

Neuvotteleva virkamies
Anu Hernesmaa

26.5.2016

VIMPELIN KUNNAN JA ALAJÄRVEN KAUPUNGIN YHDISTYMISTÄ KOSKEVA ESITYS

Kuntien yhdistymisen vireillepanosta ja valmistelusta, kuntajaon muuttamisen edellytyksistä sekä kuntajaon muuttamisesta päättämisestä säädetään kuntarakennelaissa (1698/2009).

Vimpelin kunnan ja Alajärven kaupungin yhdistymistä koskeva esitys perustuu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan Vimpelin kunnan talouden arviointimenettelyyn sekä sitä seuranneeseen erityiseen kuntajakoselvitykseen. Sen vuoksi alla on kuvattu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevaa arviointimenettelyä sekä erityistä kuntajakoselvitystä.

Kuntien yhdistymisen vireillepano ja valmistelu

Arviointimenettely

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:n mukaan¹ kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Velvoite syntyy, jos rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikommat ja ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella (205/2011) säädetyt raja-arvot.

Vimpelin kunta täytti vuosien 2012 ja 2013 tilinpäätösten perusteella asetetut raja-arvot. Vimpelillä raja-arvot ylittyivät taseen kertyneen alijäämän osalta. Lisäksi kunnalla täyttyivät kuudesta muusta raja-arvosta seuraavat: vuosikate ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta, taseen kertynyt alijäämä, tuloveroprosentti, omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus.

Valtiovarainministeriö asetti 15.8.2014 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaisen Vimpelin kuntaa koskevan arviointiryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä laissa tarkoitettu selvitys kunnan mahdollisuuksista turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut. Arviointiryhmän määräaika oli 31.12.2014 asti. Määräaikaa jatkettiin 31.1.2015 asti.

Arviointiryhmä katsoi 30.1.2015 raportissaan, että kunnan talouskehitys ja näkymät ovat siinä määrin heikot, että kuntalaisten palvelujen turvaaminen on vaarantumassa. Toteutetuista ja suunnitelluista tervehdyttämistoimista huolimatta Vimpelin taloudessa ei näyttänyt tapahtuvan todellista ja oleellista kohenemistä ja mahdolliset uudet, ennakoimattomat menoerät heikentäisivät tilannetta entisestään.

Arviointiryhmä katsoi raportissaan, että Vimpelin kunnalla ei ole uskottavia, riittävästi taloudellisiin ja toiminnallisiin tosiasioihin perustuvia edellytyksiä palvelujen järjestämiseen ja turvaamiseen kuntalaisille itsenäisenä kuntana tulevaisuudessa. Arviointiryhmä ehdotti Vim-

¹ Arviointimenettelyt vuosina 2015 ja 2016 määräytyvät kyseisen pykälän perusteella vuonna 2015 uudistetun kuntalain (410/2015) siirtymäsäännöksen 148 § 4 momentin mukaisesti: ”Vuosina 2015 ja 2016 erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ää ja sen perusteella annettua asetusta”.

pelin kuntalaisten palvelujen järjestämisen turvaamiseksi kuntarakennelain 15 §:n mukaista erityistä kuntajakoselvitystä kunnan yhdistämiseksi isompaan kokonaisuuteen mahdollisimman pian eli vuoden 2017 alussa. Lisäksi arviointiryhmä ehdotti, että kunta jatkaa edelleen talouden tervehdyttämiseksi esittämiään omia toimenpiteitä sekä toteuttaa niitä rahoituksen riittävyyden ja vakavaraisuuden parantamiseksi.

Erityinen kuntajakoselvitys

Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 63 a §:ssä tarkoitetussa menettelyssä ollutta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva erityinen kuntajakoselvitys voi tulla vireille mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitetun arviointiryhmän ehdotuksesta.

Valtiovarainministeriö päätti arviointiryhmän ehdotuksesta 15.9.2015, kuntia kuultuaan, määrätä kuntarakennelain 15 §:n perusteella toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen Alajärven kaupungin sekä Evijärven, Lappajärven ja Vimpelin kuntien välille. Samalla ministeriö asetti kuntajakoselvittäjäksi HT Eero Laesterän.

Selvityksen tehtävänä oli toteuttaa erityinen kuntajakoselvitys Vimpelin kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevassa erityisessä kuntajakoselvityksessä kuntajakoselvittäjän on tehtävä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta.

Kuntajakoselvittäjä päätti 11.11.2015 rajata Lappajärven ja Evijärven kunnat loppuselvityksen ulkopuolelle. Päätöksen perusteena oli mm. se, että koko alue ei muodostaisi yhtenäistä työssäkäyntialuetta ja neljän tai kolmen kunnan yhdistyminen ei olisi käytyjen keskustelujen ja annettujen päätösten perusteella tapahtunut vapaaehtoisesti.

Erityiselle kuntajakoselvitykselle asetettiin ensin määräajaksi tammikuun 2016 loppu, mutta määräaika jatkettiin selvittäjän esityksestä kuukaudella siksi, että voitiin arvioida Vimpelin kunnan 2015 vahvistuneen taloustilan vaikutusta kokonaisuuteen.

Selvitystyö ja ehdotus kunnille

Kuntajakoselvittäjä on arvioinut selvityksen kohteena olevien kuntien nykytilaa ja haasteita sekä kuntarakenteen kehittämistavoitteiden ja muuttamisen edellytysten täyttymistä. Lisäksi kuntajakoselvittäjä on arvioinut selvityksessään Vimpelin kunnan mahdollisuuksia jatkaa itsenäisenä kuntana.

Vimpelin kunnassa on 3 073 asukasta ja Alajärven kaupungissa 10 006 asukasta (31.12.2015). Alue on muuttotappiollinen ja alueen asukasluku on kasvanut viimeksi vuosina 1991 ja 1992. Tämän jälkeen, yli 20 vuoden ajan asukasluku on alentunut sekä luonnollisen väestön vähennyksen että negatiivisen nettomuuton vuoksi. Vain 64 muun kunnan asukasluku alenee Tilastokeskuksen ennusteen mukaan Vimpeliä enemmän vuoteen 2020 mennessä. Väestöllinen huoltosuhde heikentyy jonkin verran nopeammin kuin maassa keskimäärin.

Selvitysalueen työpaikoista suuri osa on palvelutuotannossa ja jalostuksessa. Alkutuotannon osuus on noin kymmenen prosenttia ja Vimpelissä pienempi kuin Alajärvellä. Erityisesti jalostuksen osuus on keskimääräistä suurempi sekä Vimpelissä ja Alajärvellä. Elinkeinorakenne näkyy myös molempien kuntien työntekijöiden ansiotasossa ja siinä, että alueen tuloista iso osa kertyy yhteisöverosta. Poikkeava elinkeinorakenne on ollut hyvä asia alueen rahoituskyvyn kannalta, mutta näin keskittyneenä ja pienelle alueelle suurena toimialana rakenne on myös iso negatiivinen riski.

Kuntien työpaikkaomavaraisuus on hyvä, Alajärvellä noin 100 ja Vimpelissäkin lähes 90, kun maan keskiarvo on 86. Alajärven työpaikkaomavaraisuus kuuluu työpaikkojen suhteen 20 omavaraisimman kunnan joukkoon. Tämä turvaa Vimpelinkin alueen asukkaiden työntarpeen. Alueella on myös paljon yrityksiä, enemmän kuin maassa keskimäärin ja Vimpelissä hieman enemmän kuin Alajärvellä. Konkurssien määrä aloittaneisiin yrityksiin nähden on Vimpelissä suurempi kuin Alajärvellä ja lähes suurin koko maassa. Yritysten elinvoima on tällä tavalla mitaten heikentynyt Vimpelissä huomattavasti.

Tarkasteltavien kuntien kesken on jonkin verran työssäkäyntiä. Alajärven 3 173 työpaikassa käy 2 921 alajärveläistä, ja vimpeliläisiä käy Alajärvellä työssä puolestaan 176. Vastaavasti Vimpelin 989 työpaikassa työskentelee 115 alajärveläistä. Vimpelissä käy suhteessa hieman enemmän työntekijöitä muualta kuin Vimpelistä. Evijärven ja Lappajärven pendelöinti Alajärven ja Vimpelin suuntaan on hyvin vähäinen.

Vimpelin kunnan tuloslaskelmassa on ollut kaksi kertaa negatiivinen vuosikate. Kunta on saanut neljä kertaa harkinnanvaraista rahoitusavustusta, näistä kolme kertaa peräkkäin. Viime vuosina Vimpeli on velkaantunut edelleen ja nostanut veroprosenttiaan. Tehdystä tarkastelusta käyvät ilmi myös jatkuvat fundamenttimuutokset: verotettava tulo ei enää kasva ja asukasluku alenee. Tästä huolimatta kunta ei ole ennen arviointimenettelyä ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin.

Keskeisin prosessin laukaiseva tekijä kriisikunnaksi määrittämiseksi on siis ollut alijäämän suuri määrä. Alijäämän määrä perustuu vuosikatteen ja poistojen väliseen eroon. Vuosikatteen manipulointi on hyvin vaikeaa, mutta poistojen taso on enemmän järjesteltävissä. Vimpelin poistojen tasoon on tapahtunut vuoden 2014 hyvin suuri nousu verrattuna edelliseen vuoteen, eikä tätä nousua yksin selitä vuoden 2014 suuri investointi. Poistojen tasoon on tehty korotus. Oikeammalla poistojen tasolla Vimpeli olisi täyttänyt alijäämäkriteerin jo aiemmin. Suhteessa koko maan tasoon Vimpeli on poistanut hyvin vähän, eikä poistojen taso vuonna 2014 ole vielä keskiarvon tasolla.

Sekä taseen että tuloksen ja rahoituksen mittaristo on Alajärvellä keskimäärin Vimpeliä vahvempi. Ero ei ole kauttaaltaan merkittävä. Tämän tarkastelun perusteella kumpaakaan kuntaa ei voida pitää vahvana talouskuntana koko maan kuntiin verrattuna.

Ikärakenne on molemmilla kunnilla epäedullinen ja asukasluku laskeva. Palvelurakenteet ovat kuitenkin Vimpelissä selvästi Alajärveä sopeutuneemmat. Vimpelin rakenteessa ei ole enää silmiinpistäviä luksuspalveluita, esimerkiksi kunnan kouluverkko on hyvin tiivis, ja viimeiset kyläkoulut on päätetty valtuuston päätöksellä lopettaa kahden vuoden kuluessa. Vimpelin vapaa-ajan palveluissa on enemmän liikkumavaraa, samoin osassa päivähoitopalveluita.

Selvittäjä totesi selvityksessään, että Vimpelin elinvoima on ehtymässä ja sen omat mahdollisuudet elinvoiman palauttamiseksi ovat realistisesti arvioiden pienet. Tämä uhkaa vimpeliläisten oikeutta saada lakisääteiset palvelut edes jossain määrin tasa-arvoisella veroprosentilla ja velan tasolla. Lisäksi Vimpelin olisi sopeutettava palvelurakennettaan itsenäisenä kuntana. Vimpeli ei pysty ylläpitämään nykyisenlaista ylilevää kuormaa rahoituskykyensä ja muuttuvaan väestörakenteeseensa nähden. Osana suurempaa kokonaisuutta Vimpelissä asuville voitaisiin turvata tarkoituksenmukainen palvelurakenne.

Vimpelin vuoden 2015 tilinpäätöksen (kunnan tilinpäätösennakko/kunnanhallitus huhtikuu 2016) mukaan Vimpeli onnistui vähentämään toimintakatettaan noin 1,63 milj. euroa. Kuntajakoselvittäjän selvityksen mukaan tämä tapahtui mm. seuraavilla toimilla:

- vähentämällä mm. avustuksia, kannustepalkkioita ja yleishallinnon kustannuksia

- vähentämällä kotihoidosta 3 htv:tä
- supistamalla lääkäripäivystystä arkisin, tarjoamalla ateriapalvelujen kuljetusta vain arkipäivisin ja tekemällä muita perusturvan säästöjä (peräti 405 000 eurolla)
- lakkauttamalla Rantakylän koulu
- poistamalla kotihoidontuen kuntalisä
- kasvattamalla toimintatuloja kertaluonteisesti omaisuutta myymällä (tulosvaikutus n. 260 000 euroa)
- nostamalla vuoden 2015 kunnallisveroprosenttia 21,50 % --> 22,00 % ja korottamalla lisäksi yleistä kiinteistöveroprosenttia, vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia ja myös muiden asuinrakennusten veroprosenttia. Tämän johdosta vuoden 2015 verotulot kasvoivat noin 452 000 eurolla, mutta samanaikaisesti valtionosuuden vähenivät noin 680 000 eurolla eli verorahoitus väheni lähes 230 000 eurolla.

Toimintakatteen voimakas väheneminen sai aikaan vuosikatteen paranemisen n. 2,22 milj. euroon, jolloin tilikauden tulos kääntyi positiiviseksi lähes 1,4 milj. euroon. Tämä johti siihen, että taseen kertynyt alijäämä väheni n. 2,2 milj. euroon eli noin 700 €/asukas.

Vimpeli myös vähensi lainakantaansa noin 700 000 eurolla, mikä johtui pitkälti siitä, että Vimpeli ei investoinut vuonna 2015 kuin 1,8 milj. eurolla ja näin myös saatiin toiminnan ja investointien rahavirta positiiviseksi (n. 700 000 euroa). Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta on kuitenkin yli 7 milj. euroa negatiivinen.

Vimpelin kunta on vuoden 2015 aikana alkanut sopeuttaa voimakkaasti palveluitaan edellä kuvatuin toimenpitein. Talouden kääntäminen pysyvästi parempaan suuntaan vaatii kuitenkin jatkuvaa useiden vuosien rankan tasapainottamisohjelman toteuttamista ja toimintakatteen kasvun pitämisen hyvin pienenä, oikeastaan nollassa (kunnan ilmoitus), sillä verotulojen ja valtionosuuksien puolelta ei todennäköisesti ole saatavissa suurta apua. Kuntien yhteisöveron osuutta pienennetään vuonna 2016 ja valtionosuudet vähenevät vuonna 2017. Vimpelin kunnan veroprosentit ovat maan korkeimpia jo vuonna 2016.

Kuntajakoselvitys osoittaa, että Alajärvi ja Vimpeli ovat sekä väestömäärän että ikärakenteen osalta taantuvalla uralla. Sote-järjestämistä vastuun siirtyminen maakunnille ei tuo alueelle samanlaista hyötyä palvelurakenteen muutoksen vuoksi kuin joissakin muissa osissa Suomea. Selvittäjän tekemä sote-laskelma osoittaa myös alueellisesti haitallisena asiana elinvoiman ehtymisen. Elinvoimaltaan vahvan kunnan sote-kasvu siirtyy maakunnan rahoitettavaksi ja siitä uskotaan olevan hyötyä, jotta myös kasvava muu palvelutarve voidaan rahoittaa. Asukasluvun laskusta ja ikärakenteen elinvoimalle haitallisesta muutoksesta seuraa se, että kumpikin kokonaisuus menettää palvelutarvetta ja samalla elinvoimaansa.

Kuntarakennelain 7 §:n mukaisesti yhdistymisesityksen valmistelussa on huolehdittu kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä valmistelusta yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa. Kuntalaisille järjestettiin selvityksen valmistuttua kuulemistilaisuudet 9.3.2016 Alajärvellä sekä 16.3.2016 Vimpelissä. Henkilöstön edustus oli läsnä kaikissa ohjausryhmän tilaisuuksissa. Alajärven ja Vimpelin valtuustojen yhteisseminaari pidettiin 7.4.2016 Alajärvellä.

Vimpelin kunta on 16.11.2015 irtisanonut perusturvan yhteistoimintasopimuksen päättymään Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueella 31.12.2016 Vimpelin kunnan osalta. Vimpelin kunnanvaltuusto on kuitenkin 25.4.2016 päättänyt, että Vimpelin kunta järjestää 1.1.2017 alkaen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yhteistoiminnassa Alajärven kaupungin kanssa. Kyseessä on vasta periaatteellinen päätös, koska yhteistoimintasopimusta ei ole tehty.

Kuntajakoselvittäjä totesi, että kuntajaon vapaaehtoinen muutos olisi edellisten seikkojen perusteella järkevä ratkaisu. Mahdollista tahdonvastaista kuntajaon muutosta arvioitaessa on

otettava huomioon Vimpelin yhdentynyt toimintailmapiiri, vahvistunut ja todennäköisesti vahvistuva talous joka poistaa akuutit kriisikunnan tunnusmerkit, Vimpelin päätös perustuvan järjestelyssä vuosina 2017–2019, alueen yleiset riskit ja elinvoiman ehtyminen, yhdistymisavustuksen mahdollinen menettäminen ja pitkäaikainen haitallinen kehitys, joka on johtanut Vimpelin erityiseen kuntajakoselvitykseen.

Kuntajakoselvittäjä esitti kuntien valtuustoille, että Vimpelin kunta yhdistetään 1.1.2017 Alajärven kaupunkiin.

Ehdotuksen käsittely kunnissa

Vimpelin kunta ja Alajärven kaupunki ovat kuntarakennelain 7 §:n 2 momentin mukaisesti varanneet kuntiensa asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuuden tehdä huomautuksen ehdotuksesta kuntien yhdistymisesitykseksi. Huomautusten jättämisaika oli 24.2.–1.4.2016. Vimpelin kunnanhallitukselle ja Alajärven kaupunginhallitukselle on jätetty yksi, sama huomautus.

Vimpelin kunta on 25.4.2016 valtuustonsa yksimielisellä päätöksellä hylännyt kuntajakoselvittäjän esityksen. Vimpelin kunta katsoo omaavansa edellytykset palvelujen järjestämiseen ja turvaamiseen kuntalaisille itsenäisenä kuntana myös tulevaisuudessa.

Vimpelin kunta toteaa päätöksensä perusteluissa, että kunnan mielestä kuntarakennelain 2 §:n mukaiset tavoitteet kuntajaon toteuttamisessa toteutuvat tällä hetkellä voimassa olevalla Vimpelin kuntaa koskevalla kuntajaolla. Vimpelin kunta on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kunta, joka voi nykyisellä kuntajaolla vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä.

Vimpelin kunnanvaltuusto toteaa, että kunnan talouden vahvistumista osoittaa vuoden 2015 tilikauden tulos, jonka ylijäämä on 1 397 726 €. Vuoden 2015 ylijäämäisen tuloksen ansiosta taseen alijäämä on supistunut 2,2 miljoonaan euroon. Vahvistuneen talouden myötä itsenäinen Vimpelin kunta on osoittanut, että sillä on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta nyt ja tulevaisuudessa.

Vimpelin kunnassa on päätöksen mukaan selkeä tahtotila säilyttää kunnan itsenäisyys. Osoituksena tästä on kunnan yhdentynyt toimintailmapiiri, johon myös kuntajakoselvittäjä omassa selvitystyössään on kiinnittänyt huomiota. Vimpelin kunnassa on pystytty tekemään kipeitäkin palvelurakenteeseen liittyviä päätöksiä valtuuston yksimielisin päätöksin.

Kunta toteaa, että vuoden 2014 loppupuolelta alkaneen toimintailmapiirin yhdistymisen ja muuttuneen päätöksentekokulttuurin tuloksia voidaan nähdä jo vuoden 2015 tilinpäätöksessä. Tehtyjen palvelurakenteeseen liittyvien päätösten positiiviset vaikutukset kuntatalouteen eivät ole kertaluonteisia, vaan Vimpelin kunnan talous vahvistuu myös tulevina vuosina.

Alajärven kaupunki on 25.4.2016 valtuustonsa päätöksellä, äänin 22–11 (tyhjiä 2), hyväksynyt kuntajakoselvittäjän esityksen.

Valtuustojen päätöksiin kuntajaon muutosesityksestä ei ole 23.5.2016 mennessä haettu muutosta valittamalla.

Yhdistymisesitys

Kuntarakennelain 16 a §:n 4 momentin mukaan, jos kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät kuntajakoselvittäjän ehdotuksen, kunnat tekevät selvittäjän

ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle. Muutoin selvittäjä toimittaa esityksensä kuntajaon muuttamisesta ministeriölle.

Kuntajakoselvittäjä esitti, että Vimpelin kunta liitetään 1.1.2017 lukien Alajärven kaupunkiin erillisen Vimpelin ja Alajärven välisen yhdistymissopimuksen mukaisesti. Vimpelin kunta ei ole hyväksynyt kuntajakoselvittäjän esitystä, joten selvittäjä on toimittanut esityksensä ministeriölle 27.4.2016.

Yhdistymisesityksessä on kuntarakennelain 6 §:n mukaisesti perusteltu kuntajaon muuttamisen tarve ja selvitetty, miten kuntarakennelain 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Esitykseen on liitetty kuntien valtuustojen päätökset kuntien yhdistymisesityksestä sekä lain 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus.

Päätöksessä sovellettava lainsäädäntö

Kuntajaon kehittämisen tavoitteet

Kuntarakennelain 2 §:n mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntarakennelain 4 §:n mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää 2 §:ssä tarkoitettuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa:

- 1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä;
- 2) alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita;
- 3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Kunnan on muodostuttava yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, jollei valtioneuvosto alueellisen eheyden osalta kuntarakennelain 4 luvussa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen perusteella toisin päättä. Erityisellä kuntajakoselvityksellä pyritään siihen, että kunta muodostuisi yhdestä alueesta.

Edellä mainitulla alueella tarkoitetaan yhden tai useamman kunnan tai niiden osan muodostamaa aluetta, johon kuntajaon muutos vaikuttaa. Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä arvioidaan myös alueen tulevan kehityksen kannalta.

Kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kuntajakoa muutettaessa tulee ottaa huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet sekä saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella.

Valtioneuvoston toimivalta

Kuntarakennelain 21 §:n mukaan valtioneuvosto päättää kuntajaon muuttamisesta tai sitä koskevan esityksen hylkäämisestä.

Päätöksenteon edellytykset kuntien yhdistyessä

Kuntarakennelain 18 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Kuntien esitys kuntien yhdistymisestä voidaan hylätä, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Kuntien yhdistymisestä voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos 16 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä.

Valtioneuvosto voi päättää 16 a §:ssä tarkoitetusta kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston päätökseen

Kuntarakennelain 53 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston päätökseen kuntien yhdistymistä koskevan esityksen hylkäämisestä saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta, sen jäsen tai 10 §:ssä tarkoitettu yhdistymishallitus.

Jos valtioneuvosto päättää kuntien yhdistymisestä 18 §:n 2 tai 3 momentin nojalla, päätökseen saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen.

Valitus on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun kuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Valitus käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Kuntajaon muuttamista tarkoittava valtioneuvoston tai ministeriön päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Esittelijän esitys

Esitän kunnioittavasti valtioneuvostolle, että valtioneuvosto hylkää kuntajakoselvittäjän erityisen kuntajakoselvityksen perusteella tekemän esityksen Vimpelin kunnan ja Alajärven kaupungin yhdistymisestä.

Esityksen perustelut

Vimpelin kunta täytti vuosien 2012 ja 2013 tilinpäätösten perusteella talouden arviointimenettelyn raja-arvot. Kunta joutui arviointimenettelyyn taseen kertyneen alijäämän johdosta. Lisäksi kunnalla täytyivät kuudesta muusta raja-arvosta seuraavat: vuosikate ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta, taseen kertynyt alijäämä, tuloveroprosentti, omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus.

Vimpelin kunta ei ole ennen talouden arviointimenettelyä omatoimisesti käynnistänyt taloutta korjaavia toimenpiteitä.

Vimpelin kunta ryhtyi arviointimenettelyn jälkeen vuonna 2015 talouden tasapainottamis- ja sopeuttamistoimenpiteisiin, ja on onnistunut vähentämään toimintakatettaan noin 1,63 milj. euroa. Toimintakatteen voimakas väheneminen sai aikaan vuosikatteen paranemisen n. 2,22 milj. euroon, jolloin tilikauden tulos kääntyi positiiviseksi lähes 1,4 milj. euroon. Tämä johti siihen, että taseen kertynyt alijäämä väheni n. 2,2 milj. euroon. Vuoden 2015 tilinpäätöksen mukaan taseen kertynyttä alijäämää on 714 €/as, jolloin alijäämää koskeva raja-arvo (1000 €) ei enää toteudu. Arviointimenettelyn raja-arvoista toteutuvat edelleen tuloveroprosentti, omavaraisuusaste sekä suhteellinen velkaantuneisuus. Omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus ovat parantuneet lainamäärän pienen laskun vuoksi. Kunnan toimenpiteillä on pystytty poistamaan akuutit kriisikunnan tunnusmerkit.

Vimpelin kunnan ja Alajärven kaupungin yhdistymistä koskeva esitys perustuu Vimpelin kunnan talouden arviointimenettelyyn sekä sitä seuranneeseen erityiseen kuntajakoselvitykseen. Kuntajakoselvittäjä esitti Vimpelin kunnan ja Alajärven kaupungin yhdistymistä vapaaehtoisesti vuoden 2017 alusta lukien. Vimpelin kunta vastustaa yhdistymistä.

Vimpelin kunnan ja Alajärven kaupungin yhdistyminen tukisi kuntarakennelain 2 §:n mukaisista kuntajaon kehittämisen tavoitteista erityisesti tavoitetta elinvoimaisesta ja alueellisesti eheästä kuntarakenteesta, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Kuntajakoselvittäjän esityksen mukaisella uudella Alajärven kaupungilla olisi Vimpelin kuntaa paremmat taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Kuntarakennelain 18 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Vimpelin kunnan tekemien todellisten ja merkittävien sopeuttamistoimenpiteiden vuoksi voidaan katsoa, että kunnan yhdistäminen valtuuston tahdon vastaisesti Alajärven kaupunkiin kuntarakennelain 18 §:n 3 momentin mukaisella tavalla ei ole välttämätöntä. Taloudellisen tilanteen kohenemisen vuoksi kunnalla on edellytykset asukkaidensa lakisääteisten palvelujen turvaamiseen.

Vimpelin kunnan talouden kääntäminen pysyvästi parempaan suuntaan vaatii kuitenkin kunnalta useiden vuosien raskaan tasapainottamisohjelman toteuttamista ja toimintakatteen kasvun pitämisen erittäin maltillisena. Sopeuttamistoimien osalta on myös välttämätöntä, että Vimpelin kunta jatkaa päätöksensä mukaisesti perusturvan yhteistoimintaa Alajärven kaupungin kanssa.

On huomattava, että vuoden 2017 jälkeen toteutettaviin kuntaliitoksiin ei enää makseta yhdistymisavustuksia ja valtionosuuskompensatiota. Vuosien 2017 – 2020 valtiontalouden kehityksessä ei ole varattu myöskään määrärahaa harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin. Jatkossa ei näin ollen enää ole näkyvissä taloudenhoitoa helpottavia avustuskeinoja asukkaiden palvelujen turvaamiseen. Toiminnallisten nettomenojen tason perusteella Vimpelin kunta järjestää palvelut jo nyt huomattavasti edullisemmin kuin vastaavat muut kunnat, joten palvelurakenteessa ei näin ollen ole suurta mahdollisuutta lisäsopeuttamiseen.

Valtiovarainministeriö seuraa vuonna 2015 voimaan tulleen uuden kuntalain perusteella kuntien ja kuntayhtymien taseen kertyneiden alijäämien kattamista laissa säädetyn aikataulun mukaisesti. Erityistä huomiota kiinnitetään arviointimenettelyssä olleisiin kuntiin. Samoin seurataan arviointimenettelyn kriteerien täyttymistä tulevissa tilinpäätöksissä ja menettelyssä sovittujen talouden tasapainottamistoimenpiteiden toteuttamista sovitussa aikataulussa. Vimpelin kunta tulee olemaan tämän seurannan piirissä.