



I varsinainen ohjausryhmä

– 6.8.2026

HT Eero Laesterä, ministerin määräämä erityinen kuntajakoselvittäjä

Erityinen kuntajakoselvitys ja talousperusteinen erityinen kuntajakoselvitys ja vapaaehtoinen selvitys

- Talousperusteisessa erityisessä kuntajakoselvityksessä kuntajakoselvittäjän asema on varsin vahva ja riippumaton. Hän ei ole kuntien, ohjausryhmän eikä ministeriön "edustaja", vaan laissa tarkoitettu puolueeton selvittäjä, jonka tehtävänä on muodostaa oma asiantuntija-arvionsa kuntajaon muuttamisen tarpeesta.
- **Erityisen kuntajakoselvityksen aikana selvittäjän keskeiset tehtävät ovat:**
 - Selvittää kuntajaon muuttamisen tarve ja edellytykset – talousperusteisessa on jo arviointimenettelyssä arvioitu tarve.
 - Arvioida vaihtoehdot, kuten kuntien yhdistyminen, kunnan jakaminen tai nykyisen rakenteen säilyttäminen (ei talousperusteisessa) – määrätään selvitysalue.
 - Valmistella ehdotus kuntajaon muuttamisesta (talousperusteisessa on esitettävä kuntajaon muutosta).
 - Talousperusteisessa selvityksessä (erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta) hänen tulee tehdä mukana olevien kuntien valtuustoille:
 - esitys kuntien yhdistymisestä sekä
 - esitys yhdistymissopimukseksi.
- Jos kunnat hyväksyvät ehdotuksen, ne tekevät yhteisen esityksen ministeriölle. Jos kaikki kunnat eivät hyväksy ehdotusta, selvittäjä toimittaa oman esityksensä liitoksesta suoraan valtiovarainministeriölle kuntien lausuntojen kanssa.

Selvittäjän velvollisuudet; selvittäjän tulee

- toimia objektiivisesti ja tasapuolisesti,
- perustaa johtopäätöksensä selvitysaineistoon,
- kuulla mukana olevia kuntia,
- valmistella esityksensä asianmukaisesti,
- noudattaa virkavastuuta. Myös virkasuhteen ulkopuolinen selvittäjä toimii rikosoikeudellisella virkavastuulla.
- Lisäksi laissa edellytetään, että selvittäjällä on tehtävän hoitamiseen riittävä asiantuntemus ja kokemus.

Selvittäjän oikeudet (laissa turvattuja tiedonsaantioikeuksia):

- oikeus saada viranomaisilta tehtävänsä kannalta tarpeelliset tiedot,
- oikeus saada kuntien ja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoa ja taloutta koskevia tietoja,
- oikeus saada muuta tehtävän suorittamiseen tarvittavaa apua,
- nämä tiedot voidaan saada myös salassapitosäännösten estämättä.
- Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunnat eivät voi estää selvitystä jättämällä aineistoja luovuttamatta.

Kuntarakennelaissa ei ole säännöksiä ohjausryhmästä eikä sille anneta toimivaltaa ohjata selvittäjän johtopäätöksiä. Selvittäjän toimivalta perustuu ministeriön määräykseen ja lakiin, ei ohjausryhmän päätöksiin.

Mitä tämä tarkoittaa ohjausryhmän näkökulmasta?

- Koska selvittäjällä on lakisääteinen velvollisuus tehdä yhdistymisehdotus, ohjausryhmä ei voi päättää, että selvityksen lopputuloksena todetaan vain nykytilan jatkuminen.
- Ohjausryhmä voi vaikuttaa esimerkiksi:
 - tarkasteltaviin vaihtoehtoihin,
 - vaikutusarvioiden sisältöön,
 - yhdistymissopimuksen valmisteluun,
 - paikallisten näkemysten esiin tuomiseen.
- Mutta se ei voi vapauttaa selvittäjää hänen lakisääteisestä velvollisuudestaan tehdä yhdistymisehdotus. Selvittäjän lopullinen esitys on hänen oma virkavastuulla tehty esityksensä.

Selvittäjän ja ohjausryhmän välinen suhde

- Tämä on käytännössä usein väärin ymmärretty kohta.
- Ohjausryhmä ei ole selvittäjän esimies
- Ohjausryhmä on yleensä käytännön työskentelyä varten perustettu yhteistyöelin, jossa voivat olla edustettuina esimerkiksi:
 - kuntien poliittiset ryhmät,
 - kunnanhallitusten puheenjohtajat,
 - kunnanjohtajat,
 - viranhaltijat,
 - henkilöstön tai muiden sidosryhmien edustajat.
- Sen tarkoituksena on tukea tiedonkulkua, kommentoida väliraportteja ja tuoda esiin paikallisia näkökulmia.

Mitä ohjausryhmä voi tehdä? Ohjausryhmä voi

- pyytää lisäselvityksiä,
- kommentoida aineistoja,
- esittää vaihtoehtoisia tarkasteluja,
- tuoda esiin kuntien näkemyksiä,
- auttaa työohjelman käytännön toteutuksessa.

Mitä ohjausryhmä *ei* voi tehdä? Ohjausryhmä *ei* voi

- määrätä selvittäjän johtopäätöksiä,
- estää tietyn vaihtoehdon tarkastelua,
- hyväksyä tai hylätä selvittäjän ehdotusta,
- Koska selvittäjällä on lakisääteinen velvollisuus tehdä yhdistymisehdotus, ohjausryhmä ei voi päättää, että selvityksen lopputuloksena todetaan vain nykytilan jatkuminen.
- korvata selvittäjän itsenäistä harkintaa.
- Lopullinen selvitys ja mahdollinen yhdistymisehdotus ovat selvittäjän omia ehdotuksia, joista vastaa selvittäjä itse virkavastuulla

Käytännön tulkinta talousperusteisessa selvityksessä

- Talousperusteisessa erityisessä kuntajakoselvityksessä ohjausryhmä on yleensä enemmän keskustelu- ja seurantaryhmä kuin varsinainen ohjaava toimielin. Mitä pidemmälle prosessi etenee kohti mahdollista yhdistymisehdotusta, sitä korostuneemmin selvittäjän riippumaton asema tulee esiin.
- Ohjausryhmä voi vaikuttaa selvityksen valmisteluun, mutta ei selvittäjän johtopäätöksiin. Selvittäjä kuuntelee ohjausryhmää, mutta ei ole sille alisteinen.
- Erityisesti käynnissä olevien talousperusteisten kuntajakoselvitysten (kuten Alavus–Ähtäri-tapauksen) näkökulmasta tämä ero on tärkeä: ohjausryhmä voi vaikuttaa prosessin sisältöön ja tiedon tuottamiseen, mutta ei voi juridisesti sitoa selvittäjää tiettyyn lopputulokseen.
- ”Juuri tässä on tärkeä ero tavallisen erityisen kuntajakoselvityksen ja talousperusteisen erityisen kuntajakoselvityksen välillä puhumattakaan vapaaehtoisesta selvityksestä.”

Esityksen tekopakko kuntarakenteen muuttamiseksi: Kuntarakennelain 16 a §:n mukaan:

- Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevassa erityisessä kuntajakoselvityksessä kuntajakoselvittäjän on tehtävä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta.
- Sanamuoto on "on tehtävä ehdotus", ei "voi tehdä" eikä "jos katsoo tarpeelliseksi". Tämä tarkoittaa, että selvittäjän tehtävänä on päätyä johonkin yhdistymisratkaisuun.
- Lain mukaan ehdotus voi koskea esimerkiksi:
 - kriisikunnan yhdistämistä olemassa olevaan kuntaan,
 - kriisikunnan alueen jakamista kahden tai useamman kunnan kesken,
 - useamman kunnan laajempaa yhdistymistä,
 - lisäksi kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan.
- Toisin sanoen selvittäjän on esitettävä jokin kuntarakenteellinen ratkaisu, ei välttämättä vain perinteinen kahden kunnan kuntaliitos.

Voiko selvittäjä päätyä siihen, ettei liitosta tarvita?

- Talousperusteisessa erityisessä kuntajakoselvityksessä vastaus on käytännössä: ei voi.
- Kun menettely on käynnistetty kuntalain 118 §:n mukaisen arviointimenettelyn jälkeen ja edetty 16 a §:n mukaiseen erityiseen kuntajakoselvitykseen, lainsäätäjä on nimenomaan lähtenyt siitä, että selvittäjän tulee valmistella yhdistymisesitys.
- Talousperusteisessa erityisessä kuntajakoselvityksessä selvittäjä ei arvioi ensisijaisesti sitä, tehdäänkö liitosehdotus vai ei, vaan sitä, millainen liitos- tai muu kuntarakenteellinen ratkaisu tulisi esittää.
- Siksi esimerkiksi Ähtärin ja Alavuden kaltaisessa talousperusteisessa erityisessä kuntajakoselvityksessä olisi juridisesti poikkeuksellista, jos lopputuloksena olisi vain toteamus, ettei mitään kuntarakenteellista muutosta ehdoteta. Lain rakenne ohjaa selvittäjää tekemään varsinaisen yhdistymistä koskevan ehdotuksen.
- Jos selvittäjä jättäisi tämän tekemättä, hän toimisi vastoin hänelle laissa asetettua tehtävää. Kyse olisi ensisijaisesti menettelyvirheestä tai puutteellisesta suoritetusta toimeksiannosta, ei siitä, että prosessi automaattisesti raukeaisi.

Tässä tilanteessa... Voisiko selvittäjä "kiertää" velvoitteen? Onko selvittäjällä velvollisuus tehdä yhdistymisesitys myös silloin, kun hän itse pitää yhdistymistä huonona ratkaisuna?

- Valtiovarainministeriö pyytäisi täydentämään selvityksen. Koska selvittäjän tehtävä on määrätty ministeriön päätöksellä, ministeriö voisi edellyttää, että selvittäjä toteuttaa lain mukaisen toimeksiannon loppuun ja selvittäjän raporttia voitaisiin pitää lain vaatimukset täyttämättömänä. Talousperusteisen selvityksen tarkoituksena ei ole pelkästään analysoida tilannetta, vaan tuottaa kuntarakenteellinen ehdotus. Jos ehdotusta ei olisi, lain 16 a §:n vaatimus jäisi toteutumatta.
- Ministeriö voisi käytännössä määrätä uuden tai täydennetyn selvityksen.
- Lainsäädäntö ei kuvaa täsmällistä menettelyä tähän tilanteeseen, mutta ministeriöllä on selvitysprosessin käynnistäneenä viranomaisena mahdollisuus ryhtyä jatkotoimiin.
- Teoriassa hän voisi tehdä hyvin varovaisen ehdotuksen: "Voidaan todeta, että kaikki vaihtoehdot sisältävät ongelmia."
- Talousperusteisessa erityisessä kuntajakoselvityksessä selvittäjän tehtävä ei ole vastata kysymykseen "Pitäisikö liitos tehdä?" vaan pikemminkin "Minkä liitos- tai muun kuntarakenteellisen ratkaisun selvittäjä ehdottaa?"
- Jos selvittäjä päätyisi raporttiin, jossa todetaan vain "liitosta ei esitetä", raportti olisi hyvin vaikeasti sovitettavissa kuntarakennelain 16 a §:n sanamuotoon, jonka mukaan selvittäjän on tehtävä ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä yhdistymissopimuksesta.

VS: Selvitysmääräysluonnos ja tiedote katsottavaksi



Hernesmaa Anu (VM) <Anu.Hernesmaa@gov.fi>

Vastaanottaja ✓ Eero



Vastasi viestiin 3.6.2026 10.01.



3.6.2026

Hei,

kustannuksia erilaisten johtoryhmien tai selvitykseen nimettävän ohjausryhmän työskentelystä ei voida korvata. Selvittäjän palkkauksen, matkojen ja välineiden lisäksi valtio voi korvata mm. asukkaiden kuulemiseen liittyvien tilaisuuksien kustannuksia ja tiedottamista tai kuntien yhteisen tahdonmuodostuksen kannalta merkittävien tilaisuuksien (esim. valtuustojen yhteisseminaari) kustannuksia. Kokouspalkkioita, kuntien virkatyötä tai sihteerityötä ei voida maksaa.

yst. Anu

FCG.

Painelaskelma

Ähtäri - Alavus

Ohjausryhmä 6.8.2026

Painelaskelma:

- Käsitteellisesti painelaskelma perustuu trendiin ja siihen, että paine saadaan ulos olettaen, että mikään käyttäytymisessä ei muutu.
- Toiminnan muutokset huomioidaan eri vaihtoehdoissa
- Eri skenaarioissa voidaan tarkastella esim. investointitasoa, korkoja ja sopeuttamiskeinoja
- **Trendi- tai painelaskelma ei ole ennuste.**

- **Kuntakohtaisten kulujen kehityksen taustalla kunnan aiempien vuosien kustannuskehitys, ikärakenteen muutos ja inflaatio.**
- Toimintakatteet 2025 tilinpäätös – 2026 talousarvion mukainen toimintakate - vuosi 2027 jne ikäryhmäkohtainen kasvu ja 30/80 sopeutuvuus (perusura: 30 %:n säästö – alenemassa, 20 %:n säästö kasvussa)
- Investointimenojen kehityksen taustalla kuntien talousarvioihin ilmoittamat tiedot ja aiempien vuosien kunnan keskimääräiset, inflaatiokorjatut investoinnit per asukas.
- Verotulot Kuntaliiton uusimman veroennustekehikon (6/2026) mukaisesti ja siitä jatkettu FCG:n veromallilla
- Valtionosuudet 2027 VM:n ennakkollisen laskelman mukaisesti. **Vuodesta 2028 eteenpäin arvio perustuu FCG:n valtionosuusmalliin, jossa huomioidaan vos-kriteerit, ikäluokkien kehitys ja inflaatio nykyisellä lainsäädännöllä.**
- Väestöennusteena käytetty Tilastokeskuksen vuoden 2024 väestöennustetta, jota on oikaistu vastaamaan vuoden 2025 toteumatietoja.
- Poistot laskennallisesti käyttöomaisuuden mukaan laskettuna.

Painelaskelma – perusura velkapaineena

- Perusura – toimintakatteen kehitys
 - Ikäluokan pienentyessä palvelutarpeen muutos on 30 % ikäluokasta (sopeutuvuus 30 %)
 - Ikäluokan kasvaessa marginaalikustannus 80 %
- Velkapaine
 - Vuotuinen rahoitustarve katettu lainakantaa muuttamalla. Veroprosentit vakioitu vuoden 2026 tasolle.

- Toimintakatearvio 2026 perustuu kaupungin omaan arvioon.
- Vuodesta 2027 lähtien toimintakatteen kasvu pohjautuu väestön ikärakenteen muutokseen, palvelutarpeeseen ja inflatio-olettamaan.
- Investointisuunnitelma perustuu kaupungin omaan talousarvioon vuoteen 2028 asti. 2029 investointien perustasona on käytetty 200 eur/as.
- Korkotasona on nykyisen lainakannan kohdalla vuoden 2025 kaupungin maksama keskiporkko. Uusissa lainoissa korkotasona on käytetty 2,5 %.
- Painelaskelma on laskettu sisällyttämällä siihen valtuuston 16.12.2024 hyväksymä sopeuttamisohjelma.
- Painelaskelmassa ohjelma huomioidaan vuosina 2027 ja 2028.
- Vuosittaiset summat vuositason sopeutuksia lähtötasoon.
- Vuoden 2026 toimintakatearvio perustuu kaupungin omaan arvioon toteumasta ja sisältää siten jo sopeuttamistoimet.
- Vuositasolla talous on alijäämäinen koko jakson ajan.
- Vuosikate säilyy kuitenkin positiivisena koko tarkastelujakson ajan.
- Taseeseen on kertynyt huomattava alijäämä jo tarkastelujaksolle lähdeettäessä. Vuosittaisten alijäämäisten tulosten ansiosta kumulatiivinen alijäämä taseessa kasvaa.
- Lainakanta lyhenee 2020-luvun loppupuoliskon yli miljoona euroa vuodessa. Tämä johtuu siitä, että kaupungin vuotuiset poistot ylittävät vuotuiset investointitarpeet – kassavirta riittää kattamaan investoinnit alijäämäisestä tuloksesta huolimatta.
- Lainakanta (eur/as) ylittää koko jaksolla maan keskitason selvästi.
- Tarkastelujaksolle lähdeettäessä emokaupungin **lainakanta oli noin 50 miljoonaa euroa** (n. 9 700 eur/as). Taso on huomattavan korkea kuntien keskitasoon (noin 3 600 eur/as) suhteutettuna.
- Kaupungin taseeseen oli 2025 vuoden lopussa kertynyt myös **kumulatiivista alijäämää noin 10,7 miljoonaa euroa**.
- **Kaupungin tuloveroprosentti 2025 oli 10,60** – yli kolme prosenttiyksikköä maan verotettavalla tulolla painotettua keskiarvoa enemmän.
- Kaupungin talous on alijäämäinen koko jakson ajan. Alijäämäisyydestä huolimatta toiminnan rahavirta riittää kattamaan investoinnit. Rahavirta riittää erityisesti tarkastelujakson alkupäässä lyhentämään myös lainakantaa yli miljoonalla eurolla vuodessa. Lainakanta jää kuitenkin edelleen jakson lopussa selvästi maan keskitason yläpuolelle.
- Kaupungin tulonmuodostukseen negatiivisesti vaikuttavat sote-uudistuksesta aiheutuneet leikkurit.

- Toimintakatearvio 2026 perustuu kaupungin omaan arvioon.
- Vuodesta 2027 lähtien toimintakatteen kasvu pohjautuu väestön ikärakenteen muutokseen, palvelutarpeeseen ja inflaatio-olettamaan.
- Investointisuunnitelma perustuu kaupungin omaan arvioon tulevista investoinneista. investointien perustasona on käytetty 200 eur/as.
- Korkotasona on nykyisen lainakannan kohdalla vuoden 2025 kaupungin maksama keskikorko. Uusissa lainoissa korkotasona on käytetty 2,5 %.
- Painelaskelma on laskettu sisällyttämällä siihen valtuuston hyväksymä sopeuttamisohjelma.
- Vuoden 2026 toimintakatearvio perustuu kaupungin omaan arvioon toteumasta ja sisältää siten jo sopeuttamistoimet.
- Sopeuttamisohjelmasta kohdistetaan kaupungilta saadun ohjeistuksen mukaisesti vuodelle 2027 noin 169 000 euron ja vuodelle 2028 noin 50 000 sopeutus
- Lisäksi painelaskelmassa on huomioitu Töysän yläasteen talousvaikutukset vuosille 2030, 2031 ja 2032. Yläasteen yhdistämisestä Alavuden yläkouluun aiheutuu kaupungilta saadun tiedon perusteella yhteensä 860 000 euron säästö.
- Vuositasolla talous on alijäämäinen koko jakson ajan.
- Vuosikate kääntyy negatiiviseksi 2034.
- Alavudella oli 2025 lopussa taseessa kumulatiivista ylijäämää lähes 16 miljoonaa euroa. Alijäämäisten vuositulosten ansiosta tase kääntyy kuitenkin alijäämäiseksi 2033.
- Lainakanta lyhenee jakson alkupäässä, mutta kääntyy kasvuun 2030-luvulle tultaessa. Lainakannan taso (eur/as) on maan keskitason yläpuolella.
- Alavudella oli 2025 tilinpäätöshetkellä taseessaan rahoitusarvopapereita noin 24,5 miljoonaa euron (noin 2 300 eur/as) arvosta.
- Tarkastelujaksolle lähdetessä emokaupungin **lainakanta oli noin 59 miljoonaa euroa** (n. 5 600 eur/as). Taso on maan keskitasoa (noin 3 600 eur/as) korkeampi.
- Kaupungin taseeseen oli 2025 vuoden lopussa kertynyt **kumulatiivista ylijäämää noin 15,7 miljoonaa euroa.**
- **Kaupungin tuloveroprosentti 2025 oli 9,60** – yli kaksi prosenttiyksikköä maan verotettavalla tulolla painotettua keskiarvoa enemmän.
- Kaupungin tulonmuodostukseen negatiivisesti vaikuttavat sote-uudistuksesta aiheutuneet leikkurit.
- → Alavus joutuu sopeuttamaan taloutta myös itsenäisenä talousyksikkönä.

Laskennallinen yhdistelmä

- Liitos toteutettu laskennallisesti vuonna 2028
- Yhdistelmän veroprosentteina (tulovero ja kiinteistövero) on käytetty yhdisteltävien kuntien matalimpia (Alavus) tasoja.
- Investointitasoina kuntien yhdistetyt investoinnit. Yhdistelmälle ei määritetty omia investointeja.
- Poistoina yhdistetyt poistot. Yhdistelmälle ei ole määritelty omaa poisto-ohjelmaa.
- Palkkaharmonisaatiota ei ole huomioitu
- Mahdollisia yhdistämisavustuksia ei ole huomioitu.
- Yhdistämisestä aiheutuvia lisäkuluja ja -tuloja ei ole huomioitu.
- Ensimmäisenä toimintavuonna talous toteutuisi noin 4 miljoonaa euroa alijäämäisenä.
- Ilman liitoksen mahdollistamia sopeutustoimia talouden suunta on heikkenevä.
- Vuositasolla talous on alijäämäinen koko jakson ajan.
- Vuosikate kääntyy negatiiviseksi 2033.
- Tarkastelujaksolle lähdetäessä (2028) emokaupungin **lainakanta on arviolta noin 105 miljoonaa euroa** (n. 6 900 eur/as). Taso on maan keskitasoa (noin 3 600 eur/as, 2025) korkeampi.
- Kaupungin taseeseen on arviolta kertynyt 2028 lopussa **kumulatiivista alijäämää noin 2,8 miljoonaa euroa**.
- Yhdistelmän talous on alijäämäinen koko jakson ajan. Myös tase heikkenee nopeasti – alijäämä kasvaa ja lainakanta nousee.
- Kaupungin tulonmuodostukseen negatiivisesti vaikuttavat sote-uudistuksesta aiheutuneet leikkurit.

Tulovero-%	2026
Ähtäri	10,60
Alavus	9,60
Painotettu keskiarvo	9,95
Käytetään	9,60

Yleisen kiven rakennusten vero-%	2026
Ähtäri	1,50
Alavus	0,99
Painotettu keskiarvo	1,18
Käytetään	0,99

Yleinen maapohjien kive-%	2026
Ähtäri	1,80
Alavus	1,30
Painotettu keskiarvo	1,49
Käytetään	1,30

Vakituinen asuinrakennusten kive-%	2026
Ähtäri	0,70
Alavus	0,51
Painotettu keskiarvo	0,57
Käytetään	0,51

Muu kuin vakituinen asuinrakennus kive-%	2026
Ähtäri	1,50
Alavus	1,21
Painotettu keskiarvo	1,35
Käytetään	1,21

FCG.