



Turun kaupunkiseudun erityinen kuntajakoselvitys

Esitys Turun, Kaarinan, Raision, Liedon ja Ruskon valtuustoille kuntajaon muuttamisesta ja kuntien yhdistymisestä

1. Valtiovarainministeriön toimeksianto

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

Turun, Kaarinan, Raision ja Naantalin kaupunkien sekä Liedon, Maskun, Rusko ja Nousiaisten kuntien osalta on lisäksi selvitettävä yhdistymistä kuntarakennelain 4 d §:n 3 momentin työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepuusteiden mukaan.

Selvitystehtävänä on **tuottaa tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida edellytyksiä yhdistää edellä mainitut kunnat tai osa kunnista. Selvityksessä tulee erityisesti tarkastella seudun elinvoimaa ja kilpailukykyä.**

Ministeriön päätöksen mukaan selvityksen toimikausi on 1.1.-30.9.2014. Ministeriö jatkoi 9.9.2014 selvityksen toimikautta 30.11.2014 saakka.

Ministeriö 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.

Kuntajakoselvittäjät ovat hankkineet ja analysoineet tietoa elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan eri näkökulmista: 1. elinvoima ja kilpailukyky, 2. yhdyskuntarakenne, 3. palvelut ja henkilöstö, 4. talous sekä 5. päätöksenteko ja johtaminen sekä asukkaiden osallisuus ja vaikuttaminen.

Selvitystyöhön ovat osallistuneet kuntien luottamushenkilöjohto ja viranhaltijajohto, joiden asiantuntemus ja paikallistietämys ovat ensiarvoisia. Lisäksi kuntien viranhaltijoista kootut valmisteluryhmät ovat tuottaneet aineistoja ja esittäneet päätelmiään.

2. Kuntajaon muutosvaihtoehdot ja yhdistymisesitykset selvitysalueella

Kuntajakoselvittäjät esittelivät 26.2.2014 selvitysryhmälle alustavia kuntarakenteen vaihtoehtoja eri näkökulmista ja tekivät ehdotuksen kuntaryhmistä, joilla selvityksen valmistelua ja tunnustelevia neuvotteluja vaihtoehtoista käydään eri kuntakokoonpanoilla.

Selvityskunnat ryhmittäytyivät Turun, lännen-pohjoisen ja idän kokoonpanoihin. Turun kaupunkiseudun ydinkunnista Kaarina, Raisio, Naantali, Lieto, Masku, Rusko ja Nousiainen kuuluivat kahteen kokoonpanoon sijaintinsa mukaisesti.



Selvittäjät esittivät 24.4.2014 selvitysryhmässä, että yhdistymiselvitykset valmistellaan viidessä kuntaryhmässä. Kuntaryhmät olivat:

1. Turun kaupunkiseudun ydinkunnat – Turku, Kaarina, Raisio ja Rusko
2. Naantali ja Masku
3. Kustavi, Mynämäki, Nousiainen, Taivassalo ja Vehmaa
4. Aura ja Pöytyä
5. Paimio ja Sauvo

Liedon/Tarvasjoen sijoittuminen joko Turun kaupunkiseudun ydinkuntien kuntaryhmään tai Auran ja Pöytyän kuntapariin ratkaistaan kunnalta pyydetyn näkemyksen perusteella.

Kuntajakoselvittäjät esittelivät 17.6.2014 kuntien kannanottojen perusteella yhdistymisen selvitysryhmälle valmistelulinjauksen, jonka mukaan tehdään kuntarakennelain tarkoittamat yhdistymiselvitykset. Muutosvaihtoehtoja tarkasteltiin kuntarakennelain kriteereiden perusteella sekä sen mukaan kuvattiin eri vaihtoehtojen mahdollisia etuja ja haittoja. Kuntaryhmät olivat seuraavat:

1. Turku, Kaarina, Lieto/Tarvasjoki, Paimio ja Sauvo
2. Naantali ja Masku / Naantali, Masku, Kustavi ja Taivassalo
3. Raisio, Rusko, Mynämäki, Nousiainen ja Vehmaa
4. Aura ja Pöytyä

Turun selvitysalueen 17 kunnan neljässä kuntaryhmässä valmisteltujen yhdistymiselvitysten perusteella kuntajakoselvittäjät päätyvät esittämään kolmea kuntajaon muutosta ja kuntien yhdistymistä selvitysalueella.

1. Turku, Kaarina, Raisio, Lieto ja Rusko

Kuntajakoselvittäjät esittävät erityisesti kaupunkiseudun elinvoiman ja kilpailukyvyn sekä yhdyskuntarakenteen eheyden edistämiseksi kaupunkiseudun ydinkuntien Turun, Kaarinan, Raision, Liedon ja Ruskon yhdistymistä uudeksi Turun kaupungiksi kaupunkiseutuperustein.

Turun kuntaryhmässä keskuskaupunki Turun lisäksi Kaarinan kaupunki ja Liedon kunta täyttävät kaikki kaupunkiseutuperusteet. Kunnat muodostavat Turun työssäkäyntialueen toiminnallisen ydinalueen.

Raision kuntaryhmässä selvitystyö osoittaa, ettei ryhmän viidellä kunnalla ole valmiutta jatkaa kuntien yhdistymiseen tähtäävään valmistelua. Raision kaupunki lähestyi 1.9.2014 kuntaryhmän muiden kuntien lisäksi Naantalina kaupunkia ja Maskun, Taivassalon ja Kustavin kuntia tiedustelen niiden halukkuutta tehdä kuntien yhteistä yhdistymisvalmistelua. Kunnat antoivat vastauksensa Raision pyyntöön. Raision valtuusto totesi 27.10.2014 kokouksessaan, ettei Raision ehdotus tässä vaiheessa johda kaupungin puolelta toimiin.

Kuntajakoselvittäjät arvioivat selvitysprosessin ja -työn perusteella, että Raision kaupungin ja Ruskon kunnan yhdistymissuunta on kuntarakennelain työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepereusteiden mukaisesti Turun kaupunkiseudun ydinalue eikä kuntajaon muutoksiin ole edellytyksiä Raision kuntaryhmän pohjoisosan kuntien kanssa. Raision viiden kunnan kuntaryhmän selvitystyön perusteella kuntajakoselvittäjät esittävät Raision kaupungin ja Ruskon kunnan yhdistymistä uuteen Turun kaupunkiin yhdessä Turun ja Kaarinan kaupunkien ja Liedon kunnan kanssa.

Kuntajakoselvittäjät tekevät Turun, Kaarinan, Raision, Liedon ja Ruskon yhdistymisestä esityksen kuntien valtuustoille. Yhdistymisesitykseen liittyy kuntarakennelain mukainen yhdistymissopimus.

2. Naantali, Masku, Taivassalo ja Kustavi

Naantalin kaupunki ja Maskun kunta ilmaisivat jo keväällä 2014 valmiutensa tehdä kuntien välistä yhdistymis- selvitystä Turun selvitysalueen yhtenä yhdistymisselvityskokonaisuutena. Taivassalon kunta on koko selvityk- sen ajan aktiivisesti ilmaissut valmiutensa selvittää yhdistymistä yhdessä Naantalin, Maskun ja Kustavin kanssa.

Naantalin, Maskun, Taivassalon ja Kustavin kuntaryhmässä kuntajakoselvittäjät tekevät yhdistymisesityksen ja siihen liittyvän yhdistymissopimuksen kuntien valtuustojen päätettäväksi.

3. Aura ja Pöytyä

Auran ja Pöytyän kuntien välillä on tehty yhdistymisselvitystä siitä lähtökohdasta, että selvitysalueen koillisen osan maaseutumaiset kunnat voivat yhdistyä vuoden 2017 alusta uudeksi Auran kunnaksi. Kummankin kunnan talous täyttää useita taloudellisesti vaikeassa tilanteessa olevan kunnan perusteista. Kuntajakoselvittäjät teke- vät kunnille yhdistymisesityksen ja siihen liittyvän yhdistymissopimuksen.

4. Kuntarakennelain mukaisen selvitysvelvollisuuden täyttävät kunnat

Paimion kaupunki ja Mynämäen, Nousiaisten, Sauvon ja Vehmaan kunnat täyttävät kuntarakennelain 4 §:n mukaisen selvitysvelvollisuuden. Kuntajakoselvittäjät eivät esitä näille kunnille kuntien yhdistymistä tehdyn selvityksen perusteella.

Sen lisäksi mitä kuntarakennelain perusteista ja kuntien yhdistymisselvityksen toimikauden aikana esittämistä kannanotoista johtuu, kuntajakoselvittäjät arvioivat, että mahdollinen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestä- mislain voimaantulo ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuotantovastuun siirtyminen vähintään maakunnan kattavan tuotantoalueen tehtäväksi varmistaa kuntien asukkaiden kannalta elintärkeiden perus- palvelujen saatavuuden yhdenvertaisin perustein myös niissä kunnissa, joiden osalta kuntajakoselvittäjät eivät tee yhdistymisesityksiä.

Turun selvitysalueen kaikkien kuntien hallinto, tehtävät, toiminta ja talous muuttuvat perustavanlaatuisesti, kun sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö ja muut voimavarat siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon tuotan- tovastuussa olevan alueen päätöksentekoon, ohjaukseen ja tehtäväksi vuoden 2017 alusta, jos sosiaali- ja ter- veydenhuollon järjestämislaki tulee voimaan vuoden 2015 alkupuolella.

Joka tapauksessa myös ne kunnat, joiden valtuustoille selvittäjät eivät tässä vaiheessa tee kuntajaon muutos- ja yhdistymisesityksiä, joutuvat harkitsemaan lähitulevaisuudessa rakenteellisten muutosten tarpeen oman kantokykynsä ja selvitysalueella mahdollisesti päätettävien kuntien yhdistymisten perusteella.

3. Kuntarakennelain edellytykset kuntien yhdistymiselle

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

Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudes- ta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palve- luiden 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.

Kuntarakennelain 4a §:n mukaan kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on kehittää kuntarakennetta 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden mukaisesti ja erityisesti vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Tarkoitus on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelutuotannosta pääosin itse sekä kykyä hyödyntää markkinoita.

4. Kuntajakoselvittäjien yhdistymisesityksen perustelut

Turun kaupunkiseudun ydinkunnilla, joita Turku, Kaarina, Raisio, Lieto ja Rusko ovat, on tilaisuus kuntien strategiseen yhdistymiseen kansallisesti merkittävällä suurella kaupunkiseudulla. Turun kaupunkiseudun elinvoima ja kilpailukyky sekä niiden kehitys ovat oleellisia koko maan ja alueellisesti Varsinais-Suomen maakunnan kehityksen kannalta.

Maamme väestö ja erityisesti työlliset asukkaat keskittyvät ensisijaisesti Helsinki-Turku-Tampere kehän sisään. Yritykset ja työpaikat siirtyvät sinne, missä on paljon koulutettuja osaavia ihmisiä. Yritykset kiinnittävät sijoituspäätöksissään huomiota kaupunkiseutujen vetovoimaan ja maineeseen hyviä edellytyksiä tarjoavina alueellisina ympäristöinä verkostoituneelle liike- ja yritystoiminnalle, mutta myös ihmisten hyvinvoinnille ja elämänlaadulle. Turun kaupunkiseudun ydinkunnilla on kaikki edellytykset tähän.

Turun, Kaarinan, Raision, Liedon ja Ruskon kuntien lakkaaminen ja yhdistyminen vuoden 2017 alusta perustetaan uuteen Turun kaupunkiin on maamme kunnallishallinnossa suurin koskaan toteutettu kuntien yhdistyminen asukasmäärän mukaan.

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

Tämä on Turun kaupunkiseudun kuntarakenteessa riittävä suuri uudistus pitkälle tulevaisuuteen alueen elinvoiman ja kilpailukykyyn sekä tasapainoisen aluekehityksen varmistamiseksi.

Uusi Turku on pohjoisen Itämeren kiinnostava ja rohkeasti uudistuva eurooppalainen yliopisto- ja kulttuuri-kaupunki, jossa on hyvä elää ja onnistua yhdessä.

Kuntarakennelain 2 §:n tavoitteiden ja 4 §:n kuntajaon muuttamisen edellytysten toteutumisesta kuntajakoselvittäjät toteavat seuraavaa Turun, Kaarinan ja Raision kaupunkia sekä Liedon ja Ruskon kuntia koskevan yhdistymisesityksen perusteluina:

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

Asukasmäärän kasvu ja muuttoliike kaupunkiseudun ydinkuntiin on eriyttänyt alueen kuntien asukasrakennetta. Tämä vaikuttaa myös kaupunkiseudun aluekehitykseen ja -talouteen. Kasvukunnat panostavat suhteellisesti enemmän lapsiperheiden peruspalveluihin kuin keskuskaupunki. Lasten ja nuorten ikäryhmän suhteellinen pienuus vaikuttaa puolestaan keskuskaupungin elinvoimaan. Kaupunkiseudun kuntien yhteisenä palveluhaasteena on 75- ja 85-vuotiaiden määrän ja palvelutarpeen kiihtyvä kasvu. Yhdistetyssä kunnassa epätasapainoisuudet ja palvelutarpeisiin vastaaminen ovat yhteinen asia.

Yhdistetyssä kunnassa voidaan suunnata kehittäminen, panostukset ja edunvalvonta yhteisessä päätöksenteossa ja ohjauksessa kaupunkiseudun kilpailukykyyn parantamiseen. Elinkeinoja ja yritystoimintaa kehitetään koko alueen näkökulmasta sekä maankäyttöä ja asumista suunnitellaan yhtenäisin perustein. Työpaikkojen ja verotulojen lisäyksellä tehdään investointeja kilpailukykyyn sekä järjestetään palveluja ja parannetaan kuntataloutta.

Yhdistetyn kunnan taloudellinen kantokyky ja voimavarat ovat nykytilanteeseen nähden merkittävästi vahvemmat omaan kasvavaan palvelutarpeeseen ja muihin toimintaympäristön muutoksiin. Ainakin suurempien selvityskuntien peruspalveluissa on kuntavertailun perusteella edelleen tehostamis- ja säästöpotentiaalia sekä tuottavuuden parantamisvaraa. Kuntien yhdistyminen sinänsä tarjoaa tilaisuuden tuottavuutta parantaville uudelleenjärjestelyille.

Yhdistetyllä kunnalla on aiempaa paremmat mahdollisuudet tehdä tarvittavat peruspalvelujen palveluinvestoinnit alueellisten palvelutarpeen ja -kysynnän muutosten mukaisesti. Tämä koskee erityisesti kasvukuntia, joissa lasten ja nuorten, mutta myös ikääntyneiden ikäryhmien palvelutarpeet ovat kasvussa. Suuretkin investoinnit ovat mahdollisia investointiohjelman mukaisesti.

Yhdistetty kunta on Länsi-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa merkittävässä asemassa elintärkeiden peruspalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa, jos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki tulee voimaan vuoden 2017 alusta.

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 suhteutetulla 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 milj. euroa.

Yhdistetyn kunnan talouden lähtötilanne 1.1.2017 olisi alijäämäinen, mutta parempi kuin selvityskunnissa Turku lukuun ottamatta toiminnan ja investointien rahavirran kertymällä mitaten. Selvityskuntien yhteenlasketut vuoden 2016 tilikauden tulokset vuosille 2015–2017 laadittujen taloussuunnitelmien mukaan ovat 14 milj. euroa alijäämäiset ja toiminnan ja investointien rahavirta 49 milj. euroa negatiivinen.

Tästä lähtötilanteesta laaditussa kehitysarviossa yhdistetyn kunnan tilikauden tulokset ovat vuosina 2017–2021 keskimäärin 7 milj. euroa alijäämäiset ja toiminnan ja investointien rahavirta keskimäärin 31 milj. negatiivinen. Rahoitusvajeen kattaminen edellyttää yhdistetyssä kunnassa 0,6 prosenttiyksikön tuloveron korotusta vuosina 2017–2021 tai veronkorotuksen sijasta toimintamenojen peruspalvelubudjetin mukaisen kasvuprosentin alentamista 2,8 prosentista 1,2 prosenttiin taikka 90 milj. euron nettoinvestointitason alentamista kolmanneksella.

4.2. Parantaa asukkaiden palveluja ja elinolosuhteita

Yhdistetty kunta vastaa hyvinvoinnin edellytysten parantamisesta ja terveyden edistämisestä ihmisten luontaisen elämäntilanteen alueella, joka on koko kaupunkiseudun ydinkuntien alue. Asukkaiden luontaisessa elämäntilanteessa työ, opiskelu, asuminen ja vapaa-aika muodostavat toisiinsa nivoutuvan kokonaisuuden. Asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia voidaan parantaa. Kaupunkiseudun asukkaiden elinoloihin vaikuttavista toimista sekä palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta päätetään nykyisin kuntakohtaisesti. Tällöin ei välttämättä oteta huomioon kaupunkiseudun asukkaiden tilanteita kokonaisuutena.

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. Suuren asukasmäärän alueilla voidaan lähipalvelujen toimiyksikkökoko suurentaa sekä lisätä toimitilojen monikäyttöisyyttä perustamalla mm. mahdollisia monipalvelupisteitä aluekeskuksiin. Viestinnässä kiinnitetään huomiota siihen, että asukkaat tietävät, millaisia palveluja he saavat eri alueille ja kunnan osissa.

Yhdistetyn kunnan asukkaille on heidän tilanteittensa mukaisesti tarjolla yhdenvertaisesti erityispalveluja. Kuntien välistä sopimista palvelujen käytöstä ei tarvita.

Kuntien yhdistyminen ratkaisee sisällään lukiokoulutuksen sekä ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestämisverkon ja -luvat. Yhdistynyt kunta on kaikilta osin riittävän suuri järjestämään lukiokoulutusta ja osin ammatillista koulutusta alueellaan. Kaarinan, Liedon ja Raision lukiot jatkavat nykyisissä toimipisteissään. Myöhemmin lukiokoulutuksen toimipisteverkon rakentumiseen vaikuttavat opiskelijamäärät ja -virrat, opiskelijoiden suuntautuminen lukioihin ja ammatillisiin oppilaitoksiin, erikoistuminen sekä koulutusmuotojen väliset yhteydet. Kuntien yhdistyminen tarjoaa edellytykset yhdistää selvityskuntien ammatillinen perus- ja lisäopetus yhden tai muutaman järjestäjä- ja ylläpitäjäorganisaation alle.

Jos sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos toteutuu ja järjestämislaki tulee voimaan 2017 alusta, on kunnilla edessä erittäin vaativa valmistelutehtävä perustaa sosiaali- ja terveystalouden tuotantovastuussa oleva organisaatio Turun kaupunkiseudun ja laajemminkin Varsinais-Suomen maakunnan kuntien yhteistoimintana. Uudistus vaikuttaa perustavanlaatuisesti kuntien tehtäviin ja yhteistoimintaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos on pelkästään hallinnollis-organisatorisesti järjestelmätasoinen suuruudistus, joka edellyttää Länsi-Suomen sosiaali- ja terveysalueen suurimman kaupunkiseudun vetovastuuta sekä päätöksenteon ja ohjauksen yhtenäisyyttä. Kuntien yhdistyminen tukee tätä. Nykyisin kuntien järjestämisvastuulla olevia elintärkeitä peruspalveluita ja niihin kytkeytyviä tukipalveluja tullaan järjestämään ja tuottamaan yhteisesti laajoilla alueilla. Peruskuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannon sekä sosiaali- ja terveystalouden henkilöstön siirtyminen suuren tuotantovastuussa olevan organisaation tehtäväksi muuttaa peruskuntien toiminnan luonnetta ja tehtäviä.

Suuremmassa kuntakoossa kuntien ja kuntayhtymien laaja henkilöstön eläkkeelle siirtyminen voidaan hyödyntää hyvällä henkilöstösuunnittelulla ja johtamisella. Yhdistetty kunta sopeuttaa organisatorisin järjestelyin hallinnon ja tuotannolliset tukipalvelut uuteen tilanteeseen, jossa vähintään puolet nykyisten peruskuntien päätösvallosta, voimavaroista ja henkilöstöstä siirtyy uudenlaisten kunnallisten toimijoiden tehtäväksi.

Siinä tapauksessa ettei sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki tule voimaan tai sen voimaantulo lykkäytyy myöhemmäksi ajankohdaksi, kuntien yhdistyminen toimii ennakoivana ja alueellisuutta vahvistavana uudistuksena yhdistetyn toimivan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämis- ja tuottamisorganisaation aikaan saamiseksi Turun kaupunkiseudulle vuoden 2017 alusta. Kunnat yhdistävät sosiaali- ja terveystaloutensa yhdistetyn kunnan yhden toimielimen ohjaukseen ja päätöksentekoon. Kuntien hallinto ja tuotannolliset tukipalvelut sopeutetaan tukemaan laajempaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuutta.

4.3 Alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien vahvistaminen

Turun kaupunkiseudun ydinkuntien yhdistymisellä kaupunkiseudun ja koko maakunnan edunvalvonta yhtenäistyy ja vahvistuu. Yhdistetyn kunnan yhteistoiminta yhdessä Turun yliopistojen ja korkeakoulujen sekä alue- ja yrityskehittäjien 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 asukaan 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.

Kuntien yhdistyminen parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia, koska yhdistettyjä voimavaroja ja lisäpanostuksia voidaan kohdistaa paremmin koko kaupunkiseudun alue- ja yrityskehityksen kannalta strategisiin kehittämiskohteisiin. Yhdistetyllä kunnalla on aiempaa paremmat edellytykset aluetalouden kasvun parantamiseen ja myös kehittyvien palvelumarkkinoiden tukemiseen.

Nykyisin elinkeinojen ja yritystoiminnan kehittämispanokset ovat osin kuntakohtaisia. 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.

Yhdistetty kunta luo edellytyksiä sille, että alue pitää osaavan työllisen työvoiman kaupunkiseudulla tarjoamalla hyviä työmahdollisuuksia ja -paikkoja. Osaavan työvoiman riittävä tarjonta pitkällä aikavälillä edellyttää riittävää nettomuuttoa alueelle ja toisaalta seudun oppilaitoksissa opiskelevien kiinnittämistä alueelle jo opiskeluaikana. Näin työllisten asukkaiden muuttotasetta saadaan parannettua huomattavasti nykyisestä. Lisäksi keskustaajungin ja kehyskuntien välinen työllisten nettomuutto, joka on ollut pitkään keskustaajungille epäedullista, tasapainottuu aluekehityksen näkökulmasta kuntien yhdistymisessä. Kuntien välisen muuton viime vuosien muuttoluvut kertovat siitä, että kehyskuntien muuttovoitot ovat supistumassa ja muutto on kääntynyt keskustaajungeihin.

Yhdistetyssä kunnassa on hyvä ottaa käyttöön nykyisten kuntakeskusten vahvuuksiin perustuva aluekehitysmalli, jolla kehitetään alueellisesti elinvoimaa, elinkeinoja ja yritysten toimintaa. Erityisen tärkeä on kasvuyritysten ja pk-yritysten toimintaedellytysten ja yrityskehittämisen varmistaminen keskustaajungin alueen rinnalla nykyisissä kasvukunnissa. Niissä on entuudestaan saatu hyviä tuloksia pk-yritysten toimintaedellytysten vahvistamisessa ja niillä on hyvä kuntamaine yritysmyönteisinä kuntina. Yhdistetty kunta kehittää aluettaan kasvusuuntien, rakennemallin ja kasvusopimuksen mukaisesti. Nykyisistä kuntakeskuksista muodostettujen aluekeskusten elinvoimaa edistetään ja niiden välisestä saavutettavuudesta huolehditaan hyvillä joukkoliikenne- ja tietoliikenneyhteyksillä.

Strategisen yhdistymisen päämääränä on vahvistaa aluekehitystä ja -taloutta siten, että yhdistetty kunta pitää elinvoimansa ja kilpailukykyä niin kasvun kuin taantuvan kehityksen vaiheissa. Elinvoiman ja kilpailukykyyn parantamiseksi kehitetään nykyisiä vahvuuksia ja haetaan uusia. Yhdistetyn kunnan kuntastrategian osana on kilpailukyky- ja elinvoimaohjelma. Kuntastrategian mukainen kokonaisvaltainen elinvoimapolitiikka ohjaa elinkeinojen ja yritystoiminnan kehittämistä. Yhdistetyn kunnan viestinnän ja markkinoinnin perustaksi tehdään viestintäsuunnitelma yhdistymishallituksen ohjauksessa ennen yhdistymistä. Yhteismarkkinointiin ja kuntamaineen rakentamiseen panostetaan.

4.4 Kuntien yhdistyminen parantaa 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 osamoinnin, joka voi pahimmillaan hajauttaa yhdyskuntarakennetta sekä heikentää asukkaiden arjen sujuvuutta ja kaupunkiseudun kilpailukykyä.

Turun kaupunkiseudulle hyväksytty maankäytön rakennemalli on hyvä askel seudun yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi ja eheyttämiseksi. Kaupunkiseudun nykyinen kunnallisen päätöksenteon rakenne voi kuitenkin vaikeuttaa rakennemallin tasapainoista ja yhtenäistä toteutusta. Päätöksenteon hallinnan näkökulmasta se, että viime kädessä rakennemallin toteutus riippuu useamman kunnan valtuustoissa tehtävästä päätöksenteosta, on raskas menettely. Kaupunkiseudun ennustettu väestönkasvu, asukkaiden sijoittuminen alueelle sekä asukasrakenteessa tunnistettava eriytyminen vaativat yhteisen asuntorakentamisen ohjausta ja asuntopoliittisten linjausten hyväksymistä ja toteuttamista.

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

Strateginen yhdistyminen antaa edellytykset tehostaa yhdistetyn kunnan maankäytön ja yhdyskuntarakenteen suunnittelua ja toteuttamista. Näin väestön ja elinkeinojen kasvusta aiheutuvaan tonttien, kunnallistekniikan, liikenneyhteyksien ja palveluinvestointien tarpeeseen vastataan ennakoivasti. Yhdistymisessä kuntien välisten rajojen poistuminen vähentää myös toiminnallisia esteitä. Täydennysrakentamista voidaan tehostaa ja joidenkin alueiden rakentamisen ajankohtaa siirtää.

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. Voimavarojen käyttöä kohdennetaan yhdistetyn kunnan alueella entistä tarkoituksenmukaisemmin.

Asuntotuotantoa ohjataan ensisijaisesti yhdistetyn kunnan asemakaava-alueille ja toissijaisesti yleiskaavan osoittamille alueille. Yleiskaavoissa asumiseen osoitettujen alueiden ulkopuolelle rakennettaessa huolehditaan siitä, että rakentaminen sopeutuu ympäristöön eikä siitä aiheudu yhdyskuntarakenteen haitallista hajautumista ja kohtuuttomia kunnallistekniikan rakentamiskustannuksia.

Yhdistetylle kunnalle tehdään vähintään aluekeskukset kattava oikeusvaikutteinen yleiskaava kahden ensimmäisen valtuustokauden aikana. Aluekeskuksia kehitetään siten, että niissä tarjotaan tontteja uusien asukkaiden ja yritysten sijoittumiseen. Yhdistettyyn kuntaan tehdään maapoliittinen ohjelma, jossa määritellään koko aluetta koskevat maanhankinnan ja luovutuksen periaatteet. Rakennusjärjestyksen valmistelu aloitetaan yhdistymishallituksen ohjauksessa.

5. Valtuustojen, kuntalaisten ja henkilöstöjärjestöjen kuulemiset

Kuntajakoselvittäjät järjestivät kaikissa selvityskunnissa valtuustojen ja kuntalaisten kuulemistilaisuudet sekä selvityskuntien henkilöstöjärjestöjen yhteisen kuulemistilaisuuden.

6. Kuntajakoselvittäjien ehdotus

Esitämme, 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.

Kuntajaon muutos on kuntarakennelain 2 §:n tavoitteiden mukainen ja täyttää kuntarakennelain 4 §:n mukaiset kuntajaon muuttamisen edellytykset.

Esitämme kunnille, että esityksemme käsitellään kuntien yhteisesti sopimana ajankohtana kuntien valtuustoissa 31.5.2015 mennessä. Sitä ennen kunnissa on varattava kuntalaisille ja muille asianosaisille mahdollisuus tehdä kuntarakennelain 7 §:n mukainen huomautus yhdistymisesityksestä 30 päivän kuluessa.

Kuntajakoselvittäjät liittävät yhdistymisesitykseen kuntarakennelain 8 §:n mukaisen yhdistymissopimuksen.

Turussa 27.11.2014

Kuntajakoselvittäjät



Risto Kortelainen



Oiva Myllyntaus



Antero Ritvanen