

Porin kaupungin lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa **yleisesti hallituksen esityksestä** kuntarakennelakiuudistuksesta ja **erityisesti:**

- Selvitysvelvollisuudesta, selvityisperusteista ja selvitysvelvollisuuden sisällöstä;
- Esityksen sisältämistä määräajoista ja menettelyistä;
- Valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntajaon muutoksesta;
- Yhdistymisavustuksen ehdoista ja määristä;
- Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö (liite 1) ja lakiluonnos perusteluineen (liite 2) ovat liitteenä. Kuntauudistukseen kytkettyistä muista hankkeista (liite 3), kuntauudistuksen etenemisestä (liite 4) ja sosiaali- ja terveystalouden ministerityöryhmän esitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskeviksi linjauksiksi (liite 5) edelleen lisätietoa liitteissä. Lisäksi ohessa tiedoksi sosiaali- ja terveydenhuollon Palvelurakennetyöryhmän loppuraportti (liite 6).

Porin kaupungin kuntarakennelakiuudistuksen lausuntoa on valmisteltu konsernihallinnon sisäisessä työryhmässä (Leena Tuominen, Arto Vitikka, Aulis Laaksonen ja Timo Aro).

Lausuntoa on käsitelty valmistelun aikana sisäisten ryhmien lisäksi mm. kaupunkitason yhteistyötoimikunnassa, Porin kaupungin johdon seminaarissa, Karhukuntaneuvostossa (Porin seudun kunnanjohtajat) ja Karhukuntatoimikunnassa (Porin seudun kunnanhallitusten puheenjohtajat ja kunnanjohtajat).

Porin kaupunki vastaa Valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön edellä mainittua ryhmittelyä noudattaen seuraavaa:

YLEISESTI HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ KUNTARAKENNELAIKSI

Porin kaupunki pitää tärkeänä kuntauudistuksen perimmäistä tavoitetta, joka on vahvoihin peruskuntiin perustuva elinvoimainen kuntarakenne.

Porin kaupunki pitää perusteltuna lähtökohtana kunnallishallinnon rakennetyöryhmän (selvitys 5a ja 5b) linjauksia kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Pori ilmaisi myönteisen kantansa rakennetyöryhmän esityksiin omassa lausunnossaan keväällä 2012.

Hallitus esittää lakiluonnoksessaan, että kuntarakenneluudistuksen toteuttamista koskevat säännökset esitetään sisällytettäväksi kuntajakolakiin ja lain nimikettä esitetään muutettavaksi kuntajakolaista sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaksi. Muutos on tarkoituksenmukainen ja vastaa paremmin nykytilannetta.

Hallitusohjelman tavoite *vahvoihin peruskuntiin* pohjautuvasta kuntarakenteesta on edelleen oikeansuuntainen, jos vahvalla peruskunnalla ymmärretään sen alkuperäistä määritelmää eli että vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista, on riittävän suuri vastatakseen peruspalveluista, kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteen hajautumiseen. Kuntatalouteen liittyvät tulevat haasteet edellyttävät entistä elinvoimaisimpien kuntayksiköiden muodostamista. **Tulevien voimavarojen optimaalinen kohdentaminen alueen kehityksen ja asukkaiden palveluiden yhdenvertaisuuden kannalta onnistuu parhaiten vahvan peruskuntamallin pohjalta.**

Hallituksen esityksen mukaan kunnan selvitysvelvollisuus täyttyy, jos se täyttää yhdenkin erikseen määritellyn selvitysperusteen. Porin kaupunki lausuu erikseen selvitysperusteista kohdassa 2. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta hallituksen linjauksen olevan kestäväällä pohjalla toimivien, eheidä ja toiminnallisten kokonaisuuksien muodostamisen näkökulmasta. **Porin kaltaisen keskuskaupungin näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että selvitykseen osallistuvat kaikki sen vaikutusalueella olevat kunnat, jotka kuuluvat samaan toiminnalliseen kokonaisuuteen erityisesti yhdyskuntarakenne- ja työssäkäyntikriteerien perusteella.**

Lakiesityksessä esitetyt selvitysalueen poikkeamisperusteet ovat johdonmukaiset ja vahvistavat pyrkimystä eheidä toiminnallisten kokonaisuuksien muodostumiseen.

Selvitysvelvollisuuden tai yhdistymisselvityksen perimmäisenä tavoitteena on lakiesityksen mukaan saada aikaiseksi esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus. Tavoite on selkeä ja yksiselitteinen.

Selvityksen sisällön osalta on määritelty kuusi vähimmäisvaatimusta, jotka ovat luonteeltaan ja vaikutuksiltaan hyvin erilaisia. **Porin kaupungin näkökulmasta selvitysten sisältöä pitäisi painottaa nykyistä enemmän siihen, että toteutettavat selvitykset keskittyisivät lakiesitystä vahvemmin a) hallinnon ja palveluiden järjestämiseen sekä palvelujen tuottamiseen selvitysalueella, b) taloudellisen tilanteen arvioimiseen varsinkin tulevan kuntataloudellisen liikkumavaran näkökulmasta ja c) yksityiskohtaiseen ja perusteltuun arvioon yhdistymisen eduista ja haitoista.** Muiden vähimmäisvaatimusten sisällyttäminen selvitykseen on tarkoituksenmukaista, mutta pääpainon pitäisi olla vahvemmin kolmessa em. asiassa.

Kuntien arviointimenettelyä tehostetaan lakiesityksen mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien kohdalla. **Arviointimenettelyä voisi olla perusteltua soveltaa nykyistä laajemmin myös muiden selvitysperusteiden kuin vaikean taloudellisen aseman kohdalla. Tällöin tulevat erityisesti kyseeseen palveluperusteet** eli jos kunnan väestöpohja on merkittävästi koko maan mediaania alhaisempi ja syntyvän ikäluokan koko on alle 20 lasta vuodessa. Elinvoima ja kilpailukyky edellyttää riittävää väestöpohjaa. Valtioneuvostolla on nykyisin mahdollisuus ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin, jos kyky kunnan peruspalvelujen järjestämiseen on vaarantunut eivätkä kuntalaiset saa tarvitsemiaan palveluita, mutta toimivalta koskee vain erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia eikä muita perusteita kuten em. väestö- ja palveluperustetta.

Hallituksen esityksen mukaan kuntien henkilöstön asema muutosprosessissa turvataan nykyisen tasoisena. Esitys on perusteltu ottaen huomioon kuntien henkilöstön ikärakenne ja merkittävä poistuma määrättyissä ammattiryhmissä 2010-luvun loppupuolella ja 2020-luvulla.

Kuntien yhdistymisen taloudelliseen tukeen otetaan Porin osalta yksityiskohtaisemmin kantaa lausunnon vastauskohdassa 5.

Porin kaupungin näkökulmasta kunnanosalitukset ovat perusteltuja ainoastaan silloin, kun niiden avulla kyetään välttämään toiminnallisesti yhteenkuuluvien alueiden rikkoutuminen tai osaliitokset ovat välttämättömiä yhdyskuntarakenteen tasapainoisen kehittämisen kannalta.

SELVITYSVELVOLLISUUDESTA, SELVITYSPERUSTEISTA (ML. POIKKEUSPERUSTEISTA) JA SELVITYSVELVOLLISUUDEN SISÄLLÖSTÄ

Porin kaupunki pitää toimivana lähtökohtana tavoitteiden toteuttamisen kannalta esitettyä tarkkaan määriteltyä selvitysvelvoitetta, joka perustuu erikseen määriteltyihin ja tilastoihin todennettavissa oleviin kriteereihin. Porin kaupunki pitää edelleen ainoana perusteltuna ratkaisuna sitä, että selvitysvelvollisuuden kautta pyritään varmistamaan alueellisesti eheiden ja toiminnallisten kokonaisuuksien muodostuminen.

Selvitysperusteet liittyvät lakiesityksen mukaan kolmeen kokonaisuuteen:

1. Palveluiden edellyttämään väestöpohjaan (palveluperuste),
2. Työpaikkaomavaraisuuteen, työssäkäyntiin ja yhdyskuntarakenteeseen (elinvoimaperuste)
3. Kunnan taloudelliseen tilanteeseen (talousperuste).

Taulukossa 1. kuvataan palveluperusteen toteutuminen Porin vaikutusalueella.

Lakiesityksen mukaan palveluperusteen osalta selvitysvelvoite täyttyy, jos kunnassa on alle 20 000 asukasta tai alle yksivuotiaiden ikäluokan koko jää alle 50 lapsen.

Selvitysvelvoite täyttyy palveluperustekriteerin perusteella väestöpohjan osalta kaikissa Porin vaikutusalueen kunnissa ja syntyvän ikäluokan koko viidessä kunnassa (Siikainen, Lavia, Pomarkku, Merikarvia ja Luvia).

Taulukko 1. Palveluperusteen toteutuminen Porin vaikutusalueella

Kunta	Väestöpohja 31.12.2012/kriteeri vähintään 20 000 asukasta	Alle 1-vuotiaiden ikäluokan koko keskimäärin 2009- 2011/kriteeri vähintään 50 lasta
Pori	83 292	834,7
Harjavalta	7 493	69,7
Huittinen	10 622	104
Kokemäki	7 892	61
Lavia	1 917	11,6
Luvia	3 360	35,7
Merikarvia	3 266	21,3
Nakkila	5 749	59,7
Pomarkku	2 371	18,3
Siikainen	1 642	11,3
Ulvila	13 470	150

Lähde: Tilastokeskus

Taulukossa 2. kuvataan elinvoimaperusteen toteutumista Porin vaikutusalueella.

Työpaikkaomavaraisuus- ja työssäkäyntiperusteet täyttyvät neljässä kunnassa: Luviolla, Nakkilassa, Pomarkussa ja Ulvilassa. Lavia täyttää työpaikkaomavaraisuuskriteerin. Yhdyskuntarakennekriteeri eli yhteinen keskustaaajama-alue ja keskustaaajamaan kytkeytyvä lähitaajama toteutuu Porin, Ulvilan, Nakkilan ja Harjavallan alueella.

Taulukko 2. Elinvoimaperusteen toteutuminen Porin vaikutusalueella

Kunta	Työpaikkaoma- varaisuus % vuonna 2010/kriteeri vähintään 80 %	Työssäkäynti (pendelöinti) Poriin /kriteeri enemmän kuin 25 %	Yhteinen keskustaaajama-alue/ kriteeri keskus- ja lähitaajamaluokitus
Pori	107,4	-	Kyllä
Harjavalta	130,4	11,8	Kyllä
Huittinen	98,4	-	Ei
Kokemäki	85,9	-	Ei
Lavia	78,1	11,8	Ei
Luvia	52,4	42,2	Ei
Merikarvia	85,9	15,6	Ei
Nakkila	76,3	26,5	Kyllä
Pomarkku	64,9	28,1	Ei
Siikainen	88,7	11,5	Ei
Ulvila	66,7	49,1	Kyllä

Lähde: Tilastokeskus, Suomen Ympäristökeskus

Taulukossa 3. kuvataan talusperusteen toteutumista Porin vaikutusalueen kunnissa. Talusperusteen raja-arvot eivät täyty neljän kriteerin osalta yhdessäkään alueen kunnassa. Lavian osalta talusperuste täyttyy kolmen tekijän osalta, Kokemäen osalta kahden tekijän kohdalla ja Huittisten, Nakkilan, Pomarkun ja Siikaisten kohdalla vain yhdessä tekijässä.

Taulukko 3. Talusperusteen toteutuminen Porin vaikutusalueella

Kunta	Vuosikate negatiivinen €/ asukas 2010-2011	Tulovero- prosentti 2010-2011	Kunnan lainamäärä asukasta kohden €/per asukas 2010- 2011	Taseeseen kertynyttä alijäämää €/per asukas 2010-2011	Omava- raisuusaste % 2010- 2011	Suhteellinen velkaantu- neisuus % 2010-2011
Pori	332	18,75	2019	179	64,1	41,3
Harjavalta	206	18,75	0	2347	88,9	10,5
Huittinen	492,5	19,75	1307	574	66,2	29,7
Kokemäki	145	19,75	1755	177	41,5	40,6
Lavia	263,5	20,75	2164	-1834	29,4	38,6
Luvia	83	19,0	1514	420	52,5	40,8
Merikarvia	376	19,5	523	1501	80,2	18,7
Nakkila	263	19,75	424	637	73	19,7
Pomarkku	230	19,75	1048	642	60,4	29,1
Siikainen	154	20,0	770	1178	76,7	24,4
Ulvila	160	19,5	1238	504	64,3	33,8

Lähde: Kuntien tilinpäätökset Tilastokeskus ja Kuntaliitto

Porin kaupunginvaltuuston poliittiset ryhmät tekivät (pl. yksi ryhmä) valtuustuosopimuksen, jonka yksi yhteisesti hyväksytty osio liittyi kuntauudistukseen. Valtuustuosopimuksen kuntauudistusta koskevat linjaukset olivat seuraavat:

- Porin tavoite kuntauudistuksessa on Porin kaupungin ja kaupunkiseudun kokonaisuus.
- Porin lähtökohtana on vahva peruskunta. Kunnan on oltava riittävän vahva selviytyäkseen palveluiden ja hallinnon järjestämisestä, tuottamisesta sekä taloutta vahvistavasta kehittämistoiminnasta. Seudullista yhteistyötä tehdään uuden kunnan kokonaisedun mukaisesti.
- Pori pitää toimivana lähtökohtana kunnallishallinnon rakennetyöryhmän esitystä kahdeksan kunnan Porin selvitysalueesta. Selvitysalueen kunnat ovat Harjavalta, Nakkila, Merikarvia, Luvia,

Pomarkku, Siikainen, Pori ja Ulvila. Selvitysalueeksi voi muotoutua myös jokin muu toiminnallisesti yhtenäinen kuntakokonaisuus.

- Pori kantaa vastuunsa koko maakunnan kehittämisestä.

Porin kaupungin tavoitteena on muodostaa alueelle toiminnallisesti eheä kokonaisuus. Alueen kokonaisedun, tulevan elinvoiman ja eheän kokonaisuuden muodostamisen kannalta Pori haluaa kiinnittää erityisesti selvityserusteiden osalta huomiota niin sanottuun elinvoimaperusteeseen eli yhdyskuntarakenne- ja työssäkäyntikriteereihin. Yhdyskuntarakennekriteeri on nostettu keskeiseksi perusteeksi Porin kaupungin lausunnonssa, koska se kuvaa kaikista muuttujista todenmukaisemmin alue- ja yhdyskuntarakenteen nykytilaa ja luonnollista kehitystä hallinnollisista kuntarajoista riippumattomana toiminnallisena kokonaisuutena.

Pori esittää sekä valtuustosopimusten kuntauudistusta koskevien linjausten että edellä mainittujen elinvoimaperusteiden vuoksi kahta vaihtoehtoista mallia selvitysalueen perustaksi.

Vaihtoehtoiset mallit ovat seuraavat:

Vaihtoehtomalli 1. selvitysalueeksi:

Yhdyskuntarakenne- ja työssäkäyntikriteerin sekä sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisen perusteella yhtenäisen toiminnallisen alueen muodostaisivat Pori, Ulvila, Nakkila, Harjavalta, Luvia ja Merikarvia.

Vaihtoehtomalli 2. selvitysalueeksi:

Palvelu-, elinvoima- ja talouskriteerien perusteella selvityksen kohteena olevan alueen muodostaisivat Pori, Ulvila, Nakkila, Harjavalta, Kokemäki, Luvia, Pomarkku, Merikarvia ja Siikainen.

Porin kaupunki kannattaa yleisesti yksityiskohtaisten selvitysesitysten tekemistä eikä halua lähtökohtaisesti poissulkea mitään vaihtoehtoja selvityksen laatimisen ulkopuolella. **Pori katsoo kuitenkin olevan perusteltua välttää liian laajoja selvitysalueita, koska se pidentää selvittämisen aikataulua ja vaikeuttaa myönteisen lopputuloksen saavuttamista. Liian laajat alueet ovat maantieteellisesti ja toiminnallisesti vaikeasti hallittavia.** Lisäksi mitä enemmän selvityksen piiriin otetaan kuntia, sitä suuremmalla todennäköisyydellä selvityksen piiriin tulee yhdistymiseen periaatteellisesti kielteisesti suhtautuvia kuntia.

Porin kaupunki perustelee vaihtoehtojen priorisointijärjestystä alueen toiminnallisuuden, alueen kokonaisedun, nykyisen elinvoiman ja tulevan elinvoiman perusteella erityisesti seuraavien tulevaa kehitystä palvelevien argumenttien perusteella:

1. Porin seutukuntaan kuuluu yhdeksän kuntaa ja Porin työssäkäyntialueeseen kahdeksan kuntaa. Porin seutukunta on asukasluvultaan 8:nneksi suurin koko maassa ja työssäkäyntialue 7:nneksi suurin. Porin ydinkaupunki on laajentunut siten, että noin 5-6 km etäisyydellä kaupungin keskustasta asuu noin 65 000 asukasta. Porin kaupunkiseudun kunnat ovat tiiviissä maantieteellisessä yhteydessä ja keskinäisriippuvuudessa suhteessa toisiinsa. 30 kilometrin kehän sisällä Porista asuu yhdeksän kymmenestä työssäkäyntialueen asukkaasta (118 000 asukasta) eli yli puolet (52 %) koko maakunnan väestöstä, sijaitsee 7 200 yritystä (49 % koko maakunnan yrityksistä) ja 47 700 työpaikkaa (51,4 % koko maakunnan työpaikoista).

2. Porin seudun kaupunkirakenne on selväpiirteisesti rakentunut Kokemäenjoen, valtatie kahden ja rautatien varteen. Kaupunkikeskustan lähikehällä ja säteittäisten pääväylien varressa yritystoiminnalla on varaa laajentua ja hyödyntää monipuolisia ja kehittyviä julkisia ja yksityisiä palveluja. Porista Harjavaltaan ulottuva nauhamainen ydinalue muodostaa valtakunnallisesti merkittävän logistisen yritysnyöhykkeen, jonka päissä ovat Porin satamat Mäntyluodossa ja Tahkoluodossa ja suurteollisuuspuisto toisessa päässä Harjavallassa. Yritysnyöhykkeen toiminta tukeutuu erityisesti satamiin, maanteihin ja rautatiehen. Alueen yhteydet muodostavat toimivan kokonaisuuden, jolla on vahva perusta

kehittämiseen ja uudistamiseen. Yritysvyöhykkeellä on voimalaitoksia ja energian saatavuus on hyvä. Porin keskustajama-alue ulottuu maankäytön, asumisen ja liikenteen ohjaavana runkona yhtenäisenä taajamanauhana Porin Mäntyluodosta Harjavaltaan saakka. Työpaikkaomavaraisuus on alueen sisällä korkea. Työssäkäynti suuntautuu sekä alueen keskuskaupunkiin Poriin että vahvan työpaikkaomavaraisuuden Harjavaltaan. Pori ja Harjavalta muodostavat luonnolliset solmupisteet niin työpaikkakeskittymän kuin yhdyskuntarakenteen osalta. Alue on asukkaiden ja yritysten luonnollisten yhteyksien, toiminnallisuuden ja asioinnin näkökulmasta yhtenäinen kokonaisuus.

3.Porin kaupunkiseudun kehitykseen vaikuttavat jatkossa keskeisesti valtion sektoriministeriöiden ja suurten kaupunkien sopimusmenettelyt ja –järjestelyt, jotka korostavat yhdyskuntarakenteeltaan yhtenäisen alueen toiminnallista yhteenkuuluvuutta ja vuorovaikutusta. Porin kaupunkiseudun sisäiset muuttoliike- ja pendelöintitiedot osoittavat sen, että alueen kuntien välillä on vahva keskinäis- ja polkuriippuvuus.

4.Alueen kehittämistä yhtenä kokonaisuutena puoltaa lisäksi se, että palvelurakennetta ja –verkostoa voidaan parhaiten suunnitella, ylläpitää ja kehittää elinvoimaperusteiltaan yhtenäisellä alueella. Tällöin voidaan esimerkiksi parhaiten turvata asukkaiden kannalta tärkeimmät lähipalvelut nykyisten keskustajamien alueella asukkaiden luontaisen liikkumisen, asioinnin ja kulkusuuntien mukaisesti. Ehempi kuntarakenne parantaa tällöin kuntalaisten yhdenvertaisuutta palvelujen suhteen ja mahdollistaa palvelujen kehittämisen. Edut tulevat selkeimmin esiin alueilla, joilla yhdyskuntarakenne on jo kasvanut yhteen.

5.PARAS-rakennemallin ja muiden seudullisten yhteistyöjärjestelyjen ansiosta seudun kuntien välillä on tehty pitkään laaja-alaista yhteistyötä eri sektoreilla. Seudullisen yhteistyön avulla on päästy tiettyyn pisteeseen saakka, mutta pidemmälle eteneminen edellyttää joko kuntien välisen yhteistyön määrätietoista syventämistä tai kuntien välisiä yhdistämisä.

MÄÄRÄAJAT JA MENETTELYTAVAT

Porin kaupungin näkökulmasta lakiehdotuksen perusteet selvityksen toteuttamisen määräajoista ja menettelyistä ovat tiukat, mutta perustellut ja tarkoituksenmukaiset tulevan toimeenpanon näkökulmasta.

VALTONEUVOSTON TOIMIVALTA PÄÄTTÄÄ KUNTAJAON MUUTTAMISESTA

Porin kaupunki pitää hyvinä lakiehdotuksen 4 § 1 momentissa mainittuja kuntajaon muutoksen edellytyksiä ja momenttien 2-4 kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Porin kaupunki pitää erityisen perusteltuna alueen kokonaisedun huomioimista siten, että kuntien yhdistymisen edellytyksiä katsotaan koko toiminnallisen alueen näkökulmasta. **Alueen kokonaisedun huomioiminen on välttämätöntä Porin kaltaisilla suurilla kaupunkiseuduilla. Samaan toiminnalliseen alueeseen kuuluvilla kunnilla on vahva keskinäisriippuvuus sekä työssäkäyntiin että yhdyskuntarakenteeseen liittyvien kriteerien perusteella.**

Porin kaupunki pitää olennaisena lakiehdotuksessa esitettyä näkökulmaa, jonka mukaan uusien kuntien tulisi olla **elinvoimaisia, alueellisesti eheitä ja yhdyskuntarakenteellisesti toimivia.**

YHDISTYMISAVUSTUKSIEN EHDOT JA MÄÄRÄT

Porin kaupunki pitää välttämättömänä lähtökohtana valtion osallistumista yhdistymiselvityksen tekemiseen ja siitä aiheutuviin kustannuksiin.

Porin kaupungilla ei ole lisättävää yhdistymisavustuksen saamisen edellytyksiin liittyviin ehtoihin eikä määräaikoihin.

Yhdistymisavustuksen käytön ohjaaminen välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palveluiden tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen on lähtökohtaisesti hyväksyttävissä esitetyllä tavalla.

Yhdistymisavustuksen määrä perustuu lakiesityksen mukaan niin sanottuun perus- ja lisäosaan. Perusosan määräytymisehdot ovat selkeät joskin riittämättömät kuntien yhdistymisen aiheuttavien mittavien resurssiläysten vuoksi mm. palvelu- ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvien toimintojen järjestämisen, tietojärjestelmien yhteensovittamisen ja henkilöstön työtehtävien ja palkkakulujen harmonisoinnin näkökulmasta. Jos perusosan yläraja on lukittu lakiesityksen esittämällä tavalla, nousee kuntauudistukseen varattu muutostuki keskeiseen asemaan Porin kaltaisilla suurilla kaupunkiseuduilla. Muutostuen saamiseen ja käyttöön toivotaan mahdollisimman suurta vapausastetta yhdistyvien kuntien esittämien paikallisten tarpeiden mukaisesti.

Lisäosan määrä ja kannustinvaikutus on ”orpokunnan” vastaanottavan alueen näkökulmasta erittäin vähäinen ja luonteeltaan enemmän pakottava kuin mahdollistava tekijä.

SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON TEHTÄVIEN TURVAAMISESTA PALVELURAKENNETTA KOSKEVIEN LINJAUSTEN MUKAISESTI

Kuntarakennelakiluonnosta koskevassa lausuntopyynnössä pyydetään ottamaan kantaa ”sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien turvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevien linjausten mukaisesti”.

Kuntarakenneuudistus ja sosiaali- ja terveystalouden palvelurakenneuudistus perustuvat hallitusohjelmaan. Uudistuksia on viety rinnakkain ja paikoin toisiinsa kietoutuen. **Porin kaupunki pitää molempia uudistuksia välttämättöminä.** Ratkaisut ovat riippuvaisia toisistaan, minkä vuoksi niitä tulee valmistella samanaikaisesti.

Palvelurakenneuudistusta valmistelemaan asetettiin laajapohjainen työryhmä. Työryhmän alkuperäisessä määräajassa syntyi väliraportti ja työryhmän määräaika jatkettiin vuoden 2012 loppuun. Lausuntopyynnön liitteenä on ministerityöryhmän linjaukset lokakuulta 2012. Valmistelua edistämään asetettiin kolmijäseninen selvitysryhmä kullekin ERVA-alueelle. Palvelurakennetyöryhmän loppuraportti julkistettiin 11.1.2013.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä uudistetaan sekä yleissäännösten että erityislainsäädännön osalta. Vuonna 2011 tuli voimaan nykyinen terveydenhuoltolaki. Uusi sosiaalihuoltolaki on valmisteilla. Samaan yhteyteen kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki. Kun sosiaali- ja terveystalouden lainsäädäntöä on valmisteltu osina, on yhteensovittamiseen paneuduttava huolella. Toiminnallisen eheyden tulee olla lainsäädännön lähtökohtana.

Uudistuksen lähtökohdista

Palvelurakenneuudistuksen lähtökohtana on peruspalveluiden vahvistaminen. Kuntalaisten näkökulmasta tavoite tarkoittaa yhdenvertaisesti toteutettuja oikea-aikaisia palveluita. Tasa-arvon edistäminen ja asiakaslähtöisten toimintatapojen kehittäminen on ollut kaikissa merkittävässä kehittämishankkeissa ja –ohjelmissa keskeisesti esillä koko 2000-luvun. **Jos järjestämislaissa tavoitelluilla uudistuksilla todella onnistutaan kokoamaan järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu yhden johdon ja ohjauksen alle, toiminnan ja talouden painotuksia on mahdollista saada tukemaan ennaltaehkäisevää, asiakaslähtöistä toimintatapaa. Yhtenä keskeisenä tavoitteena on tähänkin asti ollut laitosvaltaisen toimintatavan purkaminen, mutta resurssien kohdentamisessa tavoite ei ole toteutunut. Päinvastoin, erikoissairaanhoidon ja korjaava toiminta yleensäkin kasvavat avopalveluita nopeammin ja vievät edellytyksiä oikaista rakennetta.**

Palvelurakennetyöryhmän väliraportissa on esitetty kolme vaihtoehtoista rakennemallia, joista ministeriryhmä on valinnut vaihtoehdon C. Vaihtoehto toteuttaa hallitusohjelman linjausta ja merkitsee käytännössä kolmitasoisesta hallinto/palvelurakenteesta kaksitasoiseksi. Malli vahvistaa peruspalveluiden roolia yhdistämällä hallinnollisesti kuntien vastuulla olevat peruspalvelut ja merkittävä osan erikoissairaanhoidon palveluista. Uusi ERVA-alue ja sen uusi toimija palvelee koko kolmen maakunnan aluetta. Erva-alueen yhteisömuo-

doksi esitetään kuntien ja sote-alueiden omistamaa kuntayhtymää. Muutoin työryhmän valmistelu tältä osin on vielä keskeneräinen ja hahmottomaton.

Esityksessä korostetaan sitä, että palveluiden järjestämisvastuu on samalla toimijalla kuin rahoitusvastuukin eli peruskunnalla. **Tämä on toteutuessaan merkittävä muutos ja parannus nykyiseen verrattuna.** Järjestämisvastuun käsitteestä on erinomainen jäsentely palvelurakennetyöryhmän väliraportin sivulla 10. Kaikki uudistuksessa tavoiteltavat mallivaihtoehdot perustuvat toimijoiden kumppanuuteen. **Porin kaupunki korostaa monipuoliseen käytännön kokemukseen perustuen, että järjestämisvastuun sisältämien eri roolien sisältöihin ja toimintatapoihin kannattaa paneutua perusteellisesti.**

Palvelurakennetyöryhmän loppuraportissa ministerityöryhmän linjauksia on täydennetty järjestämisvastuun kantavien kuntien asukasohjauksilla. Rajattujen peruspalveluiden järjestämisvastuun alarajaksi on määritelty 20 000 asukasta. Laajan perustason palveluiden järjestäjän väestöpohjaksi on asetettu 50 000 – 100 000 asukasta. Satakunnassa oli vuoden 2012 lopussa 226 000 asukasta, joista 45 % asuu kolmessa Porin perusturvan yhteistoiminta-alueen kunnassa (Pori, Ulvila ja Merikarvia). Porin perusturvan yhteistoiminta-alueella on 100 028 asukasta.

Alueen kantokyvyn kannalta erityisen merkittävää on riittävä väestöpohja. Kantokykyä arvioidaan tarkastellen muun muassa a) talouden kestävyttä ja vakautta, b) palveluiden järjestämisen ja tuotannon kannalta keskeisen osaamisen varmistamista, c) ammatillisen henkilöstön saatavuutta ja d) toimivaa infrastruktuuria erityisesti tilojen, koneiden ja laitteiden osalta. Tulevaisuuden hyvinvointipalveluiden järjestämistä varten edellytettävää kantokykyä tukee riittävän väestöpohjan ohella erityisesti ratkaisut, jotka tukevat samalla kuntaudistuksen tavoitteita.

Taulukossa 4. on verrattu Porin vaikutusalueen kuntien kantokykyä talouden kestävyden ja vakauden näkökulmasta käyttämällä esimerkkinä joitain raportissa mainittuja muuttujia. Poria käytetään vertailukohtana: kunnan arvo on vihreällä, jos muuttujan arvo on parempi kuin Porissa ja punaisella jos arvo on huonompi. Kantokykyyn liittyvien muuttujien osalta parhaimmassa asemassa ovat Luvia ja Ulvila, mutta molempien asukaslukea jää selvästi alle vaaditun 20 000 asukkaan väestöpohjan. Kantokyvyn osalta heikoimmassa asemassa ovat Pomarkku, Kokemäki, Lavia, Merikarvia, Nakkila, Siikainen ja Harjavalta. **Kantokykymuuttujia voidaan käyttää kunnan tulevan aseman arvioimiseen talouden kestävyden ja vakauden näkökulmasta, jolloin heikko taloudellinen huoltosuhde, ikärakenne ja sairastavuusindeksi kytkeytyvät vahvasti toisiinsa ja vähentävät tulevaa taloudellista liikkumavaraa.**

Taulukko 4. Talouden kestävyden ja vakauden kantokyky Porin vaikutusalueen kunnissa

Kunta	Taloudellinen huoltosuhde 31.12.2010	Työllisten osuus väestöstä % 2010	Verotulojen määrä euroina asukasta kohden 2011	75 vuotta täyttäneiden osuus % väestöstä 2011	Ikävakioitu sairausvuusindeksi 2011	Toimeentulotukea saaneet henkilöt vuoden aikana % 2011
Pori	1,48	40,3	3 167	9,7	104,4	6,7
Harjavalta	1,56	39,1	3 498	11,0	106,3	8,4
Huittinen	1,41	41,6	2 769	11,4	101,4	6,1
Kokemäki	1,54	39,3	3 035	12,0	109,3	5,5
Lavia	1,74	36,5	2 605	15,4	122,2	4,6
Luvia	1,4	41,6	3 041	8,4	86,6	3,6
Merikarvia	1,86	35,0	2 544	15,7	111,6	5,9
Nakkila	1,53	39,5	2 974	9,8	98,7	8,3
Pomarkku	1,83	35,3	2 459	13,5	112,9	9,2
Siikainen	1,89	34,6	2 281	14,4	105,3	5,9
Ulvila	1,39	41,8	3 129	8,3	95,5	5,0

Lähde: Tilastokeskus, SotkaNet

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisen näkökulmasta palvelut ovat Satakunnassa sekä alueellisesti että toiminnallisesti hajautuneena. Maakunnan alueella on käytännössä Porin perusturvan yhteistoiminta-alueen lisäksi 7 – 8 toimijaa. **Vain Porin perusturvan yhteistoiminta-alue ylittää 100 000 asukkaan vä-**

estöpohjan. Muut ryhmittymät jäävät selvästi alle laajan perustason palveluiden järjestäjän väestöpohjan 50 000 asukkaan alarajan, vaikka ylittävätkin 20 000 asukkaan rajan lukuun ottamatta Huittinen-Köyliö-Säkylä -aluetta. Rauman kaupungissa oli hieman alle 40 000 asukasta vuoden 2012 lopussa. Keski-Satakunnan terveydenhuollon kuntayhtymän (Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Luvia, Eurajoki) alueen väestöpohja oli 30 515 asukasta. Pohjois-Satakunnan peruspalvelu-liikelaitoskuntayhtymän (Kankaanpää, Honkajoki, Jämijärvi, Karvia ja Siikainen)) väestöpohja oli 22 400 asukasta. Huittinen-Köyliö-Säkylän väestöpohja oli 18 000 asukasta (tällä hetkellä kunnat järjestävät palvelut vielä itsenäisesti). Ryhmittymien ulkopuolella olivat Euran kunta (12 408 asukasta) ja Lavian kunta (1 923 asukasta). **Satakunnan peruskunnista vain Porin ja Rauman kaupungit ylittävät yksin 20 000 asukkaan väestöpohjan.**

Satakunnan sairaanhoitopiirin keskussairaala palvelee Satakunnan maakunnan asukkaita ja on sairaanhoitopiirin perustamisen jälkeen saneerattu, lisärakennettu, varusteltu ja miehitetty vastaamaan alueen väestön edellyttämiä tarpeita. Piirin omistavat jäsenkunnat. Sairaanhoitopiiri tuottaa Porille erikoissairaanhoidon (93 M€) ja Porin yhteistoiminta-alueelle vaativan vammaispalvelun lisäksi sopimusperusteisesti merkittävästi erilaisia tukipalveluita (n. 23 M€).

Pori pitää tärkeänä, että kaikissa järjestelyvaihtoehdoissa Satakunnassa toimii jatkossakin vahva ja osaava päivystyssairaala, jonka resurssit riittävät palvelemaan koko maakuntaa. Porin kaupunki ei pidä mahdollisena sairaanhoitopiirin toiminnallista pilkkomista, mutta työnjakoa tulee olla mahdollista arvioida avoimella asenteella.

Palvelurakennemuutoksen toteuttaminen Satakunnassa voisi käytännössä tapahtua kahden seuraavan päävaihtoehdon pohjalta.

1. **Maakunnan kunnat muodostavat terveystiimin** (Etelä-Karjalan mallin mukaisesti Eksote). Uusi kuntayhtymämuotoinen toimija järjestää ja pääosin myös tuottaa peruspalvelut mukaan lukien kaikki lähipalvelut ja erikoissairaanhoidon ja vaativan vammaishuollon palvelut tai
2. **Yksi maakunnan kunnista toimii vastuukuntana,** joka järjestää sopimusperusteisesti palvelut kuten kohdassa yksi. Väestöpohjan osalta Porin kaupunki on ensisijainen ja tosiasiassa ainoa mahdollinen vaihtoehto. Tässä vaihtoehdossa vain Raumalla olisi halutessaan mahdollisuus järjestää väestölleen rajatusti peruspalveluita. Lisäksi kunnat voivat tietysti yhteisesti järjestää rajattuja peruspalveluita.

Oletettavaa on, että jotkut kunnat tai yhteistoiminta-alueet pyrkivät kokoamaan järjestämispohjan, joka mahdollistaa yli 50 000 asukas pohjalla oman järjestämisvastuun. Seuraava arvio on esitetty olevien toimintakokonaisuuksien pohjalta.

Porin kaupungin näkökulmasta ensimmäinen vaihtoehto ei ole tarkoituksen mukainen, ei vastaa työlle asetettuja lähtökohtaisia linjauksia eikä muutoinkaan tule kysymykseen. Ratkaisu merkitsisi nykyisen hyvinvointimallin ja kokonaisuuden hajottamista sekä tarkoittaisi käytännössä sitä, että keskeisin osa kuntien palveluista vietäisiin **välittömän kansanvallan ulottumattomiin** koko maakunnassa. Kokemus on myös osoittanut, että toiminnan ja talouden ohjaus heikentyisi merkittävästi. Malli ei vastaa tärkeätä tavoitetta koota järjestämis- ja rahoitusvastuu samaan käteen eli peruskunnalle.

Porin kaupunki pitää toista vaihtoehtoa periaatteessa toteuttamiskelpoisena. Peruskunta ja sen rooli peruspalveluiden järjestäjänä ja pääosin myös toteuttajana vahvistuu.

Toteuttaminen vaatii käytännössä suuria hallinnollisia järjestelyjä, mikä edellyttää hyvää ja vahvaa koordinaatiota myös valtiovallan taholta. Järjestelyn toteuttaminen edellyttää vahvaa sitoutumista ja toimivaa sopimusrakennetta toiminnan kustannusriskien kattamiseksi.

Pori on esittänyt palvelurakenteen järjestämismallin selvityshenkilöryhmälle 8.3.2013 vastaukset asetettuun neljään kysymykseen, jotka ovat tämän lausunnon liitteenä (liite 7).

Porin kaupunki pitää tärkeänä, että palvelurakenteen järjestämismallin valmistelua jatketaan määrätietoisesti.

Uudistuksen palvelutavoite

Palvelutavoitteita koskevaan lukuun on koottu kaikki keskeiset väestön palvelutarpeen kehittämistavoitteet. Porin kaupunki pitää toimivana lähtökohtana raportissa kuvattua moniammatillista otetta palveluprosessien toteuttamisessa ja monituottajamallien kehittämistä. Haasteena uudistuksessa ei ole pelkästään terveydenhuollon rakenteiden uudistaminen, vaan myös sosiaali- ja terveystalouden sekä näiden ja kunnan muun toiminnan integraation parantaminen.

Pori pitää perusteltuna lähtökohtana raportissa esitettyä toteamusta, että riittävän vahvalla palveluiden järjestäjällä on tosiasialliset mahdollisuudet viedä palveluita ihmisten lähelle myös uudentyyppisillä tavoilla, esimerkiksi liikkuvina tai sähköisinä palveluina. Tavoite on tärkeä esimerkiksi Porin yhteistoiminta-alueen kannalta, koska sen toimintamalli on rakennettu aluejakoon perustuvien lähipalveluiden varaan. Lähipalvelukeskuksissa toimivat perustason terveys- ja perhetyön palvelut. Yhden luokun periaatteen mukaisesti toimiva palveluohjaus on lähipalveluiden toiminnallinen ydin.

Alueellisten erityispiirteiden huomioonottaminen

Porin kaupungin näkökulmasta Satakunnan väestörakenteeseen liittyy erikseen huomioon otettavina erityispiirteinä aleneva väestökehitys ja osittain sen seurauksena nopea ikääntyminen. Kehitys osaltaan korostaa kuntien lähellä toteutettavien perus- ja vanhuspalveluiden merkitystä.

Aikataulusta

Valtioneuvosto on linjannut aikaisemmin, että sosiaali- ja terveydenhuollon pääpiirteiden on oltava tiedossa siinä vaiheessa kun kuntarakennelaki astuu voimaan. Tämä tarkoittanee käytännössä, että linjausten tulee olla valmiina käytettävissä olevan tiedon mukaan 1.4.-1.7.2013 välisenä aikana. **Aikataulu vaikuttaa varsin haasteelliselta ottaen huomioon usein palvelurakennetta koskevien sisältöjen keskeneräisyys.** Järjestämislain tarkoitus tulla voimaan vasta vuonna 2015, joka jättää enemmän aikaa huolelliselle valmistelutyölle.

Palvelurakennemuudistuksen valmistelu vaikuttaa keskeneräiseltä, minkä vuoksi Porin kaupunki pitää tärkeänä, että valmistelun edetessä järjestetään erikseen lausuntomahdollisuus ainakin suurille palvelujärjestäjille.

Muuta

Uudistuksen yksi keskeisimpiä tavoitteita on vahvistaa kuntaperustaisen palvelurakenteen järjestämisperustaa. Palvelurakennetyöryhmän loppuraportissa arvioidaan kunnille asetettavia kantokykyvaatimuksia. Tarkasteltavia kriteereitä ja niiden toteutumista on arvioitu edellä lausunnon yleisessä osassa. Edellytyksiä on arvioitu varsin kapeasti lähinnä palveluiden järjestämisen ja tuottamisen kannalta. **Porin kaupungin näkökulmasta asiaa pitäisi tarkastella laajemmin sekä kehittämisen että osaamisen näkökulmasta, koska tällä hetkellä jopa isoissa peruskunnissa resurssit ovat niiltä osin puutteelliset.**

Lisäksi uuteen tarkasteluun tulisi ottaa kaikki ne erilliset järjestelmät, joiden alun perin tarkoitettiin edistää kunta-palveluita. Näitä ovat esimerkiksi sosiaaliosaamiskeskukset, perusterveydenhuollon yksikkö ja Kaste-ohjelma, jotka tulisi koota kuntien tarpeiden mukaisesti uudentyyppiseksi tai maakunnalliseksi toiminnoksi.

Terveydenhuoltolaissa edellytetään, että sairaanhoitopiirin jäsenkunnat laativat valtuustokaudeksi kerrallaan terveydenhuollon järjestämissuunnitelman. Suunnitelma kohdistuu alkaneeseen valtuustokauteen. Yhteistyötä on toistaiseksi haastavaa suunnitella, kun tiedossa ei ole edes se, keiden kesken toimintaa ja yhteistyötä järjestetään. Avoinna oleva isojen kysymysten määrä häiritsee arjen sujuvaa perustyötä kunnissa.

Lopuksi

Kokonaisuutena arvioiden Porin kaupunki pitää kuntarakenteen ja sosiaali- ja terveystalouden rakenteiden uudistamista suurena mahdollisuutena, jota nyt ei tulisi hukata. Pori korostaa, että kaikissa olosuhteissa tulee turvata kuntalaisten lähipalvelut.

Porissa 5.3.2013

Kaupunginjohtaja

Aino-Maija Luukkonen

Hallintopäällikkö

Lauri Kilku