

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	1
Kaupunginhallitus	116	09.03.2015	4	
Kaupunginvaltuusto	49	23.03.2015	5	

9814-2013 (020, 001)

Turun seudun erityinen kuntajakoselvitys ja kuntajakoselvittäjien yhdistymisesitys

Tiivistelmä:

Turun kaupunkiseudun erityinen kuntajakoselvitys toteutettiin 1.1.-30.11.2014. Selvityksen perusteella kuntajakoselvittäjät esittävät, että Turun, Kaarinan ja Raision kaupungit sekä Liedon ja Ruskon kunnat lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla 1.1.2017 alkaen uusi kunta, Turun kaupunki.

Kh § 116

Kaupunginjohtaja Aleksi Randell:

Turun seudun 17 kunnan erityinen kuntajakoselvitys

Turun kaupunkiseudun kuntakokous päätti kokouksessaan 27.8.2013 puoltaa ehdotuksen tekemistä valtiovarainministeriölle erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämiseksi Turun kaupunkiseudulla ja lähetti asian kuntien käsiteltäväksi.

Turun kaupunginvaltuusto päätti 23.9.2013 § 177 mm. hyväksyä ja lähettää valtiovarainministeriölle kuntakokouksen puoltaman esityksen erityisen kuntajakoselvityksen tekemisestä Turun kaupunkiseudulla.

Kaupunkiseudun kunnista Aura, Lieto, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Paimio, Raisio, Rusko ja Sauvo päättivät osallistua erityiseen kuntajakoselvitykseen. Kaarinan kaupunginvaltuusto päätti 23.9.2013, että Kaarinan kaupunki ei aio osallistua selvitykseen.

Lisäksi Kustavin, Pöytyä, Taivassalon ja Tarvasjoen kunnat ilmoittivat valtiovarainministeriölle halukkuudestaan osallistua erityiseen kuntajakoselvitykseen.

Kunta- ja hallintoministeri Henna Virkkunen asetti 9.12.2013 kuntarakennelain 15 §:n mukaisen erityisen kuntajakoselvityksen toimitettavaksi Auran, Kustavin, Liedon, Maskun, Mynämäen, Nousiaisten, Pöytyän, Ruskon, Sauvon, Taivassalon, Tarvasjoen ja Vehmaan kuntien sekä Kaarinan, Naantalin, Paimion, Raision ja Turun kaupunkien välillä.

Valtiovarainministeriö asetti kuntajakoselvittäjiksi valtiotieteiden maisteri Risto Kortelaisen ja valtiotieteiden maisteri, julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja Oiva Myllyntauksen. Kolmanneksi kuntajakoselvittäjäksi ministeriö asetti 4.2.2014 yhteiskuntatieteiden maisteri, eMBA, kauppatieteiden lisensiaatti Antero Ritvasen.

Selvitystehtävänä oli tuottaa tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida edellytyksiä yhdistää edellä mainitut kunnat tai osa kunnista. Selvityksessä tuli erityisesti tarkastella seudun elinvoimaa ja kilpailukykyä. Selvityksen toimikausi oli 1.1.-30.11.2014.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	2
Kaupunginhallitus	116	09.03.2015	4	
Kaupunginvaltuusto	49	23.03.2015	5	

Kuntajakoselvittäjät luovuttivat yhdistymisesityksensä ja niihin liittyvät kuntarakennelain 8 §:n mukaiset yhdistymissopimukset kunnille 28.11.2014. Selvitysraportin selvittäjät luovuttivat 8.12.2014. Yhdistymisselvitysten perusteella kuntajakoselvittäjät päätyivät esittämään kolmea kuntajaon muutosta ja kuntien yhdistymistä selvitysalueella.

1. Turku, Kaarina, Raisio, Lieto ja Rusko
2. Naantali, Masku, Taivassalo ja Kustavi
3. Aura ja Pöytyä

Tehdyn selvityksen perusteella kuntajakoselvittäjät eivät esittäneet kuntien yhdistymistä Paimion kaupungille eivätkä Mynämäen, Nousiaisten, Sauvon ja Vehmaan kunnille. Nämä kunnat täyttivät kuntarakennelain 4 §:n mukaisen selvityselvöllisyyden.

Kuntajakoselvittäjät esittävät, että Turun, Kaarinan ja Raision kaupungit sekä Liedon ja Ruskon kunnat lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla 1.1.2017 alkaen uusi kunta, Turun kaupunki, kuntarakennelain 3 § 2 momentin 2 kohdan mukaisesti.

Yhdistetty kunta, uusi Turun kaupunki, olisi Suomen toiseksi suurin kaupunki, jossa olisi tämän hetken tilanteen mukaan yhteensä 265 000 asukasta ja 2020-luvun loppupuolella yli 280 000 asukasta.

Kuntajakoselvittäjien esityksen perustelut

Kuntarakennelain 2 §:ssä todetaan, että kuntajaon muuttamisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä.

Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Kuntarakennelain 4 §:ssä säädetään kuntajaon muuttamisen edellytyksistä. Sen mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää 2 §:ssä tarkoitettuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa

1. kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä;
2. alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita;
3. alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
4. alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Kuntajakoselvittäjät ovat perustelleet esityksensä yksityiskohtaisesti yhdistymisesityksessä ja selvitysraportissa. Selvittäjien perusteluista voidaan nostaa esiin seuraavaa.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	3
Kaupunginhallitus	116	09.03.2015	4	
Kaupunginvaltuusto	49	23.03.2015	5	

1. Parantaa kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä

Yhdistyneellä kunnalla on merkittävästi vankempi asema ja voimavarat peruspalvelujen tuottajana kuin Ruskolla, Liedolla, Raisiolla ja Kaarinalla erillään. Yhdistyminen vahvistaisi myös Turun asemaa peruspalvelujen tuottajana. Yhdistyminen vähentää kuntien yhteistoimintaan liittyvää sopimus- ja neuvotteluhallintoa.

Yhdistyneessä kunnassa veropohja keskimäärin vahvistuu ja monipuolistuu. Ruskon ja Raision osalta veropohja vahvistuu kaikissa verolajeissa ja vähentää painetta kuntalaisten verorasituksen lisääntymiseen. Liedon osalta veropohja vahvistuu Turun, Raision ja Kaarinan yhteisöverossa ja kiinteistöverossa. Kaarinan osalta veropohja vahvistuu Turun yhteisöverosta ja kiinteistöverosta. Turun osalta veropohja vahvistuu Kaarinan ja Liedon kunnan tuloveron veropohjasta.

Investointien omarahoitusosuus on yhdistetyssä kunnassa parempi kuin mitä se nyt on Ruskossa, Kaarinassa, Liedossa ja Raisiossa, tässä järjestyksessä toiminnan ja investointien rahavirran kertymällä mitaten.

Yhdistetyn kunnan rahoitusasema omavaraisuusasteella ja tuloihin suhteutulla velkaisuudella mitaten on parempi kuin mitä se on Turussa ja Kaarinassa vuonna 2016. Nettovarallisuus asukasta kohti kaksinkertaistuu Liedon ja kasvaa merkittävästi myös Kaarinan näkökulmasta.

Yhdistyneeseen kuntaan saataisiin palvelujen parantamiseen ja investointeihin yhdistymisavustusta valtiolta kahdeksan miljoonaa euroa.

Yhdistetyn kunnan talouden lähtötilanne 1.1.2017 olisi alijäämäinen, mutta parempi kuin selvityskunnissa Turkua lukuun ottamatta toiminnan ja investointien rahavirran kertymällä mitaten.

2. Parantaa asukkaiden palveluja ja elinolosuhteita

Yhdistetyn kunnan asukkaat rahoittavat yhdenvertaisesti kaikkien palvelujen järjestämistä ja tuottamista. Keskuskaupungin asukkaat veronmaksajina osallistuvat nykyisten kehyskuntien lasten ja nuorten sekä lapsiperheiden peruspalvelujen ja palveluinvestointien rahoitukseen. Kehyskuntien asukkaat veronmaksajina puolestaan osallistuvat keskuskaupungin vastuulla nykyisin olevien kulttuuri- ja vapaan-ajanpalvelujen ja taidelaitosten ylläpitämiseen sekä kaupunkikehitykseen vaikuttavien suurten kehittämisinvestointien rahoitukseen samoin perustein kuin keskuskaupungin asukkaat. Kaupunkiseudun väestön vanheneminen ja ikääntyneiden ikäryhmän asukasmäärän voimakas kasvu koskettaa joka tapauksessa kaikkia kuntia myös rahoitusvastuun kautta.

Yhdistetyn kunnan kattavien palveluverkkojen kehittämisperiaatteiden mukaisesti tehdään kattavat palveluverkkoselvitykset, joissa määritellään lähipalvelujen, alueellisten ja keskitettyjen palvelujen sijoittuminen yhdenmukaisin perustein kunnan eri alueille.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	4
Kaupunginhallitus	116	09.03.2015	4	
Kaupunginvaltuusto	49	23.03.2015	5	

Suuremmassa kuntakoossa kuntien ja kuntayhtymien laaja henkilöstön eläkkeelle siirtyminen voidaan hyödyntää hyvällä henkilöstösuunnittelulla ja johtamisella.

3. Parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia

Turun kaupunkiseudun ydinkuntien yhdistymisellä kaupunkiseudun ja koko maakunnan edunvalvonta yhtenäistyy ja vahvistuu. Yhdistetyn kunnan yhteistoiminta yhdessä Turun yliopistojen ja korkeakoulujen sekä alue- ja yrityskeskeisten kanssa tiivistyy sekä vaikuttaminen valtion ja Euroopan unionin ratkaisuihin avaa uusia mahdollisuuksia suurien hankkeiden ja investointien aikaan saamiseksi.

Turun kaupunki on kuntien yhdistymisen jälkeen maamme toiseksi suurin kaupunki, joka huomioidaan toisella tavalla myös rahoitusmarkkinoilla. Myös kansainväliset sijoittajat tunnistavat reilun 265 000 asukkaan kaupungin varteenotettavana sijoituskohteena. Turku on merkittävä Itämeren rannikkokaupunki, jossa on vahvan meriteollisuuden rinnalla hyvät edellytykset innovaatioiden tekemiseen ja tästä ponnistavaan liiketoimintaan korkeatasoisessa tiede- ja tietointensiivisessä kehittämis- ja toimintaympäristössä.

Nykyisin elinkeinojen ja yritystoiminnan kehittämispanokset ovat osin kunta-kohtaisia. Yhdistetyn kunnan alueelle muodostuu yksi vastuutaho, yhteiset tavoitteet ja kootut yhteiset voimavarat, joilla voidaan edistää koko alueen elinvoimaa ja kilpailukykyä sekä alueen elinkeinoelämän ja yritystoiminnan toimintamahdollisuuksia.

4. Parantaa alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta

Kaupunkiseudun asukkaiden luonnollisen elämänpiirin laajentuminen on tehnyt nykyisten Turun, Kaarinan, Raision, Liedon ja Ruskon kuntien alueesta yhtenäisen kaupunkialueen, vaikka kuntarajat ovat olemassa. Kuntien hajautunut kunnallinen päätöksenteko sallii kokonaisuuden kannalta epäsuotuisan kilpailun ja osioiminnin, joka voi pahimmillaan hajauttaa yhdyskuntarakennetta sekä heikentää asukkaiden arjen sujuvuutta ja kaupunkiseudun kilpailukykyä.

Yhdistetty kunta on kaupunkiseudun päätöksentekijä ja toimija, jolla on vastuu koko alueen edun mukaisesta yhdyskuntarakenteen suunnittelusta sekä päätös- ja toimivalta suunnitelmien ja kaavojen toteuttamiseen.

Nykyisin maapinta-alaltaan suhteellisen pienten kuntien pinta-ala laajenee maankäytön ja kaavoituksen tarpeet ja vaihtoehdot hyvin kattavaksi kokonaisuudeksi. Suuri yhtenäinen alue tarjoaa monipuolisia asumisvaihtoehtoja, lisää kunnan houkuttelevuutta asuinkuntana ja tarjoaa hyvät mahdollisuudet ympäristön huomioonottamiseen.

Arvio yhdistymisesityksestä Turun kaupungin näkökulmasta

Yhdistyneen kunnan talous olisi lähtötilanteessa alijäämäinen. Yhdistymisellä saavutettavilla synergiahyödyillä olisi saavutettavissa mittavat kustannussäästöt ja alijäämäinen kehitys käännettävissä. Synergiahyötyjen saavuttaminen edellyttää mittavia, 5-15 miljoonan euron, investointeja toiminto- ja järjestelmäarkkitehtuurien harmonisoimiseksi. Säästöjä on mahdollisuus saavuttaa

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	5
Kaupunginhallitus	116	09.03.2015	4	
Kaupunginvaltuusto	49	23.03.2015	5	

vasta harmonisointien jälkeen. Investoinnit olisivat kannattavia ja maksaisivat itsensä varsin nopeasti takaisin.

Yhdistymisselvitys on tehty käyttötalouden ja tulevien rahoitustarpeiden näkökulmasta. Selvityksessä ei ole huomioitu yhteen liitettävien kuntien rahoitus- ja varallisuusasemaa yhdistämishetkellä. Turku-konsernin rakenne poikkeaa merkittävästi muista selvityskunnista. Kunnan varallisuutta ei tulisi mitata pelkästään velkaantumismittarilla, vaan arvioinnissa tulisi huomioida myös kuntakonsernissa oleva varallisuus.

Varallisuutta voidaan mitata kirjanpitoarvoin tai käyvin arvoin. Turkulaiset omistavat konserniyhtiöidensä kautta esimerkiksi Turku Energian liiketoiminnan, satamaliiketoiminnan sekä mittavan määrän asuntoja. Muilla kunnilla ei vastaavia omaisuuksia ole. Alustavien arvioiden mukaan jokaisen turkulaisen velaton varallisuus Turku-konsernin yhtiöiden kautta olisi vähintäänkin kaksinkertainen kehyskuntalaisiin nähden. Varallisuusnäkökulmasta yhdistymisesityksen mukainen kuntarakenteen muutos ei vahvista Turun kaupungin asemaa.

Yhdistymisselvityksessä ei ole yksityiskohtaisesti arvioitu kuntien omistuksessa olevien kiinteistöjen korjausvelkaa. Kehyskunnat ovat voimakkaan kasvun aikana investoineet palveluverkkoonsa merkittävästi ja on odotettavissa, että lähivuosina tulee tehtäväksi varsin suuria korjaus- ja perusparannusinvestointeja. Näiden taloudellista vaikutusta ei ole selvityksen perusteella mahdollista täsmällisesti arvioida, mutta varmasti voidaan sanoa niiden lisäävän yhdistetyn kunnan investointipaineita.

Kuntatalouden haasteet ovat kriittisempiä kehyskunnissa kuin keskuskaupungissa muun muassa kuntien erilaisen varallisuusaseman vuoksi. Yhdistymisselvityksessä on arvioitu, että selvitysalueen kuntien taloudellinen asema tulee lähivuosina heikkenemään tai jopa kriisiytymään. Voimakkaasta ikärakenteen muutoksesta johtuva palvelutarpeen nopea lisääntyminen yhdistettynä valtiosuusjärjestelmän uudistuksiin ja talouden rakenteelliseen muutokseen aiheuttaa kuntataloudelle haasteita. Suuremmassa kuntakoossa haavoittuvuus nopeille muutoksille palvelutarpeessa tai tulovirrassa on merkittävästi vähäisempää kuin nykyrakenteessa.

Kuten kaikilla Suomen suurilla kaupunkiseuduilla, Turun kaupunkiseudulla väestön eriytymiskehitys keskuskaupungin ja kehyskuntien kesken on alkanut jo 1970-luvulla. Eriytymiselle on ollut tyypillistä yhtäältä koulutettujen, työssäkäyvien vanhempien perheiden muutto kehyskuntiin ja toisaalta eläkeläisten, työttömien ja maahanmuuttajien keskittyminen keskuskaupunkiin.

Laadullisesti muuttoliike ei ole Turun kaupungille edullista. Vuosina 2007–2011 Turku sai työllisistä henkilöistä nettomuuttotappiota noin 2500 henkeä. Vastaavalla ajanjaksolla Kaarina, Lieto, Raisio ja Rusko saivat yhteensä työllisistä muuttovoittoa 948 henkeä. Kuntien väliselle riippuvuudelle kuvaavaa on se, että vuosina 2008–2012 Kaarinan, Raision ja Ruskon nettomuuton riippuvuus Turusta oli yli 100 prosenttia ja Liedonkin yli 90 prosenttia. Yli sadan prosentin riippuvuus tarkoittaa sitä, että kunta on saanut muuttovoittoa enemmän Turusta kuin kaikista muista Suomen kunnista yhteensä.

Koko kaupunkiseudun kannalta haasteeksi on noussut se, että muuttovirta keskuskaupungista ei enää jää pelkästään seudun sisälle, vaan kohdistuu erityisesti pääkaupunkiseudulle. Yhdistymisselvityksen mukaan Turun seutu ko-

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	6
Kaupunginhallitus	116	09.03.2015	4	
Kaupunginvaltuusto	49	23.03.2015	5	

konaisuutena menetti vuosina 2007–2011 noin 400 työllistä korkeakoulututkinnon suorittanutta lähtijää vuosittain. Laskennallinen menetys työllisistä muuttajista oli liki 58 miljoonaa euroa.

Keskuskaupunkien saama muuttovoitto on lisääntynyt 2000-luvun lopun taantuman ensimmäisten vuosien jälkeen ja etenkin Helsingin, Oulun ja Turun kehyskuntien muuttovoitot ovat vähentyneet tuntuvasti aiempaan verrattuna. Vuosien 2014 ja 2015 osalta näyttää siltä, että Turun kaupunkiseudulla keskuskaupunki vastaa lähes kokonaisuudessaan kaupunkiseudun saamasta muuttovoitosta. Yhden tulkinnan mukaan kehitys liittyy taloudelliseen taantumaa, toisen tulkinnan mukaan kysymys on pysyvämmästä muutoksesta ihmisten asumispreferensseissä.

Selvityskuntien asukasrakenne poikkeaa niin, että keskuskaupunki Turussa on suhteellisesti enemmän työikäistä väestöä ja vähemmän lasten ja nuorten ikäryhmiin kuuluvia asukkaita kuin muissa kunnissa. Turussa on myös nykyisin kehyskuntia enemmän ikääntyneiden ikäryhmiin kuuluvia asukkaita. Suurin muutos selvityskuntien ikärakenteessa on väestön vanheneminen ja ikääntyneiden ikäryhmien asukasmäärän kiihtyvä kasvu vuoteen 2029. Erityisesti tämä koskee kehyskuntia, joiden väestölliseen huoltosuhteeseen on voimakaat paineet niin lasten ja nuorten kuin ikääntyneiden ikäryhmistä.

Väestöllinen huoltosuhte kertoo alle 17-vuotiaiden sekä 65 vuotta täyttäneiden määrän suhteessa työikäisten määrään. Tilastokeskuksen ennuste selvityskuntien huoltosuhteen kehityksestä on kuvattu alla olevassa taulukossa.

	2012	2017	2021	2025	2029
Turku	51	56	59	61	62
Kaarina	65	72	76	79	82
Lieto	67	73	77	79	81
Raisio	61	65	71	74	77
Rusko	65	69	73	78	82
Yhdistetty kunta	56	60	64	66	68
Koko maa	60	67	72	75	77

Väestöllisen huoltosuhteen muutos asettaa kehyskunnille merkittävästi suuremman taloudellisen paineen kuin Turun kaupungille. Yhdistetyn kunnan huoltosuhte ennakoidaan vuonna 2029 heikommaksi kuin Turun. Peruspalveluissa palvelutarpeen nousun kriittisin muutostekijä on 75 vuotta täyttäneiden ja erityisesti 85 vuotta täyttäneiden määrän kasvu. Turkua lukuun ottamatta kaikkien muiden kuntien 75 vuotta täyttäneiden määrä yli kaksinkertaistuu vuoteen 2029 mennessä. Kaupunkiseudun näkökulmasta yhdistetty kunta pystyy vastaamaan muutokseen paremmin kuin pienemmät yksiköt.

Maankäytön ja yhdyskuntarakenteen osalta yhdistymisesityksen mukainen kuntarakenteen muutos toisi merkittävät välittömät hyödyt Turun kaupunkiseudulle. Kuntien yhdistyminen antaisi edellytykset tehostaa maankäytön ja yhdyskuntarakenteen suunnittelua ja toteuttamista ydinkaupunkiseudulla.

Turun kaupunkiseudulle hyväksytystä maankäytön rakennemallista huolimatta kuntien erillinen päätöksenteko mahdollistaa kuntien välisen kilpailun ja osaoptimoinnin, mikä hajauttaa yhdyskuntarakennetta ja synnyttää alueiden eriytymistä.

Yhdistymisselvityksessä ei ole yksityiskohtaisesti tarkasteltu kuntien palveluverkkoja. Kuntarakenteen muutoksella ei liene merkittäviä vaikutuksia Turun

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	7
Kaupunginhallitus	116	09.03.2015	4	
Kaupunginvaltuusto	49	23.03.2015	5	

kaupungin tarjoamiin lähipalveluihin. Kuntien yhdistäminen mahdollistaisi palvelujen sijoittumisen tarkastelun aiempaa laajempina kokonaisuuksina ottaen huomioon aluerakenteen ja palvelutarpeiden muutokset erityisesti kuntien nykyisillä raja-alueilla.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämis- ja tuottamisvastuuta ollaan siirtämässä kuntia suurempiin yksiköihin. Uudistusmallista riippumatta yhdistynyt kunta pystyisi ohjaamaan vahvemmin rahoitus- ja tuotantoratkaisuja uudessa rakenteessa.

Nykyisin monet palvelut ja toiminnot on toteutettu Turun kaupunkiseudulla kuntien välisin sopimuksin ja kuntien välinen yhteistyö on erittäin monialaista ja -tasoista. Hallinnon näkökulmasta sopimukseen perustuva malli on varsin raskas, erittäin vaikeasti hallittavissa ja aiheuttaa suuria transaktiokustannuksia. Demokraattiseen päätöksentekoon perustuva ohjaus sekä kuntalaisvaikuttaminen vaikeutuvat huomattavasti, kun päätöksentekomekanismit perustuvat useissa, eri kuntien toimielimissä tehtäviin yhtäläisiin ratkaisuihin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että välittömien taloudellisten vaikutusten näkökulmasta kuntien yhdistyminen ei ole Turun kaupungille edullinen, mutta pidemmällä aikavälillä synergiaetujen hyödyntäminen ja kilpailukyvyyn kasvu vahvistavat sekä Turun kaupungin että koko kaupunkiseudun asemaa. Maan käytön, yhdyskuntarakenteen, palveluiden ja elinkeinoelämän edellytysten näkökulmista Turun kaupungilla ei ole huomautettavaa selvittäjien esityksestä ja kokonaisuus sekä välilliset vaikutukset huomioiden yhdistymisesitys on sekä Turun kaupungin että koko kaupunkiseudun edun mukainen. Kaupunkiseudun kunnilla on edessään merkittäviä haasteita muuttoliikkeen ja väestön ikääntymisen johdosta, joihin pystytään tehokkaimmin vastaamaan yhtenä toimijana ja päätöksentekijänä.

Kaupungin koon kasvamisella ja sen tiheyden lisääntymisellä on sekä taloudellista toimeliaisuutta että tuottavuutta lisäävä vaikutus. Suuremmat kaupungit säteilevät hyvinvointia pieniä kaupunkeja laajemmalle alueelle. Investointien näkökulmasta suuremmat kaupungit pystyvät houkuttelemaan toimijoita enemmän ja monipuolisemmin, kun saatavilla on kasautumisen etuja ja toimintaympäristö on selkeä. Hajanainen, usean julkisen toimijan rakenne on sitä vastoin omiaan haittaamaan merkittäviä investointipäätöksiä ja heikentämään alueen kilpailukykyä muihin kaupunkialueisiin verrattuna.

Turun kaupungin aikaisemmat kannanotot seudun kuntarakenteesta

Turun kaupungin kanta kuntarakenteen uudistamiseen Turun kaupunkiseudulla on määritetty kaupungin lausunnossa kuntarakennelakiluonnoksesta (Kv 25.2.2013 § 47). Kaupunginvaltuuston päätökseen perustuen kaupunginhallitus on vahvistanut kaupungin näkemyksen lausunnossa erityisen kuntajakoselvityksen asettamisesta (Kh 11.11.2013 § 469), lausunnossa luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta (Kh 3.3.2014 § 92) sekä kannanotossa kuntajakoselvityksen jatkotyöskentelystä (Kh 26.5.2014 § 231).

Keskeisimmät seikat Turun kaupungin näkemyksessä ovat olleet seuraavat:

- Kuntarakennelain yhdyskuntarakenne- ja työssäkäyntiperusteen samanaikainen täytyminen muodostaa kaupunkirakenteellisesti ja toiminnallisesti luonnollisen selvitysalueen. Tämän mukaisesti muodostettavassa selvitysalueessa olisivat luontevasti mukana ainakin Turku, Kaarina, Lieto, Masku, Naantali, Raisio ja Rusko.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	8
Kaupunginhallitus	116	09.03.2015	4	
Kaupunginvaltuusto	49	23.03.2015	5	

- Turun kaupunkiseudulla ei ole missään olosuhteissa mahdollista tehdä kuntarakenneselvitystä ilman Turun kaupunkia.
- Koko uudistuksen kannalta on ratkaisevaa, mitä toiminnallisesti ja rakenteellisesti yhtenäisellä ydinkaupunkiseudulla tapahtuu.

Kuntajakoselvittäjät esittivät 24.4.2014 kuntarakennevaihtoehtojen selvittämistä Turun selvitysalueella mm. siten, että selvitettäisiin Turun kaupunkiseudun ydinkuntien Kaarinan, Liedon/Tarvasjoen, Raision, Ruskon ja Turun yhdistymistä. Pyydettyä kannanottona Turun kaupunginhallitus totesi, että ehdotus vastaa riittävässä määrin Turun kaupungin näkemystä kuntarakenteen kehittämistarpeesta (Kh 26.5.2014 § 231).

Kuntajakoselvittäjät esittivät 17.6.2014 selvityskuntien jakamista kuntaryhmiin siten, että Raision kaupunki ja Ruskon kunta kuuluivat eri kuntaryhmään kuin Turun kaupunki. Tuolloin kaupunginjohtaja ilmoitti Turun kaupungin kantana, että esitys selvitettäväksi kuntaryhmiksi ei täytä niitä kriteerejä, joita Turun kaupunki on pitänyt perusteina kaupunkiseudun kuntarakenteen tarkastelulle. Ongelmallisena pidettiin mm. sitä, että ehdotus ei puuttunut ydinkaupunkiseudun kuntarajat ylittävään yhtenäiseen yhdyskuntarakenteeseen Turun pohjoispuolella, jonka johdosta esitys ei edistänyt riittävässä määrin ydinkaupunkiseudun kuntarakenteen kehittämistarpeita. Kaupunginvaltuusto käsitteli kannanoton 25.8.2014 § 125.

Turun kaupungin aikaisempien kannanottojen mukaisesti on perusteltua arvioida, että kuntajakoselvittäjien ehdotus Turun, Kaarinan ja Raision kaupunkien sekä Liedon ja Ruskon kuntien yhdistymisestä uudeksi Turun kaupungiksi on yhteneväinen Turun kaupungin näkemyksen kanssa ydinkaupunkiseudun kuntarakenteen kehittämistarpeesta.

Kuntalaisten kuuleminen ja kaupunginhallituksen lausunto huomautuksista

Kuntarakennelain 7 §:n mukaan kuntien on varattava kuntalaisille ja muille asianosaisille mahdollisuus tehdä 30 päivän kuluessa huomautus yhdistymisesityksestä. Kaupunginhallituksen tulee antaa huomautuksista lausunto.

Turun kaupunki kuulutti yhdistymisesityksen ajalla 20.1.–18.2.2015. Huomautukset tuli antaa osoittamalla ne kaupungin kirjaamoon tai vaihtoehtoisesti vastaamalla kaupungin verkkosivuilla olleeseen kyselyyn. Kaupunginhallituksen tulee käsitellä verkkokyselyssä annetut vastaukset kuten kirjaamoon osoitetut huomautukset.

Määräajassa kirjaamoon toimitettiin yksi huomautus ja verkossa annettiin 63 vastausta. Kirjaamoon toimitettu huomautus on yhdistetty liitteenä olevaan koontiin huomautuksista. Huomautuksen antajista 38:n kotikunta oli Turku, yhden Rusko, yhdeksän Lieto, yhden Kirkkonummi ja viiden Kaarina. Kymmenen huomautuksen jättäjää ei kertonut kotikuntaansa.

Huomautukset ovat pääasiassa kuntalaisten esittämiä mielipiteitä yhdistymisesityksestä. Esitystä kannattavat perustelevat kantaansa pääosin jo nykyisin yhtenäisellä kaupunkirakenteella, palveluiden kustannusvastuun oikeudenmukaisella jakautumisella sekä kaupunkiseudun elinvoiman ja kilpailukyvyyn sekä houkuttelevuuden lisääntymisellä asukkaiden ja yritysten näkökulmasta. Huolta herättävät lähipalvelujen säilyminen sekä yhdessä vastauksessa ruot-

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	9
Kaupunginhallitus	116	09.03.2015	4	
Kaupunginvaltuusto	49	23.03.2015	5	

sin kielen asema uudessa yhdistetyssä kunnassa. Erityisesti kehyskunnissa asuvien vastauksissa kannetaan huolta siitä, että kehyskuntien asukkaat kärsivät taloudellisesti, mikäli ydinkaupunkiseudun kunnat yhdistetään.

Joissain huomautuksissa ehdotetaan, että esitetyn kuntajaon muutoksen asemesta lisättäisiin kuntien välistä yhteistyötä. Ehdotetaan myös, että seudulle perustettaisiin yhden suuren kaupungin sijaan useampi keskisuuri kaupunki.

Näkemyksiin yhdistymisesityksen mukaisen kuntarakenteen muutoksen positiivisista vaikutuksista kaupunkirakenteen toimivuuteen sekä kaupunkiseudun elinvoimaan, kilpailukykyyn ja houkuttelevuuteen Turun kaupungilla ei ole huomautettavaa. Palveluiden rahoituksen osalta kaupunki viittaa erityisen kuntajakoselvityksen selvitysraportin lukuun 5.1.1, jonka mukaan palvelutarve tulee tulevaisuudessa kasvamaan kaikissa selvityskunnissa suhteellisen kasvun ollessa kehyskunnissa huomattavasti keskukaupunkia voimakkaampaa. Palveluiden yhteinen rahoitus toisi skaalaetuja ja pienentäisi nopeasta muutoksesta aiheutuvia riskejä.

Palvelujen osalta kuntarakenteen uudistus toisi kuntalaisille laajemman erityispalveluvalikoiman sekä lisää palveluvaihtoehtoja lähipalveluperiaatteen tueksi. Lisäksi koulutuksen erityistarpeet voitaisiin kattaa nykyistä paremmin. On myös syytä huomioida, että kaikissa selvityskunnissa palveluverkkotarkastelua on tehty jo ennen erityisen kuntajakoselvityksen aloittamista. Turun kaupunkistrategian mukaan Turussa on ajantasainen palveluverkko sekä toimivat lähipalvelut.

Kuntien yhdistymisen vaikutusta kuntien kielelliseen asemaan on arvioitu selvitysraportin luvussa 7.7. Vuoden 2013 lopun tietojen mukaan yhdistetyssä kunnassa ruotsinkielisiä on yhteensä 11 711 eli kielilain 3 000 asukkaan raja täyttyy ja yhdistetty kunta on kaksikielinen. Turun kaupunkistrategiassa todetaan, että kaksikielisenä kaupunkina Turku tarjoaa palveluita suomen ja ruotsin kielellä.

Yhdistymisen vaikutuksia kuntien taloudelliseen tilanteeseen on käsitelty selvitysraportin luvussa 6.5. Selvityksen mukaan mm. Rasion kertyneet alijäämät tulevat katetuiksi yhdistymisessä. Yhdistetyllä kunnalla on merkittävästi vankempi asema ja voimavarat peruspalvelujen tuottajana kuin itsenäisillä kehyskunnilla. Edelleen selvitysraportissa todetaan, että investointien omarahoitusosuus on yhdistetyssä kunnassa parempi kuin mitä se nyt on Ruskolla, Kaarinassa, Liedossa ja Raisiossa. Nettovarallisuus asukasta kohden kaksinkertaistuu lietolaisten osalta ja kasvaa merkittävästi myös kaarinalaisten osalta.

Turun kaupunkiseudulla on jo nykyisin erittäin kattava ja monitasoinen kuntien välinen yhteistyö. Selvitysraportin luvussa 1.3 todetaan, että Turun kaupunkiseudulla on hyvin laajasti edetty sopimuksin toiminnoittain ja palveluittain syvenevän kunta- ja seutuyhteistyömallin mukaisesti vuoden 2005 Parasuudistuksen hengessä. Selvitysraportin mukaan mallin vaikeus on se, ettei se sovellu hyvin laajojen peruspalvelujen järjestämiseen ja tukipalvelujen yhdistämiseen niihin. Erilliset kuntaorganisaatiot muodostavat hallinnon rajoja, joita on vaikea ylittää. Laajat sopimuksiin perustuvat yhteistoiminnan muodot ovat vaikeita hallita ja transaktiokustannukset nousevat.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	10
Kaupunginhallitus	116	09.03.2015	4	
Kaupunginvaltuusto	49	23.03.2015	5	

Turun kaupunki on pitänyt yhdyskuntarakenneperustetta keskeisenä perusteena kuntarakenteen muuttamiselle (esim. Kv 25.2.2013 § 47). Turun kaupunkiseutu muodostaa 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. Kaupungin näkemyksen mukaan yhdyskuntarakenteen, palvelutuotannon ja elinvoimaisuuden haasteet eivät kuntarakenteen näkökulmasta ratkea sellaisessa kuntarakenteessa, jossa kuntien määrä on sama tai lähes sama kuin nykyisin vaikka kunnat olisivatkin nykytilanteeseen verrattuna erikokoisia.

Päätöksenteon eteneminen

Kuntarakennelain 16 §:ssä säädetään erityisen kuntajakoselvityksen toimitamisesta. Jos kuntajakoselvittäjä katsoo selvityksen perusteella kuntajaon muuttamisen tarpeelliseksi, hänen on tehtävä muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntajaon muuttamisesta.

Jos kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät kuntajakoselvittäjän ehdotuksen, kunnat tekevät selvittäjän ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle.

Jos yhden tai useamman muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei hyväksy kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntajaon muuttamisesta, selvittäjä toimittaa esityksensä kuntajaon muuttamisesta ministeriölle ja liittää siihen muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen selvittäjän ehdotuksesta antamat lausunnot. Samalla selvittäjä voi esittää ministeriölle kuntalain 30 §:ssä tarkoitetun kunnallisen kansanäänestyksen toimittamista kuntien yhdistymistä koskevasta ehdotuksestaan.

Kuntajakoselvittäjät esittivät Turun, Kaarinan ja Raision kaupungeille sekä Liedon ja Ruskon kunnille, että yhdistymisesitys käsitellään kuntien yhteisesti sopimana ajankohtana kuntien valtuustoissa 31.5.2015 mennessä.

Turun kaupunkiseudun kuntakokous käsitteli seudun erityistä kuntajakoselvitystä koskevaa päätöksentekoa kokouksessaan 4.2.2015. Kuntakokous merkitsi tiedoksi kuntajakoselvittäjien esitykset sekä kuntien päätöksentekoaikataulun.

Kaarinan ja Raision kaupunginvaltuustot sekä Liedon ja Ruskon kunnanvaltuustot käsitelivät kuntajakoselvittäjien yhdistymisesityksen 23.2.2015. Kukin valtuusto päätti hylätä selvittäjien esityksen.

Turun kaupungin ei ollut teknisesti mahdollista käsitellä yhdistymisesitystä samaan aikaan muiden kuntien kanssa, koska valtiovarainministeriön tuli käännettää selvitysmateriaali ennen yhdistymisesityksen kuuluttamista.

Koska Kaarina, Raisio, Lieto ja Rusko eivät ole hyväksyneet kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntajaon muuttamisesta, toimittanevat selvittäjät esityksensä kuntarakennelain 16 §:n mukaisesti valtiovarainministeriölle riippumatta Turun kaupungin kannasta.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	11
Kaupunginhallitus	116	09.03.2015	4	
Kaupunginvaltuusto	49	23.03.2015	5	

Liite 2	Yhdistymissopimus
Oheismateriaali 1	Selvitysraportti
Oheismateriaali 2	Yhdistymisesityksestä tehdyt huomautukset

Kaupunginhallituksen ehdotus

Kaupunginhallitus päättää

- merkitä tiedoksi yhdistymisesityksestä tehdyt huomautukset ja antaa niistä edellä olevan lausunnon,
- todeta, että ajalla 1.1.–30.11.2014 toteutetun erityisen kuntajakoselvityksen myötä Turun kaupunki on täyttänyt kuntarakennelain 4 §:n mukaisen selvitysvelvollisuuden ja
- esittää kaupunginvaltuustolle, että Turun kaupunki hyväksyy kuntajakoselvittäjien ehdotuksen kuntajaon muutokseksi.

Päätös Ehdotus hyväksyttiin.

Kv § 49

Liite 1	Yhdistymisesitys
Liite 2	Yhdistymissopimus
Oheismateriaali 1	Selvitysraportti
Oheismateriaali 2	Yhdistymisesityksestä tehdyt huomautukset

Kaupunginhallituksen ehdotus

Kaupunginvaltuusto päättää, että Turun kaupunki hyväksyy kuntajakoselvittäjien ehdotuksen kuntajaon muutokseksi.

Päätös Ehdotus hyväksyttiin.

Asian käsittely kokouksessa

Tavio Miikkolan kannattamana teki seuraavansisältöisen muutosehdotuksen:

”Kaupunginvaltuusto päättää, että Turun kaupunki hyväksyy kuntajakoselvittäjien ehdotuksen kuntajaon muutokseksi.

Lisäksi kaupunginvaltuusto lausuu, että Turku ei tule olemaan aktiivinen pakkoliitoksissa. Mahdolliset liitokset tulee tehdä vapaaehtois pohjalta yhteisesti sopimalla.”

Keskustelun päätyttyä puheenjohtaja teki seuraavan äänestysesityksen: Ne valtuutetut, jotka kannattavat kaupunginhallituksen ehdotusta, äänestävät "jaa", jos "ei" voittaa, on Tavion muutosehdotus tullut hyväksytyksi. Äänestysesitys hyväksyttiin.

Turun kaupunki	§	Kokouspvm	Asia	12
Kaupunginhallitus	116	09.03.2015	4	
Kaupunginvaltuusto	49	23.03.2015	5	

Suoritetussa koneäänestyksessä 57 valtuutettua kannatti kaupunginhallituksen ehdotusta ja 6 valtuutettua kannatti Tavion muutosehdotusta, 4 tyhjää, joten kaupunginhallituksen ehdotus tuli kaupunginvaltuuston päätökseksi.

Liite 3

Äänestyslista

Jakelu

tied Valtiovarainministeriö