

Kuntajakoselvittäjien ehdotus

Taustaa

Etelä-Karjalan kuntien (Lappeenranta, Lemi, Luumäki, Savitaipale, Taipalsaari, Imatra, Parikkala, Rautjärvi ja Ruokolahti) **valtuustot ovat päättäneet toteuttaa Kuntarakennelain** (478/2013) **mukaisen selvityksen**, johon kyseinen laki on kuntia velvoittanut.

Kuntarakennelain mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Lain tavoitteena on lisäksi muodostaa kunta työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Selvityksen toteutus

Etelä-Karjalan kuntarakenneselvitys on toteutettu kuntarakennelain 16 § mukaisena valtion erityisenä kuntajakoselvityksenä, jonka tehtävänannon mukaan **selvitystyön tavoitteena on arvioida edellytyksiä yhdistää maakunnan kunnat tai osa niistä yhdeksi tai useammaksi kunnaksi sekä antaa tarvittavat tiedot kuntarakennetta koskevalle päätöksenteolle**. Valtiovarainministeriö nimesi 1.12.2013- 30.9.2014 ajalle kuntajakoselvittäjiksi Aija Tuimalan, Jari Salomaan ja Taina Ketolan, jotka ovat työskennelleet yhteistyössä maakunnan kuntien ja sidosryhmien edustajien kanssa. Selvitysprosessin tuloksena on valmistunut lain mukainen selvitys taustamateriaaleineen sekä selvittäjien ehdotus yhdistymissopimusluonnoksineen. **Kuntien valtuustot käsittelevät selvittäjien esityksen jouluuun 2014 mennessä**.

Selvittäjien tavoitteena on ollut avoin, luottamuksellinen ja tasapuolinen prosessi. Selvitys on laadittu tiiviissä ja monimuotoisessa vuorovaikutuksessa kuntien edustajien kanssa. Valmistelussa on huomioitu työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa koskeva lainsäädäntö sekä kuntalain ja hallintolain mukaiset velvollisuudet huolehtia kunnan asukkaiden ja vaikutuspiirissä olevien toimijoiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Selvitysprosessin aikana sidosryhmät on huomioitu laajasti:

- **Kuntien edustajia** on haastateltu ja tavattu useissa eri kokoonpanoissa - valtuustoryhmien puheenjohtajat, kuntajohtajat, hallitukset sekä valtuustot. Lisäksi **kaikkien kuntien valtuutetuille** on pidetty kaksi yhteistä seminaaria.
- **Sidosryhmien edustajia** (mm. maakuntaliitto, kuntien merkittävimmät palveluyhtiöt ja kuntayhtymät, koulutuksen tarjoajat, elinkeinotoimijat) on haastateltu ja tavattu.
- **Kuntien johtavat viranhaltijat ja henkilöstön edustajat** ovat valmistelleet toimialakohdaisia suunnitelmia teemaryhmissä, joista kustakin selvittäjät kokosivat erilliset raportit. Kuntien yhteistyötoimikuntien edustajia on tavattu kahdessa yhteistapaamisessa.
- **Kuntalaisille on järjestetty kaksi infotilaisuutta** kussakin kunnassa. Netissä on toteutettu kaksi kuntalaisille suunnattua mielipidekyselyä rakenneasioista.
- Selvitykselle on perustettu **nettisivut www.ekkuntarakenne.fi** ja selvityksen etenemisestä on tiedotettu aktiivisesti myös kuntien nettisivujen sekä **mediatiedotteiden ja -infojen avulla**.

Selvityksen aikana on julkistettu seuraavat taustamateriaalit:

- **Teematyöryhmien raportit**
 - Henkilöstöryhmä, Hallinto, demokratia ja viestintä, Tekniset palvelut, Sivistyspalvelut, Talousryhmä, ICT-ryhmän raportti (oma erillisselvitys)
- **Tilastokatsaus ja elinvoimaraaportti**
- **Selvityksestä on julkaistu aiemmin osat**
 - selvityksen osa A (tarkastelut nykytilanteesta ja kehittämistarpeista)
 - selvityksen osa B (kuntarakennevaihtoehdot ja niiden arviointi)
 - koottu selvitys, esitys ja sopimusluonnospaketti

Selvittäjien ehdotus

Maakunnan laajan yhteistyön sekä selvittäjien tausta- ja tilastaselvitysten perusteella kuntajakoselvittäjät ovat päätyneet **johtopäätökseen, jonka mukaan maakunnan kokoisen kunnan perustaminen antaisi tulevaisuudessa parhaat edellytykset tervehtyttää koko maakunnan kuntataloutta ja kuntakonsernin kustannusrakennetta lähivuosina sekä vahvistaa alueen elinvoimaa ja kilpailukykyä.** Maakunnan kokoinen kunta on ehdottomasti vartenotettava vaihtoehto maakunnan kuntarakenteelle tulevaisuudessa. Kuntien päätöksenteko perustuu kunnalliseen itsehallintoon ja **Etelä-Karjalassa on selvää, että poliittista tahtotilaa maakunnan kokoiselle kunnalle ei vielä tällä hetkellä löydy.**

Maakunnan tasoinen rakennemuutos tarjoaisi merkittävät hallinnon uudistamisen mahdollisuudet, suurimman säästöpotentiaalin sekä elinvoimanäkökulmasta vahvan edunvalvojan, kumppanin ja resurssien ohjaajan koko maakunnan näkökulmasta. Maakunnan kunnat järjestävät yhdessä jo nyt merkittävän määrän palveluita, joten kehitys olisi luonteva myös palveluiden järjestämisen ja tuottamisen näkökulmasta, joskin lähidemokratia vaatisi uudistuneet rakenteet.

Etelä-Karjalan kuntien tilanne huomioiden selvittäjät ehdottavat kuntien valtuustoille, että Lappeenrannan seudun kunnat (Lappeenranta, Lemi, Luumäki, Savitaipale ja Taipalsaari) sekä Imatran seudun kunnat (Imatra, Parikkala, Rautjärvi ja Ruokolahti) muodostaisivat sisällöltään uudet seutukuntien kokoiset kaupungit liittämällä teknisesti ympäristökunnat keskuskaupunkeihin 1.1.2017. Ehdotuksen liitteenä kuntiin toimitetaan kuntarakenneselvitys sekä seutukuntien kahden kunnan yhdistymissopimusluonnokset.

Kahden kunnan malli nähdään tulevaisuuden kehityksen kannalta merkittävänä askeleena yhtenäisempään palvelu- ja kuntarakenteeseen, jolla saavutetaan samansuuntaisia etuja kuin koko maakunnan kokoisen kunnan ratkaisussa. Kuntien taloudelliset haasteet lähivuosina ovat merkittävät ja yhtenäisen hallinnon sekä palvelutuotannon koordinoinnin avulla kuntatalouden vakauttaminen on mahdollista. **Seutukunnittainen yhdistyminen tiivistää hallinnon ja palvelutarjonnan pääosin kuntalaisten kannalta luontevalle työssäkäynti- ja asiointialueelle.** Elinvoimanäkökulmasta seutukuntien kokoiset kunnat olisivat nykyistä merkittävämpiä yhtenäisiä oman alueensa kehittäjiä. **Erytynen huomio kahden kunnan mallissa on kuitenkin kiinnitettävä elinvoiman vahvistamiseen sekä nykyistä tehokkaamman hallinto- ja konsernirakenteen luomiseen maakuntatasolla.** Suuremmissa kunnissa olisi kuntalaisten edun mukaista taata lähi- ja käyttäjädemokratia uudenaikaisilla paikallisesti suunnitelluilla toimintatavoilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ei ole vielä saanut lainvoimaa, joten selvityksessä on hyödynnetty luonnosmateriaaleja. Lakiluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla on yksi HUS:n, Kymen ja Etelä-Karjalan kattava järjestäjä, mutta palvelujen tuotanto sovitaan erikseen alueilla. **Kahden kunnan mallissa kannattaa hyödyntää Eksote – pohjaista mallia, ellei lainsäädäntö muuta edellytä.**

Selvittäjien ehdotuksen arviointi

Kuntarakennelain 4 §:ssä säädetään kuntajaon muuttamisen edellytyksistä. Lain mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää yllä mainittuja lain mukaisia kuntajaon kehittämisen tavoitteita (kuntarakennelaki 2 §) sekä vähintään yksi seuraavista edellytyksistä täyttyy:

- 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 toteavat, että seutukunnan kokoiset kunnat toteuttavat lain edellytyksistä seutukunnittain kaikki neljä edellytystä.

Seutukuntien kokoiset kunnat luovat mahdollisuudet tiivistää ja keventää hallintorakenteita sekä käyttää tehokkaammin ja luovemmin alueilla olevia resursseja kuntalaisten palveluiden tuottamiseen. Kuntalaisten palvelurakenne tulee suunnitella kokonaisuutena siten, että palvelut turvataan tulevaisuuden tiukassa talouskehityksessä kuntakeskuksissa. Yksittäisen nykyisen kunnan palvelurakenteessa voi tapahtua tulevina vuosina muutoksia, mutta **kiristytvä julkis- ja kuntatalous muuttavat palveluiden tuotantoa lähivuosina merkittävästi joka tapauksessa.** Nykyistä laajemmat kunnat ovat vahvempia alueen asukkaiden ja elinkeinotoiminnan edunvalvojia sekä edistäjiä. **Suurin osa kuntalaisista käy työssä ja asioi jo nyt omilla kaupunkiseuduillaan, joiden hallintorakenteet yhdistyisivät.**

Etelä-Karjalan kuntien taloustilanne on nyt kuntakentän tilastovertailuissa keskimäärin hyvä eivätkä kriisikuntakriteerit juurikaan täyty. Tulevaisuudessa maakunnan kuntien väestön ikääntyminen ja kasvavat palvelutarpeet, verotulojen väheneminen sekä valtionosuuksien pieneminen vaikeuttavat talouden hallintaa. Imatran seudulla taluspaineet ovat Lappeenrannan seutua suuremmat. **Nykyinen tilanne ei siis tule jatkumaan, vaan muutoksia toimintaan ja talouteen vaaditaan joka tapauksessa ja suosituksenamme esitämme ennakoivaa ja tulevaisuuden muutosvaatimukseen vastaavaa yhteistä suunnittelua sekä kuntarakennemuutosta.**

Myös kuntarakennelain kriteeri 4 yhdyskuntarakenteen yhdistymisestä toteutuu esittämässämme vaihtoehdossa pääosin ja erityisesti seutukuntien näkökulmasta. Maakuntatasolla tarkasteltuna yhdyskuntarakenteen toimivuus paranee, mutta ei yllä parhaaseen vaihtoehtoon, jossa yhtenäinen hallintorakenne kattaisi maakunnan ydinalueen eli Imatran ja Lappeenrannan kaupungit ja niitä ympäröivät kunnat. Lisäksi entisen Joutsenon kunnan Korvenkylän alueen ja Imatran kaupungin raja ovat kasvaneet yhdyskuntarakenteeltaan yhteen. Osakuntaliitoksen toteuttaminen edellyttäisi kuitenkin molempien kuntien halukkuutta ja mahdollista rahakorvausta. Lisäksi alue on kehittynyt merkittäväksi matkailu- ja palvelualueeksi Lappeenrannan kaupungin osana, joten tahdonvastaisen osakuntaliitoksen toteuttamisperusteet eivät näyttäisi toteutuvan. Toisaalta Imatran ja Lappeenrannan kaupunkikeskusten välillä on myös selkeää maaseutua ja kaupunkien välinen kehityskäytävä ei ole yhtenäinen yhdyskuntarakenteen tiiveydeltään. **Tärkeintä alueen asukkaiden kannalta on taata palvelut ja niiden saatavuus nykyisistä kuntarajoista riippumatta sekä kehittää aluetta edelleen.**

Ehdotuksen käsittely kunnissa

Selvittäjät rohkaisevat kuntia pohtimaan edelleen aktiivisesti tulevaisuuttaan talouden ja palvelutuotannon hallinnan, kuntalaisten osallistumisen ja kuntien työvoimatarpeiden näkökulmista, eri rakennemallit huomioiden. Kuntien tulevaisuus vaatii paljon työtä niin päätöksentekijöiltä kuin kuntien johdolta ja henkilöstöltä kaikissa esillä olleissa rakennevaihtoehdoissa.

Selvittäjät toivovat myös, että ehdotuksen kunnat neuvottelevat yhdessä aktiivisesti tulevasta yhteistyörakenteistaan niin kunta- kuin palvelurakenteidenkin osalta.

Selvittäjät esittävät ehdotuksensa kuuluttamista kuntarakennelain 7 § mukaisesti ennen kunkin kunnan valtuuston käsittelyä syksyn 2014 aikana. **Kuntajakoselvittäjät kiittävät Etelä-Karjalan kuntia avoimesta ja hyvästä yhteistyöstä.**

Lemillä 30.9.2014,

kuntajakoselvittäjät