

TAMPEREEN YLIOPISTO
Taloustieteiden laitos

KUNTIEN YHDISTYMISAVUSTUSTEN TOIMIVUUS

Kunnallistalous

Pro gradu –tutkielma

Tammikuu 2011

Ohjaaja: Jarmo Vakkuri

Matias Hilden

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Taloustieteiden laitos, kunnallistalous
Tekijä:	HILDEN, MATIAS
Tutkielman nimi:	Kuntien yhdistymisavustusten toimivuus
Pro gradu -tutkielma	83 sivua
Aika:	Tammikuu 2011
Avainsanat:	kunnallistalous, kuntaliitokset, kuntajako, valtionavut,

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu kuntien yhdistymisavustusjärjestelmää, jonka perusteella maksetaan avustuksia vuosina 2008–2013 tapahtuville kuntaliitoksille. Tutkimuksessa käydään myös läpi fiskaalisen federalismin periaatteet sekä kansainvälistä ja kansallista tutkimusta koskien optimaalista kuntakokoa.

Kunnille on maksettu Suomessa yhdistymisavustuksia valtion talousarviovaroista 1970-luvulta alkaen. Avustusjärjestelmä on muuttunut useita kertoja, ja tutkimuksessa tehdään läpileikkaus Suomessa voimassa olleisiin yhdistymisavustuksiin. Nykyisen järjestelmän esittelemisen lisäksi tutkimuksessa käydään läpi kunnille maksettuja avustuksia, avustuksen käyttöä ja avustuksen vaikutusta yhdistymisprosessiin. Asiakirja- ja kirjallisuuslähteiden lisäksi tutkimuksessa on merkittävänä lähteenä viisi eri teemahaastattelua.

Yhdistymisavustus on muuttunut yhdistymisen esteiden purkajasta selvästi liitoksiin kannustavaksi tekijäksi. Viimeisin uudistus avustusjärjestelmään tehtiin kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä, jolloin avustusta muutettiin selvemmin monikuntaliitoksia suosivaan suuntaan. Avustukseen liitettiin myös yhdistymisen ajankohdan mukainen porrastus, joka kannustaa kuntia toteuttamaan liitoksen mahdollisimman nopeasti.

Yhdistymisavustus on täysin laskennallinen ja lakisääteinen, ja kunnat saavat käyttää sen parhaaksi katsomallaan tavalla. Ajankohdan lisäksi avustuksen määräytymiseen vaikuttaa yhdistyvien kuntien määrä ja asukasluku.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että avustusjärjestelmä toimii tällä hetkellä varsin hyvin. Sillä on ollut merkitystä kuntaliitosten syntymisen kannalta, vaikka se ei olekaan ollut aina kaikista suurin liitosten syntymiseen vaikuttanut tekijä. Avustusjärjestelmän tulevaisuutta onkin syytä peilata suhteessa siihen käytettyihin määrärahoihin. Valtiolle avustukset maksavat käytössä olevan leikkurin vuoksi maksimissaan keskimäärin 50 miljoonaa euroa vuodessa.

Yhdistymisavustusjärjestelmän tulevaisuus on katkolla vuodesta 2013 lähtien. Tutkimuksen tulosten perusteella vaikuttaa järkevältä jatkaa järjestelmää, tosin joiltain osin muutettuna. Suurimmat muotospaineet kohdistuvat liitosajankohdan perusteella tapahtuvaan porrastukseen ja monikuntaliitosten avustuksiin. Lisäksi merkittävänä osana järjestelmää on viisivuotinen valtionosuuksien vähenemisen kompensatio, jolla yhdistymisen esteitä on pyritty purkamaan onnistuneesti. Valtionosuuksien vähenemisen kompensatio on tutkimuksen perusteella erittäin tärkeä tekijä osassa kuntaliitoksia, joten sen poistamiseen tai vähentämiseen tulee suhtautua erittäin kriittisesti.

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO.....	1
1.1	TUTKIMUKSEN TAUSTAA.....	1
1.2	TUTKIMUKSEN TEHTÄVÄ JA RAJAUKSET.....	3
1.3	TUTKIMUKSEN MENETELMÄT JA AINEISTO	5
1.4	TUTKIMUKSEN RAKENNE JA ETENEMINEN.....	8
2	SUURUUDEN EKONOMIA PAIKALLISHALLINNOSSA	9
2.1	KUNNAN SUURUUDEN KÄSITTEISTÖÄ.....	9
2.2	ONKO OPTIMAALISTA VÄESTÖPOHJAA OLEMASSA?.....	10
2.3	PALVELUTUOTANNON SKAALAEDUT SEKTOREITTAIN.....	14
2.4	SUURUUDEN EKONOMIAN TOIMIMINEN SUOMEN KUNNISSA	16
3	FISKAALINEN FEDERALISMI.....	20
3.1	FISKAALISEN FEDERALISMIN PERUSTEET	20
3.2	FISKAALINEN FEDERALISMI SUOMESSA	22
3.3	TALOUDELLISET KANNUSTIMET JA TULONSIIRROT JULKISSEKTORIN TOIMIJOIDEN VÄLILLÄ	24
3.4	VALTION TULONSIIRROT SUOMEN KUNNILLE	26
4	KUNTIEN YHDISTYMISAVUSTUKSET SUOMESSA	29
4.1	KUNNAT, KUNTAJAKO JA KUNTIEN YHDISTYMINEN.....	29
4.2	YHDISTYMISAVUSTUKSET SUOMESSA.....	30
4.2.1	<i>LAKI KUNTIEN YHDISTYMISKORVAUKSISTA JA -AVUSTUKSISTA (572/1972).....</i>	<i>32</i>
4.2.2	<i>LAKI KUNTIEN YHDISTYMISAVUSTUKSISTA (560/1978).....</i>	<i>35</i>
4.2.3	<i>LAKI KUNTIEN VAPAAEHTOISEN YHDISTYMISEN KANNUSTAMISESTA VUOSINA 1992–1993 JA VIIMEINEN ERILLINEN YHDISTYMISAVUSTUSLAKI</i>	<i>36</i>
4.2.4	<i>UUSI KUNTAJAKOLAKI VUONNA 1997</i>	<i>37</i>
4.3	NYKYINEN YHDISTYMISAVUSTUSJÄRJESTELMÄ JA SEN TOIMINTA.....	42
4.3.1	<i>KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS SEKÄ YHDISTYMISAVUSTUKSET SEN TOTEUTTAMISESSA</i>	<i>42</i>
4.3.2	<i>NYKYINEN YHDISTYMISAVUSTUSJÄRJESTELMÄ.....</i>	<i>43</i>
4.3.3	<i>MINKÄLAISEEN KUNTALIITOKSEEN YHDISTYMISAVUSTUS KANNUSTAA?</i>	<i>48</i>
4.3.4	<i>YHDISTYMISAVUSTUKSET VUOSINA 2006–2011 TOTEUTUNEILLE KUNTALIITOKSILLE.....</i>	<i>51</i>
4.3.5	<i>KUNTALIITOSTEN YHTEYDESSÄ SOVITTU YHDISTYMISAVUSTUSTEN KÄYTTÖ...61</i>	<i>61</i>

5	YHDISTYMISAVUSTUKSEN ROOLI KUNTALIITOSPROSESSISSA TEEMAHAASTATTELUIJEN PERUSTEELLA	64
5.1	KAHDEN VÄESTÖMÄÄRÄLTÄÄN SELKEÄSTI ERIKOKOISEN KUNNAN YHDISTYMINEN.....	64
5.2	KAHDEN VÄESTÖMÄÄRÄLTÄÄN TASAVERTAISEN KUNNAN YHDISTYMINEN	68
5.3	MONIKUNTALIITOS	70
5.4	JOHTOPÄÄTÖKSET HAASTATTELUIJEN POHJALTA	72
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	73
6.1	YHDISTYMISAVUSTUKSEN OHJAUSVAIKUTUKSET	73
6.2	NYKYISEN YHDISTYMISAVUSTUSJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS	74
6.3	EHDOTUKSIA YHDISTYMISAVUSTUSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISEKSI.....	77
	LÄHTEET.....	80

1 JOHDANTO

1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTAA

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana Suomessa aloitettiin kunta- ja palvelurakennemuutos. Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli vahvistaa kuntarakennetta yhdistämällä kuntia. Hallituksen voidaan katsoa myös onnistuneen tavoitteessa, sillä kuntien lukumäärä on pienentynyt 2000-luvulla ennätysnopeasti: kun kuntia vuoden 2007 alussa oli 416 kappaletta, niin vuoden 2011 alussa niitä oli enää 336 (www.kunnat.net).

Kuntien yhdistyminen vaatii kuntajakolain mukaan käytännössä yhdistyvien kuntien valtuustojen hyväksynnän. Ainoastaan taloudellisesti huonossa tilassa oleva kunta voidaan yhdistää toiseen kuntaan valtuuston vastustaessa, mutta tähänkin vaaditaan kunnan asukkaiden hyväksyntä kansanäänestyksessä.

Kunnilla on oikeus myös itse järjestää kuntaliitoksen toteuttamisesta neuvoa-antava kansanäänestys. Kuntajaon muuttaminen onkin monessa kunnassa varmasti historian merkittävin päätös, ja päätöksentekoa saattaa vaikeuttaa esimerkiksi huolet kunnallisen päätöksenteon karkaamisesta pois omista käsistä, kunnan alueen kehityksestä osana uutta kuntaa, kunnan erityispiirteiden katoamisesta ja jossain oloissa myös kunnan taloudellisten voimavarojen heikentymisestä. Kuntaliitoksen toteuttaminen synnyttää ainakin jonkin verran kertaluonteisia kustannuksia, ja liitos saattaa vaikuttaa joko negatiivisesti tai positiivisesti yhdistyville kunnille kokonaisuutena maksettuihin valtionosuuksiin.

Kuntajaon muuttamiseen liittyy monia epäluuloja ja pelkoja, jotka varmasti voivat olla täysin aiheellisia. Kuntajaon muuttamisen mahdolliset positiiviset puolet eivät välttämättä näy kunnissa niin selkeinä kuin negatiiviset. Erityisesti negatiivista varausta saattaa esiintyä niissä kunnissa, jotka ovat liittymässä osaksi selvästi suurempaa kuntaa. Sen sijaan suuremmissa kunnissa pienen kunnan

kanssa yhdistyminen ei välttämättä herätä juurikaan kiinnostusta, varsinkaan päätöksentekijöiden ulkopuolella. (Kuntien yhdistymisen opas 2008, 24–27, 42–43, 58–59, 89).

Päätöksentekoa vauhditatakseen ja helpotatakseen valtio onkin maksanut kuntaliitoskunnille yhdistymisavustuksia 1970-luvulta alkaen. Alkuun avustuksilla pyrittiin korvaamaan yhdistymisen aiheuttamat taloudelliset menetykset kunnille, mutta sittemmin avustus on muotoutunut merkittäväksi liitoksiin kannustavaksi tekijäksi.

Sitä, millaisille kuntaliitoksille avustusta maksetaan, on säädelty vuosien mittaan eri tavoin. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä avustusten määräytymisen perusteita muutettiin varsin merkittävästi aiemmin käytössä olleeseen järjestelmään nähden. Ensimmäiset uuden lain mukaiset yhdistymisavustukset maksettiin vuoden 2008 alussa tapahtuneelle Joutsan ja Leivonmäen yhdistymiselle.

Yhdistymisavustuksia maksetaan nykyisin täysin laskennallisesti, ja avustuksen lisäksi kunnille korvataan viiden vuoden ajan mahdolliset liitoksen aiheuttamat menetykset valtionosuuksissa. Kunta ei siis omilla toimenpiteillä voi käytännössä vaikuttaa sille maksettavaan yhdistymisavustukseen. Vastavuoroisesti valtio ei tällä hetkellä aseta minkäänlaisia määräyksiä yhdistymisavustuksen käytölle. Avustuksen ohjausvaikutus perustuu ainoastaan siihen, että kuntajakoa muutetaan. Koska kuntajaon muuttamisesta päättää valtioneuvosto, se voi kuntajakolain perusteella hylätä kuntien esityksen kuntajaon muuttamisesta. Käytännössä näin ei ole kuitenkaan tapahtunut, eikä epätarkoituksenmukainen yhdistymisavustuksen käyttö riitä tälle perusteeksi. Valtioneuvostolla ei myöskään ole oikeutta kieltäytyä maksamasta yhdistymisavustusta, vaikka avustusta olisi sovittu kohdennettavaksi julkistalouden näkökulmasta hyvin epätaloudellisiin kohteisiin. Yhdistymisavustuksen avulla voidaankin luoda uudelle kunnalle pahimmassa tapauksessa merkittäviä lisäyksiä tuleviin käyttötalousmenoihin esimerkiksi rakentamalla ylläpitokustannuksia vaativia kiinteistöjä tai perustamalla avustuksella uusia palveluja kuntalaisille.

Nykyinen yhdistymisavustusjärjestelmä on käytössä vuoden 2013 loppuun asti. Vielä ei ole tietoa siitä, millaisia yhdistymisavustuksia tuon jälkeen mahdollisesti maksetaan. Voidaan pitää varsin poikkeuksellisenä, mikäli yhdistymisavustuksien maksaminen lopetetaan niiden oltua käytössä jo 40 vuoden ajan. Mahdolliset paikallishallinnon reformit, kuten siirtyminen kolmiportaiseen julkishallintoon (valtio, maakunnat, kunnat), saattavat toki aiheuttaa avustustarpeen häviämisen.

Kuntien yhdistymisavustuksia ei ole aiemmin juuri tutkittu. Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2006 julkaisemassa selvityksessä oli pureuduttu hieman tarkemmin yhdistymisavustuksiin, mutta pääpaino oli avustusta saaneiden kuntien ja käyttökohteiden tarkastelussa, ei niinkään järjestelmässä itsessään. Eri artikkeleissa ja teoksissa yhdistymisavustukset on toki mainittu, mutta niitä ei ole tarkasteltu syvemmin. Pirjo Mäkinen käsittelee yhdistymisavustusten historiaa noin 2,5 sivun verran (1992, 41–43).

Loppuvuodesta 2010 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus julkaisi Working papers -sarjassaan Tuukka Saarimaan ja Janne Tukiaisen artikkelin *Coalition formation and political decision making: Evidence from Finnish municipal mergers*. Saarimaa ja Tukiainen ovat tutkineet kuntaliitosten syntymiseen vaikuttavia tekijöitä vertaamalla liitoksen tehneiden kuntien olosuhteita itsenäisenä säilyneisiin kuntiin.

1.2 TUTKIMUKSEN TEHTÄVÄ JA RAJAUKSET

Selvitän tässä tutkimuksessa nykyisen yhdistymisavustusjärjestelmän toimivuutta. Tutkimuksen tarkoitus on toimia yhdistymisavustusjärjestelmää kartoittavana ja kuvailevana tutkimuksena. Kartoittavan tutkimuksen piirteisiin kuuluu arvioida mitä tapahtuu ja selvittää vähän tunnettuja ilmiöitä. Yhdistymisavustusten osalta tämä tulee tarpeeseen, sillä nykyisestä ja aiemmin käytössä olleista avustusjärjestelmistä ei ole ilmeisesti tehty kattavaa koontia. Kuvailevan tutkimuksen tarkoituksena on puolestaan esittää tarkkoja kuvauksia tapahtumista ja tilanteista sekä dokumentoida ilmiöistä keskeisiä, kiinnostavia piirteitä. (Hirsjärvi, Remes & Saravaara 1997, 136).

Tavoitteenani on arvioida yhdistymisavustusjärjestelmää erityisesti seuraavista näkökulmista:

- miten avustuksen määräytymisperusteet vaikuttavat
- millaiseen käyttäytymiseen avustus mahdollisesti kannustaa
- miten avustus on näkynyt kuntien yhdistymistä koskevassa päätöksenteossa
- miten yhdistymisavustusjärjestelmää voisi mahdollisesti kehittää

Tutkimukselle tuo erityistä haastavuutta se, että yhdistymisavustukset eivät suinkaan ole oma irrallinen ilmiö, vaan ne ovat osa koko kuntarakenteen muuttumista, johon puolestaan yhdistyy

Paras-hankkeen kunnille asettamat velvoitteet. Kuntarakenteen muutoksiin voidaan katsoa liittyvän myös monia muita eri motiiveja, ja yhdistymisavustuksen irrottaminen tästä on hankalaa. Avustus kun toimii tällä hetkellä paitsi yhdistymisen esteitä poistavana tekijänä korvaamalla mahdollisia yhdistymisestä johtuvia kustannuksia, myös yhdistymiseen kannustavana tekijänä, sillä avustus on useissa tapauksissa selvästi suurempi kuin mitä yhdistymisen kustannukset ovat.

Yhdistymisavustusten toimivuuden arviointiin kytkeytyy erittäin olennaisena osana avustuksen suuruuteen vaikuttavien muuttujien arviointi. Esittelen eri muuttujien vaikutuksia tehtäviin kuntaliitosratkaisuihin. Arvioin myös millainen on ihannekunta yhdistymisavustusjärjestelmän määräytymisperusteiden näkökulmasta.

Selvitän yhdistymisavustusten käyttöä haastattelemalla kuntaliitoskuntien kunnanjohtajia sekä tutkimalla kuntaliitosten yhteydessä tehtyjä yhdistymissopimuksia. Yhdistymisavustuksien käytön tutkimiseen liittyy kuitenkin kokonaisuutena niin merkittäviä haasteita, että aiheesta saisi vähintään oman tutkielman tai jopa väitöskirjan. Ongelmat johtuvat pitkälti siitä, että korvamerkittömät yhdistymisavustukset voidaan käyttää kunnissa mihin kohteisiin hyvänsä. Tällöin käyttökohteina voi hyvin olla myös sellaisia hankkeita, jotka toteutettaisiin joka tapauksessa, oli kuntaliitosta tai ei. Yhdistymisavustuksen käyttökohteella ei siis välttämättä ole mitään muuta tekemistä avustuksen kanssa, kuin että rahat hankkeeseen on osoitettu valtiolta saatavasta avustuksesta kunnan normaalien tulolähteiden, kuten vuosikatteen tai lainarahoituksen, sijaan. Tutkijan olisikin päästävä käsiksi erittäin syvälle useisiin yksittäisiin kuntaliitospäätöksiin. Empiirisen osion haastattelujen avulla olen saanut kuitenkin jossain määrin vastauksia myös näihin kysymyksiin.

Olen rajannut tutkimuksen koskemaan vain yhdistymisavustuksia koskevaa kannustavuutta: en siis ole lähtenyt tutkimaan yleisesti kuntaliitoksien hyödyllisyyttä. Paneudun kuitenkin johtopäätöksissä teoriaosuuden pohjalta yhdistymisavustuksen määräytymiseen vaikuttavien muuttujien merkityksiin. En ole tutkinut kuntien yhdistyessään tekemien yksittäisten investointipäätösten järkevyyttä.

1.3 TUTKIMUKSEN MENETELMÄT JA AINEISTO

Arvioin nykyistä yhdistymisavustusjärjestelmää käyttäen sekä kvantitatiivisista että kvalitatiivista tutkimusotetta. Tämä on luonnollinen lähtökohta tutkimukselle, jossa sekä määrällisillä että laadullisilla seikoilla on merkitystä, kuten arvioitaessa yhdistymisavustusjärjestelmää kokonaisuutena. Kvantitatiiviselle tutkimukselle on ominaista muuttujien muodostaminen taulukkomuotoon ja aineiston saattaminen tilastollisesti käsiteltävään muotoon. (Hirsjärvi ym. 1997, 133–137). Kvantitatiivinen ote on tässä tutkimuksessa erityisen tärkeässä roolissa arvioitaessa yhdistymisavustusten taloudellisia vaikutuksia sekä kunnille että valtiolle ja vertailtaessa nykyistä järjestelmää taloudellisten tekijöiden näkökulmasta aiemmin käytössä olleeseen järjestelmään. Myös yhdistymisavustusten määräytymistekijöiden merkitystä arvioitaessa voidaan hyödyntää erinomaisesti kvantitatiivisia menetelmiä esimerkiksi laskemalla niiden osuus suhteessa koko avustukseen. On kuitenkin tärkeää muistaa, että tilastollisten menetelmien avulla voidaan arvioida vain muuttujia ja muutoksia, mutta ei näiden keskinäisiä vaikutuksia. (Töttö 2004, 268). Suomessa on toteutettu useita monikuntaliitoksia viime vuosina, mutta kvantitatiivisen tutkimuksen perusteella ei suinkaan voida väittää, että tämä johtuisi ainoastaan yhdistymisavustusjärjestelmän muuttumisesta.

Arvioitaessa yhdistymisavustusjärjestelmän vaikutuksia kuntien päätöksentekoon käytän pääosin kvalitatiivisia menetelmiä. Kvalitatiivisen tutkimuksen tyypillisiä piirteitä ovat laadullisten metodien, kuten teemahaastattelun, käyttäminen aineiston hankinnassa. Näiden metodien avulla tutkittavat, eli tässä tapauksessa yhdistyneet kunnat, saavat näkökulmansa ja "äänensä" esille. Tätä toteutetaan tutkimuksessa muun muassa arvioitaessa kuntien yhdistymissopimuksissa sovittuja yhdistymisavustuksen käyttökohteita. Lähtökohtana kvalitatiivisessa tutkimuksessa onkin aina todellisuuden kuvaaminen. (Hirsjärvi ym. 1997, 161–165).

Yhdistymisavustuksen vaikutusta yhdistymisprosessiin ja yhdistymisten toteutukseen olen arvioinut tapaustutkimus-menetelmällä neljän teemahaastattelun avulla. Teemahaastattelu sopii erinomaisesti käytettäväksi haluttaessa selvittää heikosti tiedostettuja seikkoja ja ilmiöitä, joista haastateltavat eivät ole tottuneet päivittäin keskustelemaan. Se toimiikin selvästi paremmin kuin esimerkiksi strukturoitu kyselytutkimus, joissa ei voida ottaa tarpeeksi huomioon yhdistymisprosessien

eroavaisuuksia eikä syventyä tarkemmin haastateltavan antamiin vastauksiin. (Hirsjärvi & Hurme 1988, 13–16, 35).

Haastatteluissa olen haastatellut kaikkiaan neljää eri kunnan- tai kaupunginjohtajaa, jotka kaikki ovat olleet erittäin merkittävässä roolissa kuntaliitospäätöksiä tehtäessä. Kyseessä on kolme vuosina 2009–2011 toteutettua kuntaliitosta. Kvalitatiiviselle tutkimukselle on ominaista, että kohdejoukko on valittu tarkoituksenmukaisesti (Hirsjärvi ym. 1997, 165). Ensimmäisessä tapauksessa yhdistyvät kunnat ovat asukasluvultaan selvästi erikokoisia, toisessa samankokoisia ja kolmannessa tapauksessa kyse on monikuntaliitoksesta. Tällä tavoin pystyn arvioimaan yhdistymisavustuksen vaikutusta erityyppisten kuntien tekemille liitoksille ja analysoimaan avustuksen tarpeellisuutta näitä näkökulmia vasten.

Kunnille maksettavat yhdistymisavustukset ovat erittäin vahvasti sidottuja yhdistyvien kuntien asukasmääriin. Kuntakoon voidaan katsoa olevan optimaalinen asukasmäärän tukiessa julkisen palvelutuotannon mahdollisimman tehokasta toteutusta. Myös eri palvelutuotantosektoreiden optimaalinen väestöpohja vaihtelee. Koska Suomessa kunnilla on maakuntahallinnon puuttuessa kansainvälisesti tarkasteltuna erityisen laaja tehtäväkenttä, olen tutkinut teoriaosuudessa paitsi optimaalista kuntakokoa myös palvelujen optimaalista järjestämispohjaa koskevaa suomalaista ja kansainvälistä kirjallisuutta ja tutkimusta. Pyrin arvioimaan myös kunnan asukasluvun vaikutusta palvelutuotannon mahdollisimman tehokkaaseen järjestämiseen.

Suomessa on käytössä kaksiportainen julkishallinto, jonka muodostavat valtio ja kunnat. Yhdistymisavustukset ovat puolestaan valtion tulonsiirtoja kunnille, ja ne linkittyvät hyvin lähelle valtionosuusjärjestelmää. Yksi osa yhdistymisavustusta on valtionosuuksien vähenemisen kompensatio. Hallinnontasojen taloudellista tehtävänjakoa kutsutaan yleisesti fiskaaliseksi federalismiksi. Fiskaalista federalismia tutkittaessa pyritään arvioimaan sitä, mitä eri tehtäviä hallinnontasojen tehtäväkenttään tulisi mieluiten kuulua. Arviointi pohjautuu esimerkiksi verotuksen ja palvelujen järjestämistä koskevaan tutkimukseen. Tärkeä osa fiskaalista federalismia ovat myös valtion ja kuntien väliset tulonsiirrot, joita koskevan tarkastelun teen fiskaalista federalismia käsittelevän teoriaosuuden yhteydessä. Arvioin yhdistymisavustuksen toimivuutta myös tämän teorian pohjalta.

Suomessa on ollut käytössä erilaisia yhdistymisavustusjärjestelmiä aina 1970-luvulta alkaen. Olen tehnyt asiaa koskevan lainsäädännön sekä muiden asiakirjalähteiden pohjalta selvityksen näistä

järjestelmistä. Tämän selvityksen avulla yritän havainnollistaa 40 vuoden aikaisen kehityksen sekä havaita käytössä olleiden avustusjärjestelmien hyviä ja huonoja puolia. Täten voin tehdä kokonaisarvion avustusjärjestelmän historiallisesta kehityksestä ja arvioida nykyistä järjestelmää tätä taustaa vasten.

Nykyistä yhdistymisavustusjärjestelmää arvioitaessa pääroolissa ovat vuosina 2008–2011 toteutetut kuntaliitokset. Tärkeänä tutkimusaineistona ovat valtion päätökset koskien yhdistymisavustuksen ja valtionosuusmenetyksen kompensaaation maksamista eri kunnille. Päätösten pohjalta on mahdollista tehdä tarkastelu eri avustuskriteerien merkityksestä koko avustukselle.

Arvioin jossain määrin myös yhdistymisavustuksen käyttöä eri kunnissa. Tätä varten tutkimuksen aineistoon kuuluvat kuntien yhdistyessään tekemät yhdistymissopimukset, joissa on lähes aina yhdistymisavustuksen käyttöä koskeva kohta.

Kunnan- ja kaupunginjohtajien lisäksi olen haastatellut Paras-hankkeen synnyn aikana alue- ja kuntaministerinä toiminutta kansanedustaja Hannes Mannista. Hänen avullaan olen saanut selvitettyä valtion yhdistymisavustukselle asettamia tavoitteita.

Asiakirjalähteiden varmistamisessa ja hankkimisessa suurena apuna ovat olleet erityisesti valtiovarainministeriön ylitarkastajat Markku Mölläri ja Anu Hernesmaa sekä tietopalvelusihteri Kati Sääksjärvi.

1.4 TUTKIMUKSEN RAKENNE JA ETENEMINEN

Johdannon jälkeisessä luvussa käsittelen suuruuden ekonomiaa ja optimaalista kuntakokoa käsittelevää kansallista ja kansainvälistä kirjallisuutta ja tutkimustuloksia. Esittelen asukasluvun yleistä merkitystä paikallishallinnon mahdollisuuksiin toteuttaa tehtäviään ja yksittäisten palvelutehtävien toteuttamista koskevaa tutkimusta. Näiden lisäksi olen selostanut muutamia Suomessa tehtyjä tutkimuksia eri palvelutuotantojen kustannuksista asukaslukuun nähden.

Kolmannessa luvussa käsittelen fiskaalisen federalismin teoriaa ja erityisesti valtionosuuksiin liittyvää teoriaa. Selostan aihetta myös Suomen näkökulmasta ja esittelen yleispiirteisesti maassamme käytössä olevat fiskaaliseen federalismiin luokiteltavat järjestelmät.

Neljäs luku koskee varsinaista yhdistymisavustusjärjestelmää. Esittelen alkuun lyhyesti muun muassa aiheeseen läheisesti liittyvän käsitteistön. Tämän jälkeen käyn läpi maassamme käytössä olleet yhdistymisavustusjärjestelmät vuodesta 1973 alkaen. Sen jälkeen esittelen vuonna 2007 alkaneen Paras-hankkeen ja sen yhteydessä voimaan tulleen yhdistymisavustusjärjestelmän. Käyn läpi järjestelmän käyttäytymistä ja kunnille maksettuja yhdistymisavustuksia. Lisäksi olen selvittänyt avustusten käyttökohteita yhdistymissopimusten pohjalta.

Viidennessä luvussa käsittelen kolme eri kuntaliitostapausta kunnanjohtajien teemahaastattelujen perusteella. Teen näiden pohjalta luvun lopuksi yhteenvedon haastatteluissa esiin nousseista asioista.

Kuudennessa luvussa teen johtopäätökset nykyisen yhdistymisavustusjärjestelmän toimivuudesta ja esittelen tutkimuksen myötä esiin tulleita toimenpide-ehtotuksia avustusjärjestelmän kehittämiseksi.

2 SUURUUDEN EKONOMIA PAIKALLISHALLINNOSSA

2.1 KUNNAN SUURUUDEN KÄSITTEISTÖÄ

Puhuttaessa kunnan koosta tarkoitetaan yleensä sen väestömäärää. Tämä on usein lähtökohtana myös keskustelussa optimaalisesta kuntakoosta. (King 1984, 50). Kingin sinänsä jo vanha näkemys pitää hyvin paikkansa edelleen, ainakin jos asiaa arvioitaessa otetaan huomioon maassamme käytävä poliittinen keskustelu koskien kuntien kokoa.

Kunnan koosta keskusteltaessa voidaan luonnollisesti puhua myös pinta-alasta, mutta tämä tuntuu olevan väkilukuun nähden selvästi harvinaisempaa. Kunnan väkiluku tuntuu lisäksi saavan paljon huomiota verrattuna esimerkiksi asutusrakenteeseen.

Väestöpohja on yksi merkittävä tekijä arvioitaessa hallinnon kykyä vastata palvelutarpeisiin. Harvinaisten, ammattitaitoa ja paljon resursseja vaativien julkisten palveluiden järjestäminen ei ole järkevää ilman riittävää väestöpohjaa, eli tarpeellista määrää veronmaksajia. Esimerkiksi oman armeijan ylläpitäminen ei olisi yksittäiselle kunnalle järkevää.

Väestöpohjan voidaan kuitenkin katsoa takaavan pelkästään edellytykset palvelutuotannolle ja sen järkevyydelle. Monet muut tekijät tulevat mukaan, mikäli halutaan arvioida väestöstä riippuvaista tuotannon tehokkuutta tai vaikuttavuutta. Esimerkiksi asukastiheydellä tai taajama-asteella on vaikutusta palvelutuotannon mahdollisuuksiin kehittää tehokkuuttaan.

2.2 ONKO OPTIMAALISTA VÄESTÖPOHJAA OLEMASSA?

Tehokkuus mittaa panosten ja tuotosten suhdetta. Tehokkuuden mittarina käytetään julkishallinnossa usein kustannuksia henkeä tai asiakasta kohden. Panoksena on siis tuotantoon käytetyt resurssit ja tuotoksena asiakkaiden tai kuntalaisten palvelutarpeen tyydyttäminen. Optimaalinen väestörakenne helpottaa tehokkuuden maksimoimisessa, mutta väestörakenteeltaan optimaalisin kunta ei luonnollisestikaan ole automaattisesti tehokkain.

Otan esimerkiksi perusopetuksen järjestämisen. Jos kunnassa a on 20 tietyn vuosiluokan oppilasta, niin luokkakoko on taloudellisesti varsin optimaalinen yhden opettajan opetettavaksi. Jos toisessa kunnassa b on 30 oppilasta, niin kunta joutuu palkkaamaan varsin todennäköisesti toisen opettajan luokkakoon kasvaessa muuten liian suureksi. Tällöin opettajaa kohden on 15 oppilasta, joten kunta a pystyy pienemmästä oppilasmäärästä huolimatta järjestämään näiltä osin opetuksen tehokkaammin, ja täten yksikkökustannukset ovat pienemmät. Toisaalta taas 20 oppilaan ruokahuollon järjestäminen maksaa todennäköisesti oppilasta kohden enemmän kuin 30 oppilaan, mikäli tämä työ onnistuu molemmissa kouluissa samalla henkilöstömäärällä. Tältä osin 30 oppilaan koulu voikin olla taloudellisesti optimaalisempi. Kokonaistehokkuus opetuspalveluiden osalta on näiden ja monien muiden osien summa.

Kouluesimerkki kuvaa optimaalisuuden ja myös tehokkuuden määrittämisen ongelmia. Jonkin toiminnon osalta optimaalinen väestö- tai asiakas pohja on käytännössä aina eri kuin jonkin toisen toiminnon osalta. Toisaalta taas esimerkiksi opetuksen järjestämisessä hajallaan asuvat oppilaat aiheuttavat kuljetuskustannuksia. Jos kaikki kunnan a 20 oppilasta asuvat hajallaan, mutta kaikki kunnan b oppilaat asuvat aivan koulun vieressä, niin kunta b on tältä osin paljon optimaalisempi. Hajallaan asuvien oppilaiden perheet eivät kuitenkaan tarvitse välttämättä esimerkiksi kunnallista vesihuoltoa, jolloin kunta a onkin näiltä osin optimaalisempi.

Oulasvirran (1992, 1) mukaan julkisen palvelutuotannon tehokkuuseroihin vaikuttavat seuraavat tekijät:

- Palvelulaitosten koko ja sijoittelu kunnassa
- Kuntien koko (väestö ja pinta-ala) ja hallinnolliset rajat
- Asutusrakenne (asukastiheys, taajamat ja haja-asutus)

Tehokkuutta mitattaessa voidaan arvioida sitä, tehdäänkö asioita taloudellisesti oikein. Kun mitataan puolestaan vaikuttavuutta, niin otetaan huomioon myös se, tehdäänkö oikeita asioita. Samoilla panoksilla voidaan tehdä toisessa yksikössä paljon tuotoksia, mutta laatu voi olla huonompi, tai tarve pienempi, jolloin mahdollisesti tuotetaan hyödykkeitä turhaan. Kunta voi olla hyvinkin tehokas tuottamaan esimerkiksi yhdyskuntapalveluita, mutta niiden järkevyyttä mitataan vaikuttavuudella. Tätä taustaa vasten nykyaikana korostunut tehokkuuden etsintä tuntuukin erikoiselta. Tehokkain kunta voi olla sellainen, joka ei tuota kuin lakisääteiset palvelut, mutta tämän tavoittelemisen järkevyyks on toinen kysymys. 20 oppilaan ja yhden opettajan koulu voi lisäksi luokkakoon kasvamisen vuoksi tuottaa huonompia oppimistuloksia kuin 30 oppilaan ja kahden opettajan koulu. Tällöin kahden opettajan kouluun laitettut panokset voivat tuottaa vaikuttavuudeltaan paremman lopputuloksen.

Kunta tavoittelee yleensä tehokkuutta julkisten palvelujen järjestämisessä. Kun mahdollisuudet parhaaseen tehokkuuteen ovat optimaaliset, mikä tarkoittaa sisäistä tehokkuutta, alueen kansalaisten halu maksaa palveluiden nettokustannukset maksimituu. Suomessa on yleisessä käytössä termi *iloinen veronmaksaja*. Tämä voitaneenkin hyvin ymmärtää Rubinfeldin tarkoittamaksi maksimaaliseksi maksuhalukkuudeksi. Palveluiden laadun ja määrän suhde niiden kansalaisille aiheuttamiin kustannuksiin on siis parhaimmillaan. Tehokkuus onkin Rubinfeldin mukaan saavutettu, kun palvelutaso on kansalaisten vaatimalla tasolla minimikustannuksin järjestettynä. (Rubinfeld 1987, 572 ja 574). Muuttomahdollisuuksien ollessa hyvät synnyttää sisäinen tehokkuus puolestaan kuntien välisen tehokkuuden. Tämän teorian kuuluisin esittäjä on eittämättä Tiebout. (1956, 418–419).

Kuntien välinen tehokkuus syntyy asukkaiden halusta saada tarvitsemansa palvelut mahdollisimman pienellä vero- tai palvelumaksurasituksella. Tehokkuuden kasvattamisen tiellä on usein kuitenkin teorian ulkopuolella olevien kustannusten vaikutus. Esimerkiksi maaseudulla, jossa asumiskustannukset ovat pienemmät kuin kaupungissa, voidaan pitää tehottomampaa paikallistalouden yksikköä hyvin yllä ilman muuttohalukkuuden kasvamista. Toisaalta taas kaupungeissa voidaan kerätä tuloja, joiden kerääminen ei maaseutukunnille ole mahdollista, kuten pysäköinti- ja ruuhkamaksuja.

Kuntakoon merkitys haettaessa mahdollisimman tehokasta paikallishallintoa on hyvin kiistanalaista. Rubinfeld pohtii, onko parempi olla monta pientä kuntaa vai vähän suuria kuntia. Hänen mukaansa pienellä kunnalla on poliittisen perspektiivin etu, joka synnyttää myös taloudellista etua. Pieni ja

enemmän homogeeninen kunta pystyy paremmin olemaan johdonmukainen arvioidessaan asukkaidensa tarpeita. Näin kunnan on helpompi välttää tai minimoida tarpeettomien rönsyjen osuus palvelutarjonnassa. (Rubinfeld 1987). King pitää puolestaan tärkeänä, että antaessaan paikallishallinnolle tehtäviä keskushallinnon on pidettävä huolta siitä, että tehtävät annetaan mahdollisimman hyvin suuruuden ekonomiaa arvioiden. Hän kuitenkin korostaa, että tämä pätee vain, mikäli keskushallinnolla on ohjauskeinot suhteessa paikallishallintoon, minkä voi ymmärtää esimerkiksi paikallishallintoa koskevien lakien antamisena. (King 1984, 286).

Pienen ja homogeenisen kunnan on kuitenkin iso kuntaa vaikeampi suorittaa onnistunutta tulonjakopolitiikkaa. Lisäksi hyödyt palvelujen järjestämisessä kasvavat kuntarajat ylitettäessä. Yksinkertaisin keino näiden hyötyjen saavuttamiseksi on laajentaa kuntarajoja. Erkki Pystynen väitöskirja *Kunnan suuruus kunnallishallinnossa* keskittyi pääosin oikeudellisten kysymysten arviointiin, mutta päätyi silti taloudellisessa mielessä varsin samankaltaisiin lopputuloksiin kuin Rubinfeld myöhemmin. Myös Pystynen oli sitä mieltä, että pienissä kunnissa pyritään hoitamaan vain välttämättömät tehtävät, eikä julkinen talous pyri laajentumaan niin voimakkaasti kuin suuressa kunnassa. Hän kuitenkin muistuttaa, että edellä mainittu ei välttämättä ole kansalaisten etu. Suuressa kunnassa myös hukkuu massaan helpommin sellaiset taloudelliset erät, joihin pienessä kunnassa kiinnitettäisiin enemmän huomiota. (Pystynen 1965, 306–310).

Suurten kaupunkien kohdalla on luonnollisesti vaikea luoda teoriaa siitä, mikä vaikutus kaupunkien asukastiheyden aiheuttamilla sosiaalisilla ongelmilla on. On kuitenkin selvää, että kaupunkien tehtäväkenttä on tämän vuoksi pieniä kuntia hankalampi. Toisaalta taas yhtä lailla kaupunki saa harvaan asuttuja seutuja parempia mittakaavaohyötyjä esimerkiksi katu- ja tieverkon ylläpidon osalta, mikäli vertailumittarina pidetään kustannuksia asukasta kohden.

Jo vuonna 1971 Ontariossa Kanadassa tehty tutkimus väitti, että 5 000–10 000 asukkaan kunta pystyy tarjoamaan palontorjunnan, poliisitoimen, viemäri- ja jätehuollon, terveydenhuollon, vapaa-ajan harrastukset ja yleishallinnot yhtä edullisesti, ellei jopa edullisemmin, kuin suuremmat kunnat. (Bodkin & Conklin, 1971, Holzerin ym. 2009 mukaan).

Byrnes ja Dollery kävivät puolestaan läpi Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa tehdyt tutkimukset koskien skaalaetujen olemassaoloa paikallishallinnossa. Kahdeksan prosenttia tutkimuksista väitti skaalaetuja esiintyvän, 24 % tutkimuksista löysi todisteita skaalahaitoista, 29 % löysi sekä skaalaetuja että -haittoja ja loput tutkimuksista eivät löytäneet haittoja tai etuja. Byrnes ja Dollery

pitivätkin tämän perusteella hyvin epävarmana sitä, että skaalaetuja esiintyisi. (Byrnes & Dollery, 2002, Lotzin 2006 mukaan)

Norjassa tehty tutkimus, jossa tutkittiin sekä väestöpohjaa että asukastiheyttä, löysi sen sijaan väestömäärän ja tehokkuuden väliltä negatiivisen yhteyden harvaanasutumpien seutujen ollessa muita tehokkaampia. (Revelli & Tovmo, 2007, Holzerin ym. 2009, 14 mukaan).

Kansainvälisessä tutkimusten pohjalta on päätelty, että skaalatuotot kasvavat väkiluvun ylittäessä 25 000, mutta vähenevien skaalatuottojen aiheuttamat tehottomuushaitat alkavat 250 000 asukkaan jälkeen. Tämä niin sanottu U-käyrä tuntuukin olevan tutkijoiden yleisimmin hyväksymä paikallishallinnon kustannuskäyrä. Tässä kustannuskäyrässä x-akselin muuttujana on asukasmäärä ja y-akselin muuttujana yksikkökustannukset. Holzer ym. ovat päätyneet U-käyrän esiintymiseen yli 60 kansainvälisen tutkimuksen pohjalta. (Holzer ym. 2009).

Suuremmalla kunnalla on paremmat hartiats esimerkiksi elinkeinopolitiikan, riskienhallinnan, maankäytön ja liikenneinfrastruktuurin osalta. Yksikkökoon kasvattamisen ja palvelutuotannon tuloksellisuuden välillä ei kuitenkaan ole Vakkurin, Kallion, Tammen, Meklinin ja Helinin mukaan systemaattista yhteyttä. (2010, 9-10). Boyne (1992) nostaa esiin myös *laajuuden ekonomian*, jossa kunta saa hyötyjä eri toimintojen kasaamisesta vaikkapa samaan rakennukseen. Yhdeksi esimerkiksi hän nostaa mahdollisuuden kasata tietohallinto yhteen paikkaan.

Kuntien määrän vähetessä ja kuntakoon kasvaessa häviää myös mahdollinen kilpailu alueen veronmaksajista, jolloin kuntien paine pitää veroprosenttiaan alempana häviää. Tämä ei kuitenkaan välttämättä ole tavallisen kansalaisen etu kuntien välisen kilpailun heiketessä. Kuntien välistä kilpailua mietittäessä kunnan taloudellinen vakaus ja veronmaksajan etu eivät siis luonnollisestikaan kulje aina käsi kädessä. (Luoma & Moisio 2005, 6-7). Joidenkin tutkijoiden mielestä kuntakoon pienentäminen on kuitenkin omiaan lisäämään demokratiaa ja saamaan rahalle enemmän vastinetta (Perzy 2003, 74).

Markku Lehto toteaa, että ehdotonta oikeaa kokoa ei ole. Hän ihmettelee usein esitettyjä vaatimuksia suurista väestöpohjista, kun pienempiä ja hyvin toimivia yksiköitä on yhtä lailla. Hän nostaa esimerkiksi terveyskeskuksen toiminnan suhteessa väestömäärään, mutta ei pohdi asiaa juuri taloudellisista näkökulmista. (Lehto, 2005). Lehdon väestöpohjavaatimukseen kohdistuvaan

ihmettelyyn voinee yhtyä ainakin sillä perusteella, että yksistään kunnan asukasmäärä harvoin takaa optimaalisinta mahdollista palvelurakennetta.

Capellon ja Camagnin (2000, 1480–1481) mielestä ei voida puhua optimaalisesta kaupungin koosta kahdesta syystä. Ensiksikin, kunnat eroavat toisistaan, joten yhtenäistä ja universaalia tuotantofunktiota ei voida luoda. Toiseksi, kaupungit toimivat erilaisissa ympäristöissä ja tuottavat toiminnoillaan erittäin laaja-alaisia ulkoisvaikutuksia, joiden mittaaminen on erittäin hankalaa.

Vakkuri ym. korostavat myös, että kansainvälinen vertailu kuntakoosta on käytännössä mahdotonta johtuen erilaisista poliittis–hallinnollisista järjestelmistä. Heidän näkemyksensä mukaan maantieteellisen alueen tehokas koko ja sen vaikutukset kunnan tuottavuuteen tulisi huomioida keskustelussa paremmin. (Vakkuri ym. 2010, 38). Luoma ja Moision puolesta nostavat esiin sen, että optimaalinen kuntakoko muuttuu ajan kuluessa vaikkapa teknisen kehityksen ja liikenneyhteyksien myötä. (2005, 7).

2.3 PALVELUTUOTANNON SKAALAEDUT SEKTOREITTAIN

Rubinfeld on sitä mieltä, että mikäli palvelujen järjestämisessä on saavutettavissa skaalahyötyjä, tulisi myös hallinnollisten rajojen laajentua ainakin tuotannollisessa mielessä. (Rubinfeld 1987, 572). Suomessa näitä skaalahyötyjä tiettyjen palveluiden järjestämisessä on haettu muun muassa lakisääteisten erikoissairaanhoidopiirien avulla. Myös Suomessa vuonna 2007 säädetyin Paras-hankkeen voidaan katsoa syntyneen juuri tältä perustalta: kuntakoon sijaan väestöpohjarajat asetettiin eri palvelutuotantojen, kuten ammatillisen koulutuksen ja perusterveydenhuollon, osalta yksilöllisinä.

Palvelutuotannon käyttäjäpohjan laajenemisen hyödyt saataisiin parhaiten käyttöön, mikäli jokaista palvelua varten muodostettaisiin oma piiri tai palveluklubi. Käytännössä tällainen johtaisi kuitenkin liian monimutkaiseen järjestelmään nykyisessä kunnallishallinnossa, jossa tehtävien määrä on suuri. Käytännössä kunnat ovat multifunktionaalisia yksiköitä, ja tätä voidaan täydentää yhden funktion erillisyyksiköllä, kuten kuntayhtymällä. (Oulasvirta 1992, 3).

Luoma ja Moisio (2005, 5) kuitenkin korostavat, että mittakaavaetu on palvelujen tuotantoon liittyvä etu, eikä suinkaan hallinnon mukanaan tuoma etu. Hallinto toki itsessään voi hyötyä taloudellisesti mittakaavaeduista. Vuoden 2007 alussa toteutetun Tanskan kuntauudistuksen, jossa kuntien määrä lakisääteisesti vähennettiin kolmasosaan, arvioitiin tuottavan hallinnon osalta säästöjä noin 1,7 miljardin Tanskan kruunun (noin 230 miljoonan euron) edestä, mikä vastasi noin yhtä prosenttia Tanskan kuntien nettomenoista. (Lotz 2006).

Matti Tuomalan mukaan merkittävimmät syyt mittakaavaetuihin ovat puolestaan suuret kiinteät kustannukset. Kiinteitä kustannuksia syntyy paljon esimerkiksi pääomaintensiivisillä aloilla. (Tuomala 2009). Holzerin ym. tutkimuksen mukaan pienet, alle 25 000 asukkaan kunnat olivat vähemmän tehokkaita ainoastaan, jos tuotettavat palvelut olivat erikoisia tai pääomavaltaisia. Pienet, jopa 5000 asukkaan kunnat pystyivät puolestaan tarjoamaan työvoimavaltaisia palveluita tehokkaammin. (2009, 2, 4, 10). Samaan tulokseen on päätyneet myös Oulasvirta (1992, 10). Percyn (2003, 74) mielestä suurin osa palvelutuotannosta ei vaadi suuruutta ollakseen tehokas, mutta joissain palveluissa skaalahyödyt ovat saavutettavissa.

Worthington löysi tutkimuksessaan yhteyden väestön ikärakenteen ja kirjastotoimen kustannusten välillä. Kustannukset olivat pienempiä, mikäli väestössä oli suuri nuorten (alle 16-vuotiaiden) tai vanhusten (yli 65-vuotiaiden) osuus. (1999, Holzerin ym. 2009, 13 mukaan).

Myös työvoima voidaan jossain määrin laskea ainakin lyhyellä tähtämellä kiinteäksi kustannukseksi. Esimerkiksi pienessä koulussa ei käytännössä voida vähentää opettajia oppilasmäärän liikkeen mukaan. Pienikin koulu voi luonnollisesti olla tehokas, mikäli oppilasmäärä opettajaa kohden voidaan pitää tarpeeksi korkealla tasolla, mutta oppilasmäärän laskiessa opettajien irtisanominen ei käytännössä tule helposti kyseeseen. Koulujen koko, kuten käytännössä mikään muukaan kunnallinen palvelu, ei kuitenkaan ole sidoksissa kunnan asukasmäärään. Ei siis voidakaan olettaa suuremman kuntakoon tuovan automaattisesti parempaa tuottavuutta.

Vakkurin ym. päätelmien mukaan mittakaavaetujen saavuttamiseksi julkissektorin "tuote" on määriteltävä suuren käyttäjäkunnan keskimääräisiä tarpeita ajatellen. (2010, 36). Tätä taustaa vasten voitaneen olettaa, että mitä standardoidumpi ja harvinaisempi palvelu tai tuote, niin sitä suuremmalla väestöpohjalla se kannattaa tuottaa. Toisaalta taas etäisyydet vaikuttavat järkevään palvelurakenteeseen. Bish nostaa puolestaan esiin poliisitoimen: pieni kunta pystyy tuottamaan

tehokkaasti rutiinipartion, mutta monimutkaiset murhatutkimukset vaativat laajemman pohjan. (2001, Holzerin ym. 2009, 13 mukaan). Suomessa poliisitoimi ei kuulu lainkaan kuntien tehtäväkenttään.

Kuntien tehtäväkirjo on Suomessa varsin laaja. Tämän myötä kunnat joutuvat tuottamaan tai järjestämään palveluita esimerkiksi yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai hankkimalla ne kokonaan ulkopuolisilta toimijoilta. Spesifisyyden kasvaessa tuottajat vähenevät ja markkinatalouden toimimisen edellytyksenä oleva kilpailu ei onnistu. (Vakkuri ym. 2010, 36). Tällöin kustannukset kunnille kasvavat. Vaihtoehtona on kuitenkin tuottaa palvelut kunnan omana tuotantona, mikä saattaa kuitenkin synnyttää markkinoista poikkeavia kustannuksia muun muassa asiantuntemuksen puutteen ja huonon organisaatorakenteen vuoksi.

Suomen kunnilla on myös kansainvälisesti tarkasteltuna varsin laaja tehtäväkenttä. Koska eri palvelutuotannolle on periaatteessa oma optimikoko, niin paras mahdollinen kuntakoko, jos sellaista ylipäätään on, voidaan ajatella eräänlaisena kompromissina. Luoma ja Moisio korostavat kuitenkin, että kuntakoon liiallinen kasvattaminen lisää kustannuksia ja asukkaiden tyytymättömyyttä. (2005, 7).

Bennett onkin todennut Oulasvirran (1992, 11) mukaan, että kutakin palvelua ja kutakin yksittäistä kuntaa varten on olemassa optimaalinen kuntakoko, mutta mitään yleistä kuntien optimikokoa ei voida määrittää kaikille palveluille ja kaikille kunnille.

2.4 SUURUUDEN EKONOMIAN TOIMIMINEN SUOMEN KUNNISSA

1960-luvulla Pienkuntakomitea tarkasteli kunnan asukasluvun vaikutusta kuntien palvelutuotannon kustannuksiin. Jo tällöin Suomessa havaittiin skaalaeduissa ns. U-käyrän olemassaolo. Komitea päätyi monista eri syistä esittämään kuntien väestömäärälle 4000 asukkaan alarajaa, mutta katsoi parhaimmaksi, jos kunnissa olisi vähintään 8000 asukasta. (Pienkuntakomitean mietintö 1965, 63-65, 157-158).

Mäkisen mukaan kuntayksikölle on etsitty ihanne- tai optimikokoa kautta hallinnon historian. Ihannekokokäsitys on myös vaihdellut eri kausina, eikä se suinkaan ole johdettavissa vain taloudellisten skaalaetuarvioiden perusteella. 1940-luvulle saakka kuntia jaettiin pienempiin yksiköihin, ja 1960-luvulta lähtien tavoitteena on ollut suurempi kuntakoko. Keskustelun intensiivisyys on puolestaan vaihdellut eri aikoina ja yhteiskunnallisina kehitysjaksoina. (Mäkinen 1992, 45–47).

Moisio on todennut, että kuntia on vaikea verrata. Tämä johtuu jo pelkästään kirjanpidossa olevista eroavaisuuksista. Hänen mukaansa on kuitenkin selvää, etteivät yksikköhinnat jatkuvasti laske kuntakoon kasvaessa. Moisio argumentoi väitettään myös sillä, että asukasluvultaan samankokoisten kuntien välillä on suuria eroja nettokustannuksissa. Selkein poikkeus tästä on yleishallinto, jossa kuntakoon kasvattaminen laskee asukaskohtaisia menoja. (Moisio 2006, 133). Helin (2010, 30–32) muistuttaa, että palvelutarpeen ja -tason arviointi on vaikeaa.

Luoma ja Moisio tutkivat aikoinaan kuntien käyttökustannuksia vuoden 2000 tilinpäätöstietojen pohjalta. Tällöin käyttömenot olivat pienimmillään asukasta kohden 1000–10 000 asukkaan kunnissa. Tämän kuntaryhmän sisällä ei puolestaan ollut juuri eroa keskimääräisissä kustannuksissa.

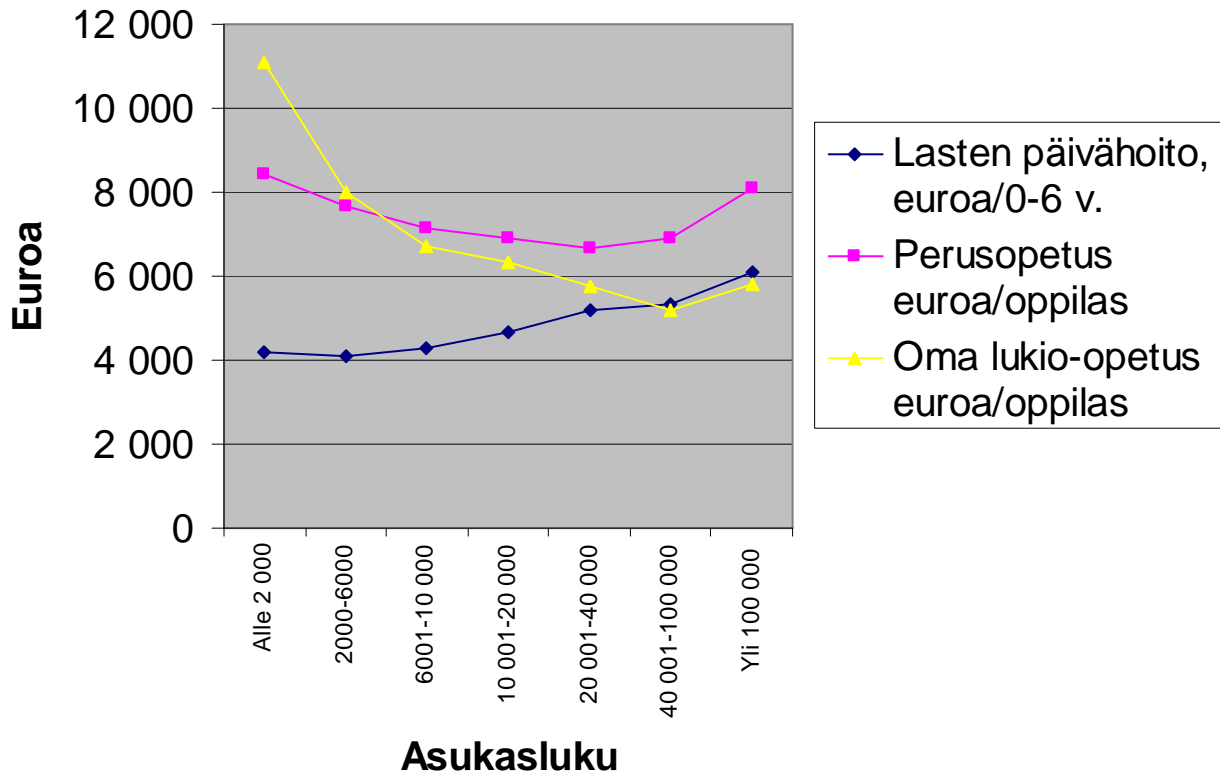
Kustannuksissa oli kuitenkin merkittäviä eroja palvelusektoreiden välillä. Sosiaalitoimen osalta kustannukset olivat pienimmillään noin 10 000 asukkaan kunnissa, kun taas terveydenhuollon osalta kustannukset/asukas olivat pienimmillään noin 30 000 asukkaan kunnissa. Ylläpitäjämallin vuoksi sivistystoimen luvut eivät ole vertailukelpoisia. Tutkimuksen tekijät korostavatkin, että Suomessa esiintyy toki merkittäviä eroja palvelutuotannon kustannuksissa, mutta kuntakoon merkitys niihin ei ole yhtä suuri kuin muiden tekijöiden. (Luoma & Moisio 2005, 10–21). Moisio (2006, 136) tutkimuksen mukaan valtaosa Suomen kuntien palvelutuotannon menoeroista selittyy demografisten tekijöiden, olosuhteiden ja varallisuuden eroilla. Vakkurin ym. mukaan hyvin suuret ja hyvin pienet kunnat hoitavat palvelut Suomessa muita kuntaluokkia suuremmin kustannuksin. Suurten ja pienten kuntien muita korkeammat kustannukset johtuvat heidän mukaan erityisesti perus- ja lukiokoulutuksen sekä päivähoidon korkeista kustannuksista (Vakkuri ym. 2010, 9).

Kuntaliitto on tilastoinut kuntien palvelutuotannon kustannuksia. Kuvioon 1 on nostettu kolmen eri peruspalvelun yksikkökustannukset kuntakoon mukaan ryhmiteltyinä vuonna 2008. Muiden sektoreiden, kuten vanhustenhuollon ja perusterveydenhuollon, kustannukset Kuntaliitto on

tilastoinut asukaslukuun suhteutettuna. Nämä olen jättänyt tarkoituksella huomioimatta, sillä kuntaryhmien välillä on suuria poikkeamia yli 65-vuotiaiden suhteellisessa määrässä, jolloin asukaskohtainen tilastointi ei anna oikeaa kuvaa palvelutuotannon tehokkuudesta. Myös näihin kolmeen tilastoon on suhtauduttava tietyllä varauksella, sillä suurissa kaupungeissa suuremmat sosiaaliset ongelmat ja esimerkiksi maahanmuuttajien määrä nostavat päivähoidon ja opetuksen yksikkökustannuksia.

Menojen lisäksi myös verotuloissa on merkittäviä eroja eri kuntakokoryhmien välillä. Vuonna 2005 kunnallisverokertymä asukasta kohden oli suurimmillaan yli 100 000 asukkaan kunnissa, mutta 20 000–40 000 asukkaan kunnissa verotulot olivat korkeammat kuin 40 000–100 000 asukkaan kunnissa. Kiinteistö- ja yhteisöveron osalta kunnilla näyttää olevan myös niin sanottu U-käyrä: 10 000–20 000 asukkaan kunnilla on näillä sektoreilla kaikista pienimmät verotulot asukasta kohden. (Kuntien rahoitusjärjestelmän arviointi, 2006).

Lasten päivähoidon, perusopetuksen ja lukio-opetuksen yksikkökustannukset kuntakokoluokittain vuonna 2008



Kuvio 1: Päivähoidon, perusopetuksen ja lukio-opetuksen kustannukset Suomen kunnissa (pl. Kainuu) kuntakoon mukaan vuonna 2008. (Lähde: Kuntaliiton www-sivut).

3 FISKAALINEN FEDERALISMI

3.1 FISKAALISEN FEDERALISMIN PERUSTEET

Käsite *fiskaalinen federalismi* tarkoittaa julkistalouden elementtien jakamista useille hallinnollisille tasoille. Tuomala (2009, 297) käyttää samasta asiasta termiä *fiskaalinen hajakeskitys*. Fiskaalista federalismia voi esiintyä erilaisina variaatioina täydellisen keskittämisen ja täydellisen hajauttamisen välillä. Valinta tehdään eri maissa erilalla johtuen julkissektorin tehtävien eroamisesta ja kulttuurieroista. Kyseessä on myös poliittinen valinta. Keskittämisestä siirrytään usein hajauttamiseen ja toisinpäin julkisen sektorin tehtävien ja ongelmien vaihtuessa.

Suomessa fiskaalista federalismia esiintyy valtion ja kuntien välillä. Maakunnilla on joitain lakisääteisiä tehtäviä, mutta niiden toiminta on riippuvaista kuntien niille antamasta rahoituksesta, ja maakuntien liitot ovat juridisestikin kuntayhtymiä. Niillä ei siis ole esimerkiksi oikeutta verottaa kansalaisia, eikä niillä ole muita fiskaalisia keinoja juuri käytössään. Suomi on EU:n jäsenenä osa myös unionin fiskaalista federalismia. (Parviainen, 1996).

Bailey korostaa, että fiskaalinen federalismi on yksi tärkeä lähestymistapa paikallistalouteen, vaikkakaan se ei kata koko paikallistalouden kenttää. (Bailey 1999, 1). Fiskaalisella federalismilla pyritään siihen, että julkistalouden edellyttämät tehtävät hoidetaan sillä tasolla mille se parhaiten sopii. Julkisen vallan taloudelliset päätehtävät jaetaan Musgraven mallin mukaisesti usein vakauttamiseen eli stabilisaatioon, tulonjakoon eli distribuutioon sekä palvelujen tuottamiseen ja kohdentamiseen eli allokaatioon.

Tulonjaolla voidaan tarkoittaa tulojen jakamista sekä yksilöiden että alueiden välillä. Vakauttamisella puolestaan tarkoitetaan suhdannevaihtelujen tasoittamista julkissektorin voimin. Tehtävien raja ei ole selvä, ja samalla toimenpiteellä voi olla luonnollisesti vaikutuksia vaikka kaikilla kolmella sektorilla.

Tulonjakopolitiikka katsotaan usein mieluiten keskushallinnolle kuuluvaksi. Tästä voidaan poiketa, jos tulonjako alueiden sisällä hoidetaan erittäin säännellyin ehdoin. Mikäli kunnat saisivat päättää itsenäisesti tulonjakopolitiikastaan, niin hyvätuloiset siirtyvät asukkaaksi sellaisiin kuntiin, joissa tulonjakoa suoritetaan muita kuntia vähemmän. Huonotuloiset keskittyisivät puolestaan niihin paikkoihin, joissa he saavat suuremman osan tulonjaosta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö hyvätuloisetkin hyväksyisi tulonjakoa, sillä usein se hyödyttää tai on hyödyttänyt myös heitä. Tulonjako voidaankin nähdä jo itsessään myös julkishyödykkeenä.

Allokaatiotehtävä on yksi julkisen vallan perustehtävistä. Sillä julkinen valta järjestää niitä palveluja, joita markkinat eivät pysty kansalaisille tuottamaan. Tämä ei suinkaan tarkoita sitä, etteikö julkissektori voisi käyttää yksityisiä palvelutuottajia, mutta palveluiden järjestäminen tapahtuu julkissektorin toimesta. Allokaatio katsotaan useimmin juuri paikallishallinnon tehtäviin kuuluvaksi. Tähän ovat syinä muun muassa eri alueiden erot palvelutarpeissa ja Tieboutin esittämä malli paikallishallinnon kilpailusta, jossa kansalaiset luovat hallintoon eräänlaiset markkinat mahdollisuudella valita parhaat palvelut suhteessa vero- tai maksurasitteeseen (Tiebout 1956, 418–419). Paikallishallinnolla oletetaan myös olevan parempi informaatio asukkaidensa preferensseistä.

Julkishallinnon järjestämien palveluiden valinnan lähtökohtana on markkinoiden epäonnistuminen. Julkishallinnolla on lisäksi syytä tarjota julkishyödykkeitä, joita markkinat eivät pysty riittävästi tarjoamaan kansalaisille. Nämä hyödykkeet, kuten armeija ja poliisivoimat, sopivat usein keskushallinnon järjestettäväksi. Julkishyödykkeelle on ominaista, että lisäkäyttäjien ilmaantuminen ei lisää sen kustannuksia, eli niin sanotusti rajakustannuksia ei ole olemassa. Majakan rakentaminen on klassinen esimerkki: kun se on kerran rakennettu ja se näyttää valoa merelle, niin kaikki laivat voivat hyödyntää sitä ilman, että toisten mahdollisuus sen hyödyntämiseen heikkenee. Lisäksi julkishallinnolla on usein tarve tukea niin sanottujen meriittihyödykkeiden olemassaoloa ja käyttöä. Meriittihyödykkeet ovat hyödykkeitä, joiden käyttämisestä on yhteiskunnalle kokonaisuudessa enemmän hyötyä kuin yksittäinen käyttäjä olisi välttämättä valmis niistä itse maksamaan. Malliesimerkkinä käytetään usein koulutusta.

Stabilisaatiolla julkinen sektori tasoittaa suhdannevaihteluita. Tämä voi tapahtua esimerkiksi kysyntää lisäämällä tai vähentämällä, tai vaikkapa korkotasoa sääntelemällä. Stabilisaatiotehtävän kuulumista keskusvallalle perustellaan usein keskusvallan leveimmillä taloudellisilla hartioilla ja rahapolitiikan hallinnalla. Rubinfeld puolustaa tätä työnjakoa myös sillä, että valtio rajoittaa usein

paikallishallinnon mahdollisuutta velkaantua. Hän kuitenkin pitää alueellista stabilisointia mahdollisena, jos sille on syy, kuten vaikkapa muita alueita suurempi työttömyys. (Musgrave 1989, 3-14; Parviainen 1996; Bailey 1999, 6-13; Rubinfeld 1987, 625–639; Tuomala 2009, 48, 73).

Oates kehitti hajauttamisteoreeman vastauksena Musgraven esittämään ongelmaan parhaasta mahdollisesta tavasta jakaa taloudellista valtaa ja vastuuta. Sen mukaan julkisten palvelujen tuotanto tulee tapahtua niin alhaisella hallinnontasolla kuin mahdollista. Tämä on kirjattu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan vuonna 1985.

Oatesin teoreema perustuu täydelliseen vastaavuuteen ja yhtenäisyysrajoitteeseen. Täydellinen vastaavuus toteutuu silloin, kun päätöksentekoyksikkö kattaa juuri ne yksilöt, jotka käyttävät kyseistä hyödykettä. Yhtenäisyysrajoite puolestaan tarkoittaa sitä, ettei hallinto pysty eriyttämään palvelutuotantoa alueellaan, vaan sama palvelutaso täytyy pyrkiä takaamaan kaikkialla. (Oates 1972, 31–38).

3.2 FISKAALINEN FEDERALISMI SUOMESSA

Suomessa kunnilla on perinteisesti ollut vahva rooli myös taloudellisesti. Suurin osa kansalaisten tarvitsemista peruspalveluista on kuntien järjestämiä. Kuntien kokonaismenot muodostivat 20,5 prosenttia maamme bruttokansantuotteesta vuonna 2009. (Peruspalveluohjelma vuosille 2011–2014).

Kunnat saavat noin puolet tulorahoituksestaan eri verotuloina. Tästä ylivoimaisesti suurin osa kertyy ansiotuloista tehtävällä kunnallisverotuksella. Ansiotuloja verotetaan kunnan määräämän veroprosentin mukaisesti kaikilta yhtä suurella prosentilla, mutta erilaisten vähennysten, kuten perus- ja ansiotulovähennyksen, vuoksi suurituloiset maksavat kunnallisveroakin suuremman osan tuloistaan kuin pienituloiset. Koska vähennykset ovat kuitenkin valtion määräämiä, niin kunnan ei voida tältä osin katsoa suorittavan merkittävää distribuutiotehtävää. Kunnilla ei ole oikeutta verottaa asukkaiden pääomatuloja, vaan ne menevät kokonaisuudessaan valtiolle. Valtio kantaa lisäksi progressiivista ansiotuloveroa, jota pienituloiset eivät joudu maksamaan.

Yhteisöveroa on Pohjoismaissa perinteisesti pidetty valtion verona. Yhteisöveroa maksavat muun muassa yritykset, yhdistykset, liikelaitokset ja asunto-osakeyhtiöt. Suomessa valtio kantaa

yhteisöveron määräämänsä prosentin mukaisena, mutta tilittää niistä tietyn osuuden kunnille yhteisöjen sijainnin, tai mikäli yhteisöillä on useampia toimipaikkoja, niin niiden henkilöstömäärän mukaan. Yhteisöverokanta on Suomessa tällä hetkellä 26 prosenttia ja tästä kunnille tilitetään 22,03 prosenttia. Vuosiksi 2009–2011 kuntien osuutta korotettiin tilapäisesti 32,03 prosenttiin. (Valtiovarainministeriön www-sivut).

Suomessa kunnat kantavat kiinteistöveroä kiinteistön arvosta laskettavalla tasaverolla. Verokanta vaihtelee eri kiinteistöjen mukaan, ja valtio määrää raja-arvot, joiden sisällä kunnan verotuksen tulee olla. Suomessa kiinteistöverotuksella on kansainvälisesti tarkasteltuna poikkeuksellisen pieni merkitys kunnille pitkälti alhaisten verokantojen vuoksi. Toisaalta taas Tuomala korostaa (2009, 299), että kiinteistövero on ainoa puhdas kuntavero Suomessa.

Verotulojen lisäksi kunnat saavat toimintatuloja myynti- ja maksutuottoina. Maksutuloihin kuuluvat tulot, joiden tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia tai joissa otetaan huomioon asiakkaan maksukyky. Myyntituotoilla pyritään puolestaan kattamaan tuotantokustannukset. Esimerkiksi veden myynnistä saatavat tuotot ovat myyntituottoja, mutta terveyskeskusmaksut maksutuottoja. Valtio säätelee merkittävimpien maksujen suuruutta lainsäädännöllä, mutta kunnilla on käytännössä mahdollisuus määrätä pienempiä maksuja. Maksu- ja myyntituloja säätelemällä valtio ja kunnat voivat myös suorittaa allokaatiotehtävää.

Kuntien merkittävin tehtävä Suomen fiskaalisessa federalismissa on siis allokaatiotehtävä. Stabilisointi- ja distribuutiotehtäviä sillä ei juuri ole. Myös valtio hoitaa jossain määrin allokaatiotehtävää. Distribuutio kuuluu Suomessa käytännössä kokonaan valtion tehtäviin, kuten myös stabilisaatio. Merkittävä osa stabilisaatiotehtävästä (raha- ja korkopolitiikka) on kuitenkin siirtynyt viimeisen 15 vuoden aikana Euroopan unionille.

3.3 TALOUDELLISET KANNUSTIMET JA TULONSIIRROT JULKISSEKTORIN TOIMIJOIDEN VÄLILLÄ

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja korostaa sitä, että paikallisten viranomaisten taloudellisten resurssien tulee olla riittävät suhteessa tehtäviin ja vastuisiin. Kunnat hoitavatkin paljon sellaisia tehtäviä, joista on hyötyä myös muille kuin kunnan omille asukkaille ja veronmaksajille. Esimerkiksi Suomessa, jossa katuverkostot ovat kuntien ylläpitämiä, ulkopaikkakuntalaiset hyödyntävät jatkuvasti toisen kunnan rakennuttamia katuja ja teitä. Kunnat tuottavat paljon myös edellä kuvattuja julkishyödykkeitä, tai heidän tuottamansa palvelut, kuten uimahallit, puistot ja urheilukentät, ovat yleensä vapaasti kaikkien käytettävissä. Tuomala korostaa (2009, 304), että tulonsiirrot keskusvallalta eri alueille ovat kaikissa kehittyneissä talouksissa kuntien tai vastaavien tärkeitä rahoituslähteitä.

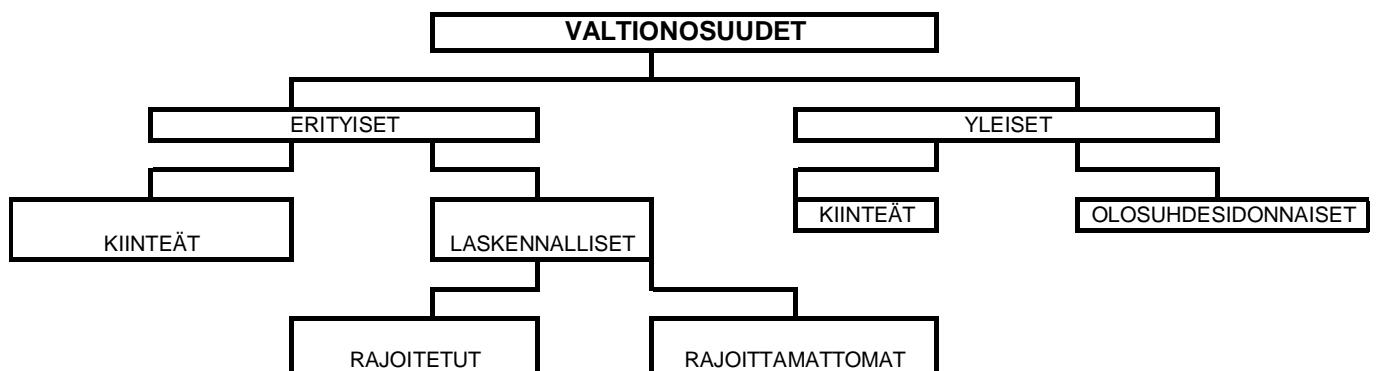
Keskushallinto saattaakin suorittaa kunnille taloudellisia avustuksia paitsi edellä mainituista syistä, myös tasapuolisuuden vuoksi. Merkittäviä syitä kuntien tukemiseen ovat kunnittain vaihtelevat palvelutarpeet ja verokertymät. (Bailey 1999, 179–180). King nostaa esiin sen, että yleensä suuremmat viranomaiset tukevat pienempiä, eli esimerkiksi valtiot tukevat kuntia, kuten Suomessa. Hän ei kuitenkaan sulje pois päinvastaista mahdollisuutta. (King 1984, 86). Esimerkiksi Euroopan unionin rahoitus tulee pääosin jäsenvaltioilta, eli tulonsiirrot toimivat päinvastoin.

Valtionosuuksilla voidaan tavoitella monia eri vaikutuksia. Niillä voidaan rohkaista tietynlaisten hyödykkeiden tuotantoa ja kulutusta sekä tasoittaa eri alueiden välisiä taloudellisia eroja. Valtionosuuksien avulla voidaan myös varmistaa se, että kaikilla alueilla on saatavissa tietyt minimipalvelut, ja siten edesauttaa horisontaalista oikeudenmukaisuutta, jonka tavoitteena on taata kahdella eri alueella asuvalle henkilölle samat palvelut asuinpaikasta riippumatta. Lisäksi valtionosuuksien myöntäjällä voi olla omia tavoitteitaan, jotka se haluaa saavuttaa antamalla valtionosuuksia toiselle hallinnontasolle.

Kun valtionosuuden myöntävä taho on tehnyt päätöksen jostain tavoitteesta, on tärkeintä miettiä oikeantyyppinen valtionosuus tavoitteen saavuttamiseksi. On selvää, että samalla valtionosuudella voidaan saavuttaa lukuisia eri tavoitteita.

Tuomala jakaa valtionosuusjärjestelmät ehdollisiin ja ei-ehdollisiin. Ehdollisissa järjestelmissä valtionosuus on korvamerkittyä, eli saadakseen rahan vastaanottaja on sidottu vaikkapa tiettyjen palveluiden tarjontaan tai käyttämään tietyn summan rahaa johonkin palveluun. Ei-ehdollisessa järjestelmässä valtionosuuden saaminen ei vaikuta ainakaan suoraan vastaanottajan kulutukseen.

Julien LeGrand esitti Tuomalan mukaan vuonna 1975 kolme periaatetta valtionosuuksien määrittämiselle. Ensinnäkin osuuden pitää olla riippuvainen kunnan tuloista ja varallisuudesta. Lisäksi valtionosuuksien tulisi olla riippumattomia kunnan menoja koskevista päätöksistä. Kolmantena periaatteena LeGrandin mukaan tuen tulisi vaihdella suoraan kunnan fisikaalisten ponnistelujen mukaan. Toinen ja kolmas periaate vaikuttavat kuitenkin olevan ristiriidassa. (Tuomala 2009, 307).



KUVIO 2: VALTIONOSUUKSIEN LUOKITTELU KINGIN, 1984 JA BAILEYN, 1999 LUOKITTELUA MUKAILLEN.

Kuviosta 2 näkyy Kingin ja Baileyn jaottelun pohjalta muokattu kaavio eri valtionosuustyypeistä. Erityiset valtionosuudet tulisi Baileyn ja Kingin mukaan käyttää nimenomaan sen sektorin palvelutuotantoon, jonka perusteella ne myönnetään. Kiinteä valtionosuus ei ole sidoksissa esimerkiksi suoritettuun palvelutuotantoon, vaan esimerkiksi palvelutarpeeseen, mutta laskennalliset osuudet ovat sidoksissa käytettyyn rahoitukseen. Laskennallisista valtionosuuksista saatetaan käyttää myös termiä prosentuaaliset valtionosuudet (percentage grants). Näiden perusteella kunnille jaetaan tietty prosenttiosuus palveluihin käytetyistä menoista, ja tämä määrä saattaa olla rahamääräisesti rajoitettu tai rajoittamaton.

Kiinteitä yleisiä valtionosuuksia myönnetään riippumatta kunnan palvelutuotantoon käytetyistä menoista. Olosuhdesidonnaiset valtionosuudet ovat riippuvaisia kunnan sisäisistä päätöksistä tai olosuhteista ja ne muuttuvat esimerkiksi kunnan työttömyyden tai verotulojen mukaan. Suomessa käytössä olevasta valtionosuusjärjestelmästä poiketen on myös katsottu, että yleiset olosuhdesidonnaiset valtionosuudet kasvavat kunnan verotulojen suhteessa. (Vertaa King, 1984, 86–90; Bailey, 1999, 180–181).

Hallinnontasojen väliset taloudelliset kannustimet lisäävät tuensaajan halua tuottaa tuen ehtona olevaa palvelua lisäämällä paikallisten tosiasiallisia reaalituloja (tulovaikutus) ja pienentämällä palvelujen suhteellisia hintoja (substituutiovaikutus). Molemmissa tapauksissa tuensaajien halu kyseisen palvelun käyttöön tai tuotantoon lisääntyy. Kiinteillä valtionosuuksilla on kuitenkin tuensaajaa kohtaan pelkkä tulovaikutus.

Menoihin sidonnaisten valtionosuuksien ”ongelma” on se, että ne lisäävät osuuksien vastaanottajan kulutusta valtionosuuden ehtona olevaan palvelutuotantoon ja saattavat alentaa verorasitetta. Joissain oloissa tämä toki on hyvä, mutta ei aina. Valtionosuuksilla on myös paljon epäsuoria vaikutuksia, jotka voivat ulottua aina asuntojen kysyntään ja hintoihin sekä liikennemääriin. Toisaalta valtionosuudet saattavat lisätessään tiettyä palvelutuotantoa myös samanaikaisesti vähentää substituuttien (korvaavien) palvelujen tuotantoja, tai vaihtoehtoisesti lisätä komplementtien (kysyntä riippuvainen toisen hyödykkeen kysynnästä) palvelujen tuotantoa ilman, että se olisi ollut valtionosuuden antajan tarkoitus. Bailey korostaakin, että valtionosuuksien myöntäjä ei voi koskaan olla varma siitä, että sen antama tuki käytetään täysin siihen mihin se on tarkoitettu. (Bailey 1999, 185). Lehtosen ym. raportissa puolestaan nostetaan tärkeäksi se, että valtionosuusjärjestelmästä huolimatta kunnilla tulisi aina olla kannustin taloudellisuuteen. (Lehtonen ym. 2008, 17).

3.4 VALTION TULONSIIRROT SUOMEN KUNNILLE

Valtio maksoi Suomen kunnille valtionosuuksia peruspalveluiden järjestämiseen vuonna 2010 yhteensä noin 7,3 miljardia euroa. (Kuntaliiton www-sivut). Valtio maksaa laissa säädetyn

prosenttiosuuden mukaisen määrän kuntien järjestämien peruspalveluiden laskennallisista kustannuksista.

Kuntien valtionosuudet jakaantuvat Suomessa epätasaisesti. Joillekin kunnille niillä on suurempi merkitys kuin toisille. Tämä puolestaan johtaa siihen, että valtionosuuksien käyttömahdollisuudet ohjauskeinona voivat vaihdella rajustikin.

Lehtonen ym. jakavat raportissaan Suomen valtionosuusjärjestelmän kahteen eri osaan: kustannus- ja tarve-erojen kompensatioon sekä tulopohjan tasaukseen. Ensin mainittuun kuuluvat sektorikohtaisesti jaettavat valtionosuudet ja kuntien yleinen valtionosuus. Tulopohjan tasausta suoritetaan puolestaan valtionosuuksien yhteydessä suoritettavalla verotulojen tasauksella, joka takaa kaikille kunnille tietyn laskennallisen verotulon asukasta kohden. Toisaalta taas vauraamman veropohjan kunnat eivät saa kaikkea hyötyä muuta maata paremmasta veropohjasta itselleen. Lisäksi taloudellisesti vaikeassa tilanteessa olevat kunnat voivat saada harkinnanvaraista valtionapua. (Lehtonen ym. 2008, 2). Vaikka vuoden 2010 alusta toteutuneen valtionosuusuudistuksen myötä merkittävimpien sektorikohtaisten valtionosuuksien maksatus yhdistettiin valtiovarainministeriölle, valtionosuuksien perusteet ovat edelleen vahvasti sidoksissa kyseisen toimialan tarpeisiin ja kustannuksiin.

Vuonna 2010 verotulojen tasauksessa käytettävä tasausraja oli 91,86 prosenttia kuntien keskimääräisistä asukaskohtaisista verotuloista. Jokaiselle kunnalle määriteltävässä tasauksessa otetaan huomioon kunnan verotulot Suomen keskimääräisillä veroprosenteilla laskettuna. Mikäli kunnan laskennalliset verotulot ylittävät tasausrajan, niin kunta joutuu maksamaan valtiolle ylimenevistä verotuloista 37 prosenttia. Kunnan määräämät veroprosentit eivät siis vaikuta kunnan saaman tai maksaman tasauksen määrään kuin ainoastaan siltä osin, millä veroprosenttien muutos vaikuttaa koko maan veroprosenttien keskiarvoon. (Kuntaliiton www-sivut).

Suomessa ylivoimaisesti suurin osa maksettavista valtionosuuksista on korvamerkittämättömiä. Ne saatetaan maksaa hyvinkin selvästi tiettyjen palveluiden oletetun tarpeen perusteella, mutta valtio ei käytännössä useinkaan vaadi valtionosuuksia käytettäväksi juuri näihin palveluihin. Tähän vaikuttaa myös osaltaan se, että kunnat joutuvat hoitamaan tehtäviään lainsäädännön velvoittamana. Lehtonen ym. korostavat, että korvamerkittyjen valtionosuuksien käyttäminen on suotavaa silloin, kun tavoitteena on palvelujen luominen ryhmille, jotka ovat ulkona ”suuresta massasta”. (Lehtonen ym. 2008, 18).

Kunnille maksettavia yhdistymisavustuksia ei yleensä ajatella osana valtionosuusjärjestelmää, mutta ne ovat merkittävä osa kuntien resurssiohjausta. Tämän voi ymmärtää yhdistymisavustuksen kertaluonteisuudella. Toisaalta yhdistymisavustukset ovat tulonsiirtoja valtiolta kunnille siinä missä valtionosuudetkin, ja niihin pätevät pitkälti samat julkistaloudelliset periaatteet. Lisäksi yksi varsin merkittävä osa yhdistymisavustusjärjestelmää on kunnan valtionosuuksien vähenemisen kompensointi. Yhdistymisavustusjärjestelmää on käsitelty tarkemmin seuraavassa luvussa.

4 KUNTIEN YHDISTYMISAVUSTUKSET SUOMESSA

4.1 KUNNAT, KUNTAJAKO JA KUNTIEN YHDISTYMINEN

Suomen perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnalle annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunta vastaa kansalaisille tarjottavista hyvinvointipalveluista noin kahdessa kolmasosassa. Kuntien asema ja myös toimivalta ovat Suomessa vahvoja. Kuntarakenne on tiheä, ja Suomen kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia. Samat lait koskevat kuitenkin jokaista kuntaa aina lähes 600 000 asukkaan Helsingistä 800 asukkaan Suomenniemelle. (Kuntien yhdistymisavustukset 2006, 15).

Kuntalain 2 §:n mukaan kunnan tehtäviä ovat ne, jotka sille lailla säädetään, tai joita se itse päättää ottaa hoitaakseen. Tämän perusteella kunnan tehtäväkenttä jaetaan yleiseen ja erityiseen toimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat kunnille lakisääteisenä kuuluvat tehtävät, kuten vaikkapa rakennusvalvonta, lasten päivähoito, perusterveydenhuolto ja perusopetus. Yleiseen toimialaan kuuluvat puolestaan esimerkiksi lukiokoulutuksen, liikuntapaikkojen ja ammatillisen koulutuksen järjestäminen.

Niitä tehtäviä, joita kunta voi ottaa yleisen toimialan perusteella hoitaakseen, rajaavat oikeuskäytännössä ja -tieteessä muotoutuneet periaatteet. Kunta ei esimerkiksi voi tukea taloudellisesti suoraan yksityistä yritystä.

Suomen kuntajako muodostui alun perin kaupunkien ja maaseudulla kirkollisen jaotuksen perusteella. Kaupungeissa maallinen hallinto eriytyi kirkollisesta hallinnosta jo varhain, ja

maaseudulla tämä tapahtui kunnallisasetuksen myötä vuonna 1865. Kaupunkien kunnallishallinnosta annettiin asetus vuonna 1873. Näiden kahden asetuksen pohjalta syntyi nykyisen kuntajärjestelmämme perusta. (HE 155/2006 vp. 7-16). Pienkuntakomitean mietinnön mukaan jo kunnallisasetuksen antamisen yhteydessä pohdittiin myös kysymystä uuden itsehallintoyksikön, kunnan, soveliaasta suuruudesta. Koska kunnan tehtäväpiiri muodostui asioista, jotka siihen saakka oli hoidettu seurakunnan puitteissa, koettiin seurakunnan alue myös luonnolliseksi alueeksi kunnalle. Kirkonkokouksessa ennen päätetyt asiat päätettiin samojen miesten toimesta kuntakokouksissa. (Pienkuntakomitean mietintö 1965, 8).

Kuntajaon muuttamisesta päättää kuntajakolain nojalla valtioneuvosto tai joissain tapauksissa valtiovarainministeriö. Kuntajakolaki ei kuitenkaan teoriassa mahdollista kuntien lukumäärän lisäämistä, vaan se säätelee pelkästään kuntaliitoksien toteuttamista tai kunnan osan liittämistä toiseen kuntaan siten, että kuntien lukumäärä ei muutu. Jo 1960-luvulla Pienkuntakomitea totesi, että *voidaan todeta nykyisin lähdettävän siitä, että kuntia ei ole jaettava, ellei aivan erityisiä syitä siihen ole* (Pienkuntakomitean mietintö 1965, 13).

Kuntien yhdistyminen voi tapahtua lakkauttamalla vanhat kunnat ja perustamalla uusi kunta, liittämällä toinen kunta osaksi toista kuntaa tai jakamalla kunnan alue kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa. Se, mitä tapaa edellä mainituista käytetään, ei vaikuta syntyvän kunnan oikeuksiin tai velvollisuuksiin, vaan ero on lähinnä symbolinen.¹

Kuntajakolain mukaan kuntien yhdistymistä koskevan päätöksen edellytyksenä on kuntien valtuustojen yhteinen yhdistymisesitys.

4.2 YHDISTYMISAVUSTUKSET SUOMESSA

Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2006 tekemässä tarkastuskertomuksessa kuntien yhdistymisavustuksille määritellään kolme eri tarkoitusta: yhdistymisiin kannustaminen, yhdistymisestä aiheutuvien kuluja korvaaminen ja resurssien tarjoaminen uuden kunnan kehittämiseen.

¹ Olen tässä opinnäytteessä käyttänyt termejä *kuntaliitos* ja *kuntien yhdistyminen* tarkoittamaan kaikkia edellä mainittuja kuntajaon muutostapoja.

Vuonna 1993 maan hallitus linjasi, että vähimmäisvaatimuksena on pidettävä sitä, etteivät valtionosuus- tai kantokykyluokitussäännökset saa olla kuntaliitosten esteenä. Kunnilta ei hallituksen mukaan ole voitu edellyttää myönteistä päätöstä liitoksiin, mikäli niillä ei ole ennakkoon riittävän luotettavaa tietoa liitoksen vaikutuksista uuden tai laajentuneen kunnan valtionapujen määrään. (HE 285/1993). Voitanee pitää selvänä, että liitoksen toteuttaminen siten, että uuden kunnan taloudelliset voimavarat olisivat heikommalla kuin vanhoilla kunnilla, saisi aikaan aiheellista vastustusta kuntien asukkailta ja päättäjiltä.

Kuntaliitos saattaa aiheuttaa poikkeuksellisia kustannuksia tai tulojen vähennyksiä muun muassa tarvittavien investointien, kuntayhtymien purkautumisen tai tuloveroperusteiden muuttumisen vuoksi (HE 135/1997). Yhdistymisavustuksen maksamiselle on siis olemassa selvät perusteet.

Yhdistymisavustus voidaan katsoa kuuluvan yhdeksi osaksi edellä esiteltyä Suomen valtionosuusjärjestelmää. Yhdistymisavustus voidaan luokitella esimerkiksi yleiseksi ja olosuhdesidonnaiseksi valtionosuudeksi. Kunta siis saa avustuksen täyttäessään tietyt edellytykset (tekemällä kuntaliitoksen), ja koska sen käyttöä ei rajata tällä hetkellä mitenkään, niin se sopii hyvin yleisten valtionosuuksien joukkoon.

Valtio käyttää siis yhdistymisavustusta saadakseen aikaan kuntaliitoksia. Järjestelmällä pyritään puolestaan ohjaamaan kuntia tekemään tietyn tyyppisiä kuntaliitoksia. Sitä mihin varsinaiset avustusrahat käytetään, ei tällä hetkellä säädellä. Valtio ei siis katso tarvitsevana vastikkeeksi avustuksesta muuta kuin kuntien määrän vähenemisen.



KUVIO 3: KUNTIEN YHDISTYMISAVUSTUSTEN LUONTEEN KEHITYS 1973–2013.

Kuviosta 3 näkyy pääpiirteissään yhdistymisavustuksen luonteen muuttuminen järjestelmien 40-vuotisen historian aikana. Kehitys liitoksen esteiden poistamisesta aktiiviseksi liitoksiin kannustamiseen on ollut varsin merkittävä. Suurin taitekohta osune 1990-luvun alkuun, jolloin siirryttiin vahvasti kannustaviin yhdistymisavustuksiin alkuun kaksivuotisen kannustinlain myötä.

4.2.1 LAKI KUNTIEN YHDISTYMISKORVAUKSISTA JA -AVUSTUKSISTA (572/1972)

Suomessa on maksettu kuntien vapaaehtoiisiin yhdistymisiin sidottuja avustuksia vuodesta 1973 alkaen. Alusta pitäen näitä on maksettu kaikissa niissä tapauksissa, joissa kokonaiset kunnat ovat yhdistyneet, oli kyse juridisesti sitten uuden kunnan perustamisesta tai kunnan liittämistä osaksi toista kuntaa. Sen sijaan avustusten maksaminen tapauksissa, joissa yksittäinen kunta liitetään kahteen eri kuntaan, on vaihdellut eri aikoina.

Ensimmäinen yhdistymisavustuksia koskeva säädös oli nimeltään laki kuntien yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista (572/1972) ja koski sellaisia kuntaliitoksia, jotka astuivat voimaan vuosien 1973–1977 alussa. Viimeisin erillinen yhdistymisavustuslaki koski vuosien 1995–1998 alussa voimaan tulleita liitoksia. Tämän jälkeen yhdistymisavustusta koskevat määräykset ovat olleet kuntajakoa koskevassa laissa. (Pihlajaniemi 2001, 106 sekä Moisio & Uusitalo 2003, 12).

Vuoden 1972 lainsäädännössä kunnille maksettavat taloudelliset tuet jaettiin *yhdistymiskorvaukseen*, jonka tarkoitus oli korvata kuntamuodon muutoksen aiheuttamat menetykset valtionosuuksissa ja muutoksesta johtuvat kustannuslisäykset lakisääteisissä tehtävissä sekä *yhdistymisavustukseen*, jonka tarkoitus oli korvata yhdistymisestä johtuvat menetykset kunnan sisäisessä taloudessa.² Hannes Mannisen mukaan kaupunkien, kauppaloitten ja maalaiskuntien mittavat erot valtionosuuksissa tekivät niiden väliset kuntaliitokset käytännössä mahdottomiksi, ja yhdistymiskorvauksella puututtiin nimenomaan tähän. Tornion kaupunginjohtajana vuonna 1973 aloittanut Manninen kutsuikin ensimmäistä avustuslakia *Lex Torniksi*. Alatornio ja Karunki liitettiin Tornion kaupunkiin vuoden 1973 alussa.

Lain perusteluista ja pykälistä näkyy selvästi tukien tarkoituksena olevan yhdistymisistä aiheutuvien kustannusten korvaaminen. Yhdistymisavustuksen ja -korvauksen ei katsottu olevan varsinaisesti kannustava tekijä, vaan pikemminkin yhdistymistä estävien taloudellisten menetysten kompensoija ja yhdistymisiä estävien muurien purkaja. Tällaista ajattelua tukevat myös Pöyhönen ja Koski katsoessaan, että valtion ei pidä voittaa taloudellisesti siitä, että kunnat tekevät järkeviä ja kauaskantoisia päätöksiä. (Pöyhönen & Koski 2006, 23). Mikäli kunnan osia liitettiin useampaan eri kuntaan, yhdistymisavustusta ja -korvausta maksettiin niille kunnille, joihin liitettiin asukasluvultaan vähintään neljännes liitettävästä kunnasta.

Yhdistymiskorvauksen taustat liittyivät vahvasti tuolloin Suomessa olleisiin kuntamuotojen erilaisiin velvollisuuksiin ja oikeuksiin. Nykyisin kunnilla ja kaupungeilla ei ole lainkaan eroa velvoitteissaan, mutta aiemmin kunnilla, kauppaloilla ja kaupungeilla oli toisistaan poikkeavia lakisääteisiä tehtäviä ja oikeuksia. Nämä erot poistettiin lainsäädännöstä vasta 1970-luvulla (Mäkinen 1992, 37). Maalaiskunnan tai sen osan liittyessä kauppalaan tai kaupunkiin uuden kuntamuodon tuomat velvollisuudet koskivat luonnollisesti myös vanhan maalaiskunnan aluetta.

² Huolimatta siitä, että aiemmin käytössä olivat erilliset termit *yhdistymiskorvaus* ja *yhdistymisavustus*, käytän tässä tutkielmassa kunnille yhdistymisen yhteydessä maksettavasta taloudellisesta tuesta yleisesti termiä *yhdistymisavustus*.

Yhdistymiskorvauksen yhtenä tarkoituksena oli kompensoida näiden velvoitteiden aiheuttamat menetykset palvelutuotannossa ja valtionosuuksissa. Yhdistymiskorvausta maksettiin kuntaliitosta seuraavina kolmena vuotena jos kyseessä oli kauppala tai vuoden 1959 jälkeen perustettu kaupunki, ja viitenä vuotena mikäli kyseessä oli ennen vuotta 1959 perustettu kaupunki.³

Yhdistymisavustusta maksettiin kuntaliitoksen myötä jos liitos aiheutti muutoksia kunnallishallinnon taloudellisissa voimavaroissa ja kunnallisverorasituksessa sekä kunnallisten palveluiden tarpeessa ja tyydyttämismahdollisuuksissa. Yhdistymisavustuksen määrää ei säännelty mitenkään, mutta sen kestoksi oli määrätty kolme vuotta siten, että toisena vuonna maksetaan 67 prosenttia ja kolmantena vuonna 33 prosenttia ensimmäisenä vuotena maksetusta määrästä. Lakimuutoksella vuonna 1974 yhdistymisavustus muutettiin kuitenkin maksettavaksi yhdistymistä seuraavana viitenä vuotena siten, että toisena vuonna maksettiin 80 prosenttia ensimmäisenä vuonna maksetusta avustuksesta, kolmantena vuonna 60 prosenttia ja niin edelleen.

Tuolloin voimassa olleen kunnallista jaotusta koskeneen säädöksen (479/1960) mukaan liitoksen jälkeisenä vuotena veroäyrin hinta saattoi olla eri kuntaan liittyneiden osien välillä. Mikäli näin oli, tuli yhdistymisavustus ja -korvaus käyttää ensimmäisenä liitoksen jälkeisenä vuotena alentamaan niiden veroäyriä, joilla se oli korkeampi. Mahdollisesti yli jäävä määrä oli luettava alueiden verovelvollisten hyväksi veroäyrimäärien suhteessa.

Hallituksen esityksessä 72/1972 vp. arvioitiin, että yhdistymiskorvausta jouduttaisiin lain nelivuotisen voimassaolon aikana maksamaan vuoden 1970 kustannustason mukaan 15–20 miljoonaa markkaa, mikä vastaa noin 20–26 miljoonaa euroa vuoden 2009 kustannustasossa. Yhdistymiskorvaus ei kuitenkaan merkinnyt tosiasiallisia kustannuksia valtion kannalta, sillä se säästi vastaavan summan pienentyneinä valtionosuusmenoina. Yhdistymisavustuksen vaatimista kustannuksista ei esitetty arviota, mutta niiden oletettiin vähentävän jonkin verran tarvetta yleisten rahoitusavustusten suorittamista kunnille. Yhteismäärästä yhdistymiskorvauksina maksettiin ensimmäisen lain voimassaoloaikana 70 prosenttia ja yhdistymisavustuksina 30 prosenttia. Yhdistymisavustusten määrä oli puolestaan keskimäärin 27 prosenttia sisäasiainministeriön avustusten määräämisen perusteeksi hyväksymistä kustannuksista. (HE 73/1978 vp.).

³ Ennen vuotta 1959 perustetuilla kaupungeilla oli erityisrasituksia verrattuna myöhemmin perustettuihin kaupunkeihin (Pienkuntakomitean mietintö 1965, 159).

4.2.2 *LAKI KUNTIEN YHDISTYMISAVUSTUKSISTA (560/1978)*

Hallitus antoi vuoden 1978 valtiopäivillä esityksensä nro 73 laiksi kuntien yhdistymisavustuksista jatkamaan yhdistymisavustusjärjestelmää, tosin suurelta osin muutettuna. Esityksessään hallitus totesi, että vuosina 1973–1977 voimassa ollut järjestelmä oli eräissä tapauksissa vaikuttanut yhdistymisiin, muttei niin merkittävästi kuin ennalta oli toivottu.

Uudessa, aluksi vuosien 1979–1981 aikana voimaan tulleita liitoksia koskevassa laissa yhdistymiskorvaus poistettiin. Yhdistymisavustuksen osalta jatkettiin vuonna 1974 tehdyn lainmuutoksen yhteydessä aloitettua käytäntöä avustuksen maksamisesta viitenä yhdistymisen jälkeisenä vuotena. Tämä tapahtui maksamalla toisena vuonna 80 prosenttia ensimmäisen vuoden avustuksesta, kolmantena 60 prosenttia ja niin edelleen.

Yhdistymiskorvauksen poistamista perusteltiin muun muassa sillä, että niin sanottujen vanhojen kaupunkien erityisrasitukset oli poistettu, ja Suomessa oli siirrytty kunnille tasapuoliseen peruskoulujärjestelmään. Yhdistymisavustuksen määrää harkittaessa otettiin huomioon myös ne seikat, jotka aiemmin vaikuttivat yhdistymiskorvauksen määrään. Lain (560/1978) 3.1 §:n mukaan *yhdistymisavustusta suoritetaan, milloin kuntien yhdistämisestä on seurauksena sellaisia kunnallisverorasituksen sekä kunnallishallinnon palvelusten tarpeen ja tyydyttämismahdollisuuksien muutoksia, jotka vaikeuttavat kunnallishallinnon ja -talouden asianmukaista järjestämistä laajennetun kunnan puitteissa.*

Yhdistymisavustusta maksettiin uuden lain myötä myös niissä yhdistymisissä, joissa kuntaan liitettiin toisesta kunnasta vain osa muun alueen jäädessä omaksi kunnakseen. Tällöin kuitenkin edellytettiin sitä, että liitettävä alue, tai alueet mikäli kyse oli useamman kunnan alueista, vastasi vähintään neljäsosaa joko pienevän tai laajentuvan kunnan asukasluvusta.

Vuonna 1978 annettua lakia kuntien yhdistymisavustuksista jatkettiin myöhemmin hieman muutettuna aina vuoden 1993 alussa syntyneisiin liitoksiin asti. Merkittävin muutos tapahtui vuonna 1988, jolloin säädettiin laskennallinen ja määräaikainen verotulontasaus liitosta seuraavien kolmen vuoden ajalle. Tällöin tasattiin liitoksessa mukana olevan, alle 4000 asukkaan kunnan asukaskohtainen verotulo suuremman kunnan keskimääräiseen verotuloon ensin mainitun ollessa jälkimmäistä pienempi. Toisena vuonna erotuksesta maksettiin 80 % ja kolmantena vuonna 60 %

avustuksena uudelle kunnalle. Mikäli lakkaavan kunnan asukasluku oli alle 2000, suoritettiin avustus puolitoistakertaisena. Avustuksen maksamisen edellytyksenä oli kuitenkin se, että lakkaavan kunnan tuli sijoittua kantokyluluokkaan 1-4.⁴

4.2.3 LAKI KUNTIEN VAPAAEHTOISEN YHDISTYMISEN KANNUSTAMISESTA VUOSINA 1992–1993 JA VIIMEINEN ERILLINEN YHDISTYMISAVUSTUSLAKI

Vuoden 1990 valtiopäivillä hallitus antoi esityksensä nro 222 laiksi kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamisesta. Esityksen myötä luotiin uudenlainen laskennallinen yhdistymisavustusjärjestelmä vuosille 1992–1993, joka toimi jo voimassa olleen yhdistymisavustusmenettelyn rinnalla. Hallituksen esityksen mukaan tuolloin voimassa olleet tukijärjestelmät eivät olleet osoittautuneet riittävän kannustaviksi ja erilaisiin liitostilanteisiin soveltuviksi.

Kunnalla oli kahden lainsäädännön voimassa ollessa oikeus saada yhdistymisavustusta sitä enemmän tuoneen lainsäädännön mukaisena. Uutta, tilapäistä lakia perusteltiin muun muassa sillä, että kuntien lukumäärä oli pienentynyt 1980-luvulla vain neljällä, ja harkinnanvarainen yhdistymisavustus ei kannustanut liitoksiin yli 4000 asukkaan kuntia. Esiin nostettiin myös se seikka, että järjestelmän kannustavuus katosi mikäli liittyvien kuntien erot verotuloissa asukasta kohden eivät olleet merkittäviä.

Yhdistymisavustus määräytyi kuntaliitoksen mukana olevien kuntien asukasluvun ja kantokyluluokan perusteella. Avustusta ei kuitenkaan myönnetty liitoksessa mukana olleen suurimman kunnan perusteella, ellei sen asukasluku ollut alle 5000 henkilöä. Avustusta ei myöskään myönnetty, mikäli uuden kunnan asukasluku oli yli 75 000. Koska yhdistymisavustus oli riippuvainen liittyvien kuntien kantokyluluokituksesta ja uuden kunnan saamat valtionosuudet vaihtelivat kantokyluluokituksen mukaan, tuli sisäasiainministeriön antaa kuntien niin pyytäessä sitova ennakkotieto uuden kunnan kantokyluluokituksesta. Tätä pyydettiin vuosina 1991 ja 1992

⁴ Kantokyluluokitusta käytettiin arvioimaan valtion ja kunnan välistä kustannustenjakoa asteikolla 1-10. Mitä alhaisempi luokka, niin sitä heikompi kunta oli taloudellisesti.

kaikkiaan kahteenkymmeneen vireillä olleeseen liitokseen, joista viisi toteutui vuoden 1993 alusta. (HE 285/1993).

Viimeinen kuntajakolaista erillinen yhdistymisavustuslaki annettiin eduskunnalle vuonna 1993. Se koski liitoksia, jotka tulivat voimaan vuosien 1995–1998 alussa. Tällä lailla pyrittiin hallituksen mukaan toteuttamaan tavoite siitä, että kunnilla tulee olla ennakolta tiedossa liitoksesta saatava yhdistymistuki. Laskennallinen ja ennakoitava tuki oli hallituksen mukaan tarpeen myös sen vuoksi, että liitosta valmisteltaessa ja mahdollisia kansanäänestyksiä tai mielipidetiedusteluja järjestettäessä liitoksen taloudellisten vaikutusten olisi syytä olla selvillä.

Yhdistymisavustus perustui täydellisesti kunnan asukaslukuun. Avustuksia myönnettiin liitoksille 1500–600 markkaa asukasta kohden riippuen kunnan asukasluvusta. Perushinta määräytyi neliportaisen asteikon perusteella. Alle 1000 asukkaan kunnat saivat suurimman avustuksen asukasta kohden, 1500 markkaa. Liitoksessa mukana olevan suurimman kunnan osalta avustusta ei suoritettu jos kyseisen kunnan asukasluku oli yli 10 000. Liitoksen voimaantulo vuoden jälkeisenä vuotena avustusta maksettiin 80 prosenttia voimaantulo vuoden avustuksesta, ja sitä seuraavana vuotena avustusta maksettiin 60 prosenttia ensimmäisen vuoden määrästä. Yhdistymisavustuksen enimmäismäärä kunnalle oli kolmen vuoden aikana yhteensä 25 miljoonaa markkaa. Lisäksi kunnille maksettiin vuosittain alenevaa kompensatiota mahdollisista valtionosuuksien menetyksistä. Yhdistymisavustusta ei kuitenkaan maksettu tapauksissa, joissa yksi kunta yhdistettiin kahden tai useamman kunnan kanssa.

4.2.4 UUSI KUNTAJAKOLAKI VUONNA 1997

Vuonna 1997 säädettiin uusi kuntajakolaki. Tähän lakiin sisällytettiin myös yhdistymisavustuksen määräytymistä koskeva sääntely, mikä ei kuitenkaan merkittävästi osin poikennut sillä hetkellä voimassa olleesta määräaikaista yhdistymisavustuslaista.

Uuden kuntajakolain myötä Suomeen saatiin ensimmäisen kerran yhdistymisavustusjärjestelmä, joka ei ollut määräaikainen. Yhdistymisavustus muutettiin puolestaan koskemaan jälleen myös kaikkia niitä kuntaliitoksia, joissa kuntien määrä väheni, kun aiemmin tukea maksettiin vain

kokonaisten kuntien yhdistyessä. Mikäli kunta liitettiin yhteen useamman kunnan kanssa, tuki jaettiin kuntien kesken asukasluvun suhteessa.

Asukasmäärältään alle 2000 asukkaan kunnat saivat avustusta kaikista eniten, 1875 markkaa/asukas liitoksen voimaantulovuotena. Asukaskohtainen perushinta muuttui 500 asukkaan välein siten, että yli 7000 asukkaan kunta toi kuntaliitoksen yhteydessä yhdistymisavustusta uudelle kunnalle 775 markkaa asukasta kohden. Porrastus tihentyi siis selvästi verrattuna aiempaan järjestelmään. Lakitekstin mukaan suurimman liitoksessa mukana olevan kunnan asukasluku ollessa yli 10 000 avustusta suoritettiin kyseisen kunnan osalta vain 10 000 asukkaan mukaan. Myöhemmissä hallituksen esityksissä on puolestaan esiintynyt tulkinta, että asukasluvusta otettaisiin huomioon vain 10 000 asukasta kaikilta niiltä kunnilta, jotka tuon asukasluvun ylittävät. Pykälän tulkinnalla ei kuitenkaan olisi ollut käytännön merkitystä, sillä yhdistymisavustuksien katto olisi tullut vastaan joka tapauksessa. (HE 155/2006 vp.). Kuntaliitoksen yhteydessä myönnetty asukaskohtainen tuki eri kuntakokoluokissa ei perustunut minkäänlaiseen johdonmukaisuuteen, kuten esimerkiksi matemaattiseen kaavaan. (Kuntien yhdistymisavustukset 2006, 28).

Kuntaliitoksen voimaantulovuoden jälkeisenä vuonna maksettiin yhdistymisavustusta vielä 80 prosenttia ensimmäisen vuoden määrästä. Kolmantena vuotena avustusta ei enää maksettu. Yhdistymisavustuksen maksimimäärä liitosta kohden säilyi 25 miljoonassa markassa.

Lisäksi säädettiin, että liitosta seuraavana kahtena vuotena kunnan saamat valtionosuudet ja verotulojen tasaus nostetaan tai vähennetään tarvittaessa sille tasolle, jolla ne olisivat olleet ilman liitosta ao. kunnille. Valtionosuuksien tasaus toimi siis liitosta neutralisoivana tekijänä niissäkin tapauksissa, joissa kunta olisi liitoksen myötä saanut enemmän valtionosuuksia kuin liittyvät kunnat yhteensä. Tämä voidaan tosin katsoa myös liitoshalukkuuteen negatiivisesti vaikuttavaksi tekijäksi.

Tasauksen määrä saatiin vertaamalla kuntien yhdistymistä edeltävänä vuonna saamia valtionosuuksia siihen määrään, minkä uusi kunta olisi saanut, jos se olisi ollut tuolloin olemassa. Valtionosuuksia tasattiin kuitenkin vain mikäli liitos koski kokonaisia kuntia: Kunnan liittyessä osaksi kahta kuntaa valtionosuuksia ei siis tasattu.

Vuoden 2002 alussa voimaan tulleen ja vuoden 2003 alusta eteenpäin tapahtuneita kuntaliitoksia koskeneen lakimuutoksen myötä yhdistymisavustus muutettiin maksettavaksi viitenä vuotena siten, että toisena vuotena maksettiin 80 prosenttia ensimmäisen vuoden määrästä, seuraavana vuonna 60

prosenttia ja niin edelleen. Kun avustusten perusteet pysyivät likipitään ennallaan⁵, lisääntyivät siis kuntien yhdistymisavustukset melkoisesti avustuskauden jatkuttua kolmella vuodella. Esimerkiksi 5000 asukkaan kunta toi vanhan lain aikana yhdistymisavustusta liitoksen edesauttamiseksi yhteensä hieman yli 1,9 miljoonaa euroa, kun uuden lain myötä määrä kasvoi yli 3,2 miljoonaan euroon. Yhdistymisavustuksen katto muuttui noin 6,7 miljoonaksi euroksi liitosta kohden, kun se aiemmin oli euromääräisesti noin 4,2 miljoonaa.

Myös valtionosuuksien kompensoinnissa tapahtui muutos. Lainmuutoksen myötä kuntien ei tarvinnut enää korvata mahdollista hyötymistä valtionosuuksien lisääntyessä liitoksen myötä. Mikäli valtionosuudet vähenivät, kunta sai niistä kompensointiota viiden vuoden ajan samalla tavalla porrastettuna kuin yhdistymisavustuksilla. Kunnille korvattiin siis täysimääräisesti yhteensä kolmen vuoden valtionosuuksien menetys. Myös valtionosuuksien osalta siirryttiin käytäntöön, jossa menetys kompensoitiin aina kuntien lukumäärän vähentyessä, eli liitoksen ei siis tarvinnut koskea enää pelkästään kokonaisten kuntien yhdistymistä. Kompensoinnin määräytyminen muutettiin kuitenkin laskettavaksi uuden kunnan kuntajaon voimaantulovuotena saamien valtionosuuksien ja liittyvien kuntien kuntajaon muutosta edeltävänä vuotena saamien valtionosuuksien erotuksena.

Uudistuksen yhteydessä otettiin myös käyttöön kokeiluluontoisena yhdistymisavustusmuotona määräaikaaisesti voimassa ollut investointi- ja kehittämishankkeiden tuki. Kunta saattoi hakea tukea yhdistymisen yhteydessä, ja kunnat tai yksittäinen liitoksessa oleva kunta saattoivat asettaa tuen myöntämisen kuntajaon muutoksen ehdoksi. Tuki tarkoitettiin myönnettäväksi elinkeinoelämää sekä yhdyskuntarakentamista ja ympäristönsuojelua palvelevan infrastruktuurin kehittämistä tukeviin investointeihin sekä opetus- ja kulttuuritoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeisiin. Aluksi tukea oli tarkoitus myöntää liitoksiin, jotka tulivat voimaan vuosien 2003–2005 alussa.

Lakimuutoksen arvioitiin lisäävän valtion yhdistymisavustuksiin kuluja menojana noin 60 prosenttia. Merkittävimmin tähän vaikutti avustusajan piteneminen ja enimmäismäärän kasvu. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki säädettiin myönnettäväksi tapauskohtaisen harkinnan perusteella kuntajaon muutoksesta päättämisen yhteydessä. Investointi- ja kehittämishankkeiden rahoitus edellytti valtion talousarviossa valtuuksien myöntämistä kyseessä olevalle tuelle. Tuen enimmäismäärät tulivat siten ratkaistavaksi valtuuksien myöntämisen yhteydessä.

⁵ Avustuksen nimellisarvo muutettiin markoista euromääräiseksi, mutta reaaliarvo pysyi käytännössä ennallaan.

Kuntajakolain seuraava muutos ajoittui siten, että se koski vuoden 2006 alusta voimaan tulleita kuntaliitoksia. Tuolloin muutettiin valtionosuuksien menetyksen korvaamisen laskutapaa siten, että korvaus laskettiin vertaamalla kuntien liitosta edeltävänä vuonna saamia valtionosuuksia siihen summaan, minkä uusi kunta olisi samana vuonna saanut. Tämän korjaaminen nähtiin välttämättömäksi, sillä indeksikorotuksen ja valtionosuuksien lisäykset saattoivat aiheuttaa kyseessä oleville kunnille merkittäviä tappioita valtionosuuksissa muihin kuntiin verrattuna. Vuosien 2003 ja 2004 alussa toteutetuissa kolmessa kuntajaon muutoksessa ei syntynyt laskentatavasta johtuen lainkaan valtionosuusmenetysten korvauksia. Vuoden 2006 alusta tapahtuneille kuntaliitoksille valtionosuuksien tasaus määrättiin kuitenkin yhdistymisvuoden mukaan, sillä vuodenvaihteeseen sattui myös valtionosuusjärjestelmän muutos. Mikäli kyseessä olevissa liitoksissa valtionosuuksien vähenemisen ja siitä maksettavan korvauksen erotus viiden vuoden aikana ylitti 400 000 euroa, maksettiin ylimenevä summa kunnalle vuosittain tasaerissä voimaantuloa seuraavina neljänä vuotena. Toisin sanoen valtionosuusjärjestelmän muutos ei voinut aiheuttaa yhdistyville kunnille 400 000 euroa suurempaa menetystä liitosvuonna ja sitä seuraavien neljän vuoden aikana.

Lisäksi lakiin tehtiin tarkennus, jonka mukaan kuntajaon muuttuessa samalla alueella uudelleen viiden vuoden yhdistymisavustuksen maksatuksen aikana siten, että kunta on oikeutettu yhdistymisavustukseen, ei jo yhdistymisavustusta saavan kunnan asukaslukua oteta huomioon uutta yhdistymisavustusta määritettäessä. HE 264/2004 vp. mukaan kuntajaon muutosta ei ollut aiemmin toteutettu uudestaan yhdistymisavustuksen maksatusaikana.

Investointi- ja kehittämishankkeiden tuen määrä oli vakiintunut 1,68 miljoonaan euroon liitosta kohden, joten tuella oli paljon suurempi merkitys pienille kunnille kuin suurille. Koska kunnilla oli puolestaan oikeus asettaa täysimääräisen tuen myöntäminen liitoksen ehdoksi, ei ministeriö saattanut suhteuttaa myönnettäviä tukia esimerkiksi kuntien asukasmäärään.

Muutoksen myötä kunta ei saanut enää asettaa tuen täysimääräistä saamista liitoksen ehdoksi. Tuen maksatus laajennettiin koskevaan liitoksia, jotka tulivat voimaan vuosien 2006–2009 alusta. Tuen enimmäismääräksi asetettiin 1,7 miljoonaa euroa kuntajaon muutosta kohden.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi vuonna 2006 tarkastuskertomuksen kuntien yhdistymisavustuksista. Tarkastuksessa käsiteltiin varsin perusteellisesti tuolloin voimassa ollutta yhdistymisavustusjärjestelmää ja sen perusteella tapahtuneita kuntaliitoksia. Tarkastuksen mukaan

yhdistymisavustuksella sekä myös investointi- ja kehittämistuella oli myönteinen vaikutus yhdistymisiin, mutta niitä ei voitu pitää ainoina yhdistymisiin vaikuttaneina tekijöinä. Virasto otti tuolloin kantaa yhdistymisavustusten merkittävästi kasvavaan loppusummaan, mikäli kuntien määrä merkittävästi vähenisi. Lisäksi tarkastusvirasto katsoi, että yhdistymisavustuksen tulisi kannustaa silloin voimassa ollutta järjestelmää paremmin monikuntaliitoksien toteuttamiseen ja toisaalta järjestelmä oli tuolloin erittäin suosiollinen pienille kunnille niiden yhdistyessä. Kuntaliitoksille myönnetyt yhdistymisavustukset vaihtelivatkin asukasta kohti laskettuna 65 eurosta 808 euroon.

Sisäasiainministeriön mukaan kuntajakolain keskeisenä tavoitteena oli vanhastaan ollut juuri pienten kuntien yhdistymisten kannustaminen. Tarkastusraportissa otettiin kantaa myös muun muassa sisäasiainministeriön investointi- ja kehittämistukea koskevien hankkeiden kuulemismenettelystä, jonka mukaan sisäasiainministeriön tuli selvittää sektoriministeriöiltä mahdollisia esteitä tuen myöntämiselle. Tarkastusviraston mukaan ongelmia aiheutui myös siitä, että kuntien yhdistyessä sopimat hankkeet jäivät toteuttamatta uuden kunnan katsottua ne tarpeettomiksi tai hankkeet eivät ole olleet sopimushetkellä *valtionavustuslain edellyttämässä kunnossa*. Virasto ehdottikin, että vastaisuudessa kuntaliitosten yhteydessä valtio sitoutuisi vain myöntämään ko. tukisumman, ja mahdolliset tukipäätökset tehtäisiin jokaisen hankkeen yhteydessä myöhemmin erikseen.

Tarkastusvirasto kiinnitti myös yleistä huomiota yhdistymisavustuksilla tehtäviin investointeihin. Viraston mukaan investoinnit olivat omiaan lisäämään kuntien menotaloutta, eikä niiden avulla ole saatavissa säästöjä. Avustusten avulla kunnat olivatkin usein toteuttaneet sellaisia hankkeita, joihin aiemmin ei ole ollut taloudellisia mahdollisuuksia, ja jokainen alue pyrki varmistamaan hankkeita omalle puolelleen. Avustuksilla pyrittiin siten hankkimaan kuntalaisten myötämielinen suhtautuminen liitoksiin. Investoinnin perusteeksi ei saisikaan riittää se, että sille on saatavissa ulkopuolista rahoitusta, eikä hankkeita viraston mukaan olisi tullut tukea vain siksi, että ne edistivät kuntien yhdistymissopimuksen syntyä ja yhdistymistä.

Tarkastusvirasto ehdottikin investointi- ja kehittämishankkeiden tuen sekä yhdistymisavustuksen yhdistämistä *rakennemuutostueksi*. Tukea olisi voitu käyttää myös sellaisissa kehityshankkeissa, joilla henkilöstön määrä olisi voitu sopeuttaa uuden kunnan todellisia tarpeita vastaavaksi.

Investointi- ja kehittämishankkeen tuki kuitenkin lakkautettiin Paras-lain myötä. Alue- ja kuntaministerinä tuolloin toimineen Hannes Mannisen mukaan Valtion tarkastusviraston esittämät

toimenpide-ehdotukset olivat osaltaan vaikuttamassa siihen, että byrokraattinen investointi- ja kehittämishankkeiden tuki lakkautettiin.

4.3 NYKYINEN YHDISTYMISAVUSTUSJÄRJESTELMÄ JA SEN TOIMINTA

4.3.1 KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS SEKÄ YHDISTYMISAVUSTUKSET SEN TOTEUTTAMISESSA

Kunta- ja palvelurakennemuutos käynnistettiin Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana. Uudistuksen tarkoituksena on *parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi*. (HE 155/2006 vp).

Uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi kuntarakennetta vahvistetaan kuntaliitoksilla. Palvelurakenteita kehitetään kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Kuntien tulee järjestää perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvä sosiaalitoimi siten, että kunnan tai mahdollisen yhteistoiminta-alueen väestöpohja on vähintään 20 000 asukasta. Ammatillisen koulutuksen järjestämisessä väestöpohjan tulee olla vähintään 50 000 asukasta. Lain mukaisten palvelurakenteiden tulee astua voimaan viimeistään vuoden 2013 alussa.

Väestöpohjavelvoitteesta voidaan poiketa jos toiminnallisten kokonaisuuksien luominen on mahdotonta saaristoisuuden, pitkien etäisyyksien, kielellisten tai saamelaisten kulttuuristen oikeuksien johdosta.

Kunta- ja palvelurakennemuutos sisälsi myös säädöksiä muun muassa eräiden kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen suunnittelusta, kunnilta valtiolle siirtyvistä tehtävistä ja erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevista kunnista.

Kunta- ja palvelurakennemuutos käynnisti varsin merkittävän kuntaliitosaallon. Kun vuonna 2007 Suomessa oli 416 kuntaa, niin vuonna 2011 kuntia on enää 336. (Kuntaliiton www-sivut). Kuntien

määrä vähentyi siis neljän vuoden aikana 80:llä. Valtiontalouden tarkastusviraston yhdistymisavustuksia koskevassa tutkimuksessa todettiin, ettei sisäasianministeriön kehyksissä oltu varauduttu siihen, että yhdistymisiä tapahtuisi vuoden 2007 alusta ja siitä eteenpäin huomattavasti suunniteltua enemmän. Näin voidaan nyt katsoa tapahtuneen.

Paras-lain perusteluissa todetaan, että valtioneuvostolla ei käytännössä ollut mahdollisuuksia käyttää harkintavaltaa kuntien esittäessä kuntajaon muutosta, ja siten saattoi toteutua sellaisiakin liitoksia, joilla ei ollut mainittavaa vaikutusta kuntien talouteen ja palvelurakenteisiin. Yhdistymisavustukset ja valtionosuuksien vähenemisen korvaamiset on täytynyt maksaa tässäkin tapauksessa.

4.3.2 NYKYINEN YHDISTYMISAVUSTUSJÄRJESTELMÄ

Nykyinen, vuonna 2010 voimassa oleva yhdistymisavustusjärjestelmä luotiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksen (Paras-hanke) yhteydessä. Kuntajakolain kokonaisuudistuksessa, joka tuli voimaan vuoden 2010 alussa, yhdistymisavustusjärjestelmä säilyi käytännössä ennallaan. Nykyinen järjestelmä on säädetty olemaan voimassa liitoksissa, jotka toteutuvat vuosien 2008–2013 alusta.

Paras-hankkeen yhteydessä Suomessa siirryttiin jälleen määräaikaiseen yhdistymisavustusjärjestelmään. Hankkeen valmistelua johtaneen Hannes Mannisen mukaan tällä pyrittiin kannustamaan yhdistymisiin, kuten myös sillä, että maksettavan tuen määrä laskee voimassaoloaikana. Määräaikaaisuudella kunnille annettiin viesti, että mikäli he suunnittelevat liitosta, niin se kannattaa toteuttaa avustusten voimassaoloaikana. Laskeva tuki vaikutti puolestaan siihen, että liitokset painottuivat korkeimpien avustusmäärien ajanjaksolle.

Hallituksen esityksessä kunta- ja palvelurakenneuudistusta ja samalla myös kuntajakolain muutosta koskevaksi lainsäädännöksi yhdistymisavustusjärjestelmän muuttamista perusteltiin seuraavilla seikoilla:

- Yhdistymisavustuksen määrän pienentäminen kuntaliitosta kohden.
- Tuen painopisteen siirtäminen kahden kunnan liitoksista monikuntaliitoksiin.
- Kannustaminen asukasluvulta suuriin kuntaliitoksiin.
- Valtionosuusmenetysten liitoksille aiheuttamien esteiden poistaminen.
- Tuen määräytymisperusteiden selkeytyminen.
- Kuntien liitoshalukkuuden lisääminen välittömästi lain voimaantuloa seuraavina vuosina.

Alue- ja kuntaministerinä kunta- ja palvelurakenneuudistuksen aikaan toiminut Hannes Manninen korostaa erityisesti sitä, että tavoitteena oli saada avustus painottumaan paremmin kuntaliitoksessa mukana olevien kuntien lukumäärään perustuvaksi. Manninen myös katsoo sillä olevan paljon merkitystä, että avustus on täysin laskennallinen, ja siten kunnat voivat tietää saamansa avustuksen määrän etukäteen.

Yhdistymisavustusjärjestelmä koostuu yhdistymisestä maksettavasta perusosasta, lisäosasta ja valtionosuuksien vähenemisen korvaamisesta. Perusosan ja lisäosan muodostama yhdistymisavustus voidaan katsoa liitokseen kannustavaksi tekijäksi. Valtionosuuksien vähenemisen korvaamisen puolestaan voidaan katsoa neutralisoivan liitoshalukkuutta. HE 155/2006 vp. mukaan kuntajaon muuttumiseen liittyvät valtionosuuksien menetykset ovat vähentäneet merkittävästi halukkuutta toteuttaa kuntaliitoksia. Valtionosuusjärjestelmällä on lisäksi jossain määrin yhdistymisavustuksen luonne, sillä liitoksen myötä kasvavia valtionosuuksia ei vähennetä kunnan valtionosuuskertymästä. Liitoshalukkuuteen laskevasti vaikuttavia tekijöitä valtionosuusjärjestelmässä ei siis ole. Tällaiseksi voitiin jossain määrin laskea vuosina 1998–2001 käytössä ollut järjestelmä, jossa kunta joutui korvaamaan kuntaliitoksen myötä mahdollisesti kasvaneet valtionosuudet. Tällöin valtionosuusjärjestelmä neutralisoi liitoksen mahdolliset hyödyt valtionosuuksissa.

Yhdistymisavustuksesta maksetaan kunnalle 40 prosenttia liitoksen voimaantulovuotena ja kahtena seuraavana vuotena kumpanakin 30 prosenttia.

Perusosan ja lisäosan mukainen yhdistymisavustus määräytyy neljän eri kriteerin perusteella:

- 1) **Kunnan asukasmäärä liitoksen jälkeen.** Alle 20 000 asukkaan kunnille maksetaan yhdistymisavustusta vähemmän kuin yli 20 000 asukkaan kunnille.
- 2) **Muiden kuin suurimman liitoksessa mukana olevan kunnan yhteenlaskettu asukasmäärä.** Yhdistymisavustuksen perusosa lisääntyy kolmiportaisella asteikolla muiden kuin suurimman liitoksessa mukana olevan kunnan asukasmäärän kasvaessa.
- 3) **Yhdistymisessä vähenevien kuntien lukumäärä,** eli niin sanottu lisäosa. Kuntien kokonaismäärän vähetessä kahdella liittyville kunnille maksetaan lisäosaa 0,7 miljoonaa euroa. Määrä kasvaa jokaista liitoksessa vähenevää kuntaa kohden 0,7 miljoonalla eurolla.
- 4) **Yhdistymisen ajankohta.** Yhdistymisavustuksen määrä on sitä suurempi mitä aikaisemmin liitos toteutetaan. Suurimmat avustukset maksettiin vuosien 2008 ja 2009 alussa voimaan tulleille liitoksille, jolloin edellä mainittujen kriteerien mukaan määräytynyt avustus kerrottiin 1,8:lla. Vuosina 2010–2011 toteutetuille liitoksille kerroin oli 1,4. Vuoden 2013 jälkeen toteutettaville liitoksille ei ainakaan nykyisin perusteella myönnetä enää yhdistymisavustuksia.

Varsinaisen yhdistymisavustuksen lisäksi yhdistyneelle kunnalle kompensoidaan liitosta seuraavien viiden vuoden ajan mahdolliset valtionosuuksien menetykset, jos kunnan saamat valtionosuudet ovat pienemmät, kuin mitä siihen liittyneet kunnat erillisinä olisivat yhteensä saaneet. Korvattava määrä saadaan vertaamalla kunnalle yhdistymisen voimaantulovuotena maksettavia valtionosuuksia ja kotikuntakorvauksia niihin valtionosuuksiin ja kotikuntakorvauksiin, jotka olisi kunnille erillisinä maksettu samana vuonna. Korvausta laskettaessa otetaan huomioon myös verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus.

Kuntien halukkuutta ottaa liitoskumppaneikseen taloudellisesti heikkoja kuntia lisättiin korottamalla yhdistymisavustuksen perusosaa 100 eurolla asukasta kohden sellaisen kuntajaon muutoksessa mukana olevan kunnan osalta, jolle myönnettiin vuosina 2002–2006 vähintään kolmena vuotena kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 13 §:ssä tarkoitettua rahoitusavustusta poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi. Korotuksen tarkoituksena on kompensoida huonossa taloudellisessa tilanteessa olleiden kuntien aiheuttamaa rasiitusta uudelle kunnalle. Korotus koski kuitenkin ainoastaan liitoksia, jotka toteutettiin vuosien 2008 tai 2009 alussa, ja korotuksen määrä oli korkeintaan miljoona euroa liitosta kohden. Kriteerin täyttäviä kuntia oli

vuonna 2006 kaikkiaan 86 kappaletta. Perusosan korotusta ei kerrottu liitoksen toteutumivuoden kertoimella, eli tässä tapauksessa 1,8:lla.

Kuntajakolaissa säädetään myös yhdistymisavustuksen määrästä niissä liitoksissa, joissa kunta saa jo avustusta aiemmin tapahtuneen liitoksen johdosta. Uuden liitoksen myötä maksettava avustus saadaan vähentämällä siitä yhdistymisavustuksen määrästä, minkä kunta olisi saanut, mikäli myös uusi kuntajaon muutos olisi tapahtunut samassa yhteydessä kuin aiempi, kunnalle jo maksussa oleva avustus. Tämä erotus maksetaan kunnalle samaan tapaan kolmessa vuodessa kuin se normaalistikin maksettaisiin.

Paras-lain voimaantulosäännöksissä säädettiin yhdistymisavustuksen maksatuksesta niissä tapauksissa, joissa kuntajaon muutoksessa mukana oleva kunta sai yhdistymisavustusta aiemman kuntajakolain perusteella. Näissä säännöksissä määrättiin, että vanhan lain perusteella tapahtuva maksatus lakkaa ja uusi avustus maksettaisiin uuden lain mukaisesti. Maksussa oleva yhdistymisavustus maksettaisiin kuitenkin vanhojen säädösten mukaisena loppuun, mikäli uuden lain myötä maksettava avustus ilman jo aiempaa avustusta saavan kunnan huomioon ottamista, lisätynä jo maksussa olevan avustuksen kanssa, muodostuisi yhteensä suuremmaksi kuin avustus, jonka kaikki yhdistyvät kunnat saisivat uuden lain menettelyn mukaisesti.

Yhdistymisavustukset maksetaan valtion talousarviovaroista. Koska avustukset ovat lakisääteisiä, kunnalle on myönnettävä avustus lain mukaisena, eikä avustuksen maksatuksesta vastaavalla valtiovarainministeriöllä ole tämän suhteen harkintavaltaa. Avustuksiin käytettävälle kokonaisrahamäärälle on kuitenkin asetettu valtakunnallinen katto kuntajakolain 59 §:ssä: Mikäli vuosina 2008–2011 tai 2012–2015 yhdistymisavustuksia tulee maksettavaksi yhteensä yli 200 miljoonaa euroa, vähennetään ylimenevä osa kuntien peruspalveluiden valtionosuuksista. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Toisin sanoen nämä mahdolliset yli 200 miljoonan euron yhdistymisavustukset tulevat kaikkien kuntien maksettavaksi.

TAULUKKO 1: KUNTIEN YHDISTYMISAVUSTUKSEN MÄÄRÄYTYMINEN 2008–2013.

Lähde: Valtiovarainministeriö.

Yhdistymisavustukset (perusosa + lisäosa, M€) erikokoisissa vuosina 2008-2013 toteutettavissa kuntajaon muutoksissa. Ruudun ylin luku tarkoittaa vuosina 2008-2009, keskimääräinen luku vuosia 2010-2011 ja alin luku vuosia 2012-2013 toteutettavaa kuntajaon muutosta.

kunnan asukas-
määrä kuntajaon
muutoksen jälkeen
ja muiden kuin
suurimman kunnan
yhteenlaskettu
asukasmäärä

yli 20 000	7,20	8,46	9,72	10,98	12,24	13,50	14,76	16,02	17,28	18,54
yli 10 000	5,60	6,58	7,56	8,54	9,52	10,50	11,48	12,46	13,44	14,42
	4,00	4,70	5,40	6,10	6,80	7,50	8,20	8,90	9,60	10,30
yli 20 000	6,48	7,74	9,00	10,26	11,52	12,78	14,04	15,30	16,56	17,82
5 000 - 10 000	5,04	6,02	7,00	7,98	8,96	9,94	10,92	11,90	12,88	13,86
	3,60	4,30	5,00	5,70	6,40	7,10	7,80	8,50	9,20	9,90
yli 20 000	5,76	7,02	8,28	9,54	10,80	12,06	13,32	14,58	15,84	17,10
alle 5 000	4,48	5,46	6,44	7,42	8,40	9,38	10,36	11,34	12,32	13,30
	3,20	3,90	4,60	5,30	6,00	6,70	7,40	8,10	8,80	9,50
alle 20 000	5,40	6,66	7,92	9,18	10,44	11,70	12,96	14,22	15,48	16,74
yli 7 000	4,20	5,18	6,16	7,14	8,12	9,10	10,08	11,06	12,04	13,02
	3,00	3,70	4,40	5,10	5,80	6,50	7,20	7,90	8,60	9,30
alle 20 000	4,50	5,76	7,02	8,28	9,54	10,80	12,06	13,32	14,58	15,84
3 500 - 7 000	3,50	4,48	5,46	6,44	7,42	8,40	9,38	10,36	11,34	12,32
	2,50	3,20	3,90	4,60	5,30	6,00	6,70	7,40	8,10	8,80
alle 20 000	3,60	4,86	6,12	7,38	8,64	9,90	11,16	12,42	13,68	14,94
alle 3 500	2,80	3,78	4,76	5,74	6,72	7,70	8,68	9,66	10,64	11,62
	2,00	2,70	3,40	4,10	4,80	5,50	6,20	6,90	7,60	8,30
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

kuntajaon muutoksessa vähenevien kuntien lukumäärä

Mikäli kyseeseen tulisi kahdentoista tai useamman kunnan yhdistyminen vuosien 2012–2013 aikana, niin avustuksen määrä kasvaa oikeanpuolimmaisesta sarakkeesta 0,7 miljoonalla eurolla vähenevien kuntien määrän lisääntyessä yhdellä. Mikäli taulukkoa haluaa jatkaa myös vuosien 2008–2011 aikana syntyneille liitoksille teoriassa mahdollisten yli kymmenen kunnan yhdistymisavustusten osalta, niin kyseinen 0,7 miljoonaa euroa tulee kertoa aikakertoimella, eli 1,8:llä tai 1,4:llä.

4.3.3 MINKÄLAISEEN KUNTALIITOKSEEN YHDISTYMISAVUSTUS KANNUSTAA?

Hallituksen esityksessä uudeksi kuntajakolaiksi yhdistymisavustusjärjestelmän muutoksen arvioitiin siirtävän tuen kannustinvaikutuksen painopistettä useamman kuin kahden kunnan ja asukasmäärältään suuriin kuntiin johtaviin kuntaliitoksiin. Lisäksi lakimuutoksen arvioitiin vähentävän olennaisesti valtionosuusmenetysten kuntaliitoksille asettamia esteitä ja lisäävän kuntien halukkuutta toteuttaa kuntaliitokset mahdollisimman nopeasti. Esityksessä kuitenkin korostetaan sitä, että yhdistymisavustuksen vaikutukset vaihtelevat suuresti riippuen siitä, millainen kuntaliitos on kyseessä.

Kuntaliitoksen yhteydessä maksettava yhdistymisavustus määräytyy neljän eri kriteerin perusteella. Näiden lisäksi kuntaliitoksen yhteydessä maksettiin vuosina 2008–2009 perusosan korotusta 100 euroa asukasta kohden niiden liitoksessa mukana olleiden kuntien kohdalta, jotka olivat vuosina 2002–2006 vähintään kolmena vuotena saaneet harkinnanvaraista rahoitusavustusta huonon taloudellisen tilanteensa takia.

Liitoksen toteutumisaikakohdan perusteella muuttuva perusosa kannustaa toteuttamaan kuntaliitoksen mahdollisimman aikaisin. Sama vaikutus on toki myös yhdistymisavustuksen yleisellä määräaikaisuudella, jonka mukaan avustuksia ei makseta vuoden 2013 jälkeen tapahtuvien liitosten yhteydessä. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö avustuksia jatkossakin voitaisi maksaa.

Koska ajankohdan vaikutus avustukseen on porrastettu, saattaa kunnille tulla usein houkutus toteuttaa liitos mahdollisimman aikaisin. Tämä puolestaan saattaa vaikuttaa siihen, että liitoksia saatetaan toteuttaa tarpeettomalla kiireellä sen vuoksi, että avustuksen myötä kunnalle saattaa koitua miljoonien eurojen tappiot. Esimerkiksi ryhmässä, jossa maksetaan kaikista pienimmät yhdistymisavustukset, eli uuden kunnan ollessa asukasluvultaan alle 20 000 ja muiden kuin suurimman kunnan yhteenlaskettu asukasmäärä on alle 3 500, liitoksen viivästyminen vuodella saattaa aiheuttaa 800 000 euron menetykset. Jos puhutaan esimerkiksi viiden kunnan monikuntaliitoksesta, jossa asukkaita on liitoksen jälkeen yli 20 000 ja muiden kuin suurimman kunnan asukasluku on yli 10 000, saattaa liitoksen voimaatulo vuoden viivästyminen aiheuttaa yli 2,4 miljoonan euron menetyksen yhdistymisavustuksessa.

Uuden kunnan asukasmäärän vaikutus yhdistymisavustukseen rajautuu siihen, onko kunnassa yli vai alle 20 000 asukasta. Tällä voidaan katsoa kannustettavan liitoksiin, joiden myötä uusi kunta täyttää Paras-lain mukaisen perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvän sosiaalitoimen 20 000 asukkaan väestöpohjarajaa. Kyseisellä kriteerillä voitaneen katsoa päästävän siihen, ettei kuntien tarvitsisi muodostaa perusterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita, elleivät ne niin itse halua.

Ne kuntaliitoksien myötä syntyvät kunnat, joissa on yli 20 000 asukasta, saavat kuntien keskinäisestä suuruudesta riippumatta aina enemmän avustusta kuin alle 20 000 asukkaan kunnat. Erotus voi olla varsin merkittävä, vaikka vanhojen kuntien väestöpohjat olisivat varsin samankaltaiset. Esimerkiksi 14 000 ja 5 000 asukkaan yhdistyessä kunta sai järjestelmän alkuvuosina avustusta 4,5 miljoonaa euroa, kun taas 15 000 ja 5 000 asukkaan yhdistyessä kunnalle olisi maksettu avustusta 6,48 miljoonaa euroa. Toisaalta taas 20 000 asukkaan rajan ylitettyään kunta ei saisi avustusta yhtään sen enempää. Helsingin ja Vantaan kaupunkien liitos ei nykyjärjestelmällä saisi avustusta kuin neljä miljoonaa euroa, mikäli se toteutettaisiin vuonna 2013.

Muiden kuin suurimman kunnan yhteenlasketun asukasluvun merkitys kannustaa muita paremmin liitoksia, joissa on esimerkiksi kaksi väestöltä samankokoista suurehkoa kuntaa. Kahden 8 000 asukkaan kunnan yhdistyessä ne saavat huomattavasti enemmän avustusta kuin esimerkiksi 15 000 ja 1 000 asukkaan kunnat saavat yhdistyessään. Tämä voidaan katsoa sinänsä oikeutetuksi, sillä pienen kunnan liittyessä suureen kuntaan liitoksen kustannukset saattavat olla erittäin pieniä verrattuna kahden 8 000 asukkaan kunnan liitokseen.

Yhdistymisavustuksen lisäosa kannustaa kuntia tekemään monikuntaliitoksia, jotka puolestaan vähentävät kuntien kokonaismäärää tehokkaasti. Lisäosa kannustaa ottamaan kolmannen kunnan mukaan liitokseen erityisesti niissä tapauksissa, joissa kaksi muuta kuntaa jo yhdessä saisivat yhdistymisavustusta enimmäismäärän. Ilman tätä korotusta esimerkiksi kahden yli 10 000 asukkaan kunnan ei kannattaisi ottaa lainkaan lisää kuntia mukaan yhdistymiseen, mitä ei luonnollisesti voida pitää tarkoituksenmukaisena. Sitä, onko kiinteä summa vähenevää kuntaa kohden hyvä, voidaan toki pohtia. Kolmen 10 000 asukkaan kunnan liitos kun saa nykyjärjestelmässä saman avustuksen kuin kahden 10 000 asukkaan ja yhden 1 000 asukkaan liitos. Kannustinvaikutus kohdistuu siten erityisesti pienten kuntien mukaan ottamiseen.

Vuosina 2008 ja 2009 toteutettujen liitosten osalta yhdistymisavustuksen perusosaa korotettiin 100 eurolla niiden kuntien asukasta kohden, jotka olivat saaneet vuosien 2002–2006 välillä vähintään kolmena vuonna kuntien harkinnanvaraista valtionavustusta. Perusosan korotuksen maksimimäärä oli kuitenkin miljoona euroa liitosta kohden. Tämän lisärahan kannustinvaikutus kohdistui luonnollisesti näihin heikossa taloudellisessa tilanteessa olleisiin kuntiin. Kyseisen kunnan asukasluvun ylittäessä 10 000 perusosan korotus ei enää lisääntynyt.

Jos kuntajako muuttuu uudestaan jonkin kunnan osalta siten, että sille edelleen maksetaan yhdistymisavustusta nykyisen kuntajakolain mukaisena, uusi kuntajaon muutos "yhdistetään" laskennallisesti maksukauden alkaessa tapahtuneeseen liitokseen. Tämän jälkeen maksettava avustus on tämän laskennallisen avustuksen ja jo maksetun avustuksen erotus.

Uusi kunta ei siis hyödy eikä sille koidu taloudellista haittaa siitä, että jokin kunta yhdistyy siihen vasta myöhemmin kuin aiempi kuntajaon muutos toteutettiin. Kuntaliitoksien porrastaminen ei siis varsinaisesti kannata. Joissain oloissa, esimerkiksi tilanteessa, jossa monikuntaliitoksen toteuttaminen olisi suunniteltu vasta myöhempään aikaan, olisi osan kunnista kannattanut toteuttaa esimerkiksi kahden kunnan yhdistyminen jo aiemmin. Tällöin monikuntaliitoksen yhteydessä maksettu avustus olisi maksettu siten kuin yhdistymisvuosi olisi ollut aikaisempi, ja avustuksen perusosa olisi ollut korotettu suuremmalla kertoimella. Tietävästi tällaista suunnittelua ei kuitenkaan ole tapahtunut, ja myöhemmin tässä tutkimuksessa on todettu avustusten yhdistämistä tapahtuneen vain yhdessä liitoksessa. Kuitenkin esimerkiksi vuonna 2013 toteutettavalle Oulun seudun viiden kunnan yhdistymiselle maksettava yhdistymisavustus olisi 2,5 miljoonaa euroa korkeampi, jos yhdistyvistä kunnista kaksi olisikin yhdistynyt jo vuonna 2011.

Voimaantulosäädöksissä oleva maininta tapauksista, joissa liitoksessa mukana oleva kunta saa avustusta vuoden 1997 kuntajakolain perusteella, varmistaa sääntelyllään sen, että kunnan kannattaa aina tulla mukaan uuteen liitokseen ja se kannattaa myös siihen ottaa, sillä vanhan avustuksen maksatus ei lopu uuden liitoksen toteutuessa, mikäli se on syntyvälle kunnalle epäedullista.

Kuntajaon muuttuessa uudelle kunnalle korvataan viiden vuoden ajan mahdolliset menetykset valtionosuuksissa. Mikäli valtionosuuksien menetys olisi erityisen merkittävä, niin viiden vuoden määräaikaisuus saattaisi rajoittaa yhdistymishalukkuutta. Vuoden 2009 alussa voimaan tulleissa 32 yhdistymisessä viiden osalta valtionosuuksien menetys olikin yli 50 euroa asukasta kohden. (HE 125/2009 vp.).

Saarimaa ja Tukiainen ovat löytäneet tilastollisen yhteyden yhdistymisavustusten ja kuntaliitosten välillä. He jakoivat kunnat niihin, jotka saivat tai olisivat saaneet pienempää yhdistymisavustusta muiden kuin suurimman kunnan asukasluvun ollessa alle 1000 asukkaalla vajaa avustussummaa kasvattavasta rajasta, sekä niihin, jotka ylittivät rajan alle 1000 asukkaalla. Tutkimusta vahvistaakseen he poistivat vertailusta ne kunnat, jotka sijoittuvat kokonaisasukasluvultaan välille 19 000–21 000.

Suurempaa avustusta alle 1000 asukkaan vuoksi saaneiden kuntien joukossa oli toteutettu suhteellisesti enemmän liitoksia kuin niukasti rajan alle jääneiden kuntien joukossa. Tällä perusteella Saarimaa ja Tukiainen ovat päätelleet, että yhdistymisavustuksilla on positiivisia vaikutusta kuntaliitoksien toteuttamiseen. (Saarimaa & Tukiainen 2010, 18–29).

4.3.4 YHDISTYMISAVUSTUKSET VUOSINA 2006–2011 TOTEUTUNEILLE KUNTALIITOKSILLE

Yhtenä perusteluna yhdistymisavustusjärjestelmän muutokselle oli vuonna 2006 pelko siitä, että kunnat toteuttaisivat lukuisia pienten kuntien liitoksia. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että sadan kunnan väheneminen maksaisi tuolloin voimassa olleen järjestelmän mukaisesti pahimmillaan valtiolle yli 550 miljoonaa euroa. Valtiontalouden tarkastusvirasto piti tätä jo merkittävänä valtiontaloudellisena riskinä. (Kuntien yhdistymisavustukset 2006, 110). Pöyhönen ja Koski muistuttavat, että Esko Ahon hallituksen aikana (1991–1995) jouduttiin maksamaan aiemmin tapahtuneille muutamalla kuntaliitoksella, jotka koskivat yhteensä noin 20 000 asukasta, avustuksia noin 125 miljoonaa markkaa⁶ (Pöyhönen & Koski 2006, 23).

Hallitus arvioikin, että ehdottamansa uuden järjestelmän mukaisesti maksettavien avustusten määrä olisi sadan kunnan vähetessä noin 223 miljoonaa euroa. Taulukoista 2-5 voikin havaita, että yhdistymisavustusjärjestelmän muuttaminen pienensi selvästi avustuskustannuksia. Kuntaliitosta kohden maksettavien avustusten summan arvioitiin lähtevän alenemaan vuosien 2008–2009 jälkeen. Kahden ensimmäisen voimaantulovuoden aikana maksetut yhdistymisavustukset pienenevätkin

⁶ 125 000 000 markkaa vuonna 1991 = n. 28 000 000 euroa vuonna 2009.

ainoastaan kahden ja kolmen kunnan liitoksissa sekä alle 20 000 asukkaan kunnissa. (HE 155/2006 vp.).

Taulukkoon 2 on koottu vuosina 2008–2011 toteutetut kuntaliitokset. Taulukosta näkyy kuinka paljon uusi kunta saa tai on saanut yhdistymisavustusta, miten uuden kunnan saama yhdistymisavustus on muodostunut, kuinka paljon kunnalle maksetaan yhteensä valtionosuuksien vähenemisen kompensatiota ja miten avustuksen käytöstä on sovittu kuntien tekemässä yhdistymissopimuksessa.

Taulukkoon 3 on koottu viimeiset aiemman yhdistymisavustusjärjestelmän aikaiset kuntaliitokset vuosilta 2006 ja 2007. Näiden osalta taulukosta löytyy ainoastaan kunnan saaman yhdistymisavustus ja valtionosuuden menetyksen kompensatio.

TAULUKKO 2: KUNTIEN YHDISTYMISAVUSTUKSET JA NIIDEN KÄYTTÖSTÄ SOPIMINEN 2008-2011

Lähteet: Päätökset yhdistymisavustuksista (VM), kuntien yhdistymissopimukset, vuoden 2011 liitosten osalta VM:n yhdistymisavustuskuri ja VM:itä saatu ennakkotieto

Uuden kunnan nimi	Liitosvuosi	Mukana olevien kuntien määrä	Mukana olevat kunnat	Yhdistymisavustuksen kokonaismäärä, euroa	Kokonaismäärästä lisäosana kuntien lukumäärän johdosta	Kokonaismäärästä 700 euron perusosan korotusta	Valtionosuuksien menetysten kompensatio yht. viiden vuoden aikana	Onko avustuksen käytöstä sovittu yhdistymissopimuksessa?	Onko avustusta kohdennettu euroomääräisesti liittyville kunnille?	Jos avustuksen käytöstä on sovittu, niin milläin kohteisiin?	Onko avustusta kohdennettu euroomääräisesti yhdistymisen kustannuksiin? Jos on, niin kuinka paljon?	Yhdistymisen arvioidujen kustannusten osuus yhdistymisavustuksesta	Muuta erityistä
Joutsa	2008	2	Joutsa, Leivonmäki	3 713 400 €	113 400 €	4 865 165 € Kyllä	Ei	Ei	Henkilöstön koulutukseen 150 tuhatta euroa, elinkeinohankkeisiin 500 000, loppu talouden tasapainottamiseen.				
YHTEENSÄ 2008		2		3 713 400 €	0 €	4 865 165 €							
Alajärvi	2009	2	Alajärvi, Lehtimäki	3 789 700 €	189 700 €	162 455 € Kyllä	Ei		Erisisäläisesti talouden tasapainottamiseen, myös koulu- ja vesihuoltoinvestointit mainittuna				
Eura	2009	2	Eura, Kuusainen	3 600 000 €		106 209 € Kyllä			Ei rajattu sopimuksella, mutta hankkeiden olava kuntakokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisia.				
Huittinen	2009	2	Huittinen, Vampula	3 600 000 €					Vampulan alueelle tehtävin investoinnein ja kehittämiseen				
Hämeenlinna	2009	6	Hämeenlinna, Haaho, Kaivola, Lammi, Renko, Tuulos	12 240 000 €	5 040 000 €	20 980 186 € Kyllä	Ei		Tietojärjestelmät, muutostohtaminen, palkkojen harmonisointi, palveluinfra investoinnit.				
Joensuu	2009	3	Joensuu, Eno, Puhasekä	9 125 300 €	1 260 000 €				Muuhun kuin yhdistymisestä suoraan johtuvien hankkeiden Joensuun alueelle 50 %, muulle 25 %.				Joensuun alueen liitoksen avustuksen maksatus loppui.
Jyväskylä	2009	3	Jyväskylä, Jyväskylän mik, Korpihahti	8 460 000 €	1 260 000 €	17 787 020 € Kyllä			Korpihahtien visiomukaista kehittämistä tukevin investoinnein, ja lisäksi Jyväskylän maalauskunnan alueelle suuret investoinnit sähköyhtiörahastoinnista.				
Jämsä	2009	2	Jämsä, Jämsänkeski	6 480 000 €					Tie- ja kunnallisekseenhankkeita, elinkeinonominia, yhdistymisen kustannukset, muutosvaihtumus, talouden vahvistaminen	300 000 €			Jämsän aiemmin liitoksen avustuksen maksatus loppui.
Kaarina	2009	2	Kaarina, Pitkäjä	6 480 000 €		1 412 327 € Kyllä			Vähennetään investoinneista johtuvaa velkaantumistavetta.				
Kauhava	2009	4	Kauhava, Ylihärmä, Alahärmä, Korttejärvi	8 391 700 €	471 700 €	305 325 € Kyllä			30 % uuden kunnan talouden vahvistamiseen ja hyvän hallinnon ja elinkeinopolitiikan toteuttamiseen.				Vittaus lain rahoituksen avustuksen käytössä.
Kemijärvi	2009	3	Kemijärvi, Dragsfjärd, Västanfjärd	5 760 000 €	1 260 000 €				Yhdistymisen kustannukset, markkinointikulut. Valtuusto päättää hankkeet, mutta sovitut mität hankkeita priorisotava päätöksillä tehtäessä.	260 000 €			5%
Kokkola	2009	4	Kokkola, Lohtaja, Ullava, Kälvä	9 000 000 €	2 520 000 €	896 391 € Kyllä			Kyllä, sopimuksessa mainituista hankkeista jäljelle jäävä summa käytetään muiden kuin vanhan Kokkolan elinvoimaisuutta tukevien hankkeisiin.	1 000 000 €			11%
Kouvola	2009	6	Kouvola, Anjalankoski, Kuusankoski, Vaakeala, Jaala, Elmäki	13 240 000 €	5 040 000 €	10 722 195 € Kyllä			Talouden vahvistaminen 3,3 me, investoinnit, henkilöstöhallinto, kuntataseuden EU-hankkeisiin, palveluiden kehittäminen, alueiden ja kylien kehittäminen, muutostohtaminen				100 euron korotus heikkinvanaraisista rahoitusavustusta saaneen kunnan osalta rajautui miljoonaa euroon.
Kurikka	2009	2	Kurikka, Jurva	4 500 000 €		723 574 € Kyllä			Erisisäläisesti kaupungin palveluiden, elinkeinon ja kylien elinvoimaisuuden kehittämiseen				
Lappeenranta	2009	2	Lappeenranta, Joutseno	7 200 000 €					Kaupungin taloudellisen pohjan vahvistamiseen osittain hyödyntävällä tavalla.				

Uuden kunnan nimi	Litos-vuosi	Mukana olevien kuntien määrä	Mukana olevat kunnat	Yhdistymis-avustuksen kokonaismäärä, euroa	Kokonaismäärästä lisäosana kuntien lukumäärän johdosta	Kokonaismäärästä 100 euron perusosan korotusta	Valtionosuuksien menestyksen kompensoatio yht. viiden vuoden aikana sopimuksessa?	Onko avustusta käytöstä sovittu yhdistymis-sopimuksessa?	Onko avustusta kohdennettu euromääräisesti liittyville kunnille?	Jos avustuksen käytöstä on sovittu, niin milläin kohteisiin?	Onko avustusta kohdennettu euromääräisesti yhdistymisen kustannuksiin? Jos on, niin kuinka paljon?	Yhdistymisen arvioitujen kustannusten osuus yhdistymis-avustuksesta	Muuta erityistä
Lohja	2009	2	Lohja, Sammatti	5 760 000 €		1 016 632 €	Kyllä	Ei	Palvelutalouden yhteensovittaminen, verojen ja maksujen yhdenmukaistaminen, Sammatti alueelle mm. kunnallisteknikkaa.				
Loimaa	2009	3	Loimaa, Ala-Asaro, Mellilä	5 760 000 €	1 260 000 €		Kyllä, liitteessä.	Ei	Kunnallisteknikkaa, saneerauksia ja peruspalveluiden uudistamista.				Loimaan aiemman liitoksen avustuksen maksatus loppui.
Länsi-Turunmaa	2009	5	Parainen, Houhekar, Iniö, Korpoou, Nauvo	7 980 000 €	3 760 000 €		Kyllä	Kyllä, kaikkien vanhojen kuntien alueelle 750 000 €, joiden kohteet vanhat kunnat päättivät.	Palveluiden kehittäminen, hoteleknikka, alueelliset panostukset liitteeseen.	500 000 €	7%		
Masku	2009	3	Masku, Lemu, Askainen	4 995 900 €	1 260 000 €	95 900 €	Ei	Ei	Ensisijaisena kohteena yhdistymisen aiheuttamat kustannukset.				
Mänttä-Vilppula	2009	2	Mänttä, Vilppula	5 141 300 €		641 300 €	Ei	Ei	Käytössä ei sopimuksella rajata, mutta päätös kunnan toiminnan kehittämiseen ja talouden tasapainottamiseen.				
Naantali	2009	4	Naantali, Rymättylä, Merimasku, Velkua	7 020 000 €	2 920 000 €	2 476 242 €	Kyllä	Ei	Velkaantumisen välttämiseen, palveluohjain ja investointeihin. Ei siivoja hankkeita sopimuksessa.				
Oulu	2009	2	Oulu, Ylikiminki	6 107 000 €		347 000 €	Ei	Ei	Sopimuksessa mainittu mahdollisia hankkeita, jotka lähinnä Ylikimingin alueella.				
Pöyvä	2009	2	Pöyvä, Yläne	3 600 000 €			Kyllä	Ei	Vanhustenhoidon kehittäminen 1 me, tietojärjestelmät, henkilöstö ym. pienempiä summia. Talouden vahvistaminen 2,34 me				Varsin tarkka kehittämissuunnitelma. Pöyvän aiemman liitoksen avustuksen maksatus loppui.
Raasepori	2009	3	Tammitsaari, Karjaa, Pohja	8 990 300 €	1 260 000 €	490 300 €	Kyllä	Ei	Talouden tasapainottamiseen.				
Rauma	2009	2	Rauma, Lappi	5 760 000 €		4 708 557 €	Kyllä	Ei	Lainojen maksuun ja paikkojen harmonisointiin.				Rauman aiemman liitoksen avustuksen maksatus loppui.
Rusko	2009	2	Rusko, Vahto	3 600 000 €		1 226 665 €	Kyllä	Ei	Laajentuvan kunnan talouden vahvistamiseen.				
Saarjärvi	2009	2	Saarjärvi, Pykönmäki	3 600 000 €			Kyllä	Kyllä, Saarijärven alueelle 2/3, Pykönmäen alueelle 1/3.	Pykönmäen osuus ensisijaisesti kunnan asutuksen saneeraukseen ja uusien rakentamiseen.				
Salo	2009	10	Salo, Haikko, Kikala, Kisko, Kuusjoki, Muuria, Perniö, Penttilä, Suomensjärvi, Särkisalo	17 410 100 €	10 080 000 €	130 100 €	Ei	Ei	Palveluiden kehittäminen 2 me, henkilöstöhallintoon 3,8 me, hallintoon uudistaminen 0,2 me, talouden vahvistaminen 6,6 me, kuntalaisdemokratia 0,56 me, elinkeinoihin 1,75 me, asumisviivitykseen 1,5 me, kansainvälisytyteen ja teknologiaan molempin 0,5 me				
Sastamala	2009	3	Vammala, Aetsä, Mouhijärvi	7 740 000 €	1 260 000 €	62 040 €	Kyllä	Ei	Ei tarkasti, "lohtaille jolla turvataan kaupunkiin kasvua, rakennetta ja panostusten kerrannaisvaikutuksia."				Vammalan aiemman liitoksen avustuksen maksatus loppui.
Savonlinna	2009	2	Savonlinna, Savonranta	5 980 600 €		120 600 €			Kunnan talouden vahvistaminen ja kehitysprosessien vauhdittaminen.				Peräkkäisten liitosten hyödyistä 15 % Savonrannan alueelle
Seinäjoki	2009	3	Seinäjoki, Nummo, Yläsaari	8 460 000 €	1 260 000 €	12 736 049 €	Kyllä	Osittain, ks. viimeinen kohta	Uuden Seinäjoen investointeihin ja kehittämishankkeisiin				Seinäjoen aiemman liitoksen avustuksen maksatus loppui.
Siikatalva	2009	4	Kesäla, Pippola, Pulkkila, Rantasila	7 510 800 €	2 520 000 €	490 800 €	Ei	Ei	Alkijärjen kattoon, henkilöiden kehittämiseen, elinkeinoelämän kehittämiseen, yhdistymisen kustannusten kattamiseen.	1 000 000 €	13%		

Uuden kunnan nimi	Liitosvuosi	Mukana olevien kuntien määrä	Mukana olevat kunnat	Yhdistymisavustuksen kokonaismäärä, euroa	Kokonaismäärästä lisäosana kuntien lukumäärän johdosta	Kokonaismäärästä 100 euron perusosan korotusta	Vaihtosuukosten menetysten kompensatio yht. viiden vuoden aikana	Onko avustuksen käyttöä sovitun yhdistymis-sopimuksessa?	Onko avustusta kohdennettu liittyyville kunnille?	Jos avustuksen käytöstä on sovittu, niin milläin kohteisiin?	Onko avustusta kohdennettu euromääräisesti yhdistymisen kustannuksiin? Jos on, niin kuinka paljon?	Yhdistymisen arvioitujen kustannusten osuus yhdistymisavustuksesta	Muuta erityistä
Ylöjärvi	2009	2	Ylöjärvi, Kuru	6 036 400 €		276 400 €	575 373 € Kyllä	Ei	Ei	Kurun ajallaman kattaminen, investointimenojen kattaminen.			Ylöjärven aiemman liitoksen avustuksen maksatus loppui.
YHTEENSÄ 2009		99		222 539 100 €	44 100 000 €	4 919 100 €	114 026 263 €						
Kaiajoki	2010	2	Kaiajoki, Himanka	2 800 000 €			32 710 € Kyllä	Käytöstä välttämättä osa asukasluokien suhteessa.	Yhdistymisen kustannuksiin ja kehittämishankkeisiin.				
Lappeenranta	2010	2	Lappeenranta, Ylämaa	1 402 700 €	1 260 000 €	142 700 €	3 022 465 € Kyllä	Ei	Ei	Kaupungin taloudellisen pohjan vakaantumisen sekä työpaikkoja luovuttavan yritystoiminnan kehittämiseen Ylämaalla.			Yhdistymisavustus maksettiin kuntajakolan 41,4 \$ mukaisesti siten, että liitos olisi tapahtunut jo vuonna 2009.
Lovisa	2010	4	Lovisa, Pernaja, Ruotsinsyöhtää, Liljendal	6 160 000 €	1 960 000 €		6 658 085 € Kyllä		Kyllä, 2,5 miljoonaa jaetaan laakaville kunnille (pl. Lovisa) asukasluokien suhteessa.	Erittäin tarkasti, mukana henkilöstö, demokratia, hallinnon kehittäminen, elinkeinoelämä ym.	384 000 €	6%	
Pori	2010	2	Pori, Noormarkku	5 040 000 €				Ei		Laajentuvan kunnan toimintamallien parantamiseen ja siltäältä kaittamiseen, rakennustoiminnan edistäminen Noormarkun alueella ja kuntaliitoskustannusten kompensointi			
YHTEENSÄ 2010		10		15 402 700 €	3 220 000 €	142 700 €	10 812 080 €						
Akaa	2011	2	Akaa, Kynäkoski	2 800 000 €			1 292 450 € Kyllä	Ei		Luiden kunnan toiminnan kehittäminen ja talouden tasapainottaminen. Käytöstä ei rajata sopimuksella.			Saavat avustusta vuodelta 2007.
Kangasala	2011	2	Kangasala, Kuhmalampi	4 480 000 €			3 002 835 € Kyllä	Ei		Peruspalveluinfirran rakentamista ja korjausta, kunnallistekniikkaa.			
Kuopio	2011	2	Kuopio, Karttula	4 480 000 €			6 145 260 € Kyllä		Koko raha Karttulan kehittämiseen pl. yhdistymisen kustannukset.	Hankkeiden oltava kokonaisbudjetillisesti kattavia, ja niistä päätetään ennen yhdistymistä.	480 000 €	11%	
Lapinlahti	2011	2	Lapinlahti, Varpaisjärvi	2 800 000 €			Kyllä	Ei		Yhdistymisestä aiheutuviin kuluihin ja kunnan talouden vahvistamiseen.			Sopimuksessa mainittu vain, että avustus kirjataan tuotostaiksemaan tublesi.
Orimattila	2011	2	Orimattila, Artiljärvi	2 800 000 €			Ei			Peruspalveluinfirran investointeihin henkilökohtaisiin palveluihin tasapainotettuna, tuloksen lisäämiseen.			Saavat avustusta vuodelta 2007.
Vöyri	2011	2	Vöyri-Haikkasmaa, Oravainen	2 800 000 €			Kyllä	Ei					
YHTEENSÄ 2011		12		20 160 000 €	0 €	0 €	10 440 565 €						
YHTEENSÄ 2008-2011		123		261 815 200 €	47 320 000 €	5 175 200 €	139 944 073 €						

43 liitosta Avustus/liitos 6 088 726 €

123 kuntaa osallisena Avustus/mukana olleet kunnat 2 128 579 €

80 kuntaa vähemmän Avustus/vähentyneiden kuntien määrä 3 272 690 €

TAULUKKO 3: KUNTIEN YHDISTYMISAVUSTUKSET ENNEN PARAS-HANKETTA 2006-2007

Lähteet: Kuntien yhdistymissopimukset ja VM:ltä saadut maksatustaulukot

<i>Uuden kunnan nimi</i>	<i>Liitos- vuosi</i>	<i>Mukana olevien kuntien määrä</i>	<i>Mukana olevat kunnat</i>	<i>Yhdistymis- avustuksen kokonaismäärä, euroa</i>	<i>Valtionosuuksien menetysten kompensaatio yht. viiden vuoden aikana</i>
Rovaniemi	2006	2	Rovaniemi, Rovaniemen mlk	6 727 517 €	
YHTEENSÄ 2006		2		6 727 517 €	0 €
Akaa	2007	2	Toijala, Viiala	6 512 715 €	876 188 €
Ii	2007	2	Ii, Kuivaniemi	4 843 845 €	1 396 290 €
Jämsä	2007	1,5	Jämsä, Längelmäki	4 245 062 €	3 436 605 €
Kajaani	2007	2	Kajaani, Vuolijoki	6 176 130 €	197 873 €
Mikkeli	2007	2	Mikkeli, Haukivuori	5 985 923 €	1 294 860 €
Mynämäki	2007	2	Mynämäki, Mietoinen	4 747 035 €	182 603 €
Orivesi	2007	1,5	Orivesi, Längelmäki	2 482 455 €	2 009 678 €
Pieksämäki	2007	2	Pieksämäki, Pieksänmaa	3 930 000 €	
Pälkäne	2007	2	Pälkäne, Luopioinen	5 258 663 €	
Rauma	2007	2	Rauma, Kodisjoki	4 424 000 €	543 930 €
Siikajoki	2007	2	Siikajoki, Ruukki	4 377 278 €	523 065 €
Vammala	2007	2	Vammala, Suodenniemi	5 208 852 €	
Vöyri-Maksamaa	2007	2	Vöyri, Maksamaa	3 612 975 €	146 873 €
Ylöjärvi	2007	2	Ylöjärvi, Viljakkala	5 795 760 €	2 273 333 €
Äänekoski	2007	3	Äänekoski, Suolahti, Sumiainen	6 727 517 €	1 786 320 €
YHTEENSÄ 2007		30		74 328 209 €	14 667 615 €
YHTEENSÄ 2006- 2007		32		81 055 726 €	14 667 615 €

15 liitosta*	Avustus/liitos	5 403 715 €
32 kuntaa osallisena	Avustus/mukana olleet kunnat	2 532 991 €
16 kuntaa vähemmän	Avustus/vähentyneiden kuntien määrä	5 065 983 €

* Längelmäen jakaminen Oriveden ja Jämsän kesken laskettu yhdeksi liitokseksi

TAULUKKO 4: KUNNILLE TILITETYT YHDISTYMISAVUSTUKSET 2005–2011. (Lähteet: vuosien 2005–2009 osalta HE 125/2009 vp. ja vuosien 2010–2011 osalta valtion talousarvioesitykset ko. vuosille).

Vuosi	Kunnille tilitetyt yhdistymisavustukset, euroa
2005	22 765 000
2006	17 101 000
2007	39 520 000
2008	30 085 000
2009	110 005 000
2010	82 111 000
2011	82 641 000

TAULUKKO 5: VUOSINA 2005–2011 VOIMAAN TULLEILLE LIITOKSILLE MAKSETTAVAT YHDISTYMISAVUSTUKSET. (Lähteet: vuosien 2005–2007 osalta HE 125/2009 vp. ja vuosien 2008–2011 osalta sisäasian- ja valtiovarainministeriön päätökset yhdistymisavustuksista).⁷

Vuosi	Yhdistymisten lukumäärä	Yhdistymisavustukset, euroa	Yhdistymisavustus keskimäärin, euroa/liitos
2005	10	55 806 000	5 581 000
2006	1	5 831 000	5 831 000
2007	14	118 098 000	8 436 000
2008	1	3 714 000	3 714 000
2009	32	222 539 100	6 954 347
2010	4	15 402 500	3 850 675
2011	6	20 160 000	3 360 000

⁷ Eroavaisuus taulukkoon 3 nähden johtuu investointi- ja kehittämishankkeiden tuen mukanaolosta.

TAULUKKO 6: VUOSINA 2007–2011 TOTEUTETUILLE KUNTALIITOKSILLE MAKSETTAVA VALTIONOSUUKSIEN VÄHENEMISEN KOMPENSAATIO. (Lähteet: valtion talousarvioehdotus vuodelle 2011 ja VM:stä saatu ennakkotieto vuoden 2011 kompensatioista ja tarkennus vuoden 2010 liitoksista).

Vuosi	Valtionosuuksien menetysten kompensatio vuosittain, euroa
2007	978 000
2008	933 000
2009	22 805 000
2010	2 162 000
2011	2 088 000

Taulukoista 4-6 näkee selvän piikin liitoksien osalta vuonna 2009 paitsi avustusten ja liitosten kokonaismäärässä, niin myös yhdistymistä kohti maksetun avustuksen osalta. Tälle on selityksenä useat tuona vuonna toteutuneet monikuntaliitokset: puolet kyseisen vuoden kuntaliitoksista kosketti useampaa kuin kahta kuntaa. Suurin yhdistyminen oli Salon seudun kuntaliitos, jossa oli mukana kaikkiaan kymmenen kuntaa. (HE 125/2009 vp.). Toisaalta taas vuosina 2010 ja 2011 toteutetuille liitoksille maksettavat avustukset ovat merkittävästi pienemmät kuin ennen Paras-lakia toteutetut liitokset.

Vuoden 2009 jälkeen yhdistymisavustuksen perusosa pieneni ensimmäisen kerran. Esimerkiksi Salon osalta liitoksen viivästyminen vuoden 2010 alkuun olisi tarkoittanut yli neljän miljoonan euron menetystä yhdistymisavustuksessa.

Kuntajakolain mukaan kehyskaudella 2008–2011 maksettavat, yli 200 miljoonan euron menevät kuntaliitokset rahoitetaan vähentämällä kuntien valtionosuuksia kyseisellä summalla siten, että menetys on kaikille kunnille yhtä suuri. Tämä vähennys tehdään lain mukaisena vuonna 2011. Valtio vähentää kunnille maksettavia valtionosuuksia 8,47 euroa asukasta kohden, mikä tekee yhteensä 45,1 miljoonaa euroa. Esimerkiksi Helsingin kaupungille tämä tarkoittaa noin 4,9 miljoonan euron menetystä valtionosuuksissa. (VM/Kuntaosasto 1.6.2010).

Vuosien 2008–2011 alussa tapahtuneissa kuntaliitoksissa oli mukana kaikkiaan 123 kuntaa, ja kuntien määrä väheni 80:llä. Näiden kuntaliitosten johdosta valtio maksoi ja tulee maksamaan

vuosina 2008–2013 yhdistymisavustuksia noin 262 miljoonaa euroa. Tästä kokonaissummasta valtiolle tulevat kustannukset leikkaantuvat noin 45,1 miljoonalla eurolla yhdistymisavustuksen kattosumman vuoksi. Vuoden 2010 ja 2011 alussa toteutuneiden liitosten kustannuksista voi niin ikään osa leikkaantua pois mikäli avustusten kokonaismäärä ylittää 200 miljoonaa euroa myös vuosina 2012–2015.

Taulukosta 2 näkyy, että monikuntaliitoksen johdosta maksettavan lisäosan osuus yhdistymisavustuksista oli noin 47,3 miljoonaa euroa. Tämä on noin 18 prosenttia koko avustuspotista. Kaikkiaan kolmessa liitoksessa lisäosan merkitys nousi parhaimmillaan yli 50 prosenttiin. Näistä tilastoharhana voidaan pitää vuonna 2010 toteutettua Lappeenrannan ja Ylämaan liitosta, jossa lisäosan osuus nousi lähes 90 prosenttiin, sillä liitoksessa maksettiin myöhemmin mainittavista syistä johtuen ainoastaan lisäosaa ja perusosan korotusta.

Salon monikuntaliitoksessa lisäosa muodosti lähes 58 prosenttia ja Länsi-Turunmaan liitoksessa hieman yli 51 prosenttia yhdistymisavustuksesta. Lisäosalla on ollut siis ratkaiseva merkitys Salon ja Länsi-Turunmaan yhdistymisavustuksen määräytymisessä, ja siten sen voidaan uskoa vaikuttaneen huomattavasti myös monikuntaliitosten syntymiseen.

Vuosien 2008 ja 2009 alussa toteutetuille kuntaliitoksille maksettiin perusosan korotusta 100 euroa asukasta kohti niiden kuntien osalta, jotka olivat saaneet harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vuosina 2002–2006 vähintään kolme kertaa. Tämä korotus toteutui yhteensä 13 kuntaliitoksessa. Määräajan jälkeen korotusta maksettiin vielä kerran Lappeenrannan ja Ylämaan liitoksen yhteydessä vuonna 2010, sillä Ylämaa kuului perusosan korotukseen oikeutettujen kuntien piiriin, ja koska Lappeenranta puolestaan sai jo avustusta vuoden 2009 alussa toteutuneen liitoksen vuoksi, niin uusi yhdistymisavustus määräytyi kuntajakolain 41.1 § mukaisesti siten, että Ylämaan kunta olisi ollut mukana jo aiemmin toteutetussa liitoksessa.

Perusosan korotus muodosti kahden liitoksen yhteydessä yli 10 prosenttia yhdistymisavustuksesta. Toinen näistä oli edellä mainittu Lappeenrannan ja Ylämaan liitos, mutta suurimman osuuden korotus muodosti Mäntän ja Vilppulan liitoksessa, jossa avustuksen prosentuaalinen osuus oli lähes 12,5 prosenttia. Yhdessä liitoksessa perusosan korotuksen maksimiraja, miljoona euroa, tuli vastaan. Tämä tapahtui Kouvolan monikuntaliitoksessa, jossa Kuusankosken osalta perusosaa korotettiin täysimääräisenä.

Mikäli jollekin liitoksessa olevalle kunnalle maksettiin yhdistymisavustusta ennen vuotta 2008 tapahtuneen liitoksen perusteella, keskeytettiin sen avustuksen maksatus edellä esitetyin edellytyksin. Näin tapahtui vuosina 2008–2010 toteutuneissa liitoksissa kaikkiaan kahdeksan kertaa. Vuoden 2011 alussa toteutettiin lisäksi kaksi kuntaliitosta, joissa oli mukana sellaisia kuntia, joille maksetaan vielä vuonna 2011 viimeinen osa yhdistymisavustuksesta, ja joiden avustuksen maksatus saatetaan myös keskeyttää.

Mikäli jollekin liitoksessa mukana olevalle kunnalle maksetaan avustusta nykyisen lainsäädännön mukaisesti, yhdistetään myös uuden liitoksen maksatus aiempaan yhdistymisavustukseen. Tämä tuo kunnalle automaattisesti lisää yhdistymisavustusta vähintään 0,7 miljoonaa euroa kuntien lukumäärän johdosta. Kyseinen yhdistäminen tapahtui tarkastelukaudella vain yhdessä kuntaliitoksessa, eli jo edellä mainitussa Lappeenrannan ja Ylämaan yhdistymisessä. Tässä liitoksessa koko yhdistymisavustus muodostui lisäosasta ja perusosan korotuksesta, jota maksettiin Ylämaan saamien harkinnanvaraisten valtionosuuksien vuoksi.

Kunnille korvataan viiden vuoden ajan mahdolliset valtionosuuksien menetykset. Valtionosuuksien menetysten korvauksella on ollut erittäin suuri taloudellinen merkitys yhdistyville kunnille. Valtionosuuksien menetyksiä kompensoidaan vuosina 2008–2011 syntyneille 31 kuntaliitokselle noin 140 miljoonalla eurolla. Tarkastelujakson 43 kuntaliitoksessa 12:ssa valtionosuuksien kompensatiota ei makseta. Näissä liitoksissa kunnat saavat siis enemmän valtionosuuksia yhdistyneenä kuin ne saisivat yhteensä itsenäisinä kuntina, jolloin valtionosuusjärjestelmä käyttäytyy itsessään eräänlaisena yhdistymisavustuksena.

Kaikkiaan kahdeksassa liitoksessa valtionosuuksien menetyksen kompensatio viiden vuoden aikana on jopa suurempi kuin kunnalle maksettava yhdistymisavustus. Jo tämä kertoo, että valtionosuuksien menetyksen kompensoinnilla saattaa olla erittäin merkittävä vaikutus liitoksen syntymismahdollisuuksiin. Kompensoinnilla ei kuitenkaan voida katsoa kannustettavan liitoksiin, vaan lähinnä sillä poistetaan valtionosuusjärjestelmän aiheuttama liitoshalukkuuden pieneneminen.

4.3.5 KUNTALIITOSTEN YHTEYDESSÄ SOVITTU YHDISTYMISAVUSTUSTEN KÄYTTÖ

Kuntien tulee liitoksen yhteydessä tehdä yhdistymissopimus. Kuntajakolaki määrittää tietyt vähimmäisehdot sopimukselle. Yksi vähimmäisehdoista on, että sopimuksessa on määriteltävä uuden kunnan taloudenhoidon yleiset periaatteet.

Yhdistymisavustuksen investointi- ja kehittämistuen lopettamisen jälkeen kunnilla ei ole välttämättä mitään erityistä tarvetta sopia siitä, miten yhdistymisavustus käytetään. Kuntien ei tarvitse käyttää avustusta lainkaan, vaan uusi kunta saattaa laittaa koko maksettavan avustuksen vahvistamaan kunnan tasetta. Yhdistymisavustuksella ja sen avulla toteutettavilla investoinneilla on voinut kuitenkin olla kunnissa merkitystä pyrittäessä saamaan kaikkien kuntien päättäjät liitoksen kannalle.

Valtion kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antoi vuonna 2004 lausuntonsa koskien kuntien yhdistymisavustusten kirjaamista kirjanpitoon. Sen mukaan avustukset tulee kirjata maksuperusteisesti, eli avustuksen tilitysajankohtana, toimintatuottojen *tuet ja avustukset* -kohtaan. Yhdistymisavustukset antavat siis maksatusaikanaan kunnan talouden tasapainosta tavanomaista paremman kuvan. (Kuntajaoston lausunto 66/31.8.2004).

Vuosina 2008–2011 toteutettujen kuntaliitosten (43 kappaletta) yhdistymissopimuksissa on lähes poikkeuksetta yhdistymisavustuksen määrää ja käyttöä koskeva kohta. Maininnat avustuksista vaihtelevat kuitenkin merkittävästi: Jotkut kunnat ovat listanneet hyvinkin tarkan euromääräisen luettelon avustuksen käyttökohteista, mutta monesti käyttökohteet saatetaan ilmaista varsin ympärööräisesti. Ainoastaan viidessä yhdistymissopimuksessa voidaan katsoa avustuksen käyttöä koskeneiden kohtien olleen niin väljiä, etteivät ne määrittäneet lainkaan avustuksen käyttökohteita.

On kuitenkin vaikeaa, ja ehkä myös turhaa, tehdä perusteellista tutkimusta siitä, mitkä ovat olleet yhdistymisavustusten käyttökohteet. Tämä johtuu muun muassa siitä, että joukossa voi olla investointeja, jotka kunnat toteuttaisivat yhdistymisavustuksesta huolimatta. Näihin yhdistymisavustuksella ei siten ole välttämättä mitään vaikutusta. Yhdistymisavustuksille ei myöskään tarvitse erityisesti keksiä käyttökohteita niiden ollessa korvamerkitsemättömiä. Kunta voi siis hyvin sanoa, että koko yhdistymisavustus käytetään kunnan talouden vahvistamiseen, mutta

sopimuksen toisissa kohdissa tai liitteissä voi olla samaan aikaan sovittuna hyvinkin suuria investointeja tai palvelutason muutoksia. Näin ollen relevantimpaa olisi tutkia vaikkapa sitä, miten yhdistymisavustusta vastaava määrä on mahdollisesti kohdennettu eri kunnanosien kesken.

Selvästi yleisin käyttökohde yhdistymisavustukselle on ollut uuden kunnan talouden vahvistaminen. Tämä voi tarkoittaa olemassa olevan lainakannan pienentämistä ja avustuksen siirtämistä kunnan kumulatiiviseen ylijäämään, mutta myös yhtä lailla tehtävien investointien myötä syntyvän lainatarpeen vähentämistä. Käytännössä joka toisessa yhdistymissopimuksessa avustus kuitenkin joko kokonaan tai osittain osoitettiin, ainakin nimellisesti, kunnan talouden vahvistamiseen.

Yleisiä kohteita ovat olleet myös erilaiset kehittämishankkeet, henkilöstöön tehtävät panostukset (kuten palkkojen harmonisointi tai koulutus) sekä elinkeinoelämä, joista kaikista oli maininta noin neljäosassa yhdistymissopimuksista. Erilaisiin investointeihin avustusta kohdennettiin noin 40 prosentissa yhdistymisistä. Kuten edellä todetaan, avustusta voidaan toki käyttää investointeihin myös ”mutkan kautta”. Tietojärjestelmähankkeet mainittiin käyttökohteeksi kolmessa yhdistymissopimuksessa.

Kuntaliitoksesta syntyy myös kustannuksia. Kaikkiaan kahdeksassa yhdistymissopimuksessa avustuksen käyttökohteena mainittiin yhdistymisen kustannukset. Määrä on varsin pieni, noin 18 prosenttia, ottaen huomioon sen, että liitosten yhteydessä syntyy väistämättä muuten syntymättä jääviä kustannuksia. Määrän pienuus on huomioitavaa myös sen vuoksi, että avustusjärjestelmän juuret ovat nimenomaan yhdistymisen aiheuttamien kustannusten kompensoimisessa.

Kuudessa yhdistymissopimuksista oli mainittuna myös euromääräinen arvio yhdistymisen kustannuksista. Niiden osuus yhdistymisavustuksesta vaihteli 5-13 prosentin välillä ja euromääräisesti Kemiönsaaren 260 000 eurosta Kokkolan ja Siikalatvan yhteen miljoonaan euroon.

15 sopimuksessa yhdistymisavustusta jaettiin maantieteellisesti vanhojen kuntien alueille. Useissa tapauksissa asukasluvultaan pienemmät kunnat ovat saaneet asukaslukuun suhteutettuna merkittävästi suuremman osuuden yhdistymisavustuksesta kuin suurin kunta, ja joissain tapauksissa suurin kunta on jätetty kokonaan yhdistymisavustuksen kohdentamisen ulkopuolelle. Esimerkiksi Kuopion ja Karttulan yhdistymissopimuksessa sovittiin, että avustus kohdistetaan Karttulan alueelle sen jälkeen, kun siitä on vähennetty yhdistymisestä johtuneet kustannukset. Joissain sopimuksissa avustusta jaettiin asukaslukujen suhteessa, joissain sattumanvaraisten osuuksien mukaisesti. Suuren

ja pienen kunnan yhdistymisissä avustus jaettiin usein siten, että koko avustus tai suurin osa siitä kohdistettiin pienemmän kunnan alueelle.

Yhdessä sopimuksessa otettiin huomioon mahdollisuus siitä, että avustuksen määrä kasvaa, mikäli maksuaikana kuntaan liittyy lisää kuntia. Savonlinnan ja Savonrannan sopimuksessa oli kohta, jonka mukaan peräkkäisten liitosten hyödystä 15 prosenttia kohdistetaan Savonrannan alueelle. Tässä nojataan siis kuntajakolain 41.4 § kohtaan, jonka mukaan avustuksen maksukauden aikana syntyvän uuden liitoksen tuoma yhdistymisavustus lasketaan siten, kuin liittyvä kunta olisi ollut mukana jo ensin toteutetussa kuntaliitoksessa.

5 YHDISTYMISSAVUSTUKSEN ROOLI KUNTALIITOSPROSESSISSA TEEMAHAASTATTELUJEN PERUSTEELLA

5.1 KAHDEN VÄESTÖMÄÄRÄLTÄÄN SELKEÄSTI ERIKOKOISEN KUNNAN YHDISTYMINEN

Kunnat a ja b olivat väkiluvultaan selvästi erikokoisia. Henkilö A toimi suuremman kunnan a kunnanjohtajana ja henkilö B pienemmän, alle 3 000 asukkaan kunnan b kunnanjohtajana. Kuntien liitosprosessi ajoittui kokonaan sellaiselle ajanjaksolle, että kunnan saaman yhdistymisavustuksen määräytyminen oli tiedossa.

Kunnat päättivät käyttää saamansa yhdistymisavustuksen, joka oli määrältään yli 4 miljoonaa euroa, erilaisiin käyttöomaisuuskohteisiin. Avustusta kohdennettiin molempien vanhojen kuntien alueelle noin 50 prosenttia. Tämän jakosuhteen määritteli suurempi kunta. Suuremman kunnan alueella olevat kohteet ovat kuitenkin sellaisia, että ne hyödyttävät myös muita kuin uuden kunnan asukkaita ja myös kunnan b asukkaita. Myös kunnan b alueelle kohdistuvat investoinnit hyödyttävät jossain määrin molempien liittyvien kuntien asukkaita.

Aloite liitoksen toteuttamisesta tuli selvästi kunnan b taholta. Henkilö A katsoi, että suuremmalla kunnalla on suorastaan yhteiskunnallinen velvollisuus suostua kuntaliitokseen pienemmän kanssa, mikäli vain pienempi liitosta haluaa, mutta liitos ei ole erityisen tarpeellinen suuremmalle kunnalle.

Kunnassa a heräsi yhdistymisavustuksen käytöstä keskustelua sen vuoksi, että kohteet hyödyttävät väestöä laajemmalla alueella kuin pelkästään oman kunnan osalta. Osa luottamushenkilöistä olisikin halunnut, että avustuskohteet olisivat olleet ”kotikutoisempia”, eli siis vain vanhan kunnan alueella asuvia henkilöitä hyödyttäviä. Molemmissa kunnissa ne hankkeet, joihin avustusta kohdennettiin, olivat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että niitä oli suunniteltu tai vähintään pohdittu jo ennen yhdistymisprosessia, ja ne todennäköisesti olisi jouduttu toteuttamaan jossain vaiheessa. Pienemmän kunnan alueella oli yksi hanke, joka ei ollut suuremmin esillä ennen kuntaliitosprosessia. Tähän hankkeeseen kohdistettu avustus oli kuitenkin vain noin 5 prosenttia koko yhdistymisavustuksesta. Henkilön B mielestä kyseisen kohteen saaminen avustettavien hankkeiden listalle saattoi kuitenkin kääntää joidenkin päättäjien kannan kuntaliitokselle myönteiseen suuntaan. Hän myös arvioi, että mikäli suurempi kunta olisi kohdistanut avustustaan sellaisiin hankkeisiin, jotka olisivat hyödyttäneet vain tiettyjä vanhan kunnan a asukkaita, kunnassa b hankkeita ei olisi hyväksytty yhtä helposti.

Kunnassa a avustuskohteiden valinta toteutettiin kysymällä hallintokunnilta tarpeellisia kohteita. Päättäjiä ei siis pyritty ”ostamaan” kuntaliitoksen puolelle hankkeiden valinnalla sitäkään vähää kuin pienemmässä kunnassa. Henkilön A mukaan huono yleinen taloustilanne vaikutti siihen, että avustusta ei pyrittykään kohdentamaan sellaisiin kohteisiin, jotka eivät olisi olleet erityisen tarpeellisia. Hän oli kuitenkin sitä mieltä, että mikäli esille olisi noussut esimerkiksi liikuntapaikkojen tason parantaminen, niin se olisi paremmassa taloustilanteessa saanut ehkä kannatusta. Henkilön B mukaan molempien kuntien taseen ylijäämäisyys vaikutti puolestaan siihen, että avustusta ei tarvinnut käyttää talouden paikkaamiseen, kuten joissain kunnissa hänen mukaansa olisi syytä:

”Tässä tapauksessa ei ole ollut kunnan taseessa alijäämiä, velkaahan siellä on, mutta ei alijäämää. Kyllä semmoiset liitokset, joissa kunnalla on valmiiksi alijäämää, niin yhdistymisavustuksen kohdentaminenkin muuttuu semmoiseksi, ettei uusi kunta olisi valmiiksi negatiivinen.”

Pienemmän kunnassa yhdistymisavustukset ja niiden käyttö nousivat merkittävään keskusteluun ja kuntaliitosprosessin ”moottoriksi”. Viranhaltijoiden keskuudessa esiintyi vahvana asenne, jonka mukaan näin suuri raha täytyy pystyä hyödyntämään. Henkilön A mukaan liitokseen ei kohdistunut heillä niin suuria intohimoja kuin pienemmässä kunnassa, mutta heilläkin todettiin yhdistymisen tuovan paljon hyvää nimenomaan yhdistymisavustuksen muodossa. Hän myös katsoo, että mikäli

yhdistymisavustusta ei olisi ollut, yhdistymisen vastustus olisi ollut merkittävästi suurempaa isommassa kunnassa, mutta arvioi, että liitos olisi kuitenkin mennyt valtuustossa läpi.

Molemmat kunnanjohtajat arvioivat valtionosuuksien menetyksen kompensoinnin erittäin tärkeäksi yhdistymisen toteutukselle. Suuremman kunnan päätöksentekijät kokivat epäoikeudenmukaisena valtionosuuksien menetyksen, mutta kun heille selvisi, että menetys kompensoidaan viiden vuoden ajan, asiaan ei palattu. Joillekin päätöksentekijöille vain viiden vuoden kompensointi aiheutti kysymyksiä, mutta henkilö A muistutti, että kukaan ei osaa muutenkaan arvioida valtionosuusjärjestelmän kehitystä viiden vuoden päähän.

Kuntaliitosprosessissa aiheutti hämmennystä osaltaan se, että kunnille arvioitiin valtiovarainministeriöstä ensin valtionosuuksien kasvavan siitä, mitä kunnat erillään saavat. Tämä sai aikaan pienemmässä kunnassa jopa lievää ylemmydentunnetta päättäjien keskuudessa. Kun lopullinen totuus valtionosuuksien muutoksesta selvisi, asenne muuttui joissain päättäjissä selvästi. Henkilön A mukaan valtionosuusmenetysten kompensointi onkin välttämätöntä kuntaliitoksien toteuttamisen kannalta.

Liitoksen viivästyminen vuodella olisi pienentänyt yhdistymisavustusta yli miljoonalla eurolla. Tämä näkyi pieneenä kiireenä päätöksenteossa, ja erittäin merkittävästi liitospäätöstä vauhdittaneena tekijänä.

Molemmat haastateltavat arvioivat, että yhdistymisavustusjärjestelmä ei kannusta kahden pienen kunnan yhdistymiseen. Molempien haastateltavien mielestä valtion olisi syytä jatkaa yhdistymisavustuksia myös vuoden 2013 jälkeen. Henkilö B katsoo liitosten olevan jopa mahdottomia esimerkiksi ilman valtionosuusmenetysten kompensatiota:

”Kyllä mä näen, että tämä on kuntaliitoksia vauhdittanut, ja vähän olen sitä mieltä, ja olen kyllä samaa mieltä kuin kollega tuossa vieressä, että kyllä valtiovarainministeriön täytyis vähän pohtia kun nyt tämä lainsäädäntö loppuu, että missä muodossa tätä jatketaan jos halutaan jatkaa. Mä en oikein usko siihen, että kuntaliitoksia syntyy ilman tän tyyppistä porkkanaa ja jotain hyötyä. Kun katsotaan tätä meidänkin liitosta, että pelkästään hävittäisiin valtionosuuksissa, vaikka sitä kompensoidaan viisi vuotta, niin kyllä minä väitän näin, että kovia täytyy olla poliitikkojen, jotka ilman sitä porkkanarahaa lähtisi tekemään liitosta.”

Henkilö B ymmärtää sen tavoitteen, johon määräaikaaisuudella pyrittiin, mutta uskoo myös, että avustusta voitaisiin laskea nykytasoon nähden. Samaan on päätyntä edellä myös entinen alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen. Henkilö B kuitenkin katsoo, että yhdistymisavustuksen määräytymiselementeissä olisi miettimisen varaa.

Henkilö A katsoo, että epävarmuus kuntakentän päällä hämärtää liitoksiin kohdistuvaa ajattelua. Hän kritisoi myös valtion muuttuneita tapoja ohjata kuntia:

”Mä olen kasvanut itsehallinnolliseen kunnallishallintoon, ja nyt tämä on muuttumassa tämmöiseksi, että meitä johdetaan kuin DDR:ää, eli hyvin keskitetyllä mallilla viedään siihen suuntaan, ja silloin tulee vastaan se kysymys, että viedäänkö meitä pakolla johonkin järjestelyihin vai tuetaanko vapaaehtoista yhteistyön kehittymistä. Mun mielestä pitäisi valita tämä jälkimmäinen linja.”

Pienemmän kunnan kunnanjohtaja B näkemys yhdistymisavustuksista on positiivinen. Hän katsoo kuitenkin, että kuntaliitos ei välttämättä tuota kokonaisuutena mitään hyvää:

”Mä olen aina sanonut, että ei ne mitään itsetarkoituksia saa olla nämä liitoksetkaan, vaan että siitä täytyy syntyä jotain hyvää, ja siihen kuntalaisten palveluun pitää saada parannusta. Paljon on varmaan tehty kuntaliitoksia sillä tavalla, että on pantu vaan kaksi porukkaa yhteen ja siitä ei sitten ole kuitenkaan loppuun asti mietitty, että mitä tällä tavoitellaan ja mihinkä suuntaan tätä halutaan viedä. Sitten on tällainen, tässä tapauksessa on tietenkin helppo miettiä kun on kasvavasta kunnasta kysymys, ja tulevaisuudessa näyttää kasvavan entistä enemmän, niin sitä on helpompi siltä kantilta miettiä. Mutta jos pannaan kaksi taantuvaa kuntaa esimerkiksi, niin siellä ennen kaikkea pitäisi pystyä miettiä mitä sillä tavoitellaan ja mihin niitä resursseja laitetaan ja kuinka niitä porkkanarahoja kohdennetaan, että ne tulisi sen koko alueen hyödyksi.”

5.2 KAHDEN VÄESTÖMÄÄRÄLTÄÄN TASAVERTAISEN KUNNAN YHDISTYMINEN

Henkilö C toimi kunnan c johtajana sen yhdistyessä kunnan d kanssa. Hän jatkoi myös uuden kunnan johtajana. Molemmat kunnat olivat ennen liitosta asukasmäärältään varsin tasavertaisia ja uusi kunta sai yhdistymisavustusta noin viisi miljoonaa euroa. Kunta d oli saanut useana vuona ennen liitosta harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta, minkä johdosta uuden kunnan saaman yhdistymisavustuksen perusosaa korotettiin. Lisäksi kunnalle maksetaan valtionosuuksien menetyksen kompensatiota viiden vuoden ajan liitoksen voimaantulosta.

Henkilö C:n mukaan liitosta ei toteutettu yhdistymisavustuksen saamiseksi. Hän kuitenkin myöntää, että varmasti saatava taloudellinen hyöty liitoksesta näkyi kyllä päätöksen taustalla, vaikkei se näkyvään rooliin noussutkaan. Erityisesti hän nostaa esiin sen seikan, että yhdistymisavustuksen myötä liitoksesta saadaan käytännössä eurolleen selvä hyöty, eivätkä taloudelliset seikat olleet riippuvaisia siten pelkästään toimintojen tehostamisesta. C korostaa sitä, että uuden kunnan tulevaisuutta ei voida rakentaa kertaluonteisen avustuksen varaan. Hän kuitenkin arvelee, että mikäli yhdistymisavustusta ei olisi maksettu, niin yhdistymistä olisi ainakin harkittu kauemmin. Lisäksi tunnusteluja myös muiden kuntien kesken olisi todennäköisesti jatkettu kauemmin.

Kuntien välisessä yhdistymissopimuksessa ei määritelty lainkaan käyttökohteita avustukselle. Tästä C kiittää kuntien luottamushenkilöitä, joilla oli selkeänä tavoitteena hoitaa uuden kunnan asioita kokonaisvaltaisesti ilman vanhojen kuntarajojen näkymistä. C katsoo, että suuremman ja pienemmän kunnan liitoksessa avustukseen kohdistuu erilaiset paineet liitoskuntien taholta kuin heidän tapauksessaan.

”Jäi mieleen Kullaan ja Ulvilan liitossopimus, jossa oli lueteltu kaikki kadunpätkätkin jotka päällystetään, summat oli kymppitonnin tarkkuudella, ja mitä kekseliäämpiä tapoja ja ehkä mitä tuhlaavampia tapoja kun varmistettiin sille ja tälle kylälle ja asialle lisärahoitusta. Sehän kylvettiin. Tosin siinä tapauksessa, kun oli isompi ja pienempi, niin se on sama sille isommalle kunnalle mitä sille rahalle tehtiin.”

Tieto ja usko siitä, että avustusten määrät tulevaisuudessa pienenisivät, vaikutti jossain määrin liitosajankohdan valinnassa. C:n mukaan yhdistymisen ajankohta olikin taloudellisten kannustimien

kannalta napakymppi. Yhdistymisavustuksen tason porrastaminen ei kuitenkaan aiheuttanut kiirettä kuntien yhdistymistä koskevalle päätöksenteolle. Tätä hän selittää sillä, että liitosta koskeva valmistelu aloitettiin jo merkittävästi aiemmin. Hän kuitenkin mainitsee muiden kuntien joutuneen kiirehtimään liitospäätöksiä ehdottomien aikatauluvaatimusten vuoksi.

Tieto valtionosuusmenetysten kompensatiosta viiden vuoden ajan nopeutti liitospäätöksen tekemistä. C korostaa sitä, että menetysten kompensoiminen on hyvä asia, mutta ei itseisarvo.

”Meillä ehkä ajatus kulki siihen suuntaan, että tämä viisi vuotta on sellainen hyvä etsikkoaika, että sinä aikana tulee luoda uudet palvelutuotantotavat ja toivoo, että viiden vuoden jälkeen omat siivet kantaisi. Tosin sekin arvio tehtiin ihan toisenlaisessa maailmassa kuin nyt. Sanoisin, että kaikissa olosuhteissa on hyödyllistä, että tehostetaan ja parannetaan, ei ne hukkaan mene.”

Kuntaliitos syntyi hyvin paljon yhdistymisavustuksesta riippumattomista syistä, eikä esimerkiksi toisen kunnan perusosan korotuksella ollut käytännön vaikutusta liitospäätökseen. C myös muistuttaa siitä, että maailma ja kuntien rahoitus muuttuu, eikä päätöksentekoa voida rakentaa pelkästään niiden pohjalle. Hyvää liitosta ei siis toteuteta matemaattisen laskutoimituksen avulla. Hänen mukaansa kuntaliitoksen toteuttamiselle pitää olla selvä tahtotila, eikä sitä pidä runtata väkisin tai toteuttaa vain niukan yksinkertaisen enemmistön avulla. Hän myös perää kunnilta tahtoa ja kykyä nähdä oma parhaansa.

”Kyllä kuntien itsekin pitäisi pystyä tekemään päätöksiä. Kunta saa olla itsenäinen, mutta se ei saa olla itsepäinen. Ja kyllähän meillä aika surkukupaisiakin juttuja on. Tällä en tarkoita sitä, että isompi olisi parempi, vaan on monenlaisia kuntia, on pieniä hyvin hoidettuja, pieniä huonosti hoidettuja ja suuria hyvin hoidettuja ja suuria huonosti hoidettuja. Paljon on kuntia, joissa asuinluku ei missään nimessä ole yleisen tavoitteen mukainen, mutta silti niillä menee ihan ok, kuntalaiset ovat tyytyväisiä, veroprosentti on alle maan keskiarvojen ja se syntyy normaalien valtionapujen, ei siis ylimääräisten, avulla, niin eikö sellaisella kunnalla ole aika pitkälle elämisen oikeus. Tosin sopiihan sitäkin odottaa, että kunnat osaavat huomioda sitä kokonaisuuttakin, että sellainen jääräpäinen, vaikkapa Muuramen kunta, joka jäi nauttimaan kaikesta hyvästä joka säteili ulkopuolelta ja tulee ehkä hyvinkin epätarkoituksenmukainen palvelurakenne, niin käy esimerkistä miten ei pitäisi toimia tai mihin pitäisi päätyä.”

5.3 MONIKUNTALIITOS

Henkilö E toimii kaupungin johtajana. Kaupunkiin liitettiin useita pienempiä kuntia, ja kaupungille maksetaan liitoksen johdosta yhdistymisavustusta yli 10 miljoonaa euroa. Lisäksi kaupungille maksetaan viiden vuoden ajan valtionosuuksien menetyksen kompensatiota siten, että yhteissumma on samaa suuruusluokkaa yhdistymisavustuksen kanssa.

Kunnat olivat tehneet jo aiemmin paljon yhteistyötä, ja yhdistyminen oli sinänsä luonteva jatkumo tälle yhteistyölle ja tärkein taustatekijä. Lisäksi valtion käynnistämä Paras-hanke ja sen velvoitteet motivoivat yhdistymisen toteuttamiseen. E arvioi, että yhdistymisavustus oli tärkeysjärjestyksessä kolmas yhdistymiseen vaikuttanut tekijä.

Liitoksen johdosta maksettavat yhdistymisavustukset kohdistettiin osin kuntaliitoksen aiheuttamien henkilöstö- ja tietohallintokustannusten kattamiseen. Selkeästi merkittävin osa avustuksesta kohdennettiin kuitenkin kaupunkiin liittyneiden kuntien alueilla toteutettaviin investointeihin. Hankkeet olivat sellaisia, joiden tarve oli jo aiemmin tunnistettu, ja niistä tehtiin osa yhdistymissopimusprosessia. Tämä helpotti pienempien kuntien päätöksentekoa. Mitään uutta ei siis lähdetty tekemään, vaan turvattiin jo olemassa olevan toiminnan jatkuminen.

E uskoo, että avustuksesta huolimatta kuntaliitos olisi toteutunut. Hän kuitenkin arvioi, että prosessi olisi ollut hankalampi, ja uuden kunnan investointilistausten sovittaminen olisi tuottanut enemmän hankaluuksia.

Vaikka kaupunginjohtaja ei näekään yhdistymisavustuksen olleen merkittävin liitokseen johtava tekijä, niin siitä huolimatta hän sanoo neuvotteluissa näkyneen kotiinpäinvetoa.

”Ainahan on. Ja pitkäänkin olla. Sehän on se vaihe, jossa jokainen tekee oman edunvalvontatyönsä. Me tehtiin ne periaateratkaisut e:n kaupungin osalta, että ne kunnat, jotka lähtee siihen, niin pyritään jakamaan reuna-alueille ne (avustukset).”

E:n mukaan avustus mahdollisti sen, että peruspalveluiden toimivuus voidaan turvata ympäryskunnissa ja kaikista pahimmat pelot liitoksen vaikutuksista lievenivät. Ympäryskuntien välillä oli neuvotteluissa kuitenkin kädenvääntöä. Kunnat tekivät kuntaliitosneuvottelukunnalle

esitykset yhdistymisavustuksen kohteista, ja neuvottelukunta valmisteli näistä uuden kunnan kannalta järkevän kokonaisuuden.

”Pienten kuntien välillä oli kismaa, mutta rahaa pyrittiin jakamaan tasapuolisesti, että kaikki saivat omia hankkeitaan läpi. Kyllä se varmaan loppusilauksessa oli tärkeää, että pystyttiin tekemään sellainen lista missä niille hankkeille löytyi paikka ja uuden kunnan sitoutuminen näille hankkeille hoidetaan.”

E pitää erityisen hankalana valtionosuusjärjestelmän suhdetta kuntaliitoksiin. Valtionosuusmenetysten kompensatiolla oli hänen mukaan iso merkitys liitoksen toteutumiseen. Viiden vuoden määräaikaisuus tarkoittaa kuitenkin sitä, että kaupunki joutuu sopeutumaan tulorahoituksen muutokseen. E peräänkuuluttaakin koko valtionosuusjärjestelmän muuttamista.

”Tässä on tietysti se, että valtionosuusjärjestelmä on hankala, että se ei suosi näitä (liitoksia). Sitten oli tärkeää, että me saatiin ne. Kyllä se oli tulopohjan kannalta aika olennainen asia, että tämä kompensatio saatiin, joskin se poistuu nyt, että joudutaan tekemään muita toimenpiteitä jälkikäteen.”

Kaupunginjohtajan mielestä yhdistymisavustusjärjestelmällä on ollut suuri merkitys kuntarakenteen kehittämiseksi. Hän kuitenkin korostaa, että kuntien pitäisi pystyä tekemään järkevät toimenpiteet ilman erillistä kannustinta ja jatkaa kritiikkiään nykyisen valtionosuusjärjestelmän toimivuutta kohtaan.

”Kyllä kuntien pitäisi itsekkin ymmärtää, että ei rahalla tarvitsisi ostaa järkevää toimintaa, vaan kyllä jokaisen kunnan ihan pitäisi lähteä siitä automaattisesti tekemään asioita paremmin ja tehokkaammin ja järkevämmiin. ... (K)untarakenteen kehittäminen Suomessa on ollut aika hankalaa, niin varmaan oli hyvä, että sitä lähdettiin vauhdittamaan tällä tavalla. Mä uskon, että tällä rahalla tai yhdistymisavustuksen nostamisella oli varmaan keskeinen merkitys monessa suhteessa tässä julkisessa keskustelussa, että saatiin näitä liikkeelle. Jos ajatellaan pitkällä juoksulla, niin varmaan valtionosuusjärjestelmän pitäisi olla sillä tavalla neutraali, että jos tehdään järkeviä ratkaisuja, niin ei sen pitäisi valtionosuuksia ratkaista, vaan niin päin, että ne jotka ei tee järkeviä niin niiltä vähenisi. Mutta se on toinen pointti, että tän tyyppinen logiikka pitäisi olla siinä.”

5.4 JOHTOPÄÄTÖKSET HAASTATTELUIJEN POHJALTA

Haastattelujen pohjalta voidaan todeta, että yhdistymisavustuksella on ollut selkeästi erilainen rooli erityyppisissä kuntaliitoksissa. Tutkituista liitoksista kaksi olisi saattanut syntyä ilman yhdistymisavustustakin jossain vaiheessa. Sen sijaan ensimmäisenä tarkasteltua pienen ja suuren kunnan välinen liitos olisi todennäköisesti jäänyt toteutumatta ilman avustusta.

Yhdistymisavustus on näkynyt selvästi liitosta vauhdittaneena ja tukeneena tekijänä. Joissain tapauksissa liitoksen toteutuminen olisi saattanut venyä seuraaville vuosille, mikäli yhdistymisavustus ei olisi pienentynyt liitoksen toteuttamisajankohdan myöhentyessä.

Yhdistymisavustuksen käyttäminen on noussut eri tavoin keskusteluihin liitosprosessin yhteydessä. Selvästi erottui kahden väestömäärältään yhtä suuren kunnan liitos, jossa avustuksella ja sen kohdentamisella oli liitosprosessissa erittäin pieni rooli. Monikuntaliitoksessa avustuksen avulla luotiin pienempien kuntien alueelle erityistä tulevaisuudenuskoa, kuten myös jossain määrin pienen ja suuren kunnan liitoksessa pienemmän kunnan alueelle.

Avustuksen kohdentamisessa eri kuntien alueille on näkyvissä selviä eroja. Pienen ja suuren kunnan liitoksessa suurempi kunta saneli jakosuhteen, jonka mukaisesti avustuksesta kohdennettiin 50 prosenttia kummankin liittyneen kunnan alueelle. Monikuntaliitoksessa keskuskaupungin alueelle ei kohdennettu avustusta käytännössä lainkaan, mutta yhdistymisestä johtuvia kustannuksia katettiin avustuksella.

Kaikissa haastatteluissa valtionosuuksien vähenemisen kompensatio on saanut merkittävästi huomiota. Sillä voidaan katsoa olleen kaikissa liitoksissa erittäin suuri merkitys, ja ilman sitä liitokset tuskin olisivat toteutuneet.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 YHDISTYMISAVUSTUKSEN OHJAUSVAIKUTUKSET

Yhdistymisavustusten kehitys 1970-luvulta tähän päivään on ollut hyvin johdonmukainen. Kun alkuun kyseessä oli puhtaasti liitosten esteiden minimointi, niin aikaa myöten kehitys on johtanut sellaisiin järjestelmiin, joissa yhdistyvät kunnat ovat hyötäneet taloudellisesti jo pelkästä liitoksen toteuttamisesta.

Yhdistymisavustukset määräytyvät pääosin kuntien asukasmäärän mukaan. Optimaalista kuntakokoa pohtivan teoriaosuuden pohjalta on hankala löytää tälle tavalle välttämättä järkevää teoriapohjaa. 20 000 asukkaan raja osuu sinänsä yhteen Paras-lain perusterveydenhuoltoa koskevan väestöpohjavaatimuksen kanssa. Yhdistymisavustusjärjestelmä ei kuitenkaan nykyisellään ohjaa tekemään esimerkiksi sellaisia liitoksia, joissa tuottavuus tai palvelutuotannon vaikuttavuus parantuu, vaan ainoa tavoite on saada kuntia yhteen. Toisaalta avustusjärjestelmä on yksinkertainen ja kunnille varma tulonlähde liitostilanteessa. Tätä periaatetta ei kannata romuttaa.

Kunnille maksetaan yhdistymisavustukset liitosehdoista huolimatta. Avustusta saattaa siis päätyä sellaisiin liitoksiin, jotka eivät todellakaan tue Paras-hankkeen tavoitetta vähentää kuntien menokehityksen kasvua. Tämä on toisaalta linjassa Suomessa käytössä olevien valtionosuusperusteiden kanssa, jotka pohjautuvat pääosin kunnan rajoittamattomalle vapaudelle käyttää saamansa valtionosuudet haluamallaan tavalla.

Yhdistymisavustusten merkittävin ero valtionosuuksiin on kuitenkin siinä, että valtionosuuksilla halutaan tukea kuntien mahdollisuutta suorittaa niiden lakisääteiset tehtävät. Jos kunnilla ei olisi lainkaan lakisääteisiä tehtäviä, niin myös tarpeet laskennallisten valtionosuuksien maksamiselle olisivat heikommat. Yhdistymisavustuksella ei ole tätä kytkeä kuntien tehtäväkenttään, mutta ei myöskään valtion ohjausvaikutusta.

Sekä yhdistymissopimusten että teemahaastattelujen perusteella voidaan todeta, että vuoden 2008 jälkeen toteutetuissa liitoksissa avustusta ei ole suuremmissa määrin käytetty ainakaan selkeästi kunnallistalouden ja peruspalveluiden kannalta epätarkoituksenmukaisiin hankkeisiin. Tältä osin tilanne vaikuttaa paremmalta kuin vuonna 2006 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen havaintojen perusteella. Ei voida kuitenkaan olettaa, että mahdollinen muutos parempaan suuntaan johtuisi yhdistymisavustusjärjestelmän muutoksesta. Kunnallistalouden kehitys on lisäksi ollut sen suuntaista, että kuntien mahdollisuudet ja kiinnostus toteuttaa esimerkiksi peruspalveluiden ulkopuolisia hankkeita ovat heikentyneet.

Kunnilla on Suomessa itsehallinto, joten ne voivat sopia pätevästi yhdistymisen ehdoista. Kuten edellä on todettu, niin valtiolla ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta estää yhdistymisavustuksen maksamista toteutetusta kuntaliitoksesta.

6.2 NYKYISEN YHDISTYMISAVUSTUSJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS

Valtioneuvosto antoi vuoden 2009 syysistuntokaudella selonteon kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (VNS 9/2009 vp.), jota eduskunta oli aikanaan Paras-lainsäädäntöä hyväksyessään edellyttänyt.

Selonteon sivulla 19 on lueteltu yhdistymishalukkuuteen vaikuttaneita ja vaikuttavia tekijöitä. Tässä kohdassa ei kuitenkaan yllättäen ole otettu esiin yhdistymisavustuksia lainkaan. Yhdeksi syyksi liitoksiin on nostettu kunnan taloudellinen tilanne, mutta tämäkään ei suoraan liity yhdistymisavustukseen, sillä niitä maksetaan käytännössä yhtä paljon, oli kunnan taloudellinen tilanne millainen tahansa.

Selonteossa kuitenkin sanotaan, että yhdistymisavustusten rakenteen ja mitoituksen muutokset ovat edistäneet kuntarakenteen kehittymistä merkittävästi. Selonteon mukaan yhdistymisavustusten kohdentaminen on ollut tarkemmin punnittua ja yhdistymissopimuksissa on siirrytty alueellisista investoinneista yhä vahvemmin uuden kunnan toiminnan suunnitteluun. Tähän on ollut osasyynä

myös se, että monikuntaliitokset ovat yleistyneet, eikä niissä ole ollut samanlaisia mahdollisuuksia avustusten jakamiseen vanhojen kuntarajojen mukaisesti.

Myös investointi- ja kehittämishankkeiden tuen poistamisella katsottiin olleen yhteys siihen, että kuntien tekemät investoinnit ovat johtaneet parempaan tarveharkintaan. Selonteon mukaan avustusten käyttö investointeihin onkin vähentynyt. Yleisesti ottaen selonteossa katsotaan, että yhdistymisten suunnittelussa on keskitytty paremmin uuden kunnan rakentamiseen, mikä on tervehdyttänyt yhdistymisavustusten kohdentamista.

Vuonna 2006 yhdistymisavustusjärjestelmän muuttamista perusteltiin kuudella eri kriteerillä. Yksi niistä oli avustuksen määrän pienentäminen kuntaliitosta kohden. Voidaan katsoa, että tässä on onnistuttu. Vuonna 2007 yhdistymisavustuksia maksettiin liitosta kohden lähes 8,5 miljoonaa euroa ja vuonna 2005 hieman yli 5,5 miljoonaa euroa. Vuosina 2008, 2010 ja 2011 vastaava keskiarvo oli alle neljä miljoonaa euroa, siis ei puoltakaan vuoden 2007 tasosta. Vuoden 2009 lukuisat monikuntaliitokset nostivat keskiarvon lähes seitsemään miljoonaan euroon. Tämäkin alittaa Paraslakia edeltäneen tason. Hallituksen esityksessä mainittu tavoite voidaan katsoa saavutetuksi, varsinkin kun avustuksen määrä suhteessa vähentyvien kuntien määrään on pienentynyt merkittävästi.

Valtiolle yhdistymisavustukset ovat siis maksaneet vuosina 2008–2011 yhteensä 200 miljoonaa euroa, eli kuntatalouteen on kokonaisuutena siirretty vuosittain yhdistymisavustuksina keskimäärin 50 miljoonaa euroa. Kuntaliitosten taloudellisia vaikutuksia tutkivien on syytä arvioida kuntaliitosten taloudellisia hyötyjä myös maksettuja yhdistymisavustuksia vasten. Kuntien kokonaismenoihin nähden maksetut avustukset ovat toki pieni summa.

Kuntajakolain mukaisesti nelivuotiskausina 2008–2011 ja 2012–2015 mahdolliset 200 miljoonaa euroa ylittävät yhdistymisavustukset koituvat muiden kuntien maksettavaksi pienentyvien valtionosuuksien johdosta. Kuten edellä todettiin, Helsingin kaupunki maksaa suurimpana kuntana vuosien 2008–2011 yhdistymisavustuksia lähes viisi miljoonaa euroa vuonna 2011 valtionosuuksien pienentymisen johdosta. Valtio on tällä tapaa välttynyt osittain "yhdistymisavustusriskiltä", johon viitattiin Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa. (Kuntien yhdistymisavustukset 2006, 8). Yhdistymisavustukset ovat kuitenkin edelleen taloudellisesti selvästi kannustavampia kuin ennen 1990-lukua.

Yhdistymisavustuksen määräytymisen kriteerit kannustavat yhdistymään erityisesti siten, että uusi kunta on yli 20 000 asukkaan kunta, yhdistymisessä on mukana enemmän kuin kaksi kuntaa ja suurimman kunnan lisäksi liitoksessa on mukana yli 10 000 asukasta. Myös yhdistymisavustuksen ajankohta on kannustanut toteuttamaan liitoksen mahdollisimman aikaisin.

Yhdistymisavustusjärjestelmän muutoksen myötä se ei kannusta enää yhtä selvästi kahden pienen kunnan yhdistymiseen. Porrastukset eivät kuitenkaan ole kovin jyrkkiä. Esimerkiksi kaksi tuhannen asukkaan kuntaa saa yhdistyessään avustusta puolet siitä mitä kaksi 10 000 asukkaan kuntaa yhdistyessään.

Avustusjärjestelmää voitaneen pitää pääpiirteissään toimivana. Monikuntaliitoksia on syntynyt kiitettävä määrä. Lähinnä lienee syytä miettiä sitä, onko 700 000 euron marginaaliavustus yhdistyvää kuntaa kohden riittävä, vai tulisiko yhdistymisessä mukana olevien kuntien määrän lisääntyessä avustuksen kasvaa jopa progressiivisesti. Lisäksi kuntien määrään pohjautuva lisäosa ei ota huomioon lainkaan kuntien kokoa: 1000 asukkaan kunnan ottaminen monikuntaliitokseen mukaan lisää avustusta saman verran kuin 20 000 asukkaan kunnan liittäminen. Nykyinen järjestelmä ei siis kannusta niin selkeästi vaikkapa sellaisten kaupunkiseutujen monikuntaliitoksiin, joissa kunnat ovat asukasmäärältään suurempia kuin vaikkapa jo toteutetuissa liitoksissa.

Uuden yhdistymisavustusjärjestelmän eräs tavoite oli kannustaa asukasluvulta suuriin kuntaliitoksiin. Vaikka nykyinen järjestelmä kannustaakin selkeästi suurempien kuntien liitoksiin kuin aiemmat järjestelmät, niin siitä huolimatta kaupunkiseutujen lisäksi kannustinvaikutus on heikko ylipäätään suurten kaupunkien kohdalta. Tätä tukee myös eräs teemahaastatteluista, jossa kaupunginjohtajan mukaan liitoksen keskuskaupungilla ei ollut tarvetta käyttää yhdistymisavustusta alueensa hankkeisiin. Kaupunkien ja suurten kuntien yhdistymisiin järjestelmä ei siis nykyisellään kannusta. Toisaalta voidaan arvioida sitä, että onko mahdollisuuksia edes tarjota niin suuria avustuksia, jotka johtaisivat suurempien ympäröivien kuntien yhdistymismotivaation parantumiseen.

Yhdistymisavustusjärjestelmän yhtenä perusteluna oli lisätä kuntien liitoshalukkuutta välittömästi Paras-lain voimaantuloa seuraavina vuosina. Nykyjärjestelmässä yhdistymisavustus on porrastettu siten, että vuosina 2008–2009 toteutetuille liitoksille maksettiin avustusta 1,8 kertaa niin paljon kuin vuosina 2012–2013 toteutettaville liitoksille.

Kuntaliitoksissa oli mukana vuosina 2008–2009 kaikkiaan 101 kuntaa. Vuosina 2010–2011 liitoksissa oli mukana yhteensä 22 eri kuntaa. Määrä siis vähentyi viidesosaan avustuksen määrän pienennettyä. Yhdistymisavustuksen pienenemisen vaikutusta tähän on vaikea arvioida, mutta sillä luultavasti on ollut vaikutusta ainakin monikuntaliitoksien keskittymiseen vuodelle 2009.

Haastatteluissa ei noussut esiin juurikaan kritiikkiä toteutumisajankohdan mukaan porrastetulle yhdistymisavustukselle. Haastateltavien mukaan se sai kuitenkin aikaan vauhtia kuntaliitosprosessille. Ongelmaa tuntui aiheuttavan lähinnä päätöksenteon tiukat takarajat, jotka saattavat vaikuttaa joissain tapauksissa siihen, että yhdistymispäätöksiä tehdään liian nopeasti, eikä uuden kunnan kannalta merkittäviä asioita ole välttämättä kyetty suunnittelemaan tai niistä ei pystytä sopimaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Yhdistymisavustuksella on siten merkittävä ohjausvaikutus myös siihen, että liitos toteutetaan avustuksen vuoksi aiemmin kuin välttämättä on uuden kunnan kannalta hyvä.

Julkisessa keskustelussa ei ole juuri näkynyt valtionosuuksien vähenemisen kompensaation merkitys kuntaliitoksien toteutumiselle. Näin siitä huolimatta, että kompensaatiot ovat olleet määrältään yli puolet suhteessa vuosina 2008–2011 toteutetuille kuntaliitoksille maksettuihin yhdistymisavustuksiin. Kahdeksassa liitoksessa kompensaatiota maksetaan viiden vuoden aikana enemmän kuin kunta saa yhteensä yhdistymisavustusta ja lähes 75 prosentille kuntaliitoksista on maksettu kompensaatiota.

Valtionosuusjärjestelmästä johtuva kompensaatiotarve on siis ilmeinen. Kompensaation pituus, viisi vuotta, oli noussut keskusteluihin yhdessä teemahaastattelukunnassa. Kompensaation voidaankin katsoa vaikuttaneen joissain liitoksissa avustusta merkittävämmiin liitoksen syntymiseen.

6.3 EHDOTUKSIA YHDISTYMISAVUSTUSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISEKSI

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä yhdistymisavustukset määriteltiin loppumaan vuoden 2013 jälkeen. Tästä lähtee myös nykyinen kuntajakolaki. Paras-selonteossa linjataan, että yhdistymisavustusten tai muiden tukimuotojen tarvetta tarkastellaan puitelain voimassaoloajan päättymisen yhteydessä.

Valtiovarainministeriön virkamiestyönä valmistelemassa Kuntapolitiikan linja –raportissa ehdotetaan avustusten maksamisen jatkamista Paras-puitelain päättymisen jälkeenkin, mutta avustusten taso ja määräytymisperusteet sidottaisiin tuottavuutta edistäviin rakenteellisiin uudistuksiin. Myöntämisperusteet pidettäisiin edelleen pääosin laskennallisina. Työryhmä esitti myös valtionosuuksien vähenemisen kompensatioaikaa lyhennettäväksi viidestä vuodesta kolmeen vuoteen. (Kuntapolitiikan linja 2010, 21).

Avustuksen sitominen tuottavuutta edistäviin rakenteellisiin uudistuksiin on hieno tavoite. Sen toteuttaminen voi kuitenkin olla erityisen hankalaa mittausteknisistä syistä. Mikäli avustusta maksettaisiin vasta yhdistymisen jälkeen toteutuneen tuottavuuskehityksen perusteella, niin avustuksella nyt oleva ”varman tulon” vaikutus katoaisi.

Ehdotettuun valtionosuuksien vähenemisen kompensoinnin lyhentämiseen on suhtauduttava erittäin varauksellisesti. Kompensatio on useissa kunnissa ollut erittäin merkittävä yhdistymisen esteiden poistaja. Vaikka vain harvoissa tapauksissa kuntien saama valtionosuus on kasvanut kuntaliitoksen myötä, niin olisi myös syytä miettiä tämän tasoittamista ja luoda valtionosuuksien kompensoinnista puhtaasti liitosta neutralisoiva tekijä. Tällainen laki oli aiemmin voimassa vuosituhaten vaihteessa. Valtionosuuksien lisääntymisen kompensoinnilla voidaan välttää tilanteet, joissa kunnat päättävät yhdistyä ainoastaan valtionosuuksien kasvamisen vuoksi tai joissa kasvaminen aiheuttaa epätarkoituksenmukaisia tilanteita esimerkiksi liitosneuvotteluissa. Tutkimuksen aikana esiin noussut valtionosuusjärjestelmän uudistaminen olisi yksi keino poistaa tarve kompensoinnille. Valtionosuusjärjestelmää tulisikin yleisesti kehittää kuntarajoista riippumattomaan suuntaan.

Yhdistymisavustuksen porrastaminen liitoksen toteutumisajankohdan mukaan on kannustanut kuntia tekemään liitoksia paljon heti lain tultua voimaan. Mikäli jatkossa halutaan harkita vastaavaa kannustinta, niin on syytä kiinnittää huomiota kuntaliitospäätöksen tiukkoihin aikarajoihin ja niiden vaikutuksiin kuntaliitospäätöksissä. Yksi vaihtoehto olisi sitoa yhdistymisavustuksen määrä yhdistymisprosessin aloittamiseen, ja antaa lailla raami yhdistymisen toteuttamiseen. Esimerkiksi vuosien 2014–2015 aikana yhdistymisprosessin aloittaville kunnille maksettaisiin yhtä suuri avustus liitoksen toteutumisajankohdasta riippumatta, kunhan liitos tapahtuisi viimeistään esimerkiksi vuoden 2019 alussa. Tällöin kunnille ei tule avustuksen suuruudesta johtuvaa tarvetta kiirehtiä yhdistymisprosessia ja tehdä kiireestä johtuvia epätarkoituksenmukaisia yhdistymissopimuksia.

Muutos saattaisi myös kannustaa kuntia entistä useammin yhdistymisharkintaan kuntien aloittaessa liitosselvityksen varmistukseksi mahdollisimman suuret yhdistymisavustukset.

Yhdistymisavustuksen määräytymisessä tulisi entistä selvemmin ottaa huomioon myös muita kuin väestömäärästä ja kuntien lukumäärästä johtuvat tekijät. Kuten teoriaosuudessa on todettu, optimaalisen kuntakoon määrittäminen on hyvin hankalaa, eikä väestömäärältään suuriin kuntiin pyrkiminen välttämättä ole kuntien kustannusten kannalta järkevää. Mahdollisten uusien määräytymisperusteiden tulee kuitenkin olla selvästi linjassa valtion mahdollisesti asettaman kuntarakennetavoitteen kanssa.

Kuntaliitoksen vastaista ajattelua voi syntyä tilanteissa, joissa toinen kunta on selvästi toista kuntaa huonommassa taloudellisessa tilanteessa. Kun perusosan korotus harkinnanvaraista valtionosuutta saaneille kunnille koski ainoastaan niitä liitoksia, jotka toteutettiin vuosina 2008–2009, lienee syytä harkita vastaavan kannustimen uudelleen käyttöönottamista. Yksi peruste perusosan korottamiselle voisi olla esimerkiksi se, että kunta on jossain vaiheessa kuulunut niin sanotun kriisikuntamenettelyn piiriin, josta säädetään Paras-lain 9 §:ssä.

On myös syytä arvioida sitä, onko valtiolla järkeä kannustaa myös sellaisia liitoksia, joilla ei välttämättä saavuteta kunta- ja palvelurakenteen kannalta hyviä ratkaisuja, tai jotka päättyisivät kuntaliitokseen myös ilman yhdistymisavustusta. Voidaan katsoa, että on valtion resurssien hukkaamista maksaa muutama miljoona euroa avustusta esimerkiksi Helsingin ja Vantaan kaupunkien liitokselle, kun tietää, että avustuksella ei ole tosiasiallista merkitystä liittyville kunnille kuntakoon ylittäessä selvästi 20 000 asukkaan rajan.

Myös sellaisten liitosten rahoittamista, joissa avustusta käytetään kunnan peruspalveluiden ja kokonaistaloudellisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisiin kohteisiin, tulisi kyetä arvioimaan kriittisemmin. Yksi keino olisi arvioida kuntien tekemä yhdistymissopimus etukäteen valtiovarainministeriössä, ja ministeriöllä olisi tämän arvioinnin perusteella oikeus leikata kunnille maksettavaa yhdistymisavustusta, mikäli sopimuksessa on sovittu sellaisista toimista, jotka vaikuttavat kunnan tuottavuuteen ja tuloksellisuuteen haitallisesti.

LÄHTEET

KIRJALLISET LÄHTEET

- Bailey, S. J. 1999. *Local Government Economics: Principles and Practice*. Basingstoke. Macmillan.
- Bish, R. 2001. *Local Government Amalgamations: Discredited Nineteen-Century Ideas Alive in the Twenty-First*. C.D. Howe Institute.
- Bodkin, R. G. & Conklin D. W. 1971. Scale and Other Determinants of Municipal Government Expenditures in Ontario: A Quantitative Analysis. *International Economic Review* 71, 3. s. 465-481.
- Boyne, G. A. 1992. Local Government Structure and Performance: Lessons from America? *Public Administration* 70, 3. s. 333-357.
- Byrnes, J. & Dollery, B. 2002. Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. *Teoksessa Urban Policy and Research, Vol. 20, No. 4, s. 391-414*.
- Capello, R. & Camagni, R. 2000. Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns. *Urban Studies* 37:9, s. 1479–1496.
- Helin, H. 2010. Kuntien optimaalinen väestöpohja vaihtelee toiminnoittain. *Tieto & trendit* 1/2010, s. 30-32.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 1988. *Teemahaastattelu*. Helsinki. Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 1997. *Tutki ja kirjoita*. Tampere. Kirjayhtymä.
- Holzer, M., Fry, J., Charbonneau, E., van Ryzin, G., Wang, T. & Burnash, E. 2009. *Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency*. Newark. Rutgers University, School of Public Affairs and Administration.
- King, D. 1984. *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*. George Allen & Unwin.
- Kuntapolitiikan linja. 2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 43/2010.
- Kuntien rahoitusjärjestelmän arviointi - Työryhmäraportti. 2006. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 52/2006.

- Kuntien yhdistymisavustukset. 2006. Tarkastuskertomus 123/2006. Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Kuntien yhdistymisen opas. 2008. Toim. Elina Laamanen. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.
- LeGrand, J. 1975. Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities. *Economic Journal* 85, 531-547.
- Lehto, M. 2005. Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. Kunnallisan kehittämissäätö.
- Lehtonen, S., Lyytikäinen, T. & Moisio, A. 2008. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: Vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. VATT-tutkimuksia 141. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Lotz, J. 2006. Municipal Amalgamation and Economies of Scale. Draft Paper for OECD Workshop on Efficiency of Sub-central Public Spending. May 19, 2006.
- Luoma, K. & Moisio, A. 2005: Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. VATT-muistioita 69. Helsinki. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Moisio, A. 2006. Kuntakoko ei ratkaise tehokkuutta. *Teoksessa Paras tuoreeltaan tutkittuna, toim. Helinä Hirvikorpi, s. 131-144. Kunnallisan kehittämissäätö.*
- Moisio, A. & Uusitalo, R. 2003. Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Kuntaosaston julkaisu 4/2003. Sisäasiainministeriö.
- Musgrave, R. & Musgrave, P. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. New York. McGraw-Hill.
- Mäkinen, P. 1992. Kuntarakenneselvitys. Helsinki. Kunnallisan kehittämissäätö.
- Oates, W.E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York. Harcourt Brace Jovanovich.
- Oulasvirta, L. 1992. Kuntakoko ja kuntien lukumäärä taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta. *Teoksessa Mäkinen, P. 1992. Kuntarakenneselvitys. Helsinki. Kunnallisan kehittämissäätö.*
- Parviainen, S. 1996. Optimaalinen työnjako fiskaalisessa federalismissa. VATT-keskustelualoitteita 123. Helsinki. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Percy, A. 2003. Why Smaller Councils Make Sense. *Australian Journal of Public Administration*. 62, 3. s. 74-81.
- Pienkuntakomitean mietintö. 1965. Komiteamietintö 1965: A1. Helsinki.
- Pihlajaniemi, T. 2001. Kuntajakolaki selityksineen. Helsinki. Edita.
- Pystynen, E. 1965. Kunnan suuruus kunnallishallinnossa. Tampere. Tampereen yliopisto.

- Pöyhönen, A. & Koski, H. 2006. Vahvat kunnat ovat hallinnon perusta. *Teoksessa Paras tuoreeltaan tutkittuna, toim. Helinä Hirvikorpi, s. 11–30. Kunnallisalan kehittämissäätö.*
- Revelli, F. & Tovmo, P. 2007. Revealed Yardstick Competition. Local Government Efficiency Patterns in Norway. *Journal of Urban Economics.* 62, 1. s. 121-134.
- Rubinfeld, D. 1987. The Economics of the Local Public Sector. *Teoksessa Handbook of Public Economics, toim. Auerbach & Feldstein. Elsevier Science publishers B.V.*
- Saarimaa, T. & Tukiainen, J. 2010. Coalition Formation and Political Decision Making: Evidence from Finnish Municipal Mergers. VATT Working papers. 19.
- Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy.* Vol. 64, No. 5 (Oct., 1956), p. 416-424.
- Tuomala, M. 2009. Julkistalous. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Töttö, P. 2004. Syvällistä ja pinnallista. Tampere. Vastapaino.
- Vakkuri J., Kallio, O., Tammi, J., Meklin, P. & Helin, H. 2010. Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa. Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto.
- Worthington, A. 1999. Performance Indicators and Efficiency Measurement in Public Libraries. *Australian Economic Review* 32, 1. s. 31-42.

VIRALLISET LÄHTEET

- Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. 1985.
- HE 72/1972 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista.
- HE 73/1978 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien yhdistymisavustuksista.
- HE 222/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lainsäädännöksi kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamisesta vuosina 1992-1993.
- HE 185/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien yhdistymisavustuksista ja laiksi kuntien valtiosuuslain 35 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 135/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 129/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntajakolain muuttamisesta.
- HE 264/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntajakolain muuttamisesta.
- HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 125/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi.

Kuntajakolaki, 1196/1997. Muutokset 1447/2001, 167/2005, 170/2007, 1001/2007.

Kuntajakolaki, 1698/2009.

Kuntien yhdistymissopimukset 2006–2011. Sisäasiain- ja valtiovarainministeriön arkistot.

Laki kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamisesta vuosina 1992–1993, 1266/1990.

Laki kuntien yhdistymisavustuksista, 560/1978. Muutokset 884/1981, 294/1984, 650/1985, 560/1988, 1267/1990.

Laki kuntien yhdistymisavustuksista 89/1994. Muutos 1149/1996.

Laki kuntien yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista, 572/1972. Muutos 911/1974.

Peruspalveluohjelma vuosille 2011-2014.

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta, VNS 9/2009 vp.

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehityksestä vuosille 2011-2014, VNS 2/2010 vp.

Valtion kirjantalonlautakunnan kuntajaoston lausunto 66/2004 kuntien yhdistymisavustusten kirjaamisesta.

Valtiovarainministeriön päätökset kunnille maksettavista yhdistymisavustuksista 2008–2010.

VERKKOLÄHTEET

Kuntaliiton www-sivut, lukupäivä 25.1.2011.

VM/Kuntaosasto 1.6.2010, Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset vuonna 2011, ennakkotieto. Kuntaliiton internet-sivut.

Valtiovarainministeriön www-sivut. Lukupäivä 15.7.2010.

HAASTATTELUT

Kansanedustaja Hannes Mannisen haastattelu 14.10.2010.

Neljän eri kunnanjohtajan haastattelut 5.11. (2 kpl), 20.11. ja 29.11.2010.