

TAMPEREEN KAUPUNGIN LAUSUNTO KUNNALLISHALLINNON RAKENNETYÖRYHMÄN SELVITYKSEEN

TYÖRYHMÄN ANALYYSI KUNTA- JA PALVELURAKENTEEN KEHITTÄMISTARPEISTA JA TAVOITTEISTA

Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisen tarve sekä tärkeimmät syyt uudistuksen toteuttamiseen

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys tuo hyvin esille tarpeen uudistaa kunta- ja palvelurakennetta. Se korostaa nykyisen kuntarakenteen ongelmia erityisesti suurten kaupunkiseutujen näkökulmasta. Tampereen kaupunki pitää kunta- ja palvelurakenteen uudistamista tarpeellisena.

Tampereen kaupunkiseudulle ehdotettu uusi kunta mahdollistaisi tarkoituksenmukaisen ja ekotehokkaan yhdyskuntarakenteen kehittämisen yhtenäisellä kaupunkimaisella alueella. Tampereen kaupunkiseudulla on tehty maankäytön ja yhdyskuntarakenteen suunnittelussa yhteistyötä sekä seututasolla että kahden tai useamman kunnan välisesti. Huolimatta suunnitteluvaiheessa tapahtuvasta yhteistyöstä, suunnitelmien toteuttaminen yhdessä ei ole onnistunut helpolla. Uusi kunta tarjoaisi merkittävää etua maankäytön suunnittelussa ja vähentäisi yhdyskuntarakentamisen toteuttamisen ja ajoituksen ongelmia olennaisesti.

Uusi kunta mahdollistaisi myös palveluverkon ja palvelukokonaisuuksien tarkoituksenmukaisen suunnittelun ja ohjauksen. Nykytilanteen suurin haaste ilmenee kuntien raja-alueilla, joilla kuntien kaavoitus ja alueiden suunnittelu ovat edenneet sopimuksista huolimatta eri tahtiin. Tämä on aiheuttanut merkittäviä haasteita alueille suunniteltujen palvelujen mitoitukselle sekä niiden tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle.

Uusi kunta olisi taloudellisesti erittäin vahva. Uusi taloudellisesti ja henkisiltä voimavaroiltaan vahva kunta kykenisi edistämään koko alueen talouden kehitystä sekä osallistumaan kansallisen selviytymisstrategian toteuttamiseen. Lisäksi uusi kunta olisi vahva taloudellinen toimija EU:ssa ja maailmalla.

Vahva talous mahdollistaisi vetovoimaisten palvelujen kehittämisen, joka vahvistaisi Tampereen asemaa sekä kaupunkiseutujen välisessä että kansainvälisessä kilpailussa. Lisäksi vahva talous mahdollistaisi vetovoimaisuuden ja kilpailukyvyn ylläpitämiseksi tehtävien suurten investointien toteuttamisen. Uusi vahva kunta kykenisi myös aikaisempaa tehokkaampien innovaatio- ja osaamisjärjestelmien kehittämiseen yhdessä alueen yritysten ja koulutuksen kentän kanssa.

Uudessa kunnassa kaikki asukkaat osallistuisivat palvelujen ja investointien rahoittamiseen yhtenäisellä veroprosentilla. Samat palvelut olisivat kaikkien kaupunkiseudun asukkaiden saatavilla. Tampere ei enää joutuisi rahoittamaan lähes yksin koko seutua hyödyttäviä suuria yhdyskuntainvestointeja sekä kalliita erikoispalveluja.

Uusi kunta tarjoaisi tilaisuuden visioida ja kehittää uudenlaista kunnan toimintamallia. Tampereen kaupunki näkee tärkeänä, että kunnanosa- ja alueelliset tilaajalautakunnat vahvistaisivat lähidemokratiaa ja asukkaat osallistuisivat palvelujen kehittämiseen uudella tavalla. Palveluja kehitettäisiin paikallisista tarpeista ja lähtökohdista käsin.

Uuden kunnan hallinto olisi rakenteellisesti selkeä ja tehokas verrattuna nykyisiin yhteistyöelimiin. Jo ensi vuoden alussa Tampereen kaupunki on tilanteessa, jossa kaikki lautakunnat toimivat myös seudullisessa kokoonpanossa. Tampereen kaupungin näkökulmasta palvelujen ja päätöksenteon siirtäminen ylikunnallisille toimielimille nykyistä laajemmassa mitta-kaavassa tai uuden seudullisen hallintoportaan perustaminen ei tunnu tarkoituksenmukaiselta.

Uusi kunta poistaisi kuntien organisaatioiden välisen kilpailun työvoimasta, joka aiheuttaa työvoimapulaa ja vaikeuttaa kuntalaisten laadukkaiden palvelujen turvaamista. Lisäksi se poistaisi kuntien välisen kilpailun yritysten sijoittumisesta, joka ei ole yritysten elinvoimaisuuden ja kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaista.

Vaikka Tampereen tekemä seutuyhteistyö on parhaimmillaan ollut hedelmällistä ja tuloksellista, se ei ole kuitenkaan kyennyt luomaan ratkaisuja moniin vaikeisiin ongelmiin. Yhteistyössä on koettu myös epäonnistumisia, ja niihin käytetty työmäärä on ollut suuri. Esimerkkinä näistä voidaan mainita Pirkkalan aloitteesta tehty suunnitelma yhteisestä terveydenhuollosta, jonka Pirkkalan valtuusto yllättäen hylkäsi sekä Lempäälän kanssa tehty selvitys rajansiirrosta Vuoreksen alueella, jonka Lempäälän valtuusto hylkäsi. Pitkään valmisteltu seudullinen kansalaisopistokin on toteutumassa ainoastaan Tampereen ja Ylöjärven kesken, sillä Kangasala ja Orivesi hylkäsivät yhteistoimintasopimuksen. Lisäksi jätteenpolttolaitokseen ja jätevedenpuhdistamoon liittyvä yhteistyö sekä seudullisen hankintatoimen suunnitelmat ovat epäonnistuneet. Nykyistä tiiviimpää yhteistyötä siis tarvitaan. Uusi kunta tarjoaisi mahdollisuuden kehittää ratkaisuja haastaviinkin ongelmiin yhdessä.

KUNTALIITOKSEN TOTEUTTAMINEN KUNTIEN OMAN SELVITYKSEN PERUSTEELLA TAI TYÖRYHMÄN ESITTÄMÄN ERITYISEN KUNTAJAKOSelvITYKSEN PERUSTEELLA

Olisiko Tampereen kaupunki valmis selvittämään yhdessä muiden kuntien kanssa kuntaliitoksen toteuttamista työryhmän esittämän erityisen kuntajakoselvityksen sijasta?

Tampereen kaupunki ei ole valmis selvittämään kuntaliitoksen toteuttamista yhdessä muiden kuntien kanssa työryhmän esittämän erityisen kuntajakoselvityksen sijasta.

Tampereen kaupunkiseudun nykymuotoisen seutuyhteistyön arvioinnin alustavista tuloksista sekä kehyskuntien kuntauudistusseminaarissa esittämien kannanottojen perusteella on nähtävissä, että kaupunkiseudun kehyskunnat eivät ole valmiita Tampereen kaupungin kanssa tehtävään kuntajakoselvitykseen.

Olisiko Tampereen kaupunki valmis osallistumaan työryhmän esittämään ministeriön käynnistämään ja kustantamaan erityiseen kuntajakoselvitykseen?

Tampereen kaupunki on valmis osallistumaan työryhmän esittämään erityiseen kuntajakoselvitykseen.

Mikä olisi se alue, jolla Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan voitaisiin toteuttaa työryhmän esittämä erityinen kuntajakoselvitys?

Kuntajakoselvitys tulisi ensisijaisesti toteuttaa Tampereen ympärille rakentuneella, yhdyskuntarakenteellisesti eheällä, kaupunkimaisella alueella. Tampereen kaupunki on valmis selvittämään

tämään kuntaliitosten mahdollisuutta työryhmän esittämällä kuntajakoselvitysalueella tai tätä suppeammalla kaupunkimaisella alueella. Tampereen kaupunki on kuitenkin valmis selvittämään kuntaliitosten mahdollisuutta myös alueella, joka sisältää kaupunkia ympäröivät maaseutumaiset alueet, mikäli se on elinvoimaisen kunta- ja palvelurakenteen kokonaisuuden selvittämisen kannalta tarkoituksenmukaista.

Katsooko Tampereen kaupunki, että osaliitokset olisivat alueella tarpeellisia ja jos, niin millä alueella?

Tampereen kaupunki on valmis osaliitoksiin, mikäli Tampereen kaupunkiseudulle tehtävä erityinen kuntajakoselvitys osoittaa ne tarpeellisiksi. Osaliitokset saattavat olla tarpeellisia yhtenäisen kaupunkimaisen kunnan muodostamiseksi. Toisaalta osaliitokset voivat palvella myös koko maakunnan tasapainoisen kuntarakenteen muodostamista.

KUNTARAKENNEUUDISTUKSEN TOTEUTTAMISKEINOT JA AIKATAULU

Arvio työryhmän esittämistä kuntauudistuksen toteuttamistavoista

- Kuntien itse käynnistämä selvitys

Tampereen kaupunkiseudun nykymuotoisen seutuyhteistyön arvioinnin alustavista tuloksista on nähtävissä, että kaupunkiseudun kehyskunnat eivät ole valmiita rakenteellisiin muutoksiin seutuyhteistyön tiivistämiseksi. Lisäksi kehyskuntien esittämät kannanotot valtiovarainministeriön järjestämässä Pirkanmaan kuntauudistusseminaarissa tukivat tätä näkemystä. Näin ollen kuntien itse käynnistämä kuntajakoselvitys ei ole nykytilanteessa realistinen vaihtoehto Tampereen kaupunkiseudulla.

- Ministeriön käynnistämä kuntajakoselvitys

Tampereen kaupunki haluaa, että valtiovarainministeriö käynnistää seutua koskevan erityisen kuntajakoselvityksen. Tampereen kaupungin näkökulmasta valtiovarainministeriön määräyksestä toimitettava erityinen kuntajakoselvitys on ensisijainen kuntauudistuksen toteuttamistapa. Kuntarakenneuudistuksen eteneminen Tampereen kaupunkiseudulla edellyttää perusteellisen ja puolueettoman kuntajakoselvityksen toteuttamista.

- Kuntaliitosten taloudellinen tukeminen

Yhdistyville kunnille maksettava suora taloudellinen tuki on periaatteessa hyvä tapa kannustaa kuntia vapaaehtoiisiin yhdistymisiin. Aikaisempaan kunta- ja palvelurakenneuudistukseen liittyvät yhdistymisavustukset eivät ole kuitenkaan merkittävästi lisänneet kuntien yhdistymistä. Lisäksi yhdistymisavustukset eivät ole kuntien palvelujen rahoitusvastuun kannalta oikeudenmukaisia, mikäli niitä rahoitetaan nykyiseen tapaan vähentämällä vastaavasti kuntien peruspalvelujen rahoitukseen tarkoitettuja valtionosuuksia.

- Valtionosuusjärjestelmän muuttaminen uudistuksiin kannustavaksi

Valtionosuusjärjestelmää tulisi kehittää siten, että se kannustaisi kuntia aktiivisiin uudistuksiin kuntarakenteen muuttamiseksi. Nykyiseen valtionosuusjärjestelmään sisältyvät uudistusten toteuttamista vaikeuttavat esteet tulisi poistaa. Valtionosuusjärjestelmän käyttö kuntauudistuksen toteuttamisessa edellyttäisi lainsäädännön muuttamista, minkä lisäksi uusien valtion-

osuuskriteerien valmistelu vaatii aikaa. Näin ollen valtionosuuskriteerien muutoksista ei käytännössä saada aikaan kannustimia kuntauudistuksen toteuttamiseen nyt suunnitellulla kuntauudistuksen aikataululla.

- Uudistuksen ohjaaminen muutoin kuntien rahoitusjärjestelmän muutoksilla

Kuntien rahoitusjärjestelmän muutoksilla voidaan periaatteessa ohjata tehokkaasti kuntauudistusta. Uudistusten toteuttaminen yhtä aikaa kuntarakennemuutostensa kanssa on kuitenkin ongelmallista. Rahoitusjärjestelmän muutokset aiheuttaisivat kunnissa todennäköisesti epäselvyyksiä ja hämmennystä, mikä vaikeuttaisi kykyä hahmottaa uudistuksen kokonaisuutta. Tämä puolestaan vaikeuttaisi kuntarakennemuutostensa toteuttamista. Lisäksi rahoitusjärjestelmän käyttö kuntauudistuksen toteuttamisessa edellyttäisi huolellista valmistelua ja lainsäädännön muuttamista, mitkä vaativat oman aikansa. Näin ollen rahoitusjärjestelmän muutoksista ei käytännössä ole mahdollista saada aikaan kannustimia kuntauudistuksen toteuttamiseen nyt suunnitellulla kuntauudistuksen aikataululla. Kuntien veropohjaan tulee tehdä veropohjaa laajentavia muutoksia (esimerkiksi henkilön maksamasta kunnallisverosta puolet tulisi asuinkunnalle ja puolet työssäkäyntikunnalle), mutta niiden valmistelu tulisi toteuttaa erillään kuntarakennemuutostensa.

- Uudistuksen toteuttaminen palvelujen järjestämistä koskevien kriteerien perusteella

Palvelujen järjestämiseksi tarvittavaan väestöpohjaan perustuva kuntauudistuskriteeri ei periaatteessa ole suurten kaupunkien kannalta tarkoituksenmukainen. Tampereen kaupunkiseudulle ehdotetun kuntajakoselvitysalueen kaikki kunnat eivät kuitenkaan täytä nykyisessä puitelaissa asetettuja väestöpohjia sosiaali- ja terveyspalvelujen tai koulutuspalvelujen järjestämiseksi, mikä on johtanut useisiin yhteistoimintajärjestelyihin Tampereen kaupunkiseudun alueella. Mikäli kuntarakennemuutos ohjaisi kunnat kokoamaan palvelujen järjestämiseksi tarvittavan väestöpohjan kuntaliitosten avulla yhteistoimintajärjestelyjen sijaan, voisi tämä lisätä kuntaliitosten mahdollisuutta myös Tampereen kaupunkiseudulla. Riittävän väestöpohjan saavuttamisen lisäksi tulee kuitenkin myös varmistaa, että yhdistyvät kunnat ovat koko seudun kuntarakenteen kannalta tarkoituksenmukaisia.

- Uudistuksen toteuttaminen velvoittavalla lainsäädännöllä

Velvoittavan lainsäädännön käyttäminen kuntauudistuksen toteuttamisessa ei ole Tampereen kaupungin kannalta tarkoituksenmukaista, koska uudessa kunnassa on tärkeää, että osapuolet sitoutuvat uudistukseen ja näkevät tulevaisuuden yhdenmukaisella tavalla.

- Muu, mikä?

Mikäli kuntauudistus ei etene vapaaehtoiselta pohjalta, pitäisi kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmiä uudistaa kuntaliitoksia tukeviksi. Järjestelmien muutosten valmistelu sekä tarvittavat lainsäädännön muutokset vievät kuitenkin aikaa. Valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmien käyttö kuntauudistuksen toteuttamisessa edellyttäisi siten muutoksia kuntauudistuksen aikatauluun.

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksessä esitetään uudistuksen toteuttamistapojen yhteydessä mahdolliseksi kehityskuluksi tehtävien siirtäminen pois kunnilta, jollei kuntarakennetta saada vahvistettua siten, että se voi toimia pohjana kunnallisten palvelujen tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle. Tähän on paineita erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollos-

sa, mutta myös maankäytön, asumisen ja liikenteen järjestämiseen liittyvät tehtävät mainitaan selvityksessä. Tampereen kaupunki ei kuitenkaan kannata kuntaperusteisen palvelujärjestelmän purkamista ja palvelujen siirtämistä pois kunnilta ylikunnallisille toimielimille. Tampereen kaupunki näkee vahvat peruskunnat palvelujen, myös vaativan erikoissairaanhoidon palvelujen, järjestämisen ja rahoittamisen ensisijaisena vaihtoehtona.

Kuntaliitosten toteuttamisen ajankohta sekä perustelut aikataululle

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan kuntaliitokset tulisi toteuttaa vuoden 2015 alusta lukien. Tampereen kaupunki kannattaa kuntauudistuksen toteuttamista nopeassa aikataulussa. Kuntauudistuksen toteuttaminen nopealla aikataululla on kaupunkiseudun palvelutuotannon kehittämisen kannalta tärkeää. Vähintäänkin kuntauudistusta koskevat päätökset tulisi tehdä nopeasti, koska epäselvä tilanne pysäyttää palvelujen kehittämistyön. Kuntauudistuksen lopullinen toteuttamisaikataulu riippuu kuntauudistuksen mittakaavasta.

MUUTOSTUKI

Uudistuksen toteuttamista edistävät valtion muutostuen keinot

Jotta kuntauudistusprosessin valmistelu ja toteutus kunnissa toteutuisi mahdollisimman hyvin, tarvitaan kunnissa valtion muutostukea. Kuntajakoselvittäjän toteuttama perusteellinen ja puolueeton selvitys on edellytyksenä sille, että kunnissa saadaan aikaan kuntarakennemuutoksia koskevat päätökset. Merkittävin tuki valtiolta kuntarakennemuutosten valmisteluvaiheessa on siten asiantuntevan kuntajakoselvittäjän nimeäminen sekä erityisen kuntajakoselvityksen käynnistäminen.

Valtio voi tukea kuntarakenteiden uudistamista valmistelemalla ja toteuttamalla kuntarakennemuutosta tukevat lainsäädäntömuutokset mahdollisimman nopeassa aikataulussa. Kuntien tehtäviä arvioivan työryhmän työ on erityisen merkittävä linjatessaan kuntien tulevia tehtäviä ja velvoitteita. Linjaukset kuntien tulevista tehtävistä sekä valtion ja kuntien välisestä tehtävänjaosta tulisi olla selvillä jo ennen kuntarakenteiden muuttamista. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän uudistamista koskevat linjaukset ovat merkittäviä kuntauudistusten toteuttamisen kannalta.

Yksittäisten tukielementtien tasolla valtio voisi tukea verkostomaista työskentelyä, jossa korostuisi kuntien hyvien käytäntöjen jakaminen ja avoin viestintä muutostilanteessa. Tämä voisi toteutua sekä paikallisesti kunkin kuntajakoselvitysalueen sisällä että valtakunnallisesti. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen edetessä tarvittaisiin selvitys- ja arviointityötä hyvien käytäntöjen ja laadukkaiden palvelujen esiin nostamiseksi sekä palvelujen järjestämistapojen ja niiden kustannusten vertailemiseksi.

TYÖRYHMÄN TARKASTELUNÄKÖKULMAT SEKÄ KUNTALIITOSTARPEEN ARVIOINTI

Arvio työryhmän kuntarakennetarkastelussa käyttämistä tarkastelunäkökulmista ja kriteereistä

- Väestökehityksen ja väestörakenteen osalta

Tampereen kaupungin näkökulmasta työryhmän kuntarakennetarkastelussa käyttämät väestökehitystä ja väestörakennetta koskevat tarkastelunäkökulmat ja kriteerit ovat perusteltuja.

- Taloustarkastelunäkökulmien osalta

Kunnan tämän hetkisen taloudellisen tilan arviointi perustuu vuoden 2010 tilinpäätöstietoihin. Tulevaisuuden kehitystarkastelu perustuu kaavamaiseen kuntatalouden painelaskelmaan vuoteen 2024 asti. Painelaskenta havainnollistaa kuntatalouteen kohdistuvia paineita, mutta se sisältää myös huomattavia epävarmuustekijöitä. Tämän vuoksi kuntakohtaisiin painelaskelmiin tulee suhtautua kriittisesti. Painelaskelmatarkastelun tulisikin johtaa kuntien tehtävien tarkasteluun.

Kuntakohtaisesti talouden nykytilaa on arvioitu erilaisten muuttujien perusteella, joista mikään ei kuvaa yksin kunnan kokonaistaloudellista tilannetta. Kuntien veroprosenttitarkastelussa on syytä muistaa, että kuntien aritmeettinen tuloveroprosenttien keskiarvo on tänä vuonna 19,81, kun maksuunpantua kunnallisveroa vastaavilla verotettavilla tuloilla painotettu keskiarvo on 19,25. 167 kunnassa veroprosentti on vähintään 20,00 ja 50 kunnassa veroprosentti on 20,75 tai enemmän.

Yksittäisen kunnan veroprosentin kehityksen arviointiin sisältyy merkittäviä epävarmuustekijöitä, minkä vuoksi selvityksessä ei käsitellä yksittäisten kuntien veroprosentteja.

Kuntien menneeseen menokehitykseen on keskeisesti vaikuttanut kunnille määrättyjen tehtävien ja velvoitteiden aiheuttamat kustannukset. Kaavamaisessa tarkastelussa ei ole voitu ottaa huomioon kuntien omien tulevien toimenpiteiden menojen kasvua hillitseviä vaikutuksia. Tulevien menojen arviointi menneen kehityksen perusteella sisältää useita epävarmuustekijöitä.

Kuntatalous on perinteisesti ollut sopeutumistaloutta. Taloudellisesti kireinä aikoina menojen kasvua on onnistuttu hidastamaan ja taloudellisesti parempina aikoina menot kasvavat vauhdikkaammin. Näin on käynyt myös valtion taloudessa.

Kuntarakenneselvityksessä on kaavamaisesti arvioitu tuleva investointitaso menneen kehityksen perusteella. Tämä arvio sisältää huomattavia epävarmuustekijöitä. Arviossa ei ole voitu ottaa huomioon kuntien erilaisia investointitarpeita eikä erilaisia mahdollisuuksia hyödyntää investointien rahoittamisessa esimerkiksi olemassa olevan omaisuuden myyntejä.

Kuntien toimintakatteeseen ja veroprosentteihin kohdistuu suuria paineita 2020-luvulla suurten ikäluokkien saavuttaessa 75 vuoden iän. Kun on tiedossa tulevaisuuden menopaineet, tulisi keskittyä kuntien nykyisten tehtävien ja velvoitteiden uudelleenarviointiin ja rakentaa taloudellisesti kestävä malli 2020-luvun kuntien tehtävistä ja velvoitteista sekä valtion rahoitusosuudesta.

- Yhdyskuntarakennetarkastelun osalta

Selvityksessä käytetyt kuntien ja maakuntien alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistarpeita kuvaavat muuttujat ovat kiinnostavia kuvaten yksinkertaisesti ja selkeästi seutujen ja keskusten rakennetta ja merkitystä. Tämänkaltaiset pelkistetyt tarkastelut eivät ole tieteellisesti eksakteja, mutta toimivat erinomaisesti päätöksentekoa selkeyttävänä välineenä.

Kuntajakoselvityksen käynnistäminen selvityksessä esitetyllä alueella on tärkeää erityisesti joukkoliikenteen kehittämisen sekä maankäyttöä ja rakentamista koskevien yhteistoimintarakenteiden selkeyttämisen kannalta. Kuntajakoselvitystä puoltaa myös nykyinen tiivis kuntayh-

teistyö ongelmiseen. Tampereen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteeseen liittyvät liikenneverkko- ja kunnallistekniikan ratkaisut on jo pitkään hoidettu seudun kuntien kanssa yhdessä sopimus pohjaisesti. Muun muassa pelastustoimi ja jätehuolto toimivat ylikunnallisesti.

Tampereen kaupunkiseudun valtakunnallinen merkittävyys on tuotu selvityksessä hyvin esiin. Suomen kasvukeskuksista Tampere on tällä hetkellä ehkä keskuskaupunkikeskeisin, sillä 2/3 keskustaajaman asukkaista asuu Tampereella. Lisäksi Tampereen merkitys erityisesti liikenteen solmukohtana on suuri. Raideliikenteeseen panostaminen ja Tampere-Pirkkalan lentoaseman tietoinen ja voimakas kehittäminen ovat keskeisiä toimenpiteitä tulevaisuudessa, kun halutaan turvata taajaman tasapainoinen kehitys.

Selvityksessä ehdotettu uusi kunta edellyttäisi toimivia joukkoliikennejärjestelmiä. Tampereella on jo suunnitteilla katuraitiotiejärjestelmä, joka voi jatkossa ulottua useamman nykyisen kunnan alueelle. Ehdotetun uuden kunnan rakenteen kannalta tärkeintä on kuitenkin saada katuraitiotien lisäksi rataverkkoa hyödyntävä henkilöliikenne käyntiin kohtuullisella aikavälillä. Merkittävin henkilöliikenteen käynnistämisen este on nykyisellään vapaan kapasiteetin puute rataverkossa. Tampereen keskustan ja Pispalan läpi kulkevalla rataosuudella 2/3 junista on tavarajunia. Maakuntakaavan 2. vaihekaavan mukainen rataoikaisu kaupungin eteläpuolelta mahdollistaa tavaraliikenteen siirtymisen pois ydinkeskustasta ja nykyisen henkilöliikenteen kapasiteetin kolminkertaistamisen. Siksi eteläinen oikorata on tärkeä hanke kaupunkiseudun ja sen yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta. Lähijunaliikenteen käynnistyminen liittäisi myös Oriveden radanvarsikuntana entistä selkeämmin Tampereen taajamarakenteeseen ja tarjoaisi uuden houkuttelevan kaupunkirakenteen kehityssuunnan.

Selvityksessä esille nostettu vapaaehtoisen seutuyhteistyön merkittävä rooli Tampereen seudun yhdyskuntarakenteen kehittämisenä pitää sinänsä paikkansa. Sen tuloksena on saavutettu muun muassa rakennemallityössä selviä linjauksia seudun kehittämisen periaatteista. Toisaalta on todettava, että yhteistyö nykyisellä kuntamallilla on ollut raskasta ja vaatinut paljon työtä, minkä lisäksi ei ole ollut takeita siitä, että kunnat maankäytön suunnittelussaan ja toteutuksessaan sitoutuvat yhdessä saavutettuun lopputulokseen. Selvityksen mukaisessa uudessa kunnassa kokonaisvaltainen maankäytön suunnittelu pystyttäisiin toteuttamaan huomattavasti nykyistä tehokkaammin ja sitoutuminen lopputulokseen olisi varmistettavissa huomattavasti nykyistä paremmin.

Kuten selvityksessä todetaan, on maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohtana kuntien itsenäinen valta ja vastuu oman alueensa maankäytön suunnittelusta. Selvityksessä ei sinänsä oteta kantaa lain soveltamiseen ja toimivuuteen tällä hetkellä. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että maanjalostusprosessit ovat varsinkin kasvukeskuksissa muuttuneet mutkikkaammiksi, vaikeammiksi ja hitaammiksi. Tämä muodostaa tällä hetkellä merkittävän uhkan yhdyskuntarakenteen tasapainoiselle kehittämiselle ja kasvuun vastaamiselle. Joitakin menettelyjä tulisi lainsäädännön muutoksilla nopeuttaa loukkaamatta kenenkään etuja. Lisäksi viranomaisten yhteistoimintaa tulisi kehittää muun muassa valtion aluehallintoviranomaisten selkeällä ohjeistuksella, jotta koko maassa päästäisiin yhdenmukaisiin käytäntöihin.

Kuntalaisten mahdollisuudesta vaikuttaa yhdyskuntarakenteeseen on jatkossakin huolehdittava. Kokonaan uusien maankäyttöä ja rakentamista koskevien vaikuttamisen ja osallistumisen muotojen käyttöön ottamiseen tulee kuitenkin suhtautua varauksellisesti, koska ne saattaisivat mutkistaa ja pidentää maanjalostusprosesseja entisestään. Sen sijaan tulee kehittää nykyisiä toimintamalleja, joihin maankäyttö- ja rakennuslaki antaa hyvät lähtökohdat.

Yhteisvastuullisen asuntopolitiikan puute koskee Tampereen seudun ohella kaikkia kasvukeskuksia. On selvää, että valtakunnassa ei voi olla yhtä yhtenäistä asuntopolitiikkaa, mutta sitä ei tule myöskään tarkastella liian kaksijakoisesti vain joko pääkaupunkiseudun tai muut totappioalueiden näkökulmasta. Tampereen tapaiset suuret kasvukeskukset painivat samojen kasvuongelmien kanssa kuin pääkaupunkiseutu. Osittain paineet ovat jopa suhteellisesti suuremmat. Tulevissa ratkaisuisissa ei pidä unohtaa pääkaupunkiseudun ulkopuolisia kasvukeskuksia kolmantena tärkeänä tarkastelunäkökulmana.

- Työssäkäynnin, saavutettavuuden ja asiainnin osalta

Tampereen kaupungin näkökulmasta työryhmän käyttämät työssäkäyntiä, saavutettavuutta ja asiointia koskevat tarkastelunäkökulmat ja kriteerit ovat perusteltuja.

- Peruspalvelujen järjestämis- ja tuotantoedellytyksien osalta

Peruspalvelujen järjestämis- ja tuotantoedellytysten osalta kuntarakennetarkastelussa käytetyt tarkastelunäkökulmat ja kriteerit ovat oikean suuntaisia. Peruspalveluja käsitellään kuitenkin selvityksessä melko yleisluontoisesti eikä nykyisen kuntarakenteen aiheuttamat haasteet palvelujen tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle suurilla kaupunkiseuduilla tule selvityksessä riittävästi esille.

Selvityksen kuvaus sosiaali- ja terveystoimen palveluista on suhteellisen suppea ja keskittyy luetteloimaan eri kuntien kohdalla nykyiset tuotantotavat ja yhteistyökumppanit. Selvityksessä olisi pitänyt painottaa enemmän erityisesti terveystoimen palvelujen kohdalla sitä taloudellista kuormaa, mikä syntyy peruspalvelujen tuottamisvastuusta tai järjestämistavasta.

Selvityksessä ei varsinaisesti analysoida väestön ikääntymistä ja sen merkitystä, vaikka ikääntyvän väestön olosuhteisiin siirtyminen on kaikkia kuntia ja kaikkia kuntalaisia koskeva asia. Kolmatta ikää ja ikäihmisten heterogeenisuutta ei oteta selvityksessä huomioon. Olisi kuitenkin tarvetta analysoida, mitä resursseja suurten ikäluokkien ikääntyminen tuo tullessaan verrattuna sotien jälkeen syntyneeseen lapsi- ja nuorisovoittoiseen yhteiskuntaan. Sen sijaan selvityksessä keskitytään lähinnä 75 vuotta täyttäneisiin hoivapalveluja tarvitseviin kuntalaisiin ja heidän hoivapalvelujensa tarpeen kasvuun.

Kokonaan tarkastelun ulkopuolelle on jätetty sellaiset suurten kaupunkiseutujen kulttuuri- ja liikuntapalvelut, joiden ylläpitovastuu on pelkästään tai lähes pelkästään keskuskaupungilla. Tampereen kaupunki tarjoaa nykyisin paljon kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluja, jotka palvelevat laajasti koko seutua. Tampereella on muun muassa seitsemän ammattiteatteria, sinfoniaorkesteri, maakuntakirjasto, maakuntamuseo, Ratinan stadion sekä Tampereen messu- ja urheilukeskus. Lisäksi kaupungissa järjestetään paljon erilaisia festivaaleja.

Myös muilta osin selvityksen kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-aikapalveluja koskevat tarkastelunäkökulmat ovat osittain riittämättömiä. Esimerkiksi kunnan yleisen kulttuuritoiminnan henkilötyövuodet eivät kerro juuri mitään kuntalaisten saamasta palvelusta. Monissa kunnissa yksityiset toimijat toteuttavat valtaosan kulttuuripalveluista kunnan tukemana. Henkilötyövuotta parempi tarkastelunäkökulma olisi esimerkiksi kunnan kulttuuritoiminnan nettomenojen arviointi Kuntaliiton ja Cuporen tutkimuksen tapaan. Sen perusteella esimerkiksi Tampereen kaupunki käytti vuonna 2010 yhteensä 226 €/asukas kulttuuripalveluihin. Kaupungin oma osuus tästä oli yli 180 €/asukas ja loppuosa saatiin lakiin perustuvina valtionosuuksina.

Uimahalli laajan väestöpohjan liikuntapaikkana ei ole erityisen hyvä tarkastelukriteeri arvioitaessa kunnan palvelujen kattavuutta. Uimahallin rakentaminen on kunnille suuri investointi, jonka järkevyyttä on joka tapauksessa arvioitava seudullisesti. Vaihtoehtoisia tarkastelunäkökulmia liikuntalain hengessä voisivat olla esimerkiksi liikunnan kansalaistoimintaan kohdistettu tuki tai lähiliikuntapaikkojen (puistokentät, pallokentät yms.) tarjonta/asukas.

Kirjastojen osalta selvityksen tarkastelunäkökulma on oikea. Esimerkiksi Tampereen kaupungin johdolla toteutettu PIKI-kirjastoyhteistyö on erittäin toimiva konsepti, jossa koko Pirkanmaan kunnat ovat hyötäneet yhteisestä järjestelmästä.

Selvityksessä ei tule esiin korkeakoulupolitiikan tuen ja erityisesti ammattikorkeakoulujen aiheuttama tosiasiallinen taloudellinen rasitus keskuskaupungeille. Lisäksi työryhmä ei ole ottanut huomioon Tampereen seudulla tehtyjä periaatepäätöksiä toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämisestä ns. isäntäkuntamallilla, jossa seudullinen ammatillinen koulutus kootaan yhteiseen noin 9 000 opiskelijan oppilaitokseen.

Lausuntopyynnön lisänäkemymiä –kohdassa on tuotu yksityiskohtaisemmin esiin peruspalvelujen kuntauudistuksen tarpeellisuutta tukevia sekä kuntauudistuksessa huomioitavia seikkoja.

- Elinkeinotoimen kehittämisen osalta

Elinkeinotoiminta on kunnan talouden perusta ja vain vahva peruskunta kykenee vastaamaan elinkeinon kehittämiseen, kuten selvityksessä todetaan. Elinvoimaisuuden ja kilpailukykyyn suhde on tuotu selvityksessä hyvin esiin. Lisäksi selvitys tuo hyvin esiin sen, että elinvoimaisuus riippuu kyvystä luoda uusia työpaikkoja, mikä on viime aikoina todettu selkeästi myös kansainvälisissä kaupunkisuunnittelun analyyseissä.

Työryhmän selvitys ei ota huomioon sitä, että Tampere alueensa veturina ja keskuskaupunkina panostaa merkittävästi elinkeino-, innovaatio- ja koulutuspolitiikan kehittämiseen sekä alueen vetovoimaa lisääviin muun muassa kulttuuri-, liikunta- ja matkailuinvestointeihin.

Sekä elinkeinopolitiikkaa että yhdyskuntarakennetta tulee tarkastella nykyistä huomattavasti laajempina kokonaisuuksina riippumatta kuntarajoista. Yritysten tarpeet, sijoittuminen ja toiminta eivät noudata ensisijaisesti kuntarajoja, vaan niissä lähdetään aina yrityksen omista lähtökohdista. Tampereen seudulla yritysten kehittämis- ja sijoituspalveluja on jo kolmen vuoden ajan hoitanut kaupunkiseudun kuntien yhteinen elinkeinoyhtiö Tredea Oy. Yhtenäisellä ja keskitetyllä elinkeinotoiminnalla on yritetty poistaa samaan taajamaan kuuluvien kuntien keskinäistä kilpailua, joka pahimmillaan saattaa johtaa tuotantolaitoksen epäedulliseen sijoittumiseen, mikä ei ole kaupunkiseudun kokonaisedun mukaista.

- Toiminnallisen kokonaisuuden ja kokonaisarvioinnin osalta

Kuntarakenne, joka nykyistä paremmin vastaa ihmisten arjen muotoutumista kuntarajoista riippumattomasti, on Tampereen kaupunkiseudun näkökulmasta merkittävä kuntaliitostarpeen arvioinnin kriteeri. Tampereen kaupunkiseutu muodostuu yhdestä tiiviistä taajama-alueesta. Pääväyliä kuljettaessa on erittäin vaikea havaita, missä kuntaraja ylitetään. Kuntalainen, joka kulkee työmatkaansa, osallistuu vapaa-ajan harrastuksiinsa tai tarvitsee kuntien järjestämiä palveluja tuskin havaitsee kuntarajoja päivittäisissä askareissaan. Kuntarajaa olennaisempaa ovat erilaiset asumisvaihtoehdot kaupunkiseudulla, liikkumisen tarkoituksen-

mukaisuus sekä työ- ja asiointipaikkojen ja palvelujen saavutettavuus eli alueen toiminnallinen kokonaisuus.

Arvio siitä, vastaako työryhmän tarkastelunäkökulmien analyysi Tampereen kaupungin tilannetta

- Väestökehityksen ja väestörakenteen osalta? EI
- Taloustarkastelunäkökulmien osalta? KYLLÄ
- Yhdyskuntarakennetarkastelun osalta? KYLLÄ
- Työssäkäynnin, saavutettavuuden ja asiointin osalta? KYLLÄ
- Peruspalvelujen järjestämis- ja tuotantoedellytyksien osalta? KYLLÄ
- Elinkeinotoimen kehittämisen osalta? KYLLÄ
- Toiminnallisen kokonaisuuden ja kokonaisarviointin osalta? KYLLÄ

Oma analyysi tilanteesta, mikäli vastaus edelliseen on EI

- Väestökehitys ja väestörakenne

Selvityksen väestökehitystä kuvaavat tiedot poikkeavat osin huomattavastikin Tampereen kaupunkiseudun omista strategisista ennusteista. Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelmassa on arvioitu, että Tampereen kaupunkiseutu – joka on kutakuinkin yhteneväinen selvityksessä esitetyn uuden kunnan kanssa – kasvaa 90 000 uudella asukkaalla vuoteen 2030 mennessä. Tästä kasvusta noin puolet eli 45 000 asukasta on arvioitu tulevan nykyisen Tampereen kaupungin hallinnolliselle alueelle. Tällöin nykykunnan asukaslukuksi tulee lähes 260 000 vuoteen 2030 mennessä. Kuitenkin selvityksen arvio Tampereen asukaslukuksi vuonna 2030 on vain 238 597, joka on aivan liian alhainen.

Tampereen suurempi väestönkasvu arvio perustuu jo tapahtuneeseen kehitykseen ja realistisesti arvioituun asuntotuotantoon. Lisäksi se perustuu Tampereen kaupunkiseudun kuntien yhteiseen näkemykseen koko seudun kehityksestä, joka on ilmaistu vuonna 2010 hyväksytyssä kaupunkiseudun rakennesuunnitelmassa.

Alimitoitettua kasvuluvua toistuvat myös selvityksen aluekohtaisessa osassa. Ehdotetun uuden Tampereen selvitysalueen väkiluku kasvaisi sen mukaan 347 209 asukkaasta 416 024 asukkaaseen eli noin 70 000 asukkaalla. Kaupunkiseudun oman ennusteen mukaan väkiluku kasvaisi Orivesi mukaan lukien noin 90 000 asukkaalla. Selvityksessä koko Pirkanmaankin kasvuksi arvioidaan vain 15,4 % eli noin 75 000 asukasta.

Mahdolliset muut tarkastelunäkökulmat ja -kriteerit, joita tulisi soveltaa tarkasteltaessa kuntaliitoksen tarvetta

Selvityksessä ei ole juurikaan käsitelty palveluverkon suunnittelun ja kehittämisen näkökulmaa, vaikka sillä on oleellinen merkitys asukkaiden asiointissa ja arjen sujuvuudessa. Tällä hetkellä kuntarajat ovat haasteena palveluverkon kehittämisessä, mikä on tullut esiin useilla

Tampereen raja-alueilla. Tavoitteena on ollut, että raja-alueilla palveluverkkoa suunniteltaisiin ja kehitettäisiin yhdessä naapurikuntien kanssa, mikä helpottaisi asukkaiden arkea. Käytännössä kuntaraja on kuitenkin ollut este joustavalle palvelujen käytölle ja palveluverkon suunnittelulle.

Palveluverkon kehittäminen yhdessä naapurikuntien kanssa tarkoittaa nykyisin sitä, että Tampereen kaupungin on neuvoteltava kunkin ympäristökunnan edustajien kanssa erikseen. Kehittämistyö kuntien yhteistyönä on hidasta ja vaatii laajoja yhteistyöryhmiä. Lisäksi eri kuntien yhteisen palveluverkon kehittämiseen ei välttämättä sitouduta, minkä myötä hankkeet eivät toteudu sovitulla tavalla. Myös päätöksenteko hajautuu eri kuntiin ja aiheuttaa toteutukseen haasteita.

Tampereen kaupunki on hyväksynyt periaatteet, joiden perusteella hyvinvointipalvelujen palveluverkkoa suunnitellaan ja kehitetään. Periaatteet ovat varsin yhteneviä muissa kunnissa tehtyjen ratkaisujen kanssa ja olisivat hyvin noudatettavissa myös suuremmassa kunnassa. Periaatteiden lähtökohtana on tarkastella palveluverkkoa aina kuntalaisten näkökulmasta (asiakaslähtöisyys). Tärkeitä kriteereitä ovat palvelujen saavutettavuus ja tasavertaisuus eri puolilla kaupunkia. Huomioon otetaan myös väestön ja ikärakenteen muutokset, yhdyskuntarakenteen muutokset sekä taloudelliset reunaehdot.

Tampereen kaupungin periaatteiden mukaisesti palvelut on jaettu lähi-, alue- ja keskitettyihin palveluihin. Näin ollen esimerkiksi päivähoito ja pienempien oppilaiden koulupalvelut taataan lähialueella kun taas yläluokat voivat sijaita kauempana kotoa, jolloin ne tarjotaan aluepalveluina. Aluepalveluissa Tamperetta tarkastellaan viitenä palvelualueena, joiden väestöpohja vaihtelee 28 500–61 700 välillä. Yhdellä palvelualueella palveluja voidaan tarjota useammassa toimipisteessä.

Keskitetyt palvelut ovat luonteeltaan sellaisia, jotka vaativat laajaa asiakas pohjaa tai erityisosaamista kuten vieraskielinen perusopetus, toisen asteen koulutus ja erikoissairaanhoido. Palveluverkon kehittämisen periaatteet sekä jako lähi-, alue- ja keskitettyihin palveluihin takaavat sen, että lähipalvelut säilyvät lähellä asukkaita, vaikka kuntarakennetta muutettaisiin.

Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyen on keskusteltu paljon lähipalvelujen turvaamisesta. Tampereen kaupungin käyttämä palvelumäärittely (lähi-, alue- ja keskitetyt palvelut) antaa tälle käsitteelle sisällön. Perusteita sille, että kuntaliitoksilla syntyvä uusi kunta vaarantaisi lähipalvelut, ei ole. Tampereen kaupungin nykyiset lähipalvelujen tuotantoperiaatteet sopisivat varsin hyvin koko kaupunkiseudulle. Haja-asutusalueiden palveluja olisi toki tarkasteltava erillisinä, mutta haja-asutusalueiden palveluja koskevat ongelmat ovat samat niin Tampereen Teiskossa kuin Ylöjärven Kurussa tai Kangasalan etäisemmissä osissa.

TAMPEREEN KAUPUNGIN NÄKEMYKSIÄ MUIHIN KUNTAUUDISTUKSEEN LIITTYVIIN HANKKEISIIN

KUNTALAIN KOKONAISUUDISTUS

Kuntalain tärkeimmät uudistustarpeet

Nykyisen kuntalain mahdollistama pormestari-malli on ollut käytössä Tampereen kaupungissa vuodesta 2007. Kokemukset mallista ovat olleet myönteiset. Pormestari on tuonut kasvot Tampereen päätöksenteolle ja avannut kaupunkia ulospäin. Erityisen hyvin malli sopiinkin uusiin kuntiin, joissa tarvitaan uusia johtamisen osa-alueita: verkostojen, yhteistyön ja kumppanuuksien johtamista. Kun tulevaisuuden kaupungin johtajan ehkä merkittävimpänä tehtävänä on kyky saada aikaan erilaisia intressejä tyydyttäviä ja sovittavia ehdotuksia ja toimenpiteitä, kuuluu tällainen tehtävä luonnostaan poliittiselle johtajalle, pormestarille. Tampereella pormestari on tähän asti valittu valtuutetuista. Uuden kuntalain tulee mahdollistaa myös suoralla kansanvaalilla valittu pormestari. Näin kuntalaiset pääsevät todellisuudessa valitsemaan kaupunkinsa johtajan.

Nykyiset kuntalain vaalikelpoisuus- ja esteellisyyssäännökset eivät ole riittävät tamperelaisessa tilaaja-tuottaja -mallissa. Niitä tulisikin tarkistaa siten, että laissa selkeästi todetaan henkilön olevan esteellinen käsittelemään samaa asiaa sekä tilaajan että tuottajan roolissa. Nykyisen lainsäädännön mukaan lautakuntien alaisella henkilöstöllä ei ole vaalikelpoisuutta lautakuntaan. Tampereen kaupungilla ei kuitenkaan ole tilaajalautakuntien alaisuudessa henkilöstöä vaan tuotanto-organisaatio rakentuu tuottajajohtokuntien alaisuuteen. Tästä syystä Tampereen kaupunki on katsonut, ettei ole syytä valita tilaajalautakuntaan henkilöitä, jotka ovat niiden tuottajajohtokuntien alaisuudessa, keneltä tilaajalautakunta palveluita tilaa.

Kuntalakia tulisi uudistaa myös siten, että kuntalain mukainen päätöksenteko-, oikaisuvaatimus- ja valitusmenettely koskisi jatkossa ainoastaan virkasuhteista henkilöstöä. Nykyisin kuntalaki edellyttää, että viranhaltija tekee työsuhteeseen ottamisesta kuntalain mukaisen päätöksen, josta on mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työsuhteeseen voidaan solmia vasta päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Erityisesti lyhyissä työsuhteissa, esimerkiksi sijaisuuksissa, lainvoimaisuutta ei voida kuitenkaan odottaa. Lisäksi kaupungin työsuhteisen henkilöstön tehtävät ja toiminta ovat rinnastettavissa yksityisen sektorin tehtäviin, minkä vuoksi olisi selkeää, että työsuhteisen työntekijän oikeusturvamekanismikin olisi sama kuin yksityisellä sektorilla.

Kuntalakia tulisi lisäksi uudistaa siten, että kuntaa ei pidetä yhtenä työnantajana, jotta muun muassa palvelutuotannon vertailu monituottajamallissa toteutuisi paremmin. Myös kunnan palvelujen tuottaminen kustannustehokkaasti monituottajamallissa edellyttää, että kuntaa ei pidetä yhtenä työnantajana. Tämä siksi, että kunnan palvelujen tuottaminen tapahtuu nykyisin konsernimaisesti myös yhtiöitä ja säätiöitä sekä monituottajamallia apuna käyttäen. Näin ollen esimerkiksi henkilöstöpoliittiset toimenpiteet tulee voida toteuttaa suhteutettuna kuhunkin nimenomaiseen tilanteeseen nähden.

Nykyisen kuntalain säädökset kuntakonsernista ja konsernijohtamisesta ovat riittämättömät. Konsernijohtamisen merkitys on korostunut kunnan tehtävien organisointitapojen monimuotoistuksessa. Suuri osa kunnan tehtävistä hoidetaan peruskunnasta erillään olevissa organisaatioissa.

tioissa, kuten osakeyhtiöissä, yhdistyksissä ja kuntayhtymissä. Kunnan kokonaisvaltainen johtaminen, sisäinen valvonta ja riskienhallinta edellyttävät riittäviä ja selkeitä konsernijohtamisen menettelytapoja. Kuntalakiin tulisikin sisällyttää konsernijohtamisen periaatteita ja menettelytapoja koskevia säädöksiä. Muun muassa konserniohjauksen käsite, konsernijohtamisen tilivelvolliset vastuutahot sekä heille kuuluvat kuntakonsernin johtamiseen ja valvontaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet tulisi selkeyttää.

Kuntalakia tulisi lisäksi uudistaa siten, että kunta voisi myydä tukipalveluja kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle ilman, että kunnan katsottaisiin toimivan markkinoilla. Säännös on tarpeen, jotta kunnat voivat tehostaa kuntakonsernin palveluja hoitamalla niitä keskitetysti. Tampereen kaupunki pitää säännöstä kaupunkikonsernina toimimisen ja konsernijohtamisen kannalta tarpeellisenä ja välttämättömänä.

Lähidemokratian vahvistaminen uudistamalla kuntalain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevia säännöksiä

Paikallisuus edellyttää paikallista demokraattista päätöksentekoa. Lähidemokratiaa pitää vahvistaa sekä edustuksellisen demokratian että kuntalaisten suoran osallistumisen keinoin. Edustuksellista demokratiaa vahvistettaessa on varmistettava se, että uusilla toimielimillä on todellista päätösvaltaa.

Paikallisuuden korostaminen tarkoittaa sitä, että kunnissa toimivia yhteisöjä vahvistetaan, päätösvaltaa lähipalveluissa siirretään paikallisille yhteisöille ja palvelujen järjestämisessä otetaan huomioon paikalliset olosuhteet ja tarpeet. Alueellinen palvelutarve muodostaa perustan palvelujen järjestämiselle siten, että palvelut voivat vaihdella kaupungin alueittain. Oleellinen osa alueellisen palvelutarpeen arviointia on myös alueen asukkaiden osallistuminen palvelutarpeen määrittelyyn.

Kuntalain uudistuksen yhteydessä tulee luoda useita erilaisia toimintamalleja paikallisuuden korostamiseksi ja lähidemokratian turvaamiseksi. Tampereen kaupunki on valmis kehittämään ja kokeilemaan uudessa kunnassa erilaisten, liitoskuntien kanssa sovittujen, lähidemokratiaa vahvistavien toimintamallien käyttöönottoa, mikäli uusi kuntalaki sen mahdollistaa.

Tampereen kaupungin toimintamallissa apulaispormestareiden johtamat tilaajalautakunnat vastaavat palvelujen järjestämisestä. Niiden rooli kaupungin johtamisjärjestelmässä on merkittävä. Uudessa suuremmassa kunnassa tilaajalautakunnat voisivat järjestää palvelut koko kaupungin tasolla ja jakaa lähipalveluja koskevat resurssit edelleen alueittain. Paikalliset demokraattisesti valitut tilaajalautakuntien apuelimet – nimeltään vaikkapa kaupunginosalautakunnat – päättäisivät resurssien kohdistamisesta alueen sisällä sekä osallistuisivat palvelujen suunnitteluun. Paikallisuus korostuisi, mutta malli ei synnyttäisi alueiden välistä resurssitai- telua tai osaoptimointia. Tällä tavoin lähidemokratia voisi aidosti kehittyä.

Vaihtoehtona kaupunginosalautakunnille voisivat toimia kaupunginosavaltuustot, jotka tilaisivat alueensa palvelut uuden kunnan palveluorganisaatioilta tai kunnan ulkopuolisilta toimijoilta. Kaupunginosavaltuustojen ohella tai niiden sijasta Tampereen kaupunki on valmis harkitsemaan myös uuden kunnan sisäisen vaaliipiirijaon käyttöönottamista, jolla liitoskuntien kuntalaisille turvataan väestömääräänsä vastaava edustus uuden kaupungin kaupunginvaltuustossa.

Poliittisista puolueista koottava alueellinen päätöksentekuelin olisi uudessa kunnassa lähes välttämätön lähidemokratian kannalta, mutta yksinään se jäisi liian etäiseksi kuntalaisista. Edustuksellisen demokratian rinnalla tarvittaisiinkin paikallisia suoran osallistumisen malleja. Ne voisivat olla Tampereen nykyisen kaltaisia alueellisia työryhmiä, jotka koostuisivat vapaaehtoisista alueen asukkaista sekä järjestöjen ja yritysten edustajista. Ryhmät tuottaisivat alueellista informaatiota asioiden valmisteluun ja tukisivat näin kaupunginosalautakuntien työtä. Ryhmät nimittäisi kaupunginhallitus. Kaupunki olisi sitoutunut esittämään alueelliset asiat ryhmille ja kuulemaan niitä.

Yksi mahdollisuus lisätä suoraa demokratiaa olisi myös niin sanottu yhteistuotanto. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteisöt, asukkaat ja käyttäjät osallistuisivat palvelujen suunnitteluun yhteistyössä ammattilaisten kanssa. Lisäksi yhteisöt voisivat tuottaa osan palvelusta tai palvelun kokonaan itse. Yhteistuotanto haastaisi perinteisen tavan ajatella julkisten palvelujen tuottamista passiivisille vastaanottajille. Se kannustaisi alueen asukkaita osallistumaan itseään koskevien palvelujen suunnitteluun. Se vastaisi paremmin käyttäjien tarpeisiin ja olisi näin myös kustannustehokasta.

Osallistumisen merkitystä on korostettava myös lainsäädännössä. Erityisesti on syytä painottaa, että asioista tulee aina tiedottaa ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tulee järjestää hyvissä ajoin jo valmistelun alkuvaiheessa. Hyödyt osallistumisesta voidaan saada nimenomaan valmistelun alkuvaiheessa. Silloin voidaan myös menestyksellä hallita mahdollisia ristiriitoja tarkastelemalla esimerkiksi vaihtoehtoja, vaikutuksia ja haittojen lievennystoimia yhdessä kuntalaisten kanssa. Päätösten laadun paraneminen, säästöt ja luottamuksen kasvu voi olla merkittävää verrattuna valitusten käsittelyyn ja huonoon julkiseen kuvaan.

KUNTIEN RAHOITUS- JA VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMINEN

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän tärkeimmät uudistustarpeet

Valtionosuusjärjestelmää on loogista ja perusteltua uudistaa, kun kuntauudistus toteutetaan. Ideaalitilanne olisi, että valtionosuusjärjestelmän uudistus ja kuntauudistus voitaisiin toteuttaa samanaikaisesti, mutta se ei liene mahdollista uudistusten aikataulujen takia. Valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa on vaikea saada aikaan järjestelmä, joka on samanaikaisesti yksinkertainen, läpinäkyvä ja kaikki olosuhdetekijät huomioonottava.

Valtionosuusjärjestelmä tulee säilyttää yleiskatteisena eli kunnan tulee saada jatkossakin päättää laskennallisin perustein määräytyvien valtionosuuksien kohdentamisesta.

Valtionosuusjärjestelmää tulee kehittää kannustavammaksi siten, että järjestelmä kannustaa toimintojen tehostamiseen. Verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausjärjestelmää voitaisiin kehittää selvityksessä esitetyllä tavalla tekemällä verotulotasaus kaupunkiseuduittain tai alentaa tasausrajaa.

Valtionosuusjärjestelmän tulee ottaa nykyistä paremmin huomioon erityisesti suurille kaupungeille aiheutuvat merkittävät kustannukset suurten yhdyskuntainvestointien ja kalliiden erityispalvelujen järjestämisestä. Lisäksi valtionosuusjärjestelmän tulee huomioida muun muassa työttömistä, opiskelijoista, toimeentulotuen saajista ja vuokra-asunnon tarvitsijoista aiheutuvien sosiaalisten kustannusten tasaaminen kaupunkiseudun sisällä.

Joukkoliikenteen järjestämisen aiheuttamat lisäkustannukset tulee huomioida valtionosuusjärjestelmässä paremmin. Yleiseen valtionosuuteen sisältyvää taajamarakennekorotusta tulee muuttaa niin, että se ottaisi paremmin huomioon joukkoliikenteen kaupungeille aiheuttamat lisäkustannukset. Taajamarakennekorotuksen tarkoituksena on korvata kunnille kunnan taajama-asteisuudesta aiheutuvia lisäkustannuksia, kuten joukkoliikennekustannuksia. Taajamarakennekorotus on kuitenkin suurimmillaan 40 000–99 999 taajama-asukkaan kaupungeissa ja pienimmillään yli 200 000 taajama-asukkaan kaupungeissa. Korotus on siis suurin siellä, missä taajama-asteisuuden aiheuttamat joukkoliikennekustannukset ovat pienimmät.

Kuntien taloussuunnittelun kannalta valtionosuusjärjestelmää olisi tärkeä uudistaa siten, että valtionosuuksien määrä tiedettäisiin kunnissa riittävän ajoissa. Valtionosuuksien määrä tulisi tietää talousarviovuotta edeltävän vuoden huhtikuun loppuun mennessä.

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa on lisäksi hyvin olennaista se, että valtio huolehtii omasta rahoitusvelvollisuudestaan luotettavasti ja ennustettavasti. Valtion ei tule vetäytyä hyvinvointipalvelujen rahoitusvastuusta enempää kuin mitä se on jo tehnyt, mikäli valtio ei samalla vähennä kuntien velvoitteita.

KUNTIEN TEHTÄVIEN ARVIOINTI

Kuntien tehtävien arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja

- Kuntien tehtävien mahdollinen vähentäminen

Mikäli kuntatalous halutaan aidosti tasapainottaa kestäväälle pohjalle, on kuntien velvoitteita ja tehtäviä vähennettävä ja/tai valtion on lisättävä osuuttaan hyvinvointipalvelujen rahoittamisessa. On harhaanjohtavaa olettaa, että yksin kuntauudistuksella turvataan nykyiset ja uudet hyvinvointipalvelut, mikäli palvelujen rahoituspohja ja kustannustenjakko eivät ole kunnossa.

Kuntien palvelujen järjestämisvastuita ja kuntien valvontaa on lisätty 2000-luvulla yli 30 erilaisella velvoitteella, jotka ovat lisänneet kuntien toimintamenoja merkittävästi. Koska kuntien tehtäviä on lisätty kuntien talouden kantokykyä enemmän, tulisi lainsäädännöllä velvoitettavia kuntien tehtäviä systemaattisesti vähentää tai valtion tulisi osoittaa tehtävien hoitoon lisää rahoitusta. Tilanne, jossa velvoitteet säilyvät ennallaan tai niitä jopa lisätään, on sekä kuntatalouden että koko kansantalouden kannalta kestävä.

- Valtion ja kuntien tehtävienjakko

Kuntien nykyisiin tehtäviin liittyvä kustannustenjakko valtion ja kuntien välillä ei ole kuntatalouden kannalta taloudellisesti kestävällä tasolla. Jos kuntien tehtäviä lisättäisiin lainsäädännöllä, täytyisi valtion vastata uusien tehtävien aiheuttamista lisäkustannuksista täysimääräisenä. Tämä ei kuitenkaan ole valtion kireän taloustilanteen vuoksi mahdollista, minkä myötä lainsäädännöllä ei tulisi osoittaa kunnille uusia tehtäviä.

Hallitusohjelmaan on kirjattu suunnitelma ammattikorkeakoulujen ylläpidon siirtämisestä valtion vastuulle. Tampereen kaupunki kannattaa suunnitelman toteuttamista osana kuntien tehtävien uudelleen arviointia ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistusta. Lisäksi kuntien nykyisistä tehtävistä tulisi harkita pelastustoimen siirtoa valtiolle. Tämä mahdollistaisi nykyistä tehtävienjakkoa paremmin synergiahyötyjen hakemisen poliisiin, puolustusvoimien ja pelastus-

toimen yhteistyöstä. Myös eläinlääkintähuollon siirtoa kunnilta valtion hoidettavaksi tulisi harkita.

Hallitusohjelmaan on kirjattu suunnitelma kaikkien yli 12 kuukautta työttömänä olleiden henkilöiden työllisyydenhoidon palvelujen siirtämisestä kuntien vastuulle. Tampereella tämä tarkoittaisi merkittävää painetta työllisyydenhoidon palvelujen lisäämiseksi. Tampereen kaupunki tuottaa jo nykyisin huomattavissa määrin erityispalveluja työttömille työnhakijoille lakisääteisten työllisyydenhoidon palvelujen lisäksi johtuen kaupungin haastavasta työttömyystilanteesta sekä viime vuosien taloudellisesta tilanteesta.

- Uusien kuntien tehtävien määrittäminen

Kunnilla on nykyisellään liikaa tehtäviä suhteessa kuntien taloudelliseen kantokykyyn. Tämä on näkynyt pitkään jatkuneina kuntien veroprosenttien korotuksina. Kuntien tehtäviä määriteltäessä on välttämätöntä tehdä perusteellinen arvio kunnille säädettyjen velvoitteiden ja kuntalaisten subjektiivisten oikeuksien kokonaisvaltaisesta tarkoituksenmukaisuudesta sekä suhteuttaa ne yhteiskunnan taloudelliseen kantokykyyn. Esimerkkinä mainittakoon subjektiivinen päivähoito-oikeus, joka voitaisiin täyttää myös laadukkailla avoimen varhaiskasvatuksen palveluilla niiden lasten osalta, joilla ei ole kokopäiväisen päivähoidon tarvetta eikä lastensuojellisia, kuntoutuksellisia tai kielellisiä (maahanmuuttajuus) perusteita kokopäivähoidolle.

Neuvolatoiminnasta sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta annetun asetuksen velvoitteita kunnille olisi syytä arvioida kriittisesti. Esimerkiksi tulisi arvioida, onko tarvetta tehdä terveystarkastuksia perusopetuksen jokaiselle vuosiluokalle ja kaikille oppilaille. Nykyinen käytäntö vähentää mahdollisuuksia suunnata kouluterveydenhuollon tukea sitä eniten tarvitseville oppilaille. Toisena esimerkkinä voidaan mainita opiskelijaterveydenhuolto. Asetus velvoittaa, että lääkärit tekevät tietyt terveystarkastukset, jotka terveydenhoitajat hoitivat aiemmin. Uusi käytäntö kuormittaa lääkäreitä, joille aikaisemmin ohjattiin vain ne opiskelijat, joiden kohdalla tarve tähän oli todettu.

Valtion tulee jatkossa mahdollistaa nykyistä paremmin suurimpien kaupunkien osallistuminen kuntien palveluja koskevan lainsäädännön valmisteluun. Lisäksi sektoriministeriöiden oikeutta laajentaa kuntien tehtäviä ja vastuita tulee rajoittaa. Sektorirajat ylittävissä uudistuksissa tule kiinnittää erityistä huomiota ministeriöiden ja kaupunkien väliseen vuorovaikutukseen.

LISÄNÄKEMYKSIÄ

Kuntauudistukseen liittyviä lisänäkemyksiä lausuntopyynnössä esitettyjen kysymysten lisäksi

- Lasten ja nuorten palvelut

Lasten ja nuorten palveluista keskeisimmät tarjotaan Tampereella lähipalveluna (päivähoito, esiopetus ja perusopetuksen alaluokat, nuorisopalvelut, äitiys- ja lastenneuvola sekä koulu-terveydenhuolto). Tampereen seudulla lasten määrä kasvaa tulevaisuudessakin voimakkaasti ja jokainen kunta pystyy tarjoamaan perheille keskeiset palvelut kunta- ja palvelurakennuudistuksen näkökulmasta itsenäisesti. Vuonna 2008 Tampereella syntyi 2 471, vuonna 2009 2 453, vuonna 2010 2 542 ja vuonna 2011 (ennakkotieto) 2 514 lasta (*lopullinen tieto saadaan 22.3.*). Vertailuna voi käyttää esimerkiksi vuotta 1986, jolloin syntyvyys oli alimmillaan viime vuosikymmenien ajalta. Tuolloin lapsia syntyi 1 883.

Tampereen seudun kunnat tekevät tällä hetkellä yhteistyötä lasten ja nuorten palvelujen järjestämiseksi eri tavoin. Päivähoidon osalta perheet voivat hakea päivähoitopaikkaa toisen kunnan alueelta toimintavuoden loppuun saakka ja kunnat ovat sopineet kustannusten korvaamisesta. Yksityisen päivähoidon lisääminen on asetettu tavoitteeksi useissa seudun kunnissa. Tätä kehittämistyötä voitaisiin tehdä yhtenä kokonaisuutena. Tampere ja Pirkkala ovat käynnistäneet yhteisen hankkeen kuntien raja-alueella yksityisen päivähoidon lisäämiseksi palveluseteliratkaisulla. Tampereen kaupungin ERHO-hoitoyksikkö vaikeavammaisille tai vaikeasti sairaille lapsille ja nuorille myy palvelujaan myös seudun kunnille.

Myös perusopetuksen osalta on tehty seudullinen sopimus kuntakorvauksen ylittävältä osalta. Tampereen kaupungin koulut tarjoavat seudun lapsille mahdollisuuksia vieraskieliseen opetukseen, oman uskonnon opetukseen (etäopetus) sekä erityisen tuen palveluihin (osa erityiskouluista). Lisäksi yhteistyössä seudun kanssa kehitetään Tampereen kansainvälistä koulua sekä vahvistetaan henkilöstön osaamista (OSAAVA-hanke).

Tampereen kaupunki myy seudun kunnille lastensuojelun päivystyspalvelua, joka sisältää myös kriisipäivystyspaikat. Tampereen kaupunki vastaa lastensuojelun sijaishuollon (perhe- ja laitoshoidon) palvelujen hankinnasta ja asiakasohjauksesta koko seudun osalta.

Tampereen seudun yhteistyö on oleellista lasten ja nuorten palvelujen palveluverkkosuunnittelussa. Tämä on tullut ilmi erityisesti kuntien raja-alueilla. Esimerkkeinä yhteisestä palvelujen suunnittelusta voi mainita Vuoreksen Tampereen ja Lempäälän rajalla sekä Ojala-Lamminrahkan Tampereen ja Kangasalan rajalla. Lempäälä on tehnyt ratkaisun, jonka mukaan se ei lähde kehittämään Vuoreksen aluetta aiemmin sovitusta huolimatta. Tampereen puolelle rakennettavat palvelut on mitoitettu palvelemaan myös Lempäälän puolella asuvia, mikä osaltaan aiheuttaa haasteita palvelujen järjestämisessä. Sen sijaan Ojala-Lamminrahka-alueen yhteinen suunnittelu näyttäisi jälleen vaikeuksien jälkeen etenevän.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen edetessä tarvittaisiin objektiivista ja analyyttistä kustannusvertailua palvelujen tuottamisesta eri kunnissa ja eri palvelujärjestelmillä. Tampereen seudulla hyvinvointipalvelujen kustannusvertailu on tehty vain päiväkotihoidon osalta. Kunnallisten päiväkotien kustannukset olivat vuoden 2010 luvuilla (lasten määrä ja talouden toteuma) yhtä lasta kohden laskettuina seuraavat: Nokia 10 044€, Pirkkala 9 792 €, Kangasala 9 394 €, Orivesi 9 145 €, Vesilahti 8 871 €, Tampere 8 399 €, Ylöjärvi 8 211 € ja Lempäälä 8 204 €.

Palvelujen järjestämisen haasteena on hajautuva päätöksentekorakenne. Kunnat toimivat eri palveluissa muun muassa isäntäkuntamallilla, ovat osakkaina yhtiöissä ja toimivat kuntayhtymissä. Tämä rakenne johtaa suunnittelu- ja päätöksentekomalliin, jossa kenelläkään ei ole hallinnassa isoa kokonaisuutta toisin kuin Tampereen kaupungin elämänkaarimallissa, jossa kokonaisvastuu muun muassa lasten ja nuorten palveluista on yhdellä lautakunnalla.

- Osaamis- ja elinkeinopalvelut

Toisen asteen koulutus:

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmä korostaa kuntarakennemuutoksen yhtenä lähtökohtana tarvetta parantaa kuntien kykyä järjestää toisen asteen koulutus. Ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa opiskelijoilla on valtakunnallisesti vapaa hakeutumisoikeus, mikä on johtanut kuntarajat ylittävään opiskelijarekrytointiin. Rahoitusjärjestelmän kattavuuden

vuoksi tämä ei ole ongelma ammatillisessa koulutuksessa, vaan paremminkin tarpeellista niin nuorten kuin elinkeinoelämänkin näkökulmasta.

Sen sijaan keskuskaupunkien lukiokoulutukseen kohdistuu yleensä voimakas paine kaupunkiseutujen kunnista. Asia on ongelmallinen siksi, ettei valtionosuusjärjestelmä kata lukiokoulutuksen tosiasiallisia kustannuksia. Näin esimerkiksi Tampereen kaupunki, jonka järjestämän lukiokoulutuksen opiskelijoista yli neljäsosa tulee kaupungin ulkopuolelta, subventoi vuosittain seudun kuntien lukio-opetuksen kustannuksia huomattavalla summalla.

Ongelman ratkaisemiseksi on luotu vapaaehtoisia kuntien välisiä clearing-järjestelmiä, mutta niitä ei sovelleta suurimpaan menoerään eli kiinteistökustannuksiin. Nykyinen tilanne on taloudellisessa mielessä niin edullinen Tampereen seudun ympäristökunnille, ettei tilanteen korjaamista vapaaehtoisin sopimuksin ole odotettavissa.

Seudulliset elinkeinopalvelut:

Tampereen kaupunkiseudulle perustettiin kaupunkiseudun kuntien yhdessä omistama elinkeinoyhtiö Tredea Oy vuoden 2009 alusta. Tampereen kaupunki omistaa yhtiöstä 60,44%. Perustamisen tavoitteena oli keskittää elinkeinopalvelujen voimavarat seudulliseen yhtiöön. Omistajakunnat tilaavat yhtiöltä elinkeinopalveluja yhdessä sovitun asukasmääräperusteisen summan mukaisesti sekä lisäksi halutessaan muita kuntakohtaisia erillisrahoitteisia palveluja. Kuntakohtaisten palvelujen tilaamisesta laaditaan Tredean kanssa erilliset sopimukset, joiden valmistelua tehdään yhdessä seudun elinkeinoasioista vastaavien virkamiesten (pääasiassa elinkeinojohtajien) kokouksessa. Tredea toteuttaa toiminnassaan Tampereen kaupunkiseudun seutustrategian elinkeinopoliittisia linjauksia.

Tredea Oy:n perustamisvaiheessa Tampereen kaupunki siirsi koko elinkeinotoimen tuotannon yhtiöön, mitä kaupunkiseudun kunnat eivät vastaavassa määrin tehneet. Tämä on johtanut osin päällekkäiseen toimintaan.

Tampereen kaupungin maaseutuhallinnon viranomaistehtävät toteutetaan yhteistoiminta-alueella, jossa palvelujen järjestämisestä vastaa yhteisellä sopimuksella Oriveden kaupunki.

Osaamisen edistäminen ja korkea-asteen koulutus:

Korkeakoulujen tuki aluetalouden kannalta keskeisissä osaamista edistävässä hankkeissa on perinteisesti ollut Tampereen seudulla vain Tampereen kaupungin vastuulla. Korkeakoulujen suuren aluetaloudellisen hyödyn huomioon ottaen vastuunjako ei tässä suhteessa ole ollut kohdallaan, kun kehyskunnat eivät ole osallistuneet korkeakoulujen taloudelliseen tukemiseen.

- **Sivistys- ja elämänlaatupalvelut**

Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelujen käyttö ei ole millään tavoin sidottu kuntarajoihin. Ihmiset käyttävät palveluja sen perusteella, miten tarjonta sopii heidän omiin valintoihinsa, ajankäyttönsä jne. Tällä hetkellä jokaisella Tampereen kaupunkiseudun kunnalla on omat tuotantorakenteensa, ja palveluihin liittyvä yhteistoiminta on kirjastoja ja kansalaisopistoja lukuun ottamatta riittämätöntä. Kirjastoissa maakunnallinen yhteistyö muun muassa kirjastojärjestelmän käytössä ja kehittämisessä on hyvä esimerkki siitä, miten yhtä kuntaa laajempi yksikö saa huomattavia tuloksia aikaan. Tiiviimpi toiminnallinen yhteistyö – hallinnollisesta yhdis-

tymisestä puhumattakaan – parantaisi kaikkien kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-aikapalvelujen laatua ja tehostaisi resurssien käyttöä.

Tampereen kaupunkiseudulla käytännössä kaikki merkittävät kulttuurilaitokset sijaitsevat Tampereella ja seudun kunnista vain Tampere panostaa niiden toimintaan taloudellisesti ja toiminnallisesti. Tampereen museoiden, teatterien ja orkesterin kokonaisyleisömäärästä enintään puolet on tamperelaisia. Kulttuurilaitosten kävijätutkimusten perusteella voidaan varovastikin arvioida, että Tampereen kaupunki käyttää vuosittain useita miljoonia euroja siihen, että muut kuin tamperelaiset voivat nauttia korkeatasoisista kulttuuripalveluista. Toki kaupungissa kävijät myös käyttävät rahaa, joka hyödyttää tamperelaista elinkeinoelämää.

Kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen kannalta monipuoliset kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-aikapalvelut ovat merkittävässä asemassa. Selvityksessä todetaan, että laadukkaiden palvelujen järjestämisen edellytyksenä on riittävä taloudellinen ja toiminnallinen vakaus. Kunnalla tulee olla johdonmukainen kulttuuri- ja liikuntapolitiikka, jotta mainittu vakaus toteutuu. Tampereen kaupunkiseudulla toteutetut seudulliset kirjasto- ja kansalaisopistoselvitykset osoittavat, että eri kuntien erillisissä organisaatioissa ei ole mahdollisuuksia palvelujen sisällön kehittämiseen siten kuin toimintaympäristön muutos edellyttää. Esimerkiksi Tampereen kaupunginkirjasto on enimmäkseen Tampereen kaupungin rahoituksen turvin tehnyt paljon sellaista seudullista ja maakunnallista kehittämistä, jota ei muissa kunnissa olisi todennäköisesti voitu henkilö- ja muista resurssisyistä tehdä.

- Terveyttä ja toimintakykyä edistävät palvelut

Erikoissairaanhoidon palvelut:

Tilastokeskuksen ennusteen mukaan terveydenhuollon palvelutarve kasvaa 15 % vuoteen 2020 mennessä. Tarpeen kasvun suurin aiheuttaja on väestön ikääntyminen. Vuoteen 2030 mennessä kustannusten arvioidaan kasvavan 33 %, mistä erikoissairaanhoidon osuus on 25 %. Vaativa erikoissairaanhoido tuotetaan Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä, jonka kustannukset ovat yliopistosairaaloiden joukossa korkeat, minkä myötä menokehitys on kasvanut tasaisen lineaarisesti. Muiden kuntien tilaajarenkaiden vuotuiset tilauksen ylitykset ovat olleet suuria. Näköpiirissä ei ole sen kaltaisia toimenpiteitä, joilla kehitystä olisi mahdollista oleellisesti muuttaa. Jatkossa tarvitaan yhä suurempia tilaajayksikköjä, jotka voivat määrittellä ulkopuolelta ostettavan vaativan erikoissairaanhoidon palvelun tuottajan ja tuottajan.

Perusterveydenhuollon palvelut:

Perusterveydenhuollon palvelujen hankinnassa alueen syrjäiset kunnat ovat olleet jo pidempään vaikeuksissa, ja monessa kunnassa on jouduttu osittain tai kokonaan turvautumaan kustannuksia lisääviin ostopalveluihin. Terveydenhuoltolaki toi kunnille veloitteen tehdä järjestämissuunnitelma, joka hyväksytään sairaanhoitopiirin valtuustossa. Pirkanmaalla valmistellaan yhteistä hanketta, jonka yhtenä kärkiajatuksena on alueen perusterveydenhuollon yöpäivystyksen keskittäminen. Suuremmissa kuntayksiköissä on mahdollista keskittää perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelut nykyistä tehokkaammin ja turvata samalla palvelujen saatavuus ja kustannustehokkuus.

Vammaispalvelut:

Vammaispalvelujen suurin muutos lähitulevaisuudessa on laitoshoidon purkaminen ja asumispalvelujen kehittäminen. Osa kehitysvammaisista ei tule koskaan selviämään muuhun asumiseen integroituna, vaan tarvitsee asiantuntevaa palveluasumista. Palveluasumisyksiköiden rakennuttaminen ja tuottajien valinta on toimintaa, jossa suuri yksikkö selviää pieninä paremmin. Ylisen laitoshoidon purkaminen Pitkäniemeen ja osin muualle palveluasumisen yksiköihin on haasteellinen prosessi, jossa suuren yksikön (kunnan) eduista olisi selvästi hyötyä.

Sosiaalityön palvelut:

Sosiaalityön kohderyhmien kirjo on suuri. Asiantuntevien palvelujen tuottamiseksi tarvitaan erikoistuneita yksiköitä ja osaajia, ja näiden luominen, kouluttaminen ja ohjaaminen on jatkossa edelleen tarpeellista. Suuremman väestöpohjan ansiosta erityisryhmien on mahdollista saada yksilöllisempää palvelua.

Päihde- ja mielenterveyspalvelut:

Tampereen seutukunnan päihde- ja mielenterveyspalveluja koskeva yhteinen strategia ja hanke on valmisteilla sairaanhoitopiirin ohjauksessa. Palvelujen tarjonta tulee ylittämään kuntarajat, koska monipuolisen tarjonnan takaamisessa suuret yksiköt ovat pieniä parempia.

Ympäristöterveyspalvelut:

Tampereen kaupunkiseudulla on menossa hanke, joka tähtää yhteisen eläinlääkintähuollon ja ympäristöterveydenhuollon palvelujen tuotantoon eläinlääkintähuollon palvelujen turvaamiseksi. Tampereen seudulla on tunnistettu suuruuden ekonomia myös ympäristöterveyspalvelujen tuottamisessa, minkä myötä vapaaehtoinen yhteistyö kohti suurempaa tuotantoyksikköä on käynnistetty.

- Ikäihmisten palvelut

Kuntakoosta ja väestömäärästä riippumatta kunnan palvelut voidaan jakaa lähipalveluihin, aluepalveluihin ja pitkien etäisyyksien palveluihin eli keskitettyihin palveluihin. Ikäihmisten palveluissa lähipalvelut ovat kotiin annettavia palveluja sekä niitä tukevia, kodin lähialueella tarjottavia palveluja. Alueellisten palvelujen toteuttamiseen liittyy ajatus siitä, että ikäihminen voi omalta tutulta alueeltaan saada usein tarvitsemansa palvelut elämänkaarensa loppuun saakka. Tampereen haja-asutusalueilla nähdään kotihoidon lisäksi perhehoito yhtenä mahdollisuutena vastata alueen ikäihmisten hoivapalvelujen tarpeeseen. Myös keskitettyjä palveluja tulisi enenevässä määrin kehittää kotiin annettavien palvelujen suuntaan.

Ikäihmisten palvelujen osalta kuntauudistuksen painopisteen on oltava kotona asumista tukevissa palveluissa ja ratkaisuissa. Laitoshoidon sijaan painopiste on avopalveluissa. Esimerkkeinä Tampereelta geripoli, josta geriatrit ja hoitajat vievät terveydenhuollon palvelut ikäihmisten kotiin sekä ikäihmisten päiväkeskukset, jotka ovat kotihoidon tukena asiakasohjauksen tapahtuessa alueen kotihoidon kautta. Kotitori on toimivaksi osoittautunut palvelukonsepti, jossa yhden luukun periaatetta soveltaen kuntalaiset ja heidän läheisensä saavat neuvontaa ja ohjausta kaikista ikäihmisten palveluista koko kunnan alueelta. Kotitori noudat-

taa toiminnassaan kotona asumisen tukemisen strategiaa ja neuvoo asiakkaita myös itse maksettavista omaehtoisista palveluista.

Seudun kunnilla on erilaisia käytäntöjä ikäihmisten palvelujen kustannusten laskennassa ja asiakkaiden palveluihin pääsyn kriteereissä. Vanhustenhoidon tarpeen ja laadun arviointijärjestelmän RAI:n käyttö toisi yhteismitallisuutta eri kuntien ikäihmisten palveluihin, muun muassa palvelutarpeiden arviointiin ja tuotteistukseen. Tampereen kaupunki on tuotteistanut vanhainkotihoitoa ja osan sairaalahoidon palveluista RAI:n ympärivuorokautisessa hoidossa käytettyyn RUG-luokitukseen perustuen. RUG-tuotteistusta tehdään yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa, ja työ jatkuu tehostetun palveluasumisen palveluissa edeten seuraavaksi kotihoitoon.