

ELINVOIMAINEN TAMPEREEN KAUPUNKISEUTU – TULEVAISUUDEN VAIHTOEHDOT VAIKUTUKSINEEN



28.1.2014

© Rauno Saari

Kansi: Tampereen kaupunkiseutu

Painopaikka: Tammerprint Oy

Tampere 2014

ISBN 978-951-609-729-2

ESIPUHE

Suomen Kuntaliitossa julkistettiin marraskuussa 2000-luvun kuntaliitosten META-arviointitutkimus. Kuntajakoselvitysten käynnistymiseen johtaneet tekijät ryhmitellään siinä sisäisiin ja ulkoisiin. Sisäisiä syitä on löytynyt talouden ja huoltosuhteen heikkenemisestä sekä kasvavasta ongelmasta järjestää tarvittavia palveluita. Ulkoisten paineiden katsottiin tulevan kahdelta suunnalta; suuremman naapurikunnan tai valtiovallan taholta.

Vapaaehtoinen ”Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu – Tulevaisuuden vaihtoehdot vaikutuksineen” selvitys ei nojaudu näihin syihin, vaikka talouden kehityksessä on usealla kunnalla huolestuttavia merkkejä. Valtiovallan kuntarakennelakihanke vaikutti kylläkin. Sen velvoitteisiin katsottiin tarpeelliseksi alunalkain vastata. Paino oli seudun kilpailukyvn voimistamisessa: miten Tampereen seutu säilyttäisi asemansa maan toiseksi merkittävimpänä keskuksena, olisi kilpailukykyinen kamppailussa kansainvälisten keskusten kanssa, ja miten sitä hakien edetä nykyisistä yhteistyörakenteista eteenpäin.

Kuntajakoselvitysten tekemistä on pidetty hyödyllisenä prosessina. Sen ymmärtää. On lupa puhua herkästä ja psykologisesti vaikeasti tiedostettavasta asiasta, oman kunnan ja siihen liitetyn identiteetin ”kadottamisesta”. Näin on, vaikka käytävässä keskustelussa helposti kokonaisuus hämärtyy ja yksityiskohdat nousevat hallitseviksi.

Kuntarakenteen muutokseen liitetään yleensä ajatus suuruuden ekonomiasta ja liitoksella saavutettavasta mittakaavaedusta. Tällöin ei pitäisi unohtaa yritysten ja kuntalaisien tärkeinä pitämiä tekijöitä, päätöksenteon läheisyyttä ja ketteryyttä. Keskeistä on oivaltaa, miten voitaisiin löytää ratkaisuja, joilla samanaikaisesti tuetaan yritystoiminnan toimintaedellytyksiä, tarvittavien kuntapalveluiden tuottamista ja kuntatalouden tasapainoa.

Kuntalakia ollaan uudistamassa. Tarvitaankin uudenaikaista ajattelua kunnallisesta hallinnosta, subsidiariteettipainotusta ja suurempaa hallinnollista joustavuutta paikallisiin eroihin perustuen. Eikä henkilöstöä voi muutoksessa unohtaa. Tampereen elinvoimaselevityksessä mukana olleet henkilöstön edustajat painottavat, että ”parhaaseen mahdolliseen tulokseen sekä taloudellisesti että laadullisesti päästään, kun henkilöstö on motivoitunutta, sitoutunutta ja voi hyvin työssään”.

Esitän parhaat kiitokseni ohjausryhmälle sekä kirjoitustiimille hyvähenkisestä ja avoimesta yhteistyöstä. Kuntajohtajia kiitän saamastani tuesta. Kiitokset kaikille teille, joita olen haastatteluin ja keskusteluin saanut vaivata. Projektista on syntynyt prosessi, joka toivottavasti elää ja voimistaa koko seutua maan toiseksi merkittävimpanä keskuksena.

Tampereella 28. tammikuuta 2014

Rauno Saari
Selvitysmies

Sisällys

ESIPUHE.....	3
OSA 1.....	7
Luku I Selvityksen tausta.....	7
1 SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHDAT – ENEMMÄN KUIN KUNTAJAKOSELVITYS.....	7
2 TYÖN ORGANISOINTI.....	9
3 TEHTÄVÄN RAJAUS.....	12
Luku II Tavoitteena kaupunkiseudun hyvinvointi, elinvoima ja kestävä kehitys.....	13
Luku III Tampereen kaupunkiseutu.....	18
4 KAUPUNKISEUDUN KUNNAT.....	18
4.1 Kuntien ominaispiirteet.....	18
4.2 Kuntien hallinto-organisaatiot.....	23
4.3 Kuntien alueellisen vaikuttamisen toimintamallit.....	25
5 SEUTUYHTEISTYÖ KAUPUNKISEUDULLA.....	29
5.1 Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä.....	29
5.2 Sosiaali- ja terveystalvet.....	31
5.3 Sivistystalvet.....	35
5.4 Maankäyttö, asuminen ja liikenne.....	39
5.5 Elinkeinopolitiikka ja työllisyys.....	49
5.6 Tietohallinto.....	53
6 TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ TAPAHTUVAT MUUTOKSET.....	56
6.1 Kuntaudistuksen askelmerkit.....	56
6.2 Minne menet, Tampereen kaupunkiseutu?.....	58
6.3 Kuntien ja seudun muutostrendit.....	62
Luku IV Kuntatalous.....	66
7 TAMPEREEN KAUPUNKISEUDUN KUNTIEN TALOUDELLINEN TILANNE KUNTIEN OMASTA NÄKÖKULMASTA ARVIOITUNA.....	66
8 ULKOPUOLINEN ARVIO TAMPEREEN SEUDUN TALOUDELLISESTA KEHITYKSESTÄ.....	70
Luku V Tarkastellut vaihtoehdot.....	73
9 KUNTALAISTEN JA HENKILÖSTÖN NÄKEMYKSET.....	73
9.1 Sidosryhmähaastattelut.....	73
10 TARKASTELLUT VAIHTOEHDOT JA VAIKUTUKSET.....	75
10.1 Tiivistävä yhteistyö.....	75
10.2 Yhdentävä kaupunkiseutu.....	77
10.3 Metropolihallinto.....	79
10.4 Eurooppalainen kaupunki -Tampere.....	80
10.5 Yksi kunta.....	82
10.6 Muita esille tulleita ja harkittavia ratkaisuja.....	85

OSA 2.....86

Luku VI Uusi toimija.....86

11	Kuntien kuuleminen.....	86
11.1	Kolmas kuntakierros.....	86
11.2	Kuntalaisille suunnattu paneelitutkimus.....	90
11.3	Tampereen kauppakamarin ja Pirkanmaan yrittäjien jäsenkyselyt.....	92
12	KUNTATALOUS 2020.....	95
13	YKSI KUNTA TAMPERE 2017.....	98
13.1	Hallinto.....	99
13.2	Talous.....	103
13.3	Tietohallinto.....	104
13.4	Sosiaali- ja terveystalvet.....	104
13.5	Sivistystalvet ja niiden organisointi.....	108
13.6	Elinvoimainen ja eheä yhdyskuntarakenne.....	111
13.7	Elinkeinojen edistäminen ja työllisyydenhoito.....	115
13.8	Mitä etua ja haittaa uudelleen järjestelystä on verrattuna nykytilanteeseen?.....	119
14	UUSI TAMPEREEN SEUTUKAUPUNKI 2017.....	121
14.1	Hallinto.....	121
14.2	Talous.....	124
14.3	Tietohallinto.....	126
14.4	Sosiaali- ja terveystalvet.....	127
14.5	Sivistystalvet ja niiden organisointi.....	131
14.6	Elinvoimainen ja eheä yhdyskuntarakenne.....	135
14.7	Elinkeinojen edistäminen ja työllisyydenhoito.....	138
14.8	Mitä etua ja haittaa uudelleen järjestelystä on verrattuna nykytilanteeseen?.....	139
15	RISKIENHALLINTA.....	140
16	KUNTARAKENTEET MUUTOKSESSA.....	141
16.1	Oriveden kaupungin ja Juupajoen kunnan kuntaliitosselvitys.....	141
16.2	Kuntarakennelain mukaiset muut selvitykset.....	144
17	SELVITYSMIEHEN EHDOTUS.....	145
18	SIIRTYMÄVAIHE.....	147
	LIITE 1: Yksi kunta Tampere 2017 -malli – arvio eduista ja haitoista.....	148
	LIITE 2: Uusi Tampereen seutukaupunki 2017 -malli – arvio eduista ja haitoista.....	155
	LIITE 3: Mahdollinen tehtävien jako seutukaupungin ja palvelukuntien välillä.....	161
	Liite 4: Henkilöstön edustajien lausuma.....	162
	LIITE 5: Taustatapaamiset, kokoukset ja tilaisuudet.....	163
	LIITE 6: Oriveden kaupungin ja Juupajoen kunnan yhdistymissopimus.....	166
	TEOSLUETTELO.....	174

Osa 1

Luku I Selvityksen tausta

1 SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHDAT – ENEMMÄN KUIN KUNTAJAKOSELVITYS

Tampereen kaupunkiseudun kunnat antoivat huhtikuussa 2012 lausuntonsa valtiovarainministeriölle kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksestä. Annetuissa lausunnoissa Tampereen kaupunki suhtautui myönteisesti Tampereen kaupunkiseutua koskevan erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämiseen. Lisäksi Tampereen kaupunginvaltuusto hyväksyi lausunnonannon yhteydessä toivomusponnen, jossa todettiin, että mikäli kuntajakolain mukainen selvitys ei ole toteutettavissa, tehdään selvitys, jonka tavoitteena on tuoda esiin vaihtoehtoisia seudullisen yhteistyön ja päätöksenteon rakenteiden malleja siten, että selvitys voisi tukea kuntarakennelain ja uuden kuntalain sisällön valmistelua. Kaupunkiseudun kehyskunnat Nokiaa lukuun ottamatta totesivat omissa lausunnoissaan, että Tampereen kaupunkiseudulla tulisi kuntajakoselvityksen sijaan käynnistää kuntien seutuyhteistyön syventämiseen tähtäävä selvitys.

Lausuntojenannon kanssa samaan aikaan oli valmistumassa Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän Suomen Kuntaliitolla teettämä selvitys seutuyhteistyön onnistuneisuudesta. Arvioinnin perusteella seutuyhteistyön nykyiset tulokset eivät ole riittäviä enää tulevaisuudessa. Raportissa ehdotettiin, että Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä esittäisi seudun kunnille selvitystyön jatkamista kootun seutuhallinnon vaihtoehdon ja kuntarakennemuutosvaihtoehdon pohjalta.

Loppupäätelmänä annetuista lausunnoista ja seutuyhteistyön arvioinnista oli että, mikäli kaupunkiseudulla halutaan vastata sekä kuntarakennelain edellyttämiin selvitysvaateisiin että seutuyhteistyön arvioinnissa esitettyihin kehittämistarpeisiin, tulee pohtia omaehtoisen selvityksen käynnistämistä.

Tampereen seudulla tehtyä kuntien välistä yhteistyötä on pidetty valtakunnallisestikin esimerkillisenä (Valtioneuvoston selonteko 2009). Keväällä 2012 kaupunkiseudun kuntayhtymän järjestämässä kuntafoorumissa ja sitä edeltäneessä Kuntaliiton valmistelu-

työssä pohdittiin saavutettuja tuloksia ja todettiin, että vaikka yhteistyö on ollut hyvää, tuottanut tuloksia ja koettu vahvaksi investoinniksi tulevaisuuteen, Tampereen seudun toimintaympäristöissä tapahtunut ja tapahtuva muutos vaatii yhteistyön edelleen kehittämistä. Nykyisen kaltainen yhteistyö katsottiin ”riittämättömäksi”. Poliittinen tahtotila pohtia seudun yhteistyön nostamista uudelle tasolle oli siten olemassa.

Tampereen kaupunkiseudun kuntajohtajakokouksessa 24.8.2012 sovittiin, että keskusteluja selvityksestä, sen tavoitteista ja aikataulusta käydään kussakin kunnassa, ja sen jälkeen keskustelua jatketaan yhteisesti kaupunkiseudun kuntien kanssa. Tampereen kaupunginhallitus keskusteli selvityksestä syyskuussa, minkä jälkeen pormestari Timo P. Nieminen kutsui 10.10.2012 kaupunkiseudun kuntien johtavat poliittiset vaikuttajat pohtimaan yhteistyön syventämisen vaihtoehtoja koskevan selvityksen käynnistämistä. Paras puitelaki – laki kuntien kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta – oli tulossa vuoden 2012 päättyessä tiensä päähän. Uusi lainsäädäntö kuntien rakennelaiksi oli jo valmistelussa pitkällä. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön työryhmä valmisti periaatteita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden uudenkaltaisesta järjestämisestä. Valtio-osuusjärjestelmän uudistaminen oli käynnistynyt. Tiedossa oli myös, että kuntarakennelakiluonnokset pitävät sisällään kuntahallinnon rakenneuudistusta koskevan selvitysvetoituksen, joka ulottuu käytännössä koskemaan kaikkia kuntia.

Pormestari Nieminen painotti kokouksessa, että *”vaikka teemme omaehtoisia selvityksiä, teemme sellaisen selvityksen, joka täyttää tulevan rakennelain vaatimukset”*. Eri organisoitumisvaihtoehtoja tulee selvityksessä arvioida objektiivisesti ja vaihtoehtoisissa tulee olla mukana myös uuden kunnan vaihtoehto. Pormestari sanoi tarvittavan sellaista selvitystä, *”että voimme vetää johtopäätöksiä siitä, mihin suuntaan haluamme yhteistä laivaamme viedä”*.

Kokous hyväksyi seudun kuntajohtajien jo elokuussa 2012 valmistelemien hahmotelmien omaehtoisesta ”Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu – tulevaisuuden vaihtoehdot vaikutuksineen” selvitystyöstä ja lähetti esityksen jatkovalmisteluun ja kuntiin harkittavaksi.

Syksyn neuvottelujen ja kuntakohtaisten päätösten jälkeen seudun kunnat ilmoittivat 18.12.2012 seudun tulevaisuuden vaihtoehtoja koskevan selvityksen käynnistyvän tammikuussa 2013 ja kutsuneensa emeritus maaherra Rauno Saaren selvityshenkilöksi. Selvityksen tavoitteeksi asetettiin kaupunkiseudun kilpailukyvyyn ja elinvoimaisuuden vahvistamisen, asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen sekä hyvän elinympäristön ja kestävä kehityksen turvaamisen tukeminen. Elinvoimainen kaupunkiseutu -selvitys sovittiin valmistuvaksi viimeistään tammikuussa 2014.

Selvityksen toimeksiannossa edellytettiin, että selvitystyössä tulee tarkastella monipuolisesti ja eri näkökulmista tavoitteiden edellyttämiä toimintamalleja: kunnat, kuntien

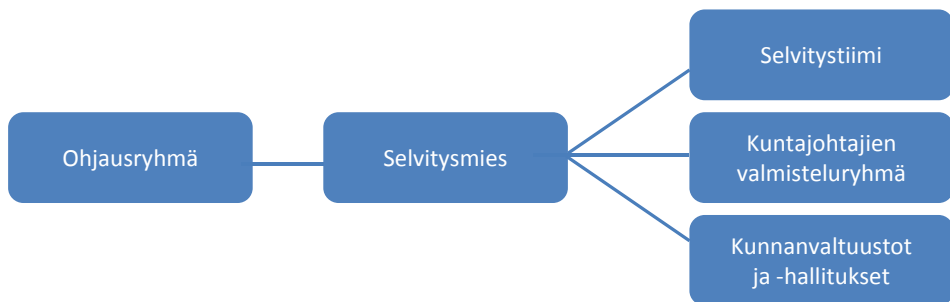
välinen yhteistyö, seutuhallinto, uusi kunta. Lisäksi selvityksen haluttiin ennakoivan kuntarakennelain selvitysvelvoitetta. Toimeksiannossa selvitystyön keskeisiksi näkökulmiksi nostettiin kuntauudistus, alueen kilpailukyky, palvelut, talous, yhdyskuntarakenne ja demokratia ja kuntauudistus.

Työn luonnetta kuvattiin ilmaisuilla *”enemmän kuin kuntajakoselvitys”* tai *”strateginen yhdentyminen”*.

Kuntarakennelaki on sittemmin astunut voimaan 1.7.2013. Sosiaali- ja terveydenhoidon ns. sote-uudistusta valmistellut järjestämislakityöryhmä luovutti työnsä 19.12.2013. Selvitysmies Arno Miettinen esitteli 12.12.2013 ja hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) lähetti uudistettavan valtiosuusjärjestelmän pikalausunnoille. Lisäksi kunnat ovat antaneet lausuntonsa uudistettavasta kuntalaista lokakuussa 2013.

2 TYÖN ORGANISOINTI

Elinvoimaselvitystä on ohjannut asemavaltuutukseen nojaava ohjausryhmä. Se on koontunut 12 kertaa, työskennellyt neljässä työseminaarissa, organisoinut keskustelua, jakanut tietoa omissa kunnissa ja ollut järjestämässä kahta kaikille kuntavaltuutetuille tarkoitettua seutufoorumia (29.5. ja 27.11.2013).



Kuva 1: Seutuselvitystyön organisointi

Ohjausryhmä

Puheenjohtaja: Anna-Kaisa Ikonen, Pormestari, Tampereen kaupunki
Varapuheenjohtaja: Arja Laitinen, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Nokian kaupunki

Raimo Kouhia, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Kangasalan kunta
Heikki Lyytinen, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Kangasalan kunta
Juha Kuisma, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Lempäälän kunta
Tuula Petäkoski-Hult, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Lempäälän kunta
Jari Haapaniemi, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Nokian kaupunki
Riitta Jakara, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Oriveden kaupunki
Jussi Viljanen, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Oriveden kaupunki
Pertti Skogberg, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Pirkkalan kunta
Helena Rissanen, pormestari, Pirkkalan kunta
Sanna Marin, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Tampereen kaupunki
Irene Roivainen, kaupunginhallituksen 2. varapuheenjohtaja, Tampereen kaupunki
Tiina Elovaara, kaupunginhallituksen jäsen, Tampereen kaupunki
Sirkkaliisa Virtanen, kaupunginhallituksen jäsen, Tampereen kaupunki
Mervi Lumia, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Vesilahden kunta
Ari Arvela, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Vesilahden kunta
Leena Joensivu, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Ylöjärven kaupunki
Katja Luojus, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Ylöjärven kaupunki

Tero Mattila, henkilöstön edustaja (JHL)
Liisa Kurikka, henkilöstön edustaja (JUKO)

sihteeri: Reija Linnamaa, strategiajohtaja, Tampereen kaupunki

Kuntajohtajien valmisteluryhmällä on ollut puhe- ja läsnäolo-oikeus ohjausryhmän kokouksissa.

Kuntajohtajien valmisteluryhmä

Juha Yli-Rajala, konsernijohtaja, Tampereen kaupunki, puheenjohtaja

Jukka Mäkelä, kunnanjohtaja, Kangasalan kunta (31.1.2013 saakka)
Jarmo Kivineva, vt. kunnanjohtaja, Kangasalan kunta (1.2.–31.12.2013)
Oskari Auvinen, kunnanjohtaja, Kangasalan kunta (1.1.2014 alkaen)
Olli Viitasaari, kunnanjohtaja, Lempäälän kunta
Tapani Mattila, kaupunginjohtaja, Nokian kaupunki (31.1.2013 saakka)
Pasi Virtanen, vt. kaupunginjohtaja, Nokian kaupunki (1.2.–30.11.2013)

Eero Väättäinen, kaupunginjohtaja, Nokian kaupunki (1.12.2013 alkaen)
 Juha Kuusisto, kaupunginjohtaja, Oriveden kaupunki
 Oskari Auvinen, kansliapäällikkö, Pirkkalan kunta (31.12.2013 saakka)
 Kari Hakari, tilaajaohjaaja, Tampereen kaupunki (syksystä 2013 alkaen)
 Kari Kankaala, konsernihoitaja, Tampereen kaupunki (syksystä 2013 alkaen)
 Reija Linnamaa, strategiaohjaaja, Tampereen kaupunki
 Erkki Paloniemi, kunnanjohtaja, Vesilahden kunta
 Pentti Sivunen, kaupunginjohtaja, Ylöjärven kaupunki

Kuntaohjaajat ovat kuulleet selvitysmiestä 25 kokouksessa ja käyneet ajankohtaiskeskustelua.

Seudullinen asiantuntijaryhmä

Selvitysmiehen apuna toiminut seudullinen asiantuntijaryhmä – kirjoitustiimi on kokoontunut 19 kertaa.

Sari Mäkinen, johtava ylläpitäjä, Kangasalan kunta
 Nina Lehtinen, sivistysjohtaja, Lempäälän kunta
 Pasi Virtanen, talousjohtaja, Nokian kaupunki
 Oskari Auvinen, kansliapäällikkö, Pirkkalan kunta (31.12.2013 saakka)
 Taru Kuosmanen, tilaajapäällikkö, Tampereen kaupunki
 Tuukka Salkoaho, yhteyspäällikkö, Tampereen kaupunki
 Reija Linnamaa, strategiaohjaaja, Tampereen kaupunki
 Tuija Mannila, yhteysjohtaja, Tampereen kaupunki
 Kari Virta, perusturvaohjaaja, Ylöjärven kaupunki (30.6.2013 saakka)
 Anne Santalahti, sosiaali- ja terveysjohtaja, Ylöjärven kaupunki (1.7.2013 alkaen)
 Päivi Nurminen, seutohjaaja, Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä

Sari Mäkinen, Anne Santalahden, Taru Kuosmanen ja Kari Virran päävastuualueena on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuus.
 Pasi Virtasen päävastuualueena on ollut talouden kokonaisuus.
 Nina Lehtisen päävastuualueena on ollut sivistyspalveluiden kokonaisuus.
 Reija Linnamaan ja Tuukka Salkoahon päävastuualueena on ollut hallinnon kokonaisuus.
 Tuija Mannilan päävastuualueena on ollut elinkeinopalveluiden kokonaisuus.
 Päivi Nurmisen päävastuualueena on ollut yhdyskuntarakenteen ja infrastruktuurin kokonaisuus.

sihteeri: Mira Hirvonen, suunnittelija

3 TEHTÄVÄN RAJAUS

Selvitystyön valmistelun lähtökohtana oli, että selvitysalueen muodostaisivat ensisijaisesti Tampereen kaupunkiseudun kahdeksan kuntaa. Valmistelun yhteydessä kuitenkin sovittiin, että kuntakokoonpanokysymykseen voidaan palata työn käynnistyttyä. Vuodenvaihteen 2012–2013 aikana Hämeenkyrön ja Juupajoen kunnat lähestyivät sekä Tampereen kaupunkia että selvitysmiestä selvitysalueen mahdollisen laajentamisen osalta. Kummankin kunnan on kuntarakennelain palveluiden edellyttämän väestöpohjavaateen perusteella kuuluttava johonkin selvitysalueeseen. Molemmat kunnista olivat viestittäneet, että tarkoituksenmukainen suunta selvityksen tekemiselle heidän osaltaan olisi Tampereen kaupunkiseutu.

Kuntarakennelaissa todetaan asiasta seuraavasti: *”Vaikka kunnalla ei olisi 1 momentin mukaan velvollisuutta selvittää kuntien yhdistymistä, sen tulee osallistua yhdistymisselvitykseen, jos alueella ei muuten ole saavutettavissa 2 §:ssä tarkoitettua toiminnallista kokonaisuutta.”*

”Jos selvitysalueiden ulkopuolelle on jäämässä kunta, joka muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden viereisen kunnan kanssa, on näiden kuntien selvittävä yhdessä kuntien yhdistymistä.”

Selvitystyön ohjausryhmä käsitteli asiaa selvitysalueen mahdollista laajentamista kokouksessaan 5.2.2013. Päätöksenä tuolloin oli, että kuntakokoonpano pidetään toistaiseksi ennallaan ja Hämeenkyrö ja Juupajoki jätetään selvityksen ulkopuolelle. Ohjausryhmän mukaan kaupunkiseudun kahdeksan kunnan vakiintunut yhteistyö puolsi selvityksen jatkamista alkuperäisellä kokoonpanolla. Ohjausryhmässä kuitenkin todettiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten linjausten selkiytyttyä Hämeenkyrön ja Juupajoen mukaantuloon voitaisiin palata. Juupajoki ja Orivesi käynnistivät toukokuussa 2013 erillisen kuntaliitosselvityksen, joka valtiovaraministeriössä 12.8.2013 käydyn neuvottelun tuloksena ja ohjausryhmän päätöksellä 20.8.2013 sovittiin liitettäväksi elinvoimaselvitykseen.

Luku II Tavoitteena kaupunkiseudun hyvinvointi, elinvoima ja kestävä kehitys

Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu – tulevaisuuden vaihtoehdot vaikutuksineen selvityksessä tarkastellaan erilaisia yhteistyön organisointivaihtoehtoja. Tavoitteena on ollut löytää rakenteet, joiden kautta voidaan vahvistaa kaupunkiseudun kilpailukykyä ja elinvoimaa, edistää asukkaiden hyvinvointia ja turvata hyvä elinympäristö ja kestävä kehitys. Organisointivaihtoehtojen pohdinnassa on keskeistä tarkastella eri vaihtoehtoja alueen asukkaiden ja yritysten näkökulmasta, hakea heidän tarpeistaan mahdollisimman hyvät ratkaisut.

Selvityksessä keskitytään organisointiratkaisujen mietintään. Jotta organisaatoratkaisujen heikkouksia ja vahvuuksia on mahdollista arvioida, tarvitaan näkemys siitä, millaiseksi Tampereen kaupunkiseutua halutaan kehittää. Tulevaisuuskuva on tarkasteltu erityisesti Tampereen kaupunkiseudun vuoteen 2020 ulottuvassa strategiassa ja Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelmassa 2030. Ne ovat kaikkien kaupunkiseudun kahdeksan kunnan hyväksymiä asiakirjoja.

Strategisessa kehittämistyössä lähdetään yleensä siitä, että ensin laaditaan strategia ja sen jälkeen pohditaan strategian toteuttamisen edellyttämiä rakenteita. Seutuselvityksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole luoda uutta strategiaa kaupunkiseudulle. Kaupunkiseudun strategisen kehittämisen kokonaiskuva on kiteytetty nykyiseen Tampereen kaupunkiseudun strategiaan ja sen visiolauseeseen seuraavasti:

*Vetovoimainen Tampereen kaupunkiseutu –
sujuvan elämän, kestävän kasvun ja yhteistyön edelläkävijä.*

Vision mukaan seutu on vuonna 2020 kansallinen edelläkävijä ja suunnannäyttävä – ensimmäinen, paras ja halutuin alue asukkaiden, elinkeinoelämän ja sidosryhmien mielissä.

Visiokuvausta on helppo tarvittaessa tarkentaa yhdessä hyväksytyjen strategisten suuntaviivojen ja toimintaympäristön haasteiden pohjalta.

Palvelut

Asukkaiden ja yritysten sujuva arki korostuu palveluiden kehittämisessä sekä julkisten ja kaupallisten palvelujen saatavuuden parantamisessa. Palveluita on mahdollista hakea joustavasti kotikunnasta riippumatta. Kehittämisen kärkiteemoja ovat asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuuden parantaminen. Palveluverkkoa hyödynnetään seudullisesti. Suuret ylikunnalliset hankkeet suunnitellaan, sijoitetaan ja toteutetaan yhteistyössä seudun kuntien kesken.

Hyvinvointipalveluiden seudullisen kehittämisen läpileikkaavana teemana on pyrkimys luoda yhteisiä periaatteita ja seudullisia käytäntöjä. Edelleen tavoitteena on luoda palvelujen yhteisen kehittämisen kautta asukkaille ja yrityksille prosesseiltaan yhtenäisiä, helposti saavutettavia palveluita ajasta ja paikasta riippumatta. Seutustrategian yksi kunnianhimoisimmista tavoitteista onkin saattaa kuntien tietojärjestelmät toimimaan yhteen ja tukemaan palveluiden seudullista käyttöä ja sähköisen asioinnin kehittämistä.

Kuntatalous on kunnallisen itsehallinnon ohella merkittävin reunaehto luova tekijä palveluiden seudulliselle kehittämiselle. Kuntatalouden tämän vuosikymmenen näkymät ovat erityisesti ikääntymisen aiheuttamien menopaineiden ja valtion jo päättämien kuntarahojen leikkausten vuoksi vaikeat. Näistä syistä kuntapalveluiden tuottavuuden nostaminen on tärkeää. Seudun kunnat ovat jo tilanteessa, jossa palvelujen järjestämisen ja tuotannon rakenteiden uudelleenarviointi on välttämätöntä. Näyttää selvältä, että yksikään seudun kunta ei pysty järjestämään nykyisenlaajuisia ja -laatuisia palveluita nykyisillä veroprosenteilla saati huolehtimaan yksin uusista velvoitteista ilman merkittäviä toimintojen uudelleenjärjestelyjä.

Elinvoima

Tampereen kaupunkiseutu on maamme suurin, monipuolisin ja nopeimmin kasvava seutu pääkaupunkiseudun jälkeen. Tampereen kaupunkiseudun elinvoimaisuuden eräs keskeisimmistä lähteistä on sen sijainti HHT-vyöhykkeellä eli Helsingistä Hämeenlinnan kautta Tampereelle ulottuvan väestön, työpaikkojen ja infrastruktuurin keskittymässä ja Suomen pääliikenneväylien, pääradan sekä valtateiden 3, 9, 11 ja 12 risteyspisteessä. Sijainti luo erinomaiset mahdollisuudet kaupunkiseudun kehittymiselle myös tulevaisuudessa. Muita kaupunkiseudun menestyksen ja elinvoimaisuuden kivijalkoja ovat korkeakoulut, laadukas palvelutarjonta, vireä elinkeino- ja kulttuurielämä sekä kilpailukykyinen ja innovatiivinen monialaosaaminen.

Perinteinen teollinen seutu on viime vuosikymmeninä onnistunut monipuolistamaan ja uudistamaan elinkeinoperustaansa merkittävästi. Tampereen seutu on pärjännyt erinomaisesti kaupunkien imagoa, asuinympäristön vetovoimaisuutta sekä yritysystäväl-

lisyyttä koskevissa selvityksissä. Tampereen kaupunkiseudun seutustrategiassa 2020 yhteistyön päämääräksi on nostettu elinvoiman osalta asema halutuimpana alueena sekä kaupunkiseudun kansainvälisen ja kansallisen vetovoiman ja elinkeinoelämän kilpailukyyn edistäminen. Kaupunkiseudulla halutaan yhteisin voimin varmistaa keskeiset elinkeinoelämän menestystekijät eli kaupunkiseudun koulutustarjonta, toimivat liikenneyhteydet sekä riittävä toimitilojen tarjonta ja yritysten palvelut. Asukkaiden näkökulmasta elinvoiman kehittämisen keskiössä ovat koulutusmahdollisuudet, työpaikat, toimeentulo ja tätä kautta turvattu arki.

Kestävä yhdyskuntarakenne

Kestävän yhdyskuntarakenteen kehittäminen on ollut Tampereen kaupunkiseudun yhteistyön kärkiteema, ja siinä tehty yhteistyö on myös ollut varsin tuloksekasta. Seutustrategian mukaan maankäytön, asumisen ja liikenteen kokonaisuudessa päämääränä on hillitä ilmastonmuutosta, varmistaa kestävä kasvu, taloudellinen yhdyskuntarakenne ja arjen sujuvuus. Maankäyttöä, asumista, liikennettä ja palveluja tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena. Seutustrategiassa todetaan, että teeman osatekijät kuten kaavoitus, joukkoliikenne, vyöhyke- ja keskusajattelu sekä ilmastonmuutos ovat jatkossakin seutuyhteistyön pääasioita.

Rakennesuunnitelman tavoitteissa korostetaan kaupunkiseudun kehittämistä toiminnallisena kokonaisuutena. Kaupunkirakenteen kehittämisessä huomioidaan ilmastonmuutos ja kansainvälistyminen; myös ympäristön laatua ja esteettömyyttä kehitetään. Kaupunkiseudulla luodaan edellytykset voimakkaalle kasvuille. Kasvu ohjataan keskustoihin ja joukkoliikennevyöhykkeille. Yhdyskuntarakennetta tiivistetään, vahvistetaan joukkoliikennekäytävien maankäyttöä ja sijoitetaan tiivistä asutusta, kaupan alueita ja palveluja ja toimistotyöpaikkoja joukkoliikennevyöhykkeille. Lisäksi parannetaan haja-asutuksen hallintaa.

Rakennesuunnitelman mukaan liikkumisen tapoja uudistetaan muun muassa lisäämällä joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen osuutta, kehittämällä raideliikennettä ja lentoliikenteen edellytyksiä ja luomalla mahdollisuuksia liikkumistarpeen vähenemiseen.

Sosiaalisesti tasapainoinen kaupunkiseutu

Kestävän kehityksen elementtejä ovat sosiaalinen, ekologinen ja taloudellinen kestävyys. Näistä sosiaalinen kestävyys on kaupunkiseudun strategiassa ja rakennesuunnitelmassa melko vähän esillä. Kaupunkiseudulla on kuitenkin yhteinen näkemys kehittää kaupunkiseutua sosiaalisesti tasapainoisena kaupunkiseutuna. Tähän yhdistyy esimerkiksi rakennesuunnitelman tavoite toteuttaa yhteisvastuullisesti sosiaalisista asuntotuetta kaupunkiseudulla. Laajemmin sosiaalisen kestävyuden vahvistaminen edellyttää,

että kansalaisten hyvinvointi- ja terveyserot pienenevät ja heikoimmassa asemassa olevien tilanne paranee. Kuntien omissa strategioissa korostetaan terveyden ja toimintakyvyn vahvistamista sekä panostamista sosiaalisten ongelmien ehkäisyyn.

Väestön ikärakenteen muuttuessa Tampereen kaupunkiseudulla on vanhuksia yhä enemmän, muisti- ja muut pitkäaikaissairaudet yleistyvät ja monisairaiden potilaiden lukumäärä kasvaa. Lisäksi yhteisenä huolena on nuorten syrjäytyminen, lasten ja lapsiperheiden eriarvoistuminen ja syrjäytymisen periytyminen yli sukupolvien. Nämä tekijät lisäävät sosiaali- ja terveyspalvelumenojen nousua ja henkilöstön lisätarvetta. Sosiaali- ja terveydenhuolto pysyy tulevaisuudessakin työvoimavaltaisena. Tuottavuutta voidaan kuitenkin parantaa uudistamalla palvelujen organisointia ja tuotantotapoja.

Taloudellisesti kestävä kaupunkiseutu

Tampereen kaupunkiseudun strategiassa 2020 ja rakennesuunnitelmassa 2030 on taloudellisesta kestävydestä varsin ohuesti linjauksia. Ne kohdistuvat kustannustehokkuuden lisäämiseen yhteistyön myötä tai yhdyskuntarakenteen kustannustehokkuuteen. Taloudellisesti kestävää kaupunkiseutua on kuvattu tästä syystä kuntauudistuksen linjausten pohjalta.

Kuntarakennelain mukaan kuntauudistus tähtää kestävään ja vakaaseen kuntatalouteen. Kestävä kuntatalous turvaa rahoituksellisen liikkumavaran ja reagointikyvyn mitäviinkin vanhenevan väestön palvelutarpeisiin horjuttamatta kunnan rahoituksellista vakautta. Vakaassa kuntataloudessa rahoitus on sekä kuntakohtaisesti että koko kansantalouden tasolla vakaata ja ennustettavaa myös talouden eri suhdannevaiheissa. Resursseiltaan vahvoilla ja vakailla kunnilla on toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ikääntyvässä Suomessa.

Lain perustelujen mukaan hyvin pienelle väestöpohjalle ja hyvin pienissä tuottajayksiköissä tuotettujen palvelujen yksikkökustannukset ovat tutkimusnäytön perusteella yleensä korkeita. Toiminnan laadun ja tehokkuuden vaihtelu on myös suurinta pienissä yksiköissä. Nämä ovat lisäksi haavoittuvimpia henkilöstön poissaoloille ja saatavuusongelmille. Myös väestön ikääntyminen ja muuttoliike aiheuttavat ongelmia ja epävakautta juuri pienimmille ja taloudellisesti heikoimmille kunnille.

Kuntakoon kasvattaminen ei kuitenkaan yksittäisenä toimenpiteenä alenna yksikkökustannuksia ja paranna kuntatalouden vakautta, jos siihen ei liity kustannustehokkuutta parantavia palveluverkon ja toimintatapojen uudistuksia. Vanhoilla kustannus- ja palvelurakenteilla yksikkökustannusten ja menojen kasvu jatkuisi nopeana myös uudessa suuremmassa kunnassa.

Tässä Tampereen seudun omaehtoisessa selvityksessä tavoitellaan talouden vahvistamista joko kuntarakenteiden muuttamisella tai seudun kuntien välisen yhteistyön kehittämällä. Tampereen kaupunkiseutu on nopeasti kasvava ja kehittyvä alue, jossa ikääntymistä merkittävämpi haaste on vastata väestönkasvun edellyttämiin uusinvestointitarpeisiin sekä palvelujen kysynnän kasvuun. Viime vuosina seudun kuntien omarahoitus investointeihin ei ole ollut riittävää, vaan kunnat ovat velkaantuneet. Palveluiden kysynnän kasvu aiheuttaa lisääntyvää painetta henkilökunnan rekrytointiin ja sitä kautta henkilöstömenojen kasvuun.

Yhteistyö, demokratia

Tampereen kaupunkiseutu on pyrkinyt profiloitumaan kuntien välisen yhteistyön edelläkävijänä. Siinä se on myös monessa suhteessa onnistunut. Vaikka seutustrategiasta johdettujen selvitysten määrä suhteessa konkreettisiin tuloksiin ei ole ollut kaikilta osin toivotun kaltainen, seutuyhteistyö on koettu tehtyjen arviointien pohjalta kuitenkin melko toimivaksi. Sen on koettu vahvistaneen luottamusta ja luoneen pohjaa tulevaan.

Uusien kuntarajat ylittävien toimintamallien rakentamiseen liittyy aina kysymys demokratiasta. Tällöin keskeisiä kysymyksiä ovat: miten uudet toimintamallit vaikuttavat kunnalliseen itsehallintoon, miten paikalliset olosuhteet jatkossa otetaan huomioon, miten vuorovaikutus ja osallistuminen uudessa organisointimallissa järjestetään. Asukkaan näkökulmasta kaupunkiseudun hallinnon organisointimallin tulisi olla selkeä. Sen tulee vahvistaa demokraattista päätöksentekoa sekä osallistumista yhteiseen päätöksentekoon ja palvelujen kehittämiseen. Mikäli kaupunkiseudulla päädytään organisointimalliin, jossa kaupunkiseututasolla on paljon päätäntävaltaa, korostuu myös lähidemokratian mallien kehittämistarve.

Luku III Tampereen kaupunkiseutu

4 KAUPUNKISEUDUN KUNNAT

4.1 Kuntien ominaispiirteet

Kangasala

Väkiluku 31.12.2012: 30 126

Väestönkasvu/v 2000–2012: 1,36 %

Tuloveroprosentti 2013: 20,00 %

Vaakuna:



Hopeakentässä harppu, jonka yhdyspuu ja kaula muodostavat kotkakuvion, saatteena seitsemän pisaraa, asetettuina 2+2+2+1, kaikki punaisia. Hopeisessa, punaisilla pisarina sirotellussa kentässä punainen, kotkakoristeinen harppu. Vaakunan pisara-aihe perustuu taruun verta itkevästä kivistä Kangasalan kirkon seinässä, harppu symbolisoi laulua "Kesäpäivä Kangasalla", hopeakilpi kuvaa seudun järvenselkiä ja värit yhdessä muodostuvat Hämeen väreistä. Harpun voidaan tulkita kuvaavan myös urkuteollisuutta.

Kangasalan pitkä historia ja ainutlaatuinen kulttuurimaisema luovat vahvan pohjan kuntalaisten identiteetille. Kunnan alueella on ollut asutusta jo yli 8 500 vuotta. 1500-luvulla maankuulussa Liuksialan kartanossa asui kuningatar Kaarina Maununtytär ja Vääksyn kartanossa Kaarina Hannuntytär. Kangasalan kulttuurimaisema on inspiroinut taiteilijoita ympäri maailmaa. Pirkanmaan maakuntalauluksi päätyntyn Topeliuksen runo "Kesäpäivä Kangasalla" on ylistys kunnan harjujen ja järvien muodostamalle maisemalle.

Kangasalan kuntavisio on "Kasvava ja kehittyvä Kangasala – kesäpäivän kulttuurikunta Tampereen kaupunkiseudulla – turvallista ja aktiivista elämää, hyvin hoidetussa ympäristössä, keskellä kaunista luontoa." Visio kuvaa Kangasalan imagoa ja tulevaisuuden kuvaa.

Lempäälä

Väkiluku 31.12.2012:	21 440
Väestönkasvu/v 2000–2012:	2,27 %
Tuloveroprosentti 2013:	20,50 %
Vaakuna:	 Punaisessa kentässä aaltokoroinen kultapaalu, jonka päällikkeenä on musta, viritetty jalkajousi mustakärkisine kultanuolineen; tyvessä, paalun kummallakin puolella saatteena kultainen aurankärki. Jousi kuvaa entisaikain eräretkiä, aurankärjet maanviljelystä ja nykyisyyttä.

Yli 1000-vuotisella Lempäälän pitäjällä on vahvat perinteet ja sen myötä luja kuntaidentiteetti. Lempäälään on historian aikana kohdistunut useita muuttoaaltoja: tehdastyöhön tulleet torpparien lapset, siirtokarjalaiset, rintamamiehet, Pohjois-Suomesta muuttaneet sekä viimeisimpänä akateemiset insinööriperheet. Lempääläiset ovat ylpeitä asuinkunnastaan, eivätkä koe kaupungiksi julistautumista tarpeelliseksi.

Lempäälän tunnuslause ”Lempäälä on lähellä” kuvaa kunnan liikennemaantieteellistä sijaintia. Kunnan läpi kulkevat moottoritie (vt 3) ja päärata. Lisäksi yli puolet suomalaisista asuu vain 2 tunnin ajomatkan päässä Lempäälästä. Tunnuslause kuvastaa myös kunnan tiivistä ihmisläheistä palvelurakennetta.

Lempäälä suuntaa katseen tulevaisuuteen kuntavisiossaan: ”Lempäälä – luovaa, joustavaa palvelua ja monenlaisia mahdollisuuksia tarjoava ihmisen kokoinen kunta”.

Nokia

Väkiluku 31.12.2012:	32 354
Väestönkasvu/v 2000–2012:	1,54 %
Tuloveroprosentti 2013:	19,75 %
Vaakuna:	 Kultakentässä sininen, alainen aaltokoroinen palkki, jonka yläpuolella musta punavaruksinen näätä pystyasennossa. Nokian vaakunaeläin, Nokianvirran rantaa kiipeävä nokinäätä kuvaa turkiselinkeinon merkitystä.

Nokian kuntaidentiteetti perustuu kaupungin teollisuuteen ja sen pohjalta syntyneeseen toimintakulttuuriin. Teollisen perinteen ansiosta Nokialla on vahva yhdistystoiminta ja tasavertaisuuden vaatimus. Kaupungin harrastusmahdollisuudet, vesistöt ja suuret luontoalueet mahdollistavat monipuoliset harrastusmuodot. Niistä juurevimpia ovat tehdastyöstä kumpuavat liikunta, kuorolaulu, teatteri ja torvisoitto.

Nokian kaupungin onnistumissuunnitelman tavoitteena on asukkaiden hyvinvointi. Kattavina toimintaperiaatteina ovat terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä taloudellisuus.

Orivesi

Väkiluku 31.12.2012:	9 571
Väestönkasvu/v 2000–2012:	0,64 %
Tuloveroprosentti 2013:	20,50 %
Vaakuna:	Hopeisessa kilvessä punainen pystyyn kavahtanut ori, joka nousee esiin kilven tyveen ulottuvasta sinisestä vedestä.



Orivesi on vahvasti hämäläinen paikkakunta. Pirkanmaalaisen maakuntaidentiteetin kaupunki on liikenneyhteyksien kautta sidoksissa Tampereen kaupunkiseutuun. Yhteydet Ylä-Pirkanmaan ja Keski-Suomen suuntaan ovat vähäisemmät, eikä niitä sen vuoksi koeta luonnollisiksi yhteistyösuunniksi.

Orivesi oli elinkeinorakenteeltaan 1800–1900-lukujen taitteessa selvästi maatalousvaltainen kunta. Maa- ja metsätalouden osuus oli 88 %, teollisuuden 8 % ja palveluiden 4 %. Kenkäteollisuuden kehityksen myötä Orivesi teollistui nopeasti 1900-luvun alusta lähtien ja 1970–1980-luvulla se oli yksi Suomen suurimmista kenkäteollisuuden maa-laiskunnista. Nykyään palveluiden osuus elinkeinorakenteesta on suurin (60 %). Orivesi on sadan vuoden aikana kehittynyt palveluvaltaiseksi kaupungiksi. Siitä kertoo myös kaupunkistrategia: ”Orivesi on viihtyisä ja kasvava monipuolisten palvelujen kaupunki Tampereen seudulla”.

Visionsa mukaan Orivesi on viihtyisä ja kasvava monipuolisten palvelujen kaupunki Tampereen seudulla.

Pirkkala

Väkiluku 31.12.2012:	18 128
Väestönkasvu/v 2000–2012:	3,07 %
Tuloveroprosentti 2013:	20,00 %
Vaakuna:	Kilpi halkoinen ja turkiskorokatkoinen hopea-punainen. Turkiskoro viittaa pirkkalaisten entisen mahtavuuden perustaan, turkiskauppaan. Vaakunassa esiintyvä ns. turkiskoro on kansainvälisenä heraldisena ilmaisuna saatu turkiseläimen häntää tyylittelevästä kuviosta. Aihe viittaa siis pirkkalaisten kuuluisiin pohjanretkiin.



Pirkkalan vahva identiteetti perustuu kunnan historiaan alueensa emopitäjänä, jonka maineen ja mahdin pohjana oli turkiskauppa. Edullisen sijaintinsa ansiosta vesistöjen risteysessä Pirkkalan kylä muodostui merkittäväksi kauppapaikaksi keskiajalla ja Suur-Pirkkalan pitäjä käsitti noin puolet nykyisestä Pirkanmaasta.

Vaikka kuntaan on viime vuosina muuttanut paljon uutta väestöä, syntyperäisten pirkkalalaisten voimakkaan vaikutuksen ansiosta myös uudet asukkaat ovat saaneet vahvan pirkkalalaisen identiteetin.

Pirkkalan taloudellisen vakauden takaa monipuolinen yritysrakenne, jonka mahdollistaa yritystoiminnan pk-valtaisuus. Myös lentokenttä vaikuttaa kunnan elinkeinopolitiikkaan, sillä lentokonetehtas, Satakunnan lennosto ja Ilmailulaitos ovat merkittäviä työnantajia. Lentokenttä ja sen vaikutuspiirissä asuminen toimii omalta osaltaan kuntaidentiteetin luojana ja kuntalaisia yhdistävänä tekijänä.

Pirkkalan visiona on elinvoimainen ja voimakkaasti verkottunut kunta, joka kehittää aktiivisesti asukkaiden ja elinympäristön hyvinvointia. Kunta haluaa olla edelläkävijä ja rohkea kunnallisten toimintatapojen uudistaja.

Tampere

Väkiluku 31.12.2012:	217 421
Väestönkasvu/v 2000–2012:	0,90 %
Tuloveroprosentti 2013:	19,00 %
Vaakuna:	Punaisessa kentässä aaltokoroinen vastapalkki, jonka yläpuolella saatteena paaluttainen vasara ja alapuolella paaluttainen Merkuriuksen sauva; kaikki kultaa. Vanhan vaakunan pohjalta Olof Eriksson.



Tampere tunnetaan suomalaisen teollisuuden synnyinpaikkana, jossa Finlaysonin, Frenckellin ja Tampellan tehtaat loivat tamperelaisuudelle tekemisen meaningin. Kehitys on jatkunut 1800-luvulta aina 2010-luvulle asti, ja sen ansiosta Tampereesta on muodostunut Pohjoismaiden suurin sisämaakaupunki. Tampere on tunnettu vuosisatojen ajan kyvystään uuden luojana. Teollisuuden taannuttua kasvua ylläpidettiin panostamalla koulutukseen. Elinkeinoelämän rakennemuutoksen myötä teollisuuskaupunki otti omakseen IT-maailman ja nyt Tampere on astunut älykkään valmistuksen, liikenteen ja ympäristöteknologian aikaan. Kasvu yhdistettynä kaupungin sijaintiin kapealla kannaksella luovat oman haasteensa kaupunkirakentamiselle.

Vuoteen 2025 ulottuvassa kaupunkistrategiassa ”Yhteinen Tampere – Näköalojen kaupunki” Tampereen kaupunki painottaa asemaa Pohjoismaisena suurkaupunkina, asukkaiden hyvinvointia, kotien tukemista, ennaltaehkäisevyyttä ja yritysten toimintaedellytyksiä.

Vesilahti

Väkiluku 31.12.2012:	4 437
Väestönkasvu/v 2000–2012:	2,17 %
Tuloveroprosentti 2013:	20,50 %
Vaakuna:	Hopea-punahalkoisen kilven oikeassa kentässä punainen avain, sen vasemmassa kentässä hopeinen kultavaruksinen kurki, jonka päälaki on punainen ja pyrstön sulat mustapäiset. Pyhän Pietarin avain on peräisin Porin jalkaväkirykmentin Vesilahden komppanian lipusta. Lippuun aihe on tullut Vesilahden katolisen seurakunnan suojeluspyhimysten Pietarin ja Paavalin mukaan. Pietarille Jeesus antoi "taivasten valtakunnan avaimet" (Matt. 16:18-19). Vesilahden komppania lienee perustettu 1660-luvulla Kaarle XI:n toimesta ja se toimi rauhan aikana hajautettuna Vesilahden sotilastorpeissa ja sotilasvirkataloissa. Venäjä lakkautti komppanian 1810 samalla kun koko ruotujakolaitoksen toiminta keskeytettiin. Komppanian säilyneessä lipussa on Isonvihan aikainen vuosiluku 1712, mutta on epäselvää mitä vuosiluku tarkoittaa. Kurki vanhimman Kurki -suvun vaakunasta.



Vesilahti on kuntaidentiteetiltään itsenäinen, turvallinen ja maaseutumainen. Kunnan perusilmeeseen kuuluu luonnonläheisyys. Strategian mukaan Vesilahtea kehitetään siten, että kunnan väkiluku lisääntyy 1,8 % vuodessa. Vesilahti onkin Suomen maaseudun harvoja muuttovoittokuntia. Kehityksen seurauksena kunnan kolme kaavoitettua taajama kasvavat kiinni toisiinsa.

Kunta näkee historian ja perinteiden kunnioittamisen tärkeänä tulevaisuutta rakennettaessa. Vesilahti pyrkii jatkossakin olemaan viihtyisä, turvallinen ja kulttuuririkas asuin-kunta Tampereen kaupunkiseudulla.

Ylöjärvi

Väkiluku 31.12.2012:	31 515
Väestönkasvu/v 2000–2012:	1,77 %
Tuloveroprosentti 2013:	19,75 %
Vaakuna:	Punaisessa kentässä haaruristi, jonka yläkulmassa saatteena risti; molemmat kultaa. Vaakunan aiheen haaruristi viittaa sekä paikkakunnan nimen alkukirjaimeen että sen keskustan tienhaaraan, kun taas risti kuvastaa Ylöjärven kirkkoa ja sen keskeistä sijaintia näiden teiden risteyksessä.



Kaupunkiseudun muihin kuntiin verrattuna Ylöjärven kuntaidentiteetti ei ole kovin vahva, sillä alle kolmasosa kaupungin asukkaista on syntynyt Ylöjärvellä. Kaupunki kasvaa ja väkiluku on kolminkertaistunut kolmessakymmenessä vuodessa. Pääosin kaupunkiin muuttaa lapsiperheitä sijainnin ja keskuskaupunkia edullisemman asumisen vuoksi.

Kaupungin toimintatavoissa ja organisaatiossa näkyy jäänteitä pienemmän kunnan perinteistä. Poliittista kulttuuria ja päätöksentekoa leimaa kuitenkin yhteistyö- ja päätöksentekokyky.

Kuntaliitosten kautta Ylöjärveen liitetyt Viljakkalan ja Kurun alueet omaavat syvät juuret ja niiden kuntaidentiteetti on paljon kuntakeskusta voimakkaampi.

Kaupunkivisio ”Ylöjärvi 2020 – Hyvässä kunnossa” koostuu Ylöjärvelle kuudesta kaikkein tärkeimmästä painopistealueesta. Kaupungin vakaa talous luo vision ja siten myös toimintakyvyn perustan. Seuraavat painopistealueet ovat yritysten toimintaympäristön ja kaupunkirakenteen kehittäminen. Kaupungin palvelutarjonnassa pyritään asukaslähtöisyyteen sekä tehokkuuteen ja kuntalaisten toivotaankin osallistuvan entistä enemmän palvelujen kehittämiseen.

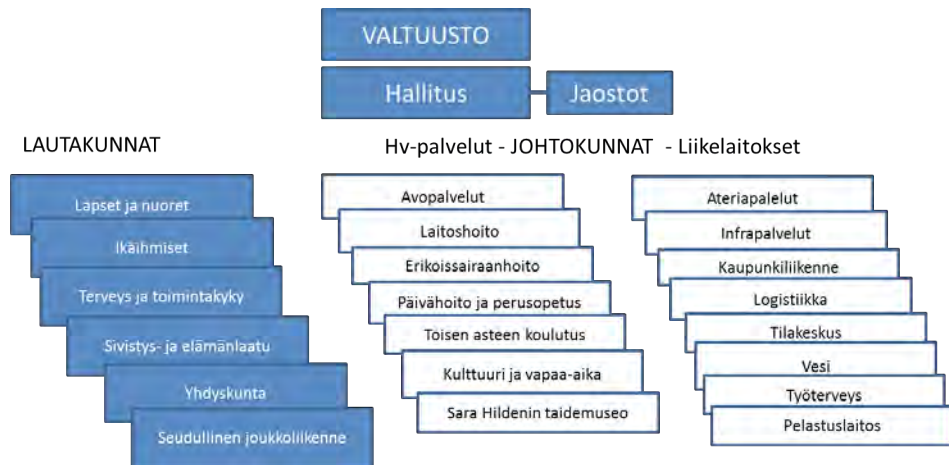
4.2 Kuntien hallinto-organisaatiot

Organisaatiot ovat kuntien ohjausjärjestelmän runko. Ne kuvaavat tapoja, joilla kaupunkiseudun kunnat jäsentävät toimintaansa eri tasoilla. Hallinto-organisaatiot käsittävät demokratia-oluttuvuutta kuvaavan toimielinorganisaation eli päättäjät ja toimeenpanoa kuvaavan henkilöstö-organisaation eli virkamiehet. Kaupunginvaltuuston ja kaupungin hallituksen asioita valmistelevat ja delegoinnin pohjalta päätöksiä tekevät lautakunnat ja johtokunnat. Valtuuston koko Tampereella on 67, Kangasalla, Nokialla ja Ylöjärvellä 51, Lempäälässä ja Pirkkalassa 43, Orivedellä 35 ja Vesilahdella 27 valtuutettua. Kaupunkiseudun valtuustoihin kuuluu yhteensä 368 valtuutettua.



Kuva 2: Kehyskuntien lautakuntarakenne toiminnan jäsentäjänä

Kehyskuntien toimielinorganisaatioissa on varsin vähän keskinäisiä eroavaisuuksia. Jotakin eroja esiintyy lautakuntien määrässä, nimeämiskäytännöissä ja työnjaossa. Lautakuntia on yleisesti 4-5, ja niiden päävastuut ovat 1. perusturva/sosiaali- ja terveys/elämälaatu, 2. sivistys/kasvatus- ja opetus/lapset ja nuoret, 3. vapaa-aika/liikunta-nuoriso ja 4. tekninen ja/tai rakennus- ja ympäristö. Lautakuntien työnjako on perinteinen, josta poikkeuksena on Oriveden osittainen asiakaslähtöinen elämänkaarimalli (lasten ja nuorten ltk ja elämälaatu ltk). Lisäksi vastuukuntien organisaatioissa on yhteistoimintalautakunnat.



Kuva 3: Tampereen kaupungin lautakunta- ja johtokuntarakenne jäsentäjänä

Merkittävin eroavaisuus kaupunkiseudun toimielinorganisaatioiden välillä on niiden tapa käsitellä kunnan omalle tuotannolle vaihtoehtoista palvelutuotantoa koskevaa päätöksentekoa. Kehyskunnissa lautakunnat vastaavat kokonaisvaltaisesti palveluista eli hoitavat tuotannon johtamisen ohella myös vaihtoehtoja koskevaa valmistelua ja päätöksentekoa. Tampereella vastaavat lautakunnat palvelujen järjestämisestä, mikä tarkoittaa mm. asiakastarpeiden arviointia, palvelun laadun määrittelyä, tuotantotapojen valintaa, palvelusopimusten laadintaa ja vaikuttavuuden seuranta. Kaupungin toimintamallilla tähdätään tältä osin markkinoiden kehittymiseen ja monituottajamallin rakentamiseen. Tampereen johtokunnat ovat puolestaan lähempänä kaupungin omaa tuotantoa ja vastaavat sen johtamisesta.

Toinen merkittävä eroavaisuus kaupunkiseudun kuntien lautakuntarakenteessa on toimintojen jäsentäminen perinteisen sektorijattelun tai asiakkaan elinkaaren pohjalta. Kehyskunnat ovat valinneet perinteisen sektorirakenteen. Tampere on päätenyt osittain ikä- ja asiakasryhmittäisiin lautakuntiin. Toimielinorganisaatio määrittelee pitkälle myös virkamiesorganisaatiota, jossa osastot, toimialat, palvelukeskukset tai muut yksiköt organisoivat henkilöstön eri ryhmiin. Samankaltainen organisointi tukee kuntien virkamies-ten yhteistä tapaa jäsentää asioita. Erilainen organisointi puolestaan vaikeuttaa sitä.

4.3 Kuntien alueellisen vaikuttamisen toimintamallit

Alueellisen vaikuttamisen toimintamallit Suomen kunnissa

Kuntalaiset ovat kiinnostuneista palvelujen lisäksi omaan lähiympäristöönsä liittyvistä kysymyksistä. Asukkaiden omaehtoisen aktiivisuuden tukemisella vahvistetaan kunnan eri alueita. Alueellinen toiminta vahvistaa identiteettiä ja antaa pohjaa yhteiselle näkemykselle oman asuinalueen kehittämisestä. Myös kunnan tai kaupungin alueella toimivien alueellisten ryhmien asemaa voidaan virallistaa.

Kyläyhdistykset, kaupunginosayhdistykset ja alueelliset kehittämistoimikunnat vaikuttavat oman asiantuntemuksensa kautta muun muassa asuinalueiden kehittämiseen ja kaavoituskysymyksiin yhteistyössä kunnan kanssa. Useilla ryhmillä on laajaa vuorovaikutusta alueen asukkaiden kanssa. Eri paikallistoimijoiden merkitys on suuri asioiden valmisteluvaiheessa, arvioinnissa ja toimintojen kehittämisessä.

Tutkijat Riitta Pihlaja ja Siv Sandberg ovat tutkineet demokratian alueellisia toimintamalleja Suomessa ja Pohjoismaissa sekä osallistuvan budjetoinnin kansainvälisiä käytäntöjä. Suomessa toimii yhteensä 63 alueellista toimielintä 59 kunnassa. Toimielimet toimivat hyvin erilaisin nimikkein ja niitä on kaikkialla Suomessa, eniten Kainuussa ja Lapissa.

Alueellisella toimielimellä tarkoitetaan Pihlajan ja Sandbergin tutkimuksessa kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetettua toimielintä, joka toimii joko virallisena osana kuntaorganisaatiota tai epävirallisena yhteistyöelimenä kuntaorganisaation ja kunnan osa-alueen välillä. Suurinta osaa Suomessa toimivista alueellisista toimielimistä voidaan luonnehtia alueiden asukkaiden ja kunnan väliseksi keskustelufoorumeiksi. Vain 10 prosentilla on todellista päätös- ja toimivaltaa. Pihlajan ja Sandbergin selvitystyö osoittaa, että alueellisissa toimintamalleissa on paljon parantamisen varaa. Käytäntöjä kehittämällä ja lainsäädäntöä täsmentämällä toimintamallit voivat kuitenkin olla hyvä keino sekä kuntien että kansalaisten kannalta edistää kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa alueensa asioihin.

Valtakunnallinen Kuntalaiset keskiöön -projekti on kuntien, Suomen Kuntaliiton ja eri sidosryhmien yhteinen kehittämisprojekti, jonka tehtävänä on toimia kuntalaislähtöisen demokratian vahvistamiseksi ja nostaa kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet kuntauudistuksen keskiöön. Projekti toteutetaan vuosina 2013–2014 ja sitä rahoittavat Kuntaliiton lisäksi valtiovarain- ja oikeusministeriö. Projektin yleisenä tavoitteena on vahvistaa kuntalaisten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä vuorovaikutusta ja keskinäistä luottamusta. Projekti kytkeytyy myös kuntalain valmisteluun, jonka uudistamistyöhön saadaan mukaan kuntien paikallistoimijoiden näkemykset ja tarpeet.

Alueellisen vaikuttamisen toimintamallit Tampereen kaupunkiseudulla

Kangasala

Kangasalan kunnassa on toiminut Kuhmalahti-toimikunta (toimikausi 2011–2013). Vuosina 2005–2009 toimi vastaavanlainen Sahalahti-toimikunta. Molemmat toimielimet on perustettu kuntaliitosten yhteydessä. Kuntien yhdistymissopimuksen mukaisesti Kuhmalahti-toimikunta toimii laajenevassa kunnassa asukkaiden, kunnan päätöksentekijöiden ja keskushallinnon välisen vuorovaikutuksen yhdyselimenä. Toimikunta edistää laajenevan kunnan yhtenäisyyttä ja paikallisen identiteetin säilymistä, antaa lausuntoja ja tekee esityksiä Kuhmalahden alueen lähipalveluita tai asuinympäristöä koskevissa asioissa sekä huolehtii vuorovaikutuksen lisääntymisestä kunnan ja kylien välillä. Kunnanhallitus nimeää entisen Kuhmalahden kunnan alueelta jäsenet toimikuntaan.

Lempäälä

Lempäälän kunta kohdentaa omatoimiraaha-kylien ja asukas-yhteisöjen omatoimi-suuden edistämiseen. Lempäälässä toimivat seniori- ja vammaisneuvostot sekä nuorisovaltuusto, joka kokoontuu säännöllisesti kerran kuussa. Lempäälän kunnanhallitus perusti lähidemokratiatoimikunnan 1.1.–31.12.2014 väliseksi ajaksi. Toimielimen tavoitteena on kehittää Lempäälän asukkaiden kuntalaisvaikuttamista eli vahvistaa kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan päätöksentekoon ja palveluiden kehittämiseen.

Nokia

Nokialla toteutettiin 1970-luvulla kaksi kuntaliitosta, kun Suoniemi 1973 ja Tottijärvi 1976 liitettiin Nokiaan. Alueiden asukkaille ei rakennettu omia lähidemokratiamalleja, vaan päätöksenteko siirtyi suoraan Nokian kaupungin hallintoelimille. Nykyisin entisillä kuntakeskuksilla ja suurimmilla kylillä on kotiseutu- tai kyläyhdistys, joka toimii yhdistysmallin mukaisesti. Vuorovaikutteisuuden edistämiseksi vapaa-aikakeskus on muokkaamassa jo usean vuosikymmenen ajan järjestettyjä vuotuisia järjestöiltoja yhä enemmän teemallisiksi keskustelutilaisuuksiksi. Järjestelmälliseksi lähidemokratiamalliksi tätä ei kuitenkaan voi luonnehtia.

Lasten ja nuorten kuulemisesta ja osallisuus- sekä vaikutusmahdollisuuksista pitävät huolen kaupungissa toimivat Lasten parlamentin toimintaryhmä ja nuorisovaltuusto. Lisäksi, kaupungin kotisivuilla toimii ”kuuma koira” -palautejärjestelmä, jonka kautta asukkaat voivat antaa palautetta ja mielipiteitä.

Orivesi

Orivedellä ei ole virallisia lähidemokratiaelimiä eikä lähidemokratiamalleja. Niitä ei ole nähty tarkoituksen mukaisiksi ottaen huomioon kuntalaisten hyvät mahdollisuudet ottaa suoraan yhteyttä päättäjiin ja viranhaltijoihin. Oriveden ja Tampereen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueella on pyritty rakentamaan toimintamallia, jolla orivesiläisten näkemykset saadaan kuuluviin Tampereen päätöksentekoon.

Oriveden kaupunki toimii järjestöjen kanssa yhteistyössä eri palvelutoimialoilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla eläkeläis- ja vammaisjärjestöt ovat edustettuina vanhus- ja vammaisneuvostossa. Elinkeinopalveluja edistetään kaupungin ja yritysten aamukahvitilaisuuksissa ja tapaamisissa. Orivedellä toimii aktiivinen nuorisovaltuusto, jonka edustajat mm. osallistuvat lautakuntien kokouksiin.

Pirkkala

Pirkkalassa toimii neljä ikäryhmittäistä foorumia: nuoriso-, perhe-, työikäisten hyvinvointi- ja seniorifoorumi sekä lasten parlamentti. Kuntalaiset ilmoittautuvat mukaan foorumin toimintaan. Kunkin foorumin vastuulautakunta valitsee jäsenet arpomalla, ei poliittisin perustein. Nuorisofoorumissa nuoret organisoituvat itsenäisesti suunnittelemansa mallin mukaisesti, jonka rakentamista nuoriso-ohjaajat tukevat. Foorumit päättävät itsenäisesti kokoontumisestaan.

Foorumit ovat yhteistyöryhmiä, jotka välittävät kuntalaisten ja palvelun käyttäjien näkökulmaa palvelujen ja toimintojen kehittämiseen.

Toimintabudjetti vuodelle 2013 on ollut noin 5 000 €/foorumi. Nuorisofoorumilla ei ole erillistä talousarviota vuonna 2013. Heidän ehdotuksiaan on tuotu lautakuntiin ja sitä kautta talousarviovalmisteluun vuodelle 2014.

Tampere

Tampereella viestiminen tapahtuu pääosin internetin välityksellä.

Lisäksi kaupungin internet-sivuilla toimii sähköisen osallistumisen kanava Valma-valmistelufoorumi, jossa on kommentoitavana kaupungin valmistelemia asioita. Valmassa on myös nähtävillä asiaan liittyvät asiakirjat ja käsittelyvaiheet, joita kuntalaiset voivat kommentoida.

Tampereella toimii neljä kaupunginhallituksen nimeämää alueellista työryhmää – Alvaria, jotka koostuvat vapaaehtoisista alueen asukkaista sekä järjestöjen ja yritysten edustajista. Työryhmää koordinoi kaupungin päätoiminen vuorovaikutussuunnittelija.

Viranhaltijat esittelevät valmisteltavat asiat Alvareille, joiden kannanotot liitetään valmisteluasiakirjoihin.

Muita kuntalaisten osallistumista edistäviä toimia ovat pormestarin ja valtuuston asukasillat, joita järjestetään viisi vuodessa eri alueilla. Tampereella toimivat myös nuorisofoorumi ja lasten parlamentti sekä vanhus-, eläkeläis-, vammais- ja maahanmuuttajaneuvostot.

Vesilahti

Vesilahdessa ei ole virallisia lähidemokratiaelimiä eikä lähidemokratiamalleja ole pohdittu.

Vesilahdessa kylätoiminta on vilkasta. Jokaisen valtuustokauden alussa toteutetaan kyläkierros, jossa kunnan luottamushenkilöt, johtavat viranhaltijat ja seurakunta jalkautuvat kunnan kahdeksaan kylään tapaamaan kuntalaisia. Kunta järjestää säännöllisesti uusien asukkaiden iltoja ja mökkiläistapahtumia. Yksi lähidemokratian muoto on nuorisovaltuusto, jonka jäsenistä valitut edustajat osallistuvat kunnanvaltuuston ja lautakuntien kokouksiin. Kunnassa aloitetaan myös asukasfoorumitoiminta Pirkkalan ja Vesilahden sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen myötä.

Ylöjärvi

Ylöjärvellä kuntalaisten osallisuutta edistetään asukaslautakunnalla, joka aloitti toimintansa vuoden 2013 alussa. Jäsenet ovat valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Asukaslautakunta on perustanut kuusi ns. neuvostoa. Neuvostoista osa on asialähtöisiä (ja lakisääteisiä) mm. mielenterveysneuvosto ja osa alueellisia: entiset kuntaliitosalueet Viljakkala ja Kuru. Toiminnan vuosibudjetti on noin 80 000 euroa.

Asukaslautakunta perustaa neuvostoja erillisiä työryhmiä, järjestää asukasfoorumeja, käsittelee ja kokoaa eri tahoilta tulleita esityksiä, jotka koskevat lautakunnan toimialaa sekä arvioi osallistumisjärjestelmiä ja palautekanavia. Lisäksi asukaslautakunta arvioi paikallista vaikuttamisen toimivuutta ja kuntalaisvaikuttamista.

Muita osallisuuden toteutustapoja ovat eri palvelualueiden asiakaskyselyt, yhteistyö kolmannen sektorin kanssa sekä asukasillat. Nuorten asioita Ylöjärvellä ajaa nuorisopedagogi.

Yhteenveto

Virallisia ja pysyviä lähidemokratiatoimielimiä kaupunkiseudun kunnilla on vähän. Lemmälässä, Pirkkalassa, Tampereella ja Ylöjärvellä on panostettu erillisten yhteistyö- ja

vuorovaikutusrakenteiden muodostamiseen kuntalaisten ja kunnan välille. Päätösvaltaa ei niille ole kuitenkaan delegoitu. Kaupunkiseudun kaikki kunnat ilmoittavat kuitenkin kuulevansa asukkaita yhteisöllisyyttä edistävin tavoin.

5 SEUTUYHTEISTYÖ KAUPUNKISEUDULLA

5.1 Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä

Tampereen kaupunkiseudun kuntien välistä yhteistyötä on tehty vapaamuotoiselta pohjalta 1960-luvulta alkaen. Yhteistyötä syvennettiin vuonna 2005 valmistuneella seutusstrategialla. Strategiaa toteuttamaan perustettiin vuonna 2006 Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä. Kuntayhtymän perustajakuntia olivat Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala, Tampere, Vesilahti ja Ylöjärvi. Orivesi liittyi kuntayhtymän jäseneksi vuoden 2009 alusta.

Kuntayhtymä on luonteeltaan poliittisesti ohjattu kehittämisorganisaatio. Keskeisimmät tehtävät liittyvät seutustrategian toteutukseen. Nykyinen strategia on hyväksytty jäsenkuntien valtuustoissa keväällä 2011.

Kaupunkiseudun strategian lähtökohtina ovat seututason vahvistuminen, aktiivinen yhteistyö ja luottamuksen kanavointi tuloksiksi. Yhteistyön keskeiset osa-alueet ovat yhdyskuntarakenteen seudullinen suunnittelu, palvelujen kehittäminen ja elinkeinoyhteistyö. Seudullisen yhteistyön toteuttamista maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelussa tukee valtion ja jäsenkuntien solmima MAL-aiesopimus.

Kuntajohtajakokous osallistuu seutuhallituksessa käsiteltävien asioiden valmisteluun. Kuntajohtajat vastaavat myös seutuasioiden käsittelystä jäsenkunnissa. Seutujohtaja johtaa kuntayhtymän toimistoa, esittelee asiat kuntajohtajakokouksessa ja seutuhallituksessa sekä vastaa asioiden valmistelusta. Seututoimistolla työskentelee seitsemän henkilöä.

Seudullisen yhteistyön painopistealueita vievät eteenpäin jäsenkuntien johtavista viranhaltijoista koostuvat asiantuntijatyöryhmät. Seutuhallitus nimittää asiantuntijatyöryhmät ja päättää niiden tehtävistä. Työryhmät selvittävät ja valmistelevat erikoisalaansa liittyviä asioita seutuhallituksen tehtäväksiantojen pohjalta. Kaikkiaan seudullisissa päätyöryhmissä on 73 jäsentä ja lisäksi alatyöryhmissä 50 jäsentä. Päätyöryhmät ovat kokoontuneet keskimäärin 7-9 krt/vuosi.

Osa kaupunkiseudun yhteistyöhankeista valmistellaan kaupunkiseudun kuntayhtymän ulkopuolella. Tällöinkin kaupunkiseudun kuntayhtymä tarjoaa foorumin yhteisistä asi-

oista keskustelulle. Tämän yhteistyön osoituksena on muun muassa se, että Tampereen lautakunnista vuoden 2014 alusta lukien vain yksi ei toimi seudullisena lautakuntana.

Seutuyhteistyön organisoinnissa tulee ottaa huomioon myös lukuiset muut yhteistyö-organisaatiot, joiden puitteissa yhteistyötä tehdään. Näitä ovat muun muassa elinkeinoyhtiö Tredea, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri, Pirkanmaan liitto, Tampereen seudun ammattiopisto Tredu ja Pirkanmaan Jätehuolto Oy. Yhteistyötä tehdään sopimuksiin pohjautuen myös useissa eri palveluissa. Kehyskuntien yhteistyömuotoja ovat lisäksi mm. Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy, Pirkkalan ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkö Pirteva, Työterveyspalvelu Viisari, Pirkan Opisto ja maaseutuhallinto.

Suomen Kuntaliitto ja Oy Audiapro Ab ovat toteuttaneet Tampereen kaupunkiseudun seutuyhteistyön arvioinnin keväällä 2012. Arvion mukaan Tampereen kaupunkiseutuyhteistyön tavoitteet ovat tuottaneet konkreettisia tuloksia etenkin MAL- ja elinkeinoyhteistyön saralla. Hyvinvointipalveluissa yhteistyö on edennyt hitaammin.

Arvioinnin mukaan kaupunkiseudun kuntayhtymän kautta on tehty selvityksiä ilman realistisia toteutumisen edellytyksiä. Tämä näkyy seutustrategiasta johdettujen selvitysten määrän ja konkreettisten yhteistyökonseptien, -sopimusten tai -organisaatioiden suhteessa: selvityksiä on melko runsaasti verrattuna konkreettisiin toimenpiteisiin.

Tehdyssä arvioinnissa todetaan, että etenkin palvelujen painopistealueella yhteistyöselvityksiä on eri toiminnoissa saatu ansiokkaasti organisoitua, käynnistettyä ja toteutettua, mutta niiden pohjalta tehtävä päätöksenteko ja sitä kautta myös toimeenpano on jäänyt puutteelliseksi tai se on ollut hidasta. Myös strategiset tavoitteet ovat osittain asetettu siten, että niiden voidaan tulkita toteutuneen, vaikka käytännön tulokset eivät olisi kovin laajoja. Tilinpäätösten tavoiteseurannasta havaitaan, että onnistunut ja konkreettisiin tuloksiin lopulta johtanut yhteistyöhanke ei välttämättä ole tarkoittanut sitä, että tulokset olisi saavutettu alun perin asetetussa aikataulussa. Tämä heijastaa organisointi- ja päätöksentekotapaan liittyvää moniportaisuutta ja kuntalähtöisyyttä, jossa intressien yhteensovittaminen on hankalaa.

Seutuyhteistyö toimii kuntien päätöksenteon ehdoilla, mikä toisinaan pidentää päätöksentekoprosessia tai muuttaa tavoitteita kehittämishankkeiden valmistuessa. Seutuyhteistyön on koettu kuitenkin vahvistaneen luottamusta ja luoneen pohjaa tulevaan. Arviointiryhmä päätyi kuitenkin esittämään, että tulevaisuudessa Tampereen kaupunkiseudun seutuyhteistyössä tarvitaan tehokkaampaa organisaatoratkaisua.

5.2 Sosiaali- ja terveyspalvelut

Sosiaali- ja terveyspalvelujen organisointi

Kaupunkiseudun kunnat täyttävät pääosin lainsäädännön vaatimukset 20 000 asukkaahan väestöpohjasta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisessä. Kunnista Vesi-lahti, Orivesi ja Pirkkala jäävät vaaditun asukasmäärän alapuolelle. Näiden osalta asia on ratkaistu muodostamalla yhteistoiminta-alueet seuraavasti:

Kangasalan seutu

Kangasalan, Juupajoen, Oriveden, ja Pälkäneen perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien yhteistoiminta-alue on aloittanut toimintansa 1.1.2011. Isäntäkuntana toimii Kangasalan kunta, jonka organisaatiossa sosiaali- ja terveyskeskus tuottaa sovitut palvelut oman kunnan lisäksi yhteistyökuntien asukkaille.

Oriveden kaupunki on päättänyt irtautua tästä yhteistyöstä ja muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen yhdessä Tampereen kaupungin kanssa 1.1.2014 alkaen. Tämän vuoksi Kangasalan kunta on irtisanonut yhteistoiminta-alueen sopimuksen päättymään 31.12.2013. Kangasalan ja Pälkäneen kunnan uusi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alue aloittaa 1.1.2014. Orivesi ja Juupajoki ovat käynnistäneet vapaaehtoisen kuntaliitosselvityksen toukokuussa 2013.

Pirkkala ja Vesilahti

Pirkkalan ja Vesilahden kunnat perustivat vuoden 2013 alusta sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistoiminta-alueen, joka kattaa kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut päivähoidon lukuun ottamatta. Vastuukuntana toimii Pirkkala.

Sosiaalipalvelut ja terveyspalvelut on liitetty yhteen yhteistoiminta-alueiden seutukuntaan kuuluvissa kunnissa sekä kaikissa alueen muissa kunnissa: Tampereella, Nokialla, Ylöjärvellä ja Lempäälässä. Vuoden 2012 loppuun asti sosiaalipalveluihin kuuluneet varhaiskasvatuspalvelut on useimmissa kunnissa siirretty osaksi sivistyspalveluja.

Nokialla, Ylöjärvellä, Lempäälässä ja Kangasalan ja Pirkkalan yhteistoiminta-alueilla sosiaali- ja terveystoimen organisointi on tuotantolähtöistä kuitenkin niin, että sosiaalipalvelujen ja terveyspalvelujen tuotantoa on monessa kohdin yhdistetty.

Tampereen kaupunki on vuodesta 2007 toiminut tilaaja- tuottaja -mallilla. Palvelujen järjestämisvastuu eli palvelujen tilaaminen kuuluu elämänkaarimalliin pohjautuen kudel- le eri lautakunnalle ja niiden valmistelutyöstä vastaaville ydinprosesseille. Sosiaali- ja terveyspalvelut jakaantuvat kolmen eri lautakunnan vastuulle: lasten ja nuorten pal-

velujen lautakunta, ikäihmisten palvelujen lautakunta sekä terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta. Valmisteluvastuussa olevat ydinprosessit ovat lasten ja nuorten kasvun tukeminen, terveyden ja toimintakyvyn edistäminen sekä ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitäminen.

Tampereen kaupungin omassa tuotannossa hyvinvointipalvelujen johtokunnat vastaavat palvelujen tuottamisesta. Sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavat johtokunnat ovat: avopalvelujen johtokunta, laitoshoidon johtokunta ja erikoissairaanhoidon johtokunta. Tilaaja-tuottaja –mallin ohessa Tampereella on kehitetty myös monituottaja-mallia.

Tampereen kehyskuntien yhteistyö: erikoissairaanhoidon tilaajarengas

Lempäälä, Nokia, Pirkkala, Vesilahti ja Ylöjärvi ovat tehneet usean vuoden ajan yhteistyötä erikoissairaanhoidon tilaajarengaassa. Kangasalan kunta on liittynyt kehyskuntien tilaajarengaaseen 2010. Erikoissairaanhoidon tilaajayhteistyön lisäksi Tampereen kehyskunnat tekevät sosiaali- ja terveydenhuollon alalla strategista yhteistyötä. Tuorein kehyskuntien yhteistyöasiakirja on vuosille 2010–2015 laadittu sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteistyöstrategia. Kehyskuntien strategiassa yhteistyön kehittämisen painopisteiksi on asetettu yhteistyöverkostot, työkäytännöt ja ohjeistukset, yhteiset palvelut, henkilöstön koulutukset ja kilpailutus.

Yhteistyö Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän puitteissa

Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymässä yhteistyöasioita käsittelee seudun sosiaali- ja terveydenhuollon työryhmä. Työryhmässä on edustettuina sosiaali- ja terveyspalvelujen johtavat viranhaltijat.

Toukokuun alusta 2011 voimaanastunut terveydenhuoltolaki korostaa asiakaskeskeytystä ja lisää vaihteittain potilaan mahdollisuutta valita terveyspalvelujen tuottaja myös oman kunnan ulkopuolelta. 1.1.2014 tuli voimaan terveydenhuoltolain 48§ mukainen vapaa terveyskeskuspalvelun valintaoikeus ja koko maan kattava erikoissairaanhoidon valinnanvapaus. Palvelujen käyttö yli kuntarajojen toteuttaa kuntarakennehankkeen tavoitteita ja edistää kuntien yhteistyötä toiminnallisen kaupunkiseudun alueella. Uudet yhteistyöratkaisut ovat välttämättömiä väestön ikääntymisestä johtuvan palvelutarpeen tyydyttämiseksi. Myös kuntatalouden kantokyky vaatii kustannustehokkaita ja vaikuttavia toimintatapoja.

Ohjelmalliseen yhteistyöhön patistaa myös Pirkanmaan liitossa keväällä 2010 tehty esiselvitys. Selvitystyön johtopäätöksenä ja toimenpide-ehdotuksena hankkeen selvitysmies esitti yhteistyön kehittämistä kaupunkiseudun aluetta ja toisaalta muuta maakuntaa koskien siten, että

1. Laaditaan koko maakuntaa koskeva yhteistyösuunnitelma sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseksi (kaupunkiseutu ja muu maakunta).
2. Systematisoidaan sosiaali- ja terveyspalvelujen verkostomaista yhteistyötä (kaupunkiseutu ja muu maakunta).
3. Käynnistetään selvitys tilaaja- ja palvelutuotantoyhteistyöstä kaupunkiseudulla vaihtoehtoisena toimintatapana.

Esimerkkejä jo toimivasta yhteistyöstä ovat erityisosaamista ja keskittämistä edellyttävät:

- lastensuojelun asiakasohjaus Luotsin toiminta, joka kattaa sijaishuollon asiakasohjauksen, sijaishuollon palvelujen hankinnan, sijaisperheiden rekrytoinnin, koulutuksen ja tuen,
- lastensuojelun sosiaalipäivystys virka-ajan ulkopuolella osana Tampereen sosiaali-päivystystä,
- talous- ja velkaneuvonnan palvelut,
- sosiaaliasiamiehen toiminta,
- selviämis- ja katkaisuhuoltoaseman toiminta,
- kehitysvammahuollon palveluiden uudelleen järjestelyt ja kehitysvammahuollon resurssikeskuksen suunnittelu kuntien välisenä yhteistyönä yhdessä PSHP:n kanssa,
- kehitysvammahuollon perhehoidon kokonaisselvityksen kautta syntyneet uudet yhteistyömallit palveluiden järjestämiseksi,
- alueellisen maahanmuuton kehittämishanke,
- seudullisen erityishoiva –hankkeen toteutuksen ja sitä kautta syntyvä käänteisen kilpailutuksen malli,
- vanhushuollon palvelusetelin kehittäminen,
- TampereSenior hankkeen valmistelu,
- kuntien yhteinen sitoutuminen Pirkanmaan terveydenhuollon tuottavuusohjelman toimenpide-ehdotuksiin mm. ikäihmisten terveydenhuollon sekä hoivapalveluiden kehittämisessä.

Aiemmat kokemukset terveydenhuollon yhteistyöstä eivät ole olleet yhtä onnistuneita. Vuosina 2005–2006 valmisteltiin hanke yhteisen kunnallisen työterveyshuollon organisaation luomisesta. Hankkeen valmistuttua seudun kunnat ilmoittivat, etteivät halua toteuttaa hanketta. Seurauksena on, että kaupunkiseudun julkiset työterveyshuollon organisaatiot tekevät verkostomaista yhteistyötä, mutta yhteistä organisaatiota ei ole enää tavoiteltu.

Tampereen kaupunkiseudun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelman valmistelusta vuosille 2011–2014 vastanneet Tampereen kaupunkiseudun kuntien sosiaali- ja

terveystoimen sektorijohtajat ovat katsoneet, että koko seutua koskevia uusia avauksia on jatkossa kyettävä tekemään erityisesti terveydenhuollon alalla.

Ohjelman keskeisiä toimenpiteitä ovat:

1. Selvitys ympäristöterveydenhuollon seudullisesta organisoinnista
2. Selvitys suun terveydenhuollon seudullisesta organisoinnista
3. Selvitys perustason erikoissairaanhoidon seudullisesta organisoinnista
4. Kokeilu vapaasta hoitoon hakeutumisesta. Kokeiluna tämä ei toteutunut, mutta 1.1.2014 alkaen terveydenhoitolaki takaa potilaalle tämän oikeuden kuitenkin niin, että terveyskeskuksen valinta/vaihto on mahdollista tehdä kerran vuodessa.
5. Tietotuotannon seudullinen kehittäminen ja yhteisen kustannuslaskennan toteuttaminen
6. Tietojärjestelmien yhteensovittaminen; voimassaolevan terveydenhuoltolain mukaan sairaanhoitopiirin alueella perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon potilasasiakirjat muodostavat terveydenhuollon yhteisen potilasrekisterin. Tämä ei ole Pirkanmaalla toteutunut.
7. Omistajaohjauksen vahvistaminen ja sopimusohjausmenettelyn kehittämishanke
8. Terveydenhuollon palveluiden järjestämissuunnitelman laadinta

Kehittämisohjelman ensimmäiset hankkeet ovat edistyneet kangerrellen.

- Ympäristöterveydenhuollon yhdistämiseen tähdännyt hanke valmisteli yhteistä alueellista organisaatiota, mutta sen muodostamiseen ei kunnilla ollut lopulta valmiutta. Hankkeen jälkeen kaupunkiseudun ympäristöterveydenhuollon organisaatiot jatkavat verkostomaisen yhteistyön tekemistä ja toimintatapojensa yhtenäistämistä.
- Suun terveydenhuollon yhteiseen organisaatioon tähtäävä kehittämishanke etenee pelkästään kehyskuntien jatkohankkeena. Tampere osallistuu poikkileikkaustutkimuksena tehtävään benchmarking tietojen keräykseen, vertailuun ja analysointiin, mutta ei ole Oriveden kaupungin kanssa mukana yhteisen suun terveydenhuollon organisaation muodostamishankkeessa.
- Kokeilu vapaasta hoitoon hakeutumisesta pysähtyi suunnitteluvaiheessa
- Selvitys perustason erikoissairaanhoidon seudullisesta organisoinnista päätettiin sijoittaa Tampereen organisaatioon. Kehyskunnat ovat jo hankkeen ulkopuolella siirtäneet erillisillä sopimuksilla perustason erikoissairaanhoidon palvelujaan Tampereen kaupunginsairaalaan Hatanpäähän.
- Myönteisenä poikkeuksena on terveydenhuollon palvelujen lakisäätäinen järjestämissuunnitelma, joka kuntien sopimalla tavalla toteutui Tampereen kaupungin organisaatiossa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistusta valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriön johdolla vuosien 2013–2014 aikana. Lainsäädäntöä kaavaillaan voimaan vuoden 2015 alusta sisältäen siirtymäajan vuoden 2017 alkuun saakka. Uudistusta valmistellaan rinnakkain kuntarakenneuudistuksen kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon

tulevaa palvelurakennetta on suunniteltu vahvojen peruskuntien, pääsääntöisesti vastuukuntamallilla toimivien sote-alueiden ja erityisvastuualueiden (erva) varaan. Lakia valmistellut työryhmä jätti esityksensä ministeriölle 19.12.2013.

5.3 Sivistyspalvelut

Yhteistyön lähtökohdat

Yleinen sivistystoimialan kehittämistä määrittävä tekijä Tampereen kaupunkiseudulla on voimakas väestönkasvu erityisesti seudun keskusalueella. Kunnille tämä on aiheuttanut merkittäviä investointipaineita. Sivistystoimialalla kunnat tekevät vahvaa seutuyhteistyötä. Yhteistyön vakiintunut organisaatio on Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä. Sivistyspalveluiden osalta yhteistyöasioita käsittelee ja hankkeita vie eteenpäin seudun sivistysjohdon työryhmä, jossa ovat toimialojen johtavat viranhaltijat kustakin kunnasta. Sivistystyöryhmän alaisuuteen on kevään 2013 aikana asetettu alatyöryhmät varhaiskasvatus-, opetus- sekä vapaa-aika asioiden valmisteluun.

Sivistystoimialan seudullisia kehittämistavoitteita on kartoitettu vuodesta 2007 PARAS-kaupunkiseutusuunnitelman sekä tätä seuranneen ja vuonna 2008 valmistuneen palveluverkkoselvityksen yhteydessä. Tämän jälkeen on toteutettu selvitykset ja toimenpiteet toisen asteen koulutuksen kehittämisestä, kansalaisopistotoiminnasta, kirjastosta, sopimus esi- ja perusopetuksen kustannusten korvaamisesta sekä osaamisen kehittämisestä (Osaava –hanke). Sivistyspalveluille on laadittu uusi kehittämisohjelma vuosille 2012–2016. Meneillään oleva kuntarakennemuutos vaikuttaa toimialan jatkotoimenpiteiden suunnitteluun, joskin jo nyt on menossa hallintorakenteista riippumattomia toimintoja kuten seudullinen opetussuunnitelma-uudistus. Toinen merkittävä kehittämistarve on ns. lähipalveluiden määrittelyssä ja suunnittelussa. Kasvuseuduilla lähipalvelun käsite ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, sillä palvelujen saatavuutta ei välttämättä ole saavutettavuudesta huolimatta. Kehittämistarpeita on erityisesti käyttäjien segmentoinnissa ja palvelutarpeen ennakkoinnissa. Suunnitelmat vanhenevat kasvavalla kaupunkiseudulla nopeasti.

Sivistyspalveluiden nykytila

Varhaiskasvatus

Väestönkasvu ja väestönkasvun suuntautuminen vaikuttavat merkittävästi palveluiden kysyntään. Lasten joustava liikkuminen yli kuntarajojen kasvatus- ja sivistyspalveluissa on mahdollistettu kuntien välisissä sopimuksissa koskien mm. päivähoidon joustoja sekä perusopetuksen kustannusten korvauksia. Päivähoitopaikoissa suunnitellaan siirtymistä vuonna 2014 seudulliseen hakeutumismahdollisuuteen. Hanketta vaikeuttaa kuitenkin

yleinen pula hoitopaikoista. Tällä hetkellä kunnallisessa päivähoidossa on lapsia kehyskuntien päiväkodeissa n. 7200 (n. 90 % kunnallisessa hoidossa olevista) ja perhepäivähoidossa 815 (n. 10 % kunnallisessa hoidossa olevista). Tampereella päiväkodeissa lapsia on 8095 ja perhepäivähoidossa 279. Esiopetuksen osalta kaikkien kuntien oppilasmäärät ovat pysyneet suhteellisen vakaina.

Päiväkoteja seudulla on n. 180, Oriveden neljästä päiväkodista Tampereen 65:een (Tampereen osalta hallinnollisia yksiköitä, yhden yksikön alla voi olla useampi päiväkot). Ryhmien määrä yksiköissä kuitenkin vaihtelee. Lasten osalta on ollut kaikki kunnat kattavaa kasvua erityisesti alle 3-vuotiaiden lasten määrässä. Yli 3-vuotiaiden osalta kehitys on ollut vakaampaa.

Kunnallisen päiväkotihoidon vuosikustannukset (vuonna 2011) lasta kohden ovat seudulla keskimäärin 8750 euroa. Kustannuksiin vaikuttavat yksikkökokoerot ja henkilöstörakenne. Pienimmät kustannukset ovat lasta kohden Ylöjärvellä ja Tampereella (n. 8350 euroa) ja korkeimmat seudun väestömäärältään pienemmissä kunnissa Orivedellä, Vesilahdella ja Pirkkalassa (10 060–11 442 euroa). Henkilöstökustannusten osalta Ylöjärvi ja Tampere ovat edullisimpia (n. 5550 euroa/laskennallinen lapsi ja korkeimmat Orivedellä 7728 euroa). Asiaksmaksutulot lasta kohden ovat olleet kasvussa kaikissa seudun kunnissa, ollen keskimäärin n. 4 %. Keskimääräinen kustannus yhtä hoitopäivää kohden on seudulla 64 euroa, vaihdellen Ylöjärven n. 55 eurosta Vesilahden 98 euroon.

Henkilöstörakenteeltaan kuntien varhaiskasvatuspalveluissa on jonkin verran eroja. Lastentarhanopettajien ja lastenhoitajien suhde vaihtelee n. 1,1 (Pirkkala) Vesilahden kahteen (2) lastenhoitajaan yhtä lastentarhanopettajaa kohti. Yksityinen päivähoito on seudulla keskittynyt pitkälti Tampereelle, jossa yksityisiä päiväkoteja on 12 ja yksityisiä ryhmäperhepäiväkoteja 11 yksikköä. Ostopalvelupäiväkoteja ja palvelusetelipäiväkoteja on elokuun 2013 alusta lähtien molempia 5. Yksittäisiä yksityisiä päiväkoteja löytyy myös kehyskunnista. Sen sijaan yksityisiä perhepäivähoitajia ja työopimussuhteisia perhepäivähoitajia on runsaasti kaikissa seudun kunnissa. Kunnilla on ollut yhteistyötä myös yksityisen päivähoidon valvonnan ja ohjeistuksen kehittämistyössä YPKK-hankkeen muodossa. Yksityisen päivähoidon kehittämiskeskukselle ei kuitenkaan ole nähty jatkotarvetta.

Seudullisten päivähoitopalvelujen kehittäminen on ollut hallinnollisen vaihtelevuuden vuoksi haasteellista. Osassa se on ollut kuntien opetuspalvelujen yhteydessä, osassa osana sosiaali- ja terveyspalveluja. Tästä huolimatta päivähoitopalveluissa on laadittu seudullinen kehittämisohjelma sekä kehitetty mm. yksityisen päivähoidon valvonnan ja ohjauksen yhteistyötä sekä yliopistoyhteistyötä. Operatiivista toimintaa tukevinä toimintoina on laadittu päivähoidon vuosittainen seudullinen kustannuslaskenta ja sopimus päivähoitopalvelujen joustoista yli kuntarajojen. Meneillään on seudullisen avoimen haun valmistelu.

Perusopetuspalvelut

Alakouluyksiköitä seudulla on 78 ja yläkouluyksiköitä 16. Seudun maantieteellinen laajuus näkyy erityisesti alakouluyksiköiden määrässä. Väestönkasvu näkyy seudun lasten ja oppilaiden määrissä. Perusopetuksen oppilasmääräkehitys on ollut nouseva erityisesti Tampereen lähellä olevissa kehyskunnissa kuten Pirkkalassa, Kangasalla sekä Lempäälässä ja Ylöjärvellä. Tampereella trendi on ollut hienoisesti laskeva.

Kuntien demografiset ja maantieteelliset piirteet vaikuttavat merkittävästi tunnuslukuihin. Esimerkiksi Pirkkalassa perusopetuksen kuljetusoppilaiden lukumäärä (7 %) on suhteellisesti erittäin pieni verrattuna Lempäälän (18 %) tai Ylöjärven (25 %) vastaavaan määrään. Tampereella kuljetusoppilaiden prosentuaalinen osuus on varsin korkea, n. 16 %. Erityistä tukea saavien oppilaiden prosentuaalinen osuus peruskoululaisista vaihtelee merkittävästi kunnittain n. 4-8 % välillä. Osaltaan lukuun vaikuttaa paitsi erilainen luokittelukriteeristö myös kunnallinen palveluverkko. Perusopetuspalveluiden vuosittaiset kustannukset eroavat, asettuen noin 6 500 euroa/oppilas – 7 700 euroa/oppilas väliin.

Kuntarajojen ylittäminen perusopetuksessa on tarkoittanut lähinnä 7–9 vuosiluokkien oppilaiden liikkumista. Aiemmin Tampere pystyi vastaanottamaan oppilaita erityisesti keskustan alueen kouluihin, mutta voimakas väestönkasvu on täyttämässä koulut myös Tampereella. Erityisesti Ylöjärveltä kulkee peruskoulun oppilaita Tampereella. Myös eräillä kuntarajaa lähellä olevilla alueilla rajanylitys on mahdollista. Seudun kunnat ovat sopineet keskenään perusopetuksen kustannusten korvauksista. Oman kotikunnan ulkopuolella muussa seudun kunnassa peruskoulua käyvien oppilaiden lukumäärä vaihtelee Oriveden ja Pirkkalan noin 8-15 oppilaasta Kangasalan 116 oppilaaseen. Tampereella käy peruskoulua 310 vieraskuntalaista. Tamperelaisia on muiden kuntien kouluissa 15 oppilasta.

Lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus

Lukiokoulutus on seudulla vahvaa. Seudun jokaisella kehyskunnalla on oma lukio, pl. Vesilahti. Tampereella toimii kuusi kaupungin ylläpitämää päivälukiota ja yksi aikuislukio. Palveluja täydentävät Tampereen yliopiston ylläpitämä Normaalikoulun lukio sekä neljä yksityistä lukiota. Lisäksi Tampereen lyseon lukiossa on mahdollisuus suorittaa kansainvälinen ylioppilastutkinto IB-linjalla. Lukioden oppilasmääräkehitys ei ole noussut perusopetusta vastaavalla tavalla vaan lukumäärät ovat pysyneet pienen vaihteluvälin sisällä. Tampereen lukioissa oppilaita on ollut vuonna 2012 3 664 (ml. aikuisopiskelijat) ja kehyskuntien lukioissa 1 748. Oppilasmäärät vaihtelevatkin merkittävästi erilaisen kuntakoon ja keskuksen etäisyyden Oriveden noin 150 oppilaasta Tampereen 3664:n oppilaaseen. Tampereella pelkästään ulkokuntalaisten opiskelijoiden määrä on yli 850. Lukiokoulutuksen toteutuneissa kustannuksissa oppilasta kohden on merkittäviä seu-

dullisia eroja Pirkkalan n. 5 200 euroa/oppilas aina Oriveden noin 8 200 euroa/oppilas, Tampereen asettuessa keskivaiheille noin 6 650 euroon.

Ammatillisen koulutuksen osalta seudulliset yhteistyötarpeet ovat johtaneet merkittävään fuusioon. Tampereen ammattiopisto (TAO) ja Pirkanmaan koulutuskonserni -kuntayhtymä (PIRKO) ovat yhdistyneet vuoden 2013 alusta Tampereen seudun ammattiopisto Treduksi. Tredussa on nuorisoasteen opiskelijoita noin 8 000, aikuisopiskelijoita 10 000 ja oppisopimusopiskelijoita 3 600. Toimipisteitä Tredulla on noin kahdessakymmenessä eri toimipisteessä Tampereella, Ylöjärvellä, Nokialla, Kangasalla, Lempäälässä, Orivedellä, Ikaalisissa ja Virroilla. Koulutuspalveluja tarjotaan paitsi Pirkanmaalla myös muualla Suomessa. Tredussa on yli 30 ammatillista perustutkintoa eri koulutusohjelmien, 35 ammattitutkintoa ja 11 erikoisammattitutkintoa sekä monipuolisia työelämän kehittämispalveluja. Tredussa voi opiskella myös englanniksi, suorittaa ammatillisia yhdistelmätutkintoja sekä ammatillisten ja lukio-opintojen yhdistelmiä. Tredu tarjoaa myös oppisopimuspalveluja.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön osalta kunnat ovat laatineet erillisen kansalaisopistoselvityksen, jonka pohjalta 1.1.2013 aloittivat Tampereen seudun työväenopisto (Tampere ja Ylöjärvi) ja Pirkan opisto (Nokia, Lempäälä, Pirkkala ja Vesilahti). Kangasala on puolestaan suuntautunut kansalaisopistotoiminnassa yhteistyöhön Valkeakosken kanssa. Lisäksi seutuyhteistyön puitteissa on toteutettu seutukirjastoselvitys.

Kuntia yhdistävät kehittämishankkeet

Palveluverkon optimaalinen käyttö on yhteistoiminnan keskeinen prioriteetti, sillä voimakkaaseen väestönkasvuun varautuminen edellyttää tehokasta palveluverkon käyttöä ja erityisesti kuntarajoille sijoituvissa investoinneissa naapurikunnan huomioon ottamista. Tästä on esimerkkinä Tampereen kaupungin yhteistyö Pirkkalan kunnan kanssa Härmälä-Pere -alueella tai Lempäälän kunnan kanssa Vuoreksen ja Kangasalan kunnan kanssa Ojala-Lamminrahkan alueella.

Tähän mennessä yhteistoimintana toteutettavien kehittämishankkeiden lähtökohtana on ollut ”jotain enemmän”. Käytännössä yhteisesti tehtävät asiat tuovat lisäarvoa mukana oleville kunnille. Kyse on ollut paitsi taloudellisesta myös laadullisesta hyödystä. Muiden toimialojen tapaan sivistyspalveluissa on toimintoja, joita yksittäisen kunnan ei ole perusteltua toteuttaa resurssien näkökulmasta yksin ja toisaalta yhteinen linjapäättös tukee päätöksentekoa kunnissa.

Resursseja yhdistävänä kehittämishankkeena on ollut valtakunnallisestikin merkittävä toisen asteen ammatillisen koulutuksen kokoaminen eli Tampereen seudun ammatti-

opiston, Tredun, perustaminen. Perusopetuksen osalta asukkaiden arkea ja liikkuvuutta tukevia päätöksiä ovat olleet kaupunkiseudun yhteiset työ- ja loma-ajat sekä elinkeinoelämän tarpeita huomioon ottava kokeilu uudenlaisesta lukuvuosisuunnittelusta. Liik-kumista tukee seudun kuntien keskinäinen sopimus kustannusten korvaamisesta oppi-laan käydessä koulua muussa kuin omassa kunnassa.

Kehittämisenäkökulmasta lippulaivoja ovat olleet kansainvälisen koulun (Fista) yhteis-suunnittelu ja opetushenkilöstön seudullinen täydennyskoulutuskoordinointi valtakun-nallisen Osaava-hankkeen tukemana. Mainitut toiminnot ovat olleet pohjana seudulli-sen kehittämisohjelman laatimiselle vuosille 2012–2016.

Vuosina 2008–2012 toteutettujen yhteistoimintamuotojen kehittämiseksi on laadittu Tampereen kaupunkiseudun sivistyspalveluiden kehittämisohjelma. Tampereen kau-punkiseudun kuntayhtymän toimesta on vuonna 2012 kehitetty seudullisten työryh-mien toimintaa. Seutusivistysryhmän osalta tämä tarkoittaa käytännössä operatiivisen toiminnan eriyttämistä ja sen siirtämistä alatyöryhmiin, joita ovat varhaiskasvatus, opetuspalvelut sekä kulttuuri- ja vapaa-aika. Uuden toimintakauden toimintasuunnitel-ma perustuu seutuhallituksen hyväksymään seutusivistystyöryhmän kehittämissuun-nitelmaan vuosille 2012–2016; ”Yhdessä yhteiseksi hyväksi”. Ohjelman keskeisimpiä kehittämiskokonaisuuksia ovat toisen asteen koulutuksen syventäminen, osaamisen kehittäminen, kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluiden yhteistyön käynnistäminen, yhtei-sen laatujärjestelmän ja sijaisrekisterin luominen, yhteiset periaatteet palveluverkon kehittämiseen ja yhteiskäytön tehostamiseen, seudulliset esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen opetussuunnitelmat, luottamushenkilöiden ja henkilöstön vuorovai-kutuksen kehittäminen, tieto- ja viestintätekniikan yhteiset ratkaisut sekä seudullisten varhaiskasvatus- ja opetuspalvelujen yhteistyön syventäminen.

5.4 Maankäyttö, asuminen ja liikenne

Rakennesuunnitelma 2030

Seudullinen maankäytön suunnittelu käynnistyi kaupunkiseudun kuntayhtymässä vuon-na 2007 PARAS-hankkeen velvoittaman kaupunkiseutusuunnitelman laadinnalla. Siinä kunnat sopivat ensimmäisen rakennesuunnitelman valmistelusta.

Rakennesuunnitelma laadittiin vuosina 2008–2009, ja valtuustot hyväksyivät sen yksi-mielisesti vuonna 2010. Toteutusvaiheessa rakennesuunnitelmatyö laajeni maankäytön linjausten lisäksi liikennejärjestelmän ja asuntopolitiikan linjauksiin. Työhön kytkettiin myös seudullisen ilmastostrategian laadinta. Yhdyskuntasuunnittelun laajalla kokonais-hankkeella tarkasteltiin kaupunkiseudun tulevaisuutta monesta näkökulmasta hakien vastausta kaupunkiseudun kilpailukyvyn varmistamiseksi yhdyskuntarakenteen keinoin.

Tavoitteiden asettelulla oli prosessissa keskeinen asema. Tavoitekokonaisuus määriteltiin seuraavasti:

1. Väestön kasvuun varaudutaan
2. Yhdyskuntarakennetta tiivistetään
3. Keskustoja kehitetään
4. Asuntotuotannon monipuolisuutta lisätään
5. Elinkeinoelämän kasvua tuetaan
6. Liikkumisen tapoja uudistetaan
7. Palvelujen saatavuutta yli kuntarajojen parannetaan

Rakennesuunnitelman piirtämän tulevaisuuskuvan mukaan vuonna 2030 seudulla asuu 430 000 asukasta, eli noin 70 000 asukasta nykyistä enemmän. Kaupungistuminen kiihtyy ja kasvusta noin puolet sijoittuu Tampereelle. Kasvun ja väljyyskehityksen seurauksena uusia asuntoja rakennetaan yli 50 000. Päiväkoteja, kouluja ja terveyspalveluja tarvitaan vastaavasti lisää. Elinkeinot ovat uudistuneet ja seudulle on mahdollistettu 60 000 uuden työpaikan syntyminen.

Uusi asuminen sijoittuu pääosin joukkoliikennevyöhykkeille, mikä mahdollistaa joukkoliikenteen kehittämisen. Seudullinen joukkoliikennejärjestelmä pohjautuu bussi-, raitiotie- ja lähijunaliikenteen yhdistelmään. Elinkeinojen uudistumisessa on huomioitu keskustahakuisten palveluelinkeinojen tilatarpeet sekä tuotannollisen toiminnan logistiset tarpeet. Rakennesuunnitelman ratkaisulla parannetaan myös kaupunkirakenteen energiatehokkuutta ja ilmastonmuutoksen hillintää.

Rakennesuunnitelman toteuttaminen edellyttää aktiivista maapolitiikkaa. Tätä tarkoitusta varten rakennesuunnitelma sisältää yhteiset maapoliittiset periaatteet. Rakennesuunnitelmaan laadittiin myös yleispiirteinen toteuttamisohjelma ja liikennejärjestelmän toteuttamisvaiheet. Kunnat ovat laatineet myös rakennesuunnitelman kuntakohtaiset toteuttamisohjelmat, jolla ne ovat aikatauluttaneet ja konkretisoineet seudullisia linjauksia oman kaavoituksensa pohjaksi.

Asuntopoliittinen ohjelma 2030

Asuntopoliittisessa ohjelmassa yhteisvastuullisuus on konkretisoitu kunnittain tuotantomäärä-, hallintamuoto- ja asuntotyypitavoitteiksi. Ohjelmalla tavoiteltava muutos tarkoittaa sitä, että kaikkien kuntien tulee kyetä määrällisesti aktiiviseen asuntotuotantoon ja lisätä erityisesti ns. keskitehokasta asuinrakentamista. Lisäksi erityisesti kaupunkimaisten kehyskuntien tulee vastata aikaisempaa suuremmalta osalta kaupunkiseudun sosiaalisen asuntotuotannon (ARA) rakentamisesta, mikä näkyy kunnille asetettuina tuotantotavoitteina: Vesilahti 5 % kokonaistuotannosta, Kangasala, Lempäälä, Orivesi, Pirkkala ja Ylöjärvi 10 %, Nokia 15 % kunnan asuntotuotannosta. Tampereen

ARA-tuotannon tavoite on 30 % ja seudun kokonaistavoite 22 %. Kunnat voivat edistää sosiaalista asuntotuotantoa luovuttamalla riittävästi tontteja rakentamiseen eri puolilla kaupunkiseutua. Vuokra-asuntojen rakentamista tulee lisätä kerrostalojen lisäksi myös muihin talotyyppeihin, kuten rivitaloihin ja muuhun keskitehokkaaseen rakentamiseen.

Erityisryhmien asumispalveluja kunnat ovat lähestyneet nykytilanteen ja tarpeen selvi-tyksellä. Yhteistyötä ja seudullista volyymiä hyödynnetään erityisesti pienempien eri-tyisryhmien asumisessa.

Osuudet, prosenttia

	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Orivesi	Pirkkala	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi	Yhteensä
Kerrostaloasunnot	33 %	15 %	35 %	20 %	40 %	60 %	5 %	23 %	47 %
Rivitaloasunnot	25 %	25 %	25 %	20 %	45 %	25 %	9 %	27 %	26 %
Omakotitaloas.	42 %	60 %	40 %	60 %	15 %	15 %	86 %	50 %	27 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Lukumäärät yhteensä 2008-2030

	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Orivesi	Pirkkala	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi	Yhteensä
Kerrostaloasunnot	2 270	615	1 960	220	1 360	25 740	60	1 495	33 720
Rivitaloasunnot	1 725	1 025	1 400	220	1 530	10 725	108	1 755	18 488
Omakotitaloas.	2 905	2 460	2 240	660	510	6 435	1 032	3 250	19 492
Yhteensä	6 900	4 100	5 600	1 100	3 400	42 900	1 200	6 500	71 700

Lukumäärät vuodessa keskimäärin

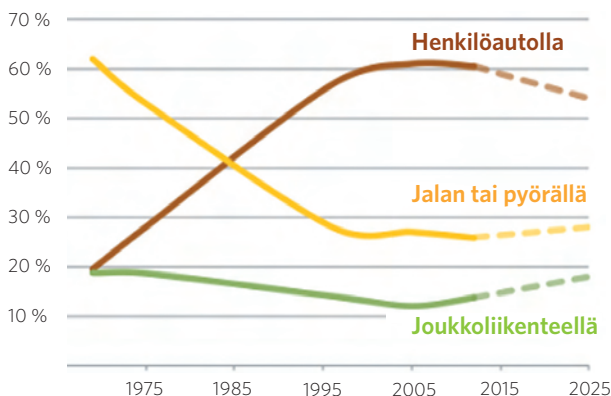
	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Orivesi	Pirkkala	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi	Yhteensä
Kerrostaloasunnot	99	27	85	9	59	1 119	3	65	1 466
Rivitaloasunnot	75	45	61	10	67	466	5	76	804
Omakotitaloas.	126	107	97	29	22	280	45	141	847
Yhteensä	300	179	243	48	148	1 865	52	282	3 117

Kuva 5: Asuntopoliittinen ohjelma 2030, asuntotuotantotavoite kunnittain vuoteen 2030

Liikennejärjestelmäsuunnitelma 2025

Liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteena on joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn kulkumuoto-osuuksien kääntäminen nousuun. Kehittämisohjelmaan on kirjattu mittavat joukkoliikenneinvestoinnit raideliikenteeseen ja bussien laatukäytäviin.

Kulutuspaosuuksien kehittyminen ja tavoite



Kuva 6: Kulutuspaajakauman kehitys ja visio 2025

Liikennejärjestelmäsuunnitelman jatkona on toteutettu seudullinen joukkoliikenneselvitys, jonka tuloksena kaupunkiseudun kunnat perustivat Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenneviranomaisen. Sen päätöksentekoeelin on Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunta. Lautakunta on laatinut joukkoliikenteen seudullisen palvelutasomäärittelyn sekä järjestämistapasuosituksen, jonka pohjalta kunnat ovat tehneet joukkoliikenteen järjestämistapapäätöksiä vuoden 2014 tilannetta ajatellen.

Liikennejärjestelmäsuunnitelman raideliikennetarkaisua on lähestytty lähijunaliikenteen kehittämisselvityksellä, joka kuvaa nelivaiheisen kehittämisspolun seutulipun laajentamisesta aina raideinvestointien toteuttamiseen. Seudullinen joukkoliikenneviranomainen on solminut ensimmäistä vaihetta koskevan sopimuksen LVM:n ja VR:n kanssa VR-seutulipusta. Myös Tampere-Toijala-lisäraiteiden aluevaraussuunnitelma on tehty. Tampereen kaupunki on ollut aktiivinen katuraitiotien edistämisessä, ja alustavan yleissuunnitelman jatkoksi on käynnistetty katuraitiotien yleissuunnitelman laadinta.

Kaupunkiseudun liikennevision saavuttamiseksi on käynnistetty myös Tampereen kaupunkiseudun kävelyn ja pyöräilyn kehittämissuunnitelma, jossa on kuvattu kävelyn ja pyöräilyn visio ja strategia sekä kävelyn ja pyöräilyn tavoiteverkko ja karkitoimenpiteet.

Ilmastostrategia 2030

Kaupunkiseudun ilmastostrategia tarkastelee yhdyskuntarakennetta energiatehokkuuden ja CO₂-päästöjen näkökulmasta. Seudullinen ilmastovisio asettaa seudulle kunnanhimoisen tavoitteen ilmastomuutoksen hillinnän edelläkävijyydestä ja kansallisesta mallialueesta. Tärkeimmiksi tunnistetut teemat ovat a) yhteiset yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäisemisen pelisäännöt b) uudis- ja korjausrakentamisen laatutasojen seudullinen määrittäminen ja yhteisen energiatehokkuutta parantavan korjausrakentamissuunnitelman toteuttaminen, c) uudistuvan energian käyttöä edistävät pilottiprojektit ja d) joukkoliikennettä ja kevyttä liikennettä tehostavan liikennejärjestelmän toteuttaminen sekä e) ilmastomyötäisen hankintamenettelyn kehittäminen.

Ilmastostrategian toteuttaminen on käynnistynyt useilla seudullisilla hankkeilla, mm. Tampereen kaupungin ECO₂-ohjelman alla. Kunnat ovat lisäksi käynnistäneet mm. keskinäisen yhteistyömenettelyn TEM:n energiatehokkuus-sopimusten toimeenpanon aktivoimiseen ja seurantaan.

MAL-aiesopimusmenettely

Rakennesuunnitelman toimeenpanoa varten kunnat sopivat valtion kanssa yhdyskuntarakenteen ohjausta koskevasta aiesopimusmenettelyssä ja hyväksyivät maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimuksen vuosille 2011–2012. Aiesopimus käsitti painopisteet ja toimenpiteet, joilla rakennesuunnitelman toteuttaminen saatettiin käyntiin.

Maankäytön painopisteitä olivat yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, rakennesuunnitelman toteutuksen ohjelmointi, maapolitiikan tehostaminen, kaavoituksen kohdentaminen mm. joukkoliikenteen vaikutusalueille ja asemakaava-alueiden ulkopuolisen rakentamisen hillintä. Asumisen osalta sopimuksessa painotettiin asuntotuotannon yhteisvastuullisuutta, erityisryhmien asumista ja rakentamisen energiatehokkuutta. Liikenteen osalta aiesopimuksessa kiinnitettiin huomiota liikennejärjestelmän sujuvuuteen, joukkoliikenteen seudulliseen järjestämiseen, kaupunkiraitiotien ja lähijunaliikenteen suunnitteluun, kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen sekä tieverkon kehittämiseen.

Maankäytön toimenpiteiden toteutuminen

Seurantamenettely on olennainen osa MAL-sopimusmenettelyä ja kertoo kuntien sitoutumisesta ja toimenpiteistä rakennesuunnitelman toteutukseen. Seurantaraportti osoitti mm., että kunnat olivat laatineet sovitusti rakennesuunnitelman toteuttamishjelmat. Tosin ensimmäiset toteuttamishjelmat olivat keskenään hyvin erilaisia, ne olivat yleisellä tasolla ja konkretisoivat vain vähän rakennesuunnitelman toteuttamisen keinoja. Haasteelliseksi toteuttamishjelmissa osoittautuivat kuntarajoilla sijaitsevat alueet sekä asunto- ja tonttituotannon tavoitteiden saavuttaminen. Johtopäätöksenä oli, että toteuttamishjelmatyötä tulee painottaa vahvemmin seudullisesti merkittäviin kysymyksiin. Lisäksi todettiin, että rakennesuunnitelman toteuttaminen tulee kytkeä kuntien taloussuunnitteluun.

Uutena toimenpiteenä kunnat käynnistivät myös raakamaan hankinnan seurannan sekä maapoliittisten toimenpiteiden kartoitus- ja seurantatyön. Johtopäätöksenä todettiin, että kuntien maapoliittiset ohjelmat olivat pääsääntöisesti ajantasaisia. Maapoliittisten välineiden käyttö perustui vapaaehtoiisiin maakauppoihin ja maankäytösopimuksiin. Lunastusten, etuosto-oikeuden ja korotetun kiinteistöveron käyttö vaihtelivat kunnittain. Rakentamiskehotuksia, kehittämiskorvauksia ja kehittämisalueenmenettelyä ei oltu käytetty.

Aiesopimuksessa kaavavarantotavoitteiksi asetettiin yleiskaavavarannolle 10 vuoden ja asemakaavavarannolle 3 vuoden tarve. Seuranta osoitti kaavavarannoissa olevan paljon vaihtelua. Asemakaavavarannot vastaavat melko hyvin aiesopimuksen tavoitetta, mutta yleiskaavavarantotavoitteita ei saavutettu. Kaavavarannon määrät jäivät kertomatta niiden laadun eli mm. sijainnin yhdyskuntarakenteessa.

Kaavoituksen kohteissa tunnistettiin useita kuntien raja-alueilla käynnissä olevia asuin- ja työpaikkarakentamisen hankkeita. Aiemmat kokemukset mm. Kolmenkulman -teollisuusalueelta osoittivat, että kuntien kaavoitustyö rajan eri puolilla etenee eritahtisesti. Myös Tampereen ja Lempäälän välisen Vuoreksen alueen toteuttamisessa oli ilmennyt ongelmia johtuen kahden kunnan erilaisista suunnittelu- ja toteutusaikatauluista. Niinpä raja-alueiden toteuttamiseksi, mm. Tampereen ja Kangasalan rajalla suunniteltavalle

Ojala-Lamminrahka –alueelle, valmisteltiin kuntien välistä yhteissuunnittelua parantava sopimusmenettely.

Seurannan mukaan asuinrakentamisen kaavoitus oli seurantakaudella kohdistunut pääasiassa hyvien joukkoliikenneyhteyksien läheisyyteen. Ns. keskitehokas asuinrakentaminen on kuitenkin saatava vahvempaan rooliin asuntotuotannossa. Todettiin myös, että tavoitteena ollut kuntien ja kaupunkien keskustojen kehittäminen on edennyt hyvin.

Asemakaava-alueen ulkopuoliseen rakentamiseen valmisteltiin seudulliset periaatteet, jotka hyväksyttiin tammikuussa 2013. Periaatteiden tarvetta aiheutti pientalorakentamisen ohjautuminen lievealueille ei-toivotussa määrin, minkä ennakoidaan vaikeuttavan myöhempää raakamaan hankintaa ja tulevaa kaavoitusta.

Asumisen toimenpiteiden toteutuminen

Asuntorakentaminen toimii pääsääntöisesti asuntomarkkinoiden kautta, ja kunnat voivat vaikuttaa markkinoiden kehitykseen lupa- ja maapolitiikalla sekä laatimalla tavoitteita tukevia kaavoitusohjelmia ja tontinluovutusohjelmia. Vuokra-asuntotuotannon edistämiseksi kunnat ovatkin yhtenäistäneet ARA-rahoitteisten asuntokohteiden tonttihintoja kaupunkiseudulla. ARA-tuetun asuntotuotannon osuus kokonaistuotannosta on ollut kuitenkin tavoitetta pienempi.

Vuonna 2012 käynnistyi erityisryhmien palveluasumisen ja -tarpeiden arviointityö, joka kohdistuu aluksi kehitysvammaisten asumistarpeisiin. Muu selvitystyö ja erityisryhmien yhteisvastuullisesta asuntopolitiikasta sopiminen eivät ole edenneet niin nopeasti, kuin aiesopimus edellyttäisi.

Asumisen uudistumista on edistetty mm. keskitehokkaan asuinrakentamisen hankkeella, jossa yhdistyvät joukkoliikennevyöhykkeiden tehokkuus sekä houkutteleva ja laadukas asuntotuotanto. Rakentamisen energiatehokkuuden osalta yhteistyötä on tehty rakentamisen neuvontapalveluiden kehittämisessä. Rakentamisen energiatehokkuus on näkynyt myös kuntien kaavahankkeissa.

Liikenteen toimenpiteiden toteutuminen

Seudullisena viranomaisena toimiva Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunta aloitti toimintansa 1.1.2011. Ensimmäinen seudullinen joukkoliikennesuunnitelma valmistui ja seudullinen palvelutasomääritys hyväksyttiin joulukuussa 2011. Myöhemmin Tampereen sisäistä liikennettä jatkettiin yli kuntarajan Pirkkalaan.

Kaupunkiraitiotien seudullista ulottuvuutta on selvennetty uuteen aiesopimukseen vuosille 2013–2015. Keväällä 2012 valmistui lähijunaliikenteen kehittämisselvitys, jossa

esitetään lähijunaliikenteelle nelivaiheinen kehittämisspolku: 1. seutulippujärjestelmä, 2. vuorojen lisääminen, 3. uuden kaluston hankinta, 4. lisäraiteiden rakentaminen. Tampereen seudun lähijunaliikenne mainitaan suunnittelukohteena liikennepoliittisen se-lonteon liikenneverkon kehittämissohjelmassa vuosille 2016–2022. Kävelyn ja pyöräilyn kehittämissohjelma on valmistunut kesäkuussa 2012.

Liikennejärjestelmän toimivuuden ja kulkutapajakauman seuraamiseksi valmistui Tam-pereen kaupunkiseudulla liikennetutkimus maaliskuussa 2013. Sen viisi johtopäätöstä ovat: 1) joukkoliikenteen kulkumuoto-osuus on Tampereella kasvanut, 2) joukkoliiken-teen kulkumuoto-osuus on ympäristökunnissa laskenut, 3) pyöräilyn osuus on kasvanut koko alueen tasolla, 4) henkilöautoilun osuuden kasvu on pysähtynyt ja 5) ostomatkojen osuus on kasvanut.

Rakennesuunnitelmatyön ja MAL-sopimuksen vaikuttavuus

Rakennesuunnitelmatyön ja aiesopimusmenettelyn vaikuttavuutta on vaikea mitata pa-rin vuoden mittaisella aikajaksolla, kun yhdyskuntarakenteen muutokset näkyvät vas-ta kymmenien vuosien kuluttua. Eksplisiittisen tiedon puuttuessa keskustelua käydään edelleen siitä, onko suunnitelma paras mahdollinen ja ovatko kuntien toimenpiteet riit-tävä. Vaikka aiesopimuksen seuranta kertoo, että kunnat ja kaupunkiseutu ovat olleet ak-tiivisia rakennesuunnitelman toteuttamisessa, epäilevät kunnat toistensa sitoutumista.

Myönteiset kokemukset MAL-sopimusmenettelystä ja sitä edeltävästä rakennesuun-nitelmatyöstä johtivat kuitenkin, että Tampereen kaupunkiseudun kunnat hyväksyivät MAL-2 sopimuksen vuosille 2013–2015. Uusi sopimus oli lähtölaukaus myös rakenne-suunnitelman uudistamistyölle, jonka on määrä valmistua 2014.

Maankäytön seudullisen suunnittelun vahvuuksia ja heikkouksia on tarkasteltu Kuntalii-ton arviointiraportissa 2012. Vahvuuksiksi tunnistettiin seuraavat tekijät:

Kokonaisvaltainen suunnitteluote

”Rakennesuunnitelman, liikennejärjestelmäsuunnitelman, asuntopoliittisen ohjelman ja ilmastostrategian laatimisprosessien yhteen kytkeminen on mahdollistanut hyvällä tavalla mm. maankäytön ja liikenteen vuorovaikutteisen suunnittelun.”

Poliittisesti ohjattu valmistelu ja poliitikkojen osallistuminen

”Avoin valmisteluprosessi ja luottamushenkilöiden varhainen osallistuminen vaikuttavat kokemusten mukaan merkittävästi seudullisesti laadittavien suunnitelmien ja ohjelmien hyväksyttävyyteen. Tällä on suora yhteys siihen, miten motivoituneita kunnissa ollaan toteuttamaan yhdessä sovittuja suunnitelmia paikallisilla päätöksillä.”

Valtion kiinnostus, kumppanuus ja kansallinen tuki linjauksille

"Tampereen kaupunkiseutu on johtanut ja toteuttanut yhteistyötä, joka on tuottanut kansallisessa vertailussa erittäin hyvän suunnitelma-, ohjelma- ja seurantakokonaisuuden. Työtä on vauhdittanut PARAS-hankkeen velvoite ja mahdollisuus aiesopimukseen valtion kanssa."

Organisoitu ja resursoitu suunnittelu yhteistyö

"Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä toimii tehtävässään hyvin järkevästi."

Kuntaliiton arviointiraportissa esitetään myös rakennesuunnitelmatyön **heikkouksia**:

Sitovuuden puute

"Rakennesuunnitelman ongelmana on sen heikko sitovuus. Tämä voi helpottaa laadintavaiheessa tiettyjen yhteisten ratkaisujen löytymistä, mutta toisaalta johtaa myös niiden ohittamiseen päätettäessä maankäyttöä varsinaisesti ohjaavista kaavoista. Myös valtuustokausien vaihtuminen on suurempi riski rakennesuunnitelmalle kuin kaavoille, joita toki niitäkin voi tarpeen mukaan muuttaa."

Suunnittelun ja toteutuksen eriyttäminen

"Tampereen seudun ohjauskokonaisuudessa lähes kaikki tarpeelliset elementit ovat mukana, mutta suunnitelmien toteuttaminen jää luonnollisesti pääosin kuntien varaan. Kuntien päätöksenteon ja toimenpiteiden kautta syntyvät konkreettiset tulokset ja siellä ovat myös onnistumisen sudenkuopat."

Seudullisen seurantajärjestelmän ja sanktioiden puuttuminen

"Seuranta on aina välttämätön osa onnistunutta suunnittelu- ja toteutusprosessia. Sen merkitys korostuu seutuyhteistyössä, jossa toteuttavat päätökset ovat kuntien tehtävänä. Seurannan organisointi, menettelyt, aikataulutus ja palautejärjestelmä tulisi suunnitella jo suunnitelmien ja ohjelmien laadintavaiheessa osana prosessia. Tätä tukee jo itsessään se, että kunnat seurannan avulla näkevät muiden sitoutumisen yhteisiin päätöksiin. Lisäksi tarvitaan sanktioita tilanteisiin, joissa sovituista ratkaisuista ei pidetä kiinni."

Seutuyhteistyö infratuotannossa

Vesihuoltoyhteistyö

Vesihuoltoyhteistyön tiivistämistä on tarkasteltu seutuhallituksen 2009 käynnistämässä seudullisessa selvityshankkeessa. Tarkoituksena oli selvittää, kuinka vesihuoltoyhteistyö on tarkoituksenmukaista organisoida. Nykytilakuvauksen mukaan kaupunkiseudun kuntien vesihuollosta vastaa kahdeksan kunnan vesihuoltoyksiköt. Kunnat ovat osin omavaraisia vesihuollon järjestämisessä, mutta niiden välillä on lukuisia yksittäisiä yhteistyösopimuksia. Talousveden kunnat ottavat pääsääntöisesti omalta alueeltaan, lukuun ottamatta Lempäälää ja Pirkkalaa, joiden kanssa Tampereen Vedellä on operointisopimus.

Jäteveden käsittely on yksittäisiä sopimuksia lukuun ottamatta järjestetty kuntakohtaisesti. Merkittäviä yhteistyösopimuksia on mm. Kangasalla ja Ylöjärvellä, jotka johtavat jätevetensä Tampereen Veden käsiteltäväksi. Lisäksi Lempäälän ja Vesilahden välillä on kattava vesihuoltoyhteistyö. Kaikkien kuntien välillä on lisäksi jonkinlaisia kriisivesiyhteistyä ja yhteistyövalmiuksia.

Johtopäätöksenä on esitelty Tampereen seudun vesihuolto-osakeyhtiön perustamista. Asian valmistelusta vastaa Tampereen Vesi. Vuoden 2012 elokuussa kunnille esiteltiin vaihtoehtoisia organisointimalleja, mutta etenemistoimenpiteistä ei ole saatu päätöksiä.

Seudullinen vesihuoltoratkaisun kytkeytyy Tampereen seudulla suunnitteilla olevaan keskusjätevedenpuhdistamoon, jonka tarkoituksena on vastata kaupunkiseudun kasvun aiheuttamaan jätevesimäärään lisääntymiseen kymmeniksi vuosiksi eteenpäin. Puhdistamohanke käynnistyi jo vuonna 1997 alustavalla selvityksellä mahdollisista puhdistamopaikoista ja jatkuu edelleen lopullisen sijoituspaikan ja keskitetyn ja hajautetun vaihtoehtojen selvitystyöllä. Hajautetussa vaihtoehdossa toiminta keskittyisi nykyisten puhdistamojen ja linjojen parantamiseen. Keskitetty ratkaisu tarkoittaisi puolestaan Tampereella Sulkavuoren kallioon sijoitettavaa jätevesien keskuspuhdistamoa ja jätevesien siirtolinjoja. Mukana keskusjätevedenpuhdistamon selvityshankkeessa ovat Tampere, Kangasala, Lempäälä, Pirkkala, Vesilahti ja Ylöjärvi.

Joukko Tampereen seudun ja Valkeakosken seudun kuntia perustivat vuonna 2003 Tavase Oy:n varmistamaan talousveden saatavuutta. Yhtiön tarkoituksena on hankkia tarvittava raakavesi, valmistaa tekopohjavesi ja myydä se osakkaille. Yhtiö jätti 2012 lupahakemuksen tekopohjavesilaitoksen rakentamisesta Kangasalan ja Pälkäneen harjualueelle. Tekopohjaveden tulevaisuus on kuitenkin epävarma. Kuuden kunnan yhteishankkeesta kolme kuntaa, kaupunkiseudulta Kangasala, ovat irtaantuneet. Tampereella talousveden hankintaa pohditaan myös pintavaihtoehtona Näsijärvestä.

Jätehuoltoyhteistyö

Kaupunkiseudun kuntien jätehuoltopalveluista vastaa vuonna 1994 perustettu Pirkanmaan Jätehuolto Oy. Yhtiöllä on Tampereen ja Kangasalan rajalla sijaitsevalla Tarastenjärvellä sekä Nokian Koukkujärvellä jätteenkäsittelykeskukset ja kaatopaikat. Tarastenjärvellä toimii lisäksi yhtiön jätteenkäsittelylaitos, biojätteen kompostointilaitos sekä ongelmajätelaitos.

Aluehallintovirasto on myöntänyt maaliskuussa 2013 Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n ja Tampereen Sähkölaitos Oy:n perustamalle Tammervoima Oy:lle ympäristöluvan hyötyvoimalaitoksen rakentamiseen Tarastenjärvelle. Voimalaitoksessa on tarkoitus tuottaa jätteistä sähköä ja lämpöä.

5.5 Elinkeinopoliittika ja työllisyys

Elinkeinopoliittika

Tampereen kaupunkiseudun elinkeinopoliittiset menestystekijät perustuvat alueen monipuoliseen koulutustarjontaan, uudistumiskykyiseen ja -haluiseen elinkeinoelämään sekä monipuoliseen toimialarakenteeseen. Näiden lisäksi elinvoimaisuuden keskeisiä elementtejä ovat saavutettavuus, toimiva infrastruktuuri, vetovoima, hyvät peruspalvelut ja kulttuuritarjonta. Seudullisen yhteistyön merkitys korostuu, kun kaupunkien välisestä kilpailusta ollaan siirtymässä alueiden väliseen kilpailuun.

Tampereen kaupunkiseudun seutustrategian elinkeinopoliittiset linjaukset toimivat kuntien yhteisinä tavoitteina seudulliselle yhteistyölle. Näitä tavoitteita toteutetaan sekä kuntien oman elinkeinotoiminnan kautta että seudullisen Tredea Oy:n toiminnalla. Tredea on kuntien yhdessä omistama yhtiö, joka perustettiin vuoden 2009 alussa. Tampere on suurin omistaja 60,44 % osuudellaan.

Yhteisten elinkeinopoliittisten tavoitteiden lisäksi kunnilla on omissa strategioissaan ja osin elinkeino-ohjelmissaan myös muita määriteltyjä tavoitteita, jotka ovat linjassa seutustrategian tavoitteiden kanssa ja täsmentävät niitä.

Kaupunkiseudun yhteisen strategian mukaan elinkeinopoliittisen yhteistyön päämääränä on kaupunkiseudun kansainvälisen ja kansallisen vetovoiman vahvistaminen sekä elinkeinoelämän kilpailukyvyyn edistäminen.

Tredean ja kuntien oma toiminta

Kaupunkiseudun yhteisten ja kuntien omien strategisten tavoitteiden pohjalta kunnat laativat vuosittain palvelusopimukset Tredean kanssa. Palvelusopimukset ovat rakenteeltaan hyvin yhdenmukaisia. Palvelut muodostuvat kuudesta kokonaisuudesta, joita ovat

- matkailijoiden houkuttelu
- investointien houkuttelu
- osaajien houkuttelu
- innovaatiopalvelut
- yritystoiminnan tukipalvelut ja
- seudun vetovoimaisuuden edistäminen.

Palvelusopimusten hinnoittelu perustuu yhdessä sovittuun asukasmääräpohjaiseen euromäärään. Tampereen kaupungin tilaus Tredealta on noin kaksinkertainen kuntien yhteiseen perusrahoitukseen verrattuna, mikä johtuu muista kuntia huomattavasti suuremmasta matkailupalveluiden tilauksesta sekä tietyistä erillispalveluista kuten rakennerahastohankkeista.

Tredean toimintaa ohjaa yhtiön hallitus, jossa kunnilla on osakassopimuksen mukaiset edustajat. Lisäksi Tredeassa toimii säännöllisesti kokoontuva kuntien elinkeinojohtajien kokous. Elinkeinopoliittisia asioita käsitellään säännöllisesti myös kaupunkiseudun kuntajohtajakokouksessa.

Tredean perustamisen yhteydessä kuntiin jäi oma elinkeinotoimi. Kunnan oma elinkeinotoimi toteuttaa kunnissa määritellyjä kuntakohtaisia tehtäviä, muun muassa suoran paikallistason yritysyhteistyön osalta. Periaatteellisenä lähtökohtana seudullisen yhteistyön ja kunnan oman toiminnan osalta on, että se, mikä on tarkoituksenmukaista tehdä oman kunnan toimintana lähellä paikallisia yrityksiä ja toimintaympäristöä tehdään omin voimin ja se, mikä on järkevämpää tehdä yhdessä, tehdään seudullisena yhteistyönä. Tampereella kunnan omasta toiminnasta on esimerkkinä yritystontteihin liittyvä työ, joka toteutetaan elinkeinotoimen ja kiinteistötoimen yhteistyönä.

Elinkeinopoliittisen yhteistyön toimivuus ja haasteet

Tampereella on keskuskaupunkina erilainen historia ja asema seudun elinkeinopolitiikassa ja vetovoimaisuudessa. Alueen korkeakoulut ovat Tampereella, samoin merkittävä osa seudun työpaikoista. Lisäksi kulttuuripuolen ja vapaa-ajan palvelujen tarjonta on Tampereella huomattavaa ja se palvelee koko seutua. Muut kaupunkiseudun kunnat ovat aiemmin olleet Nokian lukuun ottamatta etupäässä asuinpaikkoja ja vasta viimeisen vuosikymmenen aikana niiden työpaikkojen määrä on vahvemmin lisääntynyt. Tämä asetelma tarkoittaa erilaisuutta kuntatason elinkeinopolitiikassa ja aiheuttaa ongelmia, mikäli seudullista tavoiteasetantaa tehdään johdettuna yksittäisen kunnan tavoitteista. Seurauksena on ollut, että ei ole päästy sitouttavaan seututason elinkeinopolitiikkaan, vaikka yhteisesti asetetut strategiset tavoitteet tätä tukevatkin.

Sisällöllisesti kuntien ja Tredean väliset palvelusopimukset poikkeavat toisistaan siten, että Tampereen tekemä sopimus on muiden kuntien sopimuksia yksityiskohtaisempi. Samoin sopimuksen seurantakäytännöissä on eroja.

Seudullisessa yhteistyössä Tredean toiminnassa nähdään sekä hyviä että kehitettäviä puolia. Hyväksi on lähes kaikkien kuntien osalta koettu selkeä työnjako Tredean toiminnan ja kuntien oman toiminnan välillä sekä toimiva keskusteluyhteys eri kuntien kesken.

Haasteiksi kuntien näkökulmasta nousevat erityisesti Tredean toiminnan painopisteet ja omistajien erilaiset painotukset ja odotukset yhtiön toiminnalle. Tampereen osalta keskeiset lähtökohdat liittyvät innovaatiopolitiikkaan, kansainvälisyyteen ja verkostomaiseen toimintaan alueen kilpailukyvyyn perustana. Muiden kuntien arvioinneissa kaivataan Tredean toiminnasta enemmän ”konkretiaa” ja ”lisäarvoa” koko seudulle.

Seudullisesta elinkeinopolitiikasta ja sen sisällöistä on vaikea hahmottaa kokonaisuutta nykyisellään. Kuntien näkemykset vaihtelevat huomattavasti. Mitä muualla kiitetään, nähdään toisaalla hyvin heikosti toimivaksi. Seudullisen yhteistyön haasteet ovat kytköksissä kaupunkiseudun yhteisen tahtotilan kirkastamiseen ja seudullisen elinkeinopolitiikan tavoiteasetantaan ja toteutukseen. Vaikka yhteiset lähtökohdat määriteltiinkin Tredean perustamisvaiheessa, on nyt neljän toimintavuoden jälkeen tarve yhteiselle harkinnalle toiminnan lähtökohtien ja tavoitteiden sekä ohjausprosessien osalta.

Työllisyydenhoito

Tampereen kaupunkiseudulla on pitkät perinteet seudullisesta yhteistyöstä työllisyydenhoidossa. Kehittämislinjaukset on kirjattu yhteiseen Kaupunkiseudun työllisyydenhoidon kehittämisohjelmaan 2012–2016. Uudella seudullisella koordinaatio- ja ohjausrakenteella varmistetaan työpoliittisen toimintaohjelman toteutuminen.

Työllisyydenhoidon kehittämisohjelmassa määritellään valtion ja kaupunkiseudun kuntien tahtotila ja kehittämistavoitteet vuosille 2012–2016. Ohjelmaan ovat sitoutuneet Tampereen ja Keski-Pirkanmaan TE-toimistot, nyk. Pirkanmaan TE-toimisto, Pirkanmaan ELY-keskus ja Tampereen kaupunkiseudun kunnat.

Kehittämisohjelman painopisteitä ovat

- Seutuyhteistyön uusien toimintamallien kehittäminen
- Nuorten yhteiskuntatakuun edistäminen
- Monialaisten, yhteistyössä tuotettujen palvelukokonaisuuksien kehittäminen
- Väli työmarkkinoiden yhteinen kehittäminen.

Ohjelmassa määritellään näille painopistealueilla strategiset päämäärät sekä kehittämistoimenpiteet.

Kehittämisohjelman toteuttamiseksi on otettu käyttöön uusitut yhteistyörakenteet vuoden 2013 alusta. Yhteistyörakenteet muodostuvat kehittämisohjelman seutuohjausryhmästä, jossa on mukana olevien kuntien, Pirkanmaan ELY-keskuksen ja TE-toimiston sekä työntekijä- ja työnantajajärjestöjen edustus. Seudullinen ohjausryhmä tarkastelee keskeisesti resursoinnin ja yhteisen kehittämisen näkökulmasta sitä, millaisin panostuksin yhteistyötä kehitetään vuositason työllisyydenhoidon palveluita järjestettäessä.

Ohjausryhmää operatiivisemman tason yhteistyöelin on seutujohtoryhmä, joka keskittyy sille osoitetun resursoinnin puitteissa päättämään yhteisistä toimenpiteistä asiakastyössä ja palveluiden järjestämisessä. Johtoryhmä muodostuu pääosin seudun työllisyysvastaavista sekä TE-toimiston ja Kelan edustajista.

Tampereen kaupungin työllisyydenhoidon palveluyksikkö TYPA toimii seudullisen yhteistyön koordinoijana. TYPAan on sijoitettuna myös seutukunnan yhteinen (pl. Nokia ja Lempäälä) ”Kansainväliset mallit työllisyydenhoidossa” hanke ja jatkossa nuorten yhteiskuntatakuun koordinoinnin hanke.

Tampereen kaupunkiseudun työvoiman palvelukeskus (TYP) on Pirkanmaan TE-toimiston, kuntien ja Kelan sopimus pohjainen yhteistyöorganisaatio. TYPissä toimipisteitä on kuusi. Vuosittainen asiakasmäärä on 1 200–1 300 henkilöä. TYPin toiminnan tavoitteena on vähentää rakenteellista työttömyyttä ja turvata osaltaan työvoiman saantia. Asiakaskohderyhmänä ovat vaikeasti työllistyvät työnhakijat ja työttömät, joiden työttömyys uhkaa pitkittyä.

Kaupunkiseudun kunnissa on nimetyt työllisyysvastaavat. Seudullisen yhteistyön osalta työllisyysvastaavat kokoontuvat säännöllisesti. Kokouksissa vaihdetaan kokemuksia työllisyydenhoidosta sekä suunnitellaan ja seurataan yhteisiä palveluita (TYP) ja hankkeita (Kansainväliset mallit, Seutunuotta) sekä viedään eteenpäin asioita kuntajohtajien kokouksiin ja järjestetään yhteisneuvotteluita yhteistyökumppaneiden kanssa.

Kuntien oma työllisyydenhoito

Kunnilla on kaksi lakisääteistä tehtävää työllisyydenhoidossa: velvoitetyöllistäminen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen. Tampereen kaupunkiseudun kaikissa kunnissa kunnat järjestävät muitakin työllisyyspalveluita. Suurimmassa osassa kuntia löytyvät palvelut:

- Kuntouttava työtoiminta
- TYP (pl. Orivesi)
- Kunnan palkkatukityöllistäminen (sis. oppisopimuskoulutus ja velvoitetyöllistäminen)
- Työkokeilut
- Pajatoiminta
- Valmennuspalveluita
- Etsivä nuorisotyö linkitettyinä työllisyydenhoidon palveluihin
- Asiakasyhteistyö aikuissosiaalityön kanssa
- Työttömien terveystarkastukset

Tampereella palveluita on järjestetty vielä laajemmin. Lisäksi Tampere on mukana TEM-rahoitteisessa kuntakokeilussa 2012–2015.

Työllisyydenhoidon yhteistyön toimivuus

Työllisyydenhoidon seudullinen yhteistyö on tiivistä ja kunnissa ollaan tyytyväisiä yhteistyöhön. Proaktiivinen toiminta yhteisten palveluiden kehittämisessä on tarpeen, kun kuntien resurssit niukkenevat samalla kun vastuu työllisyyspalveluiden järjestämisestä kasvaa.

Ratkaistavat kysymykset nousevat seuraavista alueista

- Palvelujen mittakaava suhteessa työttömyystilanteeseen ja palvelujen tarpeeseen sekä kohderyhmien määrittely
- Vahvempi linkitys kuntoutuspalveluista työelämäosallisuutta lisääviin työllisyydenhoidon palveluihin
- Työttömien terveydenhuollon yhteys työkyvyn selvittämiseen ja kuntoutukseen
- Yhteiset työmarkkinat, työnantajayhteyksien vahvistaminen, linkitys työllisyydenhoidosta työn kysyntään ja uusien työpaikkojen syntyyn
- Asiakasohjauksen problematiikka – oikea asiakas oikeaan aikaan oikeaan palveluun
- Kolmannen sektorin orientaatio asiakkaiden jatkotyöllistämiseen
- Palveluiden resursointi jatkossa kun kuntien odotetaan yhä enenevissä määrin kustantavan kohderyhmän palvelut (vrt. nyt TE-hallinto resursoi palveluita)
- Työhallinnon työllisyysmäärärahojen suuntaaminen ja kohdentaminen
- Toimeentulotukimenot, tarve aikuissosiaalityölle, muulle sosiaalityölle sekä päihde- ja mielenterveyspalveluille

5.6 Tietohallinto

Tietohallinnossa tehdään jo tällä hetkellä vahvaa sopimusperusteista seudullista yhteistyötä, jota ohjaa tietohallinnon seudullinen johtoryhmä. Yhteistyö perustuu vuonna 2008 solmittuun sopimukseen, jossa tavoitteena on kuntien palvelutuotannon yhteisen järjestämisen tukeminen tietohallinnon ja -tekniikan keinoin, kuntien tietojärjestelmien ja -teknologioiden koordinointi ja integrointi niin, että ne muodostavat yhteen toimivan kokonaisuuden sekä viestintätekniikkapalvelujen koordinointi ja yhteistyön kehittäminen. Lisäksi yhteistyötä ohjataan seudun kuntien hallitusten hyväksymällä tietohallinto-ohjelmalla. Tätä seudullista tietohallintoyhteistyötä ja sen tuloksia voidaan pitää jo nyt merkittävänä onnistumisena, vaikka tulevaisuuden muutostarpeita vastaan sitä voidaan pitää kuitenkin vain vähimmäistasona.

Tampereen ja muiden kuntien tietohallinnon roolit, vastualueet, toimintamallit ja -osaaminen poikkeavat toisistaan. Tietotekniset perusratkaisut on pääosin vakioitu ja yhteisesti järjestetty, mutta toimialojen tietojärjestelmät asiakastietokantoihin ovat kuntakohtaisia. Toimialojen tietohallintoon, erityisosaamisalueisiin (mm. kokonaisarkki-

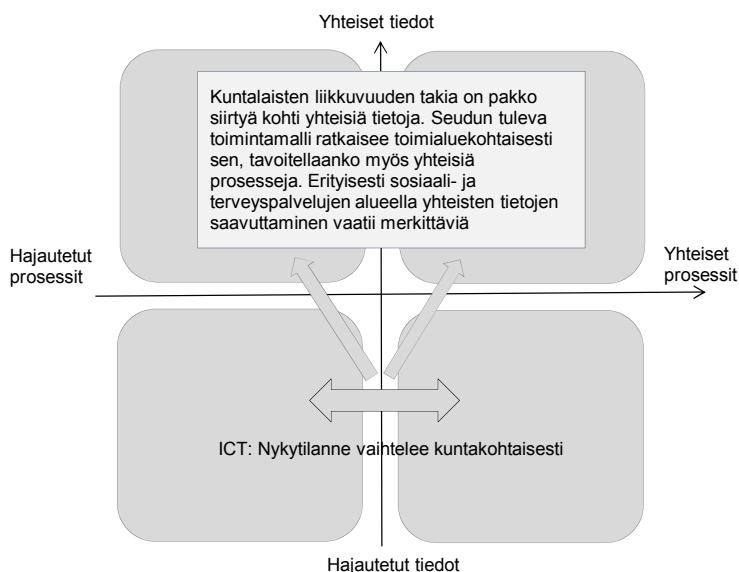
tehtuuri, hankinnat, sopimus-/toimittajahallinta, tietoturva, tietosuoja ja tuotteistus) ja kehityshankeprojekteihin on Tampereella panostettu suhteessa muita kuntia enemmän.

Tietohallinnon tärkeät näkökulmat ja keskeiset kehitystarpeet

ICT-ratkaisut ja -palvelut ovat olemassa kunnan palveluiden ja viranomaistehtävien järjestämistä varten, ja näiden jatkuvuuden turvaaminen on tärkeää. Palveluiden kehittämisessä voisi hyödyntää ICT:tä huomattavasti nykyistä enemmän.

Keskeistä on, että yhteisiä asiakas- ja perustietokantoja kohti pyritään kaikilla niillä kunnan toimintojen alueilla, joissa asiakkaiden liikkuvuus yli kuntarajojen sitä vaatii. Asiakkaat ovat yhteisiä, joten kaikki kuntalaisten palveluissa käytettävä ja jalostettava tieto tulee olla yhteisesti käytettävissä. Tämä tavoite on ICT -näkökulmasta riippumaton siitä, pyritäänkö kohti yhteisiä prosesseja. Yhteisten kuntalaispalvelujen ja viranomaistehtävien tehokas toteuttaminen vaativat yhteisiä tietojärjestelmiä, sillä kuntien palvelut ovat nykyisin hyvin tietointensiivisiä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisen toteuttamisen arvioidaan olevan hallitseva muutoksen suuruuden ja siitä aiheutuvien kustannuksien kannalta verrattuna seudun kuntarakenteen muutoksiin. Sen vaikutukset tietohallintoon kuitenkin riippuvat siitä, miten uudistus seudulla alueellisesti ja sisällöllisesti toteutetaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukainen toteutus yhdistettynä terveydenhuoltolain mukaiseen valinnanvapauteen edellyttäisi terveydenhuollon tietojen ja myös vanhus-tenhuollon tietojen käytettävyyttä koko toiminta-alueella eli yhteistä tietojärjestelmää.



Kuva 7: Näkökulma ICT-prosessien kehittämiseen

Kustannukset

ICT-kustannukset muodostuvat investointi- ja kehityskustannuksista (kertaluonteinen muutuskustannus) ja ICT-palveluiden pyörittämiseen liittyvistä jatkuvista kustannuksista (jatkuva kustannus). Muutoksen aikana on käytössä päällekkäisiä ICT-ratkaisuja, joista aiheutuu siirtymäajaksi päällekkäisiä kustannuksia. Rakennemuutoksen toteutus vaatii alkuvaiheessa rahallisia panostuksia ja osaamisresursseja, jotta saataisiin hyötyjä toiminnan tehostumisen ja yhdenmukaistuvien ICT -ratkaisujen kautta. Tietohallinnon ja ICT-palveluiden muutoksia ja erityisesti kustannuksia on mahdotonta arvioida tarkasti ennen kuin on määritelty valitun mallin sisältö mm. merkittävistä yhteisesti hoidettavista palvelutehtävistä. Hankintalainsäädännöstä johtuen kukin yhteiseksi muutettava tietojärjestelmä tulee yleensä kilpailuttaa. Huomattava on, että mikäli useat kunnat Suomessa tekevät samanaikaisesti samoin, markkinat saattavat tukkeutua toimitusvaikeuksien vuoksi.

Mikäli sote – yhteistoimintaa toteutetaan tietojärjestelmämielessä kuten pääkaupunkiseudulla vireillä olevassa ns. Apotti –hankkeessa, niin muutuskustannuksen kokoluokka Tampereen seudulla on noin 70 milj. euroa. Kun uudesta kunta- ja sote-rakenteesta on päästy ratkaisuun, tietohallinnossa valmistellaan sitä vastaava ICT:n toiminta- ja taloussuunnitelma.

6 TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ TAPAHTUVAT MUUTOKSET

6.1 Kuntauudistuksen askelmerkit

Valtiovarainministeriön asettaman Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvitys kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta valmistui helmikuussa 2012. Tampereen kaupunkiseudulle esitettiin kuntaliitoksen selvitysaluetta, jonka muodostaisivat Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala, Tampere, Vesilahti ja Ylöjärvi. Mahdollisesti mukaan otettaviksi mainittiin myös Hämeenkyrö, Pälkäne ja Orivesi.

Selvityksen valmistuttua toteutettiin alueellinen kuntien kuulemiskierros. Hallitus linjasi iltakoulussaan kesäkuun 2012 alussa uudistuksen etenemistä ja hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) vahvisti 27.6.2012 ”vahvan kunnan kriteerit”. Kuntaliitosselvitystä ohjaavat kriteerit koskevat väestöpohjaa, työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennetta sekä kuntataloutta. Hallituksen esitys rakenne-laiksi annettiin eduskunnalle 4.4.2013 ja kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013.

Uusi kuntarakennelaki sisältää kuntarakenteen uudistamista ohjaavat kriteerit, siihen sisältyvät säännökset kuntien selvitysvolvollisuudesta, selvityspäruusteista ja niistä poikkeamisesta sekä kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta. Kuntien selvitysvolvollisuus alkoi heti lain voimaan tultua. Kuntien tuli ilmoittaa 30.11.2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa yhdistymistä on tarkoitus selvittää. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan 18.6.2013 (PeVL 20/2013 vp) kuntarakennelakiesitykseen antaman lausunnon mukaan selvitysten ja yhdistymisesitysten määräaika päättyy kuusi kuukautta sen jälkeen, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva laki eli ns. sote-järjestämislaki on hyväksytty eduskunnassa.

Kuntauudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistuksen aikataulujen yhteensovittaminen on haasteellista. Valtiovarainministeriön mukaan kuntien on tehtävä rakennelain edellyttämät kuntajakoselvitykset ja niihin liittyvät päätökset 1.7.2014 mennessä. Vastaavasti edellä kuvatun perustuslakivaliokunta linjauksen mukaan selvitysten ja yhdistymisesitysten määräaika päättyy kuusi kuukautta sen jälkeen, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki on hyväksytty eduskunnassa.

Kuntalaki, valtiosuuslaki ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämislaki uudistetaan kuntarakennemuudistuksen yhteydessä

Kuntalakia, valtiosuuslakia ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä ohjaavia lakeja on tarkoitus uudistaa siitä lähtökohdasta, että ne tukisivat kuntarakenteiden uudistamista.

Kuntalain kokonaisuudistus ja kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus-työ käynnistyivät kesällä 2012. Molempien lakien on tarkoitus astua voimaan vuoden 2015 alussa.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämislaki

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos käynnistyi vuonna 2011. Vuoden 2012 kesällä hallitus linjasi sote-uudistuksen etenemistä ja saman vuoden joulukuussa asetettiin selvityshenkilötyöryhmä selvittämään alueellisesti parhaita ratkaisuja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen. Selvityshenkilötyöryhmän loppuraportti valmistui maaliskuussa 2013, minkä jälkeen asetettiin vastuuministerien ja hallitus-puolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajien epävirallinen työryhmä sovittamaan yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja kuntauudistusta. Ns. kunta- ja sote-koordinaatio-ryhmän ehdotus valmistui 8.5.2013, minkä jälkeen asetettiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmä, jota johti osastopäällikkö Kirsi Varhila (STM).

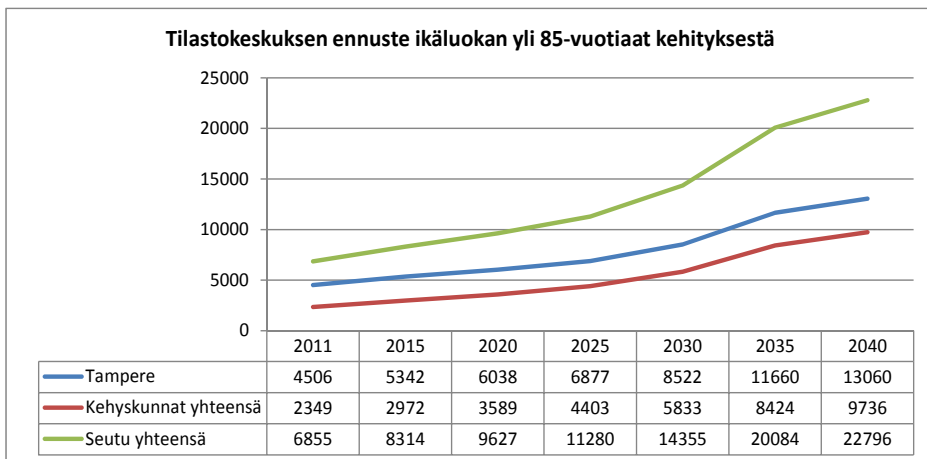
Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmä antoi väliraporttinsa peruspalveluministeri Susanna Huoviselle 27.6.2013. Väliraportissa täsmennettiin hallituksen kunta- ja sote -koordinaatio-ryhmän linjauksia siten, että kunnat voivat hyödyntää niitä valmistautuessaan tekemään kuntarakennelain mukaisia selvityksiä. Linjausten ja ehdotusten perusteella järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista on pääsääntöisesti maakuntien keskustaupunkien ja vähintään noin 50 000 asukkaan kuntien pohjalle muodostettavilla sosiaali- ja terveydenhuoltoalueilla (sote-alueilla) sekä eräin osin vähintään noin 20 000 - 50 000 asukkaan pohjalle muodostettavilla perustason alueilla. Alle 20 000 asukkaan kunnat saavat sosiaali- ja terveyspalvelut sote-alueiden järjestäminä.

Järjestämislain valmisteluryhmä luovutti lopullisen ehdotuksensa uudeksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeksi peruspalveluministeri Huoviselle 19.12.2013. Valmisteluryhmän lakimuotoon kirjoitettu loppuraportti (ehdotus laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä) lähetettiin tammikuun 2014 alussa kuntiin lausunnoille ja kunnilla on vastausaika 13.3.2014 saakka.

Lakiesitys on tarkoitus viedä eduskunnan käsiteltäväksi huhtikuussa 2014 ja voimaan 1.1.2015. Tavoitteena on, että sosiaali- ja terveysalueet ja perustason alueet käynnistävät toimintansa viimeistään vuoden 2017 alussa.

6.2 Minne menet, Tampereen kaupunkiseutu?

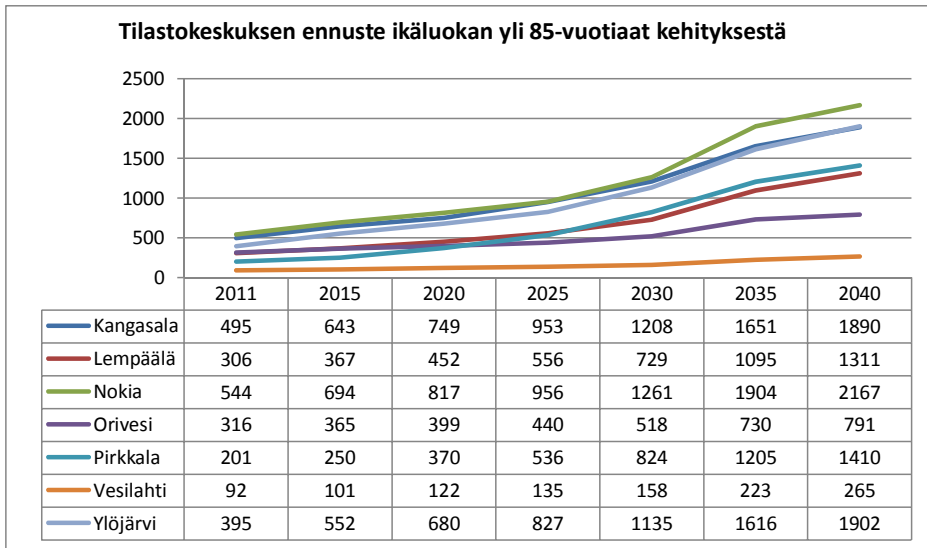
Tampereen väkiluvun ennakoidaan kasvavan vuoteen 2030 mennessä yli 250 000 asukkaaseen ja kaupunkiseudulla noin 430 000 asukkaaseen. Väestörakenne muuttuu siten, että ikääntyneitä on määrällisesti paljon ja pitkään elävien määrä kasvaa. Toisaalta myös lasten määrä kasvaa. Vuonna 2030 sataa työkäistä kohden on 60 huollettavaa. Muutos vuodesta 2010, jolloin sataa työkäistä kohden oli 44 huollettavaa, on huomattava. 71–79-vuotiaiden palveluntarve kasvaa vuosina 2020–2025, jolloin ikäluokka on suurimmillaan. 80–84-vuotiaiden ikäluokka on suurimmillaan vuoden 2030 tienoilla. Tässä ikäluokassa hoitotarve ja laitoshoido ovat yleisiä ja palveluiden kustannukset kunnille ovat raskaita. Vuodesta 2030 lähtien yli 85-vuotiaiden määrä kasvaa nopeasti. Alle 15-vuotiaiden lasten määrän kasvun arvioidaan jatkuvan vuoteen 2030 saakka.



Kuva 8: Ennuste yli 85-vuotiaiden ikäluokan kehityksestä v. 2011–2040 Tampereen seudulla

Lähde: Tilastokeskus

(Lopulliset tiedot vuodelta 2011)



Kuva 9: Ennuste yli 85-vuotiaiden ikäluokan kehityksestä v. 2011-2040 kehyskunnissa

Lähde: Tilastokeskus

(Lopulliset tiedot vuodelta 2011)

Väestörakenteen muutos haastaa tulevaisuudessa julkisen talouden kestävyys, kun ennakoitu sosiaali- ja terveysten kasvu yhdistyy samanaikaiseen rahoituspuheen heikkenemiseen. Palvelutarpeen kasvuun vastaaminen edellyttääkin tuottavuuden parantamista muun muassa uutta teknologiaa hyödyntämällä. Lisäksi palvelujen vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden arvioidaan paranevan siirtämällä palvelujen painopiste korjaavista palveluista ehkäiseviin ja toimintakykyä ylläpitäviin palveluihin. Kasvavaan palvelutarpeeseen vastaaminen edellyttää myös ammattitaitoista henkilöstöä. Rekrytointi voi tulevina vuosina olla haasteellista terveyden- ja sosiaalihuollossa jo näkyvissä olevan henkilöstöpulan vuoksi. Väestörakenteen muutoksella on kuitenkin myös yhteiskunnallisesti myönteisiä vaikutuksia. Ikääntyvä väestö luo kysyntää aivan uusille palvelumuodoille, jotka lisäävät palvelusektorin työpaikkoja. Ikäihmiset ovat myös suuri ja ainakin osittain aktiivinen ja hyvin toimeen tuleva kuluttajaryhmä, jonka palvelukysyntä voi synnyttää uutta palveluyritystoimintaa ja työllisyyttä. Lasten määrän kasvaminen merkitsee, että vuoden 2040 jälkeen ikärakenne muuttuu taas myönteisemmäksi.

Kansallisella tasolla työikäisen väestön määrä laskee jo 2010-luvulla ikääntymisen ja työikäisten ikäluokkien pienen koon vuoksi kaikkialla muualla paitsi suurimmissa kasvukeskuksissa. Tampereen kaupunkiseudun työikäisten määrä kasvaa, mutta heidän suhteellinen osuutensa väestöstä pienenee. Lisääntynyt maahanmuutto hidastaa jonkin verran tätä kehitystä. Maassamuutto ja siirtolaisuus ovatkin erityisesti keskustaajungin

näkökulmasta merkittävimmät väestönmuutoskomponentit tulevaisuudessa. Työikäisen väestönsuuden pieneneminen tarkoittaa, että myös työttömien, vajaatyöllistettyjen ja työvoiman ulkopuolella olevien tulisi työllistyä nykyistä paremmin. Samalla työikäisen väestön osaamisen tulisi reagoida elinkeinorakenteen ja osaamistarpeiden muutoksiin.

Kaupunkiseutu vetää muuttovirtoja puoleensa

Tampereen seudun väestöllinen kilpailukyky on erittäin vahva. Kaikki Tampereen kaupunkiseudun kunnat Orivettä lukuun ottamatta kasvoivat viime vuonna väestöllisesti. Kaupunkiseudun kunnat saivat muuttovoittoa niin maan sisäisestä muutosta kuin siirtolaisuudesta.

Tampereen kaupunkiseudun väkiluku oli vuoden 2012 lopussa 364 996 asukasta, mikä on 4 311 asukasta (1,2 %) enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Tampereen osuus kaupunkiseudun väestönkasvusta oli yli puolet (2 253). Suhteellisesti suurinta väestönkasvu oli Lempäälässä, 2,6 prosenttia (552 asukasta) ja Pirkkalassa, 2,1 prosenttia (365 asukasta). Absoluuttisesti eniten kaupunkiseudun kehyskunnista kasvoi Ylöjärvi, 573 asukasta (1,9 %). Väkiluku kasvoi kaikissa kaupunkiseudun kunnissa Orivettä (19 asukasta, -0,2 %) lukuun ottamatta. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Tampereen kaupunkiseudun väkiluku jatkaa kasvuaan tulevina vuosikymmeninä.

Muuttajien ikärakenne sekä taloudelliset ja sosiaaliset ominaisuudet vaikuttavat merkittävästi siihen, millaisia vaikutuksia muuttoliikkeellä on kuntatalouteen ja väestörakenteeseen. Suurten kaupunkiseutujen keskuskaupunkeihin kohdistuu pääosa työttömien muuttovirroista, näin myös Tampereen kaupunkiseudulla. Työttömien lisäksi Tampereelle muuttaa nuoria ja opiskelijoita. Tampereelta muuttoliike suuntautuu lähinnä kaupunkiseudun kuntiin sekä pääkaupunkiseudulle. Tampereelta poismuuttajissa korostuvat työssäkäyvät lapsiperheet.

Väestön keskimääräinen tulotaso on kehyskunnissa korkeampi kuin Tampereella. Tilastokeskuksen viimeisimmän pienituloisuustilaston mukaan Tampereella oli vuonna 2011 pienituloisia henkilöitä 40 174 eli melkein viidennes asukkaista (19,2 %). Koko maassa pienituloisten kotitalouksien osuus (pienituloisuusriski) koko väestöstä oli 15,0 %. Kaupunkiseudun kunnista Tampereen jälkeen korkein pienituloisuusriski oli Orivedellä (16,4 %) ja Ylöjärvellä (10,6 %).

Työttömyys pitkittyy yhä useammin

Pirkanmaan työllisyystilanne on heikompi kuin keskimäärin Suomessa. Marraskuun 2013 lopussa oli koko maassa työttömänä 11,3 % työvoimasta, Pirkanmaalla 13,5 % ja seutukunnassa 14,0 %. Kuuden suurimman kaupungin vertailussa korkein työttömyysaste oli Tampereella (15,8 %). Tampereen jälkeen suurista kaupungeista tulivat Oulu (14,8 %) ja

Turku (14,2 %). Tampereen kaupunkiseudulla Tampereen jälkeen työttömiä oli eniten Nokialla (14,5 %) ja Orivedellä (12,2 %).

Pitkäaikaistyöttömien ja alle 25-vuotiaiden nuorten työttömien määrä on kasvanut. Erityisesti yli 50-vuotiaiden työttömien on vaikeata palata työelämään, minkä vuoksi heidän työttömyysjaksonsa ovat pidentyneet.

Seudullinen liikkuminen lisääntyy

Tampereen kaupunkiseudun liikennetutkimuksen (2013) mukaan Tampereen kaupunkiseudulla ja ympäröivissä kunnissa tehdään arkisin noin 1,1 miljoonaa matkaa, joista noin 80 prosenttia on kuntien sisäisiä matkoja. Suurin yksittäinen syy matkustamiseen on ostosmatkat, johon kuuluu hieman yli viidennes kaikista matkoista. Toiseksi eniten tehdään työmatkoja, joiden osuus on viidennes matkoista.

Kuntien välinen matkustus on kasvanut viime tutkimukseen (2005) verrattuna. Suhteellisesti eniten on kasvanut Pirkkalan ja Tampereen, Lempäälän ja Tampereen sekä Nokian ja Tampereen välisten matkojen määrä. Matkojen pituus on seudulla kasvanut noin 10 prosenttia. Eniten ovat pidentyneet ostos- ja työmatkat. Ostosmatkojen lisäksi kyyditseminen on yleistynyt. Kyyditsemiseen luetaan esimerkiksi lasten kuljettaminen kouluun tai harrastuksiin. Kyyditsemismatkoja on hieman alle 10 prosenttia kaikista matkoista. Seudun kuntien välisiä joukkoliikennematkoja tehdään eniten Tampereen ja Kangasalan sekä Ylöjärven ja Lempäälän välillä. Tutkimusalueen asukkaiden tekemistä matkoista muodostuu noin 12,2 miljoonan henkilökilometrin suorite. Suoritteesta noin 40 prosenttia muodostuu alueen kuntien välisistä matkoista ja kuntien sisäisten matkojen osuus on 35 prosenttia.

Pendelöinti eli työssäkäynti oman asuinalueen ulkopuolella on lisääntynyt. Tilastokeskuksen mukaan noin kolmasosa työllisistä pendelöi. Työssäkäynnin lisääntymistä oman asuinalueen ulkopuolella selittää elinkeinorakenteen muutos. Ihmiset ovat muuttaneet kasvukeskuksiin työpaikkojen perässä. Yhä useammalla on käytössään oma auto ja he ovat valmiita ajamaan töihin entistä pidempiä matkoja. Vuonna 2010 Tampereen kaupunkiseudun kunnista Tampereelle pendelöi lähes 28 000 työssäkävijää.

Pendelöintiin liittyy myös alueen työpaikkaomavaraisuus, joka kuvaa tietyssä kunnassa työssäkävien ja samassa kunnassa asuvien työllisten välistä suhdetta. Mikäli työpaikkaomavaraisuus ylittää sata prosenttia, on kunnassa enemmän työpaikkoja kuin työllisiä. Vuonna 2010 Tampereen työpaikkaomavaraisuusluku oli 123,4.

6.3 Kuntien ja seudun muutostrendit

Kaupungistuminen on maailmanlaajuinen ilmiö, joka on nopeutunut teollistumisen ja kaupan vapautumisen myötä. Toiminnot ja väestö keskittyvät suurimmille kaupunkiseuduille, jotka ovat osaamisperusteisen globaalin talouskehityksen moottoreita. Kaupungistumisen haasteet liittyvät erityisesti yhdyskuntarakenteen hajautumiseen ja siitä seuraaviin ympäristöongelmiin. Viimeisten parin vuosikymmenen aikana kaupungistumisen luonne on muuttunut ja kasvu on keskittynyt myös Suomessa muutamalle suurimmalle kaupunkiseudulle, jotka ovat tyypillisesti kasvaneet yliopistokaupunkien ympärille. Keskuskaupungin vetovoima on heijastunut myös ympäröiviin kuntiin ja suurten kaupunkien ympärillä olleet kehyskunnat, jotka nojaavat keskuskaupungin työpaikkatarjontaan ja monipuolisiin palveluihin, ovat kasvaneet nopeasti.

Kaupunkiseutujen merkitys kansantaloudelle on kasvanut. Tulevaisuudessa kaupunkiseutujen merkitys kansantalouden vetureina kasvaa edelleen ja aluerakenteen keskittymiskehitys jatkuu. Yrityksistä, työpaikoista ja väestöstä yhä suurempi osa sijaitsee kaupunkiseuduilla.

Kaupungistuminen merkitsee yleensä kaupunkimaisen alueen pinta-alan voimakasta kasvua, mistä seuraa muun muassa kasvavia liikenneongelmia. Tampereen kaupunkiseudun ytimen muodostaa laajeneva ja useamman kunnan alueelle ulottuva toiminnallisesti ja kaupunkirakenteen kannalta yhtenäinen alue. Väestönkasvu lisää painetta taajama-alueen laajenemiselle ja yhdyskuntarakenteen hajautumiselle. Yhdyskuntarakenteen suunnittelussa ja toteutuksessa kaupunkirakenteen eheyttäminen ja joukko-liikenne nousee yhä keskeisempään asemaan. Eheän rakenteen ja hyvätasoisien joukkoliikenteen lisäksi ympäristöä ja luonnonvaroja säästävää elämäntapaa voidaan tukea sijoittamalla palvelut siten, että ne ovat saavutettavissa jalan tai pyöräillen.

Teknologinen kehitys

Teknologian muutosnopeus on eksponentiaalista. Ihmisten käytössä oleva teknologia kehittyi 1900-luvulla enemmän kuin koko edeltävän historian aikana. Erityisesti tietojen informaatioteknologian sekä lääke- ja hyvinvointiteknologian kehitys on muuttanut sekä kuntien toimintaedellytyksiä, että kuntalaisten elämänlaatua ja palvelutarpeita. Terveyspalvelujen ja sairaanhoidon teknistyessä myös kustannukset ovat kasvaneet voimakkaasti. Jatkossa teknologiaan liittyvä osaaminen on keskeisessä asemassa teknologiaan liittyvien kustannusten ja riskien hallinnan näkökulmasta. Teknologiariippuvuus ja teknologisiin järjestelmiin liittyvät haavoittuvuudet voivat pahimmillaan epävakauttaa koko palvelutuotantojärjestelmää.

Kuntaorganisaatiossa teknologian kehitys näkyy mm. elinympäristöön, palveluihin ja kanssakäymisen liittyvissä uusissa ratkaisuissa. Esimerkiksi kaupunkiympäristön ja yh-

dyskuntarakenteen suunnittelussa uusi teknologia mahdollistaa energiatehokkuuden lisäämisen. Lisäksi uuteen teknologiaan perustuvat innovaatiot hyvinvointi-, opetus-, koulutus- ja kotona asumista tukevissa palveluissa mahdollistavat tuottavuuden sekä palvelutason ja laadun parantamisen. Teknologia mahdollistaa, parantaa ja luo edellytyksiä ihmisten ja erityisesti ikäihmisten omatoimiseen selviytymiseen.

Kansalaisyhteiskunnan muutokset

Kansalaisyhteiskunnan merkitys on kasvanut globalisaation myötä. Talouden globalisaation hyödyt jakautuvat epätasa-arvoisesti. Globalisaatio vaatisi vastavoimakseen kansalaisyhteiskunnan, joka toimii tasa-arvoisen ja oikeudenmukaisen maailman puolesta. Globalisaation myötä todellisen vallan on katsottu valuvan kansallisvaltioiden ja vallitsevien poliittisten järjestelmien ulkopuolelle. Kansalaistoiminta vahvistaa paikallisen äänen kuulumista yhteiskunnallisista asioista päätettäessä.

Nopeisiin tietoverkkoihin perustuva tiedonvälitys ja sosiaalisen median mahdollistama vuorovaikutus synnyttävät uusia yhteisöllisyyden muotoja ja toimintatapoja, jotka eivät ole sidottuja aikaan, maantieteeseen tai yhteiskunnan sosiaaliin rakenteisiin. Erilaisia yhteisöjä tai ryhmiä syntyy samanlaisen arvopohjan tai samankaltaisten kiinnostuksen kohteiden omaavien ihmisten kesken ympäri maailman. Sisällön tuottaminen tai muokkaaminen verkossa on mahdollista ajasta ja paikasta riippumatta. Sosiaalinen media mahdollistaa myös paikallisen toiminnan organisoitumisen nopeasti ajankohtaisten teemojen tai omaehtoisesti syntyvien tapahtumien ympärille.

Internet ja sosiaalisen median eri kanavat mahdollistavat uudenlaisen hallinnon ja kuntalaisten välisen vuorovaikutuksen ja osallistumisen. Jo nykyään kuntalaisten on mahdollista osallistua itseään kiinnostavien asioiden valmisteluun. Ihmisten omaehtoinen osallistuminen lähiympäristöään käsitteleviin asioihin ja lähidemokratian erilaisten mallien kehittäminen on iso haaste kunnille. Toisaalta uudenlaisen demokratian kehittämiseen ei välttämättä tarvita niinkään uusia menetelmiä kuntalaisten osallistamiseksi olemassa oleviin päätöksentekoprosesseihin vaan mahdollisuuksia ihmisille toimia yhdessä ja ymmärtää toimintansa vaikutus muihin. Yhteiskunnallinen aktiivisuus voi olla monenlaista valtuustokeskustelun seuraamisesta oma-aloitteiseen kaupunkiviljelyyn tai kaupunginosatapahtumien järjestämiseen. Kunta voi mahdollistaa erilaista yhteisöllisyyttä tukevaa toimintaa esimerkiksi sallimalla käyttämättömien tilojen tai alueiden hyödyntämisen tai avaamalla kaupungin tietovarantoja vapaasti käytettäväksi. Samaan aikaan on kuitenkin huomattava, että osallistuminen ei voi tapahtua pelkästään verkon kautta. Kaikki eivät halua tai kykene toimimaan verkossa.

Globalisaatio on yksi merkittävimmistä 2000-luvun megatrendeistä. Se voimistuu entisestään lisäten tavaroiden, pääoman, työvoiman ja ideoiden vapaata liikkuvuutta. Globalisaatio merkitsee poliittisten ja hallinnollisten rajojen madaltumista sekä sitä kautta

alueellisten yhteisöjen avautumista uudentilaiselle taloudelliselle kilpailulle. Globalisaatio vaikuttaa kuntatalouden kestävyteen, työpaikkojen jakautumiseen ja monikulttuurisuuteen. Maailmantaloudessa tapahtuvat muutokset heijastuvat yhä nopeammin kuntatalouteen, millä on suorat vaikutukset palveluiden järjestämiseen. Globalisaatiolla on taloudellista toimintaa ja myös hyvinvointia keskittävä vaikutus. Taloudellinen toiminta pyrkii keskittymään erityisesti suuremmille yliopistoseuduille, joilla on tarjota monipuolista yritystoimintaa, tutkimus- ja kehitystyötä ja osaavaa työvoimaa sekä toimivat palvelut ja perusrakenteet. Globalisaatiossa menestyminen edellyttääkin riittävän laajaa aluetta ja väestöpohjaa, ja alueellisen yhteistyön merkitys kansainvälisessä kilpailussa korostuu. Tampereen kaupunkiseudun vahvuutena globaalissa kilpailussa on teknologisen osaamisen korkea taso, korkea koulutus- ja osaamistaso, toimiva innovaatiojärjestelmä, toimiva infrastruktuuri, vakaa ja turvallinen yhteiskunta, monipuolinen elinkeinorakenne sekä kohtuullisen hyvä saavutettavuus.

Hyvinvoinnin polarisoituminen

Tuloerot ovat kasvaneet selvästi parin viimeisen vuosikymmenen aikana. Parhaiten ja huonoiten voivien väestöryhmien väliset erot ovat jatkaneet kasvuaan sekä valtakunnallisista että paikallisista ohjelmista huolimatta. Hyvinvoinnin perusta luodaan lapsuudessa. Koulutuksella on huomattava merkitys syrjäytymisen ehkäisijänä ja tasapuolisten mahdollisuuksien tarjoajana. Vuonna 2010 kaksi kolmasosaa syrjäytyneistä nuorista oli miehiä. Maahanmuuttajamiesten työttömyys- ja ulkopuolisuusriskit ovat lähes kolminkertaisia kun heitä verrataan kantaväestöön kuuluiin kouluttamattomiin miehiin. Nyt syrjäytyneinä olevien nuorten vanhemmista noin puolet on itsekin ulkopuolisia tai työttömiä.

Tulo- ja koulutusryhmien väliset terveyserot ovat viime vuosina edelleen kasvaneet. Nuorten pahoinvointi ja mielenterveysongelmat ovat vakava yhteiskunnallinen ongelma, johon vastaaminen vaatii laaja-alaista ja poikkihallinnollista toimintatapaa. Huoltosuhteen heikentymisen myötä julkistalous on kiristymässä. Tämän on arvioitu johtavan siihen, että julkisella sektorilla ei ole mahdollisuutta ylläpitää nykyisen kaltaista kattavaa roolia palvelutuotannossa. Tällöin yksilöiden, kolmannen sektorin ja yritysten vastuu hyvinvoinnin ylläpitämisestä korostuu.

Luonnonvarojen väheneminen ja ilmastomuutos

Kaupungit pyrkivät tuottamaan energiatehokkaita rakenteita ja edistämään ekotehokkaita toimintatapoja. Ilmastomuutos aiheutuu kasvihuonekaasujen määrän lisääntymisestä ilmakehässä ja sillä on haitallisia vaikutuksia alkutuotantoon, rakennettuun ympäristöön, sosio-ekonomisiin tekijöihin, ihmisten terveyteen ja elinkeinotoimintaan.

Tampereen kaupunkiseudulle laaditun yleispiirteisen ilmastomuutosennusteen mukaan seuraavan sadan vuoden tähtäimellä ilmastomuutoksesta aiheutuvat riskit liit-

tyvät sään ääri-ilmiöiden yleistymiseen. Muutokseen voidaan varautua etenkin maankäytön ja perusinfrastruktuurin suunnittelussa, jossa tehtävät ratkaisut vaikuttavat yhdyskunnan toimivuuteen pitkälle tulevaisuuteen ja ankarissakin sääolosuhteissa (myrskyt, tulvat, rankasateet, erittäin kylmät tai lämpimät jaksot).

Keskeiset mahdollisuudet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi liittyvät yhdyskuntarakenteen eheyteen, liikkumis- ja energiamuotojen kestävyys, ekotehokkuuteen ja myös uusien ekotehokkaiden liiketoimintamahdollisuuksien edistämiseen. Maankäytön suunnittelulla ja rakentamisessa tehtävillä ratkaisuilla on suuri merkitys kuntalaisten hyvinvoinnille ja ne ovat myös tärkeimpiä keinoja vähentää kunnan kasvihuonekaasupäästöjä.

Väestön ikääntyminen

Tampereen kaupunkiseudun väestömäärä kehittyy tulevaisuudessakin myönteisesti. Työikäisen väestön absoluuttinen määrä jatkaa kasvuaan, mutta sen suhteellinen osuus koko väestöstä pienenee vanhusikäluokkien kasvun myötä. Väestön ikääntymisellä ja väestörakenteen muutoksella on laajoja vaikutuksia seudun kuntiin. Ikäihmisten määrän kasvu luo lisääntyvän tarpeen palveluiden, kaupunkiympäristön toimivuuden ja turvallisuuden varmistamiselle.

Maahanmuutto

Lisääntynyt maahanmuutto hidastaa työikäisen väestönosuuden vähenemistä. Lisäksi se rikastuttaa paikalliskulttuuria ja edistää alueen kansainvälistymistä yleisesti. Tampereen kaupunkiseudulla maahanmuutto keskittyy keskuskaupunkiin. Maahanmuuttajien kotouttaminen ja integroiminen suomalaiseen yhteiskuntaan on syrjäytymisen ja sosiaalisten ongelmien välttämisen kannalta tärkeää.

Luku IV Kuntatalous

7 TAMPEREEN KAUPUNKISEUDUN KUNTIEN TALOUDELLINEN TILANNE KUNTIEN OMASTA NÄKÖKULMASTA ARVIOITUNA

Kangasala

Vuosina 2008–2012 Kangasalan kunnan tilinpäätökset ovat olleet kumulatiivisesti 15,1 milj. euroa ylijäämäiset. Kunnan taseessa ylijäämää on yhteensä 40,1 milj. euroa. Vuodesta 2010 alkaen on tilinpäätöksiin kirjattu tulosvaikutteisesti kunnan sijoitusomaisuuden tuotto. Vuoden 2012 tilinpäätös pitää sisällään kertaluonteisia poistoja n. 0,8 milj. euroa. Väestönkasvun aiheuttamat investointitarpeet ovat kasvattaneet velkamäärää viime vuosina. Investointitarpeet tulevat olemaan merkittävät myös seuraavalla viisivuotiskaudella, ja niiden rahoittamiseksi joudutaan kunnan velkamäärää lisäämään.

Kangasalalla on vuodesta 2009 toteutettu kunnan talouden tasapainottamisohjelmaa.

Lempäälä

Lempäälän kuntataloustavoitteena on saavuttaa riittävän selvästi poistot ylittävä vuosikate investointien omarahoitukseksi. Tällöin myös yksittäiset tilivuodet olisivat poistomäärän kasvusta huolimatta ylijäämäisiä, eikä kunta velkaantuisi kohtuuttomasti toteuttaessaan investointejaan. Tavoite merkitsee käyttötalousmenojen kasvun hillintää vero- ja valtionosuustulojen kasvua hitaammaksi, vero- ja maksukorotuksia ja investointien karsintaa/myöhennyksiä. Tavoitteen nopean saavuttamisen estää kuitenkin lähivuosien liian nopea investointipaine etenkin peruspalvelujen järjestämiseen liittyvissä talonrakennusinvestoinneissa. Lempäälä joutuu rahoittamaan lähivuosien investointejaan ottamalla lisää lainaa. Viime vuosina taloudellinen tulos on vaihdellut, mutta viimeisen viiden vuoden yhteenlaskettu ylijäämä on ollut 3,9 milj. euroa.

Nokia

Nokian kaupungin taloutta on rakennettu vuodesta 2008 lähtien tukevammalle pohjalte rajoittamalla menokehitystä ja investointeja. Tässä on kohtuullisesti onnistuttukin, sillä esimerkiksi velkamäärää on onnistuttu pienentämään viime vuosina. Investointien tulorahoitusprosentti on myös noussut yli sadan. Haasteena tulevaisuudessa on isojen rakennushankkeiden rahoitus. Vuoden 2012 tilinpäätöksessä kaupunki teki 12,1 miljoonan euron satunnaisen kulun kirjauksen Häpesuon kaatopaikan kunnostuksen vuoksi.

Kunnostus tulee tehdä vuosina 2014–2016. Lisäksi tulevina vuosina on edessä useita mittavia investointeja, kuten Harjuniityn yhtenäiskoulu sekä jätevedenpuhdistamon laajennus ja peruskorjaus. On todennäköistä, ettei kaikkia investointeja pystytä lähivuosina rahoittamaan ilman velkamäärän lisäystä

Orivesi

Oriveden kaupungin tulos oli ylijäämäinen vuosina 2008–2011, eikä kaupunki velkaantunut näinä vuosina. Vuosi 2012 oli sen sijaan selvästi alijäämäinen. Myös vuosikate painui miinukselle. Palvelutuotannon kysynnän kasvu ja investointitarpeet ovat tulevina vuosina mittavat, ja ne tuovat käyttötalousmenojen kasvun myötä paineita meno-tulotasapainolle, rahoituksen riittävyydelle sekä lainakannan kasvulle.

Pirkkala

Pirkkalan kunnalla on taseessa ylijäämää 35 milj. euroa (1 933 euroa/asukas). Tilinpäätökset ovat olleet ylijäämäisiä peräkkäin viimeisen kuuden vuoden ajan, joten käyttötalous on suhteellisen vahvalla pohjalla. Väestönkasvu on ollut voimakasta ja väestörakenne on tasapainoinen. Verotulot ovat kehittyneet suotuisasti. Väestönkasvu on aiheuttanut investointitarpeita, ja kunta on velkaantunut investoidessaan peruspalveluihin. Investoinnit on pystytty rahoittamaan tulorahoituksella viimeisten vuosien aikana noin 70 %:sesti. Vuoden 2012 tilinpäätöksessä kunnan asukaskohtainen lainamäärä on 2 434 euroa ja suhteellinen velkaantuneisuus 61 %. Pirkkalan kuntakonserni on pieni, joten konsernin tunnusluvut eivät merkittävästi poikkea peruskunnan luvuista.

Tampere

Tampereen kaupungin talouden perustana on vahva 2 miljardin euron tase, jossa on kertynyttä ylijäämää vuoden 2012 lopussa yhteensä 595 milj. euroa. Omavaraisuusaste on 71 % ja suhteellinen velkaantuneisuus 42 %. Kaupungin lainamäärä oli vuoden 2012 tilinpäätöksessä 364 milj. euroa eli 1 675 euroa asukasta kohden. Kaupungin talous on kuitenkin viime vuosina ajautunut rakenteelliseen epätasapainoon, jonka syynä on erityisesti verotulopohjan kaventuminen yhteisöverotuottojen vähenemisen myötä, valtion toteuttamat valtionosuusleikkaukset sekä samanaikaisesti tapahtunut menojen reipas kasvu. Vuosikate kattoi poistoista tilinpäätöksessä 2012 enää 49 % ja investointien tulorahoitus heikkeni.

Kaupungin asukasmäärä on kasvanut vuodesta 2009 noin 6.000 asukkaalla (2,8 %). Vuodesta 2009 vuoteen 2012 kaupungin toimintakulut ovat lisääntyneet 150 milj. eurola (12 %). Vastaavana ajanjaksona toimintatuotot ovat kasvaneet 40 milj. eurolla (14 %) ja kaupungin saama verorahoitus (verotulot+valtionosuudet) on lisääntynyt 87 milj. eurolla eli noin 9 %. Vuonna 2010 korotettiin kunnallisvero- ja kiinteistöveroprosentteja ja

vuodelle 2012 korotettiin kiinteistöveroprosentteja. Talouden ja toiminnan tasapainottaminen edellyttää rakenteellisia muutoksia kaupungin toiminnassa. Onnistunuttaan rakenteellisten muutosten toteuttaminen ei todennäköisesti yksinään riitä talouden tasapainottamiseen, koska palvelutarpeet kasvavat ja yleinen taloustilanne ei ole tuomassa helpotusta kuntatalouteen. Tästä syystä rakenteellisten muutosten rinnalla tul- laan tarkastelemaan myös muita keinoja toimintamenojen kasvun hillitsemiseksi. Näitä ovat mm. palvelujen karsiminen, palveluverkon tiivistäminen sekä henkilöstön määrän vähentäminen eläköitymisen kautta. Lisäksi tarkastelun kohteena ovat toimintatulojen lisääminen sekä verotuksen taso.

Vesilahti

Vesilahden kunnan toimintakate ja tulos ovat parin viime vuoden aikana heikentyneet selvästi. Verotulot ovat kasvaneet hyvin, mutta valtionosuuksien leikkaukset näkyvät jo. Kunnan taseessa on ylijäämää edellisiltä vuosilta, mutta useampi alijäämäinen vuosi syö kertyneen ylijäämän nopeasti. Euromääräisesti suurimmat investoinnit ovat takana- päin, mutta investointeja tarvitaan tulevinakin vuosina, samoin kiinteistöjen korjauksia. Investoinneista johtuva kunnan suuri lainamäärä lainanhoitokuluineen huolettaa, joten korkomuutoksia vastaan on suojauduttu. Kun osuudet kuntayhtymiin ovat vähäiset, on konsernilainakannan ja kunnan lainakannan välinen ero pieni.

Ylöjärvi

Kuntaliitos Viljakkalan kunnan kanssa toteutettiin vuoden 2007 alussa ja Kurun kunta liittyi Ylöjärven kaupunkiin vuoden 2009 alussa, joten vuosi 2008 ei ole muihin vuosiin vertailukelpoinen.

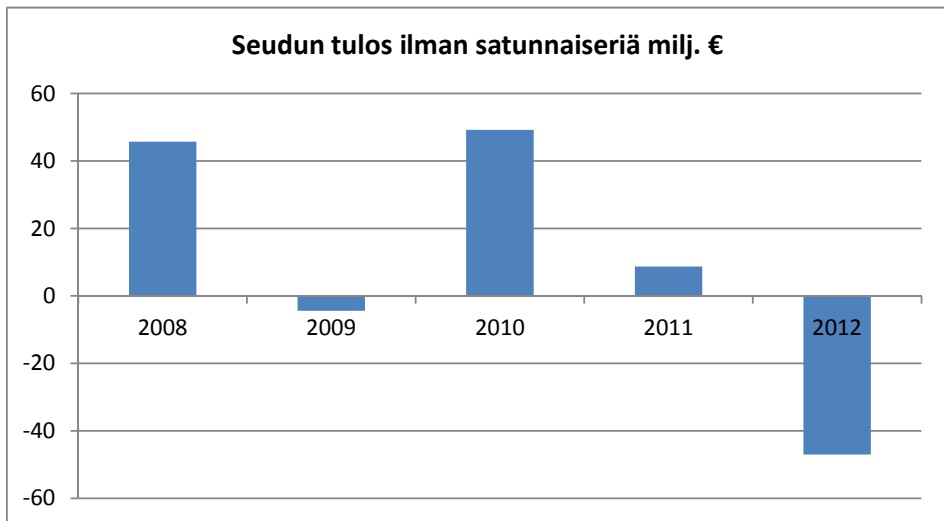
Ylöjärven kaupungin voimakas väestönkasvu ja siitä johtuva palvelutuotannon lisäämi- nen kaikilla sektoreilla heijastuu kaupungin taloustilanteeseen. Vuosina 2009–2012 toi- mintakate heikkeni n. 23 milj. euroa eli 20,2 %. Samanaikaisesti verorahoitus eli verotulo ja valtionosuudet lisääntyivät noin 20 milj. euroa eli 16,1 %. Erityisen ongelmalliseksi muodostui vuosi 2012, jolloin verorahoitus lisääntyi edellisvuodesta vain noin 2 milj. eu- roa, mikä johtui 3,7 milj. euron määräisistä valtionosuusleikkauksista. Kaupungin talous on vuoteen 2012 saakka ollut ylijäämäinen. Väestönkasvun aiheuttama investointitar- ve on kasvattanut velkamäärää viime vuosina. Pakollisiksi luonnehdittavat investoin- nit tulevat toteutetuiksi vuoteen 2014 mennessä, jolloin investointien kokonaismäärän odotetaan selkeästi laskevan. Kaupunkikonserni on rakenteeltaan pieni ja tästä syystä kaupungin oma lainamäärä verrattuna konsernin lainamäärään eroavat toisistaan vain noin 9 milj. euroa.

Tampereen seutu

Valtakunnallisessa viitekehyksessä Tampereen seudun kunnissa on kokonaiskuvaltaan varsin samankaltainen taloudellinen tilanne. Väestökasvu edellyttää paljon uusinvestointeja. Tulorahoitus ei riitä investointien rahoitukseen. Palvelukysyntä kasvaa väestönkasvun myötä. Seurauksena näistä on velkaantuminen.

Vuonna 2012 vuosikate kattoi seudulla vain noin 40 % nettoinvestoinneista. Vain yhdessä kunnassa (Nokia) tulorahoituksella pystyttiin kattamaan investoinnit. Vuosikate/asukas oli seudulla vielä vuonna 2008 503 euroa, kun se viime vuonna oli enää 231 euroa/asukas.

Seudun yhteenlaskettu alijäämä vuodelta 2012 oli 43,4 miljoonaa euroa, josta Tampereen kaupungin osuus oli 62 %. Ylijäämäisen tilinpäätöksen teki vain Pirkkalan kunta. Vuonna 2008 seudun yhteenlaskettu ylijäämä oli peräti 191,2 miljoonaa euroa. Siitä kuitenkin 143 miljoonaa euroa oli Tampereen Sähkölaitoksen myynnistä johtuvaa satunnaista tuloa. Joka tapauksessa ilman ko. tuloakin olisi seudun talous ollut 48,2 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Vuonna 2009 seutu teki noin 8 miljoonan euron alijäämän. Vuodet 2010 ja 2011 olivat ylijäämäisiä.



Kuva 10: Seudun tulos ilman satunnaiseriä (milj. euroa)

Kuntien lainamäärä on lisääntynyt viidessä vuodessa noin 60 %. Konsernilainojen kasvu ei ole ollut yhtä nopeaa (26 %). Tasetarkastelua ei ole tässä yhteydessä tarkemmalla tasolla tehty, koska kuntien taseiden muodostaminen vuonna 1997 tehtiin varsin erilaisin perustein.

Palvelutuotannon tehokkuudessa on yllättävän suuria eroja. Pienimmät palvelutoiminnan nettomenot (toimintakate) asukasta kohti laskien oli vuonna 2012 Nokialla (4 196 euroa/asukas) ja Pirkkalassa (4 237 euroa). Korkeimmat ovat Orivedellä (5 434 euroa/as.), Vesilahdella (4 847 euroa/as.) ja Tampereella (4 629 euroa/as). Oriveden palvelutuotannon nettomenot olivat siis lähes 30 % kalliimmat kuin edullisimmassa kunnassa.

8 ULKOPUOLINEN ARVIO TAMPEREEN SEUDUN TALOUDELLISESTA KEHITYKSESTÄ

Ohjausryhmä päätti kokouksessaan 18.4.2013 pyytää osana selvitystyötä ulkopuolisen arvioin seudun kuntien talouden nykytilasta. Selvityksen toteutti BDO Oy.

Pirkanmaa on taloudellisesti maan toiseksi vahvin maakunta ja Tampereen seutu on haluttu asumisalue, mikä näkyy väkiluvun kasvamisena. Alue on verotulosidonnainen. Kuntaliiton ennusteen mukaan kuntaverot kasvavat noin neljän prosentin vuosivauhdilla vuosina 2013 ja 2014. Tästä aluetalouteen saatava tulonlisäys olisi Tampereen seudulla noin 50 miljoonaa euroa / vuosi.

Alijäämän tasaamiseksi seudullinen talouden sopeuttamistarve vuoden 2012 lopussa on jo 50 miljoonaa euroa ja se tulee kasvamaan vuoden 2013 aikana. Talouden tasapainottaminen vuoteen 2020 huomioiden noin 400 miljoonaa euroa laskennallinen palvelutarpeen lisäys (asukasmäärän kasvu ja väestön ikääntyminen) voitaisiin toteuttaa kahden prosentin tuloveronkorotuksella vuosina 2014–2016 ja rajaamalla henkilöstömäärän / palvelujen ostojen määrä 0,4 % vuotuisen lisäykseen. Tämä tarkoittaisi sitä, että neljän prosentin kululisyksellä pitäisi pystyä hoitamaan 20 % enemmän kuntapalveluja. Tämän onnistumiseksi tarvittaisiin merkittävää kuntatuottavuuden paranemista.

Investoinnit ovat kuntien taloussuunnitelmien mukaan merkittävässä kasvussa Tampereen seudulla. Esimerkiksi Pirkkala, jossa velkaantumisaste on yli 50 % jo nyt, on kirjannut taloussuunnitelmaansa vuodelle 2013 12,5 miljoonan euron investoinnit sekä vuodelle 2014 ja 2015 molemmille 20 miljoonan euron investoinnit, jotka on tarkoitus toteuttaa velkarahalla. Myös Kangasalla ja Tampereella investoinnit lisääntyvät merkittävästi. Investointien rahoittamiseksi Tampere myy omaisuuttaan, mutta rahoitettavaa jää silti huomattavasti enemmän vuosina 2014 ja 2015 kuin 2013 (vuonna 2013 n. 120 miljoonaa euroa, 2015 n. 190 miljoonaa euroa). Investointien kasvu tulee siis väistämättä aiheuttamaan lisävelkaantumista. Tästä johtuen kuntien tulisi seurata erityisen tarkasti lainanhoitokate -tunnuslukua. Luku kertoo, kuinka kunnan tulorahoitus riittää lainan lyhennyksiin ja korkoihin. Jos tunnusluku on alle 1, joudutaan lyhennyksiä ja korkoja varten ottamaan lisää velkaa. Jo nyt lainanhoitokatteet ovat heikot.

Tampereen seutu kasvavana ja kehittyvänä alueena on suhdanneherkkää. Seudun säilyttäminen kasvavana ja vetovoimaisena alueena edellyttää kunnilta suunnitelmallisuutta, palvelurakenteiden uudistamista ja monipuolista talousennakointia, jossa talouden tasapainoa seurataan eri mittareilla. Kasvavan alueen tulojen kasvu antaa mahdollisuuden myös kuntapalveluiden rakenteiden uusimiseen eri tavoin kuin niillä alueilla, joilla tulorahoitus supistuu. Uudistusten aika on nyt.

BDO Oy:n tekemät havainnot (30.5.2013) Tampereen seudun kuntataloudesta ovat:

- Tampereen seudun kuntien toimintakulut ovat kasvaneet vuosina 2010–2011 muuta maata enemmän, mutta vuosina 2011–2012 vähemmän kuin kunnissa keskimäärin. Kuntaliiton ennusteen mukaan toimintamenojen kasvu vuodelle 2013 olisi noin 3,5 – 4,0 prosenttia.
- Tampereen ympärillä olevien kuntien yhteenlaskettu asukasluku on suurempi kuin Jyväskylän kaupungin asukasluku. Alle 20.000 asukkaan kuntia ovat vain Orivesi, Pirkkala ja Vesilahti, joten alue täyttää hyvin kuntarakennelakiluonnoksen väestöpohjavaateet.
- Tampereen ympäryskuntien voimakas väestönkasvu tulee aiheuttamaan kuntien palvelukysynnän lisääntymistä. Väestönkasvu (+15–20 % vuoteen 2030) lisää palvelutarpeita ja kustannuksia. Vaikka Tampereen seutu on keski-ikänsä muuta maata nuorempaa, väestön ikääntymisen voi arvioida vaikuttavan vuoteen 2020 mennessä sosiaalipalveluihin 15 %:n kysynnän kasvun ja terveystalouteen 20 %:n kysynnän kasvun. Luvattu valtion talousarvion kehyspäättökseen mukainen lakisääteisten tehtävien vähentäminen kunnista vuosina 2014–2017 vähentää toteutuessaan laskennallisesti Tampereen seudun menoja vuodessa noin 70 miljoonaa euroa, mutta väestönkasvusta ja ikääntymisestä johtuva palvelujen kasvutarve on noin 400 miljoonaa euroa vuoteen 2020 mennessä. Talouden tasapainottamiseksi palvelujen kysynnän kasvu vuoteen 2020 pitäisi pystyä toteuttamaan 4 %:n henkilöstömäärän ja/tai ostopalvelujen määrän lisäyksellä nykyisestä.
- Huoltosuhde ei tällä hetkellä ole huolestuvan korkealla tasolla, mutta eläkkeellä olevien määrää, 75-vuotiaiden kotona asumista ja huoltosuhteen kehitystä tulee aktiivisesti seurata.
- Tampereen seudun elinkeinoelämä on kehittynyt myös taantuman aikana muuta maata voimakkaammin, joten myös verotulokertymän voidaan olettaa olevan parempi kuin maassa keskimäärin. Etlan ennusteen mukaan koko maan kokonaistuotanto kasvaa 0,3 prosenttia vuonna 2013 ja 1,8 prosenttia vuonna 2014. Tampereen seudun kasvun voidaan ennakoita olevan tätä suurempaa.
- Vaikka seudulla on kertynyt ylijäätymäsiä niin seudun kuntien alijäämäiset tilinpäätökset pitäisi saada ylijäämäisiksi vuosien 2013 ja 2014 aikana. Poistojen yleisohjeen muutoksesta johtuva vuosipoistojen lisääntyminen tulee olennaisesti vaikeuttamaan tilikauden tuloksen jäämistä positiiviseksi.
- Seudun kuntien yhteinen lainamäärä on 1,3 miljardia euroa. Kaikilla alueen kunnilla on konsernilainaa yli 2 000 euroa/asukas. Kuntien taloussuunnitelmien mukaan kunnat ottavat lisävelkaa vuosina 2013–2015. Lainamäärä tulee pitää sellaisella tasolla, että kuntien ei tarvitse ottaa lyhennyksiä ja korkoja varten lisää velkaa. Seudun kuntien yhteinen lainamäärä ei voi nousta yli 1,5 miljardin euron. Kuntien tulee seurata lainanhoidon, omavaraisuusasteen ja velkaantumistasoa.

- Kassatilannetta voi tarvittaessa korjata ottamalla lyhytaikaista velkaa. Kassan riittävyys ei ole Tampereen seudun keskeinen talousongelma. Vesilahden, Lempäälän ja Pirkkalan tulee kiinnittää kassan riittävyyteen huomioita.
- Tampereen seutu on elinvoimaista aluetta, joten kuntien saama valtionosuus on selvästi keskimääräistä pienempi eli täten kuntatalous on hyvin verotulosidonnainen.
- Kunnan tuloveroa nostamalla ei pystytä tasaamaan menokehityksen kasvua. Suuren kuntatalouden tasapainottamisen ja sopeuttamisen jälkeenkin tuloveroprosentin korotuspaine on yli kaksi prosenttia vuoteen 2016. Laskennallisesti asukasluvulla painotettuna ilman talouden sopeuttamista tuloveroprosentin korotuspaine vuoteen 2016 on yli 5 %.
- Vuonna 2012 ainoastaan Pirkkala teki positiivisen tuloksen muiden kuntien jäädessä alijäämäiseksi. Vesilahden ja Ylöjärven omavaraisuusaste on alle 50 % vuoden 2012 lukujen perusteella. Vesilahden, Ylöjärven ja Pirkkalan velkaantumisaste on yli 50 %.

Terveessä kuntataloudessa ns. kriisikuntakriteereistä yksikään ei täyty. Viimeistään kahden kriteerin täytyttyä kuntatalous vaatii välitöntä sopeutusta. Tampereen seudun kunnista Tamperetta lukuun ottamatta kaksi kriteeriä täyttyy kaikilla kunnilla, joten Tampereen kaupunkiseudun menoja tulee välittömästi vähentää tuloja vastaaviksi niin, että kuntatalous saadaan tasapainoon. Oriveden, Vesilahden ja Ylöjärven kuntien taloustilanne on tämän mittarin mukaan seudun heikoin.

Luku V Tarkastellut vaihtoehdot

9 KUNTALAISTEN JA HENKILÖSTÖN NÄKEMYKSET

9.1 Sidosryhmähaastattelut

Vuoden 2013 aikana suoritettiin julkishallinnollispainotteisia sidosryhmähaastatteluja yhteensä 72 kappaletta. Keskustelut ovat olleet luonteeltaan luottamuksellisia. Tarkoituksena on ollut saada esille mielipiteet siitä, mitkä asiat nykyisissä kuntahallinnoissa ja -toiminnoissa koetaan hyviksi, missä on ongelmia ja minkälaisia muutoksia kuntien yhteistyössä tai hallinnon järjestämisessä koettaisiin tarpeelliseksi.

Yleistä kriisitietoisuutta keskustelut eivät ole kuvastaneet. Kaupunkiseudun ongelmista-kin tietoisuus on pinnallista. Asioiden koetaan olevan *”hyvin tai kohtalaisen hyvin”, ”pien-tä korjattavaa kyllä”*. Palveluiden toivotaan säilyvän vähintään tällaisina. Työttömyys ei ole noussut keskustelussa erityisen suureksi huolenaiheeksi. Nuorten syrjäytyminen tuli kyllä esille, mutta koulutuksen lisäämisen ja nuorisotakuun toivottiin helpottavan nuorten tilannetta. Ajatuksia muiksi toimenpiteiksi ei juuri ole ollut. Segregaatiota ei tunnisteta myöskään koko kaupunkiseudun ongelmaksi. Aihe kuitattiin *”vain Tampereen ongelmaksi”* tai että *”asuntopolitiikka kyllä hoitaa”*.

Kunnallinen itsenäisyys ja pelko sen menettämisestä muodostavat yli puoluerajojen menevän jakolinjan Tampereen ja ympäristökuntien välillä. Tamperelaisten kohdalla palau-te jakaantuu useampaan osaan. Osa kannattaa kaupunkiseudun kuntien muodostamaa Suur-Tamperetta, osa katsoo, että Tampereen olisi syytä keskittyä lähivuosina vain omien asioiden hoitoon ja osa vain epäilee kokemuksen rintaäänellä. *”Jos saat kaupungin ja ympäristökuntien edustajat keskustelemaan samaan pöytään, olet onnistunut tehtävässäsi”*.

Jostain asioista ollaan yhtä lailla koko seudulla huolestuneita. Ne koskevat isoja, kaupunkiseutua koskevia investointeja, erityisesti vähemmän haluttuja. Näitä ovat jätevesien puhdistaminen, kaatopaikkojen hoito ja kehittäminen, lentokentän toiminta ja rautatie- ja raitiotiehankkeet sekä niiden linjaukset. Myönnetään, että *”vaikeissa päätöksissä on seudulla käsijarru päällä”*. *”Vastuunottajat ja riskienkantajat puuttuvat seudulta”, ”väärät ihmiset puhuvat seutuhankkeista”, ”kuntapäätäjälle oma kunta on yli kaiken muun”*. Syytetään *”heikkoa seutuhallintoa”, ”lepsua maakuntaliittoa”, ”naapureitten vastustusta”*. Ollaan kiinni tässä hetkessä. Juurikaan ei löydy ajattelua edes yhden sukupolven päähän.

Ymmärretään kyllä, että vaikka päätöksiä tehtäisiin ripeästikin, isoissa asioissa vuosia kuluu. Haastatelluissa ei kuitenkaan välittynyt kuva, että nykytilanne olisi niin hyvä, ettei mitään tarvitsisi tehdä tulevaisuudessa. Yksittäisissä haastatteluissa todetaan: *”on päästävä eteenpäin”, ”jotain aktiivista pitäisi tehdä”, ”usko yhteistyöhön hiipuu”, ”Tampereen pitää näyttää, että pystyy palveluissa samaan kuin ympäristö”, ”ajan myötä rakenteita on muutettava”, ”metropolihallintoa voisi katsoa”, ”metropolihallinto on vaihtoehto, jos kuntaliitoksiin pitää mennä”, ”luottamusta pitää rakentaa”*. Luottamuksen parantamisesta puhuttiin tai sitä toivottiin Tampereen ja ympäristökuntien rajalinjan molemmin puolin. Peruste olevaan epäluottamukseen löytyi kuitenkin pääosin rajalinjan toiselta puolen.

Huoltosuhde seudun kunnissa on tällä hetkellä varsin hyvä. Alle 15-vuotiaiden ja yli 65-vuotiaiden suhdeluku 100 työikäistä kohden vaihtelee Tampereen 42/100 Kangasalan 57/100 seudun keskiarvon ollessa 54/100. Vuonna 2030 keskiarvoksi arvioidaan koko seudulla 69/100 ja usean kunnan huoltosuhde on 70/100. Kustannukset nousevat voimakkaasti ikärakenteen muuttuessa. 65–75-vuotiaiden sosiaali- ja terveydenhoidon keskimääräinen kustannus on 3700 euroa henkilöä kohden. Yli 85-vuotiaiden kohdalla se on jo 15 000 euroa. Tämä kehityskuva tuli keskusteluissa ymmärretyksi, mutta mistä seudun verotulot tulevaisuudessa tulevat ja mitkä ovat tulevat valtionosuusratkaisut, jotka ovat ehkä jo ensi vuonna edessä, sitä ei keskusteluissa juurikaan saatu pohdittua.

Tredean toimintaan ei olla oikein tyytyväisiä. Syy pelkistyy ehkä epäselvään työnjakoon. *”Jokainen kunta haluaa yrityksen omalle alueelle”*. Ajattelu kuvaa kilpailua seudun sisällä, ei seutujen välillä. Tredean toivotaan profiloituvan *”ulospäin uusille, erilaisille tuotantoalueille”*.

Elinkeinopolitiikassa Tampereen ja kehyskuntien asetelma tuli vain todettua. Kuitenkin Tampere ja ympäristö ovat napanuorassa kiinni toisissaan. Tampereen vetovoima jakaa työpaikkojen kautta hyvinvointia ympäristöönsä. Asumisessa vuokra-asuntotuotanto painottuu Tampereelle. Tampere ei pysty kilpailemaan pientalotarjonnassa ympäristön kanssa. Kaupunkiseudun haja-asutusalueiden rakentamisessa on vahvasti ristiin meneviä mielipiteitä.

Miten tähän kehityskuvaan haetaan vastausta? Yksittäisenä asiana tulee selvemmin esiin näkemys koko kaupunkiseudun kattavan yleiskaavan laadinnasta. Kaavoitus puhuttaa muutoinkin. *”Kaikki seudun kunnat ovat erilaisia, omankaltaisiaan kaavoitusprosesseissa”* ja *”Kaavoitus on kunnan oman kaavoitusvirkamiehen näköistä”*.

Kuntahallinto on toimiva ja arvostettava järjestelmä. Se on kuitenkin luotu normaalia elämää ja vakaita aikoja varten, ei toimimaan murroksessa. Siksi ehkä näissäkin keskusteluissa pääosa kuulluista pyrki jatkamaan toimintoja entisin tavoin. Eräs haastateltava tiivistä ongelmaa sanomalla, että *”poliitikot kyllä tietävät, miten asiat pitäisi hoitaa, mutta ovat epävarmoja siitä, miten tulevat valituiksi seuraavissa vaaleissa”*.

10 TARKASTELLUT VAIHTOEHDOT JA VAIKUTUKSET

Kevään aikana käytyjen keskustelujen sekä elinvoimaselvitykseen annettujen tavoitteiden pohjalta esitettiin vaihtoehtoisia malleja ensimmäisen kerran 29.5.2013 pidetyssä seutufoorumissa, jonne oli kutsuttu kaikkien selvitykseen osallistuvien kuntien valtuutetut. Seutufoorumin jälkeisessä keskustelussa esitettiin lisäksi kolmea uutta hallinnollista mallia selvitettäväksi. Nykyinen Tampereen seudun kuntayhtymä esitettiin korvattavaksi keveämmällä hallintomallilla, jossa kaupunkiseudun poliittiset päättäjät sopisivat asiakohtaisesti hankevalmisteluun otettavista asioista ja niiden valmistelusta. Malli ristittiin keskustelussa o- -malliksi. Koko Pirkanmaan kattavaa uutta Tamperetta esitettiin useammalta taholta. Kolmantena hallintomallina esitettiin joko koko maakunnan tai kaupunkiseudun kahdeksan kuntaa kattavaa, ehkä vielä Hämeenkyröllä lisättyä, Tammerkosken kaupunkia, jossa uuden Tampereen kaupunginosahallinnosta vastaisivat suorilla vaaleilla valitut kaupunginosavaltuustot. Ohjausryhmä keskusteli 18.6.2013 kokouksessa esitetyistä malleista ja päätti, että valmistelua jatketaan seutufoorumissa esitettyjen vaihtoehtojen pohjalta.

10.1 Tiivistyvä yhteistyö

Tiivistyvän yhteistyön eli nk. o+ -mallin lähtökohtana on nykyinen kuntayhtymämuotoinen toimintamalli vähäisin uudistuksin. Tässä mallissa kaupunkiseudun kehittäminen perustuisi edelleen kahdeksan kunnan tavoitteiden yhteensovittamiseen. Keskeisiä yhteistyön ohjausvälineitä ovat valtuustojen hyväksymä seutustrategia sekä seutuhallituksen hyväksymä talousarvio. Vahvistunut sopimuspolitiikka (MAL-, kasvu- ja palvelusopimus) konkretisoi tavoitteita. Yhteistyön johtaminen olisi edelleen jaettava, kompromissihakuista ja ”suostutteluun” perustuvaa.

Seudullisten asioiden valmistelu olisi organisoitu ja resursoitu jatkossakin kevyesti. Kuntien johtavien virkamiesten panostus olisi edelleen merkittävä. Toimijat edustaisivat kuntiaan yhteistä resurssia lukuun ottamatta. Kokonaisresurssit muodostuisivat seutuhallituksesta, kuntajohtajista ja työryhmistä sekä yhteisen toimijan resursseista. Työnjako ja ohjausrooli em. tasojen välillä olisivat selkiintyneet. Kevyt yhteinen toimija olisi helposti omistajien ohjattavissa ja responsiivinen kuntien tarpeille.

Yhteinen toimija olisi edelleen valmisteluorganisaatio lopullisen päätösvallan pysyessä kunnilla. Seudullisissa ratkaisuisa kuntien päätöksenteossa olisi kuitenkin vain näennäinen liikkumavara. Kompromissiratkaisujen valmistelu ja tulosten saavuttaminen vaatisi edelleen runsaasti eri osapuolia sitouttavia työvaiheita. Osaoptimoinnin mahdollisuus säilyisi.

Yhteistyö käsittäisi MAL-teemojen lisäksi palvelut ja elinkeinot. Yhdyskuntasuunnittelussa yhteistyöväline olisi edelleen yhteisen toimijan organisoima rakennesuunnitelma. Vastuu sen toteuttamisesta olisi kunnilla. Yhteinen toimija seuraisi sitoutumista mm. antamalla lausunnot kuntien yleiskaavoista sekä kehittämällä uusia seudullisia toteuttamisen välineitä. Joukkoliikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä päättäisi joukko-liikennelautakunta, joka kytkeytyisi kiinteästi seudulliseen maankäytön suunnitteluun.

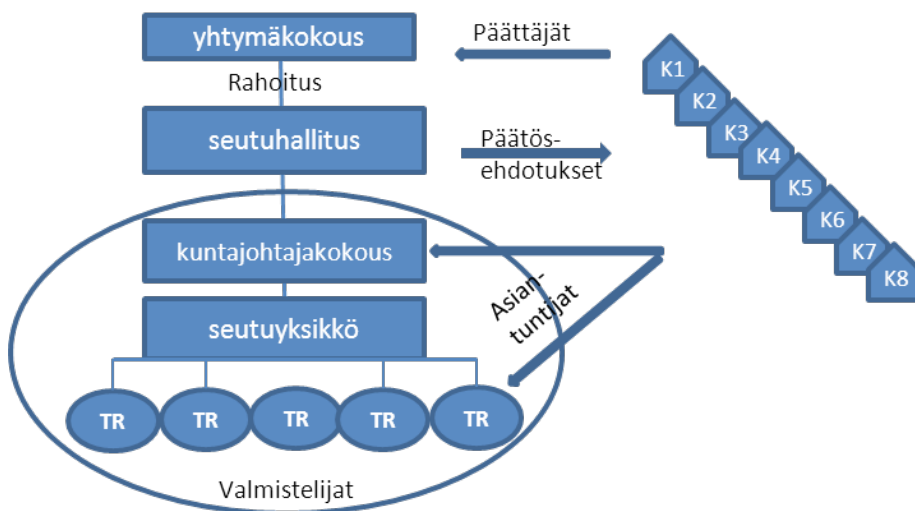
Palveluyhteistyötä ohjaisi kuntien ja seutuhallituksen hyväksymä palvelustrategia, joka vauhdittaisi ratkaisujen syntymistä. Palveluyhteistyön siirtämistä jopa sitovamman strategisen menettelyn, kuten ”sote-sopimus”, piiriin voitaisiin pohtia. Palvelujen järjestämisvastuun jakaisivat kuitenkin kahdeksan kuntaa, ja yhtenäinen tietopohja puuttuisi. Palveluyhteistyössä näkyisi edelleen kuntien omat tarpeet, eriaikaisuus, erilaiset toimintamallit ja -kulttuurit sekä pelko päätösvallan menettämisestä. Yhteistyö olisi sen sijaan tiivistynyt t&k – toiminnassa, jossa resursseja olisi koottu yhteen.

Tietohallinnon tuki seudullisille tarpeille etenisi verkkaisesti nykyisellä toimintamallilla. Seudullisten investointien toteuttamista käsiteltäisiin yhteisillä foorumeilla, mutta erilaisten näkemysten ratkaisuun tai rahoittamiseen ei olisi edelleenkaan mekanismeja.

Elinkeinopolitiikan seudullinen toteuttaminen olisi vahvistunut ja jäsentynyt kolmeen teemaan: a) elinkeinoelämää tukeva kaupunkiympäristö b) yrityshankinta/toimitilakysymykset c) osaamisen kehittäminen ja kansainvälinen työ. Linjaukset tehtäisiin seudullisessa elimessä ja myös toteutusmalli (nyk. Tredea) olisi läpinäkyvämpi.

Tämä ns. o+ -malli ei edelleenkaan korvaisi kuntien toimintaa, vaan olisi osittain sen päälle ja lisänä tapahtuvaa toimintaa. Se mahdollistaisi löysän sitoutumisen ja omien etujen edistämisen. Kuntien pitää varata runsaasti aikaa ja voimavaroja kokouspainotteiseen työskentelyyn.

Kriittistä onnistumisen kannalta: luottamus



Kuva 11: Kuntayhteistyö, nyt ja o+ -mallissa

10.2 Yhdentävä kaupunkiseutu

Mallin lähtökohtana on seudullisen päätöksenteon ja toimeenpanon eriyttäminen ja seurannan vahvistaminen. Mallissa kaupunkiseudun kehittäminen perustuisi aiempaa seudullisempaan toimintaan. Keskeisiä välineitä olisivat seudullisen toimielimen linjauspäätökset ”seutudirektiivit”, jotka toteuttaisivat valtuustojen hyväksymää yhden- tymisstrategiaa. Seudullisten linjauspäätösten toteutuksesta vastaisivat kuitenkin edel- leen kahdeksan kunnan hallinto-organisaatiot.

Seudullisena toimielimenä olisi jäsenkuntien valtuustojen valitsema seutuvaltuusto ja seutuhallitus. Seutuvaltuusto vastaisi linjauspäätösten teosta ja valitsisi seutuhallituk- sen, jolla olisi apunaan valmistelevat työjaostot yhteistyön eri teemoissa. Työjaostoissa olisi mukana asiantuntijaedustus. Seudullisten asioiden valmistelua työjaostoissa olisi resursoitu vahvemmin, kuitenkin siten, että myös kunnat itse osallistuisivat edelleen valmisteluun. Kuntajohtajat olisivat työjaostojen puheenjohtajia tai varapuheenjohtajia. Yhteistyön kokonaisresurssina olisi lisäksi seudullisten linjauspäätösten toteuttamista valvova seurantaelin. Seurantaelin raportoi jäsenkunnille ja seutuvaltuustolle. Mallissa jäsenkuntien tarpeet olisivat edelleen hallitsevia.

Yhteistyön vahvat teemat olisivat MAL, sosiaali- ja terveystoimen palvelut, elinkeinot ja infra- struktuuri. Maankäytön yhteistyöväline olisi yhteinen yleispiirteinen ja oikeusvaikuttei- nen maankäytön suunnitelma, jonka toteutuksesta kunnat vastaisivat asemakaavoilla ja tontinluovutusohjelmilla. Kaavasäätelyä maakuntatasolla olisi mahdollista vähentää. Asumisen osalta seutuhallitus hyväksyisi 3-5 vuoden jaksolla asuntotuotanto-ohjelman.

Liikennejärjestelmän kokonaissuunnittelu ja joukkoliikenteen järjestäminen toimisivat samassa työjaostossa.

Infra-yhteistyön linjaukset koskisivat esimerkiksi kunnallisteknisten palvelujen järjestämis- ja rahoitustapaa, laatua sekä uuden infrastruktuurin rakentamista.

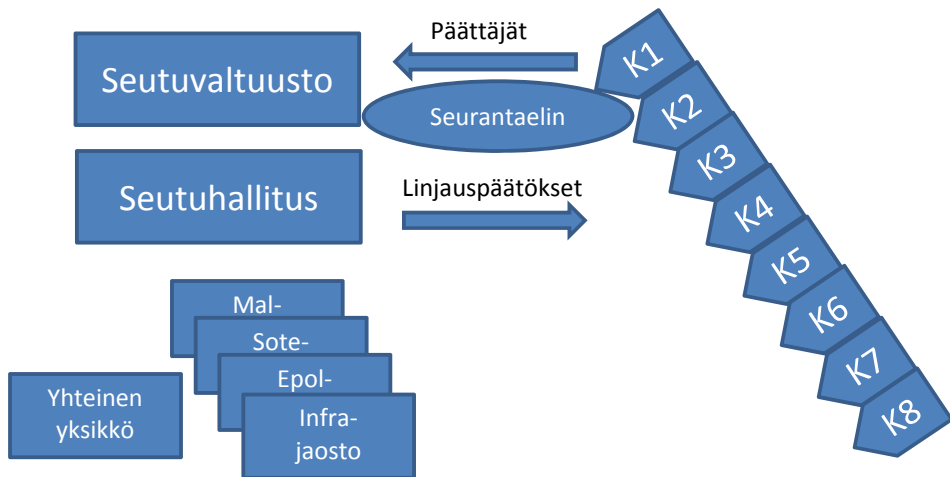
Seutuvaltuusto hyväksyisi lakisäätteiset palvelusuunnitelmat seudullisena, kuten opetus-, varhaiskasvatus- ja hyvinvointisuunnitelman. Soten yhteistyövälineenä toimisi seudullinen terveyden- ja sosiaalihuollon suunnitelma ("direktiivi"), jossa linjattaisiin työnjakoa ja perustason palvelujen järjestämistä: lähipalveluja, yksityisten palvelujen käyttöä, maksupolitiikkaa, henkilöstön liikkuvuutta, osaamista ja henkilöstöpolitiikkaa sekä t&k-asioita koskevat kysymykset. Seudullisten sote-palvelujen tavoitteena olisi laadun ja saatavuuden (palveluverkko) harmonisointi vähitellen yhdessä linjatulle tasolle. Seurantaelin raportoisi, miten kunnat toteuttavat palvelusuunnitelmia.

Myös seudullisen elinkeinopolitiikan linjaukset tehtäisiin seutuvaltuustossa seutuhallituksen ja elinkeinojaoston valmistelun pohjalta. Toimeenpanosta vastaisivat elinkeinoyhtiö ja kunnat sovitun työnjaon mukaan. Seurantaelin raportoisi, miten toimijat toteuttavat sovittuja asioita.

Jäsenkunnat rahoittaisivat yhteistoiminnan (seutuvaltuuston, -hallituksen, -työjaostojen ja seurantaelimen ja em. pyörittävän organisaation) voimavarat kuntayhtymän uuden perussopimuksen mukaisesti.

Linjausten toimeenpano ja kuntatason toiminta olisi edelleen kuntien omien rahoituslähteiden varassa. Seudullisten linjausten toteuttaminen lähentäisi kuitenkin vähitellen kuntien tuloeroja.

Kriittistä onnistumisen kannalta: valmistelu



Kuva 12: Yhdyntävä kaupunkiseutu

10.3 Metropolihallinto

Metropolimallin lähtökohtana on, että seudun asiat ovat kuntien yhteisiä. Työn ja työvoiman, kohtuuhintaisen asumisen ja isojen investointien lisäksi on kannettava huolta yleisemmän tason asioista kuten monikulttuurisuudesta, kestävyysvajeesta ja hiilijalanjäljestä.

Metropolihallinto on kaupunkikokonaisuuden ja sen asukkaiden erikaltaisten toimintaverkostojen hallintaa. Kokonaisuuden hallinta edellyttää ymmärtämystä ottaa vastuuta sellaisten yhteisten asioiden järjestämisestä, joilla on painava merkitys alueen tulevaisuudelle ja siellä toimivien ihmisten hyvinvoinnille.

Metropoli on strateginen toimija, joka luo edellytykset yhteisesti päätettyjen, säädettyjen tai sovittujen asioiden käytännön hoitamiseksi. Se ei puutu kuntien itsehallintoon lukuun ottamatta edellä mainittuja tehtäviä. Metropoli ei vaadi kuntaliitoksia, mutta se ei ole myöskään este, jos kunnat haluavat niin toimia, kunhan kokonaisuus pysyy hallinnassa.

Metropolihallinnon ero seutuhallintoon on periaatteellinen ja selkeä. Metropolihallinto on kokonaisuuden hallintaa, mikä tarkoittaa, että tarkastelu tapahtuu koko väestön ja alueen lähtökohdista ja peilautuu asioiden hoidon osatekijöihin ylhäältä alaspäin. Seutuhallinto rakentuu puolestaan osatekijöiden kokoamisesta. Sen perusta on jäsenkuntien tarpeiden ja toiveiden kokoamisessa, ja sille pohjalle muodostettavassa yhteisessä tahdossa. Lopulta kyse on siitä, että parasta ratkaisua ei pystytä hakemaan, vaan ratkaisuksi tulee kaikille sopiva, vähiten huono ratkaisu.

Myös metropolimallissa tarvitaan hallintoa yhteisten asioiden hoitamiseksi. Nojaaminen olemassa oleviin hallinnon rakenteisiin synnyttää kokonaisuudesta helposti sirpalebyrokratiaa, jossa organisaatiot eivät ole toisilleen vastuussa. Suorilla vaaleilla valitulla metropolivaltuustolla olisi edellytykset hahmottaa kokonaisuus.

Hyvällä metropolirakenteella voidaan uudistaa hallintokulttuuria ja vahvistaa asukkaiden itsehallintoa. Kysymyksiksi nousevat elinvoimaisuuden kannalta keskeiset asiat kuten miten kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvät ongelmat ratkaistaan. Metropolihallinto tarjoaa ratkaisuksi yhtenäisen yleiskaavoituksen koko seudulle sekä yksissä käsissä olevan maankäyttöratkaisujen ajoituksen. Myös liikennejärjestelyt sekä asuntojen korjaus- ja uudisrakentaminen olisivat metropolihallinnon ohjauksessa. Metropolimalli voisi myös edistää kulttuuritoiminnan kehittämistä, sillä kulttuurin merkitys elinvoimatekijänä on suuri.

Kaupunkiseutu kilpailee jo nyt kansainvälisesti osaamisesta, investoinneista ja matkailijavirroista. Metropolihallinnon tulisi tukea myös näiden alueiden menestymistä ja seudullista intressiä enemmän kuin paikallisia tarpeita.

Kunnallisen päätösvoimavallan siirtäminen suorilla vaaleilla valituille uudelle toimijalle edellyttää uutta lainsäädäntöä.

10.4 Eurooppalainen kaupunki -Tampere

Eurooppalainen kaupunki -Tampere tarkoittaa uuden kunnan muodostamista. Malli olisi sovellutus ns. aluekuntamallista, joka on käytössä monissa Euroopan suurissa kaupungeissa.

Vaihtoehdossa kaupunkiseudun kahdeksan kuntaa muodostavat uuden kunnan nimeltään ”Eurooppalainen kaupunki -Tampere”. Uuden Kaupungin ylintä valtaa käyttäisi suorilla vaaleilla valittu valtuusto. Kaupungin sisällä olisi kahdeksan tai useampaa autonomista kuntaa, joita hallitsisivat suoraan vaaleilla valitut kuntakomiteat tai kuntavaltuustot. Kukin nykyinen ympäristökunta voisi jatkaa autonomisena kuntana. Nykyinen vanha Tampere voitaisiin jakaa kahteen, neljään tai useampaan toiminnallisesti luonnikaaseen autonomiseen kuntaan.

Eurooppalainen kaupunki -Tampere poistaisi tarpeen useimmalta nykyiseltä kuntayhtymältä. Se toteuttaisi EU:n läheisyysperiaatetta kaikilla hallinnon päätöksenteon tasoilla eli kuntalaisia koskevat päätökset tehtäisiin mahdollisimman lähellä heitä itseään. Asioiden hoitotasot olisivat myös selkeitä ja läpinäkyviä: kuntataso, kaupunkitaso, valtakunnantaso ja Eurooppa-taso. Poliittinen valta ja vastuu kohtaavat joka tasolla. Kokonaisuus: verot, maksut ja rahat olisivat kaupunginvaltuuston käsissä.

Autonimiset kunnat säilyttäisivät vanhat nimensä pois lukien ”vanha Tampere”, jonka ja-koa luonteviin toiminnallisiin kuntayksiköihin mietittäisiin. Mallissa lähidemokratiakeskustelu ei perustuisi enää pelkoihin ”isosta Tampereesta” eikä lähidemokratian luomista välttämättä enää edes tarvittaisi.

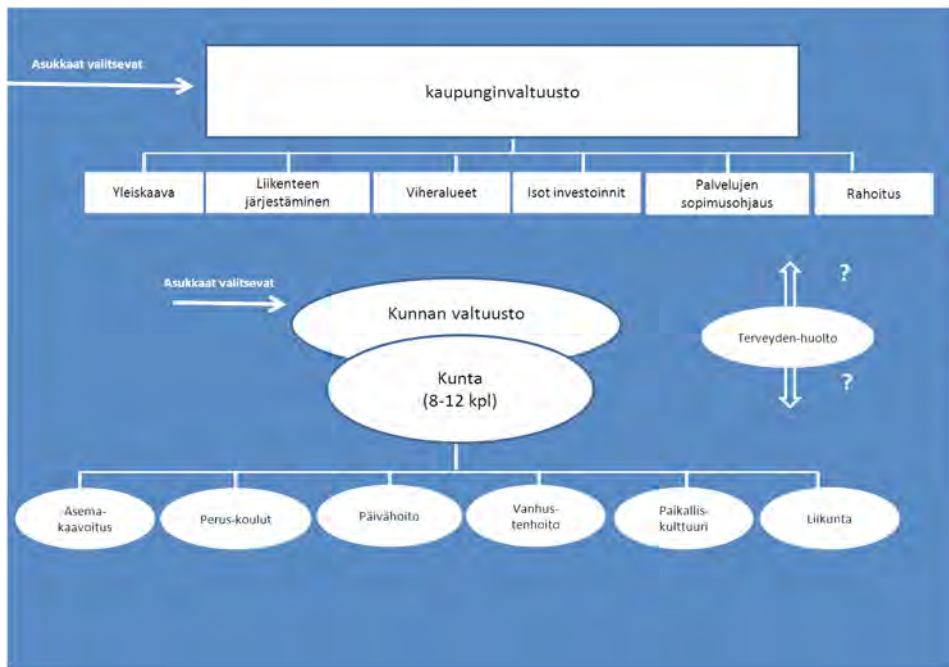
Kaupunki päättäisi yleiskaavatasoisesta maankäytöstä ja liikenneverkosta, seudullisista viheralueratkaisuista, ja sosiaali- ja terveystoimen järjestämisestä koko kaupungin alueella. Kaupungin vastuulla olisivat lisäksi suuret investoinnit sekä palvelujen sopimusohjaus.

Palveluiden järjestämisvastuu olisi kaupungin sisällä olevilla kunnilla. Palvelut tuotettaisiin kunnissa paikallisten tarpeiden ja edellytysten mukaan, eikä järjestämisvastuu tarkoittaisi välttämättä palveluiden ja jakelun keskittämistä. Kunta voisi myös delegoida sille määrätyn tai sovitun tehtävän toiselle kunnalle. Kuntien tehtäviä olisivat mm. asemakaavoitus, peruskoulutus, päivähoito, puistot ja liikunta-alueet ja paikalliset kulttuuripalvelut sekä perustason sote-palvelut.

Kuntien tuottamat palvelut toteutettaisiin sopimusohjauksen pohjalta. Kaupunki osoitaisi kunnille lakisääteisten tehtävien hoitamiseen tarpeellisen rahoituksen, esimerkiksi kiinteän prosenttiosuuden kaupungin verotuloista, maksaisi tehtäväkohtaista lisää, kannustelisää tai muuta sopimus pohjaista korvausta.

Eurooppalainen kaupunki -Tampere voisi olla elinvoimainen paikallinen vastaus maailmaa muuttavalle globalisaatiolle.

Kriittistä onnistumisen kannalta: Kaupungin ja kuntien roolien selkeys, kokonaisuuden hallinta



Kuva 13: Eurooppalainen kaupunki - Tampere

10.5 Yksi kunta

Uuden kunnan elinvoima perustuisi koottuihin henkisiin, taloudellisiin ja fyysisiin resursseihin. Se muodostaisi edelleen Suomen toiseksi suurimman kaupungin, jossa olisi 365 000 asukasta (1.1.2013), ja joka olisi ainakin kansallisesti, jos ei kansainvälisesti varteenotettava.

Kaupunkiseudun useimmista asioista päätettäisiin yhdessä kunnassa, ja sen hallintomalli olisi pormestari- tai kuntajohtajavetoinen. Kunnalla olisi yksi valtuusto ja hallitus sekä sen alainen toimielinorganisaatio halutulla tavalla järjestettynä. Kaventunut edustuksellinen demokratia edellyttäisi päätöksenteon rinnalla alueellisia lähidemokratiamenettelyjä ja niitä tukevan henkilöstön. Uuden kunnan organisaatio olisi hierarkkinen, ja toimivaltakysymykset olisivat selkeämmät. Organisaatiossa olisi kuitenkin sisäistä kompleksisuutta. Uuden kunnan myötä seudulliset organisaatiot ja toimielimet tulisivat tarpeettomiksi. Kaupunkiseudun tulevaisuuteen vaikuttavien muiden toimijoiden (ELY, korkeakoulut, maakuntaliitto, elinkeinoelämä) kanssa uusi kunta solmisi edelleen kumppanuus- ja verkostosuhteita.

Uuden kunnan kokonaisohjaus tapahtuisi yhdellä päästrategialla ja talousarviolla ja niitä konkretisoivilla ohjelmilla. Sektoriasiantuntijuus vahvistuisi, ja sektorit laatisivat omat toimintasuunnitelmat. Sektoroituminen edellyttäisi myös kunnan sisäisten prosessien ja verkostojen hyvää hallintaa. Suostuttelutarve siirtyisi kunnan eri yksiköiden väliseen sopimiseen.

Uuden kunnan henkilöstöstä muodostuisi suuri työvoima- ja osaamisresurssi. Henkilöstölle tarjoutuisi laaja kollegayhteisö ja parempi mahdollisuus sisäiseen urakehitykseen. Kuntakoosta johtuvat erilaiset toimintakulttuurit törmäisivät aluksi, mutta seutuyhteistyön seurauksena toimialaorganisaatiot fuusioituisivat ajan mittaan. Muutoskitkan hallinta edellyttäisi kuitenkin uudelta kunnalta hyvää johtamista ja johtamisjärjestelmää.

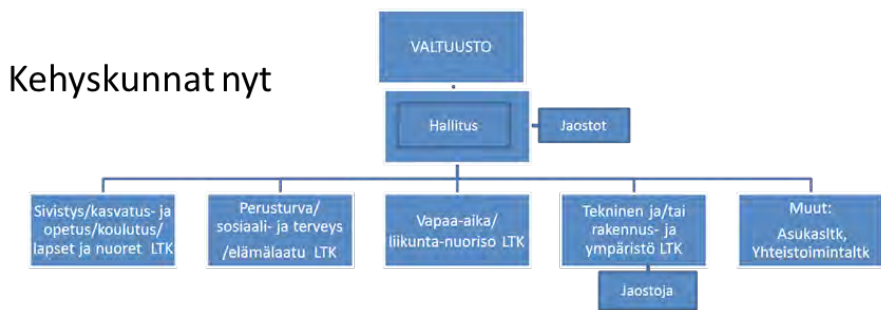
Palvelujen järjestäminen tapahtuisi yhden ideologian mukaisesti, ja kuntalaisilla olisi yhtäläinen palvelutarjonta samoin kuin verotus- ja maksupolitiikka. Kuntien välinen palvelulaskutus ja sopimusmenettely tulisivat turhiksi. Palveluverkon suunnittelu kattaisi koko suuren kunnan alueen, ja uuden kunnan luottamushenkilöt päättäisivät resurssien kohdistamisesta. Asukkaat priorisoisivat kuitenkin edelleen omia lähipalvelupaikkojaan. Myös erot palvelujen laadussa poistuisivat ja erityispalvelutarjonta olisi laajassa käytössä. Yhden kunnan sisällä sote-palvelut olisi integroitavissa perustasolta erityistasolle asti. Palveluinnovaatiot ja hyvät käytännöt voitaisiin johtamisella levittää nopeammin uuden kunnan sisällä. Myös palvelujen sähköistäminen ja virtuaalipalvelut lisääntyisivät todennäköisemmin yhden tietohallinnon ja yhden organisaation myötä. Palvelujen yhtenäisen tietopohjan rakentaminen olisi mahdollista, joskin aiheuttaa aluksi pakollisen, mutta suuren investointikustannuksen. Suurten investointien toteuttamiselle olisi selkeä ratkaisumalli. Uuden kunnan ääni ja omistajaohjaus olisi vahvemmalla pohjalla maakunnallisissa kuntayhtymissä.

Yhdyskuntarakenteen suunnittelu ja hallinta olisivat uuden kunnan superlautakunnan vastuulla. Suunnittelualue kattaisi koko fyysisen alan, jossa yhdistyvät kaupungin ja maaseudun suunnittelutarpeet. Yleispiirteisenä suunnitteluvälineenä olisi yleiskaava tai -kaavat, joita voitaisiin laatia kaupunkimaiselle ja maaseutumaiselle alueelle erikseen. Maaseudun ja ydinkaupungin tavoite-erot lisäisivät keskustelun heterogeenisyyttä. Taa-jamarakenteen suunnittelu ja ajoituksen toteuttaminen olisi kuitenkin yksissä käsissä. Kaavaprosessit olisivat vaativia, mutta ne tehtäisiin vain kerran (vrt. 8 prosessia). Uusi kunta voisi myös pyrkiä kevennettyyn kaavahierarkiaan, jossa olisi vain yksi yleispiirteinen ja yksi yksityiskohtainen kaavataso.

Asuntomarkkina-aluetta hallittaisiin uuden kunnan sisällä. Uusi kunta olisi myös itse vahvempi toimimaan asuntomarkkinoilla ja tasapainottamaan tilannetta kunnallisella asuntotuotannolla. Uusi kunta vastaisi hallintamuodoiltaan ja talotyypeiltään kaikista

asumistarpeista, minkä seurauksena tuotantotavoitteiden jyvittäminen ja yhteisvas-
tuullisuuden seurantaratarve poistuisivat. Joukkoliikenteen järjestäminen toimisi edelleen
oman toimielimensä kautta tiiviissä yhteydessä maankäytön suunnitteluun.

Kriittistä: Toimielinten kokoonpano, toimintakulttuuri



Ylin johto:

poliittinen johtaja vai virkamies?

Lähidemokratia:

asukaslautakunnat, asiakasfoorumit vai virtuaaliset lähiyhteisöt?

Toimielinorganisaatio:

tilaajat ja tuottajat vai kokonais-
vastuulliset palvelutoimielimet?

Hallinto-organisaatio:

toiminnallinen sektori (sivistys),
fyysinen osa-alue (etelä) vai
asiakkaan elinkaaren (ikäihmiset)
mukainen jako?

Liiketoiminta:

organisointi palvelukeskuksiin,
liikelaitoksii, yhtiöihin?

Kuva 14: Hallintorakenteet

10.6 Muita esille tulleita ja harkittavia ratkaisuja

Juupajoen kunnanvaltuusto päätti 20.5.2013 pitämässään kokouksessa esittää Oriveden kaupungille rakennelakiesityksen mukaista kuntaliitosselvityksen käynnistämistä siten, että selvitystyö olisi valmiina helmikuun loppuun mennessä 2014. Oriveden taholta on saatu myönteinen vastaus. Asiassa on käyty neuvottelut 2.8.2013 Oriveden, Juupajoen ja Tampereen välillä ja 12.8.2013 valtiovarainministeriössä Juupajoen teknisestä kytkemisestä seutuselvitykseen. Juupajoki kuuluu Tampereen työssäkäyntialueeseen.

Osa 2

Luku VI Uusi toimija

11 Kuntien kuuleminen

Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu – tulevaisuuden vaihtoehdot vaikutuksineen -selvityksen osassa I luvussa IV ”Tarkastellut vaihtoehdot” kysyttiin sidosryhmien käsitä, missä on ongelmia ja mitä muutoksia hallinnon järjestämisessä koettaisiin tarpeelliseksi. Kesän aikana kuulemisia täydennettiin (liiteluettelo).

Kuntien ja kuntalaisten kolmas kuuleminen – ns. III kuntakierros – suoritettiin 25.9.–6.11.2013. Kunnanhallituksen kuulemisessa olivat mukana myös hallitukseen kuulumattomat, mutta kyseisen kunnan valtuustossa edustettuna olevat poliittiset ryhmät. Kierroksen yhteydessä järjestettiin kullakin paikkakunnalla avoimet kuntalaiskuulemiset. Tampereella oli mahdollisuus paitsi saapua paikalle, myös osallistua keskusteluun internetin välityksellä. Tavoitteena oli esitellä ja testata tilaisuuksissa niin kuntarakennelain mukaista koko seudun kattavaa kuntaliitosvaihtoehtoa, kuin hakea vaihtoehtoista hallintomallia, joka vahvistaisi elinkeinopolitiikassa kaupunkiseudun voimaa kilpailussa niin kansainvälisten kuin kansallisten seutukuntien kanssa sekä tukisi kuntalaisten tarvitsemien palveluiden tason ja tarjonnan määrän säilyttämistä koko Tampereen kaupunkiseudun alueella.

11.1 Kolmas kuntakierros

Kolmannen kuntakierroksen tilaisuudet järjestettiin 24.9. Kangasalla, 30.9. Vesilahdella, 2.10. Lempäälässä, 3.10. Pirkkalassa, 9.10. Ylöjärvellä, 14.10. Orivedellä, 17.10. Nokialla ja 6.11. Tampereella. Asialistalla oli myös Oriveden ja Juupajoen kuntien mahdollinen kuntaliitos vuoden 2015 alusta ja kuntien suhtautuminen hankkeeseen. Tilaisuuksiin liittyivät illalla järjestetyt avoimet yleisötilaisuudet, joihin kutsua välitettiin paitsi kuntien tiedotuskanavissa, myös aktiivisesti selvitystyötä seuranneissa paikallisissa tiedotusvälineissä.

”Tiivistyvän yhteistyön” vapaaehtoiseen kuntayhteistyöhön perustuvan mallin (Osa I, s.68–69) ansioita vuodesta 2006 rakentuneen yhteistyön kehittymisessä kiitettiin yleisesti. Yhteistyön ei tässä muodossa katsottu kuitenkaan enää tuovan uutta kaupunkiseudun kehittämiseen, eikä sen katsottu siten antavan ratkaisua niihin tulevaisuudessa kaupunkiseudulla edessä oleviin haasteisiin, jota selvitystyössä on lähdetty hakemaan. Mallin seutuyhteistyötä pidettiin päätöksentekojärjestelmältään kankeana, tehottomana ja herkästi haavoittuvana asioitten etenemisen vaatiessa kaikkien kahdeksan kunnan valtuustojen yksimielisen päätöksen. Mallin katsottiin sitovan myös runsaasti virkamiesvalmisteluvoimaa kokouksia ennakoihiin neuvotteluihin. Mallin edustamaa kuntayhtymämallia pidettiin keskusteluissa yleisemminkin ongelmallisena.

”Yhdentävä kaupunkiseutu” malli perustuu vapaaehtoiseen kuntayhteistyöhön (Osa I, s.69–71). Keskustelussa todettiin, ettei malli – kuten ei edellinenkaan ”tiivistyvän yhteistyön” malli – vastaa kuntarakennelain vaatimuksiin eivätkä ne täytä valtiovallan kunnille asettamia selvitysvaateita. Mallin ei myöskään katsottu kuntien taholla tuovan tarpeeksi muutosta, vaikkakin sen nähtiin mahdollistavan ratkaisuja maankäyttöön liittyviin osongelmiin yhteisen yleiskaavatyön kautta. Askel koettiin myös kovin lyhyenä seudun rakennemuutokselle asetettuja tavoitteita ajatellen. Mallin kuntayhtymämuotoisuutta ja poliittisin perustein kuntayhtymän johtoon rakennettavan seutuvaltuuston ja seutuvaltuutettujen valintaa pidettiin ongelmallisena. Mallin heikkoutena pidettiin, ettei se pura hallinnon päällekkäisiä rakenteita, että se rakentaa päinvastoin uutta, eikä siten tuo säästöjä. Osassa kuntia vierastettiin myös, että malli vie kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa, mutta ”ei anna vastaavasti mitään tilalle”.

”Metropolivaltuustoon” perustuvan mallin (Osa I, s.71–72) nähtiin tuovan selkeitä ratkaisuja isojen teknisluontoisten asioiden, kuten koko seutua koskevien kunnallisteknisten ratkaisujen toteuttamisessa sekä maankäyttöön liittyvässä yleispiirteisessä suunnittelussa ja toteutuksessa. Päätöksentekojärjestelmää kiitettiin demokraattiseksi suorilla vaaleilla koko seudulle valittavan metropolivaltuuston ansiosta. Päätöksenteossa kokonaisuuden hallinta mahdollistuu ja päätösjärjestelmä on virtaviivainen. Tehtäväjako mahdollistaa kuntahallinnon tehtävien voimakkaankin purkamisen. Metropolihallintoa koskevan lainsäädännön valmisteluakataulu nähdään kuitenkin nyt ongelmallisena. Pitäisi tietää, mitä tehtäviä tuleva lainsäädäntö mahdollistaa siirrettäväksi metropolivaltuustolle, onko sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirto metropolihallinnolle mahdollinen, kuten työryhmä esittää koskien pääkaupunkiseutua, miten metropolihallinnon kulut katetaan ja onko kaksitasoinen verotusjärjestelmä mahdollinen. Myös metropolihallinnon ja maakuntahallinnon väliset suhteet askarruttavat. Epäilyä malliin herättää myös valtiovallan taholta tullut kielteinen tai epämääräinen asennoituminen koskien metropolihallinnon laajentamista pääkaupunkiseudun ulkopuolisille kaupunkiseuduille. Ajatuksena siinä on, että Helsingin seutu on väestöpohjaltaan, rakenteeltaan ja pääkaupungille kuuluvine erityistehtävineen muista seutukunnista niin poikkeavassa asemassa, että sille luodaan oma lainsäädäntö.

”Eurooppalaiseksi kaupungiksi” ristitty aluekunta-ajatteluun perustuva malli (Osa I, s.72–73) sai keskusteluissa myönteistä palautetta. Sitä kannatettiin, joskin myös epäiltiin. Mallin nähtiin mahdollistavan koko seudun dynaamisen kehittämisen ja kilpailukykyisen toiminnan turvaamisen. Se mahdollistaa kuntayhtymien ja -toimintojen karsimisen. Toisaalta se on turvaamassa kuntalaisten vaikuttamisen heidän kannaltaan tärkeisiin lähi-toimintoihin ja -palveluihin. Paikallistuntemuksen säilymistä pidettiin hyvänä lähi-palveluista päätettäessä. Malli ei luo uutta painetta lähidemokratian ja kansalaisvaikuttamisen rakentamiseen. Malliin liittyvät yksityiskohdat herättivät kuitenkin laajalti kysymyksiä. Onko mahdollista, että kaupunginvaltuuston ohessa palvelukunnalla ja sen suorilla vaaleilla valitulla kaupunginosavaltuustolla olisi verotusoikeus? Tehtävien jako kaupunginvaltuuston ja palvelukunnan välillä askarrutti yleisesti, samoin kuin mahdollisuudet vaalipiirien rakentamiseen. Askelta pidettiin myös pitkänä. Sitä kuvastaa myös keskusteluissa toistunut epäily, että ”malli vie liikaa pois kuntien keskeisiä tehtäviä ja vähentää siten kuntien itsenäisyyttä”. Mallin olemusta ei ollut sisäistetty.

”Yksi kunta”, nykyiseen kuntalakiin perustuva kuntarakennelain mukainen malli (Osa I, s. 73–75), jossa Tampereen kaupunkiseudun kunnat yhdistyvät uudeksi kunnaksi, koettiin vaihtoehdoksi, jolla ei ole toteutumisedellytyksiä, ainakaan lähivuosina. Elinvoimaisuuteen ja voimien kokoamiseen malli vastaa. Organisaatioltaan se olisi myös selkeä ja ymmärrettäväksi rakennettavissa. Sen heikkoutena pidettiin kasvottomuutta ja byrokraattisuutta, eikä sen uskottu tuovan nykyisille ympäristökuntien kuntalaisille parempia palveluita. Malli nähtiin myös suurena uhkana lähidemokratialle ja paikallistuntemukselle.

Kolmannen (III) kuntakierroksen yleisötilaisuudet

Avoimet yleisötilaisuudet järjestettiin osana kuntalaisten kuulemista. Tilaisuuksien tavoitteena oli kerätä kuntalaisten, kuntien henkilöstön ja sidosryhmien edustajien näkemyksiä kaupunkiseudun tulevaisuuden vaihtoehdoista ja selvitystyössä esillä olleista hallintomalleista. Tilaisuuksien osanottajamäärät vaihtelivat 35–115 henkilön välillä. Tampereen tilaisuuteen oli mahdollista osallistua myös internetin välityksellä.

Yleisökeskustelussa esille nousivat palveluiden järjestämiseen ja saavutettavuuteen liittyneet kysymykset. Painotus oli selkeästi sosiaali- ja terveydenhoidon palveluiden järjestämisessä. Ongelmallisena pidettiin sosiaali- ja terveydenhoidon palvelurakennemuutoksen aikataulua, josta johtuen uudistuksen tulevaa sisältöä ja vaikutuksia Tampereen kaupunkiseudun toimintoihin ei osattu kertoa.

Taajamien ulkopuolisten reuna-alueiden kohtaloa pelättiin varsinkin nykyiseen kuntalakiin perustuvassa ns. yhden kunnan mallin mukaisessa kuntaliitoksessa. Samalla tuotiin esille huoli lähidemokratian katoamisesta kaikissa malleissa. Erityisesti vallan keskittymistä kaupungin keskusalueelle pidettiin uhkana, mikäli malleissa ei huomioida aluei-

den erityispiirteiden säilyttämistä ja turvaamista vaalimenettelyllä käyttäen vaalipiirijakoja tai kuntakiintiöitä. Keskustelua käytiin myös maakuntahallinnon roolista suhteessa kaupunkiseudun hallintoon ja maakunnan reuna-alueiden palveluiden turvaamisesta.

Kuntatalouden tilannetta käsiteltiin laajasti. Isolla osalla keskustelijoista, joista pääosa oli varttuneempia, oli vahva käsitys, että oma kunta pärjää itsenäisenä tulevaisuudessaakin. Korkeintaan tarvitaan ”tiivistystä ja syventämistä” kuntien välisessä yhteistoiminnassa. Osa keskustelijoista taas näki, että kuntahallinnossa ja -taloudessa on tehtävä rakenteellisia muutoksia nykyisen tilanteen parantamiseksi. Hallinnon eri tasojen päällekkäisyyksien purkamista pidettiin keskeisenä toimenpiteenä. Verotusoikeus ja rahan jakaminen tasapuolisesti eri malleissa herätti keskustelua. Useissa puheenvuoroissa haluttiin kuulla, onko eri mallien taloudellisista vaikutuksista tehty arvioita.

Erityisesti keskusteluissa nousi esiin näkemys nykymuotoisen yhteistyön toimivuudesta, jota lähinnä malleissa edustaa ”tiivistyvä yhteistyö”. Sen vahvuutena nähtiin yhteistyön jatkuminen vapaaehtoisella pohjalla. Osa keskustelijoista kuitenkin katsoi, että mallia on kehitettävä, jotta tuleviin haasteisiin pystytään vastaamaan. Osa keskustelijoista taas näki, että nyky-yhteistyötä kehittämällä ei päästä eteenpäin. Myönteisemmin tällöin suhtauduttiin metropolihallintoon tai eurooppalaiseen kaupunkiin nojaavien mallien edelleen kehittämiseen ja niissä verotuskysymysten selvittämiseen.

Yhdentävä kaupunkiseutu -malliin suhtauduttiin hyvin epäillen. Poliittista seutuvaltuustoa ei arvostettu. Mallin katsottiin ottavan kunnilta enemmän kuin antavan. Sitä pidettiin esitellyistä vaihtoehdoista heikoimpana.

Metropolihallintoon perustuvan mallin vahvuutena pidettiin kuntien säilyvää itsenäisyyttä. Mallin nähtiin tuovan ratkaisuja isoihin seudun yhteisiin kysymyksiin, kuten maankäytön suunnitteluun ja suuriin infra-hankkeisiin. Toisaalta osassa puheenvuoroja katsottiin, että maankäytön suunnittelu ja kaavoitus kuuluvat elimellisesti kunnan omaan ydintoimintaan. Ongelmallisena pidettiin, että tässä vaiheessa ei tiedetä ns. metropolihallintolain lopullista sisältöä eikä sen kantaa verotusoikeuteen tai sen jakamiseen.

Eurooppalainen kaupunki -malli sai kannatusta yleisötilaisuuksissa. Sen katsottiin takaavan kunnan oikeiden päättää omista lähipalveluistaan. Toisaalta mallin nähtiin kaventavan kunnallista itsehallintoa, mikäli palvelukunnilla ei ole omaa verotusoikeutta. Lisäksi keskusteluissa pohdittiin, miten rahat jaetaan yhden kaupungin kassasta palvelukuntiin. Huolta kannettiin rahojen tasapuolisesta jakamisesta. Ratkaisuksi ehdotettiin mm. ennalta sovittua jakojärjestelmää.

Yhden kunnan mallia ei keskusteluissa kannatettu kuin aivan yksittäisissä puheenvuoroissa. Sitä ei pidetty mahdollisena ratkaisuna. Uhkana nähtiin lähidemokratian heiken-

tyminen, kaupunkiseudun kuntien reuna-alueiden ja muun maakunnan näivettyminen sekä palveluiden keskittyminen. Isoa organisaatiota pidettiin jäykkänä ja pelottavana. Teoreettisella tasolla mallia pidettiin kuitenkin parhaana mahdollisuutena toimintojen virtaviivaistamiseen.

Kuntakohtaisia keskusteluja tarkasteltaessa eivät painotusten erot ole suuria. Nokialaiset näkivät parhaana ratkaisuna nykyisenlaisen seutuyhteistyön. Senkin pienin varauksin. Vaihtoehtoisia malleja ei pidetty hyvinä. Näkemys vapaaehtoisuuteen perustuvan kuntayhteistyön kehittämisestä sai keskusteluissa korostuneen aseman.

11.2 Kuntalaisille suunnattu paneelitutkimus

Seutuselvityksen osana jokaisessa kunnassa toteutettiin syksyn 2013 aikana keskustelutilaisuuksia sekä poliittisille päättäjille, henkilöstölle että kuntalaisille. Osana selvitystä haluttiin saada myös kuntalaisia aktivoitua laajalti osallistumaan eri vaihtoehtojen arviointiin. Näiltä lähtökohdin toteutettiin syksyllä 2013 Tampereen kaupunkiseudun kuntalaiskysely, jossa selvitettiin kaupunkiseudun asukkaiden suhdetta kuntaan, arjen asioita sekä näkemyksiä kunnallisten tehtävien järjestämisestä jatkossa. Riittävän laajuuden saamiseksi otoskooksi päätettiin 2000 vastaajaa. Vastaajapohja kiintiöitiin väkilukuun mukauttaen.

Todelliseen väkilukuun nähden Tampereen osuus pieneni hieman ja vastaavasti varsinkin Vesilahden ja Oriveden osuus kasvoi. Vastaajapohjan kasvatus oli edellytys riittävän vastaajamäärän saamiseksi, jotta vertailuja voitiin tehdä myös kuntakohtaisesti.

Vastaajat kokivat kunnan tärkeäksi niin palveluiden järjestämisen, osallistumisen ja vaikuttamisen kuin myös yhteisöllisyyden ja muiden tekijöiden kannalta. Toisaalta merkittävä osa koki itselleen merkitykselliseksi juuri oman asuinalueen.

Muualla kuin Tampereella asuvat käyvät useimmin töissä oman asuinkunnan ulkopuolella. Myös viihteen ja vapaa-ajan asiointi, erikoisostokset ja erikoissairaanhoidon asiointi hoidetaan pääosin joko muualla tai yhtäläisesti muualla ja asuinkunnassa.

Arviot kunnallisten tehtävien järjestämisessä kolmesta kehityssuunnasta vaihtelevat. Yhdyskuntarakenteen ja elinkeinoelämän osalta päätösvallan siirtäminen kuntien välisille yhteistyöelimille nousee suosituimmaksi. Varsinkin liikenteen suunnittelu haluttaisiin yhteiselle elimelle. Sen sijaan palvelut, kuntatalous ja kuntaidentiteetin ylläpito koetaan soveltuvan paremmin kunnan omalle roolille ja vähemmälle yhteistyölle.

Vanhempi väestönosa ja haja-asutusalueilla asuvat näkisivät eri tehtävienhoidossa paremmaksi kunnan oman roolin vahvistamisen. Nuoremmat ja keski-ikäiset puoltaisivat

useammin yhteistyöelimien päätösvallan kasvattamista. Yhteistyöelimiä kannattaisivat monin paikoin erityisesti toimihenkilöt ja yrittäjät. Kuntaliitoksien kannalla ovat puolestaan johtavassa asemassa toimivat.

Suhtautuminen kuntaliitoksiin jakaa vastaukset. Neljännes kannattaisi kuntaliitoksia, reilut 40 prosenttia vastustaa ja kolmannes ei ole puolesta eikä vastaan. Eniten kuntaliitoksia vastustavat eläkeläiset ja haja-asutusalueilla asuvat ja puolesta ovat eniten keski-ikäiset ja johtavassa asemassa toimivat. Kuntaliitosten tapahtuessa kolmannes haluaisi koko kaupunkiseudun liittyvän yhteen. Kaksi kolmasosaa näkisi mieluiten asuinkunnan yhdistyvän osan kunnista kanssa. Samat ryhmät puolustavat ja vastustavat koko kunnan liitosta kuin kuntaliitosta yleensäkin. Mieluisin liitoskumppani olisi Tampere ja yksittäinen naapurikunta. Lempääläiset ja vesilahtelaiset näkisivät toisensa parhaina kumppaneina.

Kysymys koko kaupunkiseudun parhaasta kehittämissuunnasta jakaa mielipiteet selvästi. Kolmannes näkee nykytilanteen eli itsenäisten kuntien tekemän yhteistyön parhaana ratkaisuna ja kaksi kolmesta kannattaa muutosta. Joka neljäs siirtäisi päätösvaltaa kuntien välisille yhteistyöelimille, hieman alle neljäsosa vahvistaisi kunnan omaa roolia ja 16 prosenttia tekisi mieluiten kuntaliitoksia.

Suhteessa seutuselityksen väliraportin viiteen malliin suuntauksissa on sekä yhtäläisyyksiä että eroja. Tiivistyvän yhteistyön mallia vastaavien ratkaisujen kannalla on 6 % vastaajista, keskimääräistä useammin johtavassa asemassa toimivat (16 %), vesilahtelaiset (9 %) ja tamperelaiset (7 %). Yhdentyvän kaupunkiseudun mallia vastaavia tekijöitä kannattaa 5 %, muita useammin ylöjärveläiset (7 %), pirkkalalaiset (6 %), johtavassa asemassa toimivat (10 %) ja työttömät (9 %). Metropolihallintoa muistuttavia elementtejä kannattaa puolestaan 5 %, useimmin 45–54 -vuotiaat ja 65–74 -vuotiaat (7 % ja 8 %), tamperelaiset (8 %) ja nokialaiset (6 %). Eurooppalainen kaupunki – Tampere -mallin suunnalla on 4 %. Tässä ryhmässä on paljon kunnan vahvan roolin sekä yhteistyön kannalla olevia. Useimmin suunta saa kannatusta 55–64 -vuotiaissa (7 %), Orivedellä ja Vesilahdella (6 %) ja toimihenkilöiden parissa (6 %). Yksi kunta -ratkaisun suunnalla on 7 % vastaajista. Vahvimmin tässä ryhmässä ovat edustettuna johtavassa asemassa toimivat (21 %), toimihenkilöt (13 %) ja yrittäjät (11 %). Suosituin tämä ratkaisu on Tampereella (11 %). Tälle ryhmälle kunnan rooli on usein vain asuinpaikka ja juuri oma kunta on keskimääräistä harvemmin tärkeä.

Johtopäätökset

Kaupunkiseudun kehittämiseen kaivattaisiin muutosta, näkemykset yhdestä selvästä kokonaisratkaisusta kuitenkin jakautuvat. Kaikki tulevaisuudessa mahdollisesti tehtävät päätökset vastaavat vain pienen vähemmistön tämänhetkisiä käsityksiä, mielipiteitä ja toiveita. Suurimmalle osalle vastaajista kanta kuntaliitokseen on ”ei puolesta / ei

vastaan”. Näistä syistä tulisi huomioida paremmin kuntalaisten arvostuksia, intressejä ja motivaatiotekijöitä sekä löytää ratkaisuja miten kuntalaisten kanssa käydään vuoropuhelua heidän itsensä tärkeäksi näkemistään asioista. Kaupunkiseudulle halutaan mahtuvan erilaisia asuinympäristöjä, ja suurin huoli on oman elinmallin heikkenemisestä muutoksessa. Hallinnolliset järjestelyt tulisi siirtää taka-alalle ja puhua mieluummin niiden arkisista vaikutuksista kuntalaisille.

11.3 Tampereen kauppakamarin ja Pirkanmaan yrittäjien jäsenkyselyt

Tampereen kauppakamari toteutti niin ikään syksyllä kyselyn yrityksille yhteistyössä Pirkanmaan yrittäjien kanssa. Kyselyä muokattiin siten, että vastausnäkökulma oli yrityksille ymmärrettävä. Kysely lähetettiin kauppakamarin sekä Pirkanmaan yrittäjien -jäsenyritysten toimitusjohtajille. Jos yritys oli jäsen molemmissa järjestöissä, vastaus annettiin ainoastaan yrittäjien kautta. Vastauksia tuli yhteensä 656.

Yrityksille sijaintialue on tärkeämpi kuin kunta yksikkönä. Yritykset ovat myös sitä mieltä, että kunnalla on tärkeä rooli aluekehityksen moottorina. Vastaajat mieltävät aluekehityksen perinteisenä elinkeinopolitiikkana, johon kuuluu maankäyttö- ja kaavoitustoiminnot sekä enenevässä määrin myös erilaiset elinkeinopoliittiset ohjelmat. Yritykset katsovat myös, että kunta on tärkeä palveluiden järjestäjä.

Kyselyssä esitettiin matriisi kunnan vastuulle kuuluvista toiminnoista ja kolme erilaista kehityssuuntaa liittyen ko. toimintojen järjestämiseen. Vastaajille esitettiin kysymys: Arvioi kunkin tehtävän kohdalla minkä seuraavista kehityssuunnitelmista näet parhaaksi. Vaihtoehtoina olivat: kuntien välistä yhteistyötä pitäisi vähentää nykyisestä ja kunnan omaa roolia vahvistaa, päätösvaltaa pitäisi siirtää kuntien välisille yhteistyöelimille, nykyisiä kuntia pitäisi yhdistää kuntaliitoksin ja en osaa sanoa.

Yritysten mielestä kaavoitus ja maankäyttö, liikenteen suunnittelu, asuntotuotanto, kansainvälistyminen, tulevaisuuden visiointi ja työllisyyden hoito ovat selkeästi sellaisia asioita, joita tulisi hoitaa laajemmin kuin oman kunnan toimesta. Vastaajista 55 % katsoi, että liikenteen suunnittelu pitää järjestää kuntien välisellä yhteistyöelimellä ja 36 % kannatti kuntaliitoksia. Ainoastaan 10 % piti tarpeellisena oman kunnan roolin lisäämistä liikenteen järjestelyssä.

Maankäytön ja kaavoituksen osalta kaikista vastaajista 33 % siirtäisi vastuuta kuntien välisille yhteistyöelimille ja 36 % katsoi kuntaliitosten olevan paras vaihtoehto. Oman kunnan roolia vahvistaisi 24 %. Vahvimmin ylikunnallisia yhteistyöelimisiä kannattivat vastaajat rakentamisen toimialalta (44 %) ja kuntaliitoksia teollisuuden alan vastaajat (39 %).

Työllisyyden hoito ja yritysten kansainvälistymispalvelut nähtiin selkeästi asiakokonaisuuksina, joissa tulisi tehdä laajempaa yhteistyötä tai yhdistää kuntia. Kansainvälisten asioiden osalta laajempaa ylikunnallista yhteistyötä kannatti 43 % vastaajista ja kuntaliitoksia 38 %. Vastaajista 43 % vastuuttaisi työllisyyden hoidon ylikunnalliselle yhteistyölle.

Ympäristö ja viihtyvyys, palvelujen sijainti ja laatu sen sijaan olivat asioita, joissa oman kunnan roolin vahvistaminen sai muita kysymyksiä enemmän kannatusta. Kaikissa väittämässä enemmistö vastaajista kuitenkin katsoi jonkin muun vaihtoehdon kuin oman kunnan roolin vahvistamisen olevan mielekkäämpi. Sen sijaan kun tarkasteluna käyteään jaottelua ympäryskunnat ja Tampere ovat vastaukset hyvin erilaisia. Työllisyyden hoito ja kansainvälistyminen ovat tälläkin tarkastelulla toimintoja, joita myös ympäryskuntien vastaajat pitävät järkevämpänä hoitaa isompina kokonaisuuksina. Sen sijaan matriisiin muissa kohdissa oman kunnan roolin vahvistaminen nousee paljon suurempan rooliin kuin Tampereella sijaitsevien vastaajien keskuudessa.

Vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa koko kaupunkiseudun kahdeksan kunnan kehittämiseen kysymyksellä: Ajatellen kokonaisuutta minkä seuraavista ratkaisuksista koet parhaaksi koko kaupunkiseudun eli 8 kunnan (Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Tampere, Pirkkala, Vesilahti, Ylöjärvi) alueen kehittämisessä?

Kaikista vastaajista 38 % valitsisi kuntaliitoksen ja 16 % siirtäisi päätösvaltaa kuntien välisille yhteistyöelimille. Nykytilanteen säilyttäisi 41 % vastaajista ja oman kunnan roolia vahvistaisi 5 %. Näin ollen kaikkien vastaajien osalta 54 % ei ollut tyytyväinen nykytilanteeseen.

Kuntaliitoksia suosivat vastaajat teollisuudesta (43 %) sekä palvelusektorilta (44 %). Sen sijaan yli puolet vastaajista kaupan ja rakentamisen toimialalta pitivät nykytilannetta parhaana vaihtoehtona. Pienet, alle kymmenen henkeä työllistävät yritykset pitivät myös nykytilannetta parhaana vaihtoehtona. Isommissa yrityskokoluokissa taas kuntaliitoksia pidettiin parhaana vaihtoehtona seudun kahdeksan kunnan kehittämisessä.

Oman sijaintikunnan kohdalla kuntaliitosta kannatti kaikista vastaajista 34 % ja vastusti 30 %. Jossain määrin kuntaliitoksia kannatti lisäksi 13 % ja jossain määrin kuntaliitoksia vastusti 9 %. Positiivisesti kuntaliitoksiin suhtautui siis 47 % vastaajista ja negatiivisesti 39 %. Ympäryskunta –Tampere -tarkastelulla vastaajat jakaantuivat hyvin eri leireihin siten, että Tampereen vastaajat suhtautuivat paljon myönteisemmin kuntaliitoksiin kuin vastaajat ympäryskunnista.

Toimialoittain tarkasteltuna kuntaliitosta kannattivat eniten vastaajat teollisuudesta ja palvelusektorilta. Kummastakin noin 40 % kannatti kuntaliitoksia. Kaupan toimialan vastaajista sen sijaan 37 % vastusti kuntaliitoksia oman kunnan kohdalla. Yrityskoon

mukaan tarkasteltuna kuntaliitosten kannatus lisääntyi mitä suurempaan yrityskoko-luokkaan mentiin. Suurinta kannatus oli yli 250 henkeä työllistävien yritysten kokoluo-kassa. Pienemmissä yrityksissä vastaavasti kuntaliitosten vastustajia löytyi enemmän.

Johtopäätökset

Yritykset toivovat, että suurissa yritysten toimintaympäristöön ja kilpailukykyyn liitty-vissä asioissa kaupunkiseutua suunniteltaisiin isompana kokonaisuutena. Yleisesti otta-en kaikkiin byrokratiaa lisääviin raja-aitoihin suhtaudutaan negatiivisesti. Maankäyttö, kaavoitus, työllisyyden hoito ja asuntotuotanto ovat esimerkiksi kokonaisuuksia, jotka vaikuttavat yrityksen toimintaympäristöön ja alueella toimivien yritysten kilpailuky-kyyn. Kaupunkiseutu kilpailee pääkaupunkiseudun kanssa esimerkiksi osaavan työvoi-man saatavuudesta. Useat yritykset pitivät yksittäistä kuntaa liian pienenä yksikkönä vastaamaan tähän kilpailuun.

Vastaajien enemmistö ei koe nykytilannetta parhaana mahdollisena tilana. Silti aineis-tosta ei löydy myöskään selkeää tukea suorille kuntaliitoksille. Aineisto polarisoituu Tampereen yrityksiin ja ympäryskuntien yrityksiin, pieniin yrityksiin ja suuriin yrityksiin. Kuntaliitosten kannattajien ja vastustajien perusteissa on myös hieman ristiriitaisuuksia. Siinä missä vastustajat uskovat byrokratian ja ”kasvottomuuden” lisääntyvän mikäli liitytään osaksi isompaa kokonaisuutta katsovat kannattajat taas liitosten poistavan juuri päällekkäisiä toimintoja ja osin myös hallinnollista taakkaa.

Aineistossa keskimääräinen kuntaliitosta kannattava yritys on yli 50 henkeä työllistävä teollisuuden tai palvelusektorin yritys. Yritys sijaitsee todennäköisimmin Tampereen kes-kusta-alueella. Keskimääräinen kuntaliitosta vastustava yritys on alle kymmenen henki-löä työllistävä kaupan-alan yritys, joka sijaitsee ympäryskunnan haja-asutusalueella.

12 KUNTATALOUS 2020

Kuntien taloudellisen tilanteen ennustaminen on vaikea tehtävä. Poikkeuksellisen vaikeaa se on tällä hetkellä. Valtio on käynnistänyt laajan kunta-alan uudistamispaketin, jossa tavoitellaan uudistuksia kuntalakiin, valtionosuusjärjestelmään, kuntien tehtäviin sekä kuntarakenteeseen. Suomen julkinen talous on tällä hetkellä voimakkaan alijäämäinen. Alijäämäisyyden poistaminen edellyttää suuria rakenteellisia muutoksia julkisissa palveluissa. Vielä ei tiedetä millaisessa toimintaympäristössä kunnat tulevaisuudessa toimivat ja miten toimintaympäristön muutokset todellisuudessa vaikuttavat kuntien talouteen.

Valtionvarainministeriön vuosittain julkaisema peruspalveluohjelma antaa näkemyksen kuntatalouden lähitulevaisuudesta. Viime keväänä julkaistu vuosien 2014–2017 peruspalveluohjelman kuva kuntien taloudesta lähivuosina on varsin synkkä.

Huoltosuhteen heikkeneminen rasittaa julkisen talouden kestävyyttä kahta kautta. Ensinnäkin työvoiman supistuminen heikentää talouden tuotantopotentiaalia ja sitä kautta julkisen talouden rahoituspohjan kasvua. Toiseksi seniori-ikäisen väestön kasvu lisää ikäsidonnaisia julkisia menoja, kuten eläke-, pitkäaikaishoito- ja terveydenhuoltomenoja. Taantuman kasvattama julkisen talouden alijäämä sekä julkisen velan kasvu heikentävät julkisen talouden kykyä vastaanottaa tulevia menopaineita.

Lähivuosikymmeniksi arvioidusta ikäsidonnaisten julkisten palvelujen kasvupaineesta liki puolet kohdistuu pääosin kuntien järjestelyvastuulla oleviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Väestörakenteen muutokset, lasten ja työikäisten määrän väheneminen sekä ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttavat paitsi peruspalvelujen tarpeeseen myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen, tulopohjien kehitykseen sekä näiden kautta peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin.

Terveyspalveluissa ja vanhusten tarvitsemissa palveluissa palvelutarve kasvaa nopeasti alkaneella ja seuraavalla vuosikymmenellä. Väestön ikääntyessä ja väestön määrän kasvaessa terveyspalvelujen tarve nousee lähivuosina noin puolentoista prosentin vuosivauhtia. On todennäköistä, että vanhusten palvelutarpeet siirtyvät jossain määrin myöhempään ikään. Etenkin terveydenhuollon kustannusten kasvuun vaikuttavat väestön ikääntymisen ohella monet muut tekijät kuten uusien hoitomuotojen kehittyminen ja palvelujärjestelmän uudistukset. Väestökehitykseen perustuvan arvion mukaan kuntasektorin menot kasvavat nopeimmin vanhusten pitkäaikaishoidon palveluissa sekä 2010- että 2020-luvulla.

Kunta-alan työllisten määrä on noussut jatkuvasti 1990-luvulta lähtien, vaikka väestörakenteen muutoksen aiheuttamat menopaineet ovat olleet varsin pienet. Jatkossa peruspalvelujen kysynnän lisääntyessä laskennallinen paine kuntapalveluiden henkilöstön määrän lisäykseen on suurempi.

Verotulojen kasvu on peruspalveluohjelman mukaan hidastumassa pysyvästi väestörakenteen kehityksestä johtuen. Niinpä kuntatalous ei tule olemaan lähivuosina tasapainossa, sillä kuntien yhteenlaskettu vuosikate ei riitä kattamaan edes poistoja. Ohjelmassa esitetyn skenaarion mukaan kunnat velkaantuisivat 2,7 miljardin euron vuosivauhdilla, ja velkamäärä olisi vuonna 2017 jo yli 27 miljardia euroa. Jotta kuntatalous olisi tasapainoinen vuonna 2017, tulisi skenaarion mukaan esimerkiksi tuloveroprosenttia nostaa kahdella prosenttiyksiköllä tai toimintamenojen tulisi laskea reaalisesti.

Eero Laesterä ja Tuomas Hanhela julkaisivat vuoden 2012 helmikuussa Valtionvarainministeriön julkaisusarjassa julkaisun ”Kuntien talouden kehittyminen 1997–2024”. Työssä on arvioitu yleistä kuntatalouden tilaa pohjautuen toteutuneiden tilinpäätösarvioiden avulla tehtävään painelaskelmaan. Painelaskelmassa on arvioitu velka- ja vero/velkatasapaino sekä pahimmat vaihtoehdot. Siinä on myös otettu huomioon vuodesta 2020 kiihtyvä väestön ikääntyminen ja sen vaikutus kuntien rahoitustarpeeseen. Arvio perustuu yksittäisten kuntien talouden kehitykseen vuosina 1997–2010 ja tämän jatkumisena samanlaisena 2011–2024.

Selvityksen pahimman skenaarion mukaan tasapainoinen kuntatalous vuonna 2024 edellyttäisi joko velkamäärän kasvua yli 80 miljardiin euroon tai kunnallisveroprosentin nostoa keskimäärin lähes 29 prosenttiyksikköön.

Laesterän ja Hanhelan mukaan kuntien talousvaikeudet konkretisoituvat koko kuntakentässä 2020-luvulla. Laskelmien aikajänne ulotettiin vain vuoteen 2024 saakka, mutta väestöllisen huoltosuhteen heikkeneminen jatkuu siitä edelleen aina 2030-luvun alkuun saakka. Näin ollen on hyvin todennäköistä, että talouden haasteet tulevat pikemminkin lisääntymään kuin vähentymään vuoden 2024 jälkeen.

Ainakin kolmannes nykyisistä kunnista tulee olemaan suurissa taloudellisissa vaikeuksissa jo vuonna 2020. Tämä oletamus perustuu tehtyihin painelaskelmiin, joiden mukaan lähes sadalla kunnalla tuloveroprosentti olisi vuonna 2020 jo yli 23:n. Tilanne kärjistyy erityisesti niissä kunnissa, jotka ovat jo sopeuttaneet merkittävästi omaa toimintaansa. Näillä kunnilla ei ole juurikaan jäljellä sellaista potentiaalia, millä voisi sopeuttaa vaarantamatta palvelujen saatavuutta ja laatua. Lisäksi kuntien eriytmisvauhti kiihtyy. Kuntien talouteen liittyvät erot tulevat kasvamaan merkittävästi nykyisestä. On todennäköistä, että sen myötä kuntien keskinäinen lojaalisuus tulee heikkenemään.

Edellä mainitun selvityksen mukaan kasvavien kaupunkiseutujen kuntien talouden kehitystä määrittää aivan oleellisesti niiden sijainti ja asema kaupunkiseudulla. Parhaan sijainnin kehyskunnat hyötyvät keskuskaupungin läheisyydestä ja ne voivat säädellä kuntaan tulevaa muuttoliikettä rakenteeltaan itselleen edulliseksi. Vastaavasti keskuskaupungit joutuvat yleensä sopeutumaan tilanteeseen, jossa muuttoliike on rakenteellisesti epäedullinen: kaupungista lähtee aktiiviväestöä ja kaupunkiin muuttaa passiivi-

väestöä. Kilpailuasetelma keskuskaupungin ja kehyskuntien muuttoliikkeessä nähdään kehyskuntien näkökulmasta yleensä terveenä kilpailuna ja keskuskuntien näkökulmasta epäterveenä kilpailuna. Tämä kilpailuasetelma on heijastunut ja heijastuu jatkossakin kuntien talouteen.

Tätä kilpailuasetelmaa on tutkinut myös Timo Aro. Hänen mukaansa muuttajien rakenteesta eniten hyötyvillä kunnilla on useita yhteisiä piirteitä suhteessa keskuskaupunkiin: mm. sijainti suuren keskuksen vaikutusalueella, nopea väestönkasvu, heikko oma työpaikkavaraisuus, korkea pendelöintiaste, omistusasuntovaltaisuus, vähäinen sosiaalinen asuntotuotanto ja edullinen ikärakenne. Hänen tutkimuksensa mukaan Tampereen tulo- ja lähtömuuttajan keskimääräisten tulojen välinen erotus oli vuosina 2008–2009 – 3 486 euroa/muuttaja/vuosi kun muilla Tampereen seudun kunnilla se olisi ollut + 1 949 euroa/muuttaja/vuosi. Kuitenkaan Tampereen kaupunkiseudulla kehyskunnilla ei ole keskimääräisesti Tamperetta korkeampi asukasta kohti laskettu kunnallisveron määrää.

Tampereen kaupunkiseudun kuntien taloudet ovat jo nykyisin hyvin paljon kytköksissä toisiinsa. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla kuntayhtymämenojen ja muilta kunnilta ostettujen palvelujen osuus on yli viidennes kuntien käyttömenoista. Mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän esitys toteutuu, tulee tuo osuus entisestään selvästi kasvamaan. Tällä hetkellä sote-menojen osuus on seudun kuntien käyttömenoista noin puolet. Seudun pienimmät kunnat Vesilahti, Orivesi ja Pirkkala menettäisivät esityksen mukaan kokonaan sote-palveluiden järjestämisoi-keuden, ja tällöin niiden muilta kunnilta tai kuntayhtymiltä ostettujen palvelujen osuus kasvaisi yli puoleen niiden käyttömenoista.

Vuosi 2012	Kangasala	Lempäälä	Nokia	Pirkkala	Orivesi	Tampere	Vesilahti	Ylöjärvi	Seutu
Sote-menot käyttömenoista (%)	53,9	42,5	50,5	43,0	51,3	55,5	47,2	49,5	49,2 ka
Valtionosuudet kokonaistuloista (%)	17,3	18,2	18,9	14,0	35,9	17,1	35,4	21,3	22,3 ka
Valtionosuudet milj.€	33,8	25,6	36,5	13,9	23,0	239,7	9,1	37,0	418,6 yht.
Maksuosuudet kuntayhtymille milj.€	30,1	18,7	29,8	14,7	10,1	227,7	3,9	28,7	363,7 yht.
Ky-menojen osuus käyttömenoista (%)	17,1	15,8	18,0	16,0	15,7	17,0	15,8	17,2	16,6 ka
Palveluiden ostot kunnilta milj.€	2,9	3,5	3,8	2,8	9,3	5,0	1,4	4,3	33,0 yht.
Palv.ostot kunnilta, osuus käyttömen.	1,6	2,9	2,3	3,0	14,3	0,4	5,8	2,6	4,1 ka

Kuva 15: Kaupunkiseudun kuntien talouden tunnuslukuja

Selvitysmies Miettinen on julkaissut esityksensä valtionosuusuudistuksesta. Sen mukaan Tampereen seutukunta kokonaisuudessaan olisi uudistuksessa häviävä ainakin lähivuosina. Uudistus aiheuttaisi merkittäviä taloudellisia menetyksiä ensimmäisten laskelmien mukaan varsinkin Oriveden kaupungille, mutta myös Vesilahden kunnalle. Valtionosuuksien osuus seudun kuntien kokonaistuloista on noin 22 % eli keskimääräistä vähemmän.

Valtionosuusuudistuksen vaikutukset
kaupunkiseudun kuntiin (alustavat laskelmat)

	Vaikutukset euroa / vuosi	Muutos euroa / asukas
Kangasala	646 893	22
Lempäälä	-1 242 428	-59
Nokia	-2 606 436	-81
Orivesi	-3 296 197	-344
Pirkkala	-895 819	-50
Tampere	-11 111 825	-52
Vesilahti	-637 604	-145
Ylöjärvi	2 197 368	71

Kuva 16: Valtionosuusuudistuksen vaikutukset kaupunkiseudun kuntiin

Lähde: VM 12.12.2013, alustavat laskelmat

13 YKSI KUNTA TAMPERE 2017

Tässä luvussa kuvataan Yksi kunta -Tampere -malli. Mallista käytetään tekstissä jatkossa nimityksiä Yksi kunta Tampere tai yksi kunta tai uusi kunta.

Kuntarakennelain 4 b §:n mukaan yhdistymisselvityksen tavoitteena on esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus. Selvityksen tulee aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Selvityksestä päätetään kuntien valtuustoissa.

Valtiovarainministeriöstä lokakuussa 2013 saadun ohjeistuksen mukaan yhdistymisselvityksen tulee yhden kunnan mallia tarkasteltaessa sisältää ne asiat, jotka sisältyvät yhdistymissopimukseen. Yhdistymissopimusta ei tarvitse kuitenkaan tehdä selvityksen yhteydessä, vaan sen jälkeen, mikäli kunnat selvityksen pohjalta päättäisivät yhdistyä.

Yhdistymissopimukseen kirjataan yhteisen neuvottelun tuloksena yhdistymisen strateginen perusta: yhdistymisen arvot, visio, tavoitteet kymmenelle vuodelle koskien muun muassa elinvoiman ja toimintakyvyn vahvistamista, palvelurakenteen ja palveluiden kehittämistä ja henkilöstöpolitiikka. Lähtökohta on strateginen uuden kunnan perustaminen.

Valtiovarainministeriön ohjeistusta noudattaen kunnan hallintoa koskevassa kuvauksessa esitetään ne kuntarakennelain 29.12.2009/1968 edellyttämät asiat, jotka tulisi kirjata yhdistymissopimukseen. Mikäli kaupunkiseudulla päädytään seutuselvityksen malleista yhdistymään yhdeksi kunnaksi, yhdistymissopimuksen sisällöistä neuvotellaan kuntien kesken ja tehdään tarvittavia tarkennuksia ja muokkauksia.

13.1 Hallinto

Kuntajaon muuttaminen

Tampereen seudusta muodostuu Suomen toiseksi suurin kaupunki, jossa on vuoden 2013 väestömäärällä yli 365 000 asukasta. Kuntajakoa muutetaan siten, että Kangasalan kunta, Lempäälän kunta, Nokian kaupunki, Oriveden kaupunki, Pirkkalan kunta, Tampereen kaupunki, Vesilahden kunta ja Ylöjärven kaupunki lakkaavat ja kunnat yhdistetään perustamalla uusi kunta, jonka nimi on Tampere. Uusi kunta aloittaa toimintansa 1.1.2017 alkaen. Solmittava yhdistymissopimus on voimassa vuoden 2019 loppuun asti. Uuden kunnan perustamisen lähtökohtana on toteuttaa yhdellä kertaa kahdeksan kunnan monikuntaliitos ja välttää näin perättäisten kuntaliitosten ketjuttamisen haitat.

Valtioneuvostolle esitetään, että kuntajaon muutoksesta päätettäessä uusi kunta määrätään kuntarakennelain 35 §:ssä tarkoitetulla tavalla kuulumaan samaan tuomiopiiriin ja hallintoalueisiin kuin mihin Tampereen kaupunki kuuluu vuonna 2014.

Lakkaavien kuntien oikeudet, luvat, omaisuus, velat ja velvoitteet siirtyvät kuntarakennelain 36§:n mukaisesti uudelle kunnalle.

Uuden kunnan hallinnon järjestämisen periaatteet

Uusi kunta on hallinnoltaan nykyisen kuntalain mukainen yksi kunta. Kuntaa johtaa suorilla vaaleilla valittu valtuusto. Valtuustossa on kuntalain mukaisesti 75 jäsentä. Kaupungin hallituksen jäsenmäärästä sovitaan yhdistymissopimuksen laadinnan yhteydessä.

Uuden kunnan johtaminen perustuu pormestarimalliin, jossa pormestari valitaan välillisillä vaaleilla. Uudelle Tampereelle rakennetaan selkeä ja yhtenäinen johtamisjärjestelmä, jolla varmistetaan konsernin tehokas toiminta ja hyvä ohjattavuus vaihtoehtoisissa tulevaisuuksissa. Yhdistymishallitus hyväksyy uuden kaupungin organisaation ja konsernirakenteen 31.5.2016 mennessä ja lopullisen päätöksen tekee uuden Tampereen valtuusto heti syksyn 2016 kunnallisvaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen. Tällöin ratkaistaan muun muassa lautakuntarakenne ja konsernihallinnon organisaatiomalli.

Uuden kunnan nimi

Uuden kunnan nimeksi tulee Tampere. Se ottaa käyttöön kaupunki-nimityksen. Uuden kunnan vaakunaksi tulee nykyinen Tampereen kaupungin vaakuna tai jokin muu kuntien yhteisesti sopima vaakuna.

Yhdistymishallituksen jäsenten ja varajäsenten määrä, paikkojen jakautuminen yhdistyvien kuntien kesken sekä niiden alueella valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kesken

Yhdistymishallituksen kokoonpanosta sovitaan yhdistymissopimusta koskevissa neuvotteluissa. Jäsenet ja varajäsenet valitaan tasa-arvolain kiintiösäännöstä noudattaen. Yhdistymishallituksen paikkajako suhteutetaan kuntien kokoon. Paikkajaossa otetaan huomioon kaupunkiseudun puoluepoliittiset voimasuhteet vuoden 2012 kuntavaalien tulosten mukaisesti.

Yhdistymishallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia. Kahdella henkilöstön edustajalla on läsnäolo- ja puheoikeus yhdistymishallituksen kokouksessa.

Kuntien valtuustojen tulee kokoontua valitsemaan yhdistymishallituksen jäsenet ja varajäsenet kahdeksan (8) viikon kuluessa siitä, kun valtuustot ovat tehneet päätökset yhdistymisesityksistä valtioneuvostolle.

Yhdistymishallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja toimeenpanosta vastaa seudun kuntajohtajat. Yhdistymishallituksen esittelijänä toimii kuntajohtajien puheenjohtaja tai hänen määräämänsä kuntajohtajien jäsen.

Yhdistymishallituksen toimivalta

Yhdistymishallitus vastaa yhdistymissopimuksen toimeenpanosta ja huolehtii uuden kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta. Yhdistymishallituksesta on muutoin soveltuvien osin voimassa, mitä kunnanhallituksesta säädetään.

Yhdistymishallituksen toiminta käynnistyy välittömästi sen jälkeen, kun kuntien valtuustot ovat tehneet yhdistymisehdotusta koskevat päätöksensä ja valinneet yhdistymishallitukseen omien kuntiensä jäsenet ja varajäsenet.

Yhdistymishallitus vastaa uuden kunnan toiminnan käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes yhteiset kuntavaalit on käyty syksyllä 2016 ja uuden kunnan kunnanhallitus on valittu.

Vanhojen kuntien valtuustot ja hallitukset keskittyvät vuosina 2014–2016 omien kuntiensä toiminnan hoitamiseen ja noudattavat yhdistymissopimusta.

Yhdistymishallituksen yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa ennen kuin valtioneuvosto on päättänyt kuntien yhdistymisestä

Kuntarakennelain 31 §:n mukaan kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemisen jälkeen yhdistyvän kunnan viranomainen ei saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia ja joista päättäminen olisi yhdistymissopimuksen tarkoituksen vastaista. Yhdistyvän kunnan viranomainen saa kuitenkin päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia, jos päätöksen tekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä. Ennen valtioneuvoston kuntien yhdistymistä koskevaa päätöstä yhdistymishallitus arvioi yhdessä kuntien kanssa onko tarvetta päättää kiireellisistä asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia.

Yhdistyvien kuntien kunnanjohtajien asemasta uudessa kunnassa

Tampereen kaupunkiseudun kunnista kahdessa on käytössä pormestarimalli. Näissä kunnissa ei ole kuntajohtajaa, vaan kuntajohtajiin verrattavia toimijoita ovat Tampereen kaupungilla konsernijohtajat (3) ja tilaajajohtaja. Pirkkalan kunnassa vastaavassa asemassa on kansliapäällikkö. Kuntajohtajien aseman määrittelystä sovitaan yhdistymissopimuksen sisältöjä koskevilla neuvotteluilla.

Yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen ja lähipalvelujen järjestämisen periaatteista; (28.6.2013/478)

Uuden kunnan palvelujen järjestämisen ja tuottamisen toimintatapa rakentuu sopimusohjaukselle. Kuntalaislähtöisyyttä korostetaan ja kuntalaisen asemaa monikanavaisessa palvelujärjestelmässä vahvistetaan. Sektorihallintokeskeisestä toimintatavasta siirrytään kuntalais/asiakaskeskeiseen toimintatapaan ja mahdollisimman saumattomiin ja hyvin toimiviin palveluketjuihin. Palvelutuotantoa kehitetään monituottajamallin suuntaan.

Palveluja järjestetään ja tuotetaan kuntalaislähtöisesti. Palvelutarjonnassa erityisesti lähipalvelujen osalta otetaan huomioon uuden kunnan alueiden asukkaiden erityistarpeet ja -olosuhteet. Suurta väestöpohjaa vaativat palvelut ja hallintopalvelut tuotetaan laadukkaasti ja tehokkaasti lisäämällä kuntalaisten mahdollisuuksia käyttää uutta teknologiaa ja monikanavaista palveluverkostoa.

Uuden kunnan taloudenhoidon yleisistä periaatteista; (28.6.2013/478)

Kaikki kahdeksan kuntaa hoitavat omaa talouttaan vastuullisesti ennen yhdistymistä ja noudattavat kuntajakolain 31§:ää yhdistyvän kunnan viranomaisen rajoitetusta toimivallasta. Sen lisäksi sovitaan siitä, että 31§:n rajoitusta noudatetaan myös niinä kuukausina, jolloin kuntien valtuustot ovat jo tehneet yhdistymisesityspäätökset, mutta valtioneu-

vosto ei ole vielä tehnyt omaa päätöstään. Mikäli ennen yhdistymistä kunnassa ilmenee pakottava tarve talousarviosta poikkeavaan merkittävään käyttömenojen ja investointien lisäykseen, asia on käsiteltävä ja hyväksyttävä yhdistymishallituksessa. Yhdistymishallituksessa sovitaan myös kuntien taloudenhoidon periaatteista ennen yhdistymistä ja varmistetaan sillä tavoin kuntien keskinäisen luottamuksen säilyminen koko siirtymävaiheen ajan.

Asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen keinoista uudessa kunnassa; sekä (28.6.2013/478)

Kuntalaislähtöinen toiminta edellyttää panostamista lähidemokratiaan ja lähipalveluihin. Uusi kaupunki jaetaan palvelualueisiin, joissa toteutettavat lähidemokratiamallit määrittävät yhdistymishallituksen esityksen perusteella. Lähidemokratiasta vastaavilla toimielimillä voisi olla yhdessä sovittua päätösvaltaa, budjettivastuuta sekä vastuuta lähidemokratian kehittämisestä omalla alueellaan. Uuden yhdistyneen kaupungin strategian yhdeksi osaksi laaditaan osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelma.

Yhden kunnan malliin sisältyy vahvan lähidemokratian tavoite. Välttämättömät suurkunnan tehtävät, kuten esimerkiksi yleiskaavoitus ja joukkoliikenne hoidetaan keskiteysti ja lähipalvelut suunnitellaan ja toteutetaan kunnan osa-alueilla. Keskushallinnossa toimii pääosa hallintohenkilöistä, suunnittelijoista ja valmistelijoista.

Lähidemokratian toteuttamisessa on kaksi vaihtoehtoa, aluelautakuntien perustaminen tai alueellisten päätösvaltaisten toimielimien luominen. Aluelautakuntamallissa paikallista päätösvaltaa on siirretty tietyissä kysymyksissä alueetasolle. Alueet vastaavat osaltaan alueensa asukkaiden, yritysten, järjestöjen ja muiden yhteisöjen ottamisesta mukaan suunnitteluun eli suorasta osallistumisesta. Vaihtoehtoisesti lähidemokratian toteuttamisesta ja koordinoimisesta voivat vastata päätösvaltaiset toimielimet, kukin omalta osaltaan. Näin toimien voidaan yhdistää sekä asukkaiden että asiakkaiden näkökulmien huomioiminen ja päätöksenteko, jossa yhdistyy sekä päätösvalta, budjettivastuu että lähidemokratian toteuttaminen. Tässä mallissa erillisiä aluelautakuntia ei tarvitsisi perustaa.

Periaatteista, joiden mukaan 42 a §:ssä tarkoitettu yhdistymisavustus käytetään mainitun pykälän 3 momentissa säädettyyn tarkoitukseen. (28.6.2013/478)

Uusi kunta saa valtion yhdistymisavustuksia yhteensä 10 milj. euroa. Yhdistymisavustus käytetään yhdistymisen valmistelusta ja toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Tällaisia niin sanottuja fuusiokustannuksia syntyy muun muassa kuntien tietoverkkojen yhdistämisestä, kuntalaislähtöisten palveluprosessien kehittämisestä, henkilöstöjen yhdistämisestä ja uuden kunnan kehittämis- ja markkinointityöstä sekä yhdistymishallituksen toiminnasta. Koska valtion yhdistymisavustus maksetaan uudel-

le kunnalle vuodesta 2017 alkaen, sovitaan, että yhdistymisen valmistelukustannukset 2014–2016 kirjataan erikseen Tampereen kaupungin kirjanpitoon.

Kuntajaon muutos on henkilöstön kannalta kuntarakennelain 29§:n mukainen liikkeenluovutus. Vuoden 2017 alusta voimaan tulevassa kuntajaon muutoksessa, jossa henkilöstöä siirtyy 3§:ssä tarkoitetun uuden kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelusuhdetta taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Tämä kiello koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Työntekijä ja viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa uutta työtehtävää tai virkaa. Määräaikainen henkilöstö siirtyy uuden kunnan palvelukseen määräajan täyttymiseen saakka. Määräaikaisen henkilöstön palvelusuhteiden jatkumisesta päätetään erikseen normaalissa järjestyksessä.

Henkilöstön asemaa vuosina 2014 – 2016 täsmennetään erillisellä henkilöstöohjelmalla. Siihen kootaan yhdistymissopimuksesta henkilöstöä koskevat asia ja siirtymiseen liittyvät henkilöstöhallinnon periaatteet. Henkilöstöohjelma valmistellaan yhdistymishallituksessa yhdessä henkilöstöryhmän kanssa ja sen hyväksyvät kaikki kahdeksan kuntaa. Palkkojen harmonisoinnin lähtökohtana on maksaa samasta työstä sama palkka.

13.2 Talous

Kun kaupunkiseudusta tehdään yksi kunta, ovat vaikutukset talouteen ensimmäisinä vuosina merkittävät, mutta luonteeltaan muutosvaiheeseen kuuluvia. Seudun kuntien kunnallisveroprosentit vaihtelevat vuonna 2013 19,00 %:sta 20,50 %:iin eli ero ei ole niin suuri kuin valtakunnassa kokonaisuutena. Alueen asukkaiden verotus kuitenkin yhdenmukaistuisi jonkin verran. Sen sijaan seudun kunnilla on hyvin eritasoisesti vastuita ja velkoja. Esimerkiksi lainamäärä asukasta kohden vaihtelee nykyisten kuntien tilinpäätöksissä vuonna 2012 välillä 1.600–2.900 euroa. Samoin takausvastuissa sekä taseissa olevissa ylijäämissä on kuntakohtaisia isoja eroja. Yhdessä kunnassa nämä tulisi yhdistettyä. Joidenkin alueiden asukkaiden vastuut teoreettisesti kasvaisivat ja joidenkin vähenisivät.

Yhden kunnan muodostamisprosessissa syntyy huomattavia muutoskustannuksia, joiden suuruuteen vaikuttaa myös yhdistymisen edellyttämä tiukka aikataulu. Tällaisia muutoskustannuksia ovat mm. tukipalvelujärjestelmien uusiminen ja yhdistäminen sekä palveluprosessien yhtenäistämiskustannukset. Pelkästään sosiaali- ja terveyspalveluiden tietoteknisten sovellusten yhdistämiskustannuksiksi on arvioitu noin 70 miljoonaa euroa.

Muutosprosessin jälkeen yhden kunnan mallilla on mahdollista hallinnollisin sopeuttamispäätöksin saada taloudellisia hyötyjä pidemmällä ajanjaksolla mm. palveluverkkoa supistamalla ja järkeistämällä sekä yhdenmukaistamalla palveluprosesseja.

13.3 Tietohallinto

Tietohallinnon strateginen rooli korostuu verrattuna nykytilaan. Onnistuakseen ICT tarvitsee vahvan ja keskitetyn tuen sekä palvelut. ICT –infraassa (laitteistot, järjestelmät ja ICT -palvelut) voidaan maksimoida volyymi-, käyttö- ja osaamishyödyt. Vahvalla asiakkuusyhteistyöllä vastataan tehokkaasti kunnan ICT –palvelujen järjestämistarpeisiin. Kuntalaistarpeisiin (mm. sähköinen asiointi) voidaan vastata yhtenäisellä palvelualueella. Malli tarjoaa hyvät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet valtakunnallisiin ICT -hankkeisiin. Käytännön muutostilanteessa malli tarkoittaa sitä, että kaikki tai lähes kaikki tietojärjestelmät ja kuntalaisia palvelevat sovellukset hankitaan uushankintana seudullisina kaupungin lukuun. Vanhoista siirretään tarvittavat historiatiedot uusiin järjestelmiin ja nykyiset kuntakohtaiset tiedot kootaan keskitettyihin tietokantoihin.

Vaikka tietohallinto ja ICT-palvelut keskitetään, niin päätöksentekokyvyn joustavuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Muutostalannukset olisivat todennäköisesti muita rakennemalleja suuremmat siksi, että tietojärjestelmien yhdistämisen nopeusvaade on suurin. Muutoksen läpivienti vie muutamia vuosia, ja sen suunnitteluun ja toteutukseen käytetään mahdollisuuksien mukaan valtiovarainministeriön Kuntarakennemuutosten tietopankkia. Ks. kustannuksista luku 5.6.

13.4 Sosiaali- ja terveystalvet

Sosiaali- ja terveystalvet kaupunkiseudulla kuuluvat perusterveystalvet huollon talvet sisältäen terveydenhuoltolain mukaiset ehkäisevät talvet, opiskeluterveydenhuollon talvet, suun terveydenhuollon talvet, päihde- ja mielenterveystalvet, erikoissairaanhoidon talvet, laboratorio- ja kuvantamistalvet, omaishoidon tuen talvet, kuntoutumistalvet, sosiaalityön talvet, vammaistalvet, ikäihmistalvet, ympäristöterveydenhuollon talvet sekä perheneuvonnan talvet.

Näiden talvet luiden lisäksi tarvitaan sosiaali- ja terveystalvet luiden yhdistävät ICT-talvet sekä hallintotalvet. Terveystalvet luiden hoitamiseksi yhden kunnan mallissa koko kunnan alueella on käytössä yhteinen potilastietojärjestelmä, joka ainakin kotihoidon ja vanhusten hoidon osalta on yhteensopiva kunnan sosiaalitalvelujen tietojärjestelmän kanssa.

Sosiaali- ja terveystalvelujen ohjaus perustuu elämänkaarimallin mukaan prosessiperusteisesti rakennettuun lautakuntajärjestelmään tai perinteisempään hierarkkiseen lautakuntamalliin. Talveluja järjestetään tilaaja-tuottaja -perusteisesti tai perinteisemmän toimialaorganisaation kautta.

Lautakunta vastaa talvelujen järjestämisestä ja sen alaisena jaostona toimii yksilöasioiden jaosto. Lautakunta vastaa myös viranomaisvalvonnasta sosiaali- ja terveystalvelujen osalta. Valvontavastuu on keskitetty. Valvonta koskee niin omaa kuin kunnan valvontavastuun piirissä olevaa yksityistä ja kolmannen sektorin toimintaa.

Operatiivisista asioista vastaavat aluetiimit/aluejohto. Sosiaali- ja terveystalvelut jakautuvat yhden kunnan mallissa keskitettyihin erityistason talveluihin, laajan perustason alueellisiin hyvinvointikeskuksien talveluihin, hyvinvointipisteissä tarjottaviin lähipalveluihin sekä harvaan asuttujen alueiden talvelut turvaaviin liikkuviin talveluihin. Sosiaali- ja terveystalvelujen lisäksi näihin toimintoihin on mahdollista yhdistää myös muita talveluja. Lisäksi yhden kunnan mallissa asetetaan tavoitteeksi lisätä sähköisiä talveluja omahoidon kehittämiseksi ja itsepalveluasteen nostamiseksi.

Talvelutarpeiden määrittelyssä hyödynnetään asiakkuussuhteen segmentointia. Lähidemokratiaa toteutetaan hyödyntämällä talvelujen kehittämisessä erilaisia asiakasraateja, asiakasfoorumia, osallisryhmiä sekä lakisääteisiä neuvostoja.

Terveystalveluolain mukaan kuntalainen saa valita sen terveystalveluksen talvelut, jota käyttää yhden kunnan mallissa hyvinvointikeskuksista, hyvinvointipisteistä tai liikkuvista talveluista. Terveystalveluoltopalvelujen osalta kuntalaisen on mahdollista valita esim. neuvolatalvelunsa tai suun terveystalveluollon talvelut eri paikasta kuin lääkäritalvelut.

Kouluterveystalveluollon talvelut tuotetaan kouluilla kiinteässä yhteistyössä kunnan sivistystalvelujen kanssa. Opiskeluterveystalveluollon talvelut tuotetaan osin keskitettyinä, osin oppilaitosten yhteydessä.

Suun terveystalveluollon talvelut tuotetaan perushammashoidon osalta hyvinvointikeskuksissa. Oikomishoidon ja erikoishammashoidon osalta toiminta on keskitettyä. Liikkuvia talveluja hyödynnetään esim. kouluterveystalveluollossa.

Päihde- ja mielenterveystalvelut tuotetaan osin hajautettuna talveluna matalan kynnyksen talvelun periaatteella, mutta mitä enemmän tarvitaan erityisosaajia ja erikoislääkärien talveluja sitä keskitetympää talvelu on.

Tampereen kaupungin nykyinen oma erikoissairaanhoido tulee kaikkien kuntalaisten käyttöön. Talveluketjut ja hoitoketjut sekä hoitovastuut määritellään potilaan kannalta hoidollisesti ja kunnan kannalta taloudellisesti tehokkaiksi hyödyntämällä uuden kun-

nan omaa erikoissairaanhoidoa, joka sosiaali- ja terveystalvelujen rakennemuutoksen myötä kattanee myös yliopistosairaalasaiset palvelut. Hyvinvointikeskusten toimintaa tuetaan integroimalla erityistason palveluja tarpeen mukaan kuten esimerkiksi vanhuspalvelulaki edellyttää. Hatanpään sairaalan ja aiempien kehyskuntien terveyskeskusten sairaaloiden toimintamalli on selvitettävä ja sairaalapaikat optimoitava tarvetta vastaavaksi.

Kuntoutumistalvelut integroidaan osaksi hyvinvointikeskusten toimintaa (fysioterapia, toimintaterapia, puheterapia, psykologipalvelut). Kunnassa saadaan yhteisten toimintamallien mukaisesti fysioterapiapalveluja ja apuvälineitä, toimintakykyarvioita ja puhe-terapiaa. Erityistason terapia- ja kuntoutustalvelut hoidetaan keskitetysti.

Sosiaalityön palvelut (aikuissosiaalityö, toimeentulotuki, lastensuojelu) viedään lähtökohtaisesti osaksi hyvinvointikeskusten toimintaa. Kotona asumista tukevia palveluja ja lapsiperheiden perhetyötä tarjotaan kuntalaisille kotiin. Lastensuojelun sijaishuollon palvelut ja perheoikeudelliset palvelut ovat erityistason palvelua ja ne hoidetaan keskitetysti.

Vammaistalvelujen osalta erityistason vammaistalvelut ja erityistason kehitysvammahuollon palvelut ja niitä koskevat päätökset hoidetaan keskitetysti. Perustason palvelut järjestetään osana hyvinvointikeskusten toimintaa.

Ikäihmisten palvelut tuotetaan pääosin ikälain mukaisesti avopalveluina. Lautakunta päättää strategiassa, miten paljon tuotetaan itse ja miten paljon palvelua ostetaan. Kotihoito on ensisijainen palvelumuoto ikäihmisille. Kunnan strategiassa on määritelty laitospaikkojen määrä suhteessa kunnan 75-vuotiaisiin asukkaisiin. Pitkäaikaista sairaalahoitoa ja vanhainkotihoitoa tuotetaan keskitetysti. Palveluasumista ja tehostettua palveluasumista sen sijaan tuotetaan kuten nykyisinkin kunnan eri puolilla. Hyvinvointikeskuksissa toimivat ikälain tarkoittamat moniammatillisten osaajien verkostot mukaan lukien ikäihmisten palvelujen tarvitsemat terveyskeskuslääkärit ja geriatrit. Omaishoidon tukeen ja ikäihmisten kuljetustalveluihin liittyvät asiat hoidetaan hyvinvointikeskuksissa.

Laboratorio ja kuvantamistalvelut

Laboratoriopalvelut saadaan nyt Fimlabilta. Keskitetty yhdeltä tuottajalta tuleva malli on tarkoituksenmukainen jatkossakin. Kuvantamisen osalta olisi jo säteilyturvallisuudenkin kannalta päästävä yhden tuottajan malliin.

Potilas- ja asiakastietojärjestelmät

Jotta kuntalainen voi käyttää eri toimintoja turvallisesti ja tarkoituksenmukaisesti ja jotta toimintojen yhdistämisestä syntyy synergiahyötyä, tulee kaikilla terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimijoilla olla alueella yhteinen tietojärjestelmä myös erikoissairaanhoidon osalta. Terveydenhuollon Kanta-hanke (sosiaalihuollon Kansa-hanke) ei ratkaise asiaa, koska sinne välittyvät vain osa tiedoista ilman historiatietoja. Tämän vuoksi alueella on tulevaisuudessa oltava yksi yhteinen potilas- ja asiakastietojärjestelmä kuntarakenteesta huolimatta.

Tutkimus- ja kehittämisyksikkö toimii suoraan järjestämisvastuussa olevan lautakunnan alaisuudessa ja sen sisällä voi olla myös muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoja. Yksikkö vastaa ammatillisen täydennyskoulutuksen suunnittelusta. Tämä yksikkö myös tuottaa muiden yksiköiden tarvitsemaa seurantatietoa yhdessä tietohallinnon kanssa.

Potilas- ja sosiaaliasiamiehet toimivat tässä yksikössä. Yksikkö vastaa myös turvallisuus- ja valmiussuunnittelusta näiden toimintojen osalta. EVO-tutkimukseen¹ liittyen ja yliopistoyhteistyötä varten on erillinen henkilökunta. Tämä henkilökunta hoitaa myös oppilaitosyhteistyön ja ammatilliseen koulutukseen liittyvän harjoittelupaikkojen seurannan/organisoinnin.

¹ EVO rahoitus on lääkäreiden erikoistumiskoulutuksen ja tutkimuksen liittyvä erityisvaltionosuus.

Tutkimus- ja kehittämisyksikön toimintaan vaikuttaa vahvasti valtakunnallisen sote-järjestämislain linjaukset koskien mm. ERVA-yksiköiden toimintaa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksen vaikutukset yhden kunnan malliin

Sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistusta pohtineen järjestämislain valmistelutyöryhmän loppuraportti (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:45) linjaa järjestämisvastuun sosiaali- ja terveyspalveluista pääsääntöisesti maakuntien keskuskaupunkien ja vähintään noin 50 000 asukkaan kuntien pohjalle muodostettavilla sote-alueilla sekä eräin osin vähintään noin 20 000–50 000 asukkaan pohjalle muodostettavilla perustason alueilla. Alle 20 000 asukkaan kunnat saavat palvelut sote-alueiden ja osin perustason alueiden järjestäminä ja osallistuvat alueiden hallintoon. Sote-alueet ja perustason alueet toteutetaan pääsääntöisesti vastuukuntamallilla. Valmisteluryhmän esitys sisältää myös ehdotuksen erityisvastuualueiden (Erva) tehtävistä ja hallinnon järjestämisestä.

Yhden kunnan mallissa Tampereen kaupunkiseudulle syntyy yksi kunta. Muodostuva uusi kunta vastaa omien asukkaidensa sosiaali- ja terveyspalveluista kokonaisuudessaan. Lisäksi se toimii ympärilleen muodostuvan sote-alueen vastuukuntana. Muodostuva sote-alue on todennäköisesti koko Pirkanmaan kokoinen. Sosiaali- ja terveysalueen vastuukunta järjestää sote-alueella kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut (sekä erikoistason että perustason sosiaali- ja terveyspalvelut). Uuden kunnan sosiaali- ja terveysalueeseen tulee todennäköisesti kuulumaan myös perustason alueita, joiden vastuukunnalla on sosiaali- ja terveysalueen sijasta järjestämisvastuu perustason sosiaalihuollosta ja perusterveydenhuollosta. Muodostuvalle uudelle kunnalle tulee siten järjestettäväksi erikoistason palvelut näiden perustason alueiden osalta. Lisäksi tämä yksi uusi(vastuu)kunta järjestää kaikki sote-palvelut (mukaan lukien perustason palvelut) niille alle 20 000 asukkaan kunnille, jotka eivät kuulu mihinkään perustason alueeseen.

Järjestämisvastuu sisältää vastuun lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamisesta sekä vastuun palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta ja laadusta, asianmukaisesta saavutettavuudesta, tarpeen ja määrän määrittelemisestä, tuotantotavasta päättämisestä sekä laadun ja määrän seurannasta, kehittämisestä ja valvonnasta. Järjestämisvastuuseen sisältyy lisäksi sosiaali- ja terveysalueen ja perustason alueen tehtäviin kuuluvan julkisen vallan käyttö.

Sote-järjestämislaki tulee toteutuessaan aiheuttamaan muutoksia kuvattuun yhden kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon hallintomalliin sekä päätöksentekoon.

13.5 Sivistyspalvelut ja niiden organisointi

Sivistyspalvelut ovat osaamisen kehittämisen ja elinvoiman keskeinen tukipilari. Sivistyspalvelut kaupunkiseudulla käsittävät kuntien järjestämän palvelukokonaisuuden, sisältäen varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen, kirjasto- ja vapaa-aikapalvelut (kulttuuri, nuoriso, liikunta) sekä vapaan sivistystyön. Sivistyspalvelut ovat pitkän tähtäimen elinvoimapalveluita, joilla pyritään yleisten sivistyspyrkimyksen lisäksi tukemaan alueellista elinvoimaa ja innovatiivisuutta. Sivistyspalvelut ovat osa kuntalaisten päivittäistä arkea, jolloin niiden merkitys lähipalveluna korostuu suhteessa moniin muihin kunnan järjestämiin ja tuottamiin palveluihin. Sivistyspalveluja säätelevät lukuisat lait ja normit, mikä rajoittaa kunnan liikkumatilaa palvelujen toteuttamisessa.

Uuden kunnan sivistysvisio perustuu sujuviin opintopolkuihin ja kunnallisen sivistystoimen sekä muiden alueen sivistystoimijoiden kuten yliopistojen ja muiden korkeakoulujen välisten raja-aitojen purkuun. Uusi kunta panostaa oppilaitosten, kirjastojen sekä kansalaisyhteiskunnan synergiaetujen etsimiseen ja uudentamiseen sekä erityisesti

nuorten ikäluokkien koulutus- ja opintopolkujen hallintaan. Vapaalla sivistystyöllä tuetaan elinikäistä oppimista ja harrastamista.

Yhteen kuntaan perustuvassa hallintamallissa sivistyspalveluita ohjataan strategisella tasolla keskitetysti. Strategisen tason ohjaamisen välineitä ovat kaupungin ja kaupunginosien kehittämissuunnitelmat ja valtuuston hyväksymä palvelusuunnitelma, joka ohjaa prosesseja. Ohjaus perustuu elämäntapa- ja elämäntapajärjestelmään tai perinteisempään hierarkkiseen lautakuntamalliin (kasvatus- ja opetuslautakunta + vapaa-aikalautakunta). Palveluja järjestetään tilaaja-tuottaja -perusteisesti tai perinteisemmän toimialaorganisaation kautta. Operatiivisista asioista vastaavat aluetiimit. Suuraluetasolla hallinto organisoidaan siten, että johtaminen ei pirstoudu aloittain, vaan kaikkia sivistystoimen toimialoja hallitaan saman aluejohdon alaisuudessa. Suuralueet eivät määräydy entisten kuntarajojen mukaisesti, vaan määritellään uudelleen kaupungin sisällä vastaamaan olemassa olevaa palveluverkkoa sekä väestömäärään perustuvia tarpeita.

Perustason kunnallisia sivistyspalveluita hallinnoidaan alueellisesti varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tehtäväalueilla. Kasvatuksen ja opetuksen palvelualueet uudessa kunnassa muodostavat arkiasioinnin palvelujen järjestämisen perustan; lähtökohtaisesti yksi tai useampi palvelualue. Kasvatus- ja opetuspalvelualueet hallinnoivat sivistystoimen arkiasiointipalveluita kuten päivähoitoa, esi- ja perusopetusta sekä tehostettua ja erityisen tukitarpeen kasvatuksia ja opetusta. Vaativa erityisopetus ja siihen rinnastettavat palvelut järjestetään keskitetysti. Opetussuunnitelmapainotuksissa voidaan harkita alueellisia eroja.

Palveluverkon osalta koulu- ja päiväkotiverkon tarkastelussa kuntarajat ovat poistuneet ja kehittäminen painottuu väestönkasvualueille ja taajamiin. Koulukoko tulee yleisesti kasvamaan. Varhaiskasvatuksessa yksikkökoko suurenee vastaavasti.

Palveluverkkoa suunnitellaan keskitetysti perustuen analyyseihin muusta kaupunkiseudun palveluverkosta, väestöennusteesta ja tulevaisuuden palvelutarpeista. Palveluiden ohjauksen tueksi luodaan uusi alakeskusmäärittely, joka vastaa paremmin väestön siirtymistä ja palveluverkon ylläpidon tarpeita.

Uudessa kunnassa toimintalogiikkana on tiivistäminen ja keskittyminen alakeskuksiin siten, että logistiikka otetaan huomioon. Oppilaiden koulukuljetusrajoissa sovelletaan maksimaalisia etäisyyksiä.

Tilaratkaisuissa pyritään kokoamaan sivistyspalveluita tiiviiksi ryppäiksi (kouluterveydenhuolto, oppilashuolto- sekä liikunta ja kirjastopalvelut). Asuinalueita suunniteltaessa kiinnitetään erityistä huomioita kustannustehokkuuteen esimerkiksi koulukuljetusten ja muiden kustannuksia aiheuttavien tekijöiden osalta. Palveluverkon tehostamiseksi

ja pitkien etäisyyksien hallinnan vuoksi etäopetusta ja opetusteknologiaa on käytettävä merkittävästi enemmän. Yksi kunta käsittäisi alakeskuksia, jotka olisivat yli 50 km päässä kaupunkikeskuksesta. Etäisyydet edellyttävät osaltaan ajanmukaista välineistöä, koulutusta sekä uudenlaisten oppimis- ja opetusprosessien hallintaa. Lisäksi investointitarpeet opetusinfraan, opetusteknologiaan ja opetusvälineistöön lisääntyvät merkittävästi. Muutos edellyttää tiivistä yhteistyötä yliopistojen ja muiden korkeakoulujen kanssa.

Toisen asteen koulutusta (lukio- ja ammatillinen koulutus) uudessa kunnassa järjestetään keskitetysti hallinnoidun toisen asteen koulutuksen kautta. Uuden kunnan lukioverkko optimoidaan ja järjestetään uudelleen perustuen ikäluokkien tarpeisiin ja ottaen huomioon tarpeelliset erikoistumisasteet. Tilaratkaisuissa selvitetään ensisijaisesti ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen tilatarpeiden yhteisratkaisuja, ns. toisen asteen campuksia.

Yhteistyötä tehdään tiiviisti kaupungin alueella sijaitsevien yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kautta.

Vetovoimapolitiikan tasolla yhden kunnan syntyminen avaa mahdollisuuksia ikäluokkien parempaan hallintaan ja lisää koulutusmahdollisuuksia parantaen entisestään alueen vetovoimaisuutta. Lisäksi nuorisotakuun toteuttaminen yhteistyössä eri toimijoiden kanssa mahdollistuu keskitetyn ohjauksen myötä.

Koulutuspalveluiden erikoistumismahdollisuudet uuden kunnan sisällä ovat hyvät, mutta tasa-arvoisuutta palveluiden saatavuuden suhteen on hankala saavuttaa.

Vapaa-aika ja nuorisopalvelut suurkunnassa ovat keskittyneet palvelualakeskuksiin ja kaupungin keskustaan. Vapaa-aikapalveluita ohjaa poliittisesti ja strategisesti vapaa-aikalautakunta.

Liikuntapalvelujen palveluverkko on monimuotoinen ja painottuu kunnan reuna-alueilla enemmän ulkoliikuntapaikkoihin. Erikoisliikuntatilat kuten jäähallit ja monitoimihallit löytyvät edelleen alakeskuksista, mutta niiden omistuspohja on monimuotoistunut. Uuden kunnan panostus kohdentuu erityisesti terveysliikunnan ja hyvinvoinnin edistämiseen.

Kulttuuripalveluita kuten teatteritoimintaa ja konserttitoimintaa ylläpidetään kunnallisesti erityisesti keskustassa, alakeskusten kulttuuritoiminta perustuu enimmäkseen yhteistyöhön kolmannen sektorin kanssa. Kulttuurin luomisessa kuntalaiset ja sidosryhmät ovat aktiivisia toimijoita, kunnan tarjotessa kulttuurin tuottamisen puitteita.

Nuorisopalvelujen osalta toiminta keskittyy alakeskuksiin ja nuorisotiloja ylläpidetään kuten aiemminkin. Henkilöstön käytön osalta yksi kunta luo positiivisia mahdollisuuksia ja monipuolistuvalla osaamisella voidaan vastata paremmin nuorten tarpeisiin.

Haasteita ja potentiaalisia ongelmia yhden kunnan sivistyspalveluissa ovat erittäin pitkät etäisyydet ja väestötiheydet, jotka johtavat väistämättä siihen, että erityisluontoisemmat sivistyspalvelut ovat saatavissa ainoastaan lähempänä kaupunkikeskusta. Yksikkökoot tulevat kasvamaan luoden pedagogisia ja hallinnollisia haasteita. Tukipalveluiden toiminnassa esiintyy erityisesti alkuvaiheessa ongelmia paikallistuntemuksen puutteen vuoksi.

Taloudellisesti tehokkuuden saavuttaminen edellyttää kuitenkin merkittävästi aikaa. Uuden kunnan alkuvaiheessa alueelliset sivistyspalveluihin liittyvät konfliktit ovat todennäköisiä esimerkiksi palveluverkkoa uudistettaessa. Tehostamista saadaan aikaan hankinnoissa, mutta henkilöstökulut saattavat jopa kasvaa.

13.6 Elinvoimainen ja eheä yhdyskuntarakenne

Elinvoimainen yhdyskunta

Maankäyttö on kuntien omissa käsissä oleva elinvoimatekijä, joka vaikuttaa niin elinkeinoihin ja asuntomarkkinoihin kuin kunnalliseen palvelu-, liikenne- ja infraverkostoon. Maa on myös niukkeneva ja pitkäjänteisesti tarkasteltava resurssi. Sen suunnittelun kautta kiinnitetään toimintoja ja kustannuksia kymmeniksi, jopa sadoiksi vuosiksi.

Elinvoimainen yhdyskuntarakenne syntyy kokonaissuunnitelman ja onnistuneen toteuttamisen kautta. Sen perusta on maankäytön eri mahdollisuudet tunnistava ja yhteen sovittava visio. Elinvoimainen rakenne korostaa eheyttä ja yhdyskuntataloudellisuutta, joukkoliikennemahdollisuuksia, arkea tukevaa palveluverkkoa ja elinkeinoalueiden konkonaistarjontaa. Myös viherverkko on kaupungistumisessa tärkeä elinvoimatekijä.

YHDYSKUNTARAKENTEEN OHJAUS				RAKENTAMISEN OHJAUS			TOTEUTUKSEN OHJAUS	
MAL-visio ja maa- poliittiset periaatteet	Raaka- maan hankinta	Yleispiirteinen oikeus- vaikutteinen kaavoitus	Kaavoituksen, asuntotuotannon ja liikenteen investointiohjelma	Rakennus- järjestys	Asema- kaavoitus	Tontin- luovutus	Lupa- menettely	Rakentaminen

Kuva 17: Maankäyttöprosessi yhden kunnan mallissa

Yhdyskuntarakenteen kehittäminen

Yksi kunta -mallissa yhdyskuntarakennetta ohjataan kokonaisuutena, joka voidaan tarvittaessa jäsentää tilastollisiin ja toiminnallisiin suuralueisiin. Maapolitiikkakokonaisuuden keskittäminen yksiin käsiin luo hyvät edellytykset myös onnistuneelle toteuttamiselle. Maankäyttövisio toteutetaan maanhankinnan, yleispiirteisen ja yksityiskohtaisen kaavoituksen sekä rakentamisen ohjauksen kautta.

Mallissa maanomistus jäsentyy uudelleen, kun kuntien omistamat maat siirtyvät uudelle kunnalle. Maanomistus ei lisääny, mutta laajenee yhteensä 5000 km²:n alueelle. Kokonaisuus tarjoaa paljon vaihtoehtoisia kaavoitusmahdollisuuksia, mutta tuo myös kirjavuutta raakamaan laatuun. Myös maankäyttösopimukset siirtyvät yhden kunnan hallintaan. Yksi kunta yhtenäistää alueella sovellettavat maapoliittiset periaatteet maapoliittisessa ohjelmassa.

Maanhankinnan resurssit lisääntyvät, ja ne voidaan kohdistaa kokonaisuuden kannalta parhaisiin maakauppoihin. Lisääntyvä maavaranto vaihtoehtoisissa suunnissa helpottaa kaavoituksen etenemistä. Maanmyynti- ja vuokratulot ovat aiempaa merkittävämpi tuloerä kunnalle. Mallissa vetovoiman kasvu heijastuu maan kohoavana hintana. Sitä voidaan hillitellä parhaiten määrätietoisten maapoliittisten keinojen käyttämisellä. Maanhankinnan, jalostuksen ja luovutuksen läheinen yhteys mahdollistaa kaavatalouden tehostamisen. Tehokkuus edellyttää kuitenkin virtaviivaisia ja nopeita prosesseja esim. elinkeinojen tilatarpeiden vastaamiseen.

Mallissa maankäytön suunnittelua ohjaavat maankäyttöstrategia ja maankäyttöohjelma. Koko taajamarakenne saadaan yhden kunnan rajojen sisään, mikä edistää rakenteen eheyttämistä ja kestävästä kasvusta. Kaavoituksen ala laajenee, ja myös laajat haja-asutusalueet ja niiden hallinta tulee uuden kunnan tehtäväksi.

Yleispiirteisen kaavoituksen merkitys ja vaativuus korostuvat yhden kunnan yhdyskuntarakenteen ohjauksessa. Yleispiirteisestä kaavoituksesta vastaa yksi lautakunta tmv. toimielin, joka sijoittuu lähelle kunnan yleisstrategista johtoa. Yleispiirteisenä maankäyttösuunnitelmana toimii oikeusvaikutteinen yleiskaava. Yleiskaava on tarkoituksenmukaista laatia kokonaisuudelle joko strategisluonteisena tai vaihtoehtoisesti jakaen se tarkemman tasoihin osa-yleiskaavoihin esim. suuralueittain, kasvu- tai liikennesuunnittain. Nykyisen rakennesuunnitelman pohjalta voidaan edetä oikeusvaikutteiseen strategiseen yleiskaavaan huomioimalla prosessissa MRL:n vaatimukset. Kaavoituksen laajuus ja yleispiirteisyys saattavat kuitenkin vähentää kuntalaisten osallistumispanostusta, minkä vuoksi vuorovaikutuksen muotoihin tulee panostaa.

Asemakaavoitus, tontinluovutus ja lupamenettely ovat toimeenpanovälineitä, joissa on osana myös poliittinen päätöksenteko. Asemakaavoitukseen osallistuminen toteutetaan MRL:n mukaisesti ja yhdessä kunnassa tulee kiinnittää huomiota erityisesti ulkoreunalle jäävien alueiden aktivointiin. Yksityiskohtaisen kaavoituksen sujuvuus edellyttää maankäyttöprosessin kehittämistä asiakkaiden - kuntalaisten ja yritysten - näkökulmasta. Kaavoituksen kohteet ja aikataulut kuvataan yhdessä kaavoitusohjelmassa. Se selkeyttää kokonaisuuden toteuttamista ja seuranta.

Kunnalla on yksi rakennusjärjestys, joka ohjaa alueen asukkaiden ja yritysten rakentamistoimintaa yhdenmukaisesti ja tasapuolisesti. Siinä yhdennetään nykyisten kahdeksan kunnan suunnittelutarvealueiden ja haja-asutusalueen maankäytön periaatteita.

Mikäli yhden kunnan maankäytön periaatteena on eheyttäminen ja tiivistäminen, luo se joukkoliikenteen kehittämiselle nykyistä paremmat edellytykset. Tämä tarkoittaa, että liikenteen investointeja ohjataan painokkaammin joukkoliikenteeseen. Tiivistyvä yhdyskuntarakenne tarvitsee myös kävelyn ja pyöräilyn investointeja enemmän kuin autoliikenteen huomioimista. Etuna on liikenneinvestointien osalta yksi rahoituskumppanuus valtioon päin. Painoarvoltaan yksi kunta voi menestyä kansallisten investointien jakamisessa paremmin. Yksi kunta selkeyttää liikennejärjestelmän suunnittelua, toteutusta ja rahoitusta. Yleiskaavoituksessa voidaan määritellä asukastiheyden, alueen toiminnallisuuden ja muun vyöhyketietoisuuden perusteella paras liikenteen kokonaisratkaisu. Paras kokonaisratkaisu edellyttää yhden kunnan kokonaisedun tunnistamista yli yksittäisten alueiden.

Joukkoliikenteen järjestämisessä yhden kunnan malli on neutraali nykymuotoon verrattuna. Kunnan joukkoliikenne järjestetään tilaaja-tuottaja -mallilla, kuten nykyisetkin kunnat ovat päättäneet. Myös joukkoliikenteen linjastosuunnittelu tehdään kuten nykyisessä joukkoliikennelautakunnassa. Lippujärjestelmää kehitetään jo nyt koko joukkoliikennealuetta koskien. Joukkoliikenteen järjestämisessä mielenkiinto kohdistuisi mm. uuden kunnan joukko-liikennemuotojen priorisointiin ja investointeihin - bussi, raitiotie, lähijuna. Lisäarvoa liikenne-palvelujen järjestämiseen toisi alueen koululais-, palvelu- ja erityisryhmien liikenteen kokoaminen.

Asuntotuotanto on pääosin markkinaehtoista toimintaa, jota yksi kunta ohjaa parhaiten sujuvalla asemakaavoituksella ja tontinluovutuksella. Asuntotuotannon ja asuinympäristön monipuolisuus toteutuvat yhdessä kunnassa. Sen asuntomarkkinat kykenevät tyydyttämään laajasti ihmisten asumistoiveita, kun kaavoituksella voidaan ohjata asuntotuotantoa eri vyöhykkeille veroneutraalisti. Todennäköistä on, että yhdessä kunnassa edistettäisiin nykyistä tarmokkaammin sosiaalisen asuntotuotannon sijoittumista ydin-kaupungin ulkopuolelle. Tällöin vuokra-asuntotarjonta voisi monipuolistua, kun sitä toteutettaisiin myös muihin kuin kerrostaloihin. Segregaatio on pääosin nykyisen keskus-kaupungin osa-alueilla tapahtuva ilmiö, eikä yhden kunnan muodostaminen poista sitä.

Yhden kunnan talous kykenisi kuitenkin vastaamaan paremmin segregatiosta aiheutuviin ilmiöihin. Yhdessä kunnassa koko asuntomarkkina-alue ja sosiaalinen asuminen saataisiin asumista tarjoavien yhtiöiden piiriin.

MAL-aiesopimusmenettelyä jatketaan yhdessä kunnassa, sillä menettely ei liity vain kuntarajat ylittävään suunnitteluun. Suurkunnassa MAL-suunnittelulla varmistetaan eri toimintojen keskinäinen yhteensovittaminen, ja sen jatkona neuvoteltavalla aiesopimuksella ohjataan yhden kunnan ja valtion yhteisten investointien toteuttamista. Aiesopimusmenettelyn rooli painottuu siis kuntien välisestä sopimisesta kunnan ja valtion väliseksi sopimiseksi.

Toimiva ja turvallinen kuntainfrastrukturi

Infrapalvelut ovat yhteiskunnan perusrakennepalveluja, joissa kunnilla on laaja vastuu. Kunnallistekninen sektori huolehtii julkisesta tila- ja liikenneinfrastruktuurista, teknisistä järjestelmistä, jätehuollosta, ilmasto- ja energia-asioista ja ympäristönsuojelusta. Lisäksi se vastaa lakisääteisistä tehtävistä kuten rakennus- ja ympäristövalvonnasta. Hyvät fyysiset puitteet tarjoavat palvelutuotannolle tärkeitä toimintaedellytyksiä. Toimiva rakennettu ympäristö edistää myös asukkaiden viihtyvyyttä ja elinkeinojen kilpailuetua.

Infrastruktuurin kehittäminen voidaan järjestää yhden kunnan mallissa monella tavalla yhden johdon alaisuudessa. Samalla kun huolehditaan rakennetun omaisuuden ylläpidosta, peruskorjauksesta ja uusinvestoinneista, voidaan koko sektoria uudistaa sille luonteenomaisiin operointi- ja rahoitusinnovaatioin. Kehityssuuntana on ollut asteittainen siirtyminen kuntien omasta tuotannosta kohti hallinta- ja koordinaatiotehtäviä, markkinaehtoistumista, palvelujen ulkoistamista sekä kumppanuus- ja verkostomalleja. Hyvillä kumppanuuksilla on mahdollista luoda uusia toimintatapoja ja saada aikaan säästöjä mm. rakentamis- ja ylläpitokustannuksissa.

Vesihuollossa uuden kunnan toiminta-alue laajenee, ja sen piiriin tulee eri tehokkuusalueiden verkostoja. Haja-asutusalueella toimii edelleen vesiosuuskuntia. Kuntien omistamat yhtiöt ja liikelaitokset kootaan yhdeksi organisaatioksi, jonka vaihtoehtona on seudullinen liikelaitos tai osakeyhtiö. Valinnasta riippuen itsenäisyyden aste kasvaa. Tällöin puhtaan veden saanti ja jätevesien käsittelyyn liittyvät ratkaisut tulevat yhden toimielimen hallintaan, ja niiden operointi mahdollistaa vahvan keskinäisen synergian. Kun alueen väestö kasvaa tulevina vuosina, tulee vesivarantojen riittävyys hyvin huomioiduksi koko alueella. Vesihuolto on volyymitoimintaa, joka mahdollistaa palvelutehokkuuden ja toiminnan kannattavuuden nostamisen suurkunnassa. Myös päivystysjärjestelmien ylläpito on vankemmalla pohjalla.

Tilahallinnossa yhden kunnan mallissa suuremmin taloudellisin resurssein voidaan hallita ja ajoittaa palvelutoiminnalle tärkeitä investointeja. Iso rakennuskanta ja kiinteis-

tömassa vaativat lisäksi suuria panoksia peruskorjaamiseen. Tilahallinnon toiminta voidaan organisoida brutto- tai nettoyksiköksi tai liikelaitosmuotoon, ja pohtia tilaamisen ja tuottamisen eriyttämistä kuntakoneistoa ketterämpiin toimintamalleihin. Yhdessä kunnassa tilahallinto olisi luonteva toimija myös palveluverkon ja palvelukiinteistöjen tehokkuuden nostamisessa. Suurimpia haasteita ja mahdollisuuksia ovat nykyisten käytäntöjen yhdenmukaistaminen.

Viranomaispalvelut henkilöstöineen kootaan yhden kunnan mallissa rakennusvalvonnan ja ympäristövalvonnan yksiköiksi, joiden päätöksenteosta vastaavat lautakunnat. Palveluissa voidaan hyödyntää yhteistä juridiikan, rakennus- ja rakennesuunnittelun sekä LVI-suunnittelun erikoisosaamista. Toiminnan organisoinnissa tulee huomioida myös, että asiakas odottaa lupakäsittelyltä paitsi asiantuntemusta myös nopeutta. Virastojen mahdollinen keskittäminen yhteen paikkaan lisää tarkastajien liikkumistarvetta ja voi vähentää paikallisasiantuntemusta. Sähköisten palvelujen käyttöönotto nopeutuu, kun tietojärjestelmät voidaan yhdistää.

Yhdyskuntateknisten järjestelmien osalta yksi kunta mahdollistaa selkeät palvelukokonaisuudet ja kehittyneet hankintamenettelyt, kun parhaat kuntakäytännöt laajennetaan koko alueelle. Niiden kautta se näyttäytyy tuottajaorganisaatioille ja markkinoille yhtenä kokonaisuutena.

Jätehuolto on uudessa kunnassa organisoitu maakunnalliseksi Pirkanmaan Jätehuolto Oy:ksi ja sen toimintaa ohjaa jätelaki. Jätehuoltoviranomaisena toimii nykyisinkin Tampereen kaupungin yhdyskuntalautakunnan jätehuoltojaosto.

13.7 Elinkeinojen edistäminen ja työllisyydenhoito

Kaupunkiseudun elinvoimaisuus perustuu alueen kasvun ja vetovoiman tekijöihin, joita ovat työpaikkatarjonta, vetovoimaiset oppilaitokset, kohtuuhintainen asuntotarjonta, riittävät hyvinvointipalvelut sekä hyvät vapaa-ajan, liikunnan ja kulttuurin puitteet. Mitä monipuolisempaa on näiden tekijöiden tarjonta, sitä vetovoimaisempi ja elinvoimaisempi alue on. Elinkeinoelämän näkökulmasta keskeisiä vetovoimatekijöitä ovat osaavan työvoiman saatavuus, sujuvat liikenneyhteydet ja menestymistä edistävät toimintaympäristö ja yrityspalvelut. Näitä puitteita, ympäristöä ja palvelutarjontaa luodaan systemaattisella politiikkatyöllä. Yksi keskeinen vetovoimapolitiikan tekijä on elinkeinopolitiikka.

Seudullisen elinkeinopolitiikan lähtökohta on tulevaisuudessa kuntarakenteesta ja toimintamallista riippumatta yhdessä tekeminen. Kansainvälinen kilpailu on tulevaisuudessa entistä enemmän alueiden, ei kuntien välistä. Tässä kilpailussa menestymiseksi tarvitaan käytännössä yhteistä tahtotilaa ja selkeitä tavoitteita yhteiselle seudulliselle

elinkeinopolitiikalle sekä eri toimijoiden roolien kirkastamista. Keskeistä toiminnassa on myös yhteinen edunvalvonta sekä maan sisällä kuin yhteistyöseutujen löytäminen EU:n tasolla.

Yksi kunta Tampere -mallissa moni asia on yksinkertainen, joskin tausta, mistä uutta synnytetään, on monimuotoinen ja monipuolinen. Toiminta voi olla hyvin tehokasta, kun asiat ovat sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti yksinkertaisia.

Yhden kunnan elinkeinopolitiikassa tavoitetilä, strategiset toiminta-alueet sekä organisaatiot, resurssit ja toimintamallit ovat selkeästi priorisoitavissa. Yhden yhteisen strategian pohjalta pystytään määrittelemään riittävän vähän ja riittävän fokuoituja kärkeä, joiden takana on yhden kunnan kasvaneet taloudelliset, teknologiset ja kulttuuriset vahvuudet ja resurssit. Tämä mahdollistaa vahvan ja kohdistetun strategisen tahtotilan uuden elinkeinopolitiikan toteuttamiselle.

Yhden kunnan mallissa strategia pohjautuu yhden omistajan odotuksiin ja tahtotilaan sekä yhteen poliittiseen päätöksentekoon. Elinkeinotoiminnan organisaatio johdetaan strategiasta. Myös edunvalvonta on yhden kunnan mallissa selkeää.

Operatiivinen toiminta on yhden kunnan mallissa yksinkertaista. Esimerkiksi investointien ja yritysten houkuttelu, yritysalueiden profilointi sekä merkittävien yritysalueiden markkinointi ovat selkeästi toteutettavissa yhdessä kunnassa. Samoin uusien yritysalueiden ja kaupan yksiköiden kaavoitusratkaisut syntyvät tarkoituksenmukaisesti.

Yritykset eivät ole kiinnostuneita kuntarakenteista ja rajoista. Ne sijoittuvat itselleen parhaaseen paikkaan kuntaan katsomatta. Ihmiset käyvät töissä siinä kunnassa, josta ovat saaneet töitä, ja liikenne kulkee kuntarajoista välittämättä. Sijoittumis- ja investointipäätösten osalta yritykset saavat hyvin tietoonsa koko alueen vahvuudet ja esimerkiksi tontti- ja toimitilarajonnan sekä alueiden profiilit.

Suorat keskusteluyhteydet ja yhteistyö yrityskentän suuntaan ovat yhden kunnan mallissa erittäin merkityksellisiä, koska viestintä on keskittynyt harvoin käsiin. Kaiken kaikkiaan on keskeistä huolehtia, että asiakasrajapinnassa on tulevaisuudessakin riittävät resurssit ja hyvät yhteydet.

Yhden kunnan ratkaisussa niin elinkeinopolitiikassa kuin muussakin toiminnassa suuri haaste on se, miten hyödynnetään toisaalta suuruuden skaalaedut ja toisaalta saadaan aikaan pienuuden ketteruus ja välittömyys. Elinkeinopalveluiden läheisyys ja saatavuus on kilpailutekijä, missä pienet kunnat usein onnistuvat isoja paremmin. Verkostomaisesta johtamista vaativa kansalaisyhteiskunta kuitenkin edellyttää sitä, että organisaation koosta riippumatta palveluiden läheisyys, saatavuus ja laatu ovat riittävät.

Yhden kunnan mallissa on keskeistä huomioida erikokoisten yritysten tarpeet, käytännönläheiset yrityspalvelut, muun muassa yritystontit ja infrastruktuuri, sekä yliopistot, muut koulutuslaitokset ja tutkimuslaitokset uuden tiedon ja osaamisen lähteinä. Toiminnan asiakaslähtöisyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Yhden kunnan ratkaisussa käytettävissä olevien resurssien organisointi ja johtaminen on ratkaisevaa.

Kokonaisuutena kaikkien kuntien tavoitteena nyt ja tulevaisuudessa, yhtenä tai erikseen tulee olla seudun vaurauden kasvattaminen.

Elinkeinopolitiikkaa tulee tarkastella kokonaisuutena, jonka keskeisiä osa-alueita ovat

- Alueen kilpailukyky
- Maapolitiikka ja maankäyttöpolitiikka
- Innovaatiopolitiikka ja koulutuspolitiikka
- Yritystoiminnan edistäminen
- Infrastruktuuri ja logistiikka
- Alueen saavutettavuus ja joukkoliikenne
- Asuminen ja vapaa-aika
- Muut vetovoimatekijät

Näiden osa-alueiden linjauksista ja tavoitteista tulee olla yhden toimijan mallissa yhteinen tulevaisuuden näkemys.

Työllisyydenhoito

Työllisyydenhoidossa Tampereen kaupunkiseudun kunnat tekevät nykymallilla paljon seudullista yhteistyötä. Yhden kunnan mallissa on keskeistä huolehtia nykyisen yhteistyön hyvien mallien ja menetelmien säilymisestä.

Julkiset työvoimapalvelut kuuluvat valtion tehtäviin. Käytännössä tätä tehtävää toteuttavat alueiden ELY-keskukset. Pirkanmaan ELY-keskus vastaa kaikista Tampereen kaupunkiseudun kuntien julkisista työvoimapalveluista jo tällä hetkellä.

Kuntien lakisääteiset työllisyydenhoidon tehtävät ovat kuntouttava työtoiminta sekä velvoitetyöllistäminen. Lisäksi kunnat maksavat 50 % yli 500 päivää passiivisella työmarkkinatuella olleiden työttömien työmarkkinatuen kustannuksista.

Yhden kunnan mallissa nykyisin kaupunkiseudun kuntien erilaiset palvelutarjonnat tulisi sovittaa yhteen. Eri kunnissa on erilainen asiakasprofiili, mikä voi aiheuttaa haasteita uudessa mallissa. Vaikka yhden kunnan mallissa työllisyydenhoidon palveluiden ylätason vastuut keskittyisivät, on tärkeää huolehtia alueellisten palveluiden saatavuudesta alueellisten tarpeiden pohjalta. Nykyiset yhteistyön rakenteet luovat hyvän pohjan palveluiden yhdistämiselle.

13.8 Mitä etua ja haittaa uudelleen järjestelystä on verrattuna nykytilanteeseen?

Yhden kunnan mallin etuja ja haittoja käsittelevät yksityiskohtaisemmat taulukot ovat selvitysraportin liitteenä.

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus (-) haitallinen vaikutus
Hallinto	+ + - -	Nykyisen kuntalain mukainen selkeä malli Mahdollistaa toiminnan tehostamisen, mikäli rakennetaan puhtaalta pöydältä ja panostetaan johtamiseen Isossa organisaatiossa ketteryys ja innovatiivisuus saattaa vähentyä Mikäli lähidemokratiamalleihin ei kiinnitetä huomiota, saattaa etäännyttää kuntalaisia
Sosiaali- ja terveystalvet	+ + + - -	Mallilla turvataan palvelujen saatavuus ja mahdollistetaan palveluverkon yhteinen suunnittelu koko suuren kunnan alueella Yhteinen strateginen näkemys, toimintakäytäntöjen ja hoitopolkujen yhdenmukaistaminen Suhteessa sosiaali- ja terveystalvet rakennemuutokseen hallinnollisesti ja toiminnallisesti helpommin toteutettava malli Kustannustaso voi nousta mm. palkkojen harmonisoinnin myötä Alueellinen epätasa-arvoisuus voi säilyä suurkunnan sisällä, koska talouden ja toiminnan tavoitteet asetetaan yhtenäisinä ja yhteisinä
Sivistystalvet	+ + - -	Arkiasointipalvelujen saavutettavuus turvataan ja mahdollistetaan keskittettyjen ja erityistalvet kehittämisen yhteisen palveluverkkosuunnittelun myötä Kasvatuksen- ja opetuksen palvelualueet; oppilaan lähikoulu osoitetaan alueen sisällä Hierarkia ja päätöksenteon moniportaisuus suuressa organisaatiossa Palkkojen nousu harmonisoinnin myötä
Yhdyskuntarakenteen suunnittelu	+ + - -	Väestön kasvu voidaan ohjata tarkoituksenmukaisesti ja yhdyskuntataloudellisesti kestävimille alueille Asiakaspalvelu ”yhdeltä luukulta” mahdollistuu, ja tonttien ja toimitilojen kokonaistarjonta selkiytyy Hallinnon sektorit vahvistuvat, minkä seurauksena prosessien läpäisykyky saattaa heikentyä ja asiakastytyvyisyys laskea Paikallisasiantuntemus heikkenee ja kuntalaisten kiinnostus kaavaprosesseihin vähenee

Näkökulma	(+) edullinen vaikutus (-) haitallinen vaikutus	
Infrastruktuuripalvelut	+	Rakennetun omaisuuden hallinta on keskitettyä, ja uusi palveluinfra voidaan toteuttaa kokonaistaloudellisesti
	+	Tulopohja mahdollistaa isotkin infrahankkeet sekä uusien rahoitus- ja kumppanuusmallien hyödyntämisen
	-	Kansalaispalautteen vaikuttavuus saattaa vähentyä, kun huomio kohdistuu volyymietuihin
	-	Suuren organisaation esimiestasojen määrä voi vähentää henkilöstön itseohjautuvuutta
Elinkeinopalvelut	+	Isompi kuntakoko vetää puoleensa investointeja
	+	Yhtenäinen elinkeinopolitiikka ja yhtenäiset voimavarat
	-	Ison organisaation mahdollinen kankeus ja ketteryyden katoaminen
	-	Asiakasrajapinnan etääntyminen
Tietohallinto	+	ICT-palveluiden yhtenäistäminen mahdollistaa edullisempia kilpailutuskokonaisuuksia
	+	Henkilöriippuvuus vähenee
	-	Riski valmistelutyön kangistumisesta
	-	Alueellisuuden/perustoimintatason huomioiminen

14 UUSI TAMPEREEN SEUTUKAUPUNKI 2017

14.1 Hallinto

Tässä luvussa on kuvattu Tampereen Seutukaupunki 2017 -mallin hallintoa yleispiirteisesti. Mikäli malli päädytään ottamaan elinvoimaselvityksen valmistuttua jatkovalmistelun pohjaksi, mallia tarkennetaan yhteisissä neuvotteluissa. Uuden mallin käyttöönotto edellyttää mallia koskevan sopimuksen solmimista, siirtymisvaihetta ja toimeenpanohallitusta (vrt. yhden kunnan mallin askelmerkit edellä).

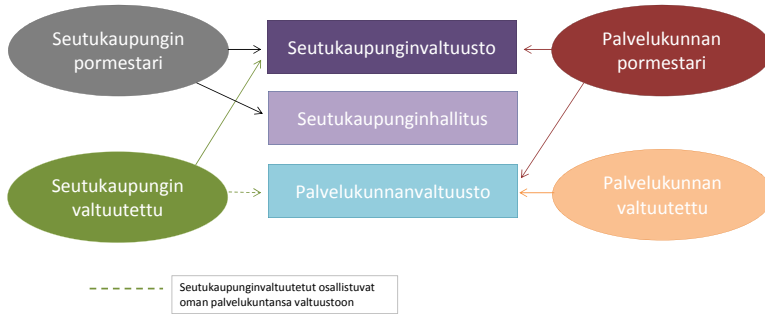
Malli perustuu kaksitasoiseen hallintoon, joka muodostuu seutukaupungin ja palvelukuntien hallinnosta. Palvelukuntia on 12–13. Uusi seutukaupunki koostuisi nykyisestä Tampereen kaupunkiseudusta. Palvelukunnat voisivat muodostua esimerkiksi siten, että kehyskunnat muodostaisivat jokainen omansa ja Tampere jaettaisiin viiteen tai kuuteen hallintoalueeseen, jotka voisivat muodostua hieman varioiden nykyisten palvelualueiden pohjalle sillä poikkeuksella, että Teiskosta muodostettaisiin yksi palvelukunta ja muut alueet nykyisestä Koillisesta palvelualueesta muodostaisivat Itä-Tampereen palvelukunnan.

Molemmilla tasoilla valitaan ylintä valtaa käyttävät valtuustot suorilla vaaleilla. Asukkaiden on mahdollista asettua ehdolle sekä kaupunginvaltuustoon että oman asuinalueensa palvelukunnan valtuustoon. Molemmilla tasoilla on tehtäviä ja päätösvaltaa. Järjestelmä edellyttää lainsäädännöllistä muutosta.

Seutukaupunki vastaa pääosin verotulojen keräämisestä sekä koko seutukaupunkia koskevasta maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelusta, elinkeinopolitiikasta ja palveluiden järjestämisestä kuten toisen asteen koulutuksesta ja vaativista sosiaali- ja terveyspalveluista. Rahoituksen suunnasta seutukaupungin ja palvelukuntien kesken on esitetty myös vaihtoehtoinen malli. Palvelukunnissa huolehditaan lähipalveluista ja lupa-asioista, paikallisesta kehittämistehtävästä, lähipalvelua tuottavien yksiköiden kehittämisestä sekä edistetään kuntalaisten osallistumista päätöksentekoon ja erityisesti palveluiden kehittämiseen. Kaupunki toimii yhteistyössä palvelukuntien kanssa, jolloin hallintaketju toimii ylä- ja alatason välillä.

Seutukaupunki toimii yhtenä konsernina ja vastaa konserniohjauksesta sekä kaupungin edunvalvonnasta. Seutukaupungissa ja palvelukunnissa noudatetaan koordinoitua henkilöstöpolitiikkaa, vaikka palvelukunnilla on työnantajan rooli.

Hallinnon tasot ja osalliset

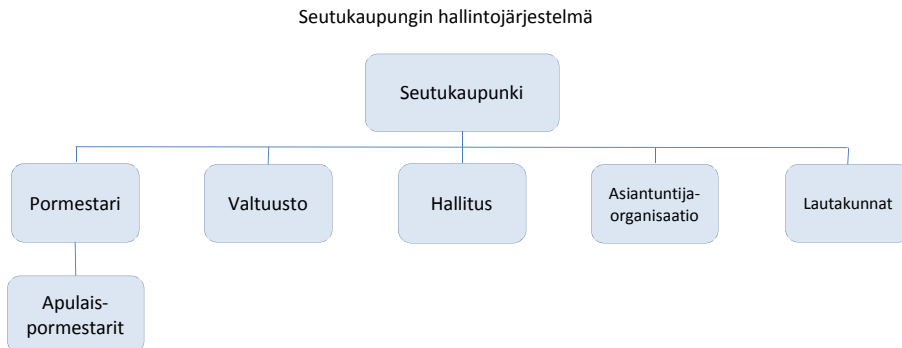


Kuva 18: Hallinnon tasot

Seutukaupungin poliittinen hallinto

Uuden seutukaupungin kaupunkitason hallintojärjestelmä koostuu pormestarista, valtuustosta, hallituksesta sekä apulaispormestareista. Valtuusto valitsee kaupunginhallituksen ja valtuuston valitsema pormestari toimii kaupunginhallituksen päätoimisena puheenjohtajana. Heidän ohellaan hallinnon käytännön toteutuksesta vastaa asiantuntijaorganisaatio. Seutukaupungissa on myös valmisteltavien ja päätettävien asioiden edellyttämä määrä lautakuntia. Kaupunkikonsernin johtajana toimii pormestari ja kaupunginhallituksen esittelijänä toimii virkamiesjohtaja/johtajia.

Seutukaupungin hallinto jakaantuu 12–13 hallintoalueeseen eli palvelukuntiin. Seutukaupunki on vastuussa ylemmän tason suunnittelusta ja päätöksenteosta, kun taas palvelukunnat toimivat asukkaiden rajapinnassa ja vastaavat matalamman tason asukkaita lähellä olevista tehtävistä.

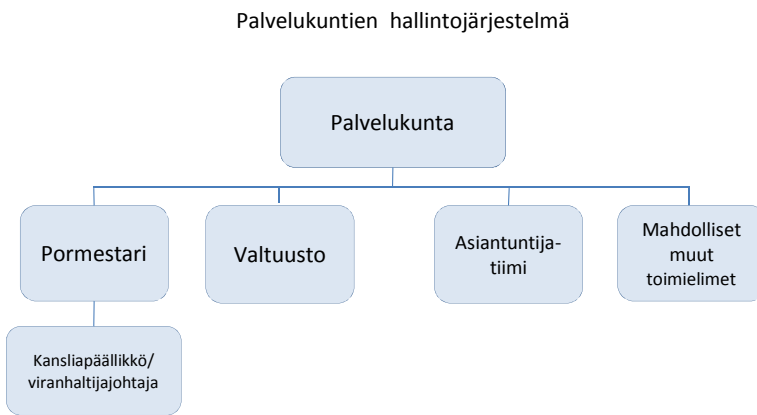


Kuva 19: Seutukaupungin hallintojärjestelmä

Palvelukuntien hallintojärjestelmä

Palvelukuntien toimintaa johtaa pormestari ja valtuusto. Valtuusto valitaan suorilla vaaleilla neljän vuoden toimikaudeksi kunnallisvaalien yhteydessä.

Palvelukunnissa toimii valtuuston valitsema palvelukuntahallinnon päätoiminen puheenjohtaja. Palvelukuntien pormestarit ovat mukana seutukaupungin valtuustossa omana kiintiönään asemavaltuutuksensa perusteella. Palvelukuntien pormestarit toimivat palvelukunnan lautakuntien puheenjohtajina. Virkamiesjohtaja toimii palvelukunnan lautakuntien esittelijänä. Palvelukunnat päättävät joustavasti valtuuston lisäksi tarvittavista muista toimielimistä.



Kuva 20: Palvelukuntien hallintojärjestelmä

Osallisuus ja identiteettitehtävä

Osallisuus liittyy palvelukuntatasolla useisiin kysymyksiin. Osallisuudella halutaan korostaa kuntalaisten näkemyksen välittymistä päätöksentekoon ja suunnitteluun. Asukkaiden vaikuttaminen ja osallistuminen yleiseen keskusteluun ovat tärkeitä signaaleja paikallisille päätöksentekijöille.

Uuden seutukunnan mallissa osallistamisen pääpaino on palvelukunnilla. Palvelukunnat ovat lähimpänä asukkaita, minkä vuoksi on luonnollista, että niiden kautta toteutetaan myös osallistavia toimintatapoja. Tällaisia voivat esimerkiksi olla osallistava budjetointi ja erilaiset pop-up demokratian muodot. Pop-up demokratialla tarkoitetaan nopeaa, vaivatonta ja helppoa sekä väliaikaisiin menettelyihin perustuvaa osallistumista. Osallistumisaktiviteetit ja tiedonkeruu suunnataan ryhmille, jotka ovat oleellisia tarkastelussa.

Osallistuminen kohdennetaan ryhmille tilanteen mukaan, jolloin voidaan luopua osittain näennäisistä ja raskaista osallistamistavoista. Pop-up demokratian kautta saadaan vastauksia tärkeisiin ja nopeasti eteen tuleviin kysymyksiin, eikä osallistumista varten tarvitse perustaa erityisiä pysyviä työryhmiä, jotka kokoontuvat säännöllisin väliajoin. Tällaisen käytännön avulla osallistamisen ja osallistumisen kynnyksestä halutaan tehdä matala sekä parantaa osallistumismenettelyiden joustavuutta.

Palvelukuntien tehtävänä on myös niin sanotun identiteettitehtävän hoitaminen. Tässä suhteessa eri palvelukunnat voivat kuitenkin poiketa toisistaan. Toiset alueet voivat kantaa voimakasta identiteettitehtävää, kun taas toisilla alueilla identiteetti voi kiinnittyä edelleen vain pelkästään Tampereeseen ja palvelukunta voidaan nähdä paikallisen hyvinvointitehtävän ja paikallisten osallistumismenettelyiden toteuttajana. Paikallinen omaleimaisuus ja erityispiirteet tulee kuitenkin nähdä hyödyllisenä kehityksen näkökulmasta ja erilaisten elämäntapavalintojen tukemisen taustana. Tällä tavoin ei vahingoiteta olemassa olevia paikkaidentiteettejä ja vältetään esimerkiksi voimakkaiden vastarintaidentiteettien kehittyminen.

14.2 Talous

Talouden perusteet vahvistetaan seutukaupunginvaltuuston ja palvelukuntien valtuustojen välillä perustamissopimusmenettelyn kaltaisella sopimuksella. Sopimusmenettelyllä varmistetaan toimintojen pitkäjänteisyys ja estetään merkittävät vuosittaiset muutokset.

Vaihtoehto 1

Uuden toimijamallin perustamisvaiheessa nykyisten kuntien ja niiden omistamien kuntayhtymien varat ja velat siirtyvät uuden seutukaupungin taseeseen, jollei perustamissopimuksessa muuta sovita.

Hallinnon ylätaso eli uusi Tampereen seutukaupunki toimisi perustamisen jälkeen juriidisena kuntayksikkönä, joka keräisi verot sekä saisi valtionosuudet. Palvelukunnat sen sijaan keräisivät tuottamiensa palveluiden palvelumaksut ja taksat, joiden suuruus olisi kuitenkin harmonisoitu koko Uuden Seutukaupungin alueella. Mikäli lainsäädäntö sen mahdollistaa, voisivat palvelukunnat kerätä valtuustonsa päätöksellä lisäveroa, joka voisi olla välillä 0-2 äyriä.

Budjetoinnissa on kaksi tasoa. Uuden seutukaupungin valtuusto budjetoi vastuullaan olevien palveluiden menot ja tulot sekä palvelukunnille kohdennettavat varat. Palvelukuntien saamien määrärahojen suuruus perustuu kahteen osatekijään: palvelukuntien järjestämien palveluiden yksikköhintaperusteiseen osaan sekä harkinnanvaraiseen osaan.

Palvelukuntien saama yksikköhintainen osa on samankaltainen kuin on nykyinen toisen asteen ammatillisen koulutuksen rahoitusmalli, jossa oppilas tuo yksikköhintansa mukaisen rahoituksen oppilaitokselle. Harkinnanvaraisella osuudella uuden Seutukaupungin valtuusto voi tasoittaa palvelukuntien mm. väestörakenteesta tai asukastiheydestä johtuvia palveluiden tuottamisen kustannuseroja. Harkinnanvaraisen osuuden määrittelyssä voidaan käyttää nykyisen valtionosuusjärjestelmän tapaisia demografisia mittareita. Palvelukuntien valtuustoilla on oikeus käyttää seutukaupungilta saamansa rahoitusosuus oman harkintansa mukaisesti palveluidensa tuottamiseen, eli yksikköhintaperusteinenkaan rahoitusosuus ei sido säästyneiden varojen kohdentamista.

Palvelukunnilla on mahdollisuus investointeihin määrärahojensa puitteissa.

Vaihtoehto 2

Kullakin palvelukunnalla on oma tase.

Valtionosuudet ja verotulot tulisivat palvelukunnille.

Sovitaan perussopimuksen kaltaisella sopimuksella, että palvelukunnat tilittävät seutukaupungille yhteisöverot kokonaan sekä viitteen kaavalla² lasketun kunnallisverojen osuuden (tässä esimerkissä 20 %). Tulevina vuosina palvelukunnat tilittäisivät aina kaikki yhteisöveronsa sekä 20 % kunnallisverotuloistaan seutukaupungille tehtävien rahoittamiseen. Kunnallisverojen tilitysosuus (tässä esimerkissä 20 %) pysyy aina samana, yhteisöverot tilitetään seutukaupungille aina siinä määrässä kuin niitä palvelukunnalle tilitetään eli ne menevät läpityksenä seutukaupungille. Elinkeinoelämän kehittymisen hyödyttäisi siten seutukaupunkia yhteisöverojen kautta ja palvelukuntia työntekijöiden maksamien kunnallisverojen kautta. Tuottavuuden kehittäminen palveluiden tuottamisessa tuo rahaa seutukaupungin ja palvelukuntien kassaan muihin tarkoituksiin käytettäväksi. Samoin kunnallisverojen positiivinen kehitys tuo lisärahaa palvelukuntien lisäksi myös seutukaupungille.

² Laskentakaava: Viimeisestä kolmesta vahvistetusta tilinpäätöksestä lasketaan keskiarvo palvelukunnista seutukaupungille siirtyviin tehtäviin käytettyjen varojen osuudesta.

Viimeisestä kolmesta vahvistetusta tilinpäätöksestä lasketaan yhteen palvelukunnille tilitetty kunnallisverot ja yhteisöverot.

Lasketaan kuinka suuri sovittuihin tehtäviin käytetty raha on kunnallisverojen ja yhteisöverojen summasta. Saadaan %-osuus, olkoon se vaikka 30 %, josta yhteisöveron osuus on esimerkiksi 10 prosenttiyksikköä.

Mikäli sosiaali- ja terveystalvet siirtyvät kokonaisuudessaan seutukaupungille muiden tehtävien lisäksi, niin todellinen osuus olisi noin 70 %. Mikäli vain erikoissairaanhoido ja erikoissosiaalipalvelut siirtyisivät, niin luku olisi noin 50 %.

Sosiaali- ja terveystalvet kokonaismenoista ovat seudulla noin 49 %. Erikoissairaanhoido ja erikoissosiaalityö ovat noin 50 % sosiaali- ja terveystalvetoista. Valtionosuudet menisivät palvelukuntaan ja niiden osuus kokonaistuloista on 22 %. Tämä nostaa verotulojen tilitysosuutta.

Yhteisöveroien tilitys seutukaupungille mahdollistaa seudullisen elinkeinopolitiikan, mutta myös palvelukunnilla voi olla omaa elinkeinotoimintaa tukevaa toimintaa. Palvelutehtävät voisivat pidemmällä ajanjaksolla muuttua. Seutukaupungille porkkanana on niiden tehostamisesta, mittakaavaedusta sekä yritystoiminnasta tulevien tuottojen saaminen kokonaan omaan kassaan.

Malli korostaisi nykyisten kuntien itsellisyttä ja identiteettiä. Seutukaupunki saa mitta-kaavaedut. Malli on nykyisen ja todennäköisesti uuden kuntalain mukainen.

14.3 Tietohallinto

Vaihtoehtoisessa mallissa tietohallinnon ratkaisut eivät oleellisesti eroa yhden kunnan mallista, mikäli perus- ja asiakastietokannat ovat tietohallinnon keskitetyssä käytössä. Tietohallinnon kannalta käytännössä tässä mallissa asiakkaat eli kuntalaiset ja muut, ulkoiset sidosryhmät, olisivat yhteiset. Vain joiltakin osin ICT-palveluja saattaa olla vielä hajallaan paikalliskunnissa lähipalveluiden järjestämisen takia. Mutta tietojen tulee kuitenkin olla hyvin pitkälle yhteisiä yhtenäisen, keskitetyn johtamisen, talouden hallinnan ja raportointitarpeiden takia.

Tietohallinnon strateginen rooli korostuu verrattuna nykytilaan. Onnistuakseen ICT tarvitsee vahvan ja keskitetyn tuen sekä palvelut. ICT –infraassa (laitteistot, järjestelmät ja ICT -palvelut) voidaan maksimoida volyymi-, käyttö- ja osaamishyödyt. Vahvalla asiakkuusyhteistyöllä vastataan tehokkaasti kunnan ICT –palvelujen järjestämistarpeisiin. Kuntalaistarpeisiin (mm. sähköinen asiointi) voidaan vastata yhtenäisellä palvelualustalla. Malli tarjoaa hyvät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet valtakunnallisiin ICT -hankkeisiin.

Käytännön muutostilanteessa malli tarkoittaa sitä, että kaikki tai lähes kaikki tietojärjestelmät ja kuntalaisia palvelevat sovellukset hankitaan uushankintana seudullisina kaupungin lukuun. Vanhoista siirretään tarvittavat historiatiedot uusiin järjestelmiin ja nykyiset kuntakohtaiset tiedot kootaan keskitettyihin tietokantoihin mahdollistamaan asiakaslähtöiset palvelut. Vaikka tietohallinto ja ICT-palvelut keskitetään, niin päätöksentekokyvyn joustavuuteen kiinnitetään erityistä huomiota.

Muutuskustannukset olisivat todennäköisesti muita rakennemalleja suuremmat siksi, että tietojärjestelmien yhdistämisen nopeusvaade on suurin. Muutoksen läpivienti vie muutamia vuosia, ja sen suunnitteluun ja toteutukseen käytetään mahdollisuuksien mukaan valtakunnallista Kuntarakennemuutosten ICT-alueelle suunniteltuja muutostyökaluja ja valtiovarainministeriön Kuntarakennemuutosten tietopankkia. Ks. kustannuksista luku 5.6.

14.4 Sosiaali- ja terveyspalvelut

Sosiaali- ja terveyspalveluihin kaupunkiseudulla kuuluu perusterveydenhuolto sisältäen terveydenhuoltolain mukaiset ehkäisevät palvelut, opiskeluterveydenhuollon, suun terveydenhuollon, päihde- ja mielenterveyspalvelut, erikoissairaanhoidon, laboratorio- ja kuvantamispalvelut, omaishoidon tuen palvelut, kuntoutumispalvelut, sosiaalityön palvelut, vammaispalvelut, ikäihmisten palvelut, ympäristöterveydenhuollon palvelut sekä perheneuvonnan palvelut.

Näiden palveluiden lisäksi kokonaisuuteen kuuluvat sosiaali- ja terveyspalveluja yhdistävät ICT-palvelut sekä hallintopalvelut.

Sosiaali- ja terveyspalvelut uudessa Seutukaupunkimallissa

Sosiaali- ja terveyspalvelut voidaan uudessa seutukaupunkimallissa järjestää kolmella eri tavalla. Palvelujen järjestämisvastuu voi olla kokonaisuudessaan uudella seutukaupungilla, jolloin sen järjestäminen noudattaa pitkälti yhden kunnan mallia. Järjestämisvastuu voidaan myös jakaa uuden seutukaupungin ja palvelukuntien välillä tai se voi jäädä kokonaisuudessaan palvelukuntien tehtäväksi, jolloin palvelut järjestettäisiin pitkälti sillä mallilla kuin tälläkin hetkellä. Tässä tekstissä esitetään kaksitasoinen hallintomalli, jossa järjestämisvastuu jakautuu uuden seutukaupungin ja palvelukuntien välille.

Kaksitasoisessa mallissa uusi seutukaupunki vastaa keskitettyjen ja erityistason palvelujen järjestämisestä ja palvelukunnilla on perustason palvelujen järjestämisvastuu.

Uuden seutukaupungin päätöksentekoelementteinä toimivat valtuusto, hallitus ja lautakunnat. Sosiaali- ja terveyspalveluista vastaa asianomainen lautakunta. Palvelukuntien osalta päätöksenteosta vastaavat valtuusto ja lautakunnat. Palvelukuntien osalta sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjaus voi perustua elämänkaarimallin mukaan prosessiperusteisesti rakennettuun lautakuntajärjestelmään tai perinteisempään hierarkkiseen lautakuntamalliin. Palveluja järjestetään tilaaja-tuottaja -perusteisesti tai perinteisemmän toimialaorganisaation kautta. Uusi seutukunta ja palvelukunnat voivat päättää, tuottavatko itse järjestämisvastuullaan olevat palvelut vai ostavatko ne muilta palveluntuottajilta.

Lautakunnat vastaavat osaltaan palvelujen järjestämisestä ja niiden alaisena jaostoina toimivat yksilöasioiden jaostot. Viranomaisvalvonnasta sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta vastaa uusi seutukaupunki keskitetysti. Valvonta koskee niin omaa kuin palvelukuntien järjestämää toimintaa sekä yksityistä ja kolmannen sektorin toimintaa.

Operatiivisista asioista vastaa sekä uudessa seutukaupungissa että palvelukunnissa sosiaali- ja terveysjohto. Sosiaali- ja terveyspalvelut jakautuvat erityistason palveluihin, keskitettyihin palveluihin ja perustason palveluihin. Erityistason palveluista ja muuten keskitettyinä järjestettäviksi sovitusta sosiaali- ja terveyspalveluista vastaa uusi seutukaupunki. Palvelukuntien vastuulla on järjestää perustason palvelut. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä sovitaan erillisessä asiakirjassa uuden seutukaupungin ja palvelukuntien välillä vastaten nykyistä järjestämissuunnitelmaa.

Terveydenhuoltolain mukaan kuntalainen saa valita sen terveyskeskuksen palvelut, jota käyttää. Terveydenhuoltopalvelujen osalta kuntalaisen on mahdollista valita palvelunsa terveydenhuoltolain valinnanvapautta laajemmin, esimerkiksi neuvolapalvelunsa tai suun terveydenhuollon palvelut eri paikasta kuin lääkäripalvelut. Koska kyseessä on perustason palvelut, täytyy kustannusten jaossa sopia periaatteesta, että raha seuraa asiakasta/potilasta.

Palvelukunnat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjinä

Peruspalveluja, joiden järjestämisestä palvelukunnat vastaavat ovat perusterveydenhuollon palvelut mukaan lukien terveydenhuoltolain mukaiset ehkäisevät palvelut, suun terveydenhuollon palvelut, päihde- ja mielenterveyspalvelut, kuntoutumispalvelut, sosiaalityön palvelut, vammaispalvelut ja ikäihmisten palvelut.

Näistä palveluista osa voidaan tuottaa lähipalveluna kiinteissä toimipisteissä, kuten neuvolapalvelut, ja osa liikkuvien yksiköiden toimesta mm. haja-asutusalueille vietyinä palveluina, kuten hammahuollonpalvelut, sairaanhoitajan neuvonta- ja vastaanottopalvelut, matalankynnyksen mielenterveys- ja päihdepalvelut sekä niihin liittyvä ohjaus ja neuvonta. Kouluterveydenhuolto tuotetaan kouluilla yhteistyössä perusopetuksen kanssa.

Osa palveluista tuotetaan palvelukunnan alueella keskitetysti palvelukunnan hyvinvointikeskuksessa. Tällaisia palveluja voivat olla terveyskeskuslääkärin ja hoitajan vastaanotto, laboratorio- ja kuvantamispalvelut, sosiaalityön palvelut, kuntoutuspalvelut, päihde- ja mielenterveyspalvelut sekä suunterveydenhuollon palvelut lukuun ottamatta kouluterveydenhuoltoon integroituja palveluja. Kotiin annettavat palvelut tuotetaan palvelukuntien järjestämänä.

Vanhusten ja vammaisten sekä mielenterveyskuntoutujien palveluasuminen ja tehostettu palveluasuminen tuotetaan palvelukunnan päätösten mukaan joko omana toimintana tai ostettuna palveluna tai näiden yhdistelmänä.

Palvelukunnissa toimivat erilaiset lakisääteiset neuvostot.

Palvelukunnissa on omat sosiaali- ja terveysjohtajansa, jotka toimeenpanevat kaksipor-
taisessa toimintamallissa perustasonpalvelut sovitun strategian mukaisesti ja vastaavat
budjettinsa puitteissa palvelujen tuottamisesta. He toimivat myös esittelijöinä palvelu-
kuntien lautakunnissa. Hoitoketjut ja toimintamallit pohjautuvat uuden seutukaupun-
gin johdolla toteutettuun yhteiseen strategiaan

Uusi Seutukaupunki sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjänä

Kaupungissa on yksi taho, joka vastaa laajemmin hyvinvointipalveluja koskevasta palve-
luverkosta ja palvelujen saatavuudesta, esim. asukaslautakunta.

Uuden seutukaupungin erityistason palveluja tai keskitettäväksi sovittuja palveluja ovat
erikoissairaanhoito, päivystyspalvelut, vammaisten laitoshoidon ja työ- ja päivätoiminta,
vaativat kuntoutuspalvelut, vaativat psykogeriatrian palvelut, lastensuojelun sijaishuol-
lon palvelut, opiskeluterveydenhuollon palvelut, omaishoidon tuen palvelut sekä ikäih-
misten ja vammaisten kuljetuspalvelut sekä laboratorio- ja kuvantamispalvelut järjessä-
misvastuun osalta.

Erikoissairaanhoidon palveluita käytetään yhteisten hoito- ja palvelutasomäärittelyjen
mukaan. Erikoissairaanhoidon tuottajana toimii keskitetty yksikkö, joka tuottaa sekä
avopalvelut että laitospalvelut. Rahoitus erikoissairaanhoidon palveluihin on varattu
yhteisesti sovitulla tavalla järjestäjälle, uudelle seutukaupungille. Terveyskeskusten sai-
raala-/vuodeosastohoidon järjestämisestä vastaa seutukaupunki, mutta sitä tuotetaan
sovitun hoidonporrastuksen ja päivystysasetuksen mukaisesti palvelukuntien terveys-
keskusten osastoilla.

Uuden seutukaupungin järjestämisvastuulla olevien palvelujen toteuttaminen edellyt-
tää yhteistä potilastietojärjestelmää, joka mahdollistaa terveydenhuoltolain mukaisen
valinnanvapauden perusterveyskeskuspalveluissa ja toisaalta kuvatus kaksitasoisen toi-
mintamallin toiminnan. Seutukaupunki on jatkossa rekisterinpitäjä ja se taltio tiedot.

Rajapinta ja sähköinen tiedonsiirto palvelukunnan sosiaalipalvelujen suuntaan varmis-
tetaan koko uuden seutukaupungin alueella. Sosiaalipalveluilla on uudessa seutukau-
pungissa yksi, yhteinen tietojärjestelmä.

Keskitettyinä, koko uutta seutukaupunkia palvelevana yksikkönä toimii tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä oppilaitos- ja yliopistoyhteistyöhön keskittynyt yksikkö. Henkilöstöhallintoa koskevat peruslinjaukset tehdään keskitetysti uuden seutukaupungin toimesta. Sosiaali- ja terveystalvelujen rakennuskannasta vastaa uuden seutukaupungin organisaatioon kuuluva, keskitetty toimija. Potilas- ja sosiaaliasiamiehet toimivat keskitetyissä palveluissa uudessa seutukaupungissa.

Sosiaali- ja terveystalvelujen rakenneuudistuksen vaikutukset seutukaupunki-malliin

Sosiaali- ja terveystalvelu-uudistusta pohtineen järjestämislain valmistelutyöryhmän loppuraportti (Sosiaali- ja terveystministeriön raportteja ja muistioita 2013:45) linjaa järjestämisvastuun sosiaali- ja terveystalveluista pääsääntöisesti maakuntien keskuskaupunkien ja vähintään noin 50 000 asukkaan kuntien pohjalle muodostettavilla sote-alueilla sekä eräin osin vähintään noin 20 000–50 000 asukkaan pohjalle muodostettavilla perustason alueilla. Alle 20 000 asukkaan kunnat saavat talvelut sote-alueiden ja osin perustason alueiden järjestäminä ja osallistuvat alueiden hallintoon. Sote-alueet ja perustason alueet toteutetaan pääsääntöisesti vastuukuntamallilla. Valmisteluryhmän esitys sisältää myös ehdotuksen erityisvastuualueiden (Erva) tehtävistä ja hallinnon järjestämisestä.

Seutukaupunki-mallia koskien oleellisin linjaus on alle 20 000 asukkaan kunnilta poistuva mahdollisuus järjestää itse sosiaali- ja terveystalvelujaan. Seutukaupungin osalta on selvittettävä, kuinka sen sisälle muodostuvia palvelukuntia suhteessa sosiaali- ja terveystalvelujen rakenneuudistukseen käsitellään. Mikäli palvelukunta rinnastetaan itsenäiseen kuntaan, tulee palvelukunnan osalta väestöpohjan olla vähintään 20 000 asukasta, jotta sillä on mahdollisuus vastata perustason sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä tässä esityksessä kuvatulla tavalla.

Seutukaupunki-mallissa sosiaali- ja terveystalvelut talvelut voidaan järjestää kahdella vaihtoehtoisella tavalla.

Vaihtoehto 1

Seutukaupunki toimisi sote-alueen vastuukuntana ja vastaisi omien asukkaidensa sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisestä keskitettyjen ja erikoistason talveluiden osalta. Palvelukunnat vastaisivat perustason sosiaalitalveluiden sekä perusterveydenhuollon talveluiden järjestämisestä omalla alueellaan. Seutukaupunki toimii lisäksi ympärilleen muodostuvan sote-alueen vastuukuntana. Koska muodostuva sote-alue on todennäköisesti koko Pirkanmaan kokoinen, seutukaupungin sosiaali- ja terveystalveeseen tulee todennäköisesti kuulumaan myös perustason alueita, joiden vastuukunnilla on järjestämisvastuu perustason sosiaalihuollosta ja perusterveydenhuollosta, samoin kuin palvelukunnilla. Seutukaupungille tulee siten järjestettäväksi näiden perustason

alueiden osalta erikoistason sosiaali- ja terveyspalvelut. Lisäksi seutukaupungille voi tulla järjestettäväksi myös sen ulkopuolisten, perustason alueisiin kuulumattomien alle 20 000 asukkaan kuntien perustason sosiaali- ja terveyspalvelut.

Vaihtoehto 2

Seutukaupunki järjestää seutukaupungin asukkaille kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut, jolloin palvelukunnille tulisi hyvinvointipalveluista lähinnä sivistyspalveluja koskevia järjestämistehtäviä. Tällöin seutukaupunki toimisi edelleen vastuukuntana sote-alueella vastaten seutukaupungin asukkaiden kaikista sosiaali- ja terveyspalveluista ja toimien sote-alueelle määriteltävien palvelujen järjestäjänä myös muiden Pirkanmaan kuntien osalta. Lisäksi se vastaisi todennäköisesti myös joidenkin seutukaupungin ulkopuolisten alle 20 000 asukkaan kuntien perustason palvelujen järjestämisestä.

Järjestämisvastuu molemmissa järjestämistavoissa sisältää vastuun lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamisesta sekä vastuun palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta ja laadusta, asianmukaisesta saavutettavuudesta, tarpeen ja määrän määrittelemisestä, tuotantotavasta päättämisestä sekä laadun ja määrän seurannasta, kehittämisestä ja valvonnasta.

Järjestämisvastuuseen sisältyy lisäksi sosiaali- ja terveysalueen ja perustason alueen tehtäviin kuuluvan julkisen vallan käyttö.

Sote-järjestämislaki tulee toteutuessaan aiheuttamaan muutoksia kuvattuun seutukaupungin ja palvelukuntien sosiaali- ja terveydenhuollon hallintomalliin sekä päätöksentekoon.

14.5 Sivistyspalvelut ja niiden organisointi

Sivistyspalvelut ovat osaamisen kehittämisen ja elinvoiman keskeinen tukipilari. Sivistyspalvelut kaupunkiseudulla käsittävät kuntien järjestämän palvelukokonaisuuden, sisältäen varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen, kirjasto- ja vapaa-aikapalvelut (kulttuuri, nuoriso, liikunta) sekä vapaan sivistystyön. Sivistyspalvelut ovat pitkän tähtäimen elinvoimapalveluita, joilla pyritään yleisten sivistyspyrkimyksen lisäksi tukemaan alueellista elinvoimaa ja innovatiivisuutta. Sivistyspalvelut ovat osa kuntalaisten päivittäistä arkea, jolloin niiden merkitys lähipalveluna korostuu suhteessa moniin muihin kunnan järjestämiin ja tuottamiin palveluihin. Sivistyspalveluja säätelevät lukuisat lait ja normit, mikä rajoittaa kunnan liikkumatilaa palvelujen toteuttamisessa.

Sivistyspalveluiden kehittäminen kaksitasoisessa mallissa

Koko seutukaupungin ja sen sisältämien kuntien tehtävänä on hyvinvoinnin lisääminen. Seutukaupungin tasolla hyvinvointitehtävä jakaantuu hyvinvointivastuuseen, joka jakaantuu mallissa kaupunkitasolle ja palvelukuntatasolle. Sivistyspalvelut ovat merkittävä osa tätä hyvinvointitehtävää.

Uuden toimijan 2017 sivistysvisio nojaa matalalla tasolla itsellisesti toimivissa palvelukunnissa tapahtuvaan yhteisölliseen hyvinvointityöhön, jolla tuetaan lasten ja nuorten kasvun ja oppimisen edellytyksiä sekä elinikäistä oppimista. Vankalla perustyoillä edistetään lasten ja nuorten edellytyksiä korkeamman asteen koulutukseen. Lähiyhteisöt tukevat kasvua ja oppimista kaikissa elämänvaiheissa nojaten omiin ja seutukaupunkitason vahvuuksiin. Myös seutukaupunkiin ja sen sisältämiin palvelukuntiin perustuvassa hallintamallissa sivistyspalveluita ohjataan strategisella tasolla keskitetysti, mikä tarkoittaa esimerkiksi koko kaupunkiseudun yhtenäisiä opetussuunnitelmia ja minimipalvelutasotavoitteita. Strategiaa toteuttavat 8-13 palvelukuntaa, jotka vastaavat varhaiskasvatuksesta, esi- ja perusopetuksesta, nuorisotyöstä sekä yksin tai yhteistyössä merkittävästä osasta vapaa-ajan palveluita ja vapaata sivistystyötä. Tietotuotanto ja tilastointi on keskitetty seutukaupungille vapauttaen palvelukuntien resursseja. Malli mahdollistaa palvelukuntien välisen benchmarkingin.

Ohjaus perustuu palvelukunnissa hyvinvointitiimeihin (johtoryhmät), jotka koostuvat kaikkien toimialojen johtavista viranhaltijoista. Lautakuntarakenne on yksinkertainen ja elämäkaarimalliin tai toimialamalliin perustuva. Päätöksentekorakenteissa pyritään mahdollisimman suureen monialaisuuteen ja kokonaisvaltaiseen hyvinvointiajatteluun. Demokratia nojaa edustuksellisuuden lisäksi yhä vahvemmin deliberatiivisiin- ja pop-up -menetelmiin. Koko tasolla sivistyspalveluita ohjaa strategisesti kaupunginvaltuutetuista koottu valiokunta.

Seutukaupungissa palveluverkon kehittäminen on sisällöllisesti kuntalähtöistä mahdollista esimerkiksi palvelukuntien räätälöidyt suunnitteluperusteet haja-asutusalueiden palveluiden turvaamiseksi ja toisaalta tiiviin kaupunkialueen erityistarpeiden huomiointiin. Palvelukunnille jätetty lisäverotusvara mahdollistaa palvelutason ylläpidon tai noston. Minimipalvelutaso asetetaan koko seutukaupungin tasolta, mutta esimerkiksi sivistyspalveluissa palvelukunnilla on mahdollisuus pitää yllä veropolitiikkansa mukaista kouluverkkoa, pienempiä ryhmäkokoja sekä panostaa halutessaan alueellisesti tärkeisiin palveluihin.

Strategisesti sivistyspalveluiden minimipalveluverkko suunnitellaan seutukaupungin toimesta keskitetysti (osana yleiskaavatyötä) perustuen analyysiin muusta kaupun-

kiseudun palveluverkosta, väestöennusteesta ja tulevaisuuden palvelutarpeista. Palvelukunnat määrittelevät palveluverkkonsa nojaten seutukaupungin asettamaan minimipalvelutasoon ja halutessaan täydentäen sitä omilla tarpeillaan. Esimerkiksi oppilaiden koulukuljetusrajoissa sovelletaan kuntakohtaisia päätöksiä.

Tilaratkaisuissa palvelukunnat pyrkivät kokoamaan sivistyspalveluita yhdessä muiden hyvinvointipalveluiden kanssa tiiviiksi hyvinvointikeskusryppäiksi (terveydenhuolto, oppilashuolto- sekä liikunta ja kirjastopalvelut). Haja-asutusalueilla minimitason ylittävää palveluverkkoa voidaan ylläpitää tai kehittää palvelukunnan määrittämän verotuksen perusteella.

Asuinalueita suunniteltaessa kiinnitetään erityistä huomioita kustannustehokkuuteen esimerkiksi koulukuljetusten ja muiden kustannuksia aiheuttavien tekijöiden osalta. Erilaiset palvelukuntatypit vaikuttavat siihen, millaiseen kehittämistoimintaan palvelukunnat käyttävät resurssejaan. Paljon harvaan asuttua aluetta käsittävät palvelukunnat panostavat merkittävästi opetusteknologian ja tietoverkkoinfran kehittämiseen.

Seutukaupunki palveluiden järjestäjänä

Opintojen ja kasvun polut kulkevat oman palvelukunnan hallinnassa aina toiselle asteelle saakka, jolloin nuorten liikkuvuus kaupunkiseudulla lisääntyy. Seutukaupunkitaso ja palvelukunnat tekevät vahvaa ohjaavaa työtä ikäluokkien hallinnan kehittämiseksi. Ylätasolle kootut resurssit toisen asteen koulutuksessa mahdollistavat kehittyvän korkeakouluyhteistyön ja houkuttelevat seudulle sivistysorientoituneita nuoria myös kaupunkiseudun ulkopuolelta. Palveluverkon peruseriaatteet määrittelevät seutukaupungin tasolla, palvelukuntien vastatessa lähipalveluiden sijoittelusta, palveluinnovaatioiden kehittämisestä sekä kuntalaislähtöisten palveluiden profiloinnista. Vetovoimapolitiikan tasolla uusi seutukaupunki avaa samoin kuin yhden kunnan malli mahdollisuuksia ikäluokkien parempaan hallintaan ja lisää koulutusmahdollisuuksia parantaen entisestään alueen vetovoimaisuutta. Koulutuspalveluiden erikoistumismahdollisuudet uuden seutukaupungin sisällä ovat hyvät ja tasa-arvoisuuden periaate rakentuu seutukaupungin sisällä vapaalle liikkuvuudelle eikä koulutuspalveluverkon fyysiselle sijainnille.

Uusi Tampereen Seutukaupunki 2017 rakentuu myös sivistyspalveluissa alhaalta ylöspäin. Palvelukuntien tasolla edistetään lapsia ja nuoria lähellä olevaa kokonaisvaltaista hyvinvointia hyvinvointitiimeissä, tukien eheää kasvua ja oppimisvalmiuksien kehittämistä. Koulutusresurssien yhdistymisessä seutukaupungin ylätasolla hyödytään korkeaa osaamista, kansainvälisyyttä ja merkittäviä resursseja vaativissa opetus-, oppimis- ja kehittämistarpeissa. Uuden Seutukaupungin ylätaso vastaa myös osasta vaativia kasvatuksen ja opetuksen erikoispalveluita, jotka palvelukunnat näkevät järkeväksi tuottaa keskitetysti yhdessä. Kiinteistöjä ja opetustiloja hallinnoidaan yhtiömuotoisesti.

Toisen asteen koulutusta (lukio- ja ammatillinen koulutus) järjestetään seutukaupungin tasolla keskitetysti hallinnoidun toisen asteen koulutuksen kautta. Yhteistyö palvelukuntien kanssa on tiivistä ja lähilukio -ajatteluun perustuvaa. Seutukaupungin tasolla lukioverkko optimoidaan ja järjestetään uudelleen perustuen ikäluokkien tarpeisiin ja ottaen huomioon tarpeelliset erikoistumisasteet. Kuntarajat ovat toisen asteen koulutukseen liittyen poistuneet täysin. Myös toisen asteen hyvinvointipalvelut, jotka liittyvät oppilaitosympäristöön ja opiskeluun järjestetään seutukaupungin toimesta. Tilaratkaisuissa selvitetään ensisijaisesti ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen tilatarpeiden yhteisratkaisuja, ns. toisen asteen campuksia. Yhteistyötä tehdään tiiviisti seutukaupungin alueella sijaitsevien yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kautta.

Kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen tehtävistä erityiset viihde- ja kulttuuritapahtumat, jotka ovat koko seutukaupungin tasolla merkityksellisiä, ovat seutukaupungin tehtäväkentässä. Suurista investoinneista ja koko seutukaupungin tasolla merkittävistä liikuntatiloista ja paikoista vastaa seutukaupunki. Kirjastotoimen osalta seutukaupunki vastaa keskuskirjaston ylläpidosta sekä toimii ohjaavassa roolissa suhteessa lähikirjastoihin.

Erikisliikuntatilat kuten jäähallit ja monitoimihallit löytyvät edelleen alakeskuksista, mutta niiden omistuspohja on monimuotoistunut. Uuden seutukaupungin strateginen panostus kohdentuu erityisesti terveysliikunnan ja hyvinvoinnin edistämiseen.

Palvelukunnat sivistyspalvelujen järjestäjänä

Uuden Tampereen Seutukaupunki 2017 kaupunkirakenteen edut perustuvat erityisesti palvelukuntien yhteisöllisyyteen ja kuntalaistuntemukseen. Asukasläheiset palvelukunnat panostavat erityisesti nuorten ikäluokkien koulutus- ja opintopolkujen hallintaan luoden vankan perustan nuorten kansalaistaidoille ja oppimisvalmiuksille. Kunnat vastaavat lähipalveluiden sijoittelusta, palveluinnovaatioiden kehittelystä sekä kuntalaislähtöisten palveluiden profiloinnista.

Perustason kunnallisia sivistyspalveluita hallinnoidaan palvelukuntien toimesta alueellisesti varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tehtäväalueilla. Riippuen toimialueen koosta arkiasiointi perustuu 2-3 palvelualueeseen, jotka toimivat saman johdon alaisuudessa. Maantieteelliset ja väestötiheyteen perustuvat eroavaisuudet otetaan suunnittelussa huomioon.

Palvelukunnat hallinnoivat sivistystoimen arkiasiointipalveluita kuten päivähoidtoa ja esi- ja perusopetusta. Tehostettu ja erityisen tukitarpeen kasvatus- ja opetuspalvelut järjestetään tarvittaessa yhteistyössä palvelukuntien välillä. Vaativa erityisopetus ja siihen rinnastettavat palvelut järjestetään keskitetysti koko seutukaupungin alueella. Opetussuunnitelmapainotuksissa voidaan harkita palvelukuntakohtaisia eroja, mutta peruslinjaltaan opetussuunnitelmat ovat yhtenäisiä.

Uuden seutukaupungin puitteissa toimivat palvelukunnat pitävät yllä lähikirjastojaan, mutta järjestelmät ovat täysin yhteneväiset koko kaupungin alueella mahdollistaen kirjastojen välisen yhteistyön ja asiakkaiden vapaat käyttömahdollisuudet. Vapaa sivistystyö on kuntien yhteistyötä tai yhdessä seutukaupunkitason kanssa järjestettyä.

Vapaa-aika ja nuorisopalvelut uudessa seutukaupungissa ovat keskittyneet kuntien palvelualakeskuksiin ja seutukaupungin keskusta. Palvelukuntien tasolla nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntatoimi toimivat saman johdon alaisuudessa toteuttaen hyvinvointitehtävää. Palvelukunnat resursoivat vapaa-aikapalveluitaan täysin oman harkinnanvaransa mukaisesti. Nuorison ja ikäihmisten sekä erityisryhmien hyvinvoinnin tukemiseen asetetaan kuitenkin minimipalvelutasokriteeristö koko seutukaupungin tasolle.

Liikuntapalvelujen palveluverkko on monimuotoinen ja painottuu palvelukuntien harkinnan mukaisesti. Kaupunkitasolla merkittävistä liikuntapalveluinvestoinneista päättää seutukaupunki.

14.6 Elinvoimainen ja eheä yhdyskuntarakenne

Uuden Tampereen seutukaupungin yhdyskuntarakenteen kehittämisvastuu on jaettu seutukaupungin näkökulmaa edellyttäviin ja paikallista näkökulmaa edellyttäviin tehtäviin. Seutukaupunkitasoiset tehtävät painottuvat yhdyskuntarakenteen ohjauskysymyksiin ja koskevat koko seutukaupungin maa-alueita niin taajamassa kuin laajalla haja-asutusalueella. Seutukaupunkitason tehtävillä varmistetaan kokonaisuuden kannalta parhaat ja tarkoituksenmukaiset ratkaisut, jotka myös parantavat kilpailukykyä muihin seutuihin kansallisesti ja kansainvälisesti.

Paikalliset eli palvelukuntatasoiset tehtävät painottuvat puolestaan rakentamisen ohjauksen tehtäviin ja korostavat paikallisasiantuntemusta, asukkaiden osallistumista sekä toiminnan tehokkuutta. Paikallistaso on eturintamassa asiakkaiden maankäyttotarpeiden tyydyttämisessä ja asukkaiden viihtyisän asointi- ja asuinympäristön toteuttamisessa. Se kykenee toimimaan ketterästi ja luovasti.

YHDYSKUNTARAKENTEEN OHJAUS				RAKENTAMISEN OHJAUS				
MAL-visio ja maa- poliittiset periaatteet	Raaka- maan hankinta	Yleiskaavoitus	Kaavoituksen, asuntotuotannon ja liikenteen investointiohjelma	Rakennus- järjestys	Asema- kaavoitus	Tontin- luovutus	Lupa- menettely	Raken- taminen

Kuva 21: Maankäyttöprosessin vaiheet

Yhdyskuntarakenteen kehittäminen seutukaupunkitasolla

Seutukaupungin tason tärkein tehtävä on luoda maankäytön suuntaviivat koko uuden seutukaupungin alueelle. Tätä työtä se tekee maankäyttöpoliittisten välineiden kautta. Pääsääntönä on, että seutukaupunki vastaa yleispiirteisestä maankäytöstä, jolla tarkoitetaan oikeusvaikutteista yleiskaavatasoista suunnittelua. Koska kyse on poikkeuksellisen laajasta alueesta, on yleiskaava tarkoituksenmukaista suunnitella nykyisiä kuntien yleiskaavoja yleispiirteisemmällä tasolla. Esitystarkkuus voi vastata nykyistä rakennesuunnitelmaa. Yleiskaavan tulee taajama-alueiden lisäksi kattaa myös laaja haja-asutusalue ja sen maankäyttöperiaatteet. Yleiskaavaan tulee liittää myös toteuttamishjelma, joka kuvaa aikataulun ja toteutusvastuut asuntotuotannon, palvelujen ja liikenteen keskeisistä hankkeista ja ohjaa kuntien asemakaavoitustyötä. Seutukaupunginvaltuusto hyväksyy yleiskaavan ja sopii sen tarkistustavasta. Kaavan valmistelussa huomioidaan palvelukunnat ja niiden lausunnot.

Yleiskaavan laadintaa voi edeltää ns. maankäyttösuunnitelma, jolla kaavaa lähestytään mal-vision ja maapoliittisten periaatteiden näkökulmasta. Visioluonteinen suunnitelma kuvaa uuden toimijan tulevaisuuden tavoitteet ja pyrkimykset kokonaisvaltaisesti ja tarjoaa yleiskaavatyölle yhteisesti hyväksytyt lähtökohdat ja suuntaviivat.

Yleiskaavan toteuttamista varten seutukaupunki voi hankkia koko aluetta palvelevia ja strategisia maa-alueita omaan haltuunsa tai perustamaansa kiinteistöyhtiöön. Tällaisia alueita voivat olla esim. elinkeinoelämän, korkeakoulujen, liikenne- ja matkailuinfrastruktuurin sekä julkisten erityispalvelujen alueet. Myös uusien alueiden avaaminen keskeisillä kasvun suunnilla sopii seutukaupunkitason tehtäviksi. Strategisesti tärkeiden alueiden hankintaan seutukaupunki käyttää tehokkaasti maapoliittisia välineitä.

Seutukaupunginvaltuusto hyväksyy myös koko aluetta koskevan rakennusjärjestyksen, jolla se ohjaa rakentamista taajama-alueella, taajaman lievealueella ja haja-asutusalueella. Yhteisten periaatteiden rinnalla rakennusjärjestykseen voidaan ottaa paikallisia erityispiirteitä huomioivia tekijöitä. Seutukaupunki hallitsee yhdyskuntarakenteen laajenemista paitsi yleiskaavoituksella myös lupajärjestelmällä. Se käsittelee mm. asema-kaava-alueen ulkopuolista rakentamista koskevat rakennusluvut ja suunnittelutarveratkaisut yhtenäisin lain ja rakennusjärjestyksen mainitsemin periaatein.

Seutukaupungin rooli infrastruktuurin rakentamisessa keskittyy paitsi strategisten maa-alueiden rakentamiseen myös koko aluetta palvelevien laajojen liikenneinvestointien (auto- ja pyöräteiden sekä raiteiden) toteuttamiseen. Seutukaupunki voi ohjata myös valtion ja kaupungin yhteistä MAL-rahoitusta yleiskaavan toteuttamishjelmalla. Teknisen huollon toimijat kuten Vesihuolto, Energihuolto ja Jätehuolto voivat toimia infrastruktuuripalvelun tuottajina molemmilla tasoilla. Uusi hallintomalli avaa mah-

dollisuuden keskustella alueellisten toimijoiden kuten ELYn ja maakuntaliiton yhteistyömuodoista seutukaupungin kanssa.

Yhdyskuntarakenteen kehittäminen palvelukunnissa

Palvelukuntien rooli on toteuttaa seutukaupungin yleiskaavaa ja investointiohjelmaa. Toteuttamisen keskeiset välineet ovat asemaakaavoitus, tontinluovutus ja rakennuslupamenettely. Palvelukuntien asemaakaavoitusta ohjaavat seutukaupungin yleiskaava ja sen toteuttamisohjelma, joiden pohjalta asemaakaavat valmistellaan paikallista osallistumista ja paikallistason kaavoitusinnovaatioita hyödyntäen. Palvelukunnanvaltuusto hyväksyy asemaakaavat, joiden valmistelussa tulee kuulla myös seutukaupunkia.

Asemaakaavoitettavan raakamaan palvelukunnat ensisijaisesti hankkivat paikallisesti haltuunsa tai toissijaisesti tekevät maanomistajien kanssa kaavoitussopimuksia seutukaupungin yleisten maapoliittisten periaatteiden pohjalta. Palvelukunta hyödyntää maanhankinnassa paikallistuntemusta ja pitää maan hinnan alhaalla ennakoivalla hankinnalla. Palvelukunta jalostaa raakamaan kaavoituksella, luovuttaa sen ja käyttää myyntituoton paikallisinfrastuktuurin täydentämiseen ja uuden raakamaan hankintaan. Edellä kuvattu kaavatalous kannustaa palvelukuntia hoitamaan maankäyttöä tehokkaasti ja ennakoiden sekä nykyrakennetta tiivistäen. Kiinteistöveron osoittaminen palvelukuntien maapolitiikan perusrahoitukseksi kannustaa niitä entistä sujuvampiin kaavoitus- ja rakentamisprosesseihin.

Asemaakaavoituksella ja tontinluovutuksella palvelukunnat vastaavat asuntotuotannon määrällisiin ja laadullisiin tavoitteisiin, jotka seutukaupunki on määritellyt yleiskaavan toteuttamisohjelmassa. Palvelukuntien tehtävänä on ylläpitää myös riittävää sosiaalisen asuntotuotannon tonttitarjontaa ja aktivoida yleishyödyllisiä rakentajia. Tontinluovutuksella palvelukunnat voivat em. ohella ylläpitää paikallisia ominaispiirteitä. Palvelukuntien tehtävänä on myös käsitellä lupahakemukset lukuun ottamatta suunnittelutarvehakemuksia, joiden käsittelystä vastaa seutukaupunki. Rakennuslupamaksut ohjautuvat em. työnjaon mukaan seutukaupungille ja palvelukunnille. Palvelukunnat vastaavat myös rakentajien perusneuvonnasta ja edistävät tarkastusten kautta rakentamisen loppuunsaattamista.

Paikallisen infrastruktuurin rakentaminen voi olla palvelukunnan tehtävänä, silloin kun rakentaminen tapahtuu yhdyskuntarakennetta tiivistäen ja nykyistä perusinfrastruktuuria hyödyntäen. Tällöin investointitarve on pieni. Uudet laajentumis- ja kynnysinvestoinnit sopivat luonteensa puolesta paremmin seutukaupungin toteutettavaksi, sillä se vastaa yhdyskuntarakenteen ohjauksesta.

14.7 Elinkeinojen edistäminen ja työllisyydenhoito

Elinkeino-, vetovoima- ja kilpailukykykypolitiikka ovat kaupungin vapaaehtoista toimintaa. Uusi Tampereen seutukaupunki 2017 -mallissa ne sisältävät samat elementit kuin kaupunkiseudun kuntien nykyiset toiminnot. Toiminta organisoituu mallissa kahdelle eri tasolle.

Seutukaupunki vastaa strategisten tavoitteiden asettamisesta ja yhteisistä toiminnoista kuten investointien hankinnasta, kansallisesta ja kansainvälisestä markkinoinnista, osaamisen ja koulutuksen edistämisestä sekä työpaikka-alueiden yleiskaavatasoista profiloinnista. Suuret koko uuden kaupungin kannalta strategiset kokonaisuudet ovat seutukaupungin tehtäviä. Lisäksi tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös työpaikka-alueiden määrittely ja yleiskaavoitus, alueille suuntautuva joukkoliikenne sekä muut yritysten toimintaympäristöön vaikuttavat seikat. Seutukaupungille kuuluu luontevasti kansainvälinen yhteistyö.

Palvelukunnat tarjoavat yrityksiä lähellä olevia, nopeaa reagointia vaativia palveluita kuten yritystonttien asemakaavoitusta, tonttien saattamisen rakennuskelpoiseksi tai tonttien infrastruktuuriratkaisujen toteuttamista. Palvelukuntien on luontevaa kehittää yritysten toimintaympäristöä palvelukunnan alueella ja pitää päivittäistä yhteydenpitoa yrityksiin.

Työllisyydenhoidossa kunnilla on kaksi lakisääteistä tehtävää: kuntouttava työtoiminta ja veloitetyöllistäminen. Tampereen kaupunkiseudun kunnat tekevät huomattavan paljon työllisyyden edistämisen eteen näiden lisäksi. Kaksitasoisessa mallissa seutukaupunki vastaa työllisyydenhoidon strategisista linjauksista sekä strategisen tason yhteistyöstä ja palvelukunnat operatiivisista asiakasta lähellä olevista palveluista.

Kaksitasoisessa mallissa on tärkeää varmistaa, että seutukaupungin ja palvelukuntien yhteys ja niiden väliset prosessit ovat kunnossa, jotta tasot eivät eriydy ja kokonaisuuden toteuttaminen ei heikkene.

14.8 Mitä etua ja haittaa uudelleen järjestelystä on verrattuna nykytilanteeseen?

Uusi Tampereen seutukaupunki -mallin etuja ja haittoja käsittelevät yksityiskohtaisimmat taulukot ovat selvitysraportin liitteenä.

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus (-) haitallinen vaikutus
Hallinto	+ + - -	Demokratian säilyminen lähellä kuntalaista Mahdollistaa suuruuden edut ja pienuuden ketteryyden Riskinä seutukaupungin ja palvelukuntien toiminnan eriytyminen Mikäli seutukaupunki jää tehtäviltään ja vastuultaan ohueksi, vaikutus seudun kilpailukykyyn on pieni suhteessa nykytilaan
Sosiaali- ja terveystalvet	+ + - - - - -	Kaksitasoinen malli mahdollistaa paikallisten tarpeiden ja erityispiirteiden huomioimisen Erityistason palvelujen saatavuuden turvaaminen koko uuden kunnan alueella Suhteessa sosiaali- ja terveystalvet rakennuudistukseen moniportainen ja vaikeasti hallittava kokonaisuus, etenkin jos palvelukunnille tulee vastuuta perustason palvelujen järjestämisestä. Riskinä epäonnistuminen vastuun- ja tehtävien jaossa uuden seutukaupungin ja palvelukuntien välillä, osaoptimoinnin mahdollisuus Hallinnollisen työn lisääntyminen toimittaessa kaksiporlaisessa mallissa Asiakkaalle oikean palvelun löytyminen voi kaksitasoisessa mallissa olla vaikeampaa
Sivistystalvet	+ + + - -	Toisen asteen koulutus: ikäluokan keskitetty hallinta ja koulutustarjonnan optimointi. Hyvinvointitiimi –ajattelun vieminen palvelukuntiin Osittainen keskittäminen (esim. toisen asteen koulutus) vähentää hallintoa Palvelutarjonta voi eriarvoistua Investoinnit ja investointien hallinta monimutkaista ja sisältää riskejä

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus (-) haitallinen vaikutus
Yhdyskuntarakenteen suunnittelu	+ + - -	Seutukaupungin kasvu voidaan ohjata yhdyskuntataloudellisesti kestävimille alueille, jolloin liikenteen ja muita teknisiä investointeja ohjaa selkeämmin hyöty-kustannussuhde Palvelukunnat säilyvät asiakaslähtöisinä ja ketterinä toimijoina detaljikaavoituksen ja rakentamisen asioissa. Päätöksenteko niissä tapahtuu mahdollisimman lähellä kuntalaisia Maankäytön toimielinten työskentelyn ja päätösprosessien yhteensovittaminen kahdella hallintotasoilla voi epäonnistua ilman hyvää kokonaisuudenhallintaa Kaksi hallintotasoa voi heikentää kuntalaisten ja yritysten kokemuksia, kun ne joutuvat selvittämään asiointitarvettaan koskevan toimivaltaisen tason
Infrastruktuuripalvelut	+ + -	Pääomavaltaiset toiminnot kuten vesihuolto ja teiden rakentaminen saavat riittävän leveät hartiat Seutukaupunki kykenee paremmin hallitsemaan ns. korjausvelkaa Palvelukuntien asemakaavoituksen toteutuminen edellyttää hyvää yhteyttä infran rakentamisesta vastaavan seutukaupungin kanssa.
Elinkeinopalvelut	+ + -	Selkeämpi ääni seutukaupungin kilpailukyvyssä ja edunvalvonnassa Laajemmat resurssit innovaatioympäristöjen kehittämisessä Yleisenä haasteena rajapinta strategisen seutukaupunkitason ja operatiivisen palvelukuntatason välillä
Tietohallinto	+ + - -	ICT-palveluiden yhtenäistäminen mahdollistaa edullisempia kilpailutuskokonaisuuksia Henkilöriippuvuus vähenee Riski valmistelutyön kangistumisesta Alueellisuuden/perustoimintatason huomioiminen

15 RISKIENHALLINTA

Riskienhallintaan liittyvät vastuut ja organisointi määritetään tarkoituksenmukaisiksi valittavan organisaatiomallin perusteella. Riskienhallinta huomioidaan toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa. Valittavan organisaatiomallin muodolla ei ole vaikutusta riskienhallinnan asiasisältöön. Riskienhallinta toteutetaan niin, että tavoitteiden saavuttaminen, toiminnan jatkuvuus ja turvallisuus varmistetaan.

16 KUNTARAKENTEET MUUTOKSESSA

16.1 Oriveden kaupungin ja Juupajoen kunnan kuntaliitosselvitys

Oriveden kaupunginvaltuusto (17.6.2013) ja Juupajoen kunnan valtuusto (20.5.2013) ovat päättäneet toteuttaa kuntarakennelain mukaisen kuntaliitosselvityksen siten, että tavoiteaikataulu selvityksen valmistumiselle on helmikuun loppuun mennessä 2014. Kuntaliitosneuvotteluissa on sovittu, että neuvotteluilla tavoitellaan liitosta 1.1.2015 lukien. Kuntien yhdistyminen tullaan toteuttamaan siten, että Juupajoen kunta yhdistetään Oriveden kaupunkiin. Kuntaliitosselvityksen luonnos ja siihen sisältyvä yhdistymissopimus on tämän elinvoimaselvityksen liitteenä.

Koska mahdollinen kuntaliitos ei täytä kuntarakennelain mukaista 20 000 asukkaan kriteeriä, ovat Oriveden kaupunki ja Juupajoen kunta päättäneet hakea rakennelain mukaista poikkeamista selvitysalueesta. Valtiovarainministeriön kanssa 12.8.2013 käydyn neuvottelun ja siinä saadun ohjauksen perusteella Oriveden ja Juupajoen kuntajakoselvitys toteutetaan kuntarakennelain 4 b § 3 momentti huomiodien osana laajempaa Tampereen kaupunkiseudun selvitystä, koska Orivesi on jo mukana tässä selvityksessä.

Juupajoen ja Oriveden keskinäinen kuntajakoselvitys tehdään osaselvityksenä ja liitetään Tampereen kaupunkiseudun selvitykseen. Tämä kytkentä on hyväksytty Tampereen kaupunkiseudun selvityksen ohjausryhmässä. Tampereen kaupunkiseudun selvityksessä on kuultu mukana olevia kuntia ja selvitysalueen muilla kunnilla ei ole halukkuutta tulla mukaan Juupajoen ja Oriveden kuntaliitosselvitykseen. Tähän perustuen Juupajoki ja Orivesi voivat hakea ministeriöltä kuntarakennelain 4 g §:n mukaista poikkeusta selvitysalueesta ja ministeriö on mahdollisuus myöntää poikkeus 4 c §:ssä säädetyn palveluperusteen osoittamasta alueesta.

Oriveden ja Juupajoen liitos kytkeytyy Tampereen kaupunkiseudun selvitykseen erityisesti siten, että Orivesi on tiivistä mukana Tampereen kaupunkiseudun yhteistyössä. Orivesi on jäsen laaja-alaista kuntayhteistyötä toteuttavassa kaupunkiseudun kuntayhtymässä, kaupunkiseudun kuntien omistamassa kehitys- ja elinkeinoyhtiössä (Tredea Oy) sekä kaupunkiseudun yhteisessä joukkoliikennelautakunnassa. Kaupunkiseudun kuntayhtymän keskeiset yhteistyötavoitteet ovat seutuyhteistyön yleinen kehittäminen, maankäytön ja asumisen yhteistyö, liikennejärjestelmäyhteistyö, hyvinvointipalveluyhteistyö ja infrapalvelujen yhteistyö. Kaupunkiseudun kuntien ja valtion kesken on allekirjoitettu MAL- sopimus, joka ohjaa maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämistä.

Orivesi-Juupajoki kuntaliitosselvityksen kytkeytymistä Tampereen kaupunkiseudun selvitykseen tukee se, että toiminnallisesti Orivesi suuntautuu Tampereen suuntaan työssäkäynnin, asioinnin ja liikenneyhteyksien kautta. Lisäksi palvelujen järjestämisen kautta

Orivedellä on merkittävä yhteys Tampereen kaupunkiin siten, että Tampere- ja Orivesi muodostavat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen, jossa isäntäkuntana on Tampere. Tämä yhteistoiminta-alue vastaa Oriveden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ympäristöterveydenhuollon palveluista kokonaisuudessaan vuoden 2014 alusta lähtien.

Juupajoki ja Orivesi ovat pitkään tehneet tuloksellista ja hyvää yhteistyötä. Juupajoen kunta on irtautunut Oriveden pitäjästä vuonna 1913 ja siten kunnilla on myös yhteinen historiallinen tausta. Vuosien aikana monet kunnalliset toiminnot on hoidettu yhteistyössä, vaikka yhteistyömuodot ja -tavat ovat vaihdelleet. Tärkeimpinä yhteistyökohteina ovat olleet sosiaali- ja terveystoimen palvelut, ammatillinen koulutus, kansalaisopisto- ja eri kulttuuripalvelut, ympäristönsuojelu ja elinkeinojen kehittäminen. Uusimpana yhteistyökohteena on yhteinen jätevedenpuhdistamo, jonka toiminta käynnistyi 2012.

Juupajoen asukkaat ovat tottuneet saamaan monet valtionhallinnon palvelut Orivedeltä, kuten työvoimahallinto, Kela ja poliisi; joskin valtio on vähitellen vetäytymässä pieniltä kaupunkiseuduilta. Myös yhdistyskentässä on huomattavan paljon yhteistyötä Juupajoen ja Oriveden välillä ja harrastustoimintoihin liittyen kuntalaiset liikkuvat luontevasti kunnasta toiseen. Yhteinen talousalue on tukenut kaupallisten palveluiden syntymistä ja säilymistä Orivedellä. Alueella on vahva pienyrittäjyyskanta, joka saa asiakkaansa koko Orivesi-Juupajoki talousalueelta.

Oriveden ja Juupajoen kuntaliitosselvityksen sisällöstä ja tavoitteista

Oriveden ja Juupajoen kuntaliitosselvitys toteutetaan kuntarakennelain mukaisena ja se sisältää palveluiden ja elinvoimaisuuden nykytila-arvion, talouden kokonaisanalyysin, väestömuutosten ennakkoinnit ja palvelutarpeet tulevaisuudelle. Edelleen selvitys sisältää uuden kunnan hallinnon ja palvelujen järjestämisen suunnittelun, selvityksen yhdistymisen vaikutuksista kuntien toiminnalle ja taloudelle, arvion asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta, uuden kunnan strategisten tavoitteiden määrittelemisen ja kuntaliitossopimuksen valmistelun.

Kuntaliitosselvityksen valmistelun tavoite on Juupajoen kunnan ja Oriveden kaupungin tasaveroisina kumppaneina toteuttama kuntien yhdistäminen. Tavoitteena on, että uusi kunta on viihtyisä ja elinvoimainen monipuolisten palvelujen kaupunki Tampereen seudulla. Uusi kunta tarjoaa monipuolisia mahdollisuuksia asumiseen ja elinkeinotoimintaan.

Kuntajaon muutoksella kehitetään kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Oriveden ja Juupajoen yhteen liittymästä muodostuu toiminnallinen kokonaisuus, jolla on vuosikymmenten ajan ollut monipuolista yhteistyötä ja jolla on nykyisiä

kuntia paremmat taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta sekä alueen kehittämisestä.

Kuntaliitos on tiivistyvän yhteistyökehityksen luonteva jatko. Pelkästään hallinnollisen kuntarajan poistaminen kuntaliitoksella ei vielä takaa kuntaliitokselle asetettujen tavoitteiden toteutumista, vaan kuntien yhdistymiseen pitää liittää palvelurakenteiden ennakkoluuloton ja avoin tarkastelu sekä palveluiden tuottamistapojen uudistaminen.

Suuremman kunnan on mahdollista paremmin uudistaa palvelutuotannon rakenteita ja tuotantotapoja tavoitteena tehokkuus, taloudellisuus ja tuottavuus. Palveluprosesseja tullaan kehittämään ja uudistamaan hyödyntäen mm. sähköisiä asiointipalveluja. Palvelutuotantoa järjestetään tarvittaessa uudelleen, kun se on palveluiden laatu huomioon ottaen järkevää ja taloudellisesti perusteltua.

Jotta kuntaliitokselle yhteisesti asetetut tavoitteet saavutetaan, pitää yhdistynyt kunta rakentaa yhtenäiseksi vaikutus- ja palvelualueeksi. Kunnan eri osa-alueet poikkeavat toisistaan ja niillä on omat perinteensä, joita uuden kunnan kunnallishallinto arvostaa. Palvelutarpeita arvioidaan kuitenkin kunnan kokonaisuudesta käsin talouden sallimissa rajoissa huomioiden, että millään kunnan alueella ei lähtökohtaisesti ole etusijaa toisiin nähden.

Päällekkäisiä toimintoja karsimalla on mahdollista saada resursseja muiden palvelujen kehittämiseen.

Strategiansa mukaisesti uusi kunta järjestää kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi riittävät, laadukkaat ja taloudellisesti tuotetut peruspalvelut. Keskeisiä palvelutoimintaa ohjaavia periaatteita ovat panostaminen ennaltaehkäisevään ja terveyttä edistäviin palvelumuotoihin. Lähipalveluina tuotetaan kuntalaisen arjen sujuvuuden kannalta välttämättömät peruspalvelut. Harvemmin käytettyjä ja erikoispalveluja on saatavilla Oriveden keskustassa tai Tampereen kaupungissa sijaitsevista toimipisteissä.

Kuntien yhdistyessä tullaan panostamaan uuden kunnan kilpailukyvyyn ja vetovoiman parantamiseen, mikä luo hyvät edellytykset elinkeinoelämän kehittymiseen. Uuden kunnan työpaikkaomavaraisuus kasvaa ja elinkeinorakenne monipuolistuu mm. Juupajoen saha- ja puunjalostusteollisuuden, puolustusvälineteollisuuden ja Helsingin yliopiston asiantuntijayksikön (Hyytiälän metsäasema) johdosta. Uuden Oriveden profilia tullaan kirkastamaan siten, että kaupunki erottuu omaperäisenä ja houkuttelevana asuinalueena, joka tavoittelee hallittua osuutta Tampereen kaupunkiseudun ja Pirkanmaan maakunnan tulevien vuosien väestönkasvusta. Oriveden hyvää liikenteellistä sijaintia valtatie 9 ja kantateiden sekä rautatieliikenteen risteysalueella tullaan hyödyntämään edellä esitettyjen väestö ja elinkeinotoimen tavoitteiden saavuttamisessa.

Kuntien yhdistyminen vahvistaa Oriveden kaupungin asemaa Tampereen itäpuolisena palvelujen ja työpaikkojen keskuksena. Yhdistyvän Oriveden asukasluku kasvaa 11.500 asukkaaseen.

16.2 Kuntarakennelain mukaiset muut selvitykset

Heinäkuussa 2013 voimaan tulleen kuntarakennelain (1698/2009) 4 b §:n mukaan kunnan tulee yhdessä muiden kuntien kanssa selvittää kuntien yhdistymistä kuntarakennelaissa säädettyjen selvityspereusteiden mukaisesti. Selvityspereusteita ovat palveluiden edellyttämä väestöpohja (alle 20 000 asukasta), kunnan taloudellinen tilanne sekä työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepereusteet. Selvitysalueen tulee täyttää myös lain 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset. Valtiovarainministeriö pyysi kuntia ilmoittamaan marraskuun 2013 loppuun mennessä minkä kunnan tai kuntien kanssa ne aikovat selvittää kuntien yhdistymistä.

Tampereen kaupunkiseudun kunnat ilmoittivat valtiovarainministeriölle selvitysalueeksi vapaaehtoisen selvityksen kahdeksan kuntaa täydennettynä Juupajoella, joka tekee parhaillaan kuntaliitosselvitystä Oriveden kanssa.

Kaupunkiseudun ulkopuolisista Pirkanmaan kunnista Hämeenkyrö, Urjala ja Pälkäne ilmoittivat halukkuutensa selvittää kuntaliitosta kaupunkiseutuun kuuluvan kunnan/kuntien kanssa seuraavasti:

- Hämeenkyrö on esittänyt ensisijaisesti osallistumista Tampereen kaupunkiseudulla selvitystä parhaillaan tekevien kuntien selvitysalueeseen.
- Pälkäneen kunta on ilmoittanut halukkuutensa tehdä selvitys Kangasalan ja Valkeakosken kanssa.
- Urjalan kunta puolestaan on esittänyt selvityksen tekemistä Akaan, Lempäälän, Valkeakosken ja Vesilahden kanssa.
- Pirkanmaan ulkopuolelta Kuhmoisten kunta on ilmoittanut halukkuutensa selvitykseen Kangasalan kunnan kanssa.

17 SELVITYSMIEHEN EHDOTUS

Taustaa

Selvitystyön aikana asemavaltuutukseen perustuva ohjausryhmä on kokoontunut 12 kertaa pitäen 4 työseminaaria. Kuntajohtajakokous on keskustellut selvityksestä 25 kertaa, kirjoittajatiimi on kokoontunut 19 kertaa. Kuntakierroksia on järjestetty kolme. Kuntien valtuutetuille selvitystyötä on esitelty paitsi omissa kunnissa järjestetyissä tilaisuuksissa, myös kahdesti pidetyssä seutufoorumissa sekä kolmannen kerran 28.1.2014 raportin luovutustilaisuudessa. Selvitysmies on osallistunut yli 230 seudulla asiasta järjestettyyn tilaisuuteen tai haastattelutapahtumaan. Aineisto on siten laaja. Seudun päättäjien mielipiteet on kartoitettu.

Ehdotus

Seudun päättäjillä on halukkuus kuntarakenteen kehittämiseen. Näkemys sai tukea myös kuntalaisilta kuntalais- ja yritystutkimuksessa. Näkemykset eroavat siitä, miten kehittäminen tapahtuisi. Yhtäältä nykyistä vapaaehtoisuuteen perustuvaa kuntien yhteistyömallia pidetään riittämättömänä suhteessa tulevaisuuden haasteisiin. Toisaalta korostetaan kuntien omaa roolia ja etenemistä yhteistyössä varovaisin askelin.

Keväällä esiteltiin viisi vaihtoehtoista mallia seutuyhteistyön organisoimiseksi. Ns. eu-rooppalainen kaupunki- ja metropolihallintomalli saivat kumpikin kannatusta. Lakimääräinen metropolihallinnon rajautuminen Helsingin seutuun pudotti mallin syventävästä tarkastelusta. Vapaaehtoisena kuntayhtymämallina se voidaan toteuttaa. Poliittinen yksituumaisuus tähän kuitenkin puuttuu.

Yhden kunnan malli ei ole saanut kuulemisissa kannatusta. Siihen on syytä ottaa kuitenkin selkeästi kantaa. Kaksitasoista hallintoa tuetaan vahvasti ainakin periaatetasolla. Kun kaksitasoista mallia on konkretisoitu hallintotasojen tehtäväjaolla, ovat kannanotot olleet varovaisia. Kokonaisuus ja työlle asetetut tavoitteet edellyttävät kuitenkin myös työnjaon konkretisointia, jotta jatkovalmistelussa voidaan edetä. Verotuksen kerääminen ja jakaminen on erityisesti aiheuttanut keskustelua. Seutukaupunki verojen kerääjänä ja edelleen verojen jakaminen palvelukunnille yhteisesti sovittujen periaatteiden mukaisesti on selkeä ja vahvaa kokonaisuutta tukeva ratkaisu. Verojen keräämisestä on kuitenkin esitetty selvitysraportissa myös vaihtoehtoinen malli, joka korostaa ns. palvelukuntien roolia.

Kahdeksan kunnan joukko on iso. Kuntien päättäjien käsitykset poikkeavat. Poliittista halua ja tahtoa on kuitenkin edetä ja valita tietä rakenteiden kehittämiseksi.

Niinpä selvitysmies esittää, että

1. Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu-selvitystyössä mukana olleiden kaupunkien ja kuntien valtuustot merkitsevät selvityksen tiedoksi.
2. Tampereen kaupunkiseudun kunnat ottavat kantaa, valitaanko jatkotyön pohjaksi uuden kaupungin vaihtoehto. Tällöin perustettaisiin kuntarakennelain tavoitteiden mukainen maan toiseksi suurin uusi kaupunki, joka aloittaisi toimintansa vuoden 2017 alusta tai muusta yhdessä sovittavasta ajankohdasta. Uuden kaupungin hallintotavasta, palveluiden järjestämisestä, henkilöstöstä, nimestä, vaakunasta yms. valmistellaan esitykset yhdistymissopimusneuvotteluissa. Orivesi ja Juupajoki ratkaisevat yhdistymisen erillisen yhdistymissopimuksen pohjalta tavoitteena vuosi 2015.
3. Mikäli yhden kunnan mallin mukaisen kunnan muodostaminen ei saa kannatusta kaikkien tai useamman selvityksessä mukana olevan kunnan päätöksissä, esitän, että valtuustot käynnistävät selvityksessä ohjeellisena esitetyn seutukaupunkimallin suuntaviivojen pohjalta jatkovalmistelun. Tällöin kyse on kaksitasoisen hallintojärjestelmän luomisesta.

Ns. seutukaupunkitason tulee olla riittävän vahva toimija jotta muutoksella saavutetaan lisäarvoa suhteessa nykytilaan. Seutukaupunkitasolla hoidetaan suorilla vaaleilla valitun seutukaupunkivaltuuston ohjauksessa seudun toiminnallisen kokonaisuuden kannalta keskeiset asiat, isot seudulliset investoinnit kuten vesihuolto, maankäytön yleissuunnittelu, seututason elinkeino-, asunto-, liikenne- ja maapolitiikka sekä 2. asteen koulutus. Lisäksi seutukaupunkitasolla hoidetaan tulevan sote-järjestämislain mukaiset sote-alueen vastuukunnalle tulevat vähintään erityistason palvelujen järjestämiseen liittyvät tehtävät.

Mikäli uudistuva kuntalaki tulee mahdollistamaan kaksitasoisen kuntahallinnon, muut tehtävät hoidetaan subsidiariteettiperiaatetta painottaen ns. palvelukuntien itsenäisillä päätöksillä. Palvelukuntien valtuustot valitaan suorilla vaaleilla kuntavaalien yhteydessä.

18 SIIRTYMÄVAIHE

Tavoitteena on, että kunnanvaltuustot käsittelevät elinvoimaraportin sisältämää selvitysmiehen esitystä erikseen sovittavana yhtäläisenä ajankohtana.

Valtuustot ottavat käsittelyssä periaatteellisen kannan esityksiin.

Niiden kuntien kesken, jotka ovat valmiita etenemään jatkovalmisteluun, asetetaan kevään 2014 aikana asemavaltuutukseen perustuva ohjausryhmä sekä kaikkien mukana olevien kuntien edustajista koostuvat valmisteluryhmät.

Ne laativat ohjausryhmälle esitykset valittavasta päätöksentekojärjestelmästä, henkilöstöstä, palveluiden järjestämisestä, taloudesta, yhdyskuntarakenteeseen sekä elinkeinopolitiikkaan liittyvistä palveluista.

Valmistelu aikataulutetaan siten, että viimeistään keväällä 2016 voitaisiin tehdä tarvittavia päätöksiä siirtymisestä uuteen, kaupunkiseudun kattavaan hallintojärjestelmään.

LIITE 1: Yksi kunta Tampere 2017 -malli – arvio eduista ja haitoista

YKSI KUNTA TAMPERE 2017 -MALLI – ARVIO EDUISTA JA HAITOISTA

Hallinto

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus, (-) haitallinen vaikutus
Asiakas (kuntalaiset ja yritykset)	+ + - - -	Selkeä, tuttu malli Yhtenäiset laatu- ja toimintaperiaatteet Palvelut (palveluvirastot ja asiakaspalvelu) saattavat keskittyvät keskuksiin Hallintolähtöisyys Paikallistarpeiden huomioiminen voi vaikeutua
Henkilöstö	+ +/- -	Henkilöstön eläköitymisen hallinta voi olla helpompaa Henkilöstön, työtapojen ja menetelmien yhtenäistäminen Isossa kokonaisuudessa henkilöstöpolitiikka ja henkilöstöjohtaminen voi olla haasteellista
Palveluprosessit	+ + - -	Mahdollistaa uuden asiakaslähtöisen palveluverkon suunnittelun Suuret kehittämisresurssit Pienet palveluntuottajat saattavat pelätä yhtä isoa kuntaa Voi olla liian suuri maantieteellisesti
Hallinto	+ + + - -	Mahdollistaa hallinnon uudelleen järjestelyn ja tehostamisen Mahdollistaa uuden rakentamisen puhtaalta pöydältä Keinotekoiset rajat poistuisivat kuntalaisten (palveluiden käyttäjiltä) tieltä Isossa organisaatiossa ketteryys ja innovatiivisuus saattavat vähentyä Hallinnon moniportaisuus, voi tulla kalliimmaksi
Talous	+ + +/- -	Mahdollisuus tehostaa toimintaa Vahvistaisi elinvoimaisuutta, kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä Yhtenäinen veroprosentti seudulle Yksikkökoonkasvu voi lisätä kustannuksia (hallinnon lisääntyminen)
Päätöksenteko	+ + +/- - -	Yhdenvertainen päätöksenteko Isoista hankkeista helpommin yksimielisyys Vaikutus edustukselliseen demokratiaan Lähidemokratiakäytännöt ja toimintamallit epäselviä Päätöksenteko voi etäännyä kuntalaisista

Sosiaali- ja terveystalvet

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus, (-) haitallinen vaikutus
Asiakas	+	Mallilla turvataan palvelujen saatavuus ja mahdollistetaan palveluverkon yhteinen suunnittelu koko suuren kunnan alueella
	+	Keskittetyt erityistason palvelut ovat kaikkien kuntalaisten saatavilla tasalaatuisina
	+	Hyvinvointikeskusten palvelut edistävät palvelujen asiakaslähtöistä integraatiota
	+	Hyvinvointipisteiden palvelut toteuttavat lähipalveluperiaatetta
	+	Liikkuvilla palveluilla turvataan palvelut koko kunnan alueella
	+	Sähköiset ja puhelinpalvelut lisäävät asiakkaiden asiointi- ja omahoitomahdollisuuksia
Henkilöstö	+	Yksi kunta – yksi työnantaja, yhtenäinen henkilöstöpolitiikka ja palkkojen harmonisointi, positiivinen vaikutus rekrytointiin
	+	Yhteinen strateginen näkemys, toimintakäytäntöjen ja hoitopolkujen yhdenmukaistaminen
	-	Joustamattomuuden lisääntyminen toiminnassa suuren organisaation myötä
	-	Johto etäinen/kasvoton isossa organisaatiossa. Huolehdittava vahvasta lähiesimiestyöstä ja muutoksen aikaisesta johtamisesta
Palveluprosessit	+	Elämäntaari –malli (lasten ja nuorten palvelut, työikäisten palvelut ja ikäihmisten palvelut) perustana tukee asiakaslähtöisten palvelujen kehittämistä
	+	Jos päätetään toimia tilaaja-tuottaja –mallilla muun palvelutuotannon osuus kasvaa. Tämä tukee asiakkaiden valinnan mahdollisuutta ja haastaa toimijoita kehittämään palveluprosessejaan
	-	Jos päätetään toimia perinteisellä toimialajaolla, riski palvelujen eriytymiseen (vrt. kuntalaisen kokonaisvaltainen hyvinvointi) suuressa kunnassa kasvaa
	-	Tilaaja-tuottaja -malli lisää hallinnollisen työn määrää, jos kokonaisuuden organisoinnissa ei onnistuta ja aiempaa kokemusta ei hyödynnetä uuden suunnittelussa
	-	Riskinä epäonnistuminen vastuunjaossa erityistason, hyvinvointikeskusten, hyvinvointipisteiden ja liikkuvien palvelujen välillä
Hallinto	+	Alueellisen toimijana hyvinvointikeskukset. Paikallisten erityispiirteiden ja tarpeiden huomioiminen mahdollistuu
	+	Suhteessa sosiaali- ja terveystalvet rakennuudistukseen hallinnollisesti ja toiminnallisesti helpommin toteutettava malli
	-	Keskushallinnosta voi tulla laaja
Talous	+	Palvelurakenteen suunnittelu mahdollista toteuttaa kustannustehokkaasti
	+	Taloudellinen tasapuolisuus on mahdollista toteuttaa huomioiden alueelliset erityistekijät ja toimintakulttuurit
	-	Kustannustaso voi nousta mm. palkkojen harmonisoinnin myötä
	-	Alueellinen epätasa-arvoisuus voi säilyä suurkunnan sisällä, koska talouden ja toiminnan tavoitteet asetetaan yhtenäisinä ja yhteisinä
Päätöksenteko	+	Lähidemokratian toteuttamisen uudet tavat (asiakasraadit, asiakasfoorumit jne.)
	+	Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen päätöksenteossa korostuvat strategisesti suuret linjat
	-	Lautakunnista superlautakuntia, joiden myötä valta voi keskittyä
	-	Valmisteluprosessin kankeus
	-	Alueellisen edustavuuden väheneminen ja päätöksenteon keskittyminen heikentävät paikallisten tarpeiden huomioimista

Sivistyspalvelut

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus, (-) haitallinen vaikutus
Asiakas	+ + + +/- + + - - - -	- Arkiasiointipalvelujen saavutettavuus turvataan ja mahdollistetaan keskittyneiden ja erityispalvelujen kehittäminen yhteisen palveluverkkosuunnittelun myötä - Kasvatuksen- ja opetuksen palvelualueet; oppilaan lähikoulu osoitetaan alueen sisällä - Vaativa erityisopetus ym. palvelut keskittyneitä, takaa laadun ja tehokkuuden - Tasalaatuisuus - Toisen asteen koulutuksessa ikäluokan hallinta ja koulutustarjonnan optimointi - Vapaa-aikapalveluiden laaja palvelutarjonta keskusalueilla ja tiivistyvä yhteistyö eri palvelumuotojen kesken - Yksikkökokojen suurentuminen - Vapaa-aikapalveluiden ylläpito uuden kunnan reuna-alueilla - Asiakasdemokratian kehittäminen - Osallistumismahdollisuudet
Henkilöstö	+ +/- - - -	- Yksi kunta – yksi työnantaja - Yhtenäinen henkilöstöpolitiikka - Palkkojen harmonisointi - Joustamattomuus - Yhteinen strateginen näkemys
Palveluprosessit	+ + - - -	- Mahdollisuus prosessiperusteiseen palveluorganisaatioon - Suuret kehittämisresurssit - Paikallinen asiantuntemus heikkoa - Jäykkyys ja tasalaatuisuus - Hierarkia ja päätöksenteon moniportaisuus suuressa organisaatiossa
Hallinto	+ - - -	- Lisäresurssit - Jäykkyys ja standardointi - Etäännyminen kuntalaisista - Vastuunjakokysymysten epäselvyys
Talous	+ + +/- - - -	- Suurempi kokonaisbudjetti - Talouden ja toiminnan tavoitteet yhtenäiset ja yhteiset - Alueellisen budjetoinnin mekanismit kehittymättömiä - Alueellinen epätasa-arvoisuus voi säilyä suurkunnan sisällä - Investointien hallinta - Palkkojen nousu harmonisoinnin myötä
Päätöksenteko	+ - - - -	- Mahdollisuus rakentaa uusi valiokunta- tai lautakuntajärjestelmä - Alueellinen edustavuus kärsii - Päätöksenteko keskittyy - Paikallisuuden huomioon ottaminen kärsii - Uuteen kaupunkiin syntyy keskus-periferia -asetelma

Yhdyskuntarakenne

Näkökulma	(+) edullinen vaikutus (-) haitallinen vaikutus
Asiakkaat (kuntalaiset ja yritykset)	+ Asiakaspalvelu yhdeltä luukulta mahdollistuu + Elinkeinoalueiden alueellinen tarjonta vähentää ristiriitoja - Suuren organisaation jäykkyys vähentää yritystytytyvääisyyttä - Paikallistarpeiden huomioiminen ja asiakaslähtöisyyden ylläpito vaikeutuvat - Palveluvirastot ja asiakaspalvelu keskittyvät maantieteellisesti
Henkilöstö	+ Henkilöstön siirtyminen yhteen organisaatioon parantaa eläköitymisen hallintaa + Työnjako ja erityisosaamisen jakaminen laajalle alueelle mahdollistuvat + Rekrytointi helpottuu, sillä suuri yksikkö on kiinnostava työnantaja - Toiminta suuressa organisaatiossa nielee aikaa asiantuntijuudelta
Palveluprosessit	- Sektorit vahvistuvat ja prosessien läpäisykyky heikkenee - Sisäisten työryhmien tarve kasvaa - Ekonomiaetu vaikuttaa käänteisesti kaavatalouden tehokkuuteen ja prosessien ketteryyteen
Talous	+ Kasvu voidaan ohjata yhdyskuntataloudellisesti kestävimille alueille + Liikenteen investointeja ohjaa selkeämmin hyöty-kustannussuhde + Suuret maakaupat ja kaavoitusoperaatiot myös ent. kehyskuntien alueella mahdollistuvat + Kaavoituksen ja rakentamisen maksut yhdentyvät - Haja-asutusalueen elinvoiman edellytykset heikkenevät alueellisen painopisteen muuttuessa
Päätöksenteko	+ Päätösprosessi yksinkertaistuu, kun yhden kunnan päätös korvaa kuntien yhtäpitävät päätökset + Yhteistyön valmistelu ja seudulliset työryhmät tulevat tarpeettomaksi - Päätöksenteko keskittyminen superlautakunnille politisoii asioita - Kuntalaisten kiinnostus yleispiirteiseen suunnitteluun vähenee ja pienalueiden edunvalvonta vahvistuu - Yritysvaikutusten huomiointi päätöksenteossa vähenee

Infrapalvelut

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus, (-) haitallinen vaikutus
Asiakas (kuntalaiset ja yritykset)	+ + +/- - + - +/-	Yhdyskuntarakenteen suunnittelu, toteutus ja hoito yhtenäisin laatu- ja toimintaperiaattein kuntalais- ja yritysyhteistyössä luovat elämisen ja yrittämisen sijoittumis- ja kasvumahdollisuuksia Vahva kunta voi vastata yritysten merkittäviinkin tarpeisiin Poistaa alueellisen kilpailun toimitilapalveluissa Riittävä ketteryys haasteena suhteessa yritysten tarpeisiin Ei keskeneräisiä yhdyskuntia ja sattumanvaraista toteuttamista Reuna-alueisiin investoiminen ja alueiden huolto vs. keskustat priorisoituuko? Yksi taksa- ja maksupolitiikka luo yhtenäisyyttä mutta sillä voi olla kustannusvaikutuksia nykytasoon
Henkilöstö	+ + + -	Eläköityminen mahdollistaa tehtävien uudelleen järjestelyn ja erikoisasiantuntijuuden tehokkaan ja joustavan allokoinnin Ei yhdistelmävirkoja eikä kuntien välistä kilpailua osaaajista Työnkiertomahdollisuudet lisääntyvät Haasteena esimiestasojen määrä
Palveluprosessit	+ + + + +	Palvelut voidaan järjestää monipuolisesti aluetoimijoiden kanssa Palvelutuottajien ohjaus on yhdellä toimijalla Hankintaosaaminen yhtenäistyy Vuurovaikutus muihin kunnan sektoreihin keskitetysti koordinoitua Yhtenäiset tietojärjestelmät ja –rekisterit nopeuttavat toimintaa Haasteena suuren organisaation hitaus ja vahva sektoroituminen
Hallinto	+ + - +	Mahdollisuus erilaisiin ppp-toteutuksiin, rahoitus- ja omistusmalleihin Kykenee näyttäytymään ulospäin yhtenäisenä toimijana Hallinta- ja koordinoituntehtävät lisääntyvät uusissa palvelukonsepteissa Rakennetun omaisuuden hallinta keskitettyä
Talous	+ + + - -	Alueen palveluinfran sijoittelu- ja mitoituskysymykset kokonaistaloudellisia Isompi tulopohja mahdollistaa infran ja yhdyskuntateknisten laitteistojen uusimisen Yhdyskuntarakenteen hallittu ja kestävä kehitys kokonaisvaltaista ja pitkäjänteistä Haasteena ison organisaation sopeuttamisnopeus ja kustannustehokas palvelujen hoitaminen laajalla alueella Haasteena ison kunnan hyvinvointipalveluiden priorisointuminen infrapalvelujen edelle, mikä lisää olevaa suurta korjausvelkaa ja vähentää investointeja kasvun aiheuttamaan rakennetun ympäristön laajentumiseen ja määrärahojen jälkeenjääneisyyteen
Päätöksenteko	+ +/- - -	Suuri kunnan luottamuselimiin on madollista saada substanssiosaamista Päätöksenteon tasot, delegointi ja toimeenpano määriteltävä selkeästi Haasteena lähidemokratian toimivuus ja kuntalaisen vaikuttamismahdollisuudet lähiympäristöön. Toimiala kohtaa eniten välitöntä kansalaispalautetta eli haasteena reagoinnin ja käsittelyn nopeus ja suhde toteutukseen

Elinkeinopolitiikka ja -palvelut

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus (-) haitallinen vaikutus
Asiakkaat (kuntalaiset ja yritykset)	+	Isompi kuntakoko vetää puoleensa investointeja
	+	Yhtenäinen elinkeinopolitiikka ja yhtenäiset voimavarat
	+	Koko palvelutarjonta suurelle alueelle yhdeltä luukulta helpottuu
	+	Asiakkuuksien hoito helpottuu
	-	Haasteena toiminnan organisointi niin, että palvelut ovat saatavilla useassa pisteessä
	-	Haasteena organisoida palvelut niin, että säilytetään ketteryys
Henkilöstö	+	Osaamispääoma kasvaa ja osaamisen synergiaetuja voi hyödyntää
	-	Haasteena varmistaa osaamisen synergiaedut, jos toiminta organisoidaan usealle alueelle
Palveluprosessit	+	Edunvalvonta selkeytyy
	+	Strategisen suunnittelun ja toimeenpanon prosessit selkeytyvät
	-	Ison organisaation mahdollinen kankeus ja ketteryyden katoaminen
	-	Asiakasrajapinnan etäytyminen
Talous	+	Suurempi talousalue luo enemmän mahdollisuuksia
	+	Monipuolisempi yritystontti- ja toimitilatarjonta
Päätöksenteko	+	Päätösprosessi yksinkertaistuu
	+	Yritysvaikutusten arviointi päätöksenteossa systematisoituu

Tietohallinto

Näkökulma	(+) edullinen vaikutus (-) haitallinen vaikutus
Asiakkaat (kuntalaiset ja yritykset)	+ Sähköisiä palveluita voidaan kehittää kokonaisuutena + Yhtenäiset järjestelmät, yksi arkkitehtuuri (ennen pitkää) + Yhtenäinen toimintamalli (toimintapolitiikat) + Yksi palveluportaali (yhden osoitteen kautta löytyvät sähköiset palvelut) - Mahdolliset ICT-palveluiden ongelmat näkyvät suuremmalle asiakasjoukolle - Riski kehittämisen ketteryyden menettämisestä
Henkilöstö	+ ICT-henkilöstön työtapojen ja menetelmien yhtenäistäminen + Suuri houkuttelevampi työnantaja, etenemismahdollisuudet + Eriyisosaamiseen keskittyminen ja kehittyminen + Työnjaon mahdollistuminen, työnkierto mahdollisuuksien lisääntyminen + Henkilöriippuvuus vähenee - Suuren organisaation joustamattomuuden lisääntyminen - Riski, että henkilöstö kokee vaikutusmahdollisuuksien kaventuvan
Palveluprosessit	+ Yhteinen/yhtenäinen toiminta- ja tietoarkkitehtuuri + Muutoshankkeiden projektoinnin lisääntyminen (suurempia kokonaisuuksia) + Yhtenäinen ICT-palvelustrategia, tiukempi tuotteistus mahdollistuu + Perustietojen yhtenäisyys + Prosessilähtöisen toimintatavan tarve kasvaa + Osaaminen hallita palvelutoimittajia kasvaa - Tarve palvelujohtamisen osaamiseen kasvaa - Tarve projektijohtamisen osaamiseen kasvaa - Tietojärjestelmien kehittämishankkeet monimutkaistuvat/suurenevat
Hallinto	+ Uuden rakentamisen mahdollisuus + Palveluiden ja toimittajien keskitetty hallinnointi, vähentää päällekkäisyyttä - Alueellisuuden/perustoimintatason huomioiminen? - Riski hallinnointi- ja koordinoititehtävien lisääntymisestä - Paikalliskunnan autonomia? (vaihtoehtoinen malli)
Talous	+ Päällekkäisten tehtävien ja kustannuksien vähentäminen + Projektien mahdollistamat hyödyt kasvavat + ICT-palveluiden yhtenäistäminen mahdollistaa edullisempia kilpailutuskokonaisuuksia + Iso kunta houkuttelee ICT-yrityksiä - Projektien riskit kasvavat - Kustannustehokas palvelujen hoitaminen, tuoko jäykkyyttä? - Palkkojen nousu harmonisoinnin myötä - Riskienhallinnan tarve lisääntyy
Päätöksenteko	+ Kehityshankkeista päättäminen selkiytyisi + Yhtenäinen strategia + Päätöksenteko ja yhteys talouteen selkeytyvät + Kokonaisuuksien hallinta ja vastuut selkeämpiä - Riski valmistelutyön kangistumisesta - Paikallisten tarpeiden huomioiminen - Riski menettää ketteryyden

LIITE 2: Uusi Tampereen seutukaupunki 2017 -malli – arvio eduista ja haitoista

UUSI TAMPEREEN SEUTUKAUPUNKI 2017 –MALLI – ARVIO EDUISTA JA HAITOISTA

Hallinto

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus, (-) haitallinen vaikutus
Asiakas (kuntalaiset ja yritykset)	+ -	Kaksitasoinen malli mahdollistaa paikallisten tarpeiden ja erityispiirteiden huomioimisen oikean (vastuu)tahon löytyminen voi kaksitasoisessa mallissa olla vaikeampaa
Henkilöstö	+ -	Yhtenäiset henkilöstöpoliittiset linjaukset ja toimintakäytännöt Mikäli palvelukunnat itsenäisiä työnantajia, henkilöstöpolitiikan yhdenmukaistaminen on haasteellista: työntekijät seutukaupungin sisällä voivat olla eriasemassa
Palveluprosessit	+ -	Suuret kehittämisresurssit mahdollistavat prosessiperusteisen kehittämisen Riskinä epäonnistuminen vastuun- ja tehtävien jaossa seutukaupungin ja palvelukuntien välillä
Hallinto	+ + + - - -	Mahdollistaa suuruuden edut ja pienuuden ketteryyden Yhteinen strateginen näkemys Vahvistaa edunvalvontaa kansallisesti ja kansainvälisesti Riskinä seutukaupungin ja palvelukuntien toiminnan eriytyminen Hallinnon kaksitasoisuus lisää hallinnollisen työn määrää Kustannustaso voi nousta kaksipuolaisen toimintamallin ja palkkojen harmonisoinnin myötä
Talous	+ -	Palveluverkon/rakenteen suunnittelu mahdollista toteuttaa kustannustehokkaasti. Mikäli seutukaupunki jää tehtäviltään ja vastuultaan ohueksi, vaikutus seudun kilpailukykyyn on pieni suhteessa nykytilaan
Päätöksenteko	+ + + +/- -	Demokratian säilyminen lähellä kuntalaista Isoista hankkeista helpommin yksimielisyys, mikäli seutukaupunkitaso on riittävän vahva Vaikutus edustukselliseen demokratiaan Hallinnointi- ja päätöksentekoaika mahdollisesti lisääntyy ellei vastuunjaosta ja päätösvallasta sovita selkeäsi

Sosiaali- ja terveystalvet

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus, (-) haitallinen vaikutus
Asiakas	+ Keskitetyt erityistason palvelut ovat kaikkien kuntalaisten saatavilla tasalaatuisina. + Kaksitasoinen malli mahdollistaa paikallisten tarpeiden ja erityispiirteiden huomioimisen. - Asiakkaalle oikean palvelun löytyminen voi kaksitasoisessa mallissa olla vaikeampaa.	
Henkilöstö	+ Yhteinen strateginen näkemys, toimintakäytäntöjen ja hoitopolkujen yhdenmukaistaminen mahdollistuu. + Yhteiset henkilöstöpoliittiset linjaukset. - Joustamattomuuden lisääntyminen toiminnassa. - Hallinnollisen työn lisääntyminen toimittaessa kaksipuolaisessa mallissa. - Riskinä kilpailu henkilöstöstä ja kilpavarustelu palvelukuntien ja keskitetyn seutukaupungin toimipisteiden välillä.	
Palveluprosessit	+ Yhtenäiset toimintatavat ja palveluprosessit. + Erityistason palvelujen saatavuuden turvaaminen koko uuden kunnan alueella. - Riskinä epäonnistuminen vastuun- ja tehtävien jaossa uuden seutukaupungin ja palvelukuntien välillä, osaoptimoinnin mahdollisuus. - Valinnanvapauden toteuttaminen tarkoituksenmukaisesti edellyttää erillistä päätöstä seutukaupungin sisällä	
Hallinto	+ Paikallisten erityispiirteiden ja tarpeiden huomioiminen mahdollistuu. - Suhteessa sosiaali- ja terveystalvet rakennuudistukseen monipuolainen ja vaikeasti hallittava kokonaisuus, etenkin jos palvelukunnille tulee vastuuta perustason palvelujen järjestämisestä. - Keskushallinnosta tulee laaja, byrokraatia kasvaa ja hallinnointiaika/päätöksentekoaika mahdollisesti lisääntyy.	
Talous	+ Palvelurakenteen suunnittelu mahdollista toteuttaa kustannustehokkaasti. + Taloudellinen tasapuolisuus on mahdollista toteuttaa huomioiden alueelliset erityispiirteet ja toimintakulttuurit. - Riskinä epäonnistuminen tulojen ja kustannusten jaossa. - Kustannustaso voi nousta kaksipuolaisen toimintamallin ja palkkojen harmonisoinnin myötä - Alueellinen epätasa-arvoisuus voi säilyä suurkunnan sisällä, vaikka talouden ja toiminnan tavoitteet asetetaan yhtenäisinä ja yhteisinä, mutta palvelukunnat voivat kuitenkin tehdä rahanjaossa omia päätöksiään.	
Päätöksenteko	+ Alueellisen edustavuuden lisääntyminen ja paikallisten tarpeiden huomioiminen. + Lähidemokratian toteuttamisen uudet tavat - Kaksipuolainen hallintomalli lisää päätöksenteon kompleksisuutta. - Valmisteluprosessin kankeus suhteessa palvelukokonaisuuksien toimivuuteen perustason palveluista erityistason palveluihin. - Kaksipuolaisessa mallissa tarvitaan ainakin erityispalveluissa substanssiosaamista sekä järjestäjä- että tuottajaorganisaatioon.	

Sivistyspalvelut

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus, (-) haitallinen vaikutus
Asiakas	+ + + + +/-	Arkiasiointipalvelut: Kaupunginosat/kunnat, joissa 2-3 palvelualueita käsittäen myös muita hyvinvointipalveluita Toisen asteen koulutus: ikäluokan keskitetty hallinta ja koulutustarjonnan optimointi. Vapaa-aikapalvelut: palvelutarjonta erilaista eri kunnissa/kaupunginosissa; tiivistyvä yhteistyö eri palvelumuotojen kesken Asiakasvaikuttamista voidaan lisätä pop-up –demokratian keinoin Eritasoiset palvelut (toisaalta myös nykymallissa asia näin)
Henkilöstö	+ + +/- + -	Jokseenkin yhtenäinen henkilöstöpolitiikka Yhteinen strateginen näkemys, keinot turvata henkilöstön saatavuus Monta työnantajaa, pitkälti kuin nykytilanne Joustavuus Mahdollinen voimakas kilpailu autonomisten kuntien/kaupunginosien välillä (myös nykymallissa)
Palveluprosessit	+ + + +/- - -	Elämäнкаari -malli kunnissa Hyvinvointitiimi –ajattelun vieminen palvelukuntiin Kaupungintasolla selkeät tuotantoalueet määrätyissä palveluissa Benchmarking mahdollista Kaupungin ja kuntien välisen vuorovaikutuksen ohjaus voi epäonnistua Palvelutarjonta voi eriarvoistua Palveluiden kehittämisen innovaatiot leviävät hitaammin kuin yhdessä kunnassa
Hallinto	+ + - -	Selkeästi määriteltävissä oleva tehtäväjako tukee yhtenäistä hallintaa Osittainen keskittäminen (esim. toisen asteen koulutus) vähentää hallintoa Monta toimijaa, lisää kompleksisuutta Hierarkiasuhteet alussa epämääräisiä Vastuunjaossa riski epäonnistua
Talous	+ + + + +/- - -	Keskusjohtoinen (suur-kaupunki) yleisbudjetointi ja kunta/palvelukunta-kohtainen budjetti on selkeä Keskittämisedut saavutetaan merkittävässä palveluissa Kustannukset hyvin ennakoitavissa Talouden ja toiminnan tavoitteet perusosaltaan yhtenäiset ja yhteiset, mutta mahdollistaa kunta/kaupunginosakohtaisen variaation Alueellinen epätasa-arvoisuus voi säilyä mutta toisaalta sitä voidaan pyrkiä korjaamaan budjetoinnilla ja benchmarkingilla Taloudellinen tasapuolisuus Investoinnit ja investointien hallinta monimutkaista ja sisältää riskejä
Päätöksenteko	+ + - - -	Elämäнкаari/hyvinvointitiimeihin perustuva valiokunta- tai lautakuntajärjestelmä kaupunginosa/kuntatasolla pitää päätöksenteon lähellä Alueellinen edustavuus ja päätöksenteon hajautuneisuus arjen asiantuntemuksessa, paikallisuuden ja alueiden huomioonottaminen Keskikipitkän ja pitkän aikavälin ratkaisut, kenen vastuulla? Mallin toiminta on riippuvainen kaupunkitason ja kuntatason yhteispelin onnistumisesta Monitasoisuus lisää hieman byrokratiaa

Yhdyskuntarakenteen kehitys

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus (-) haitallinen vaikutus
Asiakkaat (kuntaiset ja yritykset)	+	Palvelukunnat ovat asiakaslähtöisiä ja ketteriä palveluysiköitä kaavoituksen ja rakentamisen asioissa.
	+	Sovittu työnjako mahdollistaa tasojen erikoistumisen ja poistaa kilpailun asiakaista
	-	Asiakkaat joutuvat selvittämään asiointitarvettaan koskevan toimivaltaisen tason.
Henkilöstö	+	Henkilöstö voi erikoistua toisaalta kaupunkitasoiseen MAL-suunnitteluun ja isojen kaavaprosessien hallitsemiseen sekä toisaalta detaljisuunnitteluun ja lähiympäristön kaavoitusprosesseihin.
	+	Yhteinen henkilöstöpolitiikka lisää tasa-arvoisuutta
	+	Henkilöstölle voi mahdollistua tehtäväkierto palvelukunnan ja seutukaupungin välillä
	-	Suurten yleiskaavaprosessien käynnistyttyä palvelukuntien kaavoitusresurssi vähenee ja palvelukyky voi heikentyä.
Palveluprosessit	+	Kummankin tason prosessit voidaan optimoida sovitun työnjaon mukaiseksi
	-	Yhdyskuntarakenteen hallinnan prosessin jakautuessa kahdelle tasolle ”sarana”-vaiheen onnistuminen on kriittistä
	-	Eri toimintatasot lisäävät työryhmien tarvetta ja voivat aiheuttaa työnjakopäselvyyksiä
Talous	+	Kasvu voidaan ohjata yhdyskuntataloudellisesti kestävimille alueille.
	+	Liikenteen ja muita teknisiä investointeja ohjaa selkeämmin hyöty-kustannussuhde.
	+	Maanhinnan nousua voidaan hallita a) monopolihankkijalla (seutukaupunki) tai b) pienen maksukyvyyn palvelukunnilla
	+	Kaavoituksen ja rakentamisen maksut yhdentyvät.
	+	Palvelukunnat ratkaisevat haja-asutusalueen palvelutarjonnan
Päätöksenteko	+	Päätökset tehdään matalimmalla mahdollisella tasolla
	+	Kuntalaisten kiinnostus oman asuin ympäristön suunnitteluun (asemakaava) vahvistuu
	-	Päätöksenteon prosessien ja toimielinten työskentelyn yhteensovittaminen voi epäonnistua ilman hyvää kokonaisuudenhallintaa

Elinkeinojen edistäminen ja työllisyydenhoito

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus, (-) haitallinen vaikutus
Asiakas	+ + - -	- Palvelukunnassa tarjonta lähellä asiakasta - Mahdollisuus kokonaispalvelutarjontaan - Haasteena varmistaa palvelukuntatason asiakasrajapinnan joustavuus ja nopea reagointi - Miten vältetään kilpailu asiakkaista eri palvelukuntien välillä
Henkilöstö	+ - -	- Mahdollisuus osaamisen synergiaetujen hyödyntämiseen - Haasteena sopeutuminen uudenaikaiseen organisaatiokulttuuriin - Yleisenä haasteena rajapinta strategisen seutukaupunkitason ja operatiivisen palvelukuntatason välillä
Palveluprosessit	+ - -	- Mahdollisuus yhtenäisiin ja systemaattisiin palveluihin ja toiminnan prosesseihin - Haasteena hyödyntää suuruuden edut ja palvelukuntatason asiakasrajapinnan joustavuus ja nopea reagointi - Yleisenä haasteena rajapinta strategisen seutukaupunkitason ja operatiivisen palvelukuntatason välillä
Hallinto	+ - -	- Mahdollisuus keskitettyyn ja keveämpään hallintoon - Haasteena kahden eri tason hallinnon toteuttaminen ja hallinnollinen yhteistyö - Yleisenä haasteena rajapinta strategisen seutukaupunkitason ja operatiivisen palvelukuntatason välillä
Talous	+ + -	- Laajemmat resurssi innovaatioympäristöjen kehittämisessä - Mahdollisuus keskitettyyn talouteen ja taloudelliseen ohjaukseen - Talouden hallinta strategisen seutukaupunkitason ja operatiivisen palvelukuntatason välillä
Päätöksenteko	+ + -	- Keskitetty toiminta - yksi toimija, fokusointi ja priorisointi mahdollista - Selkeämpi ääni seutukaupungin kilpailukyvyssä ja edunvalvonnassa - Yleisenä haasteena rajapinta strategisen seutukaupunkitason ja operatiivisen palvelukuntatason välillä

Tietohallinto

Näkökulma		(+) edullinen vaikutus (-) haitallinen vaikutus
Asiakkaat (kuntalaiset ja yritykset)	+	Sähköisiä palveluita voidaan kehittää kokonaisuutena
	+	Yhtenäiset järjestelmät, yksi arkkitehtuuri (ennen pitkää)
	+	Yhtenäinen toimintamalli (toimintapolitiikat)
	+	Yksi palveluportaali (yhden osoitteen kautta löytyvät sähköiset palvelut)
	-	Mahdolliset ICT-palveluiden ongelmat näkyvät suuremmalle asiakasjoukolla
	-	Riski kehittämisen ketteryuden menettämisestä
Henkilöstö	+	ICT-henkilöstön työtapojen ja menetelmien yhtenäistäminen
	+	Suuri houkuttelevampi työnantaja, etenemismahdollisuudet
	+	Eriyisosaamiseen keskittyminen ja kehittyminen
	+	Työnjaon mahdollistuminen, työnkierto mahdollisuuksien lisääntyminen
	+	Henkilöriippuvuus vähenee
	-	Suuren organisaation joustamattomuuden lisääntyminen
	-	Riski, että henkilöstö kokee vaikutusmahdollisuuksien kaventuvan
Palveluprosessit	+	Yhteinen/yhtenäinen toiminta- ja tietoarkkitehtuuri
	+	Muutoshankkeiden projektoinnin lisääntyminen (suurempia kokonaisuuksia)
	+	Yhtenäinen ICT-palvelustrategia, tiukempi tuotteistus mahdollistuu
	+	Perustietojen yhtenäisyys
	+	Prosessilähtöisen toimintatavan tarve kasvaa
	+	Osaaminen hallita palvelutoimittajia kasvaa
	-	Tarve palvelujohtamisen osaamiseen kasvaa
	-	Tarve projektijohtamisen osaamiseen kasvaa
	-	Tietojärjestelmien kehittämishankkeet monimutkaistuvat/suurenevat
Hallinto	+	Uuden rakentamisen mahdollisuus
	+	Palveluiden ja toimittajien keskitetty hallinnointi, vähentää päällekkäisyyttä
	-	Alueellisuuden/perustoimintatason huomioiminen?
	-	Riski hallinnointi- ja koordinoitavien lisääntymisestä
	-	Paikalliskunnan autonomia? (vaihtoehtoinen malli)
Talous	+	Päällekkäisten tehtävien ja kustannuksien vähentäminen
	+	Projektien mahdollistamat hyödyt kasvavat
	+	ICT-palveluiden yhtenäistäminen mahdollistaa edullisempia kilpailutuskokonaisuuksia
	+	Iso kunta houkuttelee ICT-yrityksiä
	-	Projektien riskit kasvavat
	-	Kustannustehokas palvelujen hoitaminen, tuoko jäykkyyttä?
	-	Palkkojen nousu harmonisoinnin myötä
	-	Riskienhallinnan tarve lisääntyy
Päätöksenteko	+	Kehityshankkeista päättäminen selkiytyisi
	+	Yhtenäinen strategia
	+	Päätöksenteko ja yhteys talouteen selkeytyvät
	+	Kokonaisuuksien hallinta ja vastuut selkeämpiä
	-	Riski valmistelutyön kangistumisesta
	-	Paikallisten tarpeiden huomioiminen
	-	Riski menettää ketteryyden

LIITE 3: Mahdollinen tehtävien jako seutukaupungin ja palvelukuntien välillä

Tehtävät Toimija	Aluekehittäminen		Palvelujen järjestäminen (Jaettu järjestämisvastuu)	Rahoituksen keruu	Hallinnon järjestäminen	
	Elinkeinojen kehittäminen	Yhdyskuntarakenteen suunnittelu			Luottamus- henkilöhallint	Henkilöstö- hallinto
Seutu- kaupunki Tampere Keskeisiä kokonaisuuden ohjauvälineitä ovat seutukaupungin palvelujen perustamisopimus, järjestämis- ja rahoitusopimus, kaupungin budjetti, toimielinten johto- ja ohjesäädökset sekä maankäytössä yleiskaava	• Osais-, innovaatio- ja kv-politiikka • Korkeakoulu yhteistyö • Investointien houkuttelu • Yrityspalveluverkko hallinta • Matkailun kehittäminen • Työllisyyden hoito • Toimitila- rakentaminen	• Maankäyttöpoliittikka, yleiskaavoitus ja toteuttamisen ohjelma • Rakennusjärjestys • Suunn. tarveluvat • Tie- ja liikenneinfran suunnittelu ja toteuttaminen • Strateginen maanhankinta • Asuntopoliittikka ja päätökset vuokra-asuntotuotannosta	• Keskittetyt ja erikoistason sote-palvelut • Toisen asteen koulutus (ao, lukio) • Kirjasto-, opisto- ja ”korkeakulttuurit”- palvelut • Tukipalvelut (tietohallinto, tietojärjestelmät, talous- ja hankintapalvelut) • Palvelukiinteistöinvestoinnit • Palveluverkko yleiskaavassa • Joukkoliikennepalvelut • Asuntotoimen palvelut • Liikennelaitos Oy • Vesihuolto Oy • Jätehuolto Oy	• Kunnallisvero • Yhteisövero • Kiinteistö- veroitus (vaihto- ehtoisesti palvelukunnalla) • Valtionosuudet • Maksujen perusteet ja harmonisointi • Maksut ja myyntitulot (seutukaupungin järjestämät palvelut ja toiminta) • Lainanotto	• Kaupungin- valtuusto, hallitus, lautakunnat • Yhtiön toimielimet	• Henkilöstö- poliittikka, (palkka- tasot, edut, muut..) • Henkilöstö- organi- saatio tehtävien mukaan
Palvelukunnat ”Juridisesti itselliset” = Vastaa omien tehtävien hoidosta suoraan asiakkaille ja asukkaiden valitsemalle valtuustolle, tekevät rahoituksen puitteissa ja seutukaupungin linjauksien sisällä itsenäisiä päätöksiä, joista valitus kuten nyt.	• Yritystontti- tarjonta • Yrittäjäyhteistyö	• Asemakaava, maanhankinta ja tontinluovutus • Rakennusluvut ja rakentamisen ohjaus • Asuinalueiden katujen ja tonttijohdon rakentaminen • Puistojen ja katualueiden ylläpito	• Päivähoito ja esiopetus, • Perusopetus (seutukaupungin opetussuunnitelma), • Perusterveydenhuolto • Vanhustenhoito • Perussosiaalitoimi • Toimeentulotuki • Vapaa- aika, nuoriso- ja liikuntapalvelut • Palveluverkon säätö asemakaavassa	• Kuntaosuudet (-seutukaupungin osittama määräraha, palveluihin) • Lisävero (vaihtoehdoisesti kiinteistövero) • Maksut ja myyntitulot (palvelukunnan järjestämät palvelut ja toiminta)	• Kunnan- valtuustot suoran demokratian eliminä, • Lautakunnat ja asiakas- foorumit	• Henkilös- tön rekry- tointi budjetin puitteissa • Työnanta- javastuu • Henkilös- toorgani- saatio tehtävien mukaan

Liite 4: Henkilöstön edustajien lausuma

Kahden henkilöstön edustajan mukana olo Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu -selvityksen ohjausryhmässä on ollut erittäin hyvä asia. Näin me henkilöstön edustajina olemme omalta osaltamme pystyneet välittämään tietoa koko kaupunkiseudun muille henkilöstön edustajille. Nyt kun selvityksen loppuraportti luovutetaan kunnille 28.1.2014, on tärkeää, että huolehditaan vaikuttamismahdollisuudesta yhteistoimintalain mukaisesti kaikissa kunnissa. Tämän loppuraportin julkaisemisen jälkeen on siitä informoitava koko henkilöstöä sekä käsitellä sitä yhteistoiminnallisesti henkilöstön edustajien kanssa. Näemme myös henkilöstön edustajien ja kuntapäättäjien yhteisen keskustelutilaisuuden seutuselvityksestä tärkeänä jokaisessa kunnassa.

Kuntarakennelain mukaan yhdistymisselvitykset on valmisteltava yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa (yhteistoimintalaki) säädetään.

Kuntatyö on ihmisten tekemää laadukasta työtä. Parhaaseen mahdolliseen tulokseen sekä taloudellisesti että laadullisesti päästään, kun henkilöstö on motivoitunutta, sitoutunutta ja voi hyvin työssään. Muutostilanteissa tämä taataan parhaiten henkilöstön osallistumisella ja heidän tietotaitoansa hyödyntäen. Mahdollisissa jatkovalmisteluissa pitää kaikkiin työryhmiin valita henkilöstön edustajia ja nimetä henkilöstöasioita käsittelevä työryhmä sekä huolehtia henkilöstön työsuhteturvasta (viiden vuoden irtisanomissuojat, palkkojen harmonisointi jne.). Näin parhaiten toteutuu henkilöstön osallisuus, vaikuttaminen ja sitoutuminen valmisteluvaiheessa.

Liisa Kurikka, ympäristökuntien henkilöstön edustaja

Tero Mattila, Tampereen kaupungin henkilöstön edustaja

LIITE 5: Taustatapaamiset, kokoukset ja tilaisuudet

TAUSTATAPAAMISET, KOKOUKSET JA TILAISUUDET

Kokouksia, neuvottelupäiviä, informaatiotilaisuuksia, haastatteluja tai neuvonpitoja - osa kirjattuja puhelinkeskusteluja. Yhteensä 230 kappaletta.

Taustakeskustelut ja haastattelut

Alenius	Antero	22.1.2013
Airaksinen	Jenni	3.4., 30.8., 2.10. ja 21.10.2013
Aro	Timo	15.5. ja 11.6.2013
Aronen	Kauko	27.2., 12.6., 19.11. ja 3.12.2013
Backman	Jouni	14.11.2013
Eskelinen	Antti	31.5., 7.6., 9.9. ja 23.9.2013
Haapaniemi	Jari	12.2.2013
Haatainen	Tuula	17.9.2013
Halme	Esa	20.2. ja 11.6.2013
Hernesmaa	Anu	17.4. ja 12.8.2013
Holstila	Eero	7.5.2013
Hyötynen	Kalle	15.3.2013
Hämälä	Hannu	28.1., 30.11.2013
Ihalainen	Rauno	14.1.2013, 19.3.2013
Ikonen	Anna-Kaisa	5.2., 18.2., 13.3., 25.11. ja 19.12.2013
Jauhiainen	Jani	28.1.2013
Jokinen	Jouko	13.5. ja 19.8.2013
Kahila	Arto	9.10.2013
Kankaala	Kari	24.9., 30.10.2013
Kesä	Mikko	20.6.2013
Kiemunki	Terhi	28.3.2013
Kivineva	Jarmo	29.1.2013
Koivisto	Risto	28.6.2013
Kortesmaa	Markku	4.4.2013
Koski	Arto	23.1., 27.2., 7.5., 12.6., 8.8. ja 8.10.2013
Kuisma	Juha	15.11.2013
Kummola	Kalervo	15.3.2013
Kuopila	Antti	12.6.2013
Kuusisto	Juha	29.1.2013
Kyösti	Anni	30.8., 2.10. ja 21.10.2013
Laajala	Päivi	17.4., 2.8., 12.8., 28.8. ja 3.12.2013
Laitinen	Arja	12.2.2013
Lehto	Roope	21.3.2013
Leskinen	Antti	28.3.2013
Lindström	Pirkko	28.1., 30.11.2013
Luoto	Heikki	28.3.2013
Majava	Jarkko	29.8.2013
Malmi	Seppo	23.2.2013

Meklin	Pentti	4.4.2013
Miettinen	Arno	30.1., 8.11., 13.11. ja 26.11.2013
Myllykangas	Päivi	1.2.2013
Mäkelä	Jukka	11.2.2013
Männistö	Ritva	21.3.2013
Niemi	Jussi	14.3.2013
Nieminen	Timo P.	14.1.2013
Nurminen	Päivi	28.1.2013
Ojala	Reino	8.8.2013
Oksala	Jarkko	9.10.2013
Ollila	Heikki A.	13.8.2013
Paloniemi	Erkki	22.1.2013
Petäkoski-Hult	Tuula	18.11.2013
Pohjola	Tuija	11.3.2013
Porraslampi	Jari	15.3.2013
Prättälä	Kari	12.6.2013
Pulkkinen	Matti	27.8.2013
Raassina	Sari	6.8.2013
Rantanen	Jarmo	11.2. ja 14.10.2013
Rantanen	Seppo	5.6.2013
Rasinmäki	Jorma	28.5.2013
Rautkivi	Jouko	4.4.2013
Repo	Ossi	8.10.2013
Rissanen	Helena	12.2., 22.8. ja 6.9.2013
Ruoholahti	Pauli	21.6.2013
Räikkönen	Hannele	23.5. ja 27.8.2013
Salmi	Pekka	10.6.2013
Sandell	Harri	21.3.2013
Siren	Raimo	13.8.2013
Sivunen	Pentti	22.1.2013, 19.4. ja 27.11.2013
Sorsa	Minna	25.3.2013
Sotaraus	Markku	8.3. ja 5.9.2013
Suoniemi	Juhana	25.3.2013
Taavitsainen	Hannu	28.2.2013
Taipalus	Mika	25.3.2013
Tammisto	Karo	25.3.2013
Torkkola	Sinikka	15.3.2013
Vainio	Kari	15.8.2013
Valli-Lintu	Auli	30.1., 17.4. ja 12.8.2013
Varhila	Kirsi	2.5., 17.6. ja 2.8.2013
Vestala	Leena	4.3.2013
Viitasaari	Olli	12.2.2013
Virkkunen	Henna	6.8.2013
Yli-Rajala	Juha	20.2., 13.3., 31.5. ja 29.7.2013

Seutufoorumi 29.5. ja 27.11.2013

Ohjausryhmä 18.12.2012, 5.2., 19.3., 18.4., 22.5., 18.6., 20.8., 26.9., 23.10., 14.11., 13.12.2013 ja 15.1.2014

Ohjausryhmän työseminaarit 19.3., 20.8. ja 14.11.2013

Ohjausryhmän laajennettu työseminaari 10.9.2013

Selvitystiimi 15.2., 11.3., 11.4., 22.4., 3.5., 16.5., 27.5., 5.6., 13.6., 8.8., 29.8., 23.9., 11.10., 21.10., 30.10., 12.11., 26.11., 12.12.2013 ja 7.1.2014

Yhteenveto

Seutufoorumit 2 kpl

Ohjausryhmän kokouksia ja työseminaaareja 13 kpl

Kuntajohtajakokouksia 25 kpl

Seudun kuntien valtuustojen informaatiotilaisuuksia 17 kpl

Kuntien poliittisen johdon tapaamisia (kh, kuntakierrokset I, II ja III) 30 kpl

Ministeriön, kuntaliiton, maakuntaliiton tms. instituutioiden tilaisuuksia 45 kpl

Poliittiset piirijärjestöt 7 kpl

Muita tapaamisia ja haastatteluja 58 kpl

Selvitystiimin kokouksia 18 kpl

LIITE 6: Oriveden kaupungin ja Juupajoen kunnan yhdistymissopimus

ORIVEDEN KAUPUNGIN JA JUUPAJOEN KUNNAN YHDISTYMISSOPIMUS

Ohjausryhmä
20.1.2014

1. Kuntajaon muuttamisen toteuttamistapa ja ajankohta
- 1.1 Sopimuksen tarkoitus

Tämä sopimus on Kuntarakennelain 8 §:n tarkoittama yhdistymissopimus. Sopimuksen osapuolina ovat Oriveden kaupunki ja Juupajoen kunta.
- 1.2 Sopimuksen sitovuus ja voimaantulo

Yhdistymissopimusta on noudatettava siitä alkaen, kun Oriveden kaupungin ja Juupajoen kunnan valtuustot ovat hyväksyneet sopimuksen. Sopimusta on noudatettava siihen saakka, kun kuntien yhdistymisen voimaantulosta on kulunut kolme vuotta tai jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdottomaksi.

Yhdistymissopimusta voidaan muuttaa kuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä kuntien yhdistymisen voimaantuloon saakka, jos olosuhteet ovat muuttuneet niin, että jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen olisi ilmeisen epätarkoituksenmukaista.

Kuntajakolain mukaisesti henkilöstöä koskeva palvelussuhdeturva on voimassa viisi (5) vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta (vuoden 2015 alusta vuoden 2019 loppuun).
- 1.3 Yhdistymisen toteuttaminen ja ajankohta

Kuntajakoa muutetaan siten, että Juupajoen kunnan toiminta lakkaa 31.12.2014 ja liitetään Oriveden kaupunkiin 1.1.2015.

Tässä sopimuksessa 1.1.2015 syntyvästä kunnasta käytetään nimitystä "uusi kunta".
- 1.4 Uuden kunnan nimi ja vaakuna

Uuden kaupungin nimi on Orivesi ja käyttää Oriveden kaupungin vaakunaa.
2. Kuntien yhdistymisen edellytykset ja tavoitteet
- 2.1 Kuntien yhdistymisen edellytykset

Kuntarakennelain 2 §:n mukaan kuntajaon kehittämisen 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 palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Kuntarakennelain 4§:n mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos edellä mainitut kehittämistavoitteet täyttyvät ja muutos 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.

Oriveden kaupungin ja Juupajoen kunnan yhdistymisselvityksessä ja -neuvotteluissa on todettu edellä mainittujen kriteerien täyttyvän.

2.2 Uuden kunnan kehittämisen tavoitteet

Oriveden ja Juupajoen kuntien yhdistymisen pohjalta syntyvässä uudessa kunnassa keskeisinä tavoitteina ovat:

- kuntatalouden vahvistaminen
- lähipalvelujen turvaaminen ja palvelujen saatavuuden turvaaminen
- elinvoimaisen ja kehittyvän kaupungin muodostaminen
- kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen ja yhteisöllisyyden tukeminen.

Kuntaliitos vahvistaa Oriveden kaupungin asemaa Tampereen koillispuolisena palvelujen ja työpaikkojen keskuksena. Yhdistyvän Oriveden asukasluku kasvaa 11.500 asukkaaseen.

Juupajoen alue saa kuntaliitoksen myötä vahvistusta Tampereen seudun kehityksestä. Toisaalta Oriveden kaupungin elinkeinojakauma monipuolistuu Juupajoen merkittävän jalostussektorin myötä. Pienkaupungin ketterällä maapolitiikalla ja kaavoituksella varmistetaan yritystoiminnalle ja asumiselle monipuolinen tonttien tarjonta.

Kuntien yhdistyessä tullaan panostamaan uuden kunnan kilpailukykyisyyden ja vetovoiman parantamiseen, mikä luo hyvät edellytykset elinkeinoelämän kehittämiseen.

Uuden Oriveden profilia tullaan kirkastamaan siten, että kaupunki erottuu omaperäisenä ja houkuttelevana asuinalueena, joka tavoittelee hallittua osuutta Pirkanmaan maakunnan tulevien vuosien väestönkasvusta. Oriveden hyvää liikenteellistä sijaintia valtatie 9 ja kantateiden sekä rautatieliikenteen risteysalueella tullaan hyödyntämään edellä esitettyjen väestö ja elinkeinotoimen tavoitteiden saavuttamisessa.

Tulevaisuuden merkittävien matkailukeskuksien Jämsän Himoksen ja Mänttä-Vilppulan taidekaupungin houkuttelevuutta hyödynnetään Oriveden markkinoinnissa mm. päivämatkailukohteena Oriveden kulttuuri- ja luontokohteet. Huomionarvoista matkailutoimialalla on, että yksi Suomen suurjärvistä Längelmävesi sijoittuu suurelta osin Orivedelle.

Oriveden kaupunki kuuluu Tampereen kaupunkiseutuun ja siihen kuuluviin elinkeinon kehittämispalveluihin. Näitä ovat Tredea Oy (Tampereen kaupunkiseudun elinkeino- ja kehitysyhtiö) sekä Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä, jonka kautta Orivesi kuuluu valtion ja Tampereen kaupunkiseudun väliseen kasvusopimukseen. Tämän tavoite on mm. edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä siten, että tavoitteena on merkittävä kasvu, uudistuminen ja kansainvälistyminen kestäväällä tavalla. Kaupunkiseudun yhteisten elinkeino ja kehittämistoimintojen lisäksi Oriveden kaupunki tulee panostamaan oman elinkeino- ja markkinointitoimen kehittämiseen. Näitä toimia ovat mm. aktiivisesti toimivat, laadukkaita, ammattitaitoiset ja joustavat yritysneuvontapalvelut yrittäjyyttä pohtiville yrityksen perustamisesta kiinnostuneille, alueelle sijoittumista suunnitteleville ja kunnassa jo toimiville yrityksille. Kehittämishankkeisiin panostamalla tuetaan mm. yritysten innovaatiotoimintaa, kansainvälistymistä ja muuta kasvua ja kehittämistä.

Osaavan työvoiman saatavuuden varmistamiseksi säilytetään tiivis yhteistyö alueen toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjiin (Tredu ja Sasky) ja aikuiskoulutuksen organisaatioihin. Yhteistyötä tullaan lisäämään Tampereen ammattikorkeakoulu-, yliopisto- sekä tutkimuslaitoksiin sekä Helsingin yliopistoon mm. tarjoamalla aktiivisesti harjoittelu- ja oppinnäytemahdollisuuksia ja luomalla yhteyksiä alueen elinkeinoelämään.

Kehittyvät ja elinvoimaiset maa- ja metsätalousyritykset ovat uudessa Orivedessä voimavara, joka turvaa raaka-aine- ja energiatuotantoa, tuo työpaikkoja sekä tukee kylien elinvoimaisuutta.

3 Yhdistymishallitus

3.1 Yhdistymishallituksen toimivalta ja yhteistyö yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa

Kunnanvaltuustot asettavat uuden kunnan valmistelutyötä varten kuntarakennelain 10 § tarkoittaman yhdistymishallituksen. Yhdistymishallitus vastaa yhdistymissopimuksen toimeenpanosta ja huolehtii uuden kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta. Yhdistymishallituksen tehtävänä on valvoa, etteivät yhdistyvien kuntien viranomaiset ennen uuden kunnan valtuuston ja hallituksen järjestäytymistä, tee sellaisia päätöksiä, jotka voivat olla vahingollisia uudelle kunnalle. Käytännössä tämä tapahtuu niin, että yhdistyvien kuntien viranomaiset ovat velvollisia kuulemaan yhdistymishallitusta päätöksenteossa, mikäli on syytä olettaa, että päätöksellä on merkittävää vaikutusta uuden kunnan talouteen tai toimintaan.

Yhdistymishallituksen toimikausi alkaa, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat kuntien yhdistymisestä koskevan päätöksen jälkeen valinneet yhdistymishallituksen jäsenet ja varajäsenet. Yhdistymishallituksen toimikausi päättyy, kun uuden kunnan kunnanhallitus on valittu.

Yhdistymishallituksesta on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanhallituksesta säädetään.

3.2 Yhdistymishallituksen kokoonpano ja paikkojen jakautuminen

Yhdistymishallitukseen valitaan 10 jäsentä ja heille henkilökohtaiset varajäsenet kunnittain. Oriveden kaupunki nimeää yhdistymishallitukseen 5 jäsentä ja Juupajoen kunta 5 jäsentä.

Jäsenet yhdistymishallitukseen nimetään puolueittain seuraavasti:

Orivesi: Kokoomus 2 jäsentä, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue 2 jäsentä, Keskusta 1 jäsen

Juupajoki: Keskusta 2 jäsentä, Kokoomus 2 jäsentä, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue 1 jäsen.

Sukupuolikiintiöiden toteutumiseksi valtuustoryhmät, joilla on kaksi edustajaa yhdistymishallituksessa, valitsevat edustajiksi yhden miehen ja yhden naisen.

Yhdistymishallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan Orivedeltä ja varapuheenjohtajan Juupajoelta.

Yhdistymishallituksen kokouksissa on läsnäolo- ja puheoikeus valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajistoilla.

Yhdistymishallituksen esittelijöinä toimivat Oriveden kaupunginjohtaja Juha Kuusisto ja Juupajoen kunnanjohtaja Pirkko Lindström.

4 Uuden kunnan hallinnon järjestämisen periaatteet

4.1 Luottamushenkilöhallinto uudessa kunnassa

Uuden kunnan hallinto muodostetaan siten, että se tukee heti yhdistymisen alusta lähtien yhteisen uuden kaupungin kehittämistä rakentavasti ja vastuullisesti eri näkökulmat huomioiden tavoitteena koko Oriveden menestyminen.

Alueellisen kiintiöajattelun sijaan yhdistymisessä korostetaan vastuunkantoa kokonaisuudesta ja yhteisen näkemyksen muodostamista tulevaisuuden haasteista ja niiden ratkaisuista.

4.1.1 Valtuusto

Uuden kunnan valtuusto järjestäytyy syksyllä 2014 valtioneuvoston päätettyä kuntajaon muuttamisesta.

Uuden kunnan valtuusto muodostetaan kuntarakennelain 24 §:n 3 momentin mukaisesti siten, että Oriveden ja Juupajoen valtuustot yhdistyvät osittain uuden kunnan valtuustoksi kunnallisvaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi. Oriveden kaupungin valtuustosta tulee uuden kunnan valtuustoon kaikki 35 valtuutettua ja Juupajoen kunnan valtuustosta 12 valtuutettua. Juupajoen kunnan valtuustosta uuden kunnan valtuustoon tulevat valtuutetut määräytyvät heille edellisissä kunnallisvaaleissa vaalilain (714/1998) 89 §:n mukaisesti annettujen vertauslukujen suuruuden mukaisessa järjestyksessä. Yhdistyneen kunnan valtuustoon tulevien valtuutettujen lisäksi myös varavaltuutetut määräytyvät heille edellisissä kunnallisvaaleissa annettujen vertauslukujen suuruuden mukaisessa suhteessa.

Juupajoen valtuutetuilla, jotka eivät mahdu uuden kunnan valtuustoon, on läsnäolo-oikeus valtuuston seminaareissa ja informaatiotilaisuuksissa.

4.1.2 Muut luottamustoimielimet

Uudessa kunnassa toimivat valtuuston lisäksi seuraavat luottamustoimielimet Oriveden kaupungin toimintamallin mukaisesti (suluissa toimielimen koko vuosina 2013–2014):

Kaupunginhallitus (9)

Hallituksen alaiset toimikunnat:

- Asumis-, maankäyttö- ja elinkeinotoimikunta (5)
- Sosiaali- ja terveystoimikunta (7)
- Henkilöstöjaosto (3)

Tarkastuslautakunta (5)

Keskusvaalilautakunta (5)

Elämänlaatulautakunta (7)

Tekninen lautakunta (7)

o tiejaosto (3)

Ympäristölautakunta (7)

Lasten ja nuorten lautakunta (9)

Lasten ja nuorten lautakunnan alaiset johtokunnat

- o pohjoinen johtokunta (5)
- o eteläinen johtokunta (5)
- o lukion ja yhteiskoulun johtokunta (5)

Edellä mainittuja toimielimiä täydennetään Juupajoen kunnan edustajalla valtuustokauden loppuun vuosiin 2015 – 2017 seuraavasti:

- hallitus: 3 jäsentä
- lautakunnat, toimikunnat ja johtokunnat sekä jaostot: 2 jäsentä

paitsi

- henkilöstöjaosto: 1 jäsen
- lasten ja nuorten lautakunnan alaiset pohjoinen johtokunta sekä lukion ja yhteiskoulun johtokunta: 1 jäsen oppilaiden huoltajien keskuudesta

Juupajoelta valitaan kaupunginhallitukseen toinen varapuheenjohtaja valtuustokauden loppuun vuosiin 2015 – 2017. Muilta osin toimielinten puheenjohtajuudet täytetään / säilyvät Oriveden edustajilla.

Uuden Oriveden toimielinten luottamushenkilöpaikkojen jaossa ei käytetä perusteena yhdistetyn valtuuston voimasuhteita.

Oriveden edustajat uuden Oriveden toimielinten vuosina nimetään kunnallisvaalien vuoden 2012 Oriveden vaalituloksen perusteella sovitun puolueiden paikkajaon mukaisesti. Juupajoki nimeää omat edustajansa kunnallisvaalien 2012 Juupajoen vaalituloksen perusteella sovitun puolueiden paikkajaon mukaisesti.

4.2 Kunnanjohtajien asema

Uuden kunnan kaupunginjohtajana jatkaa Oriveden nykyinen kaupunginjohtaja Juha Kuusisto. Juupajoen kunnanjohtaja Pirkko Lindström sijoittuu uuden kunnan talous- ja keskushallintoon kaupungin johtoryhmätason tehtäviin.

4.3 Henkilöstön asema kuntien yhdistyessä

4.3.1 Henkilöstön siirtyminen uuden kunnan palvelukseen

Juupajoen kunnan vakinaiset viranhaltijat ja työntekijät, joilla on toistaiseksi voimassa oleva työ sopimus, siirtyvät kuntarakennelain 29 §:n mukaisesti entisin palvelussuhteen ehdoin Oriveden kaupungin palvelukseen heille soveltuviin tehtäviin.

Edellä mainitusta poiketen Juupajoen kunnan sosiaali- ja terveystoimen henkilöstö siirtyy 1.1.2015 lukien Tampereen kaupungin palvelukseen työ sopimuslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutusta koskevien määräysten mukaisesti vanhoina työntekijöinä.

Määräaikaisen henkilöstön siirtymisestä uuden kunnan palvelukseen päätetään erikseen.

Vuosien 2014–2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirtyy uuden tai toisen kunnan palvelukseen, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Tämä säännös ei koske Tampereen kaupungin palvelukseen siirtyvää sosiaali- ja terveystoimen henkilöstöä.

Työntekijä ja viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa.

Tämä kiello koskee kaikkia kuntajaon muutoksessa mukana olevia kuntia ja on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta.

4.3.2 Henkilöstöhallinnon periaatteet

Henkilöstöhallinnon yhdenmukaistamiseksi uudelle kunnalle laaditaan henkilöstösuunnitelma vuoden 2014 aikana. Henkilöstösuunnitelmatyön yhteydessä ratkaistaan muutoksen kohteeksi joutuvan henkilöstön sijoittuminen uuteen kuntaan, palkkaharmonisoinnin toteuttaminen, nimikkeiden yhdenmukaistaminen sekä muut henkilöstöhallinnon periaatteet. Lisäksi uuden kunnan syntymisen yhteydessä käynnistetään muutosvalmennus ja työhyvinvointihanke.

Henkilöstön sijoittuminen uuden kunnan organisaatioon valmistellaan vuoden 2014 aikana. Lähtökohtana on, että työntekijä jatkaa entisessä tehtävässään, mikäli hänen omista toiveistaan tai työn sisällöstä ei aiheudu muutostarvetta. Muutostilanteissa työnantaja tukee aktiivisesti henkilöstön kouluttautumista ja sijoittumista uusiin tehtäviin kuntaorganisaatiossa.

Henkilöstön palkkojen harmonisoinnin tavoitteena on saattaa palkat yleisimmän palkkatason mukaisiksi. Vaativuudeltaan samanarvoista työtä tekevät saavat samansuuruisia tehtäväkohtaista palkkaa. Kuntien henkilöstöjen palkkausjärjestelmät harmonisoidaan 3 vuoden kuluessa kuntaliitoksen toteutumisesta.

Ennen kuntajaon muutoksen toteutumista kunnat pidättäytyvät kunnallisten virka- ja työehtosopimusten ulkopuolisista palkantarkistuksista. Nykyisten kuntien uusia virkoja ja toimia perustetaan ja nykyisiä, vapautuvia virkoja ja toimia täytetään vakinaisesti ainoastaan, mikäli sen katsotaan sopivan uuteen kuntaorganisaatioon tai edistävän uuden kuntaorganisaation järjestäytymistä. Arvioinnin tekee yhdistymishallitus.

5. Palvelujärjestelmien yhteensovittamisen periaatteet

5.1 Palvelujärjestelmien yhteensovittamisen lähtökohdat ja tavoitteet

Kuntaliitos on tiivistyvän yhteistyökehityksen luonteva jatko. Pelkästään hallinnollisen kuntarajan poistaminen kuntaliitoksella ei vielä takaa kuntaliitokselle asetettujen tavoitteiden toteutumista, vaan kuntien yhdistymiseen pitää liittää palvelurakenteiden ennakkoluuloton ja avoin tarkastelu sekä palveluiden tuottamistapojen uudistaminen.

Suuremman kunnan on mahdollista paremmin uudistaa palvelutuotannon rakenteita ja tuotantotapoja tavoitteena tehokkuus, taloudellisuus ja tuottavuus. Palveluprosesseja tullaan kehittämään ja uudistamaan hyödyntäen mm. sähköisiä asiointipalveluja. Palvelutuotantoa järjestetään tarvittaessa uudelleen, kun se on palveluiden laatu huomioon ottaen järkevää ja taloudellisesti perusteltua.

Jotta kuntaliitokselle yhteisesti asetetut tavoitteet saavutetaan, pitää yhdistynyt kunta rakentaa yhtenäiseksi vaikuttamis- ja palvelualueeksi. Kunnan eri osa-alueet poikkeavat toisistaan ja niillä on omat perinteensä, joita uuden kunnan kunnallishallinto arvostaa. Palvelutarpeita arvioidaan kuitenkin kunnan kokonaisuudesta käsin talouden sallimissa rajoissa huomioiden se, että millään kunnan alueella ei lähtökohtaisesti ole etusijaa toisiin nähden.

Päällekkäisiä toimintoja karsimalla on mahdollista saada resursseja muiden palvelujen kehittämiseen. Johtuen kuntaliitoskuntien matalasta hallinnosta, kuntien yhdistyminen ei synnytä uusia esimiesportaita.

Strategiansa mukaisesti Orivesi järjestää kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi riittävät, laadukkaat ja taloudellisesti tuotetut peruspalvelut. Lähipalveluina tuotetaan kuntalaisen arjen sujuvuuden kannalta välttämättömät peruspalvelut. Harvemmin käytettyjä ja erikoispalveluja on saatavilla Oriveden keskustassa tai Tampereen kaupungissa sijaitsevista toimipisteistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään Tampere – Orivesi yhteistoiminta-alueella.

5.2 Koulutuspalvelujen järjestämisen tavoitteet ja kehittäminen:

Suunniteltu kuntien yhdistyminen 1.1.2015 tapahtuu kesken koulujen lukuvuoden. Tällä sopimuksella sovitaan, että perusopetuksen kouluverkko pysyy nykyisellään seuraavat 3,5 lukuvuotta kuntien yhdistymisestä eli 1.8.2018 asti. Oriveden kaupungin jo päättämät kouluverkkomuutokset toteutetaan kuitenkin suunnitellusti.

Uuden Oriveden alueella toteutetaan kouluverkkoselvitys vuonna 2015 - 2016, jonka tavoitteena on tarkastella perusopetuksen palveluverkkoa erityisesti niiden koulujen alueilla, joiden oppilasmäärät ovat laskevia väestörekisterin ennusteen mukaan. Päätökset uuden kunnan kouluverkosta tehdään vuonna 2017.

Tarkasteltavia vaihtoehtoja ovat esimerkiksi:

- Kirkonkylän koulun 5-6-luokkalaisten oppilaiden siirtyminen opiskelemaan Koulukeskukseen, jolloin Kirkonkylän koulusta tulee kaksiolettajainen koulu, jossa opiskelevat vuosiluokat 1-4
- Koulukeskuksen ja Kirkonkylän koulun yhdistäminen yhtenäiskouluksi (vuosiluokat 1-9)
- Koulukeskuksen yläkoulun oppilaiden siirto Oriveden yhteiskouluun ja Kirkonkylän koulun oppilaiden siirto Koulukeskukseen, jolloin Koulukeskuksesta tulisi vuosiluokkien 0-6 tai 1-6 koulu
- Koulukeskuksen yläkoulun oppilaiden siirto Oriveden yhteiskouluun
- Hirsilän koulun oppilaiden siirto joko Koulukeskukseen tai Keskuskouluun

Samassa yhteydessä tarkastellaan oppilaaksiottoalueet koko kaupungin osalta.

Kouluverkkoselvityksen perustana ovat lähtökohtaisesti samat periaatteet, joita on käytetty Oriveden kaupungin edellisessä kouluverkkoselvityksessä.

Näitä periaatteita ovat:

- oppilasmäärän selkeä lasku,
- oppilasmäärän lasku alle 20 (koulun oppilaaksi ottoalue),
- koulun lakkautuksella saatavat käyttötalouden kustannussäästöt,
- koulun lakkautuksella saatavat muut taloudelliset tai toiminnalliset hyödyt, esim. kiinteistön myynti tai uudelleen käyttö toiseen toimintaan,
- pedagogiset tekijät,
- koulurakennuksen kunto,
- uuden lähikoulun osoittamisen mahdollisuus maantieteellisesti ja toiminnallisesti (kuljetusjärjestelyt, oppimisympäristö) ja
- muut mahdolliset huomioitavat tekijät.

Kouluverkkoselvityksen perusteella mahdollisesti tehtävät kouluverkkoratkaisut pannaan täytäntöön aikaisintaan 1.8.2018 alkaen. Kirkonkylän koulun muutos 1-4 luokkien kouluksi voidaan kuitenkin toteuttaa jo 1.8.2017. Selvyyden vuoksi todetaan kuitenkin, että pelkkä kaksiolettajaisuus ei ole peruste lakkauttaa koulua eikä myöskään 20 oppilaan määrä ole ehdoton raja koulun säilyttämiselle, vaan em. periaatteiden pohjalta koulun/koulujen tilannetta arvioidaan kokonaisuutena.

5.3 Asiakaspalvelupiste, kirjasto ja kunnanviraston tilojen hyödyntäminen Juupajoella

Juupajoelle Korkeakosken taajamaan perustetaan kuntalaisia palveleva ns. ”vanhan mallinen” yhteispalvelupiste, jossa on saatavilla neuvoja ja informaatiota erityisesti kaupungin palveluista sekä mahdollisesti valtion palveluista (erilliset sopimukset esim. Kela). Asiakaspalvelupisteen toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta seurataan säännöllisesti ja siitä raportoidaan vähintään kerran vuodessa toimintakertomuksen yhteydessä.

Juupajoen kirjaston toiminta siirretään nykyisiin kunnanviraston tiloihin (Koskitie 50), jotka muokataan kirjaston toiminnalle sopiviksi. Samaan yhteyteen liitetään yhteispalvelupiste sekä tarvittavat toimistotilat (mahdollisuus asiakasvastaanottoon ja viranhaltijoiden työskentelyyn esim. sosiaalityöntekijä tms.).

5.4 Sosiaali- ja terveystoimi

Juupajoen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on 1.1.2014 lukien ollut kunnalla itsellään. Palvelujen tuottajana toimii vuonna 2014 Pihlajalinna Oy. Ympäristöterveydenhuollon palvelut järjestetään vuonna 2014 Kangasalan yhteistoiminta-alueen toimesta.

Juupajoen terveysasemalla on järjestetty kuntalaisille perusterveydenhuollon lähipalvelut virka-aikana: lääkärin ja sairaanhoitajan vastaanottopalvelut, kouluterveydenhuolto (osin myös kouluilla), terveysneuvontapalvelut (terveydenhoitaja, diabeteshoitaja), kuntoutuspalvelut (fysioterapeutti), laboratoriopalvelut (oman sairaanhoitajan toimesta) sekä suun terveydenhuollon palvelut (hammaslääkäri, suuhygienisti, hammashoitaja). Muilta osin terveyspalvelut on hankittu lähialueiden kunnista sopimusperusteisesti. Sosiaalipalvelujen osalta samoin peruslähipalvelut on järjestetty kunnassa ja erityispalvelut yhteistyössä lähikuntien kanssa.

Oriveden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut mukaan lukien ympäristöterveydenhuolto järjestetään yhteistoiminta-alueen toimesta, jossa Tampere toimii isäntäkuntana. Yhteistoimintasopimuksen mukaan Oriveden yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat palvelut järjestetään nykymuotoisesti lähipalveluina, elleivät kaupungit erikseen muuta sovi. Lähipalvelujen järjestämistä arvioidaan vuosittain palvelutilauksen yhteydessä.

Kuntien yhdistyessä Juupajoen alue liitetään Oriveden yhteistoimintasopimukseen ja palvelut järjestetään Tampereen toimesta jatkossakin nykymuotoisesti lähipalveluina, elleivät kaupungit erikseen muuta sovi. Sosiaali- ja terveystoimen palvelukokonaisuutta arvioidaan Oriveden-Tampere yhteistoiminta-alueen vuosittaisten palvelutilausneuvottelujen yhteydessä.

6. Asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuudet uudessa kunnassa

Uusi Orivesi muodostuu useista toisistaan poikkeavista eri kulttuurisista alueista ja yhteisöistä, joilla on oma historiansa ja tapansa toimia. Näitä perinteitä uuden kunnan kunnallishallinto arvostaa.

Aktiiviset ja omaleimaiset kylät ovat uuden Oriveden rikkaus; ja kyläyhdistyksillä onkin merkittävä rooli yhteisöllisyyden luomisessa ja maaseututaajamien sekä haja-asutusalueen vireyden lisäämisessä. Kaupungin keskustan vetovoima ja palvelutarjonta toimii kuitenkin veturina koko Oriveden menestykselle. Eri alueita kehitetään niiden erilaisista lähtökohdista ja huomioiden taloudelliset ja toiminnalliset realiteetit.

Uusi Orivesi tukee asukkaidensa aktiivista osallistumista ja vaikuttamista omaan elinympäristöönsä ja aluetta koskevien päätösten tekoon. Kaupunki kehittää asukkaiden ja palvelujen käyttäjien nykyaikaisia osallistumis-, palaute- ja kuulemismahdollisuuksia mm. verkkopalvelujen ja sosiaalisen median kautta unohtamatta kuitenkin henkilökohtaista yhteydenpitoa. Kaupungin päätöksenteossa noudatetaan avoimuuden periaatetta ja keskustelulle annetaan tilaa. Eri toimijoiden roolit on kuitenkin pidettävä selkeinä ja huomioitava, että päätöksenteko nojautuu edustukselliseen demokratiaan ja vastuunkantoon.

Kylä- ja asukas yhdistysten toimintaedellytyksien turvaamiseksi laaditaan yhdenvertaiset avustusperiaatteet huomioiden eri alueiden toimivat käytänteet. Siirtymäkaudella vuosina 2015 – 2017 Juupajoen alueen yhdistyksille turvataan kuitenkin vähintään nykyinen avustustaso (yhteensä 10.000 eur/v sis. joululahjassut) ja tilajärjestelyt.

7. Uuden kunnan talouden hoidon yleiset periaatteet

7.1 Talouden hoidon periaatteet

7.1.1 Talouden hoito ennen kuntien yhdistymistä

Oriveden kaupunki ja Juupajoen kunta sopivat, että kuntien taloutta hoidetaan vuoden 2014 aikana vastuullisesti ja uuden kunnan näkökulmasta parhaalla tavalla.

Investointien osalta kunnat noudattavat valtuustoissa vuonna 2013 hyväksytyn talousarvion ja -suunnitelman investointiohjelmia vuodelle 2014. Suunnitelmista poikkeavat äkilliset, välttämättömät investoinnit käsitellään yhdistymishallituksessa ennen niiden toteuttamista.

7.1.2 Talouden hoito kuntien yhdistyessä

Lakkaavien kuntien oikeudet, luvat, omaisuus, velat ja velvoitteet siirretään uuden kunnan oikeuksiksi, luviksi, omaisuudeksi, veloiksi ja velvoitteiksi kuntarakennelain 36 § mukaisesti.

Kunnalliset maksut ja taksat yhtenäistetään koko uuden kunnan alueella kuntarakenteen muutoksen voimaantulosta lukien, jollei ajankohdasta ole lakiin perustuvaa syytä poiketa.

Uuden kunnan investointien toteuttamisessa pyritään noudattamaan molempien kuntien hyväksytyjä investointisuunnitelmia. Mikäli taloudellisesta tilanteesta johtuen investointisuunnitelmia ei voida täysimääräisesti toteuttaa, kohdistuu investointien karsinta molempien nykyisten kuntien alueelle tasapuolisesti ottaen huomioon kuntien asukasluvut ja investointisuunnitelmien lähtötasot.

7.2 Kuntien yhdistymisavustus

Kuntarakennelain 43 §:n mukaan yhdistymisavustusta maksetaan 2.000.000 euroa.

Kuntarakennelain mukaan yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen.

Uudessa kunnassa yhdistymisavustus käytetään seuraavasti:

1. Toimintojen yhteensovittamisen arvioidut kustannukset (tietojärjestelmäkustannukset, teknisen toimen ja rakennusvalvonnan yhdistämisestä ja ajantasaistamisesta johtuvat kustannukset) yhteensä 400.000 euroa (alv 0 %)
2. Juupajoen kunnanviraston muutostyöt kirjaston ja yhteispalvelupisteen sijoittumiseksi ko. tiloihin, yhteensä 200.000 euroa (alv 0 %)
3. Uuden Oriveden kehittämishanke, elinvoimaisuuden kehittäminen ja alueen markkinointi 200.000 euroa (alv 0 %)
4. Talouden tasapainottaminen 1.200.000 euroa.

TEOSLUETTELO

Airaksinen Jenni & Kyösti Anni (2013) Uusi Tampere 2017.

Aro Timo (2013) Muuttoliikkeen määrä ja rakenne suurilla kaupunkiseuduilla 2000-luvulla - Kuuden suuren kaupunkiseudun demografinen kilpailukyky.

Aronen Kauko, Asikainen Jarmo, Laakso Ritva, Tuimala Aija & Pauni Markus (2012) Tampereen seudun yhteistyön arviointi, Loppuraportti.

Asikainen Jarmo, Paqvalin Rolf, Mononen Kirsi, Tuimala Aija, Turunen Juhani & Myllyniemi Pekka (2012) Metropoli meille kaikille - Metropolialueen esiselvitys - selvityshenkilöiden suositus ja ehdotukset.

Hiironniemi Silja (2012) Kuntien tehtävien kartoitus, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013.

Holstila Eero (2012) Kaupunki oman onnensa seppänä - Kuntien elinkeinopolitiikan organisointi muuttuvassa toimintaympäristössä.

Koski Arto, Kyösti Anni & Halonen Jaana (2013) Kuntaliitokset suurennuslasin alla -

Havaintoja ja päätelmiä 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Suomen Kuntaliitto.

Laesterä Eero & Hanhela Tuomas (2012) Kuntien talouden kehittyminen 1997–2024, Valtiovarainministeriön julkaisuja.

Pihlaja Ritva ja Sandberg Siv (2012) Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa, Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012.

Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne - Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys, Osat I ja II, Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012.

Kaupunkiseudut kuntauudistuksen keskiössä - Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaa tukevan – työryhmän I raportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 7/2013.

Kysely Tampereen kaupunkiseudun yhteistyön tulevaisuuden vaihtoehtoista (2013) In-nolink Research Oy, Kesä Mikko & Kurlin Ari.

PARAS-kaupunkiseutusuunnitelma 2007.

Selvitys kuntalain uudistustarpeista, Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän loppuraportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:45.

Tampereen seudun talousselvitys (2013) BDO Oy. Lyyra Seppo, Kuutti Ismo, Suorto Anni & Tuuva Pasi.

Tampereen kaupunkiseudun strategia 2020.

Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030.

Tampereen kaupunkiseudun asuntopoliittinen ohjelma 2030.

Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia 2030.

Tampereen kaupunkiseutu TASE 2025 – Kehittämishjelma.

Tampereen kaupunkiseudun ja valtion välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen välinen aiesopimus v. 2011–2012.

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2009.

Valtiovarainministeriön peruspalveluohjelma 2014–2017, Valtiovarainministeriön julkaisuja 12a/2012.

