

Esitys erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämisestä

Kaupunginhallitus 03.11.2025 § 400

Valmistelu

Sote-uudistuksen valmisteluvaiheessa oli tiedossa, että kuntien valtionrahoitusosuus tulee pienenemään jonkin verran sekä osa kuntien veropohjasta 12,64% siirtyy hyvinvointialueille. Tässä suhteessa ennakkoarvio oli, että se voi haastaa kuntien taloutta. Tähän tilanteeseen varautuen ja Kemin kaupungin oman aiemman merkittävän alijäämän pienentämiseksi Kemin kaupunki uudisti hallinnon organisaation vastaamaan uutta kaupungin rakennetta 2021 ja käynnisti koko kaupunkia koskevan mittavan toiminnan ja talouden sopeutusohjelman sekä koko henkilöstöä koskevan yhteistoimintamenettelyn, jossa kaikki kaupungin palvelut, rakenteet, järjestämistavat sekä niiden toteuttamistavat käytiin lävitse. Sopeutusohjelma päätettiin valtuustossa 2.5.2022 §40 ja täytäntöönpano käynnistettiin välittömästi.

Sopeutusohjelman yhteydessä kaupungin henkilöstömäärä pieneni merkittävästi sen lisäksi, mitä henkilöstöä siirtyi hyvinvointialueelle. Sopeutusohjelman muutos näkyi kaikilla talouden mittareilla selkeänä muutoksena parempaan ja talouden voitiin arvioida olevan hyvässä hallinnassa kaupungin oman toiminnan osalta. Kaikissa tilastoissa Kemin sijoitus käyttötalouden hallinnassa parani oleellisesti, mikä vahvistaa sen tosiasian, että Kemin kaupunki on tehostanut toimintaansa merkittävästi. Kemin kaupunki on myös realisoinut omaisuuttaan myymällä energiayhtiöstään 60%, jolla mahdollistettiin energiayhtiön kyvykkyys kehittyä sekä samalla tuloutettiin tuloja kaupungin velkataseen merkittävään pienentämiseen lähes kuntien keskiarvon tasolle. Siltä osin Kemin kaupunki on tehnyt kaiken voitavan kaupungin käyttötalouden tasapainoon saattamiseksi.

Samanaikaisesti tuli kuitenkin lisää muutoksia ja myös leikkauksia kaupungin saamiin valtionosuuksiin sekä lisävelvoitteita, jotka heikensivät kaupungin taloustilannetta merkittävästi. Valtionosuus on nimensä mukaisesti valtionosuus, jota valtion maksaa kunnille palvelujen järjestämisestä. Kemin kaupungin käyttötalous oli saatu selkeästi raiteilleen, mutta rahoituspohja muuttui merkittävästi heikommaksi, mitä alun perin arvioitiin. Valtion päättämässä muutosprosessissa hyvinvointialueiden rahoituksen turvaamiseksi oli jäänyt havaitsematta, että rahoitusrakenteen muuttuessa osalle kunnista se merkitsi poikkeuksellisen merkittävää muutosta, vaikka etukäteen tunnistettiin, että osa kunnista häviää ja osa ei. Yleisesti puhutaan niin sanotuista sote-siirtoeristä ja niiden vaikutuksesta, joka vaikuttaa pitkäaikaisesti kuntien valtionosuusrahoitus pohjaan, sitä Kemin tapauksessa ei vain merkittävästi pienentäen, vaan kääntäen sen maksuvelvollisuuden puolelle. Kemi kuuluu tässä tapauksessa niiden muutamien kuntien joukkoon, joiden valtionosuus meni negatiiviseksi eli kaupunki joutuu tuloverorahoituksestaan maksamaan valtiolle siitä, että järjestää valtion velvoittamia palveluita. Tilanne on varsin absurdi. Asian tila on laajalti tunnistettu, mutta siihen ei ole löytynyt ratkaisua. Tilanteeseen odotettiin saatavan jonkinlainen ratkaisu valmisteilla olevassa valtionosuuspäivityksessä, mutta se ei tule muuttamaan tilannetta mitenkään merkittävästi, koska kuntien valtionosuuksiin käytettävissä olevaa rahoitusta ei olla lisäämässä vaan pikemminkin päinvastoin. Valtiolla ei ole kunnille rahaa, mitä kunnille jakaa.

Nyt valmisteilla oleva kaupungin talousarvio vuodelle 2026 kertoo tilanteen tosiasiallisen haasteellisuuden. Kemin kaupungin talousarvion pelkkä vuosikate painuu lähes 4M€ negatiiviseksi, ollen negatiivinen koko taloussuunnitelmakauden. Poistot huomioden tilikauden tulos painuu lähes 8,7M€ negatiiviseksi. Taloussuunnitelmakauden vuodet ovat kaikki tilinpäätökseltään n. 5M€ negatiivisia, joten tilanne on lyhyesti sanottuna kestävä.

Tilanteen pystyisi korjaamaan tuloveroprosenttia korottamalla, joskin tässä tilanteessa lähtökohta on lähinnä teoreettinen. Kemin kaupungin tuloveroprosentti on nykyisellään 9,6%, joka on jo yli 2% korkeampi kuin kaikkien kuntien vuoden 2025 tuloveroprosentin keskiarvo. Kuntien niin sanotussa kriisikuntakriteeristössä veroprosentti on yksi neljästä mittarista ja kyseisessä kriteeristössä kriteeri on isompi kuin 2%. Niiltä osin Kemin kaupungin osalta tuloveroprosentin kiristäminen on hyvin haasteellista ja ero vain kasvaisi lähialueen kuntiin. Haasteen mittakaavaa kuvaa se, että tuloveroprosenttia tulisi korottaa nykyisestä tasosta vielä kolmella prosenttiyksiköllä, joka nostaisi Kemin kaupungin veroprosentin yli 5% korkeammaksi kuin kaikkien kuntien keskiarvo on vuonna 2025. Vertailuna esimerkiksi vaikkapa Espooseen (5,3%) veroprosentti olisi silloin jo 7,3% korkeampi. Tämä rahoitusrakenteen luoma epätasapaino on vain korostanut ja kiihdyttämässä kuntien polarisaatiota ja siten myös kuntalaisten asemaa suhteessa niihin kuntiin, joissa tuloveroprosentti on huomattavasti alhaisempi. Tässä tilanteessa asiaa voidaan arvioida jo perustuslaillisena kysymyksenä, ovatko kuntalaiset Suomessa enää yhdenvertaisessa asemassa tuloveronsa vuoksi? Näin ollen tilanne ei ole enää kaupungin omin voimin käännettävissä sellaiseksi, mitä kuntalaki kunnilta edellyttäisi. Kuntien rahoituksen rakenteelliset ongelmat ovat konkretisoitumassa näkyviksi Kemin kaupungin tilanteessa. Mitä vaihtoehtoja tässä tilanteessa olisi?

Yksi vaihtoehto tässä tilanteessa olisi vain todeta tilanne ja antaa tilanteen kehittyä sellaiseksi, että valtionvarainministeriön olisi pakko puuttua tilanteeseen, niin sanotun kriisikuntien arviointimenettelyn kautta. Sen osalta tarvitsisi vain odottaa, että kaupungin alijäämä kertyisi jälleen siihen, että kriteeristö täyttyy. Arviointimenettely käynnistyisi silloin tilanteessa, jossa kaupungille olisi kertynyt alijäämää jo n. 15-20M€ nykyisellä kustannuskehityksellä ja velan määrä olisi kyseisessä tilanteessa niinikään noussut merkittävästi. Kyseisessä tilanteessa ei arviointimenettelyssä olisi edellytyksiä löytää mitään ratkaisuja yksinomaan Kemiä koskien vaan edessä olisi väistämättä kuntien pakkoliitos ja sen kautta kestävien ratkaisujen hakeminen. Silloin kertyneet alijäämät ja velat tulisi uuden kunnan kyetä kattamaan nykyisen lain mukaan 4 vuodessa, joka on tosiasiallisesti erittäin vaikea yhtälö ratkaista millään käytettävissä olevilla sopeuttamiskeinoilla.

Toisena vaihtoehtona voisi olla vielä uusi talouden sopeutusohjelma ja tuloveroprosentin korotus. Senkin osalta tilanne on lähinnä teoreettinen. Kaupunki on jo tehnyt mittavan talouden sopeutusohjelman, joka näkyy myös muutoksena parempaan. Se todentaa samalla myös sen, että taloutta/toimintoja, mitä voitaisiin sopeuttaa lisää tai enemmän, on kovin vähän. Vaikka tilannetta tarkastelisi siten, että kaikesta harkinnanvaraisesta luovuttaisiin, (lukio, uimahalli- ja liikuntapalvelut, kulttuuripalvelut, vapaa-aikapalvelut) niin se ei riittäisi alkuunkaan. Ottaen vielä huomioon, että Kemi on seutukaupunki ja asiointialueena kattaa palveluilla itseään laajemman alueen kunnille vapaa-ajan palveluita, se heikentäisi samalla koko alueen palvelutarjontaa tavalla, joka kohdentuisi varovaisenkin vaikutusarvioinnin perusteella ensisijaisesti lasten ja nuorten liikuntapalveluihin koko alueella, kuten olisi asian laita myös

kulttuuripalvelujen osalta, jotka kohdentuisivat koko alueen väestöön merkittävänä palveluheikennyksenä ikään katsomatta. Tätäkään ei voida pitää lainkaan perusteltuna, etenkin kun perushaaste on rahoituksen rakenteellinen problematiikka, ei kaupungin oma toiminta.

Kolmantena vaihtoehtona voisi ratkaisua hakea valmistelemalla esitys valtionvarainministeriölle erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämisestä Keminmaan, Simon ja Kemin kaupungin osalta, jolloin ratkaisua haettaisiin tilanteeseen yhdistämällä kunnat yhdeksi kokonaisuudeksi yhdyskuntarakenteeltaan ja asioinniltaan yhtenäisenä alueena. Asia ei ole sinänsä mikään uusi, sillä selvityksiä on tehty aiemminkin, viimeksi 2014 ministeri Henna Virkkusen päätöksellä, jolloin selvitysmiesten esitys päättyi esitykseen Keminmaan, Simon ja Kemin kaupungin yhdistämisestä. Aiemmat selvitykset eivät ole muuttaneet tilannetta, mutta kertaakaan aiemmin kuntien ja erityisesti Kemin tilanne, ei ole ollut yhtä ongelmallinen. Kuntarakennelain perusteella perusteet esitykselle ovat kiistattomat, kaikkien kuntien tahtotila ei ole aiemmin puoltanut kuntien vapaaehtoista yhteenliittymistä.

Alueen elinvoiman kehittämisen ja kehittämisen edellytysten osalta perusteet erityiselle kuntajakoselvitykselle ovat vahvat. Alueen teollisen kehittämisen osalta kiinnostus on voimakasta ja niin Business Finland kuin TEM ovat tunnistanee alueen merkittävän kehittämispotentiaalin niin kansallisesti kuin koko EU:n alueella. Esitykseen voisi liittää vaihtoehtoisena prosessina myös osakuntaliitoksen, jolla Kemin Outokummun kaivos, joka sijaitsee fyysisesti Keminmaan kunnan puolella, liitettäisiin Kemin kaupunkiin. Kemin Outokummun kaivospiiri sijaitsee fyysisesti Keminmaan kunnan alueella, mutta infra kustannuksineen puolestaan Kemin kaupungin alueella. Kyseiseen muutokseen olisi niinikään perusteet olemassa, joskin erityisessä kuntajakoselvityksessä asia olisi väistämättä kokonaisuudessa osana tarkastelua.

Tämän vaihtoehtoisen kokonaisuuden osalta kuntarakennelaki (2 §) lähtee siitä, että ”Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.”

Kuntarakenne lain 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 ja elinolosuhteita
- 3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta”

Ottaen huomioon kuntien rahoitusrakenteen muutoksen ja sote-uudistuksen suorat sekä välilliset vaikutukset niin Kemin kaupungille kuin koko alueelle, olisi tälle yhdyskuntarakenteen tarkastelulle Keminmaan, Simon ja Kemin kaupungin osalta selkeät perusteet olemassa. Tässä tilanteessa, jossa esitys erityisestä kuntajakoselvityksestä tehdään, Kemin kaupunki on vielä tilanteessa, jossa kaupungilla on ylijäämää ja velat ovat merkittävästi pienemmät kuin vielä muutama vuosi sitten. Mikäli tähän samaan tilanteeseen joudutaan normaalin kriisikuntien arviointimenettelyn

kautta, olisi tilanne kokonaisuuden hallinnan kannalta merkittävästi vaikeampi ja sopeuttaminen erityisen haasteellista.

Ratkaistava peruskysymys prosessissa kaikille toimijoille on, että onko järkevämpää tehdä ratkaisuja silloin kun Kemillä seutukaupunkina on ylijäämää ja velkatase lähes kuntien keskiarvossa vai siinä vaiheessa, kun syntyneen alijäämän kattaminen ja velkojen hallinta olisi erityisen vaikeaa. Tosiallisesti ratkaisussa on kyse ensisijaisesti tahtotilasta.

Kokonaisuutena tilanne voitaisiin ratkaista myös siten, että kuntien valtionosuusjärjestelmästä poistettaisiin sotesiirtoerien vaikutukset kokonaisuudessaan ja koko valtionosuusjärjestelmä muokattaisiin kansallisesti kaikkien kuntien osalta sellaiseksi, että kuntien edellytykset palvelujen järjestämiselle turvataan ja elinvoiman kehitys varmistetaan sekä kuntien polarisaatiokehitys saadaan hallintaan. Koko valtionosuusjärjestelmän muokkaaminen kuntien kannalta kestäväksi ja kuntien elinvoiman varmistamisen kannalta johdonmukaiseksi, voi uudistuksena kestää useamman hallituskauden. Tältä osin on tässä esityksessä pyritty hakemaan ratkaisua nykyisen voimassaolevan lainsäädännön pohjalta.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Matti Ruotsalainen

Päätösehdotus

Kemin kaupunginhallitus päättää esittää valtuustolle että:

Valtuusto päättää, että käynnistetään esityksen valmistelu valtiovarainministeriölle, että se valmistelee prosessin, jonka avulla voidaan käynnistää Kemin kaupunkia koskeva erityinen kuntajakoselvitys, jolla Keminmaan ja Simon kunnat sekä Kemin kaupunki yhdistetään yhdyskuntarakenteeltaan eheäksi kokonaisuudeksi tai vaihtoehtoisesti sote siirtoerien vaikutusten poistamisesta valtionosuusjärjestelmästä kokonaisuudessaan ja koko kuntien valtionosuusjärjestelmän muuttamiseksi sellaiseksi, että kuntien edellytykset palvelujen järjestämiselle turvataan, polarisaatiokehitys pysäytetään ja kuntien elinvoima kehittymisen edellytykset varmistetaan.

Samalla Kemin kaupunginvaltuusto valtuuttaa kaupunginhallituksen päivittämään esityksen sisältöä tarkoituksenmukaisella tavalla. Asian valmisteluprosessissa voidaan käyttää asiantuntijapalveluita.

Päätös

Teija Jestilä saapui kokoukseen asian käsittelyn aikana kello 15.23.

Kemin kaupunginhallitus päätti esittää valtuustolle että:

Valtuusto päättää, että käynnistetään esityksen valmistelu valtiovarainministeriölle, että se valmistelee prosessin, jonka avulla voidaan käynnistää Kemin kaupunkia koskeva erityinen kuntajakoselvitys, jolla Keminmaan ja Simon kunnat sekä Kemin kaupunki yhdistetään yhdyskuntarakenteeltaan eheäksi kokonaisuudeksi tai vaihtoehtoisesti sote siirtoerien vaikutusten poistamisesta valtionosuusjärjestelmästä kokonaisuudessaan ja koko kuntien valtionosuusjärjestelmän muuttamiseksi sellaiseksi, että kuntien edellytykset palvelujen järjestämiselle turvataan, polarisaatiokehitys pysäytetään ja kuntien elinvoima kehittymisen edellytykset varmistetaan.

Samalla Kemin kaupunginvaltuusto valtuuttaa kaupunginhallituksen päivittämään esityksen sisältöä tarkoituksenmukaisella tavalla. Asian valmisteluprosessissa voidaan käyttää asiantuntijapalveluita.

Kaupunginvaltuusto 10.11.2025 § 119

Päätösehdotus

Kemin kaupunginhallitus esittää valtuustolle seuraavaa:

Valtuusto päättää, että käynnistetään esityksen valmistelu valtiovarainministeriölle, että se valmistelee prosessin, jonka avulla voidaan käynnistää Kemin kaupunkia koskeva erityinen kuntajakoselvitys, jolla Keminmaan ja Simon kunnat sekä Kemin kaupunki yhdistetään yhdyskuntarakenteeltaan eheäksi kokonaisuudeksi tai vaihtoehtoisesti sote siirtoerien vaikutusten poistamisesta valtionosuusjärjestelmästä kokonaisuudessaan ja koko kuntien valtionosuusjärjestelmän muuttamiseksi sellaiseksi, että kuntien edellytykset palvelujen järjestämiselle turvataan, polarisaatiokehitys pysäytetään ja kuntien elinvoima kehittymisen edellytykset varmistetaan.

Samalla Kemin kaupunginvaltuusto valtuuttaa kaupunginhallituksen päivittämään esityksen sisältöä tarkoituksenmukaisella tavalla. Asian valmisteluprosessissa voidaan käyttää asiantuntijapalveluita.

Päätös

Kaupunginvaltuusto päätti, että käynnistetään esityksen valmistelu valtiovarainministeriölle, että se valmistelee prosessin, jonka avulla voidaan käynnistää Kemin kaupunkia koskeva erityinen kuntajakoselvitys, jolla Keminmaan ja Simon kunnat sekä Kemin kaupunki yhdistetään yhdyskuntarakenteeltaan eheäksi kokonaisuudeksi tai vaihtoehtoisesti sote siirtoerien vaikutusten poistamisesta valtionosuusjärjestelmästä kokonaisuudessaan ja koko kuntien valtionosuusjärjestelmän muuttamiseksi sellaiseksi, että kuntien edellytykset palvelujen järjestämiselle turvataan, polarisaatiokehitys pysäytetään ja kuntien elinvoima kehittymisen edellytykset varmistetaan.

Samalla Kemin kaupunginvaltuusto valtuutti kaupunginhallituksen päivittämään esityksen sisältöä tarkoituksenmukaisella tavalla. Asian valmisteluprosessissa voidaan käyttää asiantuntijapalveluita.

Kaupunginhallitus 26.05.2026 § 164

Valmistelu

kaupunginjohtaja Matti Ruotsalainen

Kemin kaupunginvaltuusto päätti kokouksessaan 10.11.2025 § 119 käynnistää esityksen valmistelusta valtionvarainministeriölle, että se valmistelee prosessin, jonka avulla voidaan käynnistää erityinen kuntajakoselvitys, jolla Keminmaan ja Simon kunnat sekä Kemin kaupunki yhdistetään yhdyskuntarakenteeltaan eheäksi kokonaisuudeksi tai vaihtoehtoisesti sote-siirtoerien vaikutukset poistetaan valtionosuusjärjestelmästä kokonaisuudessaan ja kuntien valtionosuusjärjestelmän muuttamisesta sellaiseksi, että kuntien edellytykset palvelujen järjestämiselle turvataan, polarisaatiokehitys pysäytetään ja kuntien elinvoiman kehittymisen edellytykset turvataan. Asian valmistelussa on edetty Kemin kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisesti ja valmisteluajana valtionosuusuudistus pyrkimys on kaatunut ja asiaa pohdittaneen tulevana vuosina perustetussa ”parlamentaarisessa

työryhmässä”, joskaan määräaikaa ei kyseiselle parlamentaariselle työlle ole selkeästi määritetty. Kyseinen prosessi ei tuone minkäänlaista helpotusta vallitsevaan tilanteeseen vaan sen keston aikana kuntien tilanne tulee vain heikkenemään. Lisäksi kasvava tietoisuus väestökehityksen vaikutuksista niin kansantalouteen kuin kuntien tilanteeseen on vain korostanut tämän esityksen tarvetta ja lisää edelleen painetta myös kuntakentän ongelmien ratkaisemiseen myös konkreettisilla toimilla.

Kuntajakoselvityksistä

Kuntajakoselvitykset jaetaan ensiksi tavanomaiseen ja vapaaehtoisen kuntajakoselvitykseen, missä kunnat tekevät itse aloitteen liitosselvityksestä. Selvitystyössä selvitetään yleisesti yhdistymisen edellytykset (esimerkiksi talous ja palvelut – palveluverkon tehokkuus ja tehostamisen mahdollisuus). **Kuntajakotyössä korostuu myös toiminnallinen ja alueellinen näkökulma ja siinä tarkastellaan työssäkäyntialueita ja arjen asiointisuuntia sekä yhdyskuntarakenteen hajautumista tai eheyttä. Tavoitteena on taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukainen kuntarakenne.**

Toinen selvityksen muoto on valtion määräämä Kuntarakennelain 15 § mahdollistama **erityinen kuntajakoselvitys**, jos kuntien taloudellinen tilanne on heikentynyt olennaisesti, palvelujen järjestäminen on vaarantumassa tai alueen toiminnallinen kokonaisuus edellyttää kuntarakenteen muutosta.

Erityinen kuntajakoselvitys, jaetaan kahteen osaan, on siis erityinen kuntajakoselvitys ja talousperusteinen erityinen kuntajakoselvitys. Molemmat määrää toteutettavaksi valtio. Erityisissä selvityksissä korostuu **ulkopuolinen virkavastuulla toimiva selvittäjä**, joka tekee analyysin kuntarakenteesta, esittää vaihtoehdot (liitos, yhteistyö, muu ratkaisu) ja voi tehdä suosituksen kuntaliitoksesta.

Erityinen kuntajakoselvitys perustuu valtioneuvoston tai ministeriön määräykseen, jos kunnan taloudellinen tilanne on vaikea (ns. kriisikunta), alueellinen toimivuus edellyttää rakennemuutosta tai palvelujen järjestäminen vaarantuu. Usein katsotaan myös, että alueellinen yhteistyö ei ole riittävää. Liitosselvittäjä (kuntajakoselvittäjä) nimetään ulkopuolelta, eivätkä mukaan määrätyt kunnat voi estää selvityksen käynnistämistä.

Prosessi on vapaaehtoista selvitystä muodollisempi ja säädelty. Selvitys voidaan toteuttaa myös toiminnallisena ja alueellisena erityisenä selvityksenä. Näin voidaan menetellä esimerkiksi kaupunkiseuduilla, jolloin tarkastelu kohdistuu erityisesti työssäkäyntialueeseen, yhdyskuntarakenteeseen ja palveluverkkoon. Tavoitteena voi olla palvelurakenteiden rakenteellinen eheyttäminen (esim. hajautunut kaupunkiseutu). Tämä ulottuvuus on myös nyt esitettävässä liitosselvityksessä.

Erityinen luonne syntyy siitä, että kunnat eivät ole yksimielisiä liitoksesta, joten selvitys tehdään valtion ohjauksessa. Tässä selvitysmuodossa ei ole käytössä liitokseen johtavaa pakkoa. Vaikka kuntajakoselvittäjä esittäisi liitosta, mutta jos kunta tai kunnat äänestävät selvityksen liitosesitystä vastaan liitosta ei synny. Selvitys voidaan kuitenkin tehdä ilman kuntien omaa tahtoa.

Talousperusteinen erityinen kuntajakoselvitys kohdistuu taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin. Näissä tarkastellaan erityisesti

velkaantuneisuutta, alijäämää ja rahoituskykyä pitkällä aikavälillä. Tilanteista käytetään usein käsitettä kriisikuntamenettely, johon yleisimmin joudutaan arviointimenettelyn kautta. Esimerkiksi julkisuudessa ollut Ähtärin kaupunki on tällä hetkellä tässä menettelyssä.

Tyypillisiä käynnistymistilanteita voivat olla tilanteet, joissa kunta täyttää kriisikuntakriteerit, sillä on pitkäaikainen alijäämä, kunnassa ja alueella on väestön voimakas väheneminen, palvelujen järjestämisessä on ongelmia tai alueella on nähtävissä seudullinen rakennemuutos (esim. kasvavat kaupunkialueet). Myös velkaantuneisuus ja arviointi rahoituksen riittävydestä voivat antaa aiheutta erityiseen kuntajakoselvitykseen. Arvioinnissa korostuu talouden tasapaino (Kuntalaki 110 §) ja kyky turvata yhdenvertaiset palvelut. Tavoitteena on arvioida, turvaako kuntaliitos taloudellisen kestävyuden.

Jos kyseessä on taloudellisin perustein tehtävästä erityisestä kuntajakoselvityksestä, voidaan jo selvitysalue määrätä pakolla, myös liitos voidaan toteuttaa kunnan tahdonvastaisesti. Pakko kohdistuu koko selvitysalueeseen. Näissä tapauksissa liitosselvittäjän on esitettävä liitosta.

Liitosten ja prosessien lainsäädännöllinen perusta

Lainsäädännöllinen perusta kuntarakenteen muuttamisesta ja kuntajakoselvityksistä sisältävät Kuntarakennelakiin (1698/2009), erityisesti pykälät 4 § (Kuntajaon muuttamisen yleiset edellytykset); 5 § (Kuntajakoselvitys), 15 § (Erityinen kuntajakoselvitys); Kuntalakiin (410/2015), erityisesti pykäliin 1 § (Kunnan toiminnan tarkoitus (asukkaiden hyvinvointi ja alueen elinvoima), 7 § (Kunnan tehtävät ja vastuu palvelujen järjestämisestä) ja 110 § (Talouden tasapaino).

Kuntarakennelain 4 §:n mukaan kuntajaon muuttamisen tulee edistää **kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä** vastata palveluiden järjestämisestä, parantaa **asukkaiden palveluja ja elinolosuhteita ja** edistää **alueen elinvoimaa ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta**.

Kuntarakennelain 5 §:n mukaan kuntajakoselvityksessä tulee arvioida kuntien **taloudellinen tilanne ja kantokyky**; palvelujen **järjestämisedellytykset ja saavutettavuus**; **alueen yhdyskuntarakenne ja työssäkäyntialueet** sekä kuntien välinen **toiminnallinen kokonaisuus**.

Kemin kaupungin esityksessä aloitteesta kyse on erityisestä kuntajakoselvityksestä, mihin valtio voi pakottaa kunnat mukaan, mihin nimitetään kuntajakoselvittäjä, mutta valtioneuvostolla ei ole pakon määräämistä liitokseen.

Kemin kaupungin aloite erityisestä kuntajakoselvityksestä ja aloitteen perustelu

Kemin kaupunki on jo useita vuosia merkittävästi sopeuttanut talouttaan ja tehnyt sen minkä itse pystyy järjestäen tilanteessa tekemään. Tähän ovat johtaneet kaupungin toimintaympäristön muutos, väestön kehitys ja koko maan yleinen talouden tilanne yhdistettynä siihen, että Kemin kaupunki kuuluu siihen kuntajoukkoon, jonka tilanne pysyi huonona valtioneuvostojen kaaduttua. Kemi on kohdannut rakennemuutoksen erityisen vakavasti, mikä on vaikuttanut myös Kemin palvelurakenteista riippuvaisiin kuntiin. Erityisesti Keminmaa mutta myös Simo ovat tukeutuneet Kemin elinkeinorakenteeseen – mutta myös kaupungin palvelurakenteisiin. Kummankin kunnan talous on vielä siedettävässä kunnossa. Kokonaistilannetta vaikeuttaa tulevine kerrannaisvaikutuksineen viimeaikaiset valtion ohjaamat ja Lapin

hyvinvointialueen päättämät toimet sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen osalta.

Kemin kaupunginvaltuusto käynnisti valtuuston päätöksellä 10.11.2025 § 119 valmistelun, jonka tavoitteena olisi saada aikaan edellä kuvattu erityinen kuntajakoselvitys, jonka valtioneuvosto määräisi Kemin, Keminmaan ja Simon kesken.

Kemin talouden tilanne on juuri nyt taseen näkökulmasta tyydyttävä, joka perustuu 2025 tehtyyn tulostaikutteeseen kauppaan. Kaupungin tuloslaskelma osoittaa kuitenkin negatiivista tulosta kuluvana vuonna. Tulos edelleen heikkenee ja paine taloutta kohtaan kasvaa. Jopa kaupungin vuosikate on ajautumassa negatiiviseksi, mikä tarkoittaa käytännössä joko kaupungin velkaantumista tai rahavarojen käyttämistä palveluiden rahoittamiseen. Tämä johtuu edelleen väestön muutoksista ja sen vaikutuksesta kaupungin tuloihin, samoin koko maan huonosta talouden tilanteesta. Tämä vaikuttaa edelleen myös kuntien taloutta heikentävästi. Kemin kaupungin talouden edelleen sopeuttaminen on vaikeaa, sopeuttavaa voi olla edelleen niistä palveluista, joista myös naapurikunnat hyötyvät. Lakisääteisistä palveluista sopeuttaminen ei ole enää juurikaan käytännössä mahdollista.

Kemin kaupunki tilasi FCG Oy:ltä asiantuntijaselvityksen siitä, millainen Kemin ja Keminmaan ja Simon talouden ja väestön tilanne on nyt ja kuinka kokonaistilanne on kehittymässä. Samalla tarkasteltiin, kuinka kuntien palvelurakenteet poikkeavat toisistaan ja millainen mahdollisuus kunnilla olisi sopeuttaa talouttaan uutena kaupunkina. Selvitykseen liittyy väestön ja talouden tarkastelu tulevaisuuteen yhtenä kuntana.

Erityisesti Kemin kaupungin näkökulmasta ongelmana on maantiede: kaupunkiin olisi tulossa uusyritystoimintaa, mutta sille ei nykyrajoissa ole riittävää sijaintimahdollisuutta. Kemi kärsii erityisesti myös sote-uudistuksen jälkeisestä valtionosuusmallista. Keminmaa pystyy toimimaan erityisesti mineraaliveron avulla, mutta riittääkö mineraalivero kattamaan tuloksen positiiviseksi loputtomasti. Simon taloutta auttaa kiinteistövero mukanaan tuoma tuulivoima. Molempiin vihreään siirtymään vaikuttaviin kiinteistöverotulonlähteisiin kohdistuu jatkuva uhka ja paine siihen, että nämä tulot siirtyisivät osaksi verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta – uhka on selkeästi olemassa ja vähentää tuloja, vaikka tulot eivät kokonaisuudessaan siirtyisi tasaukseen, vaan vaikka osittain.

Väestö ja palvelut

Väestön nykytila ja kehitys on kuntakolmikossa samansuuntainen: asukasluku on aleneva ja suurin muutos on erityisesti perusopetusikäisissä lapsissa. Vuoteen 2035 tultaessa yläkouluikäisten lasten määrä on pienentynyt niin paljon, että tiukan palvelurakenteen kunnassa/kaupungissa tulotaisiin toimeen yhdellä kohtuukokoisella yläkoululla. Yhdistyneessä kunnassa olisi mahdollisuus sekä palvelurakenteisiin ulottuvaan sopeutukseen, mutta myös palveluntarpeen yleistä laajuutta tarkastellen, laajuutta supistavaan älykkääseen sopeutumiseen. Simon ikärakenne on heikoin, jonka mediaani-ikä on jo 58 vuotta, Keminmaan mediaani-ikä on edullisin, mutta sekin on jo 48 vuotta.

Simon palvelurakenne on koko joukon kallein ja erityisesti nuorten ikäluokkien palvelut ovat kalliit. Simo on jo sopeuttanut kouluverkkonsa. Simon talous on sopeutunut ja tuloksen positiivisuus on hyvin riippuvainen tuulivoimasta. Isoissa palveluissa, varhaiskasvatus ja perusopetus, Kemin palvelut ovat edullisimmat. Kemi panostaa kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-

aikapalveluihin alueen muiden kuntien puolesta ja näyttääkin siltä, että erityisesti Keminmaan kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-aikapalvelut lepäävät Kemin varassa. Sama pätee alueen markkinointiin ja elinkeinoelämän edistämiseen ja työllisyyspalveluihin. Yleishallinnon ja muiden palveluiden kokonaisuus on Simossa kallein.

Hallintojen sopeuttaminen toisi oman osansa sopeutumista, tämä tarkoittaa sekä yleishallintoa että tukipalveluita. Kemin elinvoimaa kasvattavien rakenteiden avulla kokonaisuus hyötyisi yhdessä merkittävästi enemmän kuin pelkästään Kemin hallinnassa.

Keminmaan talous on koko joukon vahvin, mutta hyvin riippuvainen mineraaliverosta. Palvelurakenteen kustannus on Kemin jälkeen edullisin. Sekä Simon että Keminmaan palvelurakenteessa ei ole elinvoimaan ja kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-aikatoimeen liittyviä palveluita samaan tapaan kuin Kemillä.

Kemin talous on koko joukon heikoin, vaikka kaupunki onkin sopeuttanut hyvin merkittävästi ja taseen ylijäämä on hetken kunnossa. Kemin tase on velkainen siitä huolimatta, että sillä on Energiayhtiön osakekaupasta johtuen kohtuulliset rahavarat. Kaupungin painelaskelma osoittaa, että Kemin talous ajautuu muutaman vuoden jakson jälkeen vakavasti alijäämäiseksi ja Kemiä uhkaa sekä arviointimenettely että talousperusteinen erityinen kuntajakoselvitys.

Yhdistetyn kunnan talous on näillä parametreillä alijäämäinen, mutta sillä on mahdollisuus sopeutua ja saada isompana kokonaisuutena kasvatettua koko alueen elinvoimaa nykyisiä erilliskuntia enemmän. Ongelmaa lisää sekin, että pystyäkseen ylläpitämään alueellista palvelurakennetta Kemi on jo joutunut nostamaan veroprosenttinsa muiden yläpuolelle.

Ennakollinen, strateginen kuntaliitos auttaa aluetta sopeutumaan vuoteen 2040

2000-luvun kuntakentän liitosaalto perustui paljolti siihen, että ison yhdistymisavustuksen avulla saatiin suostuteltua kuntia liittymään yhteen. Näitä liitoksia tehtiin valitettavan usein niin, että palvelurakenteet eivät suinkaan muodostuneet tarkoituksenmukaisiksi vaan ne pikemminkin sementoituivat ja kasvattivat kustannuksia – samaan aikaan hyvin suurilla yhdistymisavustuksilla vahvistettiin rakenteita. Henkilöstön irtisanomiskielto ei sekään keventänyt tilanteita.

Liitosluokittelussa alettiin suositella liitoksia tehtäväksi sopeuttavina tai strategisina liitoksina, joiden avulla olisi tarkoitus vahvistaa alueen yhteistä elinvoimaa ja saada tähän vahvistusta tiivistyvistä ja myös taloudellisesti tarkoituksenmukaisiksi muuttuvista palvelurakenteista. Näistä liitoksista esimerkkeinä voidaan pitää Uutta Oulua ja Uutta Saloa. Vain kaksi liitosta toteutui taloudellisin perustein tehdyillä erityisen talousperusteisen kuntajakoselvityksen tuloksina.

Viimeistään ja väistämättä siinä tilanteessa, kun Kemi on talousperusteisessa erityisessä kuntajakoselvityksessä, joudutaan selvitysalue todennäköisesti perustamaan pakolla, ja ennakoiden alue voi muodostua nykyisestä kolmikosta – jollei Tornio tule määrätyksi samaan asemaan. Tilanne on silloin huomattavasti heikompi ja vaikeampi toteuttaa kuin nyt, joten väistämättömän odottaminen ei vaikuta järkevältä eikä kenenkään etujen mukaiselta. Mikään indikaattori ei tue käsitystä, että kuntien toimintaympäristön ja talouden kehitys olisi muuttumassa olennaisesti parempaan. Pikemminkin tilanne on jo laajalti hahmotettu sekä tunnustettu, että nykyisellä kuntarakenteella ja tällä väestö- ja rahoituskehityksellä kuntien rakenteisiin ja toimintamalleihin kohdistuu

merkittävä paine ja se edellyttää myös rohkeutta uudistaa ja mukautumista toimintaympäristön muutoksiin.

Kemin, Keminmaan ja Simon kesken toteutettava liitos voisikin toteutua sopeuttavana, mutta samalla strategisena liitoksena. Tilanne kannattaisi toteuttaa ennakollisena, vaikkakin erityisen kuntajakoselvityksen tuloksena. Jos kuntien kesken odotellaan ja ajaudutaan edellä kuvattuun tilanteeseen, taloudet ovat ajautuneet niin huonoiksi, että strategia-etuliite voidaan unohtaa kuntajakoselvityksen yhteydestä – kyse on silloin enää alueellisesta selviytymisestä, joka olisi merkittävästi haastavampaa toteuttaa. Sitä tilannetta ei voida mistään näkökulmasta pitää alueen asukkaiden edun mukaisena.

Keminmaan ja Simon näkökulmasta kuntaliitos puolestaan vahvistaisi palveluiden turvaamista ja alueen kehittämismahdollisuuksia pitkällä aikavälillä. Elinvoiman kehittämisen kannalta suurempi ja enemmän mahdollisuuksia sisältävä kokonaisuus kiinnostaa investointeja enemmän ja alue saa myös vahvempaa painoarvoa valtion suuntaan. Samalla se vähentäisi kuntien riippuvuutta yksittäisistä tulonlähteistä, kuten mineraaliverosta ja tuulivoimasta, tuoden monipuolisemman kyvykkyyden sopeutua edessä oleviin väistämättömiin muutoksiin sekä parantaisi kykyä vastata väestön ikääntymisen ja muuttotappion aiheuttamiin haasteisiin. Uusi kokonaisuus saisi vahvemman yhteisen elinvoima- ja investointipolitiikan, paremmat mahdollisuudet houkutella uusia yrityksiä ja työpaikkoja sekä nykyistä vahvemman aseman valtion ja investoijien suuntaan. Yhdessä toteutettu palveluiden, hallinnon ja maankäytön suunnittelu mahdollistaisi myös palveluiden säilyttämisen hallitummin ja tehokkaammin kuin tilanteessa, jossa kunnat joutuisivat myöhemmin sopeuttamaan toimintaansa yksin. Strateginen elinvoiman kehittymistä tukeva muutos hyödyttäisi suoraan alueen asukkaita, jolloin edellytykset palvelujen säilyttämiseksi ja myös turvaamiseksi alueella on eniten turvallisuutta ja vahvuutta mahdollistava ratkaisu pitkällä aikavälillä.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Matti Ruotsalainen

Päätösehdotus

Kemin kaupunginhallitus päättää esittää valtuustolle, että Kemin kaupunki esittää ministeriölle, että se määrää erityisen kuntajakoselvityksen toteuttamisen, jolla Keminmaan ja Simon kunnat sekä Kemin kaupunki yhdistetään yhdyskuntarakenteeltaan eheäksi kokonaisuudeksi.

Päätös

Kemin kaupunginhallitus päätti esittää valtuustolle, että Kemin kaupunki esittää ministeriölle, että se määrää erityisen kuntajakoselvityksen toteuttamisen, jolla Keminmaan ja Simon kunnat sekä Kemin kaupunki yhdistetään yhdyskuntarakenteeltaan eheäksi kokonaisuudeksi.

Kaupunginvaltuusto 16.06.2026 § 53
603/00.04.00/2025

Päätösehdotus

Kemin kaupunginhallitus esittää valtuustolle, että Kemin kaupunki esittää ministeriölle, että se määrää erityisen kuntajakoselvityksen toteuttamisen, jolla Keminmaan ja Simon kunnat sekä Kemin kaupunki yhdistetään yhdyskuntarakenteeltaan eheäksi kokonaisuudeksi.

Päätös

Kemin kaupunginvaltuusto päätti, että Kemin kaupunki esittää ministeriölle, että se määrää erityisen kuntajakoselvityksen toteuttamisen, jolla

Keminmaan ja Simon kunnat sekä Kemin kaupunki yhdistetään yhdyskuntarakenteeltaan eheäksi kokonaisuudeksi.