

Turun kaupungin lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Lakiluonnokseen on lisätty säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityksperusteista, niistä poikkeamisesta ja muutoksista yhdistymisen taloudellista tukea koskevissa säännöksissä. Lisäksi ehdotetaan kielilain muuttamista eräiltä osin. Turun kaupungin lausunto ottaa kantaa ensisijaisesti lakiluonnoksessa esitettyihin lisäyksiin ja muutoskohtiin sekä niiden perusteluihin verrattuna aiempaan kuntajakolakiin.

Lähtökohtana ovat hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjaukset 27.6.2012 kuntauudistuksen kriteereistä, jotka muodostavat uudistuksen ydinsisällön. Näitä kriteereitä on analysoitu ja vertailtu Turun kaupunkiseudun tietoihin käyttäen hyväksi mm. kunnallishallinnon rakennetyöryhmän raporttia. Lisäksi tohtori Timo Aron tutkimus ”Kuuden suuren kaupungin demografinen kilpailukyky” on antanut taustaksi tuoretta tutkimustietoa muuttoliikkeen määrästä ja rakenteesta suurilla kaupunkiseuduilla. Tutkimuksen mukaan esimerkiksi yksin Turun kaupungin laskennallinen taloudellinen menetys seudun sisäisen muuttoliikkeen seurauksena vuosina 2000 - 2010 oli 322,8 miljoonaa euroa eli noin 29,3 miljoonaa euroa vuodessa.

Tämän lausunnon taustalla on lisäksi Turun kaupungin aiempi lausunto 12.4.2012 valtiovarainministeriölle kunnallishallinnon rakennetyöryhmän raportista.

Kuntauudistusta ohjaavat kriteerit Turun kaupunkiseudulla

Kuntarakenneuudistuksen selvityskriteerit ovat palveluperuste (riittävä kyky omaan palvelutuotantoon: väkiluku vähintään 20000, yksivuotiaiden ikäluokka vähintään 50), työpaikkaomavaraisuusperuste, työssäkäyntiperuste, yhdyskuntarakenneperuste ja talousperuste.

Selvitysaluekokonaisuuden tarkastelun lähtökohdaksi on otettu se, millä tavoin hallituksen asettamat selvityksen tekemistä ja mahdollista kuntajaon muutosta tukevat kriteerit täyttyvät Turun kaupunkiseudulla. Asetettujen kriteerien perusteella on selvää, että Turku lukuun ottamatta kaikkien mukana olevien kuntien tulee esitetyillä kriteereillä tehdä kuntarakennelakiluonnoksen mukainen selvitys. Selvitysvelvollisuus koskee yhdyskuntarakenteen eheyden näkökulmasta myös Turku tilanteessa, jossa myös sen ympäristökunnat ovat selvitysvelvollisuuden alaisia.

Kunnan kokoon ja väestöpohjaan liittyvät kriteerit eivät ole alueella määrääviä, koska Turun kaupunkiseutu muodostaa kansallisestikin tarkasteltuna poikkeuksellisen tiiviin, katkeamattoman, toiminnallisen ja usean kunnan alueelle ulottuvan ydinkaupunkiseudun. Nykyinen kuntarakenne ei tue parhaalla mahdollisella tavalla alueen kykyä selvitä palvelutuotannon tulevaisuuden haasteista. Myös alueen kilpailukyky ja elinvoimaisuus edellyttävät rakenteellista uudistumista.

Turku pitää esitettyjä selvityskriteereitä pääosin onnistuneina. Ne antavat oikean kuvan tekijöistä, jotka aiheuttavat Turulle ja Turun kaupunkiseudun kehittämiseksi suuria haasteita. Todellisen kaupunkiseudullisen kokonaiskuvan saamiseksi tulisi kuitenkin jatkossa ottaa yhdeksi taustamuuttujaksi myös keskuskaupunkiseutujen sisäisen muuttoliikkeen rakenteen sosio-ekonomiset ja väestödemografiset vaikutukset. Lisäksi Turku korostaa, että osallisuuden ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen sekä lähidemokratian uusien mallien kehittäminen tulee kytkeä kuntarakenneuudistuksen toteutukseen. Turun kaupunkiseudulla mahdollisesti toteutuvien kuntaliitosten yhteydessä on varmistettava, että kuntalaisten ääni kuuluu niin selvitysvaihees-

sa kuin sen jälkeenkin. Yhdistymisselvityksiin tulee sisällyttää suunnitelma siitä, miten kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia aiotaan parantaa ja lähidemokratia toteuttaa. Lähidemokratian kehittäminen tulee ottaa huomioon prosessin jokaisessa vaiheessa.

Kriteeritarkastelussa mukana olevat kunnat

Lakiluonnoksen perusteluissa esitettyjen kuntien määrä voi olla esillä olleiden tarkastelukriteerien perusteella hyvin lavea. Esimerkiksi työpaikkaomavaraisuuden näkökulmasta selvitysalueena voisi olla koko Varsinais-Suomi.

Yhdyskuntarakennepäätösten tai työssäkäyntiperusteiden täyttyessä kuntien tulee selvittää yhdistymistä yhdessä. Näistä kahdesta ensisijainen selvityskriteeri Turun kaupunkiseudun elinvoimaisen kehittämisen kannalta on yhdyskuntarakennepäätös. Lakiluonnoksen perusteluissa yhdyskuntarakenteeseen suoraan kytkeytyvä toinen kriteeri on työssäkäyntialue, joka muodostaa kaupunkiseutuun toisen luontevan tarkastelunäkökulman.

Rakennetyöryhmän aiemmin esittämään selvitysalueeseen kuuluvat Turku, Kaarina, Raisio, Naantali, Lieto, Tarvasjoki, Aura, Rusko, Masku, Nousiainen sekä Mynämäki ja mahdollisesti Sauvo, Paimio ja Marttila.

Turun kaupunki katsoo, että selvitys olisi syytä tehdä koko alueella, mutta laajemman alueen sisällä voi olla muitakin toimivia rakenteellisia ratkaisuja kuin koko alueen kattava uusi kunta. Missään olosuhteissa Turun kaupunkia ei voi jättää rakennemuutosten ulkopuolelle. Koko uudistuksen kannalta on ratkaisevaa, mitä toiminnallisesti ja rakenteellisesti yhtenäisellä ydinkaupunkiseudulla tapahtuu.

Turun kaupungin näkökulmasta yhdyskuntarakenne- ja työssäkäyntiperusteiden samanaikainen täytyminen muodostaa kaupunkirakenteellisesti ja toiminnallisesti luonnollisen selvitysalueen. Näiden kahden kriteerin tulisikin täytyä Turun välittömällä kaupunkiseudulla samanaikaisesti muodostettaessa selvitysvelvollista kuntakokonaisuutta. Tämän mukaisesti muodostettavassa selvitysalueessa olisivat luontevasti mukana ainakin Turku, Kaarina, Lieto, Masku, Naantali, Raisio ja Rusko. Ministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen, mikäli kunta hakee poikkeusta yhdyskuntarakenne- tai työssäkäyntiperusteiden yhteisesti osoittamasta selvitysalueesta.

Lain ja sen taustalla esitettyjen perustelujen mukaisesti Turku katsoo, että Turun kaupunkiseudulla ei ole missään olosuhteissa mahdollista tehdä kuntarakenneselvitystä ilman Turun kaupunkia. Vain keskuskaupunkina toimiva elinvoimainen ja kilpailukykyinen Turku luo edellytykset koko kaupunkiseudun menestykselle.

Selvitystyön aikataulu

Kunnan on tehtävä ilmoitus 30.11.2013 mennessä valtiovarainministeriölle, minkä kunnan tai kuntien kanssa selvitys tehdään. Olisi toivottavaa, että ilmoitukset tehtäisiin hyvissä ajoin ennen lakiluonnoksessa esitettyä takarajaa. Päättämällä jo tässä prosessin vaiheessa yhteiseen selvitysalueeseen mukaan tulevat kunnat, voidaan varsinaiseen selvitystyöhön paneutua ajankäytöllisesti paremmin ja varmistaa siten selvityksen lopputuloksen laatu sekä riittävän laaja demokraattinen ja osallistava valmisteluprosessi.

Selvitykset ja lakiluonnoksen velvoittavuus kuntarakenneuudistukseen

Vuonna 2006 alkaneen kunta- ja palvelurakennehankkeen (Paras) aikana on tehty runsaasti tutkimuksia, selvityksiä, raportteja ja suunnitelmia, joita voi-

daan hyödyntää tulevassa selvitystyössä. On tärkeää kuitenkin huomatta, että Paras-hankkeen aikana ei Turun seudulla tehty kuntarakennetarkastelua, vaikka Turun kaupunginhallitus sitä muille kunnille esitti. Näin ollen rakennetarkasteluun liittyvää aineistoa ei siltä osin ole käytössä.

Lakiluonnoksessa todetaan nykyisen kuntajakolain mukaisesti ”Esityksen kuntien yhdistymisestä tekevät muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot yhdessä”. Turku viittaa jo rakennetyöryhmän raportista 12.4.2012 antamaansa vastaukseen. Edelleen Turku katsoo, että vapaaehtoisuuteen ja yhteistyöhön perustuvan uudistuksen toteuttamistapa tulisi olla ensisijainen lähtökohta. Alueen elinvoimaisuuden ja kuntauudistuksen tavoitteiden turvaamiseksi tulisi kuitenkin harkita velvoittavaa lainsäädäntöä, mikäli kunnat eivät omaehtoisesti huomioi selvityksen johtopäätöksiä eivätkä ryhdy niiden mukaisiin toimenpiteisiin.

Käsityksemme mukaan metropolihallinnon tyyppinen malli luo uusia hallinnon rakenteita ja tasoja, jotka heikentävät toiminnan johtamista ja kuntademokratian toimivuutta.

Selvityshenkilö(t)

Turun kaupunkiseudun kuntakokous 11.12.2012 totesi kantanaan, että Turun seudun kunnat päättävät helmikuun aikana kuntien uusien valtuustojen ja hallitusten aloitettua työnsä, miten kuntauudistuksen edellyttämiä selvityksiä tehdään Turun seudulla. Samalla päätetään, pyydetäänkö valtiovarainministeriötä asettamaan erityisselvittäjän tukemaan kuntauudistuksen valmistelua alueella.

Turun kaupungin näkemyksen mukaan kuntien tulisi pyytää valtiovarainministeriötä nimeämään Turun kaupunkiseudulle selvityshenkilö(t) valmistelevaan ja koordinoimaan yhteistyössä mukana olevien kuntien kanssa kuntarakennelain mukaista selvitystä. Selvityshenkilön nimeäminen tulee tehdä heti eduskunnan hyväksytyä kuntarakennelain. Selvityshenkilön avulla voitaisiin turvata parhaalla mahdollisella tavalla selvityksen puolueettomuus ja uskottavuus kaikkien siinä olevien kuntien kannalta. Olisi myös luontevaa, että selvityshenkilön koordinoitua tapahtuisi seudun kuntien omien organisaatioiden ulkopuolisen henkilön toimesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos on välttämätön, jotta saavutetaan vahvempi integraatio perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon sekä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välillä.

Turku vahvana peruskuntana kantaa jatkossakin sote-palveluiden järjestämisvastuun itse. Alueen keskuskunnan asemaa voidaan vahvistaa siten, että Turku ottaisi isäntäkunnan roolissa järjestämisvastuun Turun työssäkäyntialueella. Näin voidaan taata yhdenvertaiset palvelut ja riittävä tuotantovolyyymi koko alueelle sekä laaja-alainen erikoisammattiosaaminen.

Kuntauudistusta ja sote-palvelurakennemuutosta ei voi erottaa toisistaan, koska se johtaisi erityyppisiin rakenteisiin. Tämän vuoksi uudistukset tulisi toteuttaa kuntarakennemuutos edellä tai ne tulisi toteuttaa ainakin samanaikaisesti. Turun seudun tiiviillä alueella on riittävä väestöpohja mm. erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämiseen, joten väestöpohja ei ole ensisijainen haaste palvelujen turvaamiselle ja integraatiolle.

Kaksitasoinen hallintorakenne on tavoitteena oikea. Palvelurakennetta uudistettaessa tulee erikseen huomioida erä-tehtävien ja yliopistollisten sairaalo-

den kytkeminen uudistukseen siten, ettei muodosteta uusia hallintorakenteita eikä kuntayhtymiä, jotka eivät riittävällä tavalla kytkeydy suoraan kuntademokratiaan. Myös nykyisin voimassa olevaa lainsäädäntöä on välttämätöntä muuttaa, jotta sairaanhoitopiirien kuntayhtymien kuntien omistajaohjaus toteutuisi nykyistä paremmin.

Alueilla kuten Turun kaupunkiseudulla, jossa useampi kunta muodostaa tiiviin, katkeamattoman väestökeskittymän, tulee välttää toiminnan, osaamisen ja hallinnon pirstaloitumista. Riittävän iso väestöpohja mahdollistaa isommat toiminnalliset yksiköt, erikoistumisen kehittymisen sekä skaalaetujen saavuttamisen

Turun kaupunki haluaa myös korostaa laajaa hyvinvointijohtamisen näkökulmaa, joka hajoaa, mikäli sote-palveluiden järjestämisvastuu irrotetaan muista kunnan järjestämisvastuulla olevista perustoiminnoista kuten lasten päivähoito, opetus kulttuuri, liikunta ja nuorisotoimi. Lisäksi yhteys maankäyttöön ja kaavoitukseen katoaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetyöryhmän loppuraportti jättää vielä monia asioita kokonaan käsittelemättä ja linjaamatta.

Uudistuksen on johdettava perustason palveluiden parempaan integraatioon ja vahvistumiseen sekä epäterveiden ilmiöiden kuten palkkakilpailu ja osaopintointi vähenemiseen sekä kuntayhtymien parempaan omistajaohjaukseen.

Turun kaupunki tulee antamaan varsinaisen lausunnon, kun sote- selvityshenkilöiden raportin valmistumisen jälkeen kunnilta tullaan erikseen pyytämään lausuntoa.

Yhteenveto

Turun kaupunki haluaa vielä yhteenvetona todeta, että kunnan kokoon ja väestöpohjaan liittyvät kriteerit eivät ole alueella määrääviä. Turun kaupunkiseutu muodostaa kansallisestikin tarkasteltuna poikkeuksellisen tiiviin, katkeamattoman, toiminnallisen ja usean kunnan alueelle ulottuvan ydinkaupunkiseudun. Nykyinen kuntarakenne ei tue parhaalla mahdollisella tavalla alueen kykyä selvittää palvelutuotannon tulevaisuuden haasteista. Myös alueen kilpailukyky ja elinvoimaisuus edellyttävät rakenteellista uudistumista.

Turku pitää esitettyjä selvityskriteereitä pääosin onnistuneina. Todellisen kaupunkiseudullisen kokonaiskuvan saamiseksi tulisi kuitenkin jatkossa ottaa yhdeksi taustamuuttujaksi myös keskuskaupunkiseutujen sisäisen muuttoliikkeen rakenteen sosio-ekonomiset ja väestödemografiset vaikutukset.

Turun kaupunki katsoo, että selvitys olisi syytä tehdä koko alueella. Tosin laajemman alueen sisällä voi olla muitakin toimivia rakenteellisia ratkaisuja kuin koko alueen kattava uusi kunta. Turun kaupungin näkökulmasta yhdyskuntarakenne- ja työssäkäyntiperusteen samanaikainen täytyminen muodostaa kaupunkirakenteellisesti ja toiminnallisesti luonnollisen selvitysalueen. Missään olosuhteissa Turun kaupunkia ei voi jättää rakennemuutosten ulkopuolelle. Koko uudistuksen kannalta on ratkaisevaa, mitä tapahtuu toiminnallisesti ja rakenteellisesti yhtenäisellä ydinkaupunkiseudulla.

Turku katsoo, että vapaaehtoisuuteen ja yhteistyöhön perustuvan uudistuksen toteuttamistapa tulisi olla ensisijainen lähtökohta. Alueen elinvoimaisuuden ja kuntauudistuksen tavoitteiden turvaamiseksi tulisi kuitenkin harkita velvoittavaa lainsäädäntöä, mikäli kunnat eivät omaehtoisesti huomioi selvityksen johdopäätöksiä eivätkä ryhdy niiden mukaisiin toimenpiteisiin.

Toiminnallisilla kaupunkiseuduilla ei tule luoda uusia hallinnon rakenteita ja tasoja, jotka heikentävät toiminnan johtamista ja kuntademokratian toimivuutta.

Turun kaupungin näkemyksen mukaan kuntien tulisi pyytää valtiovarainministeriötä nimeämään Turun kaupunkiseudulle selvityshenkilö(t) valmistelemaan ja koordinoimaan yhteistyössä mukana olevien kuntien kanssa kuntarakennelain mukaista selvitystä. Selvityshenkilön avulla voitaisiin turvata parhaalla mahdollisella tavalla selvityksen objektiivisuus kaikkien siinä olevien kuntien kannalta.

Sote-palvelurakennemuutoksesta Turun kaupunki toteaa, että Sote-uudistuksen valmistelua ja etenemistä ei voi irrottaa kuntauudistuksen kanssa toisistaan. Hankkeiden rakennevaihtoehdot kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa toiminnallisilla kaupunkiseuduilla.