

Esityksen valmistelu valtionvarainministeriölle erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämisestä

Kaupunginhallitus 03.11.2025 § 400

Valmistelu

Sote-uudistuksen valmisteluvaiheessa oli tiedossa, että kuntien valtionrahoitusosuus tulee pieneneään jonkin verran sekä osa kuntien veropohjasta 12,64% siirtyy hyvinvointialueille. Tässä suhteessa ennakoarvio 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 huomioiden 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 teorettinen. Kemin kaupungin tuloveroprosentti on nykyisellään 9,6%, joka on jo yli 2% korkeampi kuin kaikkien kuntien vuoden 2025 tuloveroprosentin keskiarvo. Kuntien niin sanotussa kriisikuntakriteeristöissä veroprosentti on yksi neljästä mittarista ja kyseisessä kriteeristöissä 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 jo perustulolaisena 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 niinkään 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 teorettinen. 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 tunnistaneet 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 ”Kuntajako 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. Tosiällisesti 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.

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 valtiosuusjärjestelmästä kokonaisuudessaan ja koko kuntien valtiosuusjärjestelmän 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 valtiosuusjärjestelmästä kokonaisuudessaan ja koko kuntien valtiosuusjärjestelmän 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.