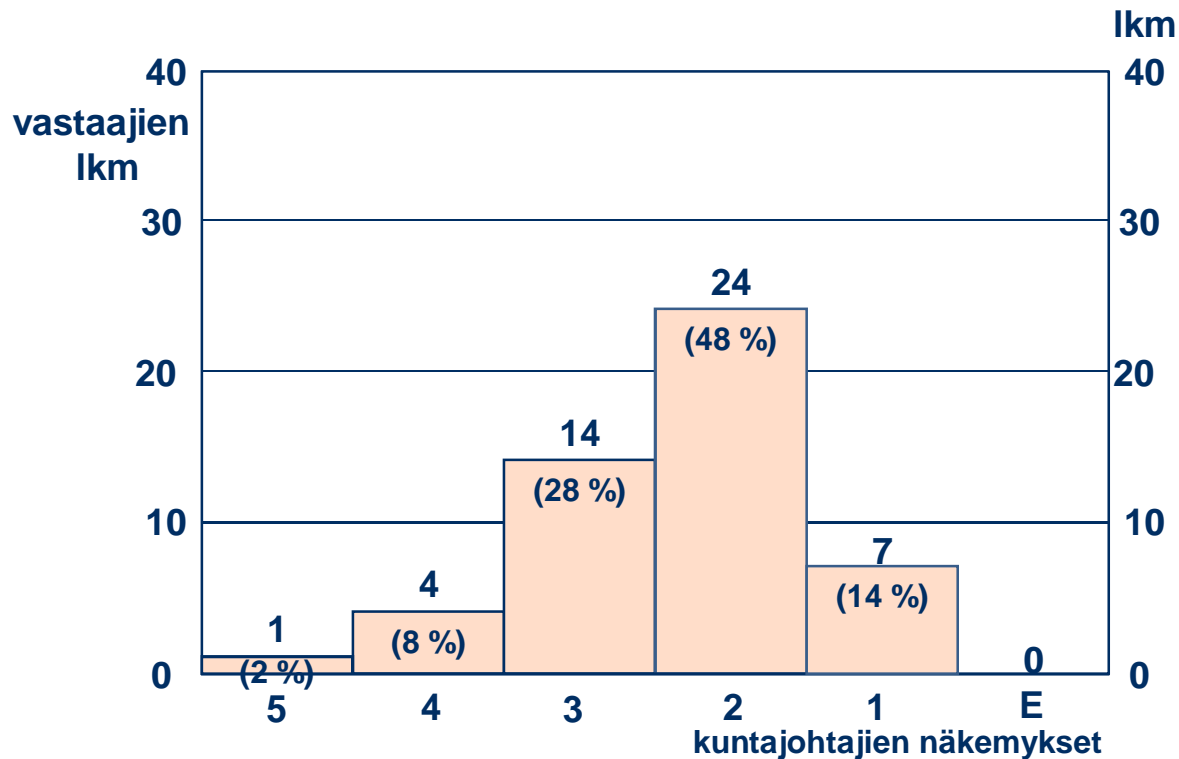


n = 36

- 1 = täysin sama mieltä
- 2 = jokseenkin samaa mieltä
- 3 = ei samaa eikä eri mieltä
- 4 = jokseenkin eri mieltä
- 5 = täysin eri mieltä

Haittatekijän KOKONAISMERKITYS omassa kuntaliitoksessa

Lähipalvelut heikkenevät erityisesti reuna-alueilla

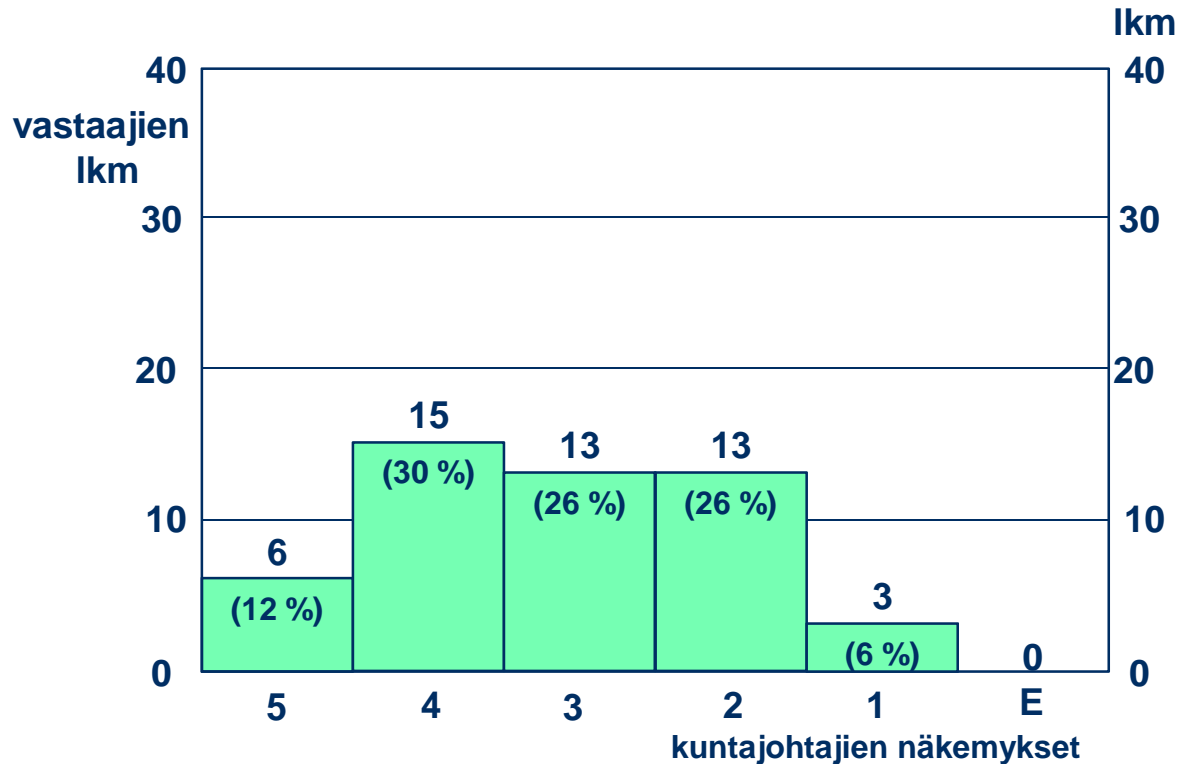


- 5 = erittäin merkittävä/suuri
- 4 = suuri
- 3 = kohtalainen
- 2 = vähäinen
- 1 = ei tunnistettavaa merkitystä
- E = en osaa arvioida

Jos lähipalveluiden heikkenemistä kysyttäisiin reuna-alueiden asukkailta, tulos saattaisi olla aika tavalla erilainen!



Yhdyskuntarakenteen toimivuus paranee

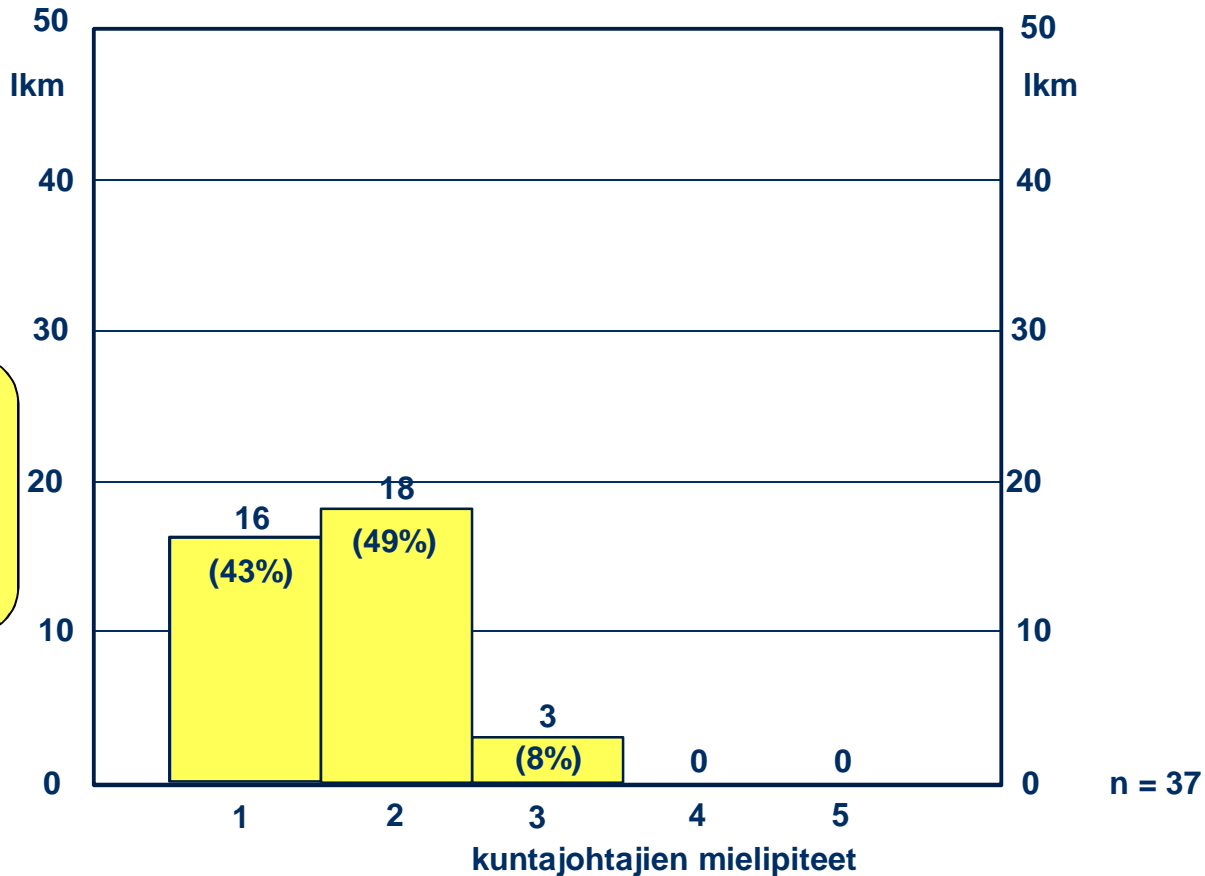


- 5 = erittäin merkittävä/suuri
- 4 = suuri
- 3 = kohtalainen
- 2 = vähäinen
- 1 = ei tunnistettavaa merkitystä
- E = en osaa arvioida

Yhdyskuntarakenteen toimivuuden paraneminen on esimerkki hyötytekijästä, jonka merkitys vaihtelee tapauskohtaisesti - muun muassa kuntien väestön määrästä, sijainnista ja tiheydestä riippuen.



Väittämä: Kuntaliitoksen hyötytekijät nähdään yleisesti ottaen ajallisesti pitkäkestoisempina kuin kuntaliitoksen haittatekijät.



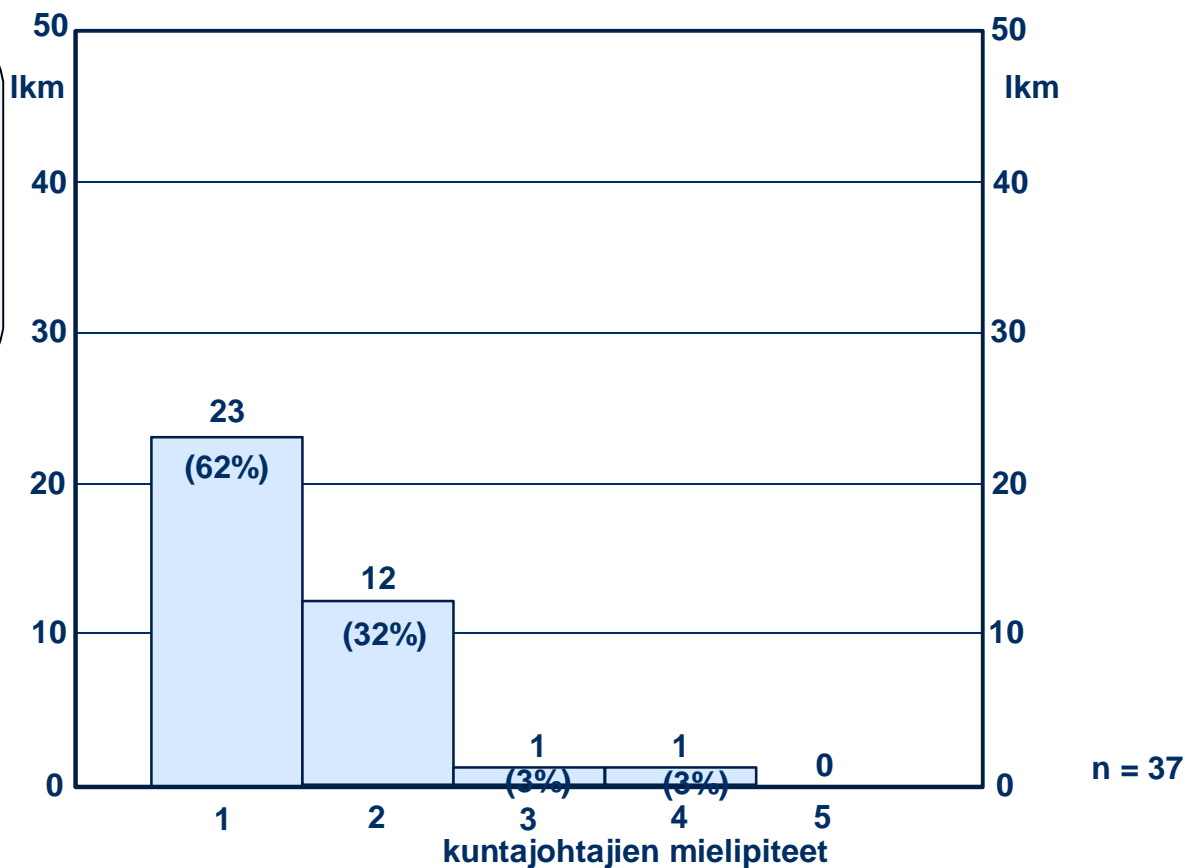
Kun kuntaliitoksen haitat korostuvat liitoksen alussa ja hyödyt vasta pidemmällä aikajänteellä, on ymmärrettävää, miksi haitoista puhutaan kuntaliitosten alussa enemmän kuin hyödyistä.



- 1 = täysin sama mieltä
- 2 = jokseenkin samaa mieltä
- 3 = ei samaa eikä eri mieltä
- 4 = jokseenkin eri mieltä
- 5 = täysin eri mieltä

Väittämä: Tiedotusvälineet vaikuttavat merkittävästi viestinnällään siihen, millaiseksi kuntalaiset kokevat kuntaliitoksen toteutuksen.

On ymmärrettävää, että kuntalaisten on omin avuin vaikea seurata ja arvioida, kuinka hyvin kuntaliitoksen toteutus etenee. Sen vuoksi on luonnollista turvautua paikallisten tiedotusvälineiden tekemään seurantaan ja uutisointiin.



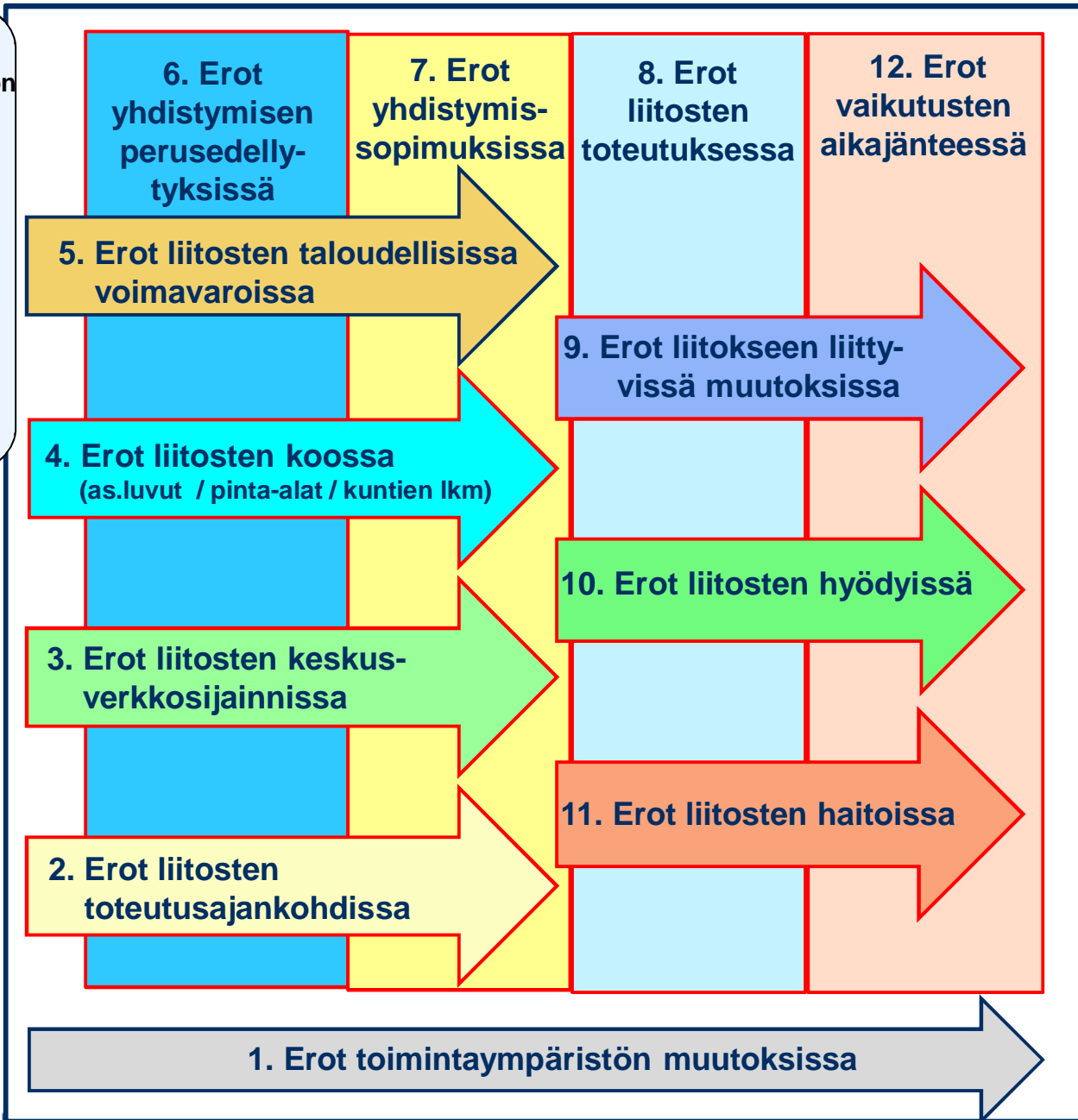
- 1 = täysin sama mieltä
- 2 = jokseenkin samaa mieltä
- 3 = ei samaa eikä eri mieltä
- 4 = jokseenkin eri mieltä
- 5 = täysin eri mieltä



Kokonaiskuvan hahmottamista...



Kuntaliitosten erojen tarkastelukehikko



A.

Koska kuntaliitosten kesken on paljon eroja, vahvojen yleistysten tekeminen on vaikeaa ja jopa "vaarallista".

Sen vuoksi onkin tärkeää tunnistaa yksittäisen kuntaliitoksen erityispiirteet ja ottaa ne tarkastelussa huomioon.



B.

Jotta kunnan viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä olisi käytössään hyödyllistä tietoa oman kuntaliitoksensa toteuttamiseen, tarvittaisiin avuksi Säännöllisin väliajoin tuotettua reaaliaikaista seuranta- ja arviointitietoa.



C.

Myös tiedotusvälineiden toiminnan kannalta olisi hyödyllistä, että ne saisivat säännöllisin väliajoin käyttöönsä systemaattisesti koottua objektiivista tietoa. Samalla kuntaliitoksen seuraaminen tulisi helpomaksi myös asiasta kiinnostuneille kuntalaisille.

Kuntaliitoksen alkuvaiheen kolme (3) etenemisolettamusta

Tot+ kuntaliitoksen vahva toteutus

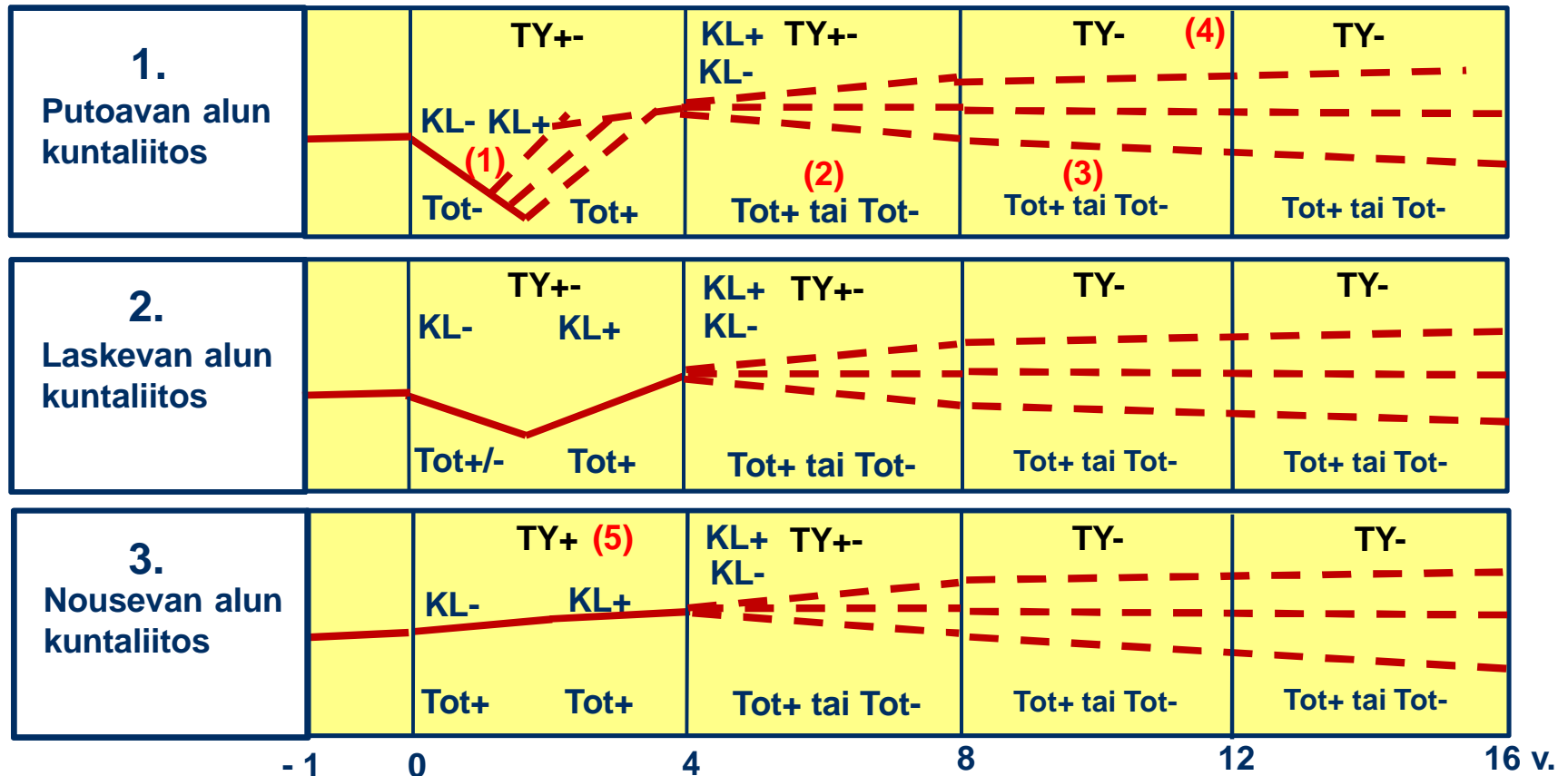
Tot- kuntaliitoksen heikko toteutus

KL+ kuntaliitoksen hyödyt korostuvat

KL- kuntaliitoksen haitat korostuvat

TY+ toimintaympäristössä myönteisiä muutoksia

TY- toimintaympäristössä haitallisia muutoksia



- (1) Toteutus vaikuttaa oleellisesti siihen, kuinka alas pudotaan ja kuinka nopeasti nouseaan
- (2) Toisella valtuustokaudella kunnat, jotka jatkavat kuntaliitoksen työstämistä, saavat siitä hyötyä
- (3) Kolmannella valtuustokaudella kuntaliitoksen vaikutukset vähenevät, mutta jatkuvat edelleen
- (4) Kolmannella ja neljännellä valtuustokaudella siirrytään 2020-luvulle, jolloin toimintaympäristössä on odotettavissa kovia haasteita (mm. huoltosuhteen heikkeneminen ja hoivatarpeiden kasvu)
- (5) "Nousevan alun kuntaliitoksessa" tapahtuu toimintaympäristössä usein sellaisia muutoksia, jotka edesauttavat kuntaliitoksen hyvää liikkeellelähtöä

Tutkimustyö jatkuu!

Raportti valmistuu Kuntamarkkinoille (14.-15.9.2011)

Kommentteja otetaan kiitoksin vastaan!

arto.koski@kuntaliitto.fi

Puh. 050-54 29 299

