

31 § Lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

DA:86/000/2012

Kaupunginhallitus
25.2.2013

Esittely: Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä hyväksyi 15.11.2012 kuntarakennelakiluonnoksen. Lakiluonnoksessa esitetään muutettavaksi nykyistä kuntajakolakia, jonka nimike muutettaisiin sisältöä paremmin vastaavaksi kuntarakennelaiksi. Lakiin lisättäisiin säännökset kuntarakenneuudistuksen tavoitteista, kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvityspenusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
- esityksen sisältämistä määrääjoista ja menettelyistä;
- valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta;
- yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä;
- sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään 7.3.2013.

Kaarinan kaupungin lausunnon valmisteluajataulu on ollut seuraava:

- 14.1.2013 Kaupunginhallituksen lähetekeskustelu
- 15.1 - 8.2.2013 Lautakuntien lausunnot
- 14.2.2013 Luottamushenkilöseminaari, kuntarakenneuudistus
- 25.2.2013 Kaupunginhallitus, lausuntoesitys valtuustolle
- 4.3.2013 Kaupunginvaltuusto, lausunto

Lisäksi kuntauudistusasiaa on käsitelty seuraavissa seudullisissa tilaisuuksissa:

- Turun kaupunkiseudun kuntien ja valtiovarainministeriön asettaman kaupunkiseutujen tukityöryhmän keskustelutilaisuus 4.2.2013
- Varsinais-Suomen liiton järjestämä kuntajohdon neuvottelupäivä kuntarakennelakiluonnoksesta 7.2.2013
- STM:n tilaisuus, jossa alueelliset selvityshenkilöt kuulivat kuntien luottamushenkilöitä ja virkamiesjohtoa 11.2.2013

Oheismateriaalina on Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 15.11.2012 liitteenä.

Oheismateriaalina ovat

- Kansalaistoiminnan lautakunnan lausunto 29.1.2013
- Henkilöstölautakunnan lausunto 31.1.2013
- Perusturvalautakunnan lausunto 5.2.2013
- Teknisen lautakunnan lausunto 5.2.2013
- Kaavoitus- ja rakennuslautakunnan lausunto 6.2.2013
- Ympäristönsuojelulautakunnan lausunto 6.2.2013
- Kaarinan Kehitys Oy:n lausunto 8.2.2013
- Henkilöstöjärjestöjen lausunto 11.2.2013

Liitteenä on Kaarinan kaupungin lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta.
Liite 60/2013

Valmistelija: Hallintojohtaja Päivi Antola, 050 541 5160

Ehdotus: Kaupunginjohtaja Harri Virta:

Kaupunginhallitus päättää esittää kaupunginvaltuustolle, että valtuusto hyväksyy Kaarinan kaupungin lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta liitteen mukaisena.

Käsittely: Keskustelun kuluessa jäsen Kari Nikkonen esitti lausunnon kohtaan 4. Henkilöstön asemasta muutosta, että Kaarinan kaupungin näkemyksen mukaan viiden vuoden palvelussuhdeturva on perusteltua. Jäsen Jere Järvinen kannatti jäsen Nikkosen esitystä.

Keskustelun päätyttyä puheenjohtaja totesi tehdyn päätösehdotuksesta poikkeavan kannatetun esityksen, joten asiassa tulee äänestää. Hän teki äänestysesityksen, jonka mukaan ne, jotka ovat päätösehdotuksen kannalla äänestävät "jaa", ja ne, jotka ovat jäsen Kari Nikkosen esityksen kannalla äänestävät "ei". Äänestystapaesitys hyväksyttiin.

Suoritettussa äänestyksessä annettiin kymmenen (10) "jaa" -ääntä (Sysinoro, Hollmén, Kantalainen, Laitinen, Sirkiä, Aso, Gustafsson, Manninen, Saario, Tähkämaa) ja kolme (3) "ei" -ääntä (Järvinen, Nikkonen, Ruohonen).

Äänestyksen jälkeen puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen päättäneen äänin 10 - 3 hyväksyä päätösehdotuksen.

Päätös § 113: Kaupunginhallitus päätti esittää kaupunginvaltuustolle, että valtuusto hyväksyy Kaarinan kaupungin lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta liitteen mukaisena.

Ote: Kaupunginvaltuusto

Kaupunginvaltuusto
4.3.2013

Esittely: Oheismateriaalina on Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 15.11.2012 liitteineen.

Oheismateriaalina ovat

- Kansalaistoiminnan lautakunnan lausunto 29.1.2013
- Henkilöstölautakunnan lausunto 31.1.2013
- Perusturvalautakunnan lausunto 5.2.2013
- Teknisen lautakunnan lausunto 5.2.2013
- Kaavoitus- ja rakennuslautakunnan lausunto 6.2.2013
- Ympäristönsuojelulautakunnan lausunto 6.2.2013
- Kaarinan Kehitys Oy:n lausunto 8.2.2013
- Henkilöstöjärjestöjen lausunto 11.2.2013

Liitteenä on Kaarinan kaupungin lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta.
Liite 13/2013

Ehdotus: Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle, että valtuusto hyväksyy Kaarinan kaupungin lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta liitteen mukaisena.

Käsittely: Merkittiin teknisenä korjauksena, että kaupungin kuntarakenneluonnoksen kansilehteä täydennetään valtuustolle esitetyllä kuvituksella.

Päätös § 31: Ehdotus hyväksyttiin.

Ote: Valtiovarainministeriö
Hallintojohtaja Päivi Antola
Ao. lautakunnat
Kaarinan Kehitys Oy

Otteen pöytäkirjasta oikeaksi
todistaa

Kaarina 5.3.2013

Virka-asema ja nimi



KUNTARAKENNELAKILAUSUNTO

KAARINAN KAUPUNKI

Kaupunginvaltuusto 4.3.2013

Sisällys

TIIVISTELMÄ.....	3
1 YLEISTÄ.....	4
2 YLEISTÄ LUONNOKSESTA.....	4
3 SELVITYSVELVOLLISUUDESTA, SELVITYSPERUSTEISTA JA SELVITYSVELVOLLISUUDEN SISÄLLÖSTÄ.....	5
3.1 PALVELUIDEN EDELLYTTÄMÄ VÄESTÖPOHJA	5
3.2 TYÖPAIKKAOMAVARAISUUS, TYÖSSÄKÄYNTI JA YHDYSKUNTARAKENNE	6
3.2.1 Työpaikkaomavaraisuus ja työssäkäynti	6
3.2.2 Yhdyskuntarakenne	9
3.3 KUNNAN TALOUDELLINEN TILANNE.....	11
3.4 POIKKEAMINEN	12
4 HENKILÖSTÖN ASEMASTA.....	13
5 ESITYKSEN SISÄLTÄMISTÄ MÄÄRÄAJOISTA JA MENETTELYISTÄ.....	13
6 VALTION TOIMIVALLASTA PÄÄTTÄÄ KUNTAJAON MUUTTAMISESTA.....	15
7 YHDISTYMISAVUSTUKSIEN EHDOSTA JA MÄÄRÄSTÄ.....	15
8 SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON TEHTÄVIEN TURVAAMISESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON PALVELURAKENNETTA KOSKEVIEN LINJAUSTEN MUKAISESTI	16

TIIVISTELMÄ

Kaarinan kaupunki toteaa lausuntonaan Valtiovarainministeriölle seuraavaa:

- Kuntarakennelakia ei tulisi säätää esitetystä muodosta.
- Lakiluonnoksessa ei ole otettu riittävästi huomioon kuntien kevään 2012 lausuntokierroksella antamia kommentteja.
- 31.000 asukkaan Kaarinalla on palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon.
- Kuntaliitosselvitysvelvollisuus ei tule perustua työpaikkaomavaraisuutta ja työssäkäyntiä koskeviin perusteisiin, koska molemmat kriteerit ovat tulkinvaraisia ja moniselitteisiä.
- Mikäli uusi kuntarakennelaki säädetään, tulee siitä jättää pois lakiluonnoksen § 4 d (Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne), koska nämä kriteerit eivät määrittele elinvoimaista kuntarakennetta.
- Turun kaupunkiseudulla voidaan saavuttaa kuntarakennelaissa asetetut tavoitteet myös toimimalla erillisinä kuntina erilaisin yhteistoimintamekanismein.
- Muutkin kuin Kuntarakennelain §:ssä 4 f mainitut poikkeamisperusteet tulee olla mahdollisia. Vahva peruskunta voi olla myös kunta, joka on riittävän kokoinen, taloudellisesti itsenäinen kunta.
- Työntekijöiden pysyvyyden varmistamiseksi palvelussuhdeturva on tarpeellinen, mutta viiden vuoden turva rajoittaa kunnan toimintojen kehittämistä liikaa. Kaarinan kaupungin näkemyksen mukaan kolmen vuoden palvelussuhdeturva on riittävä.
- Aika yhdistymisselvitykselle ja mahdolliselle yhdistymisesitykselle on suurien kaupunkiseutujen osalta epärealistinen ja täysin riittämätön. Selvitykselle on varattava aikaa vähintään 12 kuukautta.
- Esitykset kuntarakenteiden sekä sosiaali- ja terveystalouden uudistuksista eivät lisää palveluiden toimivuutta eivätkä ratkaise julkisen talouden kestävyysongelmaa. Esitystä sosiaali- ja terveystalouden uudistamisesta ei tule saattaa toimenpantavaksi.

1 YLEISTÄ

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa

1. kuntarakennelakiluonnoksesta
2. sosiaali- ja terveystieteellisen ministerityöryhmän palvelurakennemuutoksen linjauksista.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuntarakennelakiluonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista (ml. poikkeusperusteista) ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä
- esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä
- valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muuttamisesta
- yhdistymisavustuksien ehdoista ja määrästä
- sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Kuntarakennelakiin liittyen kaupunginvaltuuston on päätettävä

1. Lausunnon sisällöstä
 - 7.3.2013 mennessä
2. Selvityksen tekemisestä (kunta/kunnat, onko useampia vaihtoehtoja ?)
 - ilmoitus valtiovarainministeriölle 30.11.2013 mennessä siitä, minkä kunnan tai kuntien kanssa kaupunki selvittää kuntien yhdistymistä
 - yhdistymiselvitys ja siihen mahdollisesti perustuva yhdistymisesitys 1.4.2014 mennessä.
3. Selvityksen sisällöstä (vain laissa säädetyt vai muutakin?)
 - vähintään suunnitelma hallinnon ja palveluiden järjestämisestä sekä palveluiden tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta, sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista.
4. Selvityksen tekemisestä ja koordinoinnista (kuka tekee, miten ohjataan ja kustannetaan, ellei odoteta valtion päätöksiä?)

2 YLEISTÄ LUONNOKSESTA

Luonnokseen ei ole otettu riittävästi huomioon kuntien kevään 2012 lausuntokierroksella antamia kommentteja. Kuntarakennelakia ei tulisi säätää esitetyssä muodossa.

3 SELVITYSVELVOLLISUUDESTA, SELVITYSPERUSTEISTA JA SELVITYSVELVOLLISUUDEN SISÄLLÖSTÄ

Kuntarakenneuudistuksen toteuttamiseksi kunnalla olisi velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä, jos yksikin seuraavista kolmesta selvitysperusteesta osoittaa selvitystarvetta:

1. palveluiden edellyttämä väestöpohja
2. työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne
3. kunnan taloudellinen tilanne.

Kunta ei kuitenkaan voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei se täyttäisi selvitysperusteita, mikäli alueella ei muutoin ole saavutettavissa lain edellytykset täyttävää toiminnallista kokonaisuutta.

Lisäksi, jos kunta olisi jäämässä muiden kuntien muodostaman selvitysalueen ulkopuolelle, sillä olisi mahdollisuus valita naapurikunnista selvityskumppaniin sellainen kunta, jonka kanssa se muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden. Kyseisten kuntien olisi selvitettävä kuntien yhdistymistä yhdessä.

3.1 PALVELUIDEN EDELLYTTÄMÄ VÄESTÖPOHJA

Kunnan, jossa on alle 20 000 asukasta, tulee yhdessä alueen muiden kuntien kanssa selvittää yhdistymistä alueella, jossa on

1. palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon
2. erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon matalan kynnyksen palvelujen ja lähipalvelujen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta sekä
3. perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan koko vähintään noin 50.

Kaarinan lausunto:

Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvityksessä Kaarinan kaupungin väestön ennakoitaan kasvavan vajaalla 7.000 asukkaalla (22,5 %) vuoteen 2030 mennessä, jolloin Kaarinassa olisi 37.873 asukasta. Väestökehityksen osalta rakennetyöryhmän selvitys ei kuitenkaan vastaa Turun seudun rakennemallin mukaisia kasvulukuja. Rakennemallissa Kaarinan väkiluvun ennakoitaan kasvavan huomattavasti voimakkaammin ja asukkaita ennakoitaan olevan Kaarinassa vuonna 2035 noin 45.000.

Varsinais-Suomen ja Turun seudun kuntien kyky järjestää palveluja kuntalaisilleen on parempi kuin mitä kuntarakennelakia valmisteltaessa on annettu ymmärtää. Kuntien välistä eriarvoistumiskehitystä on liioiteltu. Mm. huoltosuhteessa

esiintyvät erot ovat Turun seudulla vähäisiä. Huoltosuhde vaihtelee Turun 45,2:sta Tarvasjoen 63,0:een. Huoltosuhde säilyy Kaarinassa kohtuullisen hyvänä (73,1) ainakin vuoteen 2030 asti. Turun kaupungin huoltosuhde toki kasvaa seuraavan kahdenkymmenen vuoden aikana, mutta säilyy edelleen selvitysalueeksi esitetyn kuntaryhmän alhaisimpana (60,6).

Kaarinan kaupungin asukasluku 30.12.2012 oli 31.379 (Väestörekisterikeskuksen tilasto).

Väestöennuste Kaarinan kaupungin taloussuunnitelman mukaan on

v. 2013	31677 asukasta
v. 2014	31992 asukasta
v. 2015	32219 asukasta.

Kaarina on asukasmäärän perusteella Varsinais-Suomen kunnista 3. suurin. Isompia ovat vain Turku ja Salo. Kaarina on asukasluvultaan koko maan 34. suurin kunta.

Kaarinan yhden lapsi-ikäluokan keskimääräinen koko ylittää 8-kertaisesti (yli 400 lasta) lausuntopyynnössä mainitun 50 lapsen rajan mahdollistaen laadukkaiden ja yhdenvertaisten varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palvelujen järjestämisen.

Kaarinan kaupungin palvelustrategiassa on määritelty tarkasti oman tuotannon, yhteistyön, ostopalvelujen ja palvelusetelien osuus palvelujen tuottamisessa. Koska lainsäädäntöä valmisteltaessa on erityistä huolta kannettu kuntien elinvoimaisuudesta ja kilpailukyvyistä, ei tuotantomuodon valintaa tulisi rajoittaa lainsäädännöllisin keinoin.

3.2 TYÖPAIKKAOMAVARAISUUS, TYÖSSÄKÄYNTI JA YHDYSKUNTARAKENNE

Kuntarakennelain 4 d §:ssä on käsitelty työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta koskevaa selvityspäätöstä.

3.2.1 Työpaikkaomavaraisuus ja työssäkäynti

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos se täyttää seuraavista vaihtoehdoista selvityspäätösten valitsemansa perusteen:

1. kunnan työssäkäyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhde on alle 80 prosenttia (työpaikkaomavaraisuusaste)
2. kunnan työssäkäyvästä väestöstä Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion työssäkäyntialueella sijaitsevassa kunnassa vähintään 35 prosenttia ja muilla työssäkäyntialueilla sijaitsevissa kunnissa vähintään 25 prosenttia käy työssä työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella (pendelöintiaste).

Kunnalla on kuitenkin selvitysvelvollisuus, jos kunnan tai siihen rajoittuvan kunnan yhtenäinen keskustaajama ulottuu kunnan rajan yli tai keskustaajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuu kunnan rajan yli tai toisen kunnan keskustaajaman kasvupaine kohdistuu merkittävästi kunnan alueella sijaitsevaan lähitaajamaan (yhdyskuntarakennepöeruste).

Työssäkäyntiperusteiden tai yhdyskuntarakennepöerusteiden perusteella yhtenäisen alueen muodostavien kuntien tulee selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä.

Kaarinan lausunto:

Kaarinan kaupungin työpaikkaomavaraisuus on 65,6 % (2010) ja pendelöintiaste Turkuun 48,9 % (2010). Kaarinan kaupungin lukuihin vaikuttaa erityisesti se, että keskuskaupunkiin pendelöidään myös valtion ja maakunnallisten työpaikkojen vuoksi (esim. TYKS, puolustusvoimat, yliopisto). Vuoden 2010 työssäkäyntitilaston mukaan kaarinalaisia käy Turussa töissä 6.926 henkilöä. Näistä lähes puolet (3.217 hlöä) työskentelee julkisen hallinnon ja maanpuolustuksen tehtävissä sekä ammatillisissa, tieteellisissä ja teknisissä toiminnoissa.

Pendelöintiasteen bruttovertailu ei voi olla kuntarakennepöervertailun kriteerinä. Kuntaliitokset eivät vähennä työssäkäyntiliikennettä, koska kuntaliitoksen jälkeinkin asuinalueet ja työpaikat sijaitsevat entisillä paikoillaan. Pitkällä aikavälillä muutokset voivat olla mahdollisia, mutta kehitys on riippuvainen tulevista maankäytön ratkaisuista. Keväällä 2012 valmistuneessa Turun seudun rakennemalissa on muodostettu yhteinen näkemys siitä, miten maankäyttöä, asumista ja liikennettä sovitetaan yhteen Turun kaupunkiseudulla vuoteen 2035 mennessä.

Turun seudulla on perustettu vuoden 2012 alusta kuntien yhteinen joukkoliikenneviranomaisen, johon myös Kaarina kuuluu. Näin ollen kuntarajat eivät tulevaisuudessa vaikeuta joukkoliikenteen järjestämistä alueella.

Kuntarakennelakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että vahva työpaikkaomavaraisuusaste kuvaa kunnan elinvoimaisuutta, kilpailukykyä ja kykyä vastata alueen elinkeinotoiminnan kehittämisestä. Kaarinan alhaiseen työpaikkaomavaraisuuslukuun vaikuttaa kaupungin pk-yritysvaltaisuus. Luonteenomaista näille yrityksille on alhainen työpaikkamäärä. Pk-yritysten osuus kaikkien yritystoimipaikkojen liikevaihdosta on Kaarinassa noin 83 %, kun se Turun seudulla on keskimäärin 53 %.

Se, miten työpaikkaomavaraisuusaste ja pendelöintiaste ylipäättään osoittavat kunnan tehokkuutta tai elinvoimaisuutta, ei ole lainkaan yksiselitteistä. Kyseisten kriteerien käyttö selvityspöerusteena epäilyttää mm. siksi, että vuokratyövoiman käyttö on nykyään erittäin yleistä. Työpaikkaomavaraisuusastetta laskettaessa ei nimittäin pystytä huomioimaan lainkaan sitä tosiasiaa, että vuokratyövoimaa välittävien yritysten työntekijät kirjautuvat sen kunnan työpaikkatilastoon, missä

vuokratyövoimayritys sijaitsee. Sillä, missä työpaikka fyysisesti sijaitsee, ei ole merkitystä.

Kaarinan kaupungin näkemyksen mukaan kunnan elinvoimaisuutta voidaan mitata muullakin tavoin, esim. tarkastelemalla yritysten määrää/asukas tai yritysten määrän kasvua kunnassa tai kunnan menestymistä kunnan elinkeinotoiminnan onnistumista mittaavissa kyselyissä.

Suurempi merkitys kunnan elinvoimaisuuteen ja kilpailukykyyn on nimenomaan kunnan kyky toimia pienyritysten kanssa. Tutkimusten mukaan esimerkiksi Turun seudulla kehyskuntien kyky pitää yllä hyvää yritys- ja yrittäjätaloutta sekä yritysmaailmaa on keskuskaupunkia parempi.

Kaarinan kaupunki on saanut tunnustusta onnistuneesta elinkeinon kehittämisestä liittyvästä työstään ja kaupunki on useissa yrittäjille suunnatuissa tutkimuksissa ollut Suomen sekä Varsinais-Suomen maakunnan kärkisijoilla. Näistä mainittakoon, että Suomen Kuntaliitto, Suomen Yrittäjät ja Suomen Keksijäliitto ovat myöntäneet Kaarinan kaupungille vuonna 2009 Suomen luovimman kunnan tittelin. Lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK on tehnyt kolme kertaa tutkimuksen Suomen 50 suurimman kaupungin ja kunnan yritysmyönteisyydestä. Kaarina on sijoittunut ensimmäiseksi kahdessa selvityksessä ja ollut kerran sijalla kaksi. Samoin Taloustutkimus Oy:n tuoreimmassa imagotutkimuksessa Kaarina oli imagoltaan paras yrittäjävastaajien keskuudessa.

Kuntarakenne ja kuntarajat eivät luo myöskään itsessään työpaikkoja. Olennaisinta on, miten kunta onnistuu houkuttelemaan uusia yrityksiä alueelleen tonttitarjonnallaan ja ylipäätään yritysmyönteisellä toimintatavallaan niin päätöksenteossa kuin asiakaspalvelussa. Kuntauudistus ei saa johtaa elinvoimaa luovien yritysten toimintaedellytysten heikkenemiseen.

Kaarinan kaupunki on saanut yrittäjäasiakkailtaan myönteistä palautetta joustavasta ja nopeasta toiminnastaan mm. yritystontteihin, rakennus- ja ympäristölupa-asioihin liittyen. Myös Kaarinan yritysvaikutusten arviointikäytäntö on saanut yrittäjiltä kiitosta. Toiminnan keskittäminen suuriin yksiköihin ei elinkeinon kehittämisen näkökulmasta tuo lisäarvoa paikallisille yrityksille (lupien käsittelyajat, oman alueen yritysten ominaispiirteiden ja tarpeiden tuntemus). Esimerkkinä voidaan mainita, että Kaarina liittyi seudulliseen elinkeinoyhtiöön vuonna 1996, mutta paikallisten yrittäjien antaman palautteen perusteella kaupunki käynnisti oman elinkeinoyhtiön - Kaarinan Kehitys Oy:n - toiminnan vuonna 2004.

Kuntakoon kasvattaminen tulee johtamaan väistämättä myös julkisten hankintojen mittakaavan kasvuun, mikä heikentää paikallisten/seudullisten pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin. Tämä kaventaa yritystoiminnan edellytyksiä ja vähentää liiketoimintamahdollisuuksia seudulla. Odotettavissa on myös palvelujen tason heikkeneminen niiden tuottajien loitontuessa kauemmas paikkakunnalta.

3.2.2 Yhdyskuntarakenne

Lakiesityksen mukaan yhdyskuntarakenne sisältää asunto-, työpaikka-, asiointi- ja virkistysalueiden ja niitä yhdistävän liikenteen ja teknisen huollon järjestelmien muodostaman fyysis-toiminnallisen kokonaisuuden.

Kaarinan lausunto:

Yhdyskunnan (asunto-, työpaikka-, asiointialueiden) kehittäminen

Turun kaupunkiseutu on tiivistä yhdyskuntarakenteesta huolimatta monikeskuk-sinen alue, jonka sisällä voi luontevasti toimia muutamia itsenäisiä kuntia yhdes-sä yhdyskuntarakennetta kehittäen.

Turun kaupunkiseudulle on valmistunut rakennemalli 2035, jossa on seudullise-na yhteistyönä pystytty hyvin sopimaan yhdyskuntarakenteen kehittämisestä it-senäisinä kuntina. Kuntien yhteinen maankäyttöstrategia ja sen pohjalta tekeillä olevat toteuttamisohjelmat tuovat jo nyt mahdollisuuden suunnitella maankäyttöä järjestelmällisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti. Tässä suunnittelussa Kaarina on aktiivinen ja rakentava osapuoli.

Kaarinassa on jo huomioitu vuonna 2009 tapahtuneen Kaarina-Piikkiö -kuntaliitoksen jälkeen yhdyskuntarakenteen tiivistäminen ekologisesti ja toimin-nallisesti kestäväksi, keskittämällä kaavoitus nykyisten taajamien välittömään yh-teyteen ja keskittämällä taajamien tiivistämiseen.

Kaupunkiseudun rakennemalli 2035 mahdollistaa kaikkien kuntien, myös Turun, merkittävän kasvun omilla alueillaan. Näin ollen maa-alueiden riittämättömyyden perusteella kuntaliitoksia ei ole tarvetta tehdä.

Seudullista joukkoliikennettä kehitetään parhaillaan yhdessä Turun seudun kun-tien kanssa. Sillä saadaan aikaan asukkaille toiminnallista parannusta huomatta-vasti enemmän kuin kuntarajojen muutoksella.

Asuntorakentamisen prosessien asiakaslähtöisyys ei vaadi yhdistämistä; pro-sessit kehittyvät keskinäisen "kilpailun" avulla joustaviksi ja vanhoja malleja kriit-tisesti tarkasteleviksi (rakennusvalvonta, lupaprosessit). Yhdistymisen yhtey-dessä uhkana saattaa olla jopa prosessien hidastuminen.

Seudulla on valmisteilla asuntopoliittinen ohjelma, jossa seudun kesken sovitaan mm. tasapuoliset ja tarkoituksenmukaiset perusteet sosiaaliselle asuntotuotan-nolle.

Virkistys

Virkistys- ja vapaa-aikatarjonta on kehittynyt ja kehitty edelleen Kaarinassa niin, että itsenäisesti toimivan, vahvan peruskunnan vaatimukset täyttyvät.

Esimerkkeinä tästä ovat jäähalli, uimahalli, tenniskeskus ja vireillä oleva palloiluhalli. Nämä vähentävät merkittävästi painetta kulkea keskuskaupungin palveluiden äärelle. Seudullinen VASKI-kirjasto on jo olemassa, joten myöskään sen osalta kuntarajat eivät tuo kitkaa. Samoin erityisliikuntapaikat (mm. ampumaradat, moottoriradat) suunnitellaan jo nyt seudullisesti. Niin ikään Kaarinassa on panostettu merkittäväällä tavalla luonnon virkistys- ja vapaa-ajankohteisiin ja luonnonsuojelun kannalta arvokkaiden alueiden tarjontaan. Näitä alueita hyödynnevät myös naapurikuntien asukkaat ja osaa näistä alueista on kehitetty yhteistyössä Turun seudun kuntien kanssa.

Tekninen huolto

Yhdyskuntatekniikan osalta synergiaedut saavutetaan jo seudullisten yhtiöiden kautta, kuntarajojen poistaminen ei toisi tähän uutta hyötyä. Kaarina järjestää veden hankinnan ja jäteveden puhdistamisen yhdessä seudun kuntien kanssa ja tätä tarkoitusta varten on perustettu yhtiöt, Turun seudun vesi Oy (TSV) ja Turun seudun puhdistamo Oy (TSP). Kaarina on mukana yhtiön Turun seudun maa-kaasu- ja energiatuotanto Oy (TSME) kautta seudullisessa kaukolämmön ja sähkön tuotannossa. Turun seudulla myös jätehuolto toimii jo nyt yhteistyön voimin Turun Seudun Jätehuolto Oy:n järjestämänä. Samoin Turun kaupunkiseudun ilmanlaadun tarkkailu hoidetaan yhteisesti naapurikuntien kesken.

Hallitsevana teemana kuntarakenneuudistuksessa on kaupunkiseutujen kuntien välinen kilpailu ja yhdyskuntarakenteen hajoaminen. Peruslähtökohta on, että keskuskaupungin ja voimakkaiden naapureiden välinen kilpailu syö resursseja. Osoittamatta kuitenkin on, etteikö voimakkaiden kuntien välisestä kilpailusta syntyisi dynamiikkaa, jota ilman keskuskaupungit olisivat nykyistäkin jähmeämpiä. Kaarinan kaupungin näkemyksenä on, että kaupunkien välinen rakentava kilpailu on toiminut kehityksen moottorina kaupunkiseudulla ja edesauttanut myös tehokkaampaa ja laadukkaampaa palvelutuotantoa.

Seutukunnan kuntien toimintaa kuvataan kuntarakennelain valmistelussa kielteiseltä kannalta. Tarkastelussa ei ole annettu arvoa lainkaan naapurikuntien kyvyille toimia nopeasti kaavoitus-, tontti- ja lupa-asioissa, kun esimerkiksi yritykset etsivät sijaintipaikkaa. Kaarinassa rakennuslupapäätöksen saa noin kolmen viikon kuluttua siitä, kun lupa on asiakirjojen puolesta päätettävissä. Tämä eroaa merkittävästi keskuskaupungin menettelystä, jossa viranhaltijalla on rajoitettu päätösvalta lupa-asioissa. Lupamenettelyn kitkattomuutta pitävät yrittäjät ja rakentajat tärkeänä asiana, mistä osoituksena on ollut Kaarinan toistuva sijoittuminen

yrittämyönteisyystutkimuksissa kärkisijoille. Yrittämyönteisyys tuo etua koko seutukunnalle yritysten sijoittaessa yksiköitään työssäkäyntialueen sisälle.

Lakiesityksen lähtökohtien mukaan kaupunkiseutujen taajamien asukastiheys on liian pieni muun muassa joukkoliikenteen järjestämisen kannalta. Asukkaita tulisi olla pohjaselvitysten mukaan vähintään 2.000/km². Kaarinassa on Piispanristin ja Voivalan välisen Uudenmaantien varren taajaman pinta-ala 10 km². Asukkaita on nyt 15.000. Asukastiheys on siten 1.500/km². Rakennemallin uusien alueiden mitoitus on 6.600 asukasta ilman Lemunniemeä. Tiheys tulee siis ylittämään 2.000 asukasta/km².

Mikäli uusi kuntarakennelaki säädetään, tulee siitä jättää pois lakiluonnoksen pykälä 4 d (Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne), koska nämä kriteerit eivät määrittele elinvoimaista kuntarakennetta.

3.3 KUNNAN TALOUDELLINEN TILANNE

Kuntarakennelaki-luonnoksen perusteluosassa (s. 40) todetaan seuraavaa:

Edellä mainitun asetuksen 2 §:n mukaan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien kunnan talouden tunnuslukujen raja-arvot alittuvat, kun kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään -1000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään - 500 euroa. Raja-arvot alittuvat myös kun kunnan tilinpäätösten mukaan kunnan taloudessa täytyvät neljä seuraavista edellytyksistä:

- 1) Kunnan vuosikate on negatiivinen ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta,*
- 2) Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti,*
- 3) Asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla,*
- 4) Kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää,*
- 5) Kunnan omavaraisuusaste (kuinka suuri on oman pääoman osuus koko pääomasta) on alle 50 prosenttia sekä*
- 6) Kunnan suhteellinen velkaantuminen (kuinka paljon kunnan käyttötulosta tarvitaan vieraan pääoman takaisinmaksuun) on vähintään 50 prosenttia.*

Kaarinan kaupunki joutuisi selvityksen piiriin, koska sen naapurikunta Paimio täyttää alijäämäkriteerit. Paimion naapurikunta Tarvasjoki täyttää vakavissa vaikeuksissa olevan kunnan arviointikriteerit ja Tarvasjoen naapuri Aura lähestyy näitä kriteerejä.

Kaarinan lausunto:

Kunnan talouden johtamisen kannalta kriisikunnan kriteerit ovat liian monimutkaisia. Alijäämäkriteeri on selkeä, mutta jos sovellettavaksi tulevat muut kriisi-

kuntakriteerit, niin kaikkien kriteerien tulee täytyä yhtä aikaa, jotta kunta lasketaisiin kriisikunnaksi. Kunta voi kuitenkin välttyä tulemasta kriisikunnaksi, jos se pitää veroprosentin alle 0,5 prosenttiyksikköä alle keskiarvon. Tämä olisi myös omiaan heikentämään raja-arvoja lähestyvän kunnan taloutta.

Kunta ei voi varmasti myöskään arvioida etukäteen keskiarvolukujen kehitystä. Tämä vaikuttaa talouden johtamiseen haittaavasti. Sen takia olisi selkeämpää, jos asetukseen määritellään tuloveroprosentin ja lainamäärän keskiarvolukujen tilalle vastaavat kiinteät luvut. Ei ole muutenkaan tarkoituksenmukaista mitata kuntien taloudellista tilannetta keskiarvojen kautta, koska keskiarvomuutokset ovat kehittyneet viime vuosina huolestuttavasti heikompaan suuntaan.

Kunta voi korvata lainanoton leasing- sekä tilavuokraamisella. Olisi selkeämpää, että asukaskohtaiseen lainatunnuslukuun lisätään leasing- ja tilavuokravastuut. Näin kunnat olisivat tasa-arvoisessa asemassa lainatunnuslukuvertailussa ja kunta ei voisi välttää kriisikuntastatusta siirtämällä omaisuuden hankinnan leasing-vuokraukseksi, joka on tosiasiallisesti osamaksukauppaa eli velan ottoa.

Kriisikuntakriteereistä kunnan omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantumisen kriteerit eivät ole tarkoituksenmukaisia kriteerejä. Kunnan omaisuuden tasearvot ovat kirjanpidollisia ja niiden todelliset myyntiarvot vaihtelevat huomattavasti kunnittain olosuhteesta riippuen. Kunnan talouden tilaa kuvaa parhaiten vuosikatteen ja nettoinvestointien tasapaino. Sen lisäksi asukaskohtaisella velkamäärällä (sisältäen vuokravastuut) tulee olla raja-arvo.

Laissa tulisi määritellä myös lainamäärää koskeva käsite täsmällisemmin. Selvennystä vaaditaan, tarkoitetaanko laissa konsernin vai emokunnan lainamääriä. Samoin on epäselvää, tarkoitetaanko brutto- vai nettolainamääriä. Lisäksi taseen alijäämäkriteeriä tarkasteltaessa on huomioitava, että poistosuunnitelmat eroavat kunnittain. Valittu poistoaika ja -menetelmä saattaa vaikeuttaa taseen alijäämän vertailtavuutta eri kunnissa.

3.4 POIKKEAMINEN

Edellä tarkoitettujen selvityspenusteiden osoittamasta selvitysalueesta voidaan poiketa, jos kunnalla on edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta eikä poikkeaminen estä toiminnallisten kokonaisuuksien muodostumista alueella. Selvitysalueesta voidaan poiketa seuraavilla perusteilla:

1. selvityspenusteista poikkeava alue on 2 §:ssä säädetty kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus.
2. toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei erityisen harvan asutuksen vuoksi muutoin ole mahdollista

3. poikkeaminen on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai
4. poikkeaminen on tarpeen saamelaiden kielen ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Kaarinan lausunto:

Muutkin kuin Kuntarakennelain 4 f §:ssä mainitut poikkeamisperusteet tulee olla mahdollisia. Vahva peruskunta voi olla myös kunta, joka on riittävän kokoinen, taloudellisesti itsenäinen kunta. Mikäli peruskunnan määritelmäksi valitaan työssäkäyntialue, aiheuttaa se työssäkäyntialueen ulkopuolisille pienemmille kunnille ylitsepääsemätöntä haittaa.

4 HENKILÖSTÖN ASEMASTA

Kuntien henkilöstön asema muutosprosessissa turvattaisiin nykyisen tasoisena. Siten kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin edelleen liikkeenluovutukseksi. Vuosien 2014–2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirtyy uuden kunnan palvelukseen, työnantajalla ei olisi oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Irtisanomiskielto koskisi kaikkia kuntien yhdistymisessä mukana olevia kuntia ja olisi voimassa viisi vuotta kuntien yhdistymisen voimaantulosta.

Kaarinan lausunto:

Kuntaliitoksia ei tule tehdä ilman selkeää osoitettua hyötyä: liitos on aina vuosia kestävä ponnistus, joka syö muun kehittämisresurssin. Mahdollisen kuntaliitoksen tullessa ajankohtaiseksi on henkilökunnan hyvinvoinnin kannalta parempi tehdä yksi suuri liitos kuin useita pieniä liitoksia. Liitoksissa tulisi kuitenkin säilyttää pienempien organisaatioiden innovatiivisuus ja joustavuus.

Työntekijöiden pysyvyyden varmistamiseksi palvelussuhdeturva on tarpeellinen, mutta viiden vuoden turva rajoittaa kunnan toimintojen kehittämistä liikaa. Kaarinan kaupungin näkemyksen mukaan kolmen vuoden palvelussuhdeturva on riittävä. Laissa tulisi myös selkeästi ottaa kantaa palkkaharmonisoinnin toteutukseen yhtenäisen käytännön varmistamiseksi liitoskunnissa.

5 ESITYKSEN SISÄLTÄMISTÄ MÄÄRÄAJOISTA JA MENETTELYISTÄ

Kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymiselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä.

Kunnan tulee ilmoittaa ministeriölle 30 päivään marraskuuta 2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää 4 b §:n mukaisesti kuntien yhdistymistä.

Edellä 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen sisällöstä voidaan säätää tarkemmin valtionvarainministeriön asetuksella.

Yhdistymisselvityksen tavoitteena on 6 §:ssä tarkoitettu esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Selvityksen tulee aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Muita kuin yksikielisiä kunta sekä saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvia kuntia koskevasa selvityksessä on arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista.

Kaarinan lausunto:

Lausunnon antamiseen annettu aika on ollut liian lyhyt. Uudet valtuustot eivät ole pystyneet perehtymään asiaan juuri lainkaan.

Aika yhdistymisselvitykselle ja mahdolliselle yhdistymisesitykselle on suurien kaupunkiseutujen osalta liian lyhyt. Käytännössä neljän kuukauden selvitysaika on epärealistinen ja täysin riittämätön. Selvitykseen tarvitaan aikaa vähintään 12 kuukautta, jolloin 4 g §:n ensimmäinen lause tulisi olla "Kuntien tulee tehdä 4 b §:ssä tarkoitettu yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys 1 päivään joulukuuta 2014 mennessä."

Selvityksessä tulisi tarkastella taloudellisen nykytilanteen selvityksen lisäksi yhdistymisen vaikutusta kuntalaisten ja yritysten talouteen tulevaisuudessa. On myös selvitettävä, mitä kustannusvaikutuksia ja tehokkuusvaatimuksia liitos edellyttää ja arvio niiden realistisuudesta (työehtosopimusrajoitukset yms.). Henkilöstön asema kuntien kokonaan omistamissa yhtiöissä ja säätiöissä tulisi myös määritellä.

Lakiin tulisi ottaa maininta myös harmonisoinnista. Mikäli palkkojen yms. harmonisointi tapahtuu välittömästi kuntaliitoksen yhteydessä, yhdistymisavustukset eivät riitä edes palkkojen harmonisointikuluihin.

Yhdistymisesityksessä (§ 6) selvitettävä myös, miten yhdistyminen vaikuttaa palvelujen tasoon niissä kunnissa, joissa on korkeampi palvelutaso.

Kuntajakoselvittäjän (§ 17) asema on selvitettävä paremmin. On määriteltävä, mihin organisaatioon kuntajakoselvittäjä palkataan ja miten ratkaistaan selvittäjän riittävä asiantuntemus ja kokemus. On myös määriteltävä, miten toimitaan,

jos joku kunnista ei katso selvittäjän asiantuntemuksen ja kokemuksen riittävän. Lisäksi on määriteltävä, miten määritellään kuntajakoselvittäjän jääviys (nykyinen tai entinen alueen asukas tms.).

Pykälässä 19 (Päätöksenteon edellytykset siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan), on määriteltävä lailla, miten kunnan vastuut ja varat jaetaan kuntien kesken.

Pykälässä 25 (Valtuutettujen lukumäärä) on määriteltävä, miten suureksi valtuusto voidaan maksimissaan määrätä. (Esim. korkeintaan 1,5-kertainen isoimman kaupungin valtuutettujen määrästä)

6 VALTION TOIMIVALLASTA PÄÄTTÄÄ KUNTAJAON MUUTTAMISESTA

Esityksessä ei laajennettaisi valtioneuvoston toimivaltaa päättää yleisesti kuntien yhdistymisestä kuntien valtuustojen sitä vastustaessa.

Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuisi pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Ainoa poikkeus tästä olisi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn kytketty valtioneuvoston toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä. Valtioneuvosto voisi hylätä kuntien esityksen yhdistymisestä, jos yhdistyminen olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Kaarinan lausunto:

Valtion toimivaltaa päättää kuntajaosta ei tule lisätä.

7 YHDISTYMISAVUSTUKSIEN EHDOSTA JA MÄÄRÄSTÄ

Kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle maksetaan yhdistymisavustusta tiettyjen edellytysten täytyessä. Edellytyksenä on mm., että kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017 ja että kunnat ovat tehneet 6 §:ssä tarkoitetun yhdistymisesityksen 1.4.2014 mennessä.

Yhdistymisavustus muodostuu yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta ja lisäosasta. Lisäosaa maksetaan kuntien yhdistymisessä, jossa on mukana 4 e §:ssä tarkoitetun talousperusteen täyttävä kunta tai kuntia. Yhdistymisavustus maksetaan kolmen vuoden aikana. Avustuksesta maksetaan 40 prosenttia vuonna, jona muutos tulee voimaan, ja 30 prosenttia molempina seuraavina kahtena vuotena.

Kaarinan lausunto:

Yhdistymisavustuksen määrän tulee olla selkeästi isompi. Liitosten tuomat harmonisointikulut niin palvelujen tasossa kuin palkkojen tasossa tulevat olemaan moninkertaisia esitettyihin avustuksiin verrattuna.

8 SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON TEHTÄVIEN TURVAAMISESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON PALVELURAKENNETTA KOSKEVIEN LINJAUSTEN MUKAISESTI

Kuntarakennelakiuudistuksen kunnille osoitetussa lausuntopyynnössä pyydetään lausumaan yleisesti kuntarakennelakiluonnoksesta sekä erityisesti mm. sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti.

Osana kuntarakennelakiluonnosta hallituksen tavoitteena on uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta Suomessa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministerityöryhmä on linjannut palvelurakennemuutoksen jatkoa 15.11.2012. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden ministerityöryhmä tarkensi 13.12.2012 linjauksia, joiden pohjalta selvityshenkilötyöryhmä tekee työtään sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisen tueksi. Työryhmän toimikausi on 3.12.2012 - 28.2.2013. Palvelurakennetyöryhmän loppuraportti aiheesta valmistui 11.1.2013. Esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelu aloitetaan maaliskuussa 2013.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelurakenteen uudistamisen periaatteet

Hallituksen tavoitteena on, että kunnat tai sote-alueet pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä. Rakenteellisesti Suomeen halutaan synnyttää sosiaali- ja terveyspalveluihin kaksitasoinen palvelurakenne. Päävastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta on jatkossa perustasolla. Sitä tukee pääosin koordinaation keinoin erityisvastuutaso. Perustason toimijat tekevät erityisvastuualueittain keskinäistä yhteistyötä sekä yhteistyötä erityisvastuualueen kanssa. Uudistuksessa kaikkien kunnallisten toimijoiden tehtävät ja palvelujärjestelmän ohjaus määritellään nykytilaan verrattuna uudestaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa.

Perustason palvelut. Perustason palveluiden järjestämis- ja rahoitusvastuu on kunnilla. Laajat perustason palvelut järjestetään lähtökohtaisesti 50 000-100 000 asukkaan väestöpohjalla. Jos kunnan väestö on vähintään noin 20 000 asukasta ja sillä on muutenkin riittävä kantokyky, kunnalla on mahdollisuus järjestää joitakin peruspalveluja itse. Tällöin muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus on turvattava yhteistyössä muiden kuntien kanssa kuulumalla sote-alueeseen. Jos kunnan väestö on alle 20 000, sen tulee kuulua sote-alueeseen eikä sillä ole

itsenäistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta. Sote-alue voidaan järjestää vastuukuntamallin tai kuntayhtymämallin mukaisesti.

Peruspalveluiden vahvistamisessa halutaan lisätä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatiota sekä myös sosiaalipalveluiden ja terveystalveluiden integraatiota. Integraatiotavoitteen toteuttamiseksi on mm. esitetty, että perustason erikoissairaanhoido siirtyisi sairaanhoitopiireiltä perustason ts. kuntien järjestämisvastuulle.

Tehdyistä valtion esityksistä ei käy kuitenkaan selkeästi ilmi, mitkä peruspalvelut kuuluvat ns. laajojen peruspalveluiden käsitteen piiriin. Laajoihin peruspalveluihin tullaan sisällyttämään kuitenkin merkittävä osa erikoissairaanhoidon palveluista.

Erityistason palvelut. Erityistason palveluiden järjestäminen toteutetaan viiden erityisvastuualueen kautta. Erityisvastuualueen tehtäviin kuuluu alueellinen sosiaali- ja terveystalveluiden koordinointi ja ohjaus. Erityisvastuualueet ovat kuntien ja sote-alueiden omistamia oikeushenkilöitä, joilla on lakiin perustuvat tehtävät ja niiden edellyttämä päätösvalta. Sote-ervalla voisi olla seuraavia lakiin perustuvia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä:

- viranomaistehtävät, kuten ensihoitokeskus, oikeuspsykiatria ja sote-valmiusasiat
- tutkimus ja opetus sekä strateginen kehittäminen valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamiseksi
- lakiin perustuva velvoite sopia kansallisesti määritellyistä vaativan erityistason palveluista ja varmistaa niiden saatavuus
- lakiin perustuva velvoite sopia keskitettävistä tukitoiminnoista ja varmistaa niiden saatavuus

Kaarinan lausunto:

Sosiaali- ja terveystalveluiden palvelurakennemuudistusten vaikutusten arviointi Kaarinan kaupungin näkökulmasta on ongelmallista, koska hallituksen linjaukset uudistuksesta ovat osin vielä jäsentymättä. Sosiaali- ja terveystalveluiden uudistamista pohtivien selvityshenkilöiden työt valmistuvat vasta viikkoa ennen kun kuntien lausuntojen tulee olla valmiita. Selvitysmiesten 11.2.2013 pitämässä kuntakuulemistilaisuudessa ei myöskään selvinnyt, millaisin ehdotuksin Varsinais-Suomen sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisaluetta muodostetaan.

Tällä hetkellä on epäselvää, mitä tarkoitetaan käsitteellä "laajat peruspalvelut". Ongelmalliseksi sosiaali- ja terveystalveluiden palvelurakennemuudistuksen vaikutusten arvioinnin tekee lisäksi se, että kattava arviointi edellyttää laajan selvityksen tekemistä erilaisissa kuntien yhteistyö- ja yhteistoimintatilanteissa. Yksiselitteistä tietoa ei tässä vaiheessa ole siitä, järjestetäänkö mahdollinen sosiaali- ja terveystalveluiden yhteistoiminta kuntaliitosten avulla vai onko yhteistoiminnan perusta vastuukunta- tai kuntayhtymämallissa.

Itsenäinen Kaarinan kaupunki

Kaarinan kaupungin tulee pysyä jatkossakin itsenäisenä. Olemassa oleva tieto aikaisemmista kuntaliitoksista viittaa siihen, että kustannukset kuntaliitosten seurauksena kasvavat niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä. Kuntaliitokset eivät ratkaise kuntatalouden kestävyysongelmaa eivätkä ole tae paremmasta palvelutasosta. Sosiaaliturvan ja kuntatalouden kestävyudessa kysymys on ennen kaikkea julkisten palveluiden rahoituspohjan riittämättömyydestä tilanteessa, jossa väestö ikääntyy ja palvelutarpeet kasvavat nopeasti. Julkisen talouden kestävyysongelmaa vielä pahentaa vuosittain lainsäädännön kautta kunnille annettavat lisätehtävät.

Kuntaliitokset tai kuntien yhteistoiminta sosiaali- ja terveystaloudissa ei sellaisenaan lisää palveluiden tuottavuutta eikä siten ratkaise rahoituksen riittävyyden perusongelmaa. Sosiaali- ja terveystaloudien rahoitus kansallisella tasolla voidaan turvata vain riittävällä talouskasvulla, verojen ja maksujen korotuksilla tai palvelujärjestelmään tehtävillä leikkauksilla.

Toimivimmat sosiaali- ja terveystaloudet

Kun lähtökohtana on Kaarinan säilyminen itsenäisenä kaupunkina, tulee ottaa kantaa siihen, miten itsenäinen Kaarinan kaupunki kykenee turvaamaan alueelleen riittävät sosiaali- ja terveystaloudet.

Kaarinan kaupungilla ei ole merkittäviä ongelmia järjestää sosiaali- ja terveystaloudien perustaloudet. Työvoiman saatavuus on vähintäänkin kohtuullista ja kaupungin 31 000 asukkaan väestöpohja sekä kaupungin sosiaali- ja terveystaloudien organisaation koko riittää hyvin perustaloudien järjestämiseen. Kaupungin organisaatiossa löytyy kriittistä massaa ja kehittämissuunnitelmia.

Kaarinan osallistuminen kuntien väliseen yhteistoimintaan perustaloudien osalta todennäköisesti lisää muiden yhteistoiminnassa olevien kuntien perustaloudien saatavuuden turvaa.

Kaarinan hyötyy kuntien välisestä yhteistoiminnasta, kun tarkasteltavaksi otetaan terveydenhuollon erityistaloudet. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatio vähentää terveystaloudien eri sektoreiden osatuloja ja saattaa pitkällä aikavälillä näkyä jopa terveydenhuollon kokonaiskustannusten alenemisena. Tosin ongelmaksi tässä kohtaa voi tulla mittakaavoista syntyvät kustannushaitat.

Palveluiden tehokkuuden oletetaan usein lisääntyvän organisaation koon mukana. Taustalla on oletus siitä, että organisaation suuri koko synnyttää mittakaava-hyötyjä. Olemassa oleva tutkimustieto osoittaa kuitenkin, että mittakaava-hyötyis-

tä ei voida puhua sosiaali- ja terveystaloudessa yleisellä tasolla. Mittakaava-hyödyt ovat eri palveluissa erilaisia ja tieto aiheesta on kaiken kaikkiaan vähäistä. Perusterveydenhuollosta kuitenkin tiedetään, että kustannuksia minimoiva väestöpohja on 25 000. Väestöpohjalla ei ole välttämättä suurtakaan merkitystä sellaisten sosiaalipalveluiden kustannuksiin, jotka tuotetaan yleensä lähipalveluina. Tiedetään lisäksi, että Suomessa aikaisemmin toteutuneet kuntaliitokset ovat odotusten vastaisesti lisänneet julkisten palveluiden kustannuksia niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä. Mittakaava-hyödyt ilmenevät usein sellaisissa erityis-palveluissa, joissa palveluiden edellyttämät investoinnit ovat suuret. Esimerkkinä mainittakoon erikoissairaanhoidon kalliit laiteinvestoinnit, joiden käytön lisääminen alentaa yksikkökustannuksia. Jos tarkastelun kohteeksi otetaan Kaarinan kaupungin palvelujärjestelmä, mittakaava-etuuden korostaminen kunta- ja palvelu-rakennemuutoksessa ei saa vahvaa tukea tutkimustiedoista.

On pääteltävissä, että sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen palvelu-rakennemuutoksen esittämällä tavalla, ei todennäköisesti lisää sosiaali- ja terveystalouden toimivuutta Kaarinassa. Mikäli Kaarina järjestää osan perustaloudista itse ja mikäli laajat perustaloudet järjestetään kuntien yhteistoiminnalla, syntyy sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmästä entistä monipuolisempi. Jos Kaarina puolestaan siirtää kaikki sosiaali- ja terveystaloudet yhteistoiminnalla järjestettäväksi, ovat muutoksen synnyttämät organisaatiokoon kasvusta aiheutuvat skaalalahaitat lähipalveluissa odotettavasti suuremmat kuin odotetut skaalae-dut perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatiossa.

Uudistusta ollaan toteuttamassa erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon integraation ehdoilla. Samat ehdot eivät päde muissa kuntien tuottamissa sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalveluissa. On myös jokseenkin mahdotonta ajatella, että erikoissairaanhoidon integraatio 50 000-100 000 asukkaan väestöpohjal-la olisi mahdollista Suomessa siten, että erikoissairaanhoidon sisällytettäisiin myös leikkaussalitasoisia palveluita.

Palveluiden järjestämismalli, jolla voidaan saavuttaa lähipalveluiden joustavuus, lähipalveluiden taloudellinen tehokkuus sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatio on toteutettavissa siten, että erikoissairaanhoidon osaamista tuodaan perusterveydenhuollon yksiköihin liikkuvien palveluina kohtuullisessa määrin. Käytännössä esitettyssä mallissa erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon integraatio toteutuu erikoisosaamisen jalkauttamisen kautta. Erikoissairaanhoidon palveluntuottajalle voidaan asettaa velvollisuus tarjota palvelua alueensa terveysasemille. Harkittavaksi voisi tulla mm. erikoissairaanhoidon perusterveydenhuollon yksikön tehtävien laajentaminen. Tässä kohdin on syytä tuoda myös esille, että Kaarinan liittyminen Turun seudun yhteispäivystykseen lisää merkittävästi terveydenhuollon sisäistä integraatiota Turun seudulla.

Yleisesti voidaan todeta, että palveluiden keskittäminen tai järjestämisorganisaation koon kasvattaminen ei ole tae lähipalveluiden laadun parantumisesta. Orga-

nisaatiokoon kasvattaminen ei myöskään aikaisempien kokemusten mukaan vähennä palveluiden kustannuksia.

Terveyspalveluiden yksi merkittävin ongelma on palveluiden monikanavainen rahoitusrakenne, joka ohjaa terveydenhuollon resursseja kansanterveyden näkökulmasta epätarkoituksenmukaisesti. Rahoituksen toimimattomuus on perussy suomalaisen terveydenhuollon eriarvoisuuteen. Järjestämistapojen uudelleenorganisoinnilla terveydenhuollon eriarvoisuuden ongelmaa ei kyetä poistamaan.

Jos osa tai kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät alueellisesti järjestettäväksi pois Kaarinan kaupungin järjestämisvastuusta, tarkoittaa se Kaarinan kaupungin organisaation uudelleen arviointia. Pohdittava on, millaiseen rooliin hyvinvoinnin edistämisen palvelut jatkossa saavat ja miten hyvinvoinnin edistäminen saadaan nivottua lähelle sosiaali- ja terveyspalveluita. Pohdittavaksi voi myös tulla, miten hyvinvoinnin edistämisen palvelut synkronisoidaan mahdollisesti sivistyspalveluihin. Kaarinan kaupungin itsenäisyys ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta tulee todennäköisesti purkamaan elämäнкаaarimallimaisen palveluiden järjestämis- ja tuottamisperiaatteen. Esitys sosiaali- ja terveyspalvelurakenteiden uudistuksesta tältä osin heikentää Kaarinan kaupungin palveluita.

Kaarinan kaupungin kanta on, että esitykset kuntarakenteiden sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksista eivät lisää palveluiden toimivuutta eivätkä ratkaise julkisen talouden kestävyysongelmaa. Järjestämisorganisaatioiden muutos ei myöskään ratkaise monikanavaisen rahoitusjärjestelmän synnyttämää eriarvoisen terveydenhuollon ongelmaa. Esitys sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenteiden uudistamisesta on laadittu asiantuntijoiden ristiriitaisin näkemyksin ja kuulematta riittävästi kuntien näkökantoja. Uudistuksen valmistelu on ollut puutteellista. On odotettavaa, että uudistuksen keinoilla ei saavuteta sille asetettuja tavoitteita. Lausunnossa esitettyjen syiden takia annettua esitystä ei tule saattaa toimenpantavaksi.