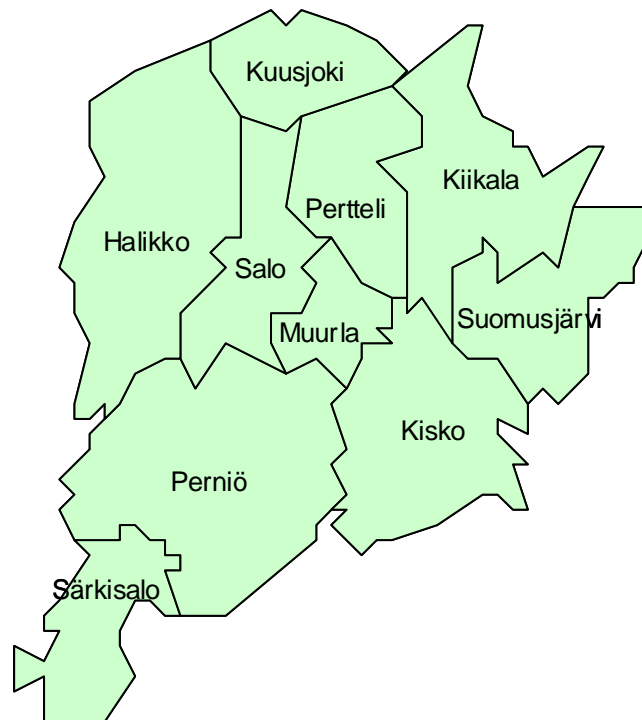


Salon seudun kymmenen (10) kunnan kuntajakoselvitys

SELVITYSOSA



Kuntajakoselvittäjä
Arto Koski
3.5.2007

SISÄLLYS

Esipuhe	3
1. Johdanto	8
1.1. Toimeksianto	8
1.2. Kuntajakoselvityksen eteneminen	9
2. Rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen	9
2.1. Kuntien yhdistymisen perusedellytykset	9
2.2. Rutiiniyhdistymisen tunnuspiirteitä	10
2.3. Taitavan yhdistymisen tunnuspiirteitä	12
3. Monikuntaliitokset	13
3.1. Suomen monikuntaliitokset vuosina 1970-2007	13
3.2. Monikuntaliitoksen mahdollisuuksia ja haasteita	14
4. Salon seudun kuntien kehitystarkastelu	17
4.1. Aikaisemmat kuntajaon muutokset	17
4.2. Väestökehitys	18
4.3. Työpaikkakehitys	22
4.4. Kuntien talouden kehitys	25
5. Yhdistymisen lähtökohdat	34
5.1. Toimintaympäristön muutospainheet	34
5.2. Uuden kunnan suunnittelu	38
5.2.1 Yhdistymisen yhdeksän rakennuspaalua	38
5.2.2. Hyvin toimivien palveluiden kunta	39
5.2.3. Motivoituneen ja osaavan henkilökunnan kunta	42
5.2.4. Tehokkaasti toimivan hallinnon kunta	43
5.2.5. Vakaan kunnallistalouden kunta	47
5.2.6. Laajan demokratian kunta	49
5.2.7. Vahvan työpaikkaomavaraisuuden kunta	53
5.2.8. Hyvän asumisviihtyvyyden kunta	55
5.2.9. Kehittyvän kansainvälisyyden kunta	57
5.2.10. Teknologian hyväksikäytön edelläkävijäkunta	60
6. Kuntien yhteistyö ja sen tehostaminen	61
6.1. Kymmenen kunnan keskinäinen yhteistyö	61
6.2. Yhteistyön tehostamisen mahdollisuudet	62
7. Yhdistyminen vai yhteistyön tehostaminen	65
7.1. Neljä näkökulmaa	65
7.2. Toimintaympäristön muutospainheet	66
7.3. Yhdistymisen perusedellytykset	67
7.4. Yhdistymisen toteuttamistapa	68
7.5. Yhdistymisen tahtotila	69
Lähteet	72
Liite 1. Työryhmät ja niiden jäsenet	73

Esipuhe

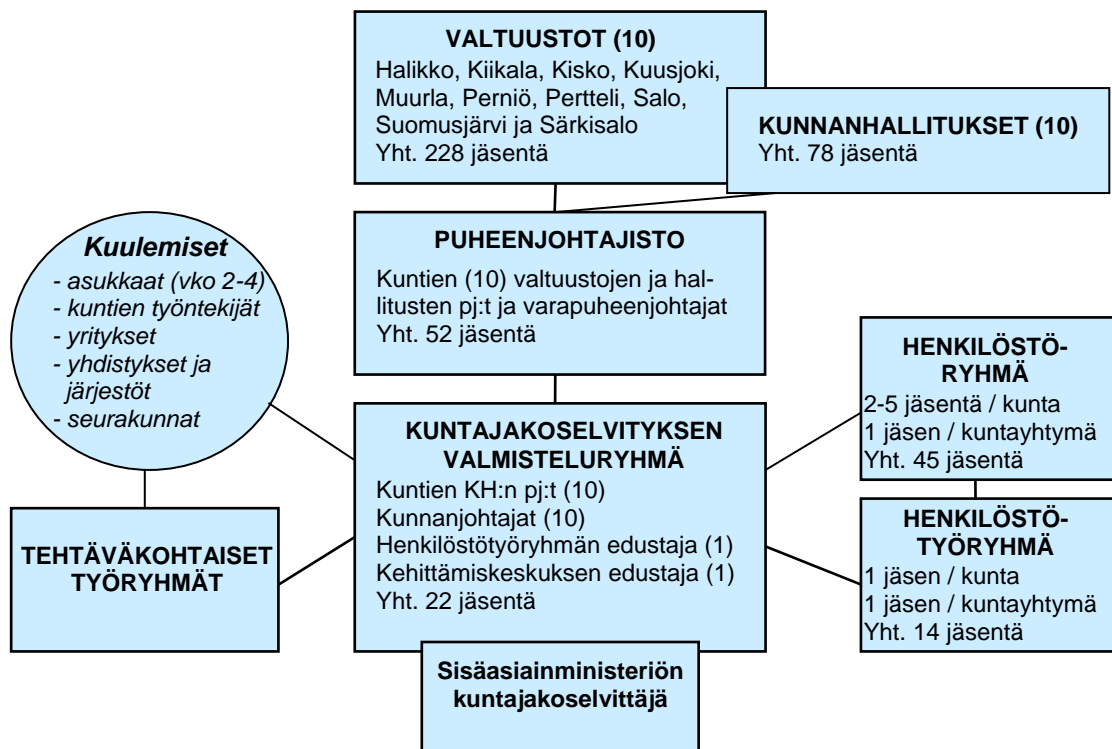
Salon seudun kuntajakoselvitys koostui kahdesta osasta. Ensimmäisessä osassa, esiselvityksessä, oli mukana Salon seudun kaikki yksitoista (11) kuntaa. Selvityksen laativat Jarmo Asikainen, Jarkko Majava ja Jorma Valve Efeko Oy:stä. Someron kaupunki jättäytyi pois selvityksen toisesta osasta, mutta muut kymmenen kuntaa jatkoivat selvityksen toiseen osaan.

Salon seudun kymmenen kunnan kuntajakoselvitys käynnistyi kunta- ja alueministeri Hannes Mannisen määräyksellä 13.11.2006 ja päättyi 30.6.2007. Kyseessä on kuntajakolain 8 §:n mukainen erityinen selvitys. Sisäasiainministeriön yhdyshenkilönä tässä kuntajakoselvityksessä on toiminut neuvotteleva virkamies Mika Rossi.

Salon seudun kuntien paikallinen asiantuntijaorganisaatio on koostunut yli 300 henkilöstä. Keskeisimpänä toimijana on ollut valmisteluryhmä, johon ovat kuuluneet kuntien kunnanhallitusten puheenjohtajat ja kuntien kunnanjohtajat sekä henkilöstön ja Kehittämiskeskuksen edustaja. Esitän lämpimät kiitokseni kaikille paikallisille asiantuntijoille, jotka osallistuitte kanssani tämän selvityksen tekemiseen.

Kuusjoella 3.5.2007

Arto Koski



Valmisteluryhmä (22 jäsentä) kokoontui selvitystyön aikana yhteensä 14 kertaa. Valmisteluryhmään kuuluivat seuraavat jäsenet:

Halikko: Kj. Simo Paassilta KH pj. Päivi Pölönen	Varahenkilö: Christina Söderlund KH I vpj. Väinö Koli	
Kiikala: Kj. Seppo Koskinen KH pj. Timo Lehti	Varahenkilö: Satu Mamia KH I vpj. Riitta Manni	
Kisko: Kj. Heimo Puustinen KH pj. Juha Punta	Varahenkilö: Kari Lindgren KH vpj. Sirkka-Liisa Pirhonen	
Kuusjoki: Kj. Aarno Sola KH pj. Esa Ojanen	Varahenkilö: Kirsti Lepistö KH vpj. Anne Passi	
Muurla: Kj. Mauri Hermunen KH pj. Annikka Tamminen	Varahenkilö: Jyrki Hietanen KH vpj. Seija Kainulainen	
Perniö: Kj. Pentti Vanhatalo KH pj. Hannu Ranta	Varahenkilö: Pekka Kymäläinen KH vpj. Juhani Uusitalo	
Pertteli: Kj. Ilkka Salminen KH pj. Reijo Tuominen	Varahenkilö: KH vpj. Jukka Alestalo KH vpj. Jukka Alestalo	
Salo: Matti Rasila KH pj. Juhani Nummentalo	Varahenkilö: Irma Nieminen KH I vpj. Jorma Elovaara	
Suomusjärvi: Kj. Vesa Ketola KH pj. Juhani Koitto	Varahenkilö: Heli Karppinen KH vpj. Terttu Ryyppö	
Särkisalo: Kj. Kari Lehtinen KH pj. Katri Karimo	Varahenkilö: Soili Suvio KH vpj. Anders Björkqvist	
Muut: Marjo Ekman Rikumatti Levomäki Arto Koski	Varahenkilö: Pekka Anttonen Paavo Karila	Henkilöstön edustaja Kehittämiskeskus Kuntajakoselvittäjä

Puheenjohtajisto (52 jäsentä) kokoontui selvitystyön aikana yhteensä viisi (5) kertaa. Puheenjohtajistoon kuuluivat seuraavat jäsenet:

Halikko:

KV pj. Pekka Rinne	KH pj. Päivi Pölönen
KV I vpj. Antti Ruska	KH I vpj. Väinö Koli
KV II vpj. Hannu Eeva	KH II vpj. Riitta Nieminen

Kiikala:

KV pj. Riitta Kavander	KH pj. Timo Lehti
KV I vpj. Ilkka Uusitalo	KH vpj. Riitta Manni
KV II vpj. Hemmo Helminen	

Kisko:

KV pj. Markku Havia	KH pj. Juha Punta
KV I vpj. Tapani Oksanen	KH vpj. Sirkka-Liisa Pirhonen
KV II vpj. Harri Lehtonen	

Kuusjoki:

KV pj. Leena Riihikankare	KH pj. Esa Ojanen
KV I vpj. Anna-Leena Yli-Jama	KH vpj. Anne Passi
KV II vpj. Harri Lindholm	

Muurla:

KV pj. Ismo Saari	KH pj. Annikka Tamminen
KV I vpj. Merja Leppävirta	KH vpj. Seija Kainulainen
KV II vpj. Hanna Yli-Liipola	
KV III vpj. Hanna Kakko	

Perniö:

KV pj. Tauno Kanerva	KH pj. Hannu Ranta
KV I vpj. Tapio Lahti	KH vpj. Juhani Uusitalo
KV II vpj. Elina Suonio-Peltosalo	

Pertteli:

KV pj. Jaakko Korsimo	KH pj. Reijo Tuominen
KV I vpj. Kari Lehtola	KH vpj. Jukka Alestalo
KV II vpj. Rauno Lahti	
KV III vpj. Kimmo Koivisto	

Salo:

KV pj. Jyrki Toivonen	KH pj. Juhani Nummentalo
KV I vpj. Hanna-Kaisa Silander	KH vpj. Jorma Elovaara
KV II vpj. Jaakko Halkilahti	

Suomusjärvi:

KV pj. Helena Aaltonen	KH pj. Juhani Koitto
KV I vpj. Heikki Rantalaiho	KH vpj. Terttu Ryyppö
KV II vpj. Anja Helminen	

Särkisalo:

KV pj. Maire Peltola	KH pj. Katri Karimo
KV vpj. Anu Saarelainen	KH vpj. Anders Björkqvist

Muut:

Rikumatti Levomäki	Kehittämiskeskus
Paavo Karila	Kehittämiskeskus

Kymmenen kunnan valtuustot kokoontuivat selvitystyön aikana kaksi (2) kertaa yhteiskokoukseen.

Laissa kuntajakolain muuttamisesta (170/2007), sen 13 §:ssä säädetään, että hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen sekä siihen liittyvän suunnitelman valmistelu pitää toteuttaa yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Tätä varten kymmenestä kunnasta ja neljästä kuntayhtymästä valittiin pääsopijajärjestöjen avustuksella henkilöstöryhmä ja henkilöstötyöryhmä.

Henkilöstöryhmä (45 jäsentä) kokoontui selvitystyön aikana neljä (4) kertaa. Ryhmän sihteerinä toimi Rikumatti Levomäki ja hänen varahenkilönään Paavo Karila. Henkilöstöryhmän kokoonpano oli seuraava:

Halikko:

Eeva, Hannu
Heikkilä, Maija
Hyytiäinen, Pertti
Kallio, Maij-Lis
Silfver, Mervi

Kiikala:

Riikonen, Iris
Tuomi, Anita
Viitasalo, Irina
Vilajoki, Irja

Kisko:

Kinnari, Lea
Knuutila, Jaana
Koisti, Ritva
Kotavuopio, Jaana

Kuusjoki:

Hurтта, Jouni
Kirjavainen, Liisa
Lepistö, Kirsti

Muurla:

Lehtiranta, Teija
Tarhanen, Sari
Tuominen, Hanna-Maija

Perniö:

Aalto, Liisa
Hairisto, Vappu
Isokangas, Pasi
Kakko-Paajanen, Ulla
Sorsa, Sirpa

Pertteli:

Eurola-Ristola, Anne
Viherä, Leo
Rämänen, Riitta

Salo:

Ekman, Marjo
 Eskonen, Matti
 Pelkonen, Irma
 Vainio, Ari
 Vihavainen, Merja

Suomusjärvi:

Broman, Marjaliisa
 Lahti, Jaana
 Lucenius, Kaija
 Pasanen, Tarja

Särkisalo:

Hurme, Tuula
 Meriluoto, Tapio

Kansanterveystyön ky:

Iltanen, Maija

Kehittämiskeskus ky:

Järvelä, Teija

Hintan vanhainkoti ky:

Jaatinen, Hilikka

Kajalakoti:

Porko, Kirsti

KTN:n neljäntenä edustajana henkilöstöryhmässä toimi paikallisyhdistyksen puheenjohtaja Elise Lehikoinen.

Henkilöstötyöryhmä kokoontui 7 kertaa.

Ryhmä koostui seuraavista henkilöstöryhmän jäsenistä:

Halikko:	Anttonen, Pekka (henkilöstöryhmässä Hannu Eeva)
Kiikala:	Viitasalo, Irina
Kisko:	Kinnari, Lea
Kuusjoki:	Kirjavainen, Liisa
Muurla:	Tuominen, Hanna-Maija
Perniö:	Sorsa, Sirpa
Pertteli:	Viherä, Leo
Salo:	Ekman, Marjo
Suomusjärvi:	Lucenius, Kaija
Särkisalo:	Hurme, Tuula
Kansanterveystyön ky:	Iltanen, Maija
Kehittämiskeskus:	Järvelä, Teija
Hintan vanhainkoti:	Jaatinen, Hilikka
Kajalakoti:	Porko, Kirsti

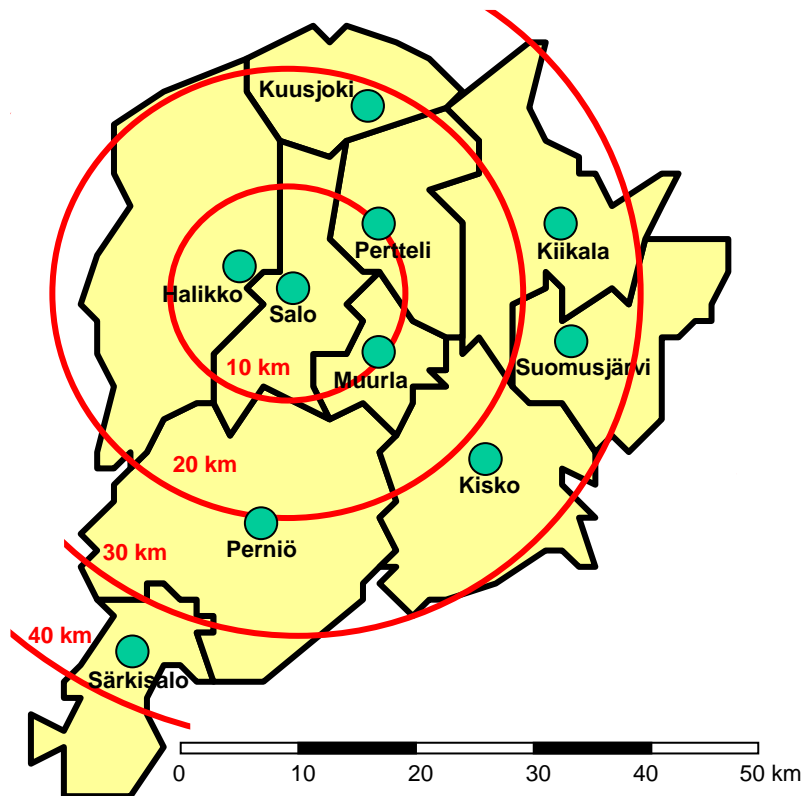
Henkilöstötyöryhmän sihteerinä toimi Rikumatti Levomäki ja hänen varahenkilönään Paavo Karila. Työryhmä piti varsinaisten kokousten lisäksi useita valmistelukokouksia, joissa oli mukana myös Salon kaupungin henkilöstöpäällikkö Petri Alaluusua.

Selvitystyöhön osallistuneet työryhmät ja niiden jäsenet on esitelty liitteessä 1.

1. Johdanto

1.1. Toimeksianto

Sisäasianministeriö päätti 9.11. Salon seudun kymmenen kunnan – Halikon, Kiikalan, Kiskon, Kuusjoen, Muurlan, Perniön, Perttelin, Salon, Suomensjärven ja Särkisalon – yhteisestä esityksestä määrätä toimitettavaksi kuntajakolain 8 §:n mukainen erityinen selvitys kuntajaon muuttamisesta mainitut kunnat yhdistämällä (kuva 1). Ministeriö asetti kuntajakoselvittäjäksi filosofian tohtori Arto Kosken.



Kuva 1. Salon seudun kymmenen kunnan alue ja etäisyyskehät Salosta mitattuna.

1.2. Kuntajakoselvityksen eteneminen

Kuntajakoselvittäjän työ käynnistyi 13.11.2006. Erityisen selvityksen aikana sisäasiainministeriö tarkensi omaa määräystään siten, että kuntajakoselvittäjän tekemässä selvitystyössä on mukana yhdistymisvaihtoehdon ja yhteistyön tehostamisvaihtoehdon keskinäinen vertailu ja että kunnanvaltuustojen päätöksentekoprosessi voi olla kaksivaiheinen.

Kuntajakoselvittäjän esitysten tulee olla valmiina siten, että ne voidaan esitellä julkisuudessa torstaina 3.5.2007 Kuusjoella pidettävässä tiedotustilaisuudessa. Tämän jälkeen alkaa kunnissa tiedotus- ja keskustelutilaisuuksien sarja, joka päättyy Halikossa pidettävään tilaisuuteen tiistaina 22.5.2007.

Jos 11.6.2007 kaikki valtuustot eivät ole valmiita suoraan hyväksymään yhdistymisratkaisua, voivat ne valtuustot, jotka ovat yhdistymisen kannalla, jatkaa päätöksentekoprosessia. Nämä valtuustot kokoontuvat yhteiseen seminaariin 13.6.2007 pohtimaan prosessin jatkamisen edellytyksiä ja tekemään yhdistymissopimukseen sen teknisluonteiset korjaukset. Kunnanhallituksille on varattu kokouspäiväksi 14.6.2007 ja kunnanvaltuustoille keskiviikko 20.6.2007.

Kuntajakoselvittäjän selvityksen lopputulos ja siihen mahdollisesti liittyvä ehdotus kunnallisesta kansanäänestyksestä on toimitettava sisäasiainministeriölle 30.6.2007 mennessä, jolloin työ päättyy.

2. Rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen

2.1. Kuntien yhdistymisen perusedellytykset

Kuntien yhdistymisen perusedellytykset ovat kunnossa, jos 1) Kunnat ovat samaa toiminnallista aluetta, 2) Uudessa kunnassa etäisyydet eivät ole kohtuuttoman pitkiä, 3) Uudessa kunnassa on luontainen keskuspaikka, 4) Mikään kunnista ei ole joutunut taloudelliseen umpikujaan ja 5) Johtavat virka- ja luottamushenkilöt kykenevät työskentelemään keskenään.

Jos yhdistymistä pohtivat kunnat kuuluvat eri keskusten vaikutusalueisiin, ovat yhdistymisen perusedellytykset oleellisesti heikommat kuin niillä kunnilla, jotka suuntautuvat samaan keskukseen. Niillä alueilla Suomessa, jossa kuntien pinta-alat on jo nyt erittäin suuri ja etäisyydet pitkiä, kuten esimerkiksi Lapissa, ovat yhdistymisen perusedellytykset tavallista heikommat. Vastaavasti Varsinais-Suomen kuntien pienet pinta-alat ja lyhyet keskusten väliset etäisyydet parantavat yhdistymisen perusedellytyksiä.

Jos monikuntaliitoshankkeessa on mukana esimerkiksi viisi hyvin samankokoista kuntaa, voi suureksi ongelmaksi muodostua uuden kunnan pääkeskuksen määrääminen. Jos taas uudella kunnalla on valmiina luontainen

pääkeskus suunnilleen alueen keskellä, on uuden kunnan suunnittelu yksinkertaisempaa.

Jos kunnan taloudellinen tilanne on heikko tai se heikkenee rajusti, niin se lisää tavallisesti yhdistymishalukkuutta kunnan sisällä, mutta heikentää sitä kuntien välillä. Toisin sanoen kunta, joka ajautuu vaikeaan taloudelliseen ahdinkoon, ei ole kovinkaan houkutteleva yhdistymiskumppani. Kuntien yhdistymisen perusedellytykset tältä osin saattavat muuttua hyvinkin lyhyen ajan kuluessa. Koska tiedetään kuntien yhdistymiseen liittyvän päätöksenteon vaikeus, niin kuntien yhdistymisillä on taipumus toteutua pikemminkin myöhässä kuin etuajassa (esim. Koski 2004: 30). Uusi kuntajakolain muutos suosii aikaisempaa enemmän monen kunnan yhtäaikaista yhdistymistä. Näissä tapauksissa osa kunnista saattaa hyväksyä aikaisemmin yhdistymisratkaisun kuin mitä tapahtuisi vanhassa kahden kunnan yhdistymismallissa. Näin ollen jatkossa valtion kunta- ja palvelurakennemuutoksen aikakaudella ja strategisten yhdistymisratkaisujen yleistyessä on todennäköistä, että otolliseen aikaan tehtyjen yhdistymisten määrä alkaa kasvaa.

Kuntien yhdistymisprosesseissa on todettu henkilökemioilla olevan keskeinen merkitys. Kuntien johtavien virka- ja luottamushenkilöiden luottamukselliset välit yli kuntarajojen auttavat oleellisesti löytämään yhteisen tahtotilan ja se parantaa kuntien yhdistymisen perusedellytyksiä. Vastaavasti riitaisa yhteistyökulttuuri kuntien välillä voi tehdä täysin turhaksi kaikki yritykset käynnistää kuntajakoselvityksen tekeminen, yhdistymissopimusluonnoksesta puhumattakaan.

2.2. Rutiiniyhdistymisen tunnuspiirteitä

Kuntien yhdistymisen perusedellytysten lisäksi yhdistymisen lopputulokseen vaikuttaa oleellisesti myös yhdistymisen toteutus. Jos kuntien yhdistymisen perusedellytykset ovat vajavaiset ja yhdistyminen toteutetaan rutiiniyhdistymisenä, jäävät yhdistymisen tulokset yleensä heikoiksi (kuva 2). Rutiiniyhdistyminen on ollut Suomen kuntajakomuutosten historiassa vallitseva yhdistymistapa. Kuntien rutiiniyhdistymiselle ovat tyypillisiä seuraavat piirteet:

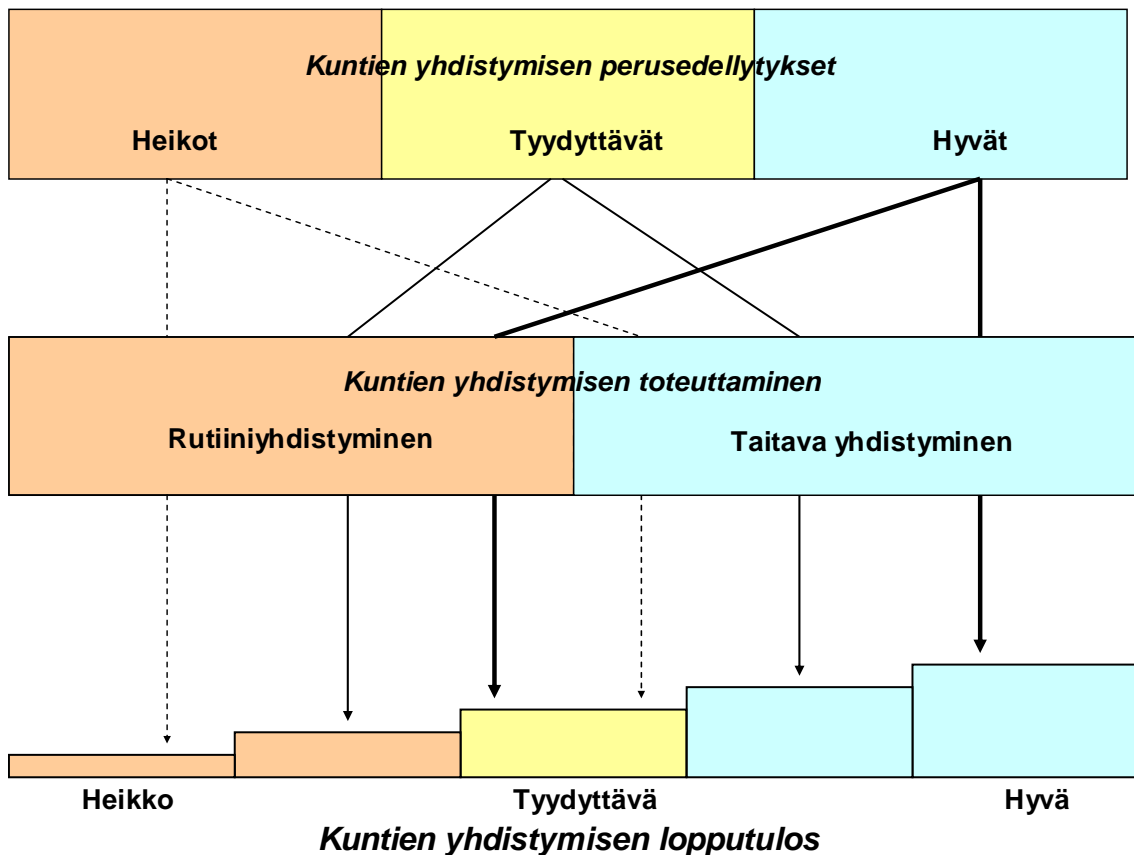
1. Yhdistymisen selvitysvaiheessa tehdään analyysejä ja vertailuja menneen ajan ja nykypäivän perusteella, mutta tulevaisuuden haasteisiin ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota. Tulevaisuuden haasteet ja niihin vastaaminen jäävät sivuosaan myös yhdistymisen valmistelu- ja toteutusvaiheessa.
2. Yhdistymisen etujen ja haittojen oletetaan syntyvän paljolti automaattisesti, eikä sen vuoksi etujen hyödyntämiseen ja haittojen eliminoimiseen osoiteta riittävästi resursseja eikä tehdä tarvittavia toimenpiteitä.
3. Uuden kunnan toiminnan suunnittelussa turvaudutaan itsestäänselvyytensä suurimman kunnan vanhoihin käytäntöihin ilman niiden kehittämistä.
4. Henkilöstöhallinto jää yhdistymisen valmistelussa ja toteutuksessa liian

vähälle huomiolle, minkä vuoksi henkilökunnalle tulee suuria sopeutumisvaikeuksia uuden kunnan toiminnan käynnistyessä.

5. Yhdistymisvaiheen eri vaiheissa viestintä ei ole riittävää, ei työntekijöille, ei luottamushenkilöille eikä asukkaille.

6. Yhdistymisen valmisteluvaiheessa ja toteutusvaiheessa ei varata riittävästi resursseja muutoksen johtamiseen.

7. Luottamushenkilöhallinnon tärkeää merkitystä uuden kunnan rakennustyössä ei tiedosteta riittävästi.



Kuva 2. Kuntien yhdistymistulosten malli kuvaa kuntien yhdistymisen perusedellytysten ja rutiinyhdistymisen tai taitavan yhdistymisen yhteistä vaikutusta kuntien yhdistymisen lopputulokseen (Koski 2004, 30).

Salon seudun kymmenen kunnan ja neljän kuntayhtymän, yhteensä 3 800 työntekijän ja 54 000 asukkaan yhdistyminen on prosessina niin suuri, että yhdistymistä ei ole mahdollista toteuttaa rutiinyhdistymisenä, vaan siihen tarvitaan taitavan yhdistymisen toimintamallia.

2.3. Taitavan strategisen yhdistymisen tunnuspiirteitä

Taitavan strategisen yhdistymisen toimintamallia on kehitetty vasta viime vuosina. Tosin yksittäisissä tapauksissa jo 1990-luvulla, esimerkiksi Lohjan ja Lohjan kunnan yhdistymisessä vuonna 1997, oli havaittavissa monia taitavan strategisen yhdistymisen tunnuspiirteitä. Kuntien taitavalle strategiselle yhdistymiselle ovat tyypillisiä seuraavat ominaisuudet:

1. Kuntien yhdistymistarpeen selvittelyssä suuntaudutaan tulevaisuuden haasteisiin.
2. Kunnat työskentelevät yhteisen tahtotilan löytämiseksi. Hyvä yhteishenki on tärkeää prosessin etenemisessä.
3. Uuden kunnan rakentamisessa on toimintoja uudistava lähestymistapa.
4. Valtuustojen päätösten jälkeiseen yhdistymisen valmisteluun ja muutoksen johtamiseen varataan riittävästi aikaa ja henkilöresursseja.
5. Henkilöstöhallintoon kiinnitetään paljon huomiota ja sillä on yhdistymisprosessissa keskeinen asema.
6. Yhdistymistä ei nähdä etujen automaattiksi, vaan edut on työstettävä esille ja haitat on eliminotava mahdollisimman tehokkaasti.
7. Vastuullinen ja hyvä taloudenhoito kuuluu taitavan strategisen yhdistymisen perusvaatimuksiin.
8. Valtion yhdistymisavustuksilla hoidetaan yhdistymisestä aiheutuvat kustannukset ja jäljelle jäävästä osasta käytetään iso osa uuden kunnan kehityksen vauhdittamiseen.
9. Uuden kunnan rakentamisvaiheessa korostuu luottamushenkilöhallinnon keskeinen merkitys.
10. Tehokas sisäinen ja ulkoinen viestintä ovat uuden kunnan tärkeä painopistealue.

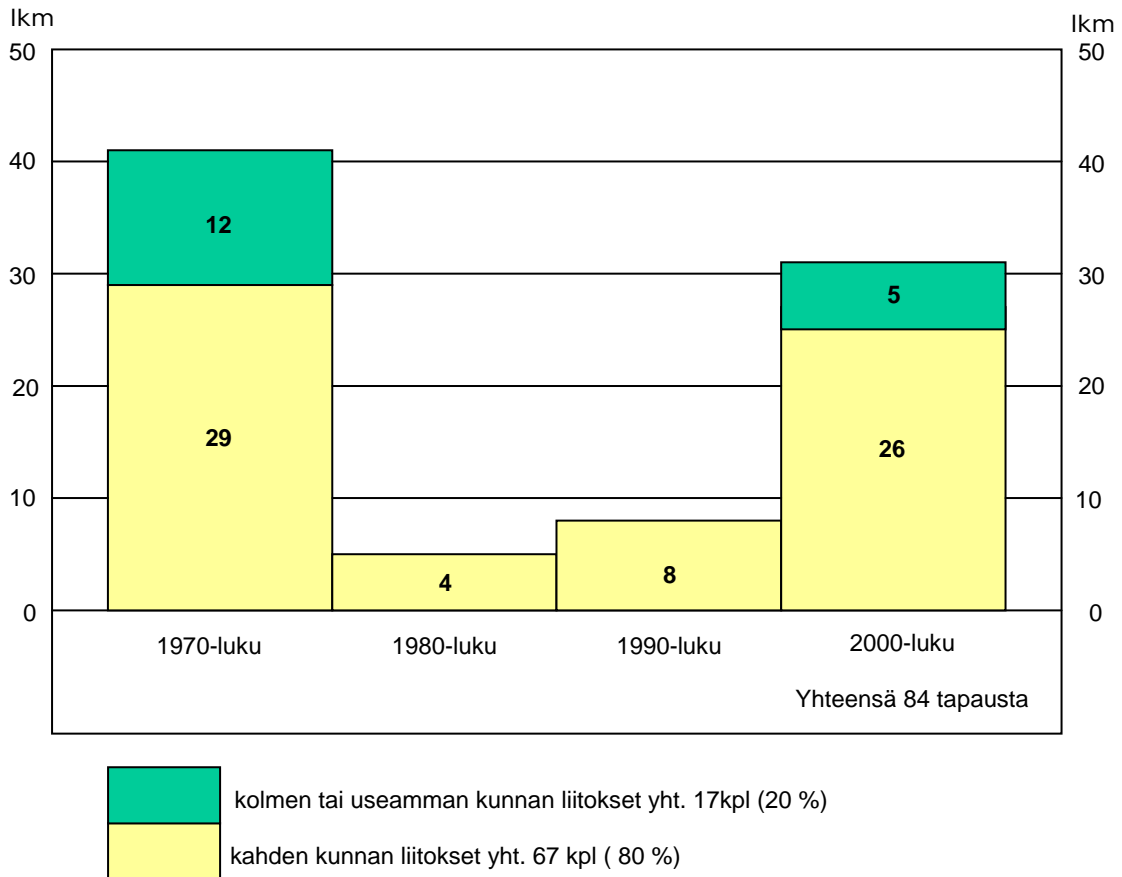
Kuntien hyvät yhdistymisen perusedellytykset yhdistettynä taitavaan strategiseen yhdistymiseen antavat parhaan yhdistymisen lopputuloksen (Koski 2004, 30). Kuntajakoselvityksessä on syytä arvioida sekä yhdistymisen perusedellytyksiä että yhdistymisen toteuttamista. Yhdistymisen perusedellytykset ovat keskeinen lähtökohta, sillä taitavakaan yhdistymisen toteutus ei voi täysin kompensoida heikkoja perusedellytyksiä. Jos taas yhdistymisen perusedellytykset ovat hyvät ja kunnat toteuttavat yhdistymisen rutiinyhdistymisenä, on yhdistymisen lopputulos ainakin lyhyellä tähtäimellä vaatimaton, korkeintaan tyydyttävä. Pitkällä, yli kymmenen vuoden aikajänteellä tarkasteltuna, aika korjaa rutiinillakin toteutetun yhdistymisen tuloksia, mutta tästä huolimatta rutiinyhdistymistä ei tule pitää tavoitteena muuta kuin aivan

poikkeustapauksissa. Tällainen rutiiniyhdistymisen tarve saattaa syntyä tilanteessa, jossa muut kunnat ovat jo toteuttaneet taitavan yhdistymisen ja muutaman vuoden kuluttua olisi jokin toinen kunta halukas yhdistymään. Jos siinä tilanteessa toteutettaisiin uusi taitava yhdistyminen, saattaisi kunnan henkilöstö uupua toiseen perättäiseen taitavan yhdistymisen prosessiin ja sen vuoksi perusteltu toimintatapa olisi luopua kokonaan hankkeesta tai toteuttaa kevyt rutiiniyhdistyminen.

3. Monikuntaliitokset

3.1. Suomen monikuntaliitokset vuosina 1970-2007

Monikuntaliitokseksi luetaan kaikki sellaiset kuntajaon muutokset, joissa kuntien lukumäärä vähenee vähintään kahdella eli yhdistymisprosessiin osallistuu ainakin kolme kuntaa. Valtaosa kuntien yhdistymistapauksista on ollut niin sanottuja kaksikuntaliitoksia. Kun vuodesta 1970 vuoteen 2007 on toteutettu yhteensä 84 kuntajaon muutosta, niin niistä vain 17 eli 20 % on ollut kolmen tai useamman kunnan yhdistymisiä (kuva 3). Monikuntaliitoksista neljätoista on ollut kolmen kunnan yhdistymisiä ja vain kolmessa on ollut kyse neljän tai viiden kunnan liitoksesta. Nämä kolme monikuntaliitosta toteutuivat jo 1970-luvun alkupuoliskolla ruotsinkielisellä Pohjanmaalla, kun vuonna 1973 syntyi viiden kunnan liitoksena nykyinen Mustasaari ja neljän kunnan liitoksena nykyinen Kristiinankaupunki ja vuonna 1974 neljän kunnan liitoksena nykyinen Uusikaarlepyy.



Kuva 3. Kahden kunnan liitokset ja monikuntaliitokset vuosina 1970-2007.

3.2. Monikuntaliitoksen mahdollisuuksia ja haasteita

Tällä hetkellä, huhtikuun lopussa vuonna 2007, on käynnissä lähes kaksikymmentä sellaista hanketta, joissa selvitetään mahdollisuutta toteuttaa monikuntaliitos. Kuntamäärällä mitattuna tämä käynnissä oleva Salon seudun kymmenen kunnan hanke on suurin. Monikuntaliitosten mahdollisuuksien selvittämisen kasvutrendille voidaan tunnistaa ainakin viisi (5) syytekijää:

1. Näköpiirissä olevat toimintaympäristön muutospaineet 2010-luvulla velvoittavat kunnissa johtavia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä miettimään entistä vahvempia selviytymiskeinoja. Merkittäviä muutospaineita aiheuttaa muun muassa väestön eläköityminen ja ikääntyminen, palvelutarpeiden kasvaminen, kuntien henkilöstöpulan lisääntyminen, kuntien talouden heikkeneminen ja käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos.
2. Kunta- ja palvelurakennemuutos aktivoi ja antaa myös kunnille tilaisuuden selvittää samaan aikaan monikuntaliitosten mahdollisuuksia. Kaikilla kunnilla on käynnissä toimeenpanosuunnitelmien laatiminen. Yleisenä takarajana on elokuun loppu, mutta kuntajakoselvitystä tekevillä vuoden 2007 loppu. Näin

ollen kunnat etenevät samassa rytmissä ja se tekee mahdolliseksi monikuntaliitoksia koskevien selvitysten käynnistämisen.

3. Kuntajakolain uudet yhdistymisavustuksia koskevat muutokset (laki 170/2007) kannustavat aikaisempaa tehokkaammin monen kunnan samanaikaiseen yhdistymiseen (taulukko 1).

Taulukko 1. Kuntien yhdistymisavustusten suuruuden määräytymistaulukko.

kunnan asukasmäärä kuntajaon muutoksen jälkeen ja muiden kuin suurimman kunnan yhteenlaskettu asukasmäärä

Yhdistymisavustukset (perusosa + lisäosa, M€) erikokoisissa vuosina 2008-2013 toteutettavissa kuntajaon muutoksissa. Ruudun ylin luku tarkoittaa vuosina 2008-2009, keskimääräinen luku vuosina 2010-2011 ja alin luku vuosina 2012-2013 toteutettavaa kuntajaon muutosta.

yli 20 000	7,20	8,46	9,72	10,98	12,24	13,50	14,76	16,02	17,28	18,54
yli 10 000	5,60	6,58	7,56	8,54	9,52	10,50	11,48	12,46	13,44	14,42
	4,00	4,70	5,40	6,10	6,80	7,50	8,20	8,90	9,60	10,30
yli 20 000	6,48	7,74	9,00	10,26	11,52	12,78	14,04	15,30	16,56	17,82
5 000 - 10 000	5,04	6,02	7,00	7,98	8,96	9,94	10,92	11,90	12,88	13,86
	3,60	4,30	5,00	5,70	6,40	7,10	7,80	8,50	9,20	9,90
yli 20 000	5,76	7,02	8,28	9,54	10,80	12,06	13,32	14,58	15,84	17,10
alle 5 000	4,48	5,46	6,44	7,42	8,40	9,38	10,36	11,34	12,32	13,30
	3,20	3,90	4,60	5,30	6,00	6,70	7,40	8,10	8,80	9,50
alle 20 000	5,40	6,66	7,92	9,18	10,44	11,70	12,96	14,22	15,48	16,74
yli 7 000	4,20	5,18	6,16	7,14	8,12	9,10	10,08	11,06	12,04	13,02
	3,00	3,70	4,40	5,10	5,80	6,50	7,20	7,90	8,60	9,30
alle 20 000	4,50	5,76	7,02	8,28	9,54	10,80	12,06	13,32	14,58	15,84
3 500 - 7 000	3,50	4,48	5,46	6,44	7,42	8,40	9,38	10,36	11,34	12,32
	2,50	3,20	3,90	4,60	5,30	6,00	6,70	7,40	8,10	8,80
alle 20 000	3,60	4,86	6,12	7,38	8,64	9,90	11,16	12,42	13,68	14,94
alle 3 500	2,80	3,78	4,76	5,74	6,72	7,70	8,68	9,66	10,64	11,62
	2,00	2,70	3,40	4,10	4,80	5,50	6,20	6,90	7,60	8,30
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

kuntajaon muutoksessa vähenevien kuntien lukumäärä

Jos Salon seudun kymmenen (10) kuntaa yhdistyvät vuoden 2009 alussa (kuntien lukumäärä vähenee yhdeksällä), niin uusi kunta saa yhdistymisavustuksia 17,28 M€ (Laki kuntajakolain muuttamisesta 170/2007). Kuntajaon muutoksen jälkeen uuden kunnan asukasluku on yli 20 000 asukasta ja muiden kuin suurimman kunnan yhteenlaskettu asukasluku ylittää 10 000. Koska Suomusjärven kunta on saanut vuosina 2002-2006 kolmena vuotena valtion harkinnanvaraista rahoitusavustusta, valtio maksaa uudelle kunnalle yhdistymisavustuksen korotusta 100 euroa jokaista Suomusjärven asukasta kohden. Tämä merkitsee noin 130 000 euron lisäystä eli avustus olisi Salon seudun kymmenen kunnan tapauksessa yhteensä 17,41 M€.

Jos yhdistyvien kuntien lukumäärä on vähemmän kuin kymmenen (10), niin yhdistymisavustus vähenee 17,28 M€:sta jokaista pois jäävää kuntaa kohden 1,26 M€:lla. Jos muiden kuin suurimman kunnan yhteenlaskettu asukasmäärä putoaa alle 10 000 asukkaan, tapahtuu myös 0,72 M€:n tasopudotus.

Kuntajaon muutoksella on usein vaikutusta myös valtionosuuksien määrään. Valtiovalta on vanhan kuntajakolainsäädöksen perusteella korvannut yhdistymisestä aiheutuneita valtionosuuksien menetyksiä viiden vuoden aikana portaittain laskevasti: Yhdistymisvuotena kompensatio on ollut 100 %, toisena 80 %, kolmantena 60 %, neljäntenä 40 % ja viidentenä vuotena 20 % todellisen vähennyksen määrästä. Kuntajakolakia muutettiin vuoden 2007 (170/2007) alussa niin, että kompensatio on jatkossa täysimääräinen (100 %) kaikkina viitenä vuotena.

Salon seudun kymmenen kunnan tapauksessa valtionosuuksien täysimääräisellä viiden vuoden kompensatiolla on tuntuva taloudellinen merkitys. Mikäli valtionosuudet määräytyisivät vuoden 2006 tietojen mukaisesti, olisi valtion korvattava määrä yli 3,6 M€ vuodessa ja viiden vuoden aikana yhteensä 18,3 M€. Korvattava määrä tuskin on todellisuudessa 3,6 M€:n tasolla, koska kuntien valtionosuusjärjestelmää ollaan uudistamassa kunta- ja palvelurakennemuutosten puitelain 11 §:n mukaisesti. Uudistuksessa poistetaan kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteitä. Tämä tulee vähentämään valtionosuuksien menetysten määrää ja joka tapauksessa viiden vuoden täysimääräinen kompensatio säilyy.

4. Monikuntaliitos mahdollistaa riittävän suuren kertamuutoksen tekemisen. Kahden kunnan välinen kuntaliitos on vain poikkeustapauksissa (esim. Rovaniemi ja Rovaniemen mlk 1.1.2006) muutoksena niin suuri, että se on molemmille osapuolille riittävä. Sen sijaan monikuntaliitoksen avulla on mahdollista saada aikaan yhdellä kertaa niin suuri muutos, että kuntarakenteisiin ei välttämättä tarvitse puuttua kymmeneen vuosiin. Toinen mahdollinen toimintavaihtoehto riittävän muutoksen aikaansaamiseksi on se, että tehdään useampia kaksikuntaliitoksia peräkkäin tai lähes peräkkäin. Tähän liittyy kuitenkin se suuri käytännön ongelma, että muutos venyy monen vuoden mittaiseksi ja vaikeuttaa johtamisprosesseja ja rasittaa henkilöstöä.

5. Monikuntaliitos mahdollistaa sen, että kunnista muodostuu toiminnallisesti ehyt kokonaisuus. Kuntayhtymien ja kuntien keskinäisiä yhteistyösopimuksia voidaan purkaa ja palveluita siirtää takaisin uuden, vahvemman kunnan toiminnaksi ja suoraan demokraattiseen ohjaukseen. Salon seudun kymmenen (10) kunnan tapauksessa on kysymys lähes kokonaisen työssäkäyntialueen suuruisesta kunnasta.

Monikuntaliitoksilla on mahdollisuuksien lisäksi myös sellaisia haasteita, jotka tekevät sen toteuttamisen vaikeammaksi kuin kaksikuntaliitoksen. Nämä haasteet voidaan tiivistää viiteen asiakohtaan:

1. Kuntien yhdistymisen perusedellytysten varmistaminen vaatii huolellista analyysiä. Monikuntaliitosta valmisteltaessa joudutaan aina tutkimaan se, muodostavatko kunnat toiminnallisesti yhtenäisen kokonaisuuden. Jos jonkin kunnan asukkaat suuntautuvat asioinneissaan ja työpaikkaliikenteessään toisaalle kuin muut kunnat, on syytä pohtia sen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia yhdistyvän kunnan myöhemmälle toiminnalle. Yksi yhdistymisen perusedellytys liittyy uuden kunnan pinta-alaan ja sisäisiin etäisyyksiin. Tästä

syystä on ymmärrettävää, että Itä- ja Pohjois-Suomessa, missä kuntien pinta-alat ja etäisyydet ovat jo nykyisellään monin paikoin suuria, on vaikea saada syntymään toimivaa monen kunnan liitoshanketta. Varsinais-Suomi on tässä suhteessa hyvin otollista aluetta.

2. Monikuntaliitoksessa on aina kysymys merkittävästä muutoksesta ja se asettaa erityisiä vaatimuksia muutoksen johtamiselle. Tämä koskee sekä viranhaltijajohtajia että luottamushenkilöjohtajia. Monikuntaliitoksen toteuttamisessa tarvitaan vahvaa johtajuutta eli sellaisia henkilöitä, jotka ottavat vastuuta yhdistymisen hyvästä toteuttamisesta.

3. Keskeistä on se, millä keinoin monen kunnan eri toimintakulttuureiden henkilöstöt saadaan yhdessä luomaan ja omaksumaan uuden kunnan uutta toimintakulttuuria. Henkilöstö on uuden kunnan tärkein voimavara ja sen vuoksi henkilöstöhallinnossa pitää saada hyviä tuloksia.

4. Oleellista on myös se, kuinka hyvin onnistutaan yhdistämään kuntien palvelurakenteet keskenään toimivaksi kokonaisuudeksi. Jos kuntien alueelta puuttuu muita vahvempi luontainen keskus, saattaa syntyä ylipääsemättömiä vaikeuksia sopia lähipalveluiden lisäksi keskitettävien palveluiden sijaintipaikasta.

5. Kuntalaiset kysyvät usein sitä, kuinka uudessa kunnassa kyetään turvaamaan kuntalaisten demokraattiset vaikutusmahdollisuudet uuden kunnan reuna-alueilla tilanteessa, jossa luottamushenkilöiden määrä vähenee kunnanvaltuustossa, kunnanhallituksessa ja lautakunnissa.

4. Salon seudun kuntien kehitystarkastelu

4.1. Aikaisemmat kuntajaon muutokset

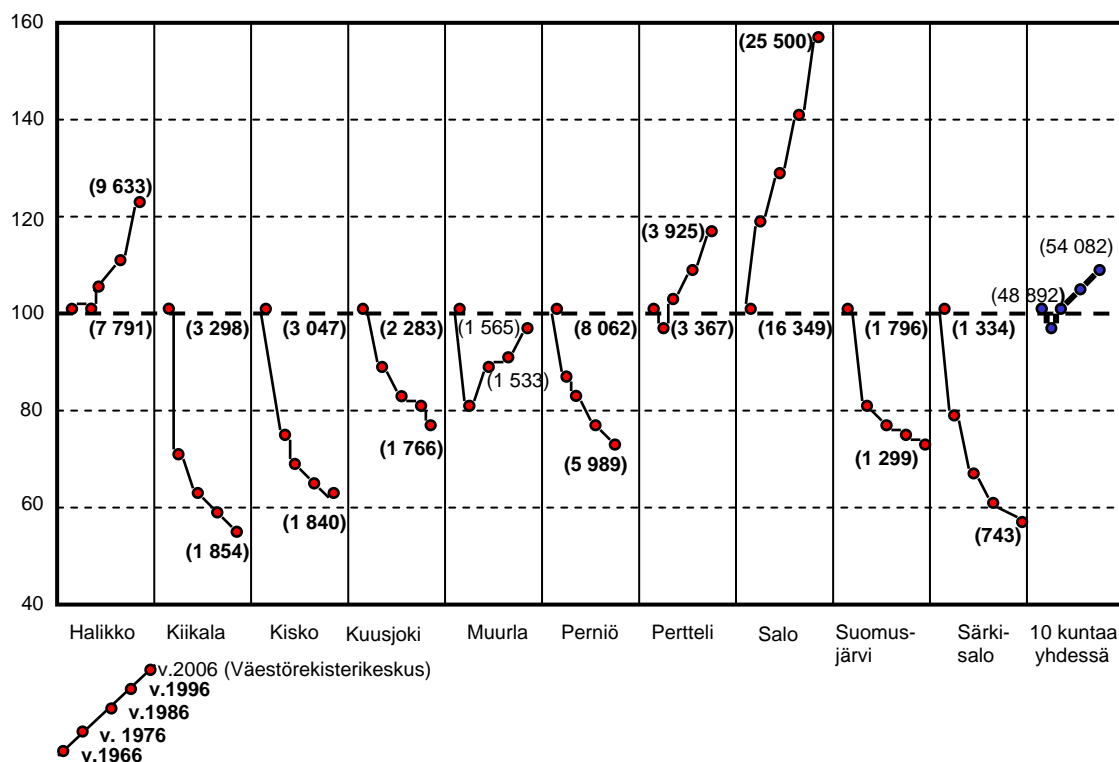
Salon seudun kymmenen kunnan alue on ollut hallinnollisilta rajoiltaan muuttumaton sen jälkeen, kun 1.1.1967 Uskela liittyi Saloon ja Angelniemi Halikkoon. Ennen tuota merkittävää muutosta pinta-alaltaan pientä 18 km²:n suuruista ja noin 13 000 asukkaan Saloa ympäröi reikäleipämäisesti Uskelan kunta, jossa oli asukkaita noin 3 100 ja se oli pinta-alaltaan Saloon verrattuna seitsemän kertainen eli noin 125 km². Angelniemi oli puolestaan noin 1 000 asukkaan ja 64 km²:n suuruinen alue Kemiönsaarta. Halikossa oli ennen liitosta 7 000 asukasta ja sen pinta-ala oli noin 290 km².

Salon seudun kuntajakoselvityksen toisesta vaiheesta pois jäänyt Somero toteutti kuntaliitoksen Somerniemen kanssa vuonna 1977. Muualla Varsinais-Suomessa on toteutettu vuoden 1967 jälkeen yksitoista kuntaliitosta. Niistä neljä (4) on sijoittunut Turun seudulle, kolme (3) Loimaan seudulle, kolme (3) Vakka-Suomeen ja yksi (1) Turunmaalle.

Salon seudun kymmenen kunnan yhdistymishankkeessa voidaan pitää vahvuustekijänä sitä, että alueella ei ole toteutettu pitkään aikaan kuntajaon muutoksia. Jos 2000-luvulla olisi alueella jo toteutettu jokin liitos, jouduttaisiin nyt arvioimaan uuden yhdistymisprosessin kuormittavuutta kunnan henkilöstölle.

4.2. Väestökehitys

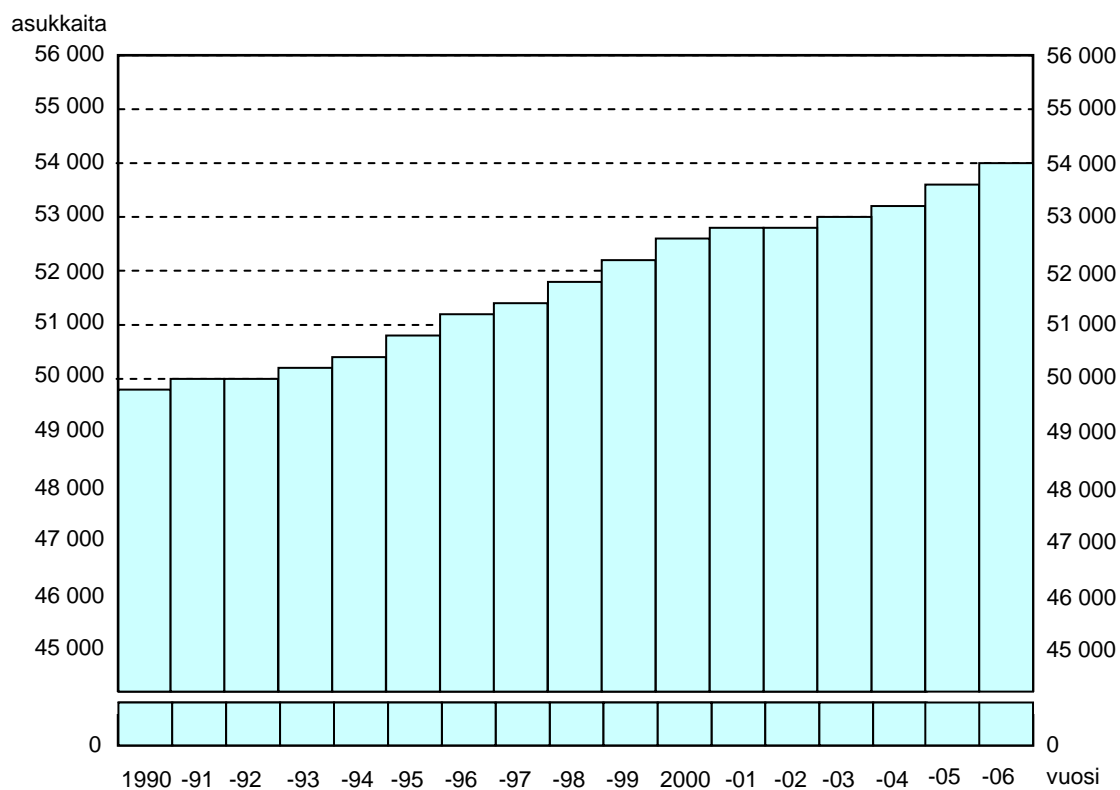
Salon seudun kymmenen kunnan alue on kokonaisuutena tarkastellen väestön kasvualuetta. Väestön muuttoliike on ollut 1970-luvun puolivälistä alkaen seudulle suotuisa. Kasvu on ollut keskimäärin 0,4 % vuodessa, mitä voidaan pitää lähes ihanteellisena (kuva 4). On kuitenkin otettava huomioon, että kymmenen kunnan väliset erot ovat erittäin suuret. Salo, Halikko, Pertteli ja Muurla ovat olleet vahvan muuttovoiton kuntia ja Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Perniö, Suomusjärvi ja Särkisalo ovat menettäneet väestöään. Taloudellisesti tarkastellen Salon kaupungilla on ollut parhaat edellytykset vastaanottaa muuttovoittoa. Varsinkin Perttelille on viime vuosien yli puolentoista prosentin kasvuvauhti ollut taloudellisesti vaikea, koska siitä on aiheutunut kunnan kokoon ja taloudellisiin voimavaroihin nähden suuret investointitarpeet.



Kuva 4. Salon seudun kymmenen kunnan väestönkehitys neljäkymmenen vuoden aikana (v. 1966-2006). Väestömäärät on indeksoitu pystyakselilla kuvaamaan suhteellisia muutoksia vuodesta 1966 (=100) alkaen. Sulkuihin on merkitty kuntien absoluuttiset väkiluvut.

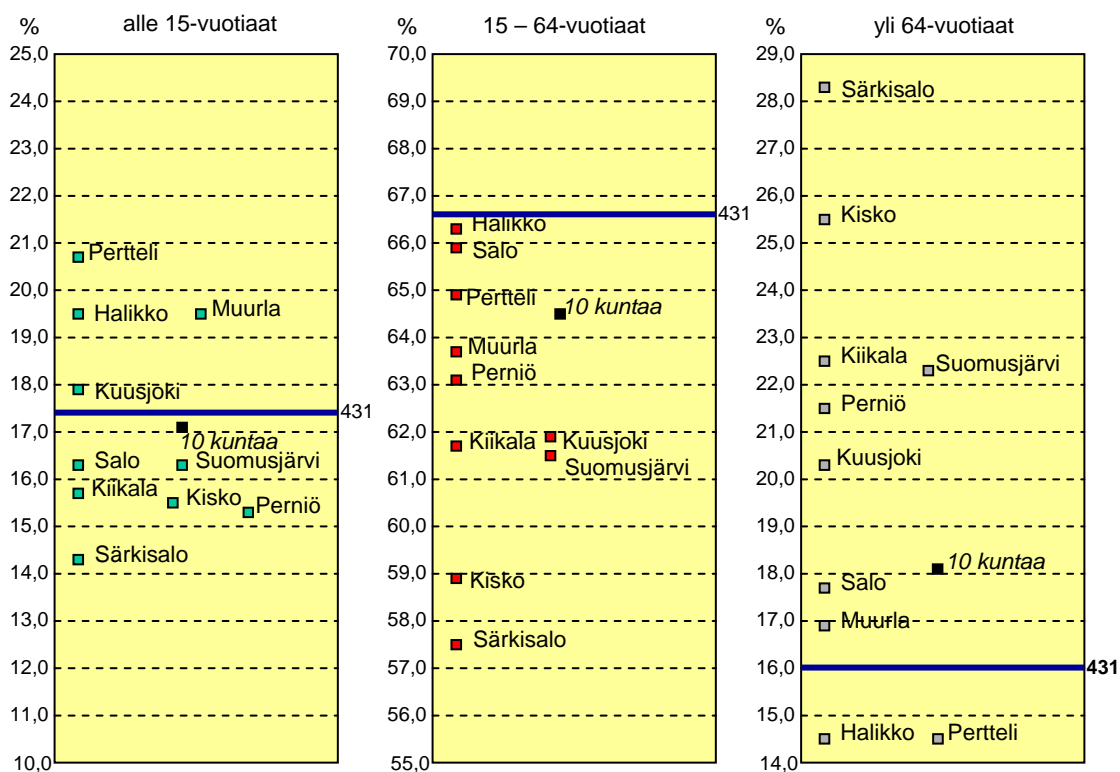
Salon seudun kymmenen kunnan yhteinen asukasmäärä ylitti 50 000 vuonna 1991 (kuva 5). Väestön kasvu oli 1990-luvun jälkipuoliskolla vahvaa, yli 0,7 %:n

vuosittaista kasvua. Kasvuvauhti hidastui 2000-luvun alkuvuosina, mutta kääntyi takaisin vahvempaan nousuun vuonna 2005 ja 2006.



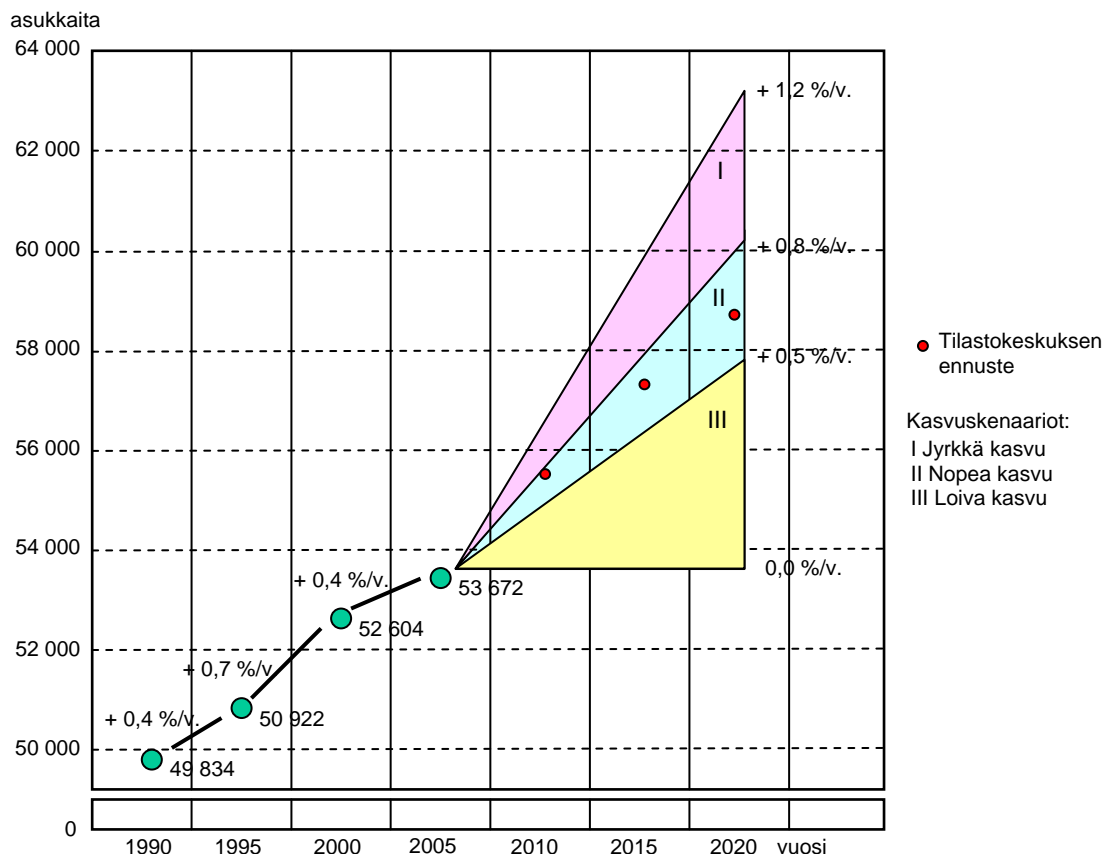
Kuva 5. Salon seudun kymmenen kunnan väestömäärän kehitys vuosina 1990-2006.

Jatkuvista, vaikkakin kohtalaisen pienistä väestötappioista kärsineillä Kiikalalla, Kiskolla, Kuusjoella, Perniöllä, Suomusjärvellä ja Särkisalolla on jäänyt vuosien mittaan rakennettua palvelukapasiteettia vajaalle käytölle. Kun nuoret aikuiset ovat aktiivisimpia poismuuttajia, se vanhentaa kunnan väestön ikärakennetta ja heikentää väestön demografista huoltosuhdetta. Toisissa kunnissa muuttotappioiden ja toisissa muuttovoittojen seuraukset näkyvä selvästi Salon seudun kymmenen kunnan väestön ikärakenteissa (kuva 6). Kasvukunnat Salo, Halikko, Pertteli ja Muurla erottuvat ikärakennetarkastelussa siten, että niissä on lapsia ja työikäisiä enemmän ja yli 64-vuotiaita vähemmän kuin muissa seudun kunnissa. Erityisesti eläkeikäisten osuudessa erot ovat selkeät. Kun yli 64-vuotiaiden valtakunnallinen keskiarvo on 16 %, niin Salon seudun kymmenen kunnan keskiarvo on 18 %. Pidempiaikaisista muuttotappioista kärsineiden kuuden kunnan prosenttiosuudet nousivat jo vuonna 2005 yli 20 %:n ja niistä Kiskon ja Särkisalon yli 25 %:n. Salon seudun kuntien väliset erot väestönkehityksessä ja väestön ikärakenteessa ovat jo nyt melko suuret ja ne kasvavat edelleen.



Kuva 6. Salon seudun kuntien väestön ikärakenne vuonna 2005. Kaavioon on merkitty Salon seudun kymmenen kunnan keskiarvo symbolilla 10 kuntaa ja Suomen kaikkien kuntien keskiarvo symbolilla 431.

Tilastokeskuksen väestöennustetta (kuva 7) voidaan käyttää ennustettaessa Salon seudun kymmenen kunnan alueen väestön kasvua. Sen mukaan Salon seudun kymmenen kunnan alueen yhteinen väestömäärä kasvaisi yli 0,6 % eli noin 270 asukasta vuodessa. Kasvu olisi 15 vuoden aikana noin 4 900 asukasta eli vuonna 2020 alueen kokonaisväestömäärä ylittäisi lähes 59 000:een.



Kuva 7. Salon seudun kymmenen kunnan yhteinen väkiluku vuosina 1990, 1995, 2000 ja 2005 ja kolme kasvuskenaariota vuoteen 2020 saakka.

Tilastokeskuksen laatima väestöennuste on ns. trendiennuste. Se perustuu olettamukselle, jonka mukaan viime vuosien kasvukehitys jatkuu hieman nykyistä nopeampana. Trendiennusteen yleisenä ongelmana on se, että sen avulla ei juurikaan pystytä ennakoimaan kehityksessä tapahtuvia muutoksia. Tähän ennustemenetelmään liittyy siis aina epävarmuustekijöitä.

Yhden kehityspolun ennustaminen viidentoista vuoden päähän on nykyisessä 2000-luvun toimintaympäristössä erittäin riskialtista. Tämän vuoksi on tärkeä varautua erityyppisiin kehityssuuntiin. Salon seudun kymmenen kunnan alueen kehitystä arvioitaessa on perusteltua määrittää kolme erilaista kehityssektoria. Näistä keskimääräinen noudattaa Tilastokeskuksen ennusteen mukaista kasvua, jota voidaan tässä kutsua nopean kasvun sektoriksi. Tässä oletetaan väestön kasvavan seuraavan viidentoista vuoden ajan 0,5 - 0,8 % eli vuosittainen kasvu on noin 300 - 400 asukasta. Kyseisen suuruinen kasvu on varsin haasteellinen, koska kasvu jakaantuu epätasaisesti kuntien kesken ja jotkut kunnat joutuvat kantamaan kasvusta selkeästi suuremman vastuun kuin alueen kasvuprosentti osoittaa.

Nopean kasvun lisäksi on syytä varautua siihen, että väestömäärän kasvu jostakin syystä hidastuu ja jopa pysähtyy (+0,4 % - 0,0 %). Tässä loivan kasvun skenaariossa tulisi korostumaan työpaikkojen merkitys ja se asettaisi erityisen suuria vaatimuksia tehokkaalle, tuloksia tuottavalle elinkeinopolitiikalle.

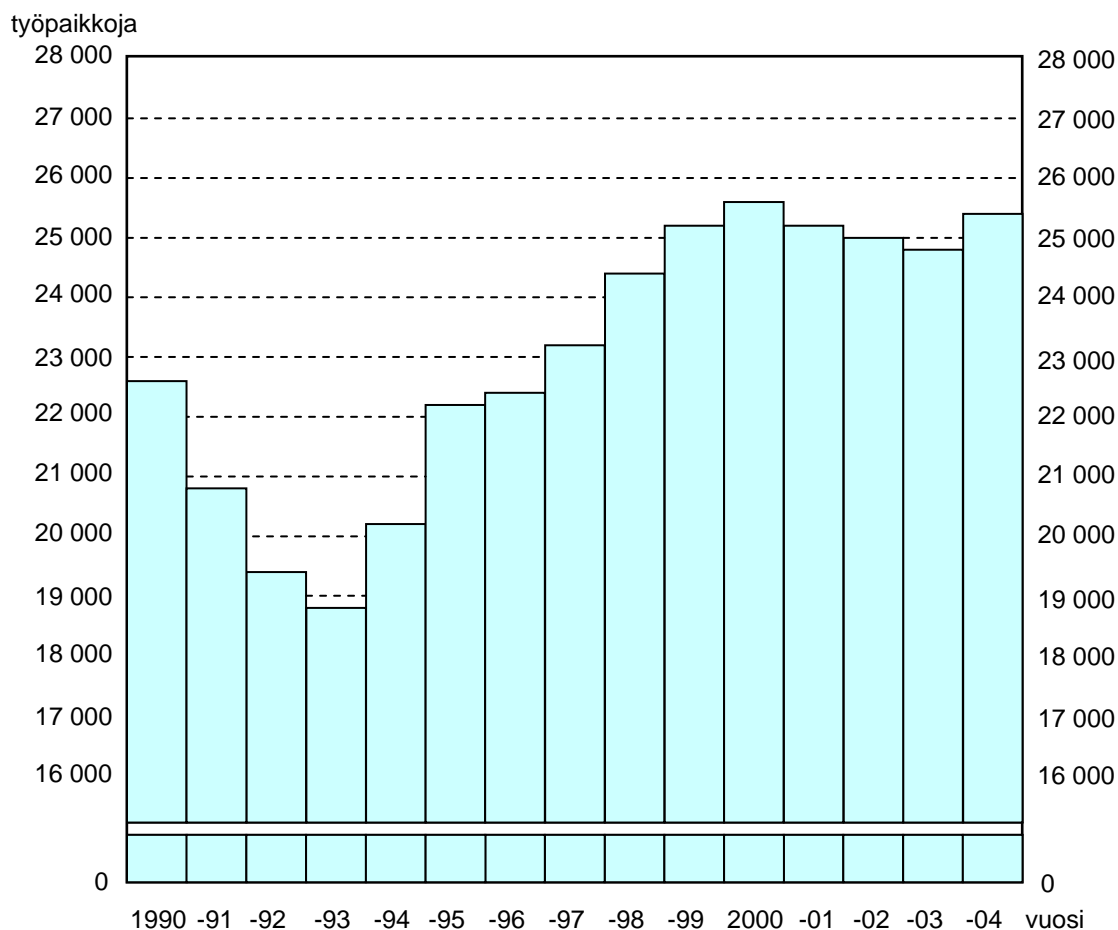
Jos alueen väestönkasvu tulisi olemaan selvästi nopeampaa kuin Tilastokeskus ennustaa, syntyisi siitä kunnille haastava tilanne. Jyrkän kasvun skenaarion toteutuminen ei ole mahdoton, koska suurten ikäluokkien eläköityminen vapauttaa alueella tavallista enemmän työpaikkoja ja lisää tulomuuttoa. Jos väestön vuotuinen kasvuvauhti lähestyy yhden prosentin tasoa, syntyy suuri tarve tehostaa yhdyskuntarakenteiden ja palvelurakenteiden suunnittelua ja toteutusta ja sitä kautta vahvistaa kasvun hallintaa ja ohjaamista. Kun väestönkasvu kohdentuu alueen kuntiin epätasaisesti, jyrkkä väestön kasvu voi merkitä joillekin kunnille jopa yli kahden prosentin kasvupainetta.

4.3. Työpaikkakehitys

Salon seudun työpaikkaomavaraisuus on Varsinais-Suomen korkein. Salon seudulla omavaraisuusaste oli vuoden 2004 lopussa 102,2 %, Turun seutukunnassa 100,2 %, Vakka-Suomessa 91,3 %, Loimaan seutukunnassa 86,5 % ja Turunmaalla 84,4 %. Tämä Salon seudun korkea työpaikkaomavaraisuus selittyy Salon poikkeuksellisen suurella työpaikkamäärällä, sillä sen oma työpaikkaomavaraisuusaste on peräti 148 %. Vaikka muiden Salon seudun yhdeksän kunnan työpaikkaomavaraisuus jäi alle 80:n, niin kokonaisuutena ajatellen seutu on työpaikoilla mitattuna omavarainen. Salon seudulta käy töissä seudun ulkopuolella noin 3 500 työntekijää ja seudun ulkopuolelta käydään töissä Salon seudulla noin 4 200 työntekijää. Yksinomaan Turusta käy töissä Salon seudulla noin 1 400 työntekijää.

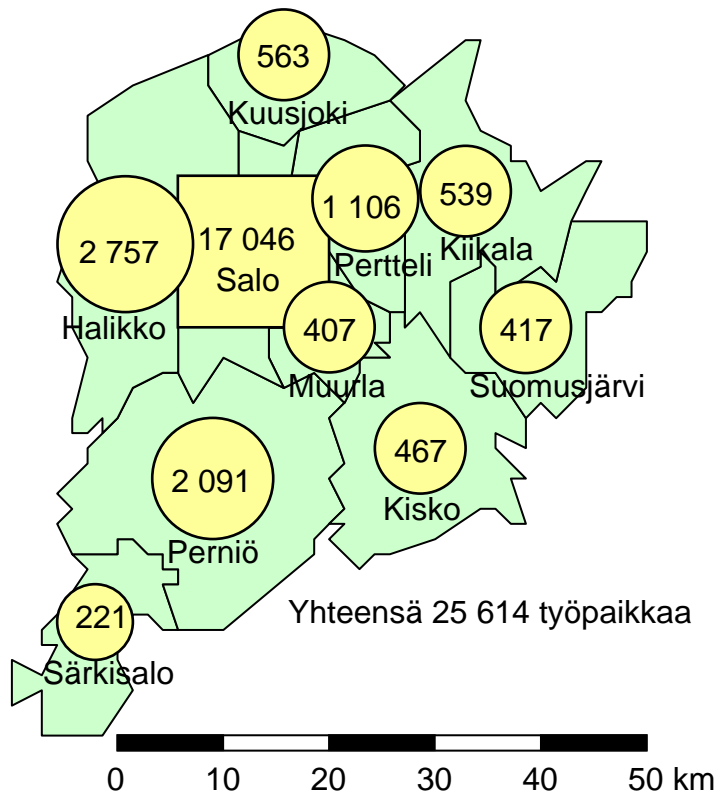
Tarkasteltaessa Salon seudun työpaikkaomavaraisuuden kehitystä 1980-luvun lopusta alkaen voidaan havaita, että 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa seudun omavaraisuusaste oli hyvin tarkalleen 95 %:n tasossa ja ylitti 100 %:n vuonna 1995. Tätä kehitystä selittää osaltaan taloudellisten suhdanteiden paraneminen, mutta ennen kaikkea Nokian matkapuhelinteollisuuden vahva kasvu.

Salon seudun työpaikkamäärän kehityksessä näkyy syvän valtakunnallisen lamakauden vaikutukset vuosina 1991-1994 (kuva 8). Kun monissa muissa seutukunnissa pääsy lamaa edeltäneen ajan työpaikkojen määrälliseen tasoon vei lähes kymmenen vuotta, niin Salon seudulla lamaa edeltäneeseen tasoon päästiin takaisin jo vuonna 1995 ja 25 000 työpaikan taso ylitettiin vuonna 1999.



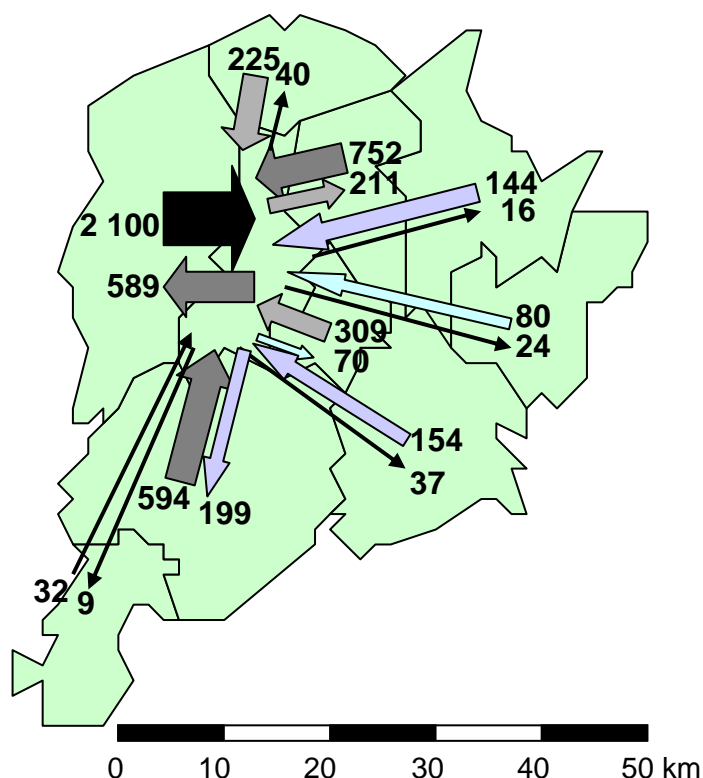
Kuva 8. Salon seudun kymmenen kunnan yhteinen työpaikkamäärä vuosina 1990-2004 (Tilastokeskus).

Salon seudun kymmenen kunnan työpaikoista kaksi kolmasosaa sijaitsee Salon kaupungissa (kuva 9). Seuraavaksi eniten työpaikkoja on Halikossa ja Perniössä. Nokian merkitys Salon seudun työpaikkoihin on erittäin suuri. Sen oma työpaikkamäärä (lähes 5 000) muodostaa jo yksinään lähes viidesosan seudun koko työpaikkamäärästä ja sen lisäksi on vielä otettava huomioon ne sadat kerrannaistyöpaikat, jotka ovat syntyneet Nokian toiminnan myötä.



Kuva 9. Työpaikkojen lukumäärä Salon seudun kymmenessä kunnassa (31.12.2004, Tilastokeskus)

Salon seutu muodostaa yhtenäisen työssäkäyntialueen. Salon kaupungin lähes 150 %:n työpaikkaomavaraisuus on merkinnyt sitä, että Salon kaupungin ja sitä ympäröivien kuntien välinen työssäkäyntiliikenne on vilkasta (kuva 10). Salossa käy päivittäin töissä noin 4 400 työntekijää yhdeksän kunnan alueelta ja Salosta käy näissä noin 2 000 työntekijää. Suurin liikenne on Halikon ja Salon välisellä rajalla, jonka ylittää päivittäin lähes 2 700 työntekijää. Heistä noin 2 100 on halikkolaisia ja noin 600 salolaisia. Vilkas työssäkäyntiliikenne osoittaa kuntien olevan toiminnallisesti vahvasti sidoksissa toisiinsa. Luonnollisesti myös muiden kuin Salon kanssa on muilla yhdeksällä kunnalla myös keskinäistä työssäkäyntiliikennettä. Esimerkiksi Halikosta käy päivittäin Perttelissä noin 50 työntekijää ja vastaavasti Perttelistä Halikossa noin 70 työntekijää.



Kuva 10. Salo ja muiden yhdeksän kunnan välinen työssäkäyntiliikenne (31.12.2004, Tilastokeskus)

Suotuisa työpaikkojen kehitys 1990-luvun toisella puoliskolla on vaikuttanut Salo seudulla siihen, että alueen väkiluku on voinut kasvaa keskimäärin puolen prosentin vuosivauhdilla. Tällä hetkellä on avoinna kysymys siitä, millä tavoin alueen työpaikkakehitys tulee jatkumaan seuraavan viidentoista vuoden aikana. Se vaikuttaa näet aivan oleellisesti väestön määrälliseen ja ikärakenteelliseen kehitykseen eli siihen, onko jatkossa odotettavissa sivulla 21 esitetty jyrkän, nopean vai loivan kasvun kehityspolku. Jos alueen työpaikkamäärä alkaa pudota nykyisestäään, joudutaan panostamaan erittäin määrätietoisesti koko alueen elinkeinopolitiikkaan uusien, korvaavien työpaikkojen saamiseksi. Tosin runsas eläköityminen 2010-luvulla helpottaa siinä mielessä tilannetta, että työpaikkoja vapautuu tavallista enemmän kaikissa elinkeinoissa. Tosin tämä eläköityminen koskee myös isoa joukkoa yrittäjiä ja siitä aiheutuu ongelmia, jos heidän tilalleen ei löydy yritystoiminnan jatkajia.

4.4. Kuntien talouden kehitys

Salon seudun kuntajakoselvityksen esiselvitysvaihe päättyi kesäkuussa 2006, kun konsulttitoimisto Efekon Jarmo Asikainen, Jarkko Majava ja Jorma Valvee julkaisivat Salon seudun kuntarakenneselvityksen loppuraportin. Someron kaupunki oli esiselvitysvaiheessa mukana, joten johtopäätökset tehtiin yhdentoista kunnan perusteella. Raportissa oli kuntien talouden kehityksen

tarkastelulla keskeinen rooli. Raportin talousanalyysien laatimisessa olivat mukana Auditor-yhtiöiden Juha Koskinen ja Eero Laesterä.

Tässä kuntajakoselvityksessä täydennän Efekon esiselvitystä lähinnä vuoden 2006 kesäkuun jälkeisen uuden tiedon osalta. Käytettävissä on kuntien tilinpäätöstiedot vuodelta 2006 ja kuntajakolain muutokset, jotka tulivat voimaan 23.2.2007. Kuntien talouden näkökulmasta merkittävimmät lakimuutokset koskivat valtion yhdistymisavustusten määräytymistä ja valtionosuuksien vähenemisen korvaamista.

Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan Suomen kuntien tilinpäätöstiedot vuodelta 2006 osoittavat valtakunnallisesti parempaa kehitystä kuin vuodelta 2005 (Kallio 2007: 17). Kuntien verotulot kasvoivat 6,4 prosenttia, ja samanaikaisesti valtionosuuksien määrää nostettiin noin 425 M€:lla. Ennakkotietojen mukaan vuonna 2006 oli negatiivisen vuosikatteen kuntia 84, kun vastaava luku vuotta aikaisemmin oli 134. Voimakkaasta talouden noususuhdanteesta huolimatta valtakunnallinen tilanne pysyi kuntasektorilla edelleenkin kireänä ja kuntien väliset erot kasvoivat. Suomen kuntien nopea velkaantuminen jatkui. Kuntien keskimääräinen lainakanta nousi vuonna 2006 jo lähes 1 500 euroon asukasta kohden eli lainojen määrä on kaksinkertaistunut vuodesta 2000. Korkomenojen kasvu sisältää tulevana vuosina selkeän riskitekijän.

Kuntajakolakiin tehtiin merkittäviä muutoksia helmikuussa 2007. Vanhan lain mukaan laskennallisen yhdistymisavustuksen maksimimäärä oli 6,7 M€. Se oli määritelty kuntien asukasluvun perusteella siten, että sen saavutti jo kaksi sellaista kuntaa, joista toinen oli asukasluvultaan 9 000 ja toinen 4 500. Vaikka kuntia olisi ollut kolme tai useampia tai kuntien asukasmäärät olisivat olleet huomattavasti suurempia, niin laskennallinen yhdistymisavustus pysyi 6,7 M€:ssa. Kuntien yhdistymisavustus määräytyi aiemmin siten, että se kannusti erityisesti kahden pienen kunnan yhdistymiseen.

Kuntien yhdistymisavustusten määräytymistä muutettiin helmikuussa 2007 siten, että

- 1) yhdistymisavustusten enimmäisraja poistuu vuoden 2008 yhdistymisistä lähtien
- 2) yhdistyvien kuntien lukumäärä vaikuttaa yhdistymisavustuksen suuruuteen
- 3) yhdistymisen ajankohta vaikuttaa yhdistymisavustuksen suuruuteen.

Salon seudun kymmenen kunnan yhdistymishanke merkitsee 17,28 M€:n valtion yhdistymisavustusta siinä tapauksessa, jos yhdistyminen toteutetaan vuonna 2008 tai 2009. Jos yhdistyminen siirtyy vuoteen 2010 tai 2011, niin yhdistymisavustus vähenee 3,84 M€:lla. Jos yhdistyminen toteutettaisiin vuonna 2012 tai 2013, putoaisi avustus jälleen 3,84 M€:lla eli silloin sen määrä olisi enää 9,6 M€. Jos jokin kunta jää pois Salon seudun kuntien yhdistymishankkeesta vuonna 2009, niin yhdistymisavustus vähenee kuntaa kohden 1,26 M€:lla. Näin ollen yhdeksän kunnan yhdistymishankkeessa avustuksen määrä olisi 16,02 M€, kahdeksan kunnan hankkeessa 14,76 M€ ja seitsemän kunnan hankkeessa 13,50 M€. Näin ollen kuntien yhdistymisajankohdan siirtäminen vuodella eteenpäin vähentää

yhdistymisavustuksen määrää enemmän kuin yhdistyvien kuntien lukumäärän putoaminen kymmenestä seitsemään. Toisin sanoen yhdistymisen ajankohdan siirto vuodesta 2009 vuoteen 2010 vähentää yhdistymisavustuksen määrää 3,84 M€:llä ja yhdistyvien kuntien lukumäärän putoaminen kymmenestä seitsemään vähentää yhdistymisavustuksen määrää 3,78 M€:llä.

Efekon esiselvityksen julkaisemisen aikaan ei ollut vielä tiedossa, miten valtionosuuksien menetyksiä tulnaisiin kuntajaon muutosten yhteydessä kompensoimaan. Tästä syystä raportissa tehtiin kaksi vaihtoehtoista laskelmaa, toisessa jätettiin pois valtionosuusmenetykset ja toisessa laskettiin valtionosuuksien kompensatiot vuoden 2006 lainsäädännön mukaisesti eli ensimmäisenä yhdistymisvuotena valtion kompensatio olisi 100 %, toisena 80 %, kolmantena 60 %, neljäntenä 40 % ja viidentenä vuotena 20 %.

Kuntajakolokia muutettiin helmikuussa 2007 siten, että valtionosuuksien menetysten kompensatio on yhdistymisvuotena ja sen jälkeisenä neljänä vuotena täysimääräinen. Salon seudun kymmenen kunnan tapauksessa se merkitsee vuosina 2009-2013 täyttä 100 %:n kompensatiota. Sen jälkeistä vuoden 2014 valtionosuusjärjestelmän rakennetta on vaikea ennustaa. On kuitenkin hyvin todennäköistä, että vuoteen 2014 mennessä valtionosuusjärjestelmää on muokattu merkittävästi nykyisestä. Silloin sellainen kunta, joka muodostaa lähes täydellisesti kunta- ja palvelurakennemuutoksen mukaisen tavoitekunnan, tuskin menettää vuositasolla valtionosuuksia 3,6 M€ siihen verrattuna, että nuo kymmenen kuntaa olisivat jatkaneet erillään. Kuten tässä raportissa aikaisemmin todettiin käynnissä olevan valtionosuusmuutoksen yksi tärkeitä tavoitteita on poistaa yhdistymisen ja yhteistyön esteitä. Kun tässä kuntien talouden kehitystä käsittelevässä luvussa tarkastellaan uuden kunnan tuloveroprosentin suuruutta, arvioidaan vuoden 2014 valtionosuuksien menetykseksi nykyrahassa 2 M€. Tämä toisi uuden kunnan tuloveroprosenttiin 0,25 %:n nostotarpeen. Arviossa on varauduttu pessimistisempään valtionosuuksien uudistamiseen kuin mitä tällä hetkellä voidaan realistisesti olettaa.

Efekon esiselvityksessä kuntien talouteen liittyvistä 26 johtopäätöksestä nostetaan tässä esille kymmenen mielenkiintoista toteamusta (Asikainen ym. 2006: 26-28) (taulukko 2). Ensimmäinen esiselvityksen johtopäätös liittyi siihen, että suunnitteilla olevan liitoksen on oltava kasvun vastaanottamiseen pystyvä. Tätä ajatusta tukevat myös tässä raportissa esitetyt väestönkehityksen kolme kasvuskenaariota. On kuitenkin syytä varautua myös siihen, että alueen elinkeinoelämässä tapahtuu taantumista, jolloin uuden kunnan aktiivisen ja tuloksellisen elinkeinopolitiikan merkitys korostuu.

Taulukko 2. Esiselvityksen kymmenen (10) kuntien talouteen liittyvää johtopäätöstä (Asikainen ym. 2006: 26-28).

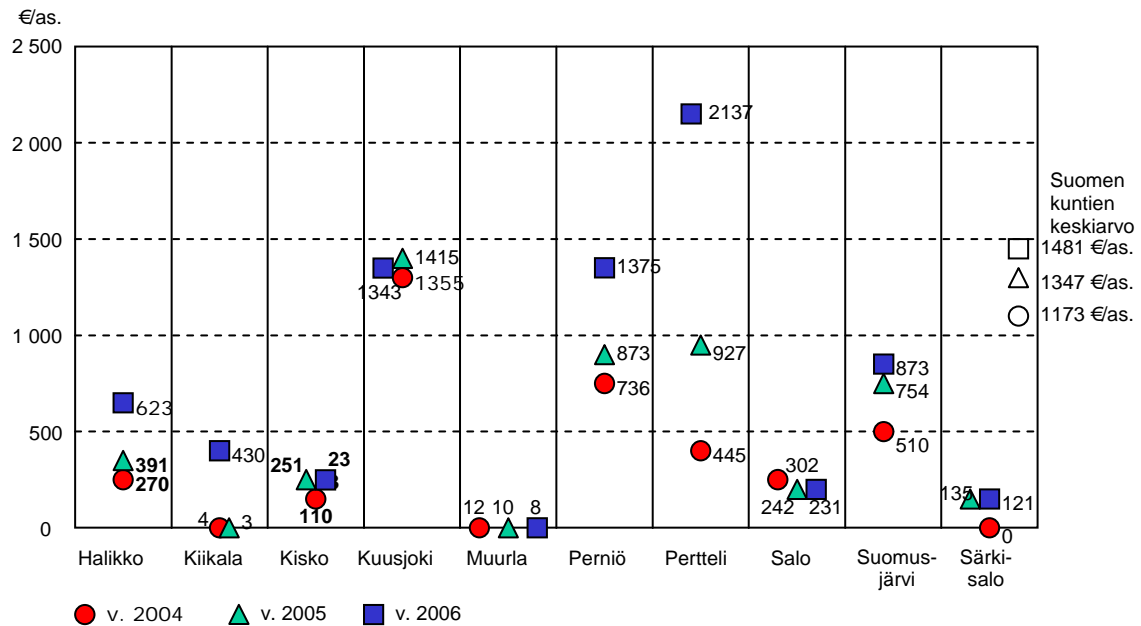
1. Yhdistymistilanne on Salon seudulla yleisestä kaavasta poikkeava. Kyse on asukasluvultaan kasvavien kuntien liitoksesta. Näin ollen liitoksen on oltava kasvun vastaanottamiseen pystyvä.
2. Kuntien talouden kehityksessä tapahtui merkittävä muutos huonompaan vuoden 2005 tienoilla.
3. Hyvin heikkoja kuntia ei ole lainkaan ja harvoilla on kohonneet finanssiriskit.
4. Useassa kunnassa on tuloihin liittyvät riskit melko korkeita. Alueella on ollut suuret yhteisöverot ja myös valtionosuudet ovat melko suuret.
5. Pienet kunnat ovat siirtäneet palvelutuotantaan ostopalveluihin – kuinka pystyvät vaikuttamaan hinnoitteluun? Mikä on itsenäisyys?
6. Ongelmallisin yksittäinen asia on väestön ikärakenteen muutos.
7. Asukasluvun kasvunäkymät ovat positiivinen asia, mutta siitä tulee negatiivinen ja riskinen silloin, jos kasvu on kunnassa nopeaa ja pieni kunta joutuu rakentamaan paljon uutta infrastruktuuria.
8. Joissakin kunnissa olisi itsenäisenä kuntana mahdollisuus pitää pienempi veroprosentti kuin yhdistyneenä (s.28). Tosin yksittäisten kuntien veroprosenteissa on nousupainetta: Salo, Halikko, Muurla, Perniö ja Särkisalo ovat reaalkasvun ylittävissä menokasvuissa.
9. Etenkin pienimpien kuntien tulevaisuus on itsenäisenä kuntana riskinen.
10. Yhdistyneenä kunnilla olisi suuremmat mahdollisuudet tulojen ja menojen kehityksen muuttamiseen.

Efekon esiselvityksessä tuli esille Salon seudun kuntien taloustilanteen kiristyminen vuoden 2005 aikoihin ja se kirjattiin ylös kuntatalouden johtopäätöksiin. Tämä ilmiö näkyy selvästi muun muassa kuntien tuloveroprosentin ja lainakannan kehityksessä. Vuodesta 2003 vuoteen 2004 ei yksikään kunta nostanut tuloveroprosenttiaan, mutta vuonna 2005 peräti kuusi kuntaa, vuonna 2006 neljä ja vuonna 2007 niin ikään neljä kuntaa (taulukko 3). Kiikalassa ja Perttelissä tuloveroprosenttia nostettiin tuon viiden vuoden kuluessa 1,50 % ja Halikossa ja Perniössä 1,00 %. Vain Salon kaupunki piti tuloveroprosenttinsa ennallaan tuon viiden vuoden ajan.

Taulukko 3. Salon seudun kymmenen kunnan tuloveroprosentti vuosina 2003-2007 (Lähde: Tilastokeskus).

Kunta	Tulovero% v. 2003	Tulovero% v. 2004	Tulovero% v. 2005	Tulovero% v. 2006	Tulovero% v. 2007
Halikko	17,50	17,50	↑ 18,00	18,00	↑ 18,50
Kiikala	17,00	17,00	↑ 18,00	18,00	↑ 18,50
Kisko	17,50	17,50	17,50	↑ 17,75	↑ 18,25
Kuusjoki	18,00	18,00	18,00	↑ 18,50	18,50
Muurla	17,00	17,00	↑ 17,75	17,75	17,75
Perniö	17,75	17,75	↑ 18,75	18,75	18,75
Pertteli	17,50	17,50	↑ 18,00	↑ 18,50	↑ 19,00
Salo	17,00	17,00	17,00	17,00	17,00
Suomusjärvi	18,00	18,00	18,00	↑ 18,75	18,75
Särkisalo	17,25	17,25	↑ 17,75	17,75	17,75

Kuntien asukaskohtaisen lainakannan kehitys vuosina 2004-2006 jakoi kymmenen kuntaa kahteen ryhmään (kuva 11). Kiikala, Kisko, Muurla, Salo ja Särkisalo kykenivät pitämään asukaskohtaisen lainamäärän alhaisena, alle 500 euron tasossa. Halikon kunnalla oli vielä vuonna 2005 hyvä tilanne, mutta vuonna 2006 lainamäärä kohosi asukasta kohden yli 600 euron. Joka tapauksessa valtakunnallisesti Salon seudun kuntien lainakannat ovat yleisesti alhaiset, sillä ainoastaan Kuusjoen kunta ylitti vuosina 2004 ja 2005 Suomen kuntien valtakunnallisen keskiarvon ja Perttelin kunta vuonna 2006, kun sen asukaskohtainen lainamäärä nousi yli 2 100 €n. Koko valtakunnan lainakeskiarvo oli vuonna 2006 noin 1 500 € asukasta kohden, kun se vuonna 2000 oli siitä vain puolet (746 €/asukas). Tämä kuvaa selkeästi Suomen kuntien nopeaa velkaantumista.



Kuva 11. Salon seudun kymmenen kunnan asukaskohtainen lainakanta vuonna 2004, 2005 ja 2006.

Salon seudun kuntien velkaantuminen on lisääntynyt, mutta siitä huolimatta nykyisen lainakannan taso on edelleen valtakunnallisesti tarkasteltuna alhainen. Vaikka Perttelin, Perniön ja Kuusjoen kuntien asukaskohtaiset lainamäärät olivat vuonna 2006 yli 1 000 €, niin yhteen laskettuna kaikkien kymmenen kunnan lainakanta oli ainoastaan 607 €/asukas. Se on vain noin 40 % koko maan kuntien keskiarvosta.

Efekon esiselvitysraportissa viitataan siihen, että Salon seudun kuntien konsernien lainamäärät ovat suhteellisesti ottaen korkeammat kuin kuntien omat lainamäärät (Asikainen ym. 2006: 14). Kun vuonna 2005 koko maan kuntakonserneissa oli lainaa keskimäärin 3 400 €/asukas, niin Salon seudun kymmenen kunnan yhteenlaskettu konsernilainakanta oli noin 2 800 €/asukas. Suurimmat konsernilainat olivat Suomensjärvellä (3 446 €/as.), Salossa (3 135 €/as.) ja Halikossa (2 725 €/as.). Tosin on huomattava, että Halikko myi vuonna 2006 vuokrataloyhtiönsä, jolloin konsernin lainakanta putosi noin 1 000 €oon asukasta kohden.

Efekon esiselvityksen kuntatalouteen liittyvistä johtopäätöksistä nousi esille se, että hyvin heikkoja kuntia ei ole lainkaan ja harvoilla kunnilla on kohonneet finanssiriskit. Tämä parantaa kymmenen kunnan yhdistymisen perusedellytyksiä. Jos yksi tai useampi kunta olisi tällä hetkellä taloudeltaan erittäin heikossa asemassa, niin se heikentäisi muiden kuntien yhdistymishalukkuutta.

Efekon esiselvitysraportissa nousi esille tulorahoitukseen liittyvät tulevaisuuden riskit, koska alueella on toisaalta suuret yhteisöverot ja toisaalta joillakin kunnilla melko suuret valtionosuudet. Sen lisäksi neljän kunnan eli Kiikalan, Kiskon, Kuusjoen ja Särkisalon tulopohja on heikentynyt 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa muuttotappioiden seurauksena (Asikainen ym. 2006: 12).

Taulukon 2 (s. 28) viidentenä johtopäätöksenä pienet kunnat ovat siirtäneet huomattavan osan palvelutuotantaan ostopalveluihin, jolloin niiden on vaikea vaikuttaa palveluiden sisältöön ja niiden hintaan. Ostopalvelut kasvoivat Salon seudun kunnissa vuosina 1997-2004 lähes 42 %. Tämä synnyttää kysymyksen siitä, mikä on yksittäisen kunnan itsenäisyyden aste.

Efekon esiselvityksessä nostetaan esiin aivan erityisenä ongelmana väestön ikärakenteen epäedulliset muutosvaikutukset. Ne koskettavat varsinkin niitä kuntia, joissa väestömäärä on ollut laskeva eli Kiikalaa, Kiskoa, Perniötä, Suomensjärveä ja Särkisalaa.

Asukasluvulla mitattuna Salon seutukunta on ollut vahvaa kasvualuetta ja Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vain kolme kuntaa tulisi menettämään väestöään kahtena seuraavana vuosikymmenenä. Kun otetaan huomioon, että Tilastokeskuksen väestöennuste on niin sanottu trendiennuste ja että 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa väestöä menettäviä kuntia oli seitsemän, on ennusteen optimismiin syytä suhtautua pienellä varauksella. Efekon esiselvityksessä korostetaan, että asukasluvun kasvusta voi tulla myös ongelmia, jos kasvu on kunnassa nopeaa ja kunta joutuu rakentamaan paljon uutta infrastruktuuria. Perttelin kunnan viime vuosien nopea kasvukehitys on esimerkki siitä, kuinka vaikeaa pienen kunnan on hallita voimakasta kasvua ja säilyttää oman taloutensa tasapaino.

Kuntien tuloveroprosenttien tulevaisuuden kehitystarkastelu oli Efekon esiselvityksessä mielenkiintoinen osa. Tuon tarkastelun johtopäätöksenä todettiin, että osassa kuntia olisi itsenäisenä kuntana mahdollisuus pitää pienempi veroprosentti kuin yhdistyneenä. Raportissa esitetään kaksi erillistä laskelmaa: toisessa on tuloveroprosenttien kehitys laskettu koko maan keskimääräisen kasvuvarvion mukaan ja toisessa kuntien omien arvioiden mukaan sisällyttäen laskelmaan myös uuden kunnan vaihtoehto. Taulukko esitetään tässä raportissa siten korjattuna, että Someron kaupungin tiedot jätetään pois ja keskimääräinen veroprosentti lasketaan kymmenen kunnan mukaan ilman Someroa (taulukko 4).

Taulukossa 4 kiinnittyy huomio siihen, että kuntien tuloveroprosenttien arvioidaan nousevan kymmenen vuoden aikana keskimäärin 2,5 prosenttia. Kuusjoen kunta erottuu muista poikkeuksellisen optimistisella, vain 0,75 %:n nousuennusteella. Kuntien keskimääräinen veroprosentti on laskettu taulukossa kuntien aritmeettisena keskiarvona. Kaikilla kunnilla on laskelmassa sama painoarvo ja tästä syystä vuonna 2007 uuden kunnan laskennalliseksi veroprosentiksi tulee 18,40. Tämän vuoksi uuden kunnan laskelma lähtee yli puoli prosenttia korkeammalta tasolta kuin mitä olisi välttämätöntä, jotta saataisiin sama verotulojen yhteismäärä kuin mitä kymmenen kuntaa saavat erikseen. Vuonna 2015 uuden kunnan tuloveroprosentti olisi 20,50, mikäli valtionosuuksien menetyksiä korvattaisiin vanhan lain mukaan portaittain laskevasti viiden vuoden aikana.

Taulukko 4. Efekon esiselvityksessä kuvattu Salon seudun kymmenen kunnan tuloveroprosentin kehitysarvio vuosina 2006-2015 ja laskelma yhdistyvän uuden kunnan tuloveroprosentiksi vuosille 2009-2015.

Kunta	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Halikko	18,26 (1)	18,50	18,50	18,75	18,75	19,00	19,25	19,50	19,75	19,75
2. Kiikala	18,00	18,00	18,00	18,50	19,00	19,00	19,25	19,25	19,50	19,75
3. Kisko	17,75	17,75	17,75	18,75	19,75	20,75	20,75	20,75	20,75	20,75
4. Kuusjoki	18,50	19,00	19,25	19,25	19,25	19,25	19,25	19,25	19,25	19,25
5. Muurla	17,75	17,75	17,75	18,50	18,75	19,00	19,00	19,25	19,50	19,50
6. Perniö	18,75	18,75	19,75	20,00	20,00	20,25	20,25	20,50	20,75	20,75
7. Pertteli	18,50	19,50	20,50	21,50	21,50	21,50	21,50	21,50	21,50	21,75
8. Salo	17,00	17,00	17,00	18,00	19,00	19,00	19,25	19,50	19,50	19,75
9. Suomusjärvi	18,75	19,75	20,75	21,75	21,75	21,75	21,75	21,75	22,00	22,00
10. Särkisalo	17,75	18,25	18,75	19,25	19,50	20,00	20,50	21,00	21,50	22,00
Keskim. vero%	18,10 (2)	18,40	18,80	19,40	19,70	19,95	20,07	20,22	20,40	20,52
Uusi kunta (vos-menetyks)				19,00	19,25	19,50	19,75	20,25	20,50	20,50
Uusi kunta (ei vos-menetyksiä)				19,00	19,00	19,25	19,50	19,75	20,00	20,00

1. Halikon todellinen veroprosentti on 18,00, mutta rahoituksellisen tasapaino edellyttäisi 18,26 %.
2. Somero puuttuu laskelmista ja keskiarvo on laskettu kymmenen kunnan mukaan.

Itsenäisesti toimivien kuntien tuloveroprosentit näyttävät hyvin kilpailukykyisiltä uuteen kuntaan verrattuna, sillä viidessä kunnassa - Halikossa, Kuusjoella, Muurlassa, Kiikalassa ja Salossa – olisi arvioitu tuloveroprosentti vuonna 2015 alhaisempi kuin uudessa kunnassa.

Laskelmassa tulisi lähteä liikkeelle siitä, että tuloveroprosenttien keskiarvo lasketaan painotettuna keskiarvona. Toisin sanoen sen tulisi kertoa, mikä uuden kunnan tuloveroprosentin tulisi olla vuonna 2007, jotta sen avulla saataisiin kerättyä yhteisestä kunnasta sama määrä veroja, kuin mitä saadaan kerättyä yhteen laskien kymmenessä kunnassa. Uuden kunnan tuloveroprosentiksi riittäisi tällöin 17,75 % (taulukko 5). Yhden tuloveroprosentin tuotto olisi 7,7 M€, puolen prosentin tuotto 3,85 M€ ja neljännesprosentin 1,9 M€. Koska kuntien nykyisissä tuloveroprosenteissa on nostopainetta, lähdetään tässä laskelmassa siitä, että suunnittelun pohjana vuodelle 2009 käytetään 18,00 %:n tuloveroa. Laskelmaan on sisällytetty kolme tuloveroprosenttia korottavaa tekijää vuosina 2009-2015:

- 1) Henkilöstön palkkojen harmonisoinnin tarve
- 2) Valtionosuuksien menettäminen viiden vuoden kompensatioajan jälkeen
- 3) Ikääntymisen vaikutus sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten nousuun

Laskelmien mukaan uuden kunnan palkkojen harmonisointiin tarvitaan 2,5 M€. Se merkitsee noin 0,30 tuloveroprosentin nostopainetta. Kolmena ensimmäisenä vuonna palkkojen harmonisointitarve hoidetaan valtion yhdistymisavustuksilla, mutta vuodelle 2012 tarvitaan tuloveroprosenttiin mainittu 0,30 %:n korostus.

Valtio korvaa viiden ensimmäisen toimintavuoden ajan täysimääräisesti ne valtionosuuksien menetykset, jotka aiheutuvat uudelle kunnalle siitä, että kymmenen kunnan valtionosuuksien yhteissumma olisi suurempi kuin yhtenä kuntana toimien. Vaikka lähtökohtana on se, että vuonna 2014 uusi kunta saa valtionosuuksia juuri sen verran kuin mitä sen kokoisen kunnan kuuluukin saada, niin vuoteen merkitään 0,25 %:n lisäys tuloveroprosenttiin. Se merkitsee hieman alle 2 M€:n lisäystä verotuloihin kompensoimaan valtionosuuksien menetyksiä.

Ikääntymisen vaikutusten arvioinnissa käytetään apuna sosiaali- ja terveysministeriön tekemää laskelmaa, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset tulevat nousemaan väestön vanhenemisen myötä miltei 1,5 % vuodessa. Tästä uuden kunnan osuudeksi tulee Salon seudulla hieman yli yksi prosentti ja valtio vastaa valtionosuuksilla loppuosasta. Tuloveroprosenttiin siirrettynä tämä kunnalle tuleva osuus merkitsee vuosina 2009-2015 keskimäärin 0,16 %:n vuosittaista lisäystä. Ikääntymisen vaikutukset heijastuvat vähintään samalla tavoin myös siinä tapauksessa, että kunnat jatkavat itsenäisinä.

Edellä mainittujen kolmen lisäkomponentin paine tuloveroprosenttiin merkitsisi sitä, että vuonna 2009 uuden kunnan veroprosentti olisi 18,00 ja vuonna 2015 puolitoista prosenttia korkeampi eli 19,50. Efekon esiselvityksen laskelman (taulukko 4) mukaisesti vain Kuusjoki olisi poikkeuksellisen alhaisella tuloveroprosentillaan uutta kuntaa edullisempi.

Taulukko 5. Laskelma yhdistyvän uuden kunnan tuloveroprosentin kehityksestä vuosina 2007-2015.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Palkkojen harmonisointi			yhd.av.	yhd.av.	yhd.av.	+0,30			
Valtionosuuksien vaikutus			komp. 1	komp. 2	komp. 3	komp. 4	komp. 5	+0,25	
Ikääntymisen vaikutus			+0,16	+0,16	+0,16	+0,16	+0,16	+0,16	+0,16
Uuden kunnan tulovero%	(17,75)	(17,75)	18,00	18,00	18,25	18,75	18,75	19,25	19,50

Efekon esiselvityksen eräs kunnallistalouteen liittyvistä johtopäätöksistä korostaa sitä, että etenkin pienimpien kuntien tulevaisuus on itsenäisenä kuntana riskinen (taulukko 2). Tämän päätelmän tekee ymmärrettäväksi etenkin tulevaisuuden toimintaympäristön kovat muutospainet. Niistä väestön ikääntyminen, palvelutarpeiden kasvaminen, kuntien henkilöstöpulan vaikeutuminen, kuntien talouden kiristyminen ja valtion kunta- ja palvelurakennemuutosten eteneminen aiheuttavat pienille kunnille monia vaikeasti ratkaistavia haasteita. Väestömäärältään ja taloudeltaan pieni kunta on herkkä muutoksille. Varsinkin erikoissairaanhoidon kustannuksissa saattaa tapahtua hyvinkin dramaattisia muutoksia, joihin on vaikea ennakolta varautua.

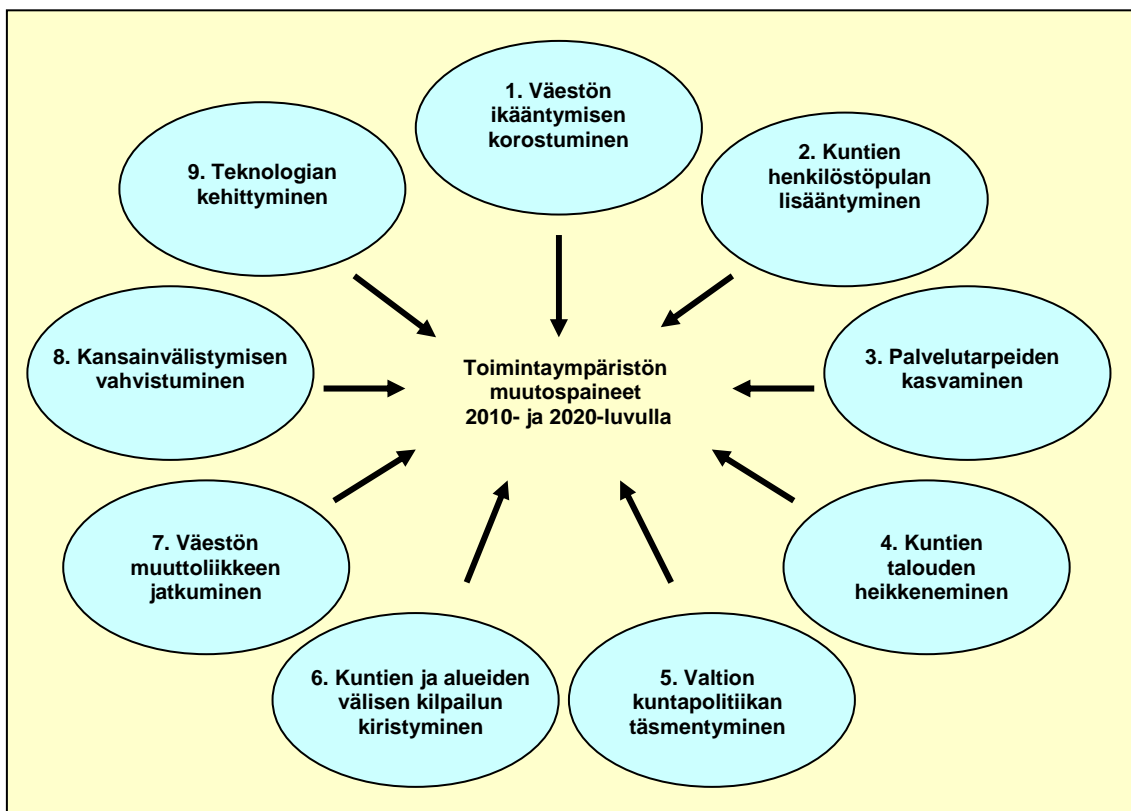
Efekon esiselvityksessä päädytään siihen, että yhdistyneenä Salon seudun kunnilla olisi suuremmat mahdollisuudet vaikuttaa tulojen ja menojen tulevaan kehitykseen. Päätelmän taustalla on raportissa esitetty laskelma. Se osoittaa, että jos nykyinen palvelujen kustannusrakenne säilyy ja palvelujen käyttö jatkuu entisellään Salon seudun yhdessätoista kunnassa, niin kuntien nettomenot kasvavat vuoteen 2015 mennessä noin 100 M€, mutta verotulot vastaavasti

vain noin 20 M€ (Asikainen ym. 2006: 27). Siitä syntyy välttämätön tarve pystyä vaikuttamaan hyvin vahvasti sekä tuloihin että menoihin.

5. Yhdistymisen lähtökohdat

5.1. Toimintaympäristön muutospainheet

Arvioitaessa kuntien toimintaympäristöön kohdistuvia muutospaineita 2010- ja 2020-luvulla tunnistetaan ainakin yhdeksän muutostekijää, joilla on jo nyt ja tulee jatkossa olemaan vielä nykyistä merkittävämpi vaikutus kuntien toimintaan (kuva 12). Suurin osa näistä muutostekijöistä synnyttää lähinnä vain haitallisia vaikutuksia, mutta mukana on myös tekijöitä, joiden vaikutukset ovat Salon seudun kannalta hyödyllisiä.



Kuva 12. Toimintaympäristön muutospainheet kuntien toimintaan 2010- ja 2020-luvulla.

Väestön ikääntyminen korostuu lähivuosina, kun vuosina 1945-1948 syntyneet suuret ikäluokat siirtyvät vähitellen eläkkeelle (taulukko 6). Väestön ikääntymisen vaikutukset näkyvät työmarkkinoilla erityisesti 2010-luvulla ja sosiaali- ja terveystalouden kustannuksissa erityisesti 2020-luvulla. Kaikki ne Salon seudun kunnat, joiden väestön ikärakenne on jo nyt seniorivoittainen, joutuvat 2010-luvulla erityisen haastavan tehtävän eteen. Tähän kuntaryhmään kuuluvat Särkisalo, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Perniö ja Suomusjärvi.

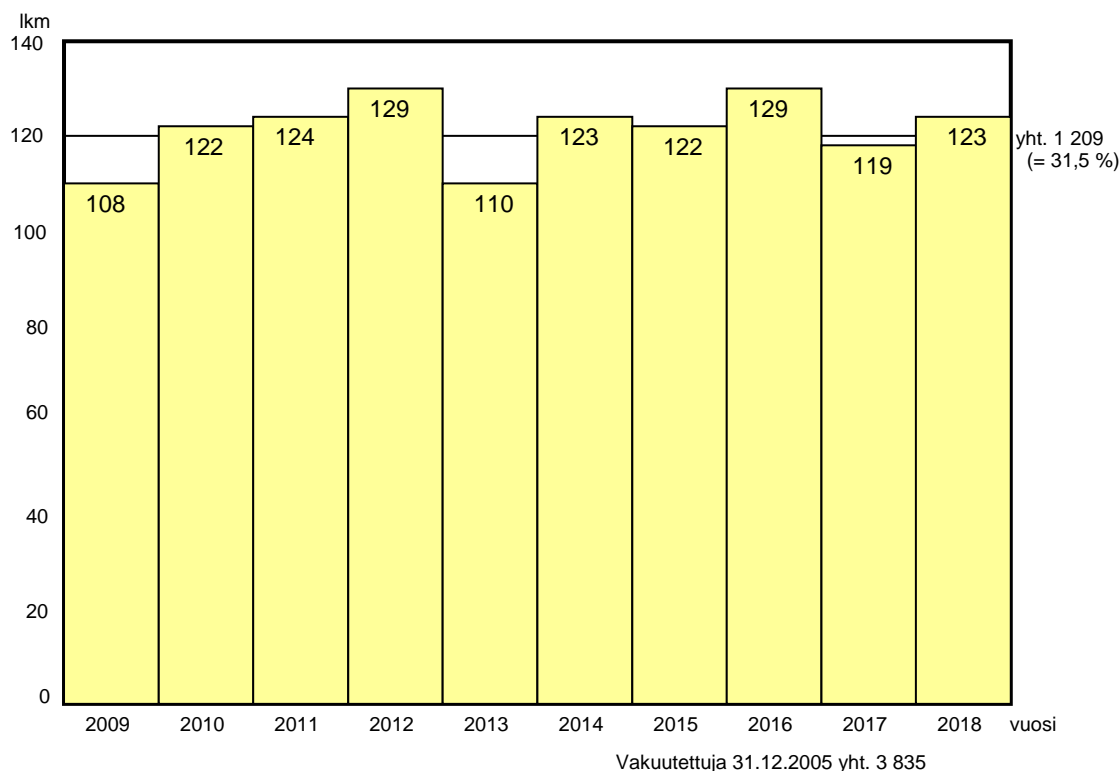
Tilastokeskuksen ennusteessa herättää huomiota Salon kaupungin yli 64-vuotiaiden määrän kohoaminen 4 400:sta 6 900:aan. Tähän vaikuttaa osaltaan vanhusväestön muuttoliike ympäröivistä kunnista Saloon. Merkitsevä on se, että alle 15 %:n eläkeläisväestön Halikko ja Pertteli nousevat viidentoista vuoden aikana 20 %:n tasolle. Koko kymmenen kunnan alueella senioriväestön määrä kohoaa viidentoista vuoden aikana vajaasta 10 000:sta (v.2005) lähes 15 000:een. Tämä väestön ikääntyminen on keskeisin yksittäinen toimintaympäristön muutostekijä, koska sen vaikutukset heijastuvat niin moneen muuhun muutostekijään.

Taulukko 6. Yli 64-vuotiaiden lukumäärän ja prosenttiosuuden väestöennuste Salon seudun kymmenessä kunnassa vuosina 2005-2020 (Lähde: Tilastokeskus).

Kunta	2005	2010	2015	2020
Halikko	1 365 (14,2 %)	1 559 (15,5 %)	1 888 (18,1 %)	2 177 (20,1 %)
Kiikala	428 (22,3 %)	497 (24,7 %)	593 (28,2 %)	699 (32,0 %)
Kisko	474 (24,5 %)	503 (25,2 %)	599 (29,2 %)	653 (31,1 %)
Kuusjoki	350 (19,7 %)	365 (21,0 %)	430 (25,1 %)	467 (27,7 %)
Muurla	263 (17,7 %)	281 (17,4 %)	336 (19,8 %)	386 (21,7 %)
Perniö	1 256 (21,0 %)	1 337 (22,5 %)	1 551 (26,1 %)	1 674 (28,0 %)
Pertteli	558 (14,5 %)	620 (15,4 %)	735 (17,6 %)	850 (19,8 %)
Salo	4 434 (17,6 %)	4 951 (18,9 %)	6 006 (22,2 %)	6 919 (24,9 %)
Suomusjärvi	296 (22,2 %)	311 (22,1 %)	368 (25,0 %)	424 (27,6 %)
Särkisalo	214 (30,4 %)	188 (28,1 %)	185 (28,8 %)	186 (29,8 %)
Kaikki yhteensä	9 638 (17,9 %)	10 612 (19,1 %)	12 691 (22,2 %)	14 435 (24,6 %)

Kuntien henkilöstöpula kytkeytyy väestön eläköitymiseen ja siihen, että uudet työmarkkinoille tulevat ikäryhmät ovat Suomessa jo tällä hetkellä noin 10 000 pienemmät kuin mitä poistuvat ikäryhmät ja tilanne kärjistyy entisestään lähivuosien aikana. Erityisesti hoivahenkilöstöstä on jo tällä hetkellä kova pula koko Suomessa ja varsinkin sijaisia on vaikea löytää. Tämä työvoiman kysynnän ja tarjonnan epäsuhta luo paineita hoivahenkilökunnan palkkaukseen ja sitä kautta kuntien talouteen.

Salon seudun kymmenen kunnan ja neljän kuntayhtymän henkilöstöä eläköityy kymmenen vuoden aikana, vuosina 2009-2018, keskimäärin 120 henkilöä vuodessa (kuva 13). Vahvaa eläköitymistä voidaan pitää etutekijänä siinä tapauksessa, jos yhdistyminen toteutuu, sillä sitä kautta tarjoutuu mahdollisuus poistaa hallinnon päällekkäisyyksiä. Aina kun työntekijä lähtee eläkkeelle, voidaan kysyä: 1) Täytetäänkö tehtävä uudelleen, 2) Muutetaanko tehtävää jollakin tavalla vai 3) Jätetäänkö tehtävä kokonaan täyttämättä.



Kuva 13. Ennuste Salon seudun kymmenen kunnan ja neljän kuntayhtymän henkilöstön eläköitymisestä vuosina 2009-2018.

Palvelutarpeiden kasvaminen on yhteydessä väestön ikääntymiseen, mutta sen ohella palvelutarpeita lisää myös joukko muita tekijöitä. Lainsäädännöllä on lisätty kuntien tehtäviä ja konkretisoitu kunnille, mitkä palvelutarpeet ja millä tavoin kuntien on ne täytettävä. Myös ihmisten omat palvelutarpeet ovat kohonneet vuosikymmenien kuluessa ja kasvavat edelleen myös 2010-luvulla. Eräillä toimintasektoreilla palvelutarpeet ovat lisääntyneet viime vuosina huolestuttavan nopeasti. Esimerkiksi lastensuojelussa lasten huostaanottotarpeiden nopea kasvu 2000-luvulla on herättänyt vakavaa huolestumista. Valtakunnallinen tilasto vahvistaa lasten ja lapsiperheiden ongelmien kasvun sillä tavoin, että kun vuonna 1995 oli lapsia sijoitettuna oman kodin ulkopuolelle noin 11 000, niin vuonna 2005 määrä oli kasvanut jo 15 000:een. Sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa on noussut esille monia muitakin uhkaavia palvelutarpeiden kasvutrendejä, jotka edellyttävät ennaltaehkäisevien palveluiden selkeää vahvistamista. Yleensä juuri ennaltaehkäisevät palvelut ovat niitä, joista ensimmäisenä tingitään silloin, kun kunnan talouden tasapaino alkaa järkkäyä.

Neljäntenä muutospaineena kuvan 12 kaavioon on kirjattu kuntien talouden heikkeneminen. Se on tärkeä ja keskeinen tekijä, johon kaikki kahdeksan muuta muutostekijää suorasti tai epäsuorasti vaikuttavat. Siitä syystä kuntien talouden kehitystä tarkasteltiin omassa luvussa 4.4. Ratkaisevaa kuntien talouden heikkenemisessä on se, kuinka hyvin kunnan talouden liikkumavara sen kestää vai joutuuko kunta sen vuoksi taloudelliseen kriisiin.

Valtion kuntapolitiikkaan tuli uutta määrätietoisuutta vuoden 2007 alussa, kun kunta- ja palvelurakennemuutoksen lainsäädäntö hyväksyttiin eduskunnassa ja kaikki Suomen kunnat Ahvenanmaata lukuun ottamatta käynnistivät toimeenpanosuunnitelmien laatimisen. Näiden suunnitelmien jättämisen määräaika on 30.8.2007 lukuun ottamatta kuntajakoselvityksiä tekeviä kuntia, joiden määräaika on 31.12.2007. Hankkeen tavoitteena on saada kunnat omatoimisesti uudistamaan kunta- ja palvelurakenteita. Vuonna 2009 hallitus antaa eduskunnalle selonteon uudistuksen etenemisestä ja tällöin tullaan arvioimaan sitä, kuinka hyvin kunnat ovat onnistuneet saavuttamaan uudistuksen tavoitteita ja tarvitaanko kuntia velvoittavia uusia toimenpiteitä. Eräs keskeinen osa uudistusta on valtiosuusjärjestelmän muuttaminen siten, että pystyttäisiin poistamaan kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet. On aivan ilmeistä, että valtiosuuskien optimoinnin kannalta ei enää jatkossa ole edullisinta pysytellä pienenä kuntayksikkönä.

Kun toimintaympäristön muutospaineet kasvavat 2010-luvulla ja kuntien talouden liikkumavara heikkenee, on selvää, että kuntien ja alueiden välinen keskinäinen kilpailu kiristyy. Kilpailu asukkaista, työpaikoista ja kehittämispanoksista voimistuu. Kilpailu asukkaista kulminoituu ennen kaikkea asumisviihtyvyyteen ja palveluihin, kilpailu työpaikoista kulminoituu nykyistä enemmän tehokkaaseen ja osaavaan elinkeinopolitiikan hoitamiseen sekä osaavan työvoiman saamiseen ja kilpailu kehittämispanoksista kulminoituu kunnan ja alueen kykyyn olla riittävän vahva toimija valtiovallan suuntaan ja Euroopan unionin suuntaan.

Väestön muuttoliikkeen yleisen kehitystrendin ennustetaan jatkuvan 2010-luvulla samansuuntaisesti kuin tällä hetkellä. Toisin sanoen Pohjois- ja Itä-Suomen alueet menettävät väestöään Etelä-Suomeen ja kaupungistuminen jatkuu. Suomen sisällä eri alueet ja eri kunnat erilaistuvat väestönsä osalta voimakkaammin kuin muualla Euroopassa. Eräiden arvioiden mukaan Suomen väestö kasvaisi vuonna 2030 enää viidessä seutukunnassa kun kasvavia seutukuntia oli vielä 2000-luvun alussa 21 (Kauppinen 2005: 30). Salon seudun kymmenen kunnan tulevaa väestönkehitystä tarkasteltiin tämän raportin luvussa 4.2.

Kansainvälistymisen vahvistuminen 2010- ja 2020-luvulla tulee hyvin todennäköisesti olemaan 1990-luvulla alkaneen vahvan kansainvälistymisen suoraa jatkoa. Globalisaatiokehitys tuo tullessaan Suomelle ja sen kunnille sekä uhkia että mahdollisuuksia. Ne kunnat ja alueet menestyvät, jotka kykenevät käyttämään hyväksi globalisaation tarjoamia mahdollisuuksia. Kansainvälistymisellä ja kuntien ja alueiden välisellä kilpailulla on yhteys toisiinsa. Euroopan unionissa käynnissä ollut kehitys vahvojen alueiden ja vahvojen kaupunkien keskeisestä roolista asettaa Suomen kunnille paineita.

Esimerkiksi 37 000 asukkaan Seinäjoen, 12 000 asukkaan Nurmon ja 5 500 asukkaan Ylistaron yhdistymisen yhtenä tärkeänä perusteluna pidetään juuri kaupunkiseudun aseman vahvistumista Euroopan unionin rahanjaoissa (Hokkanen 2007).

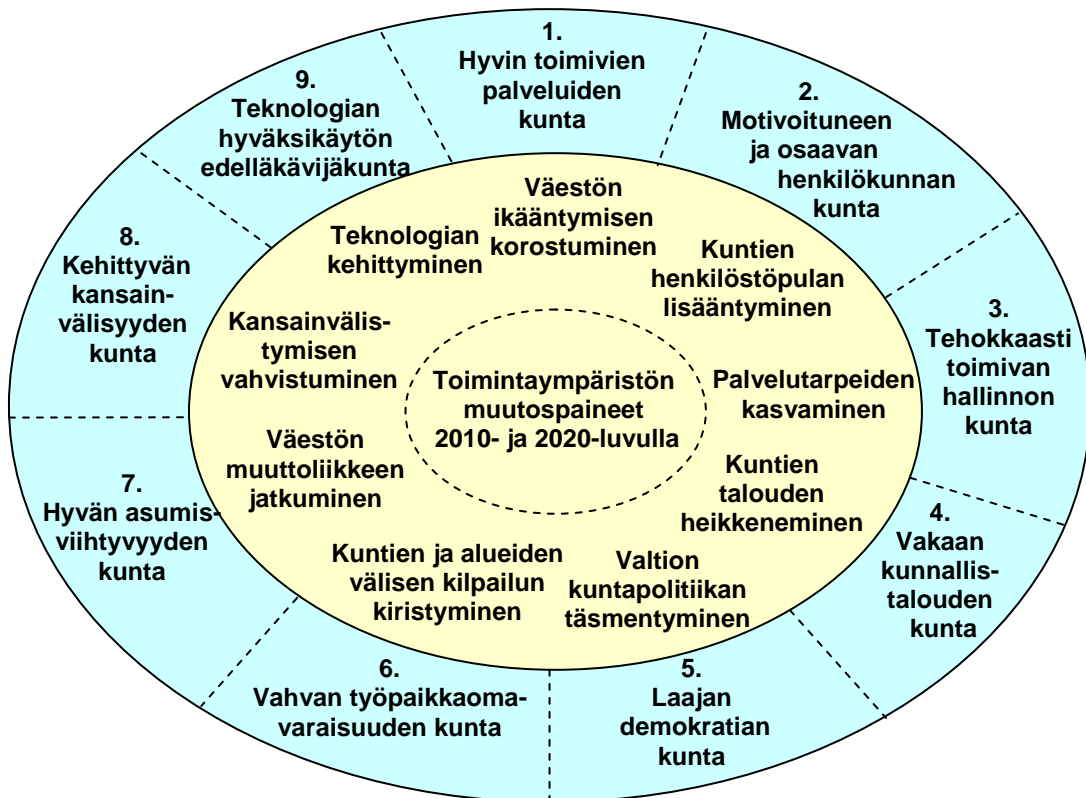
Teknologian hyödyntäminen on nähty yhtenä keskeisenä keinona vaikuttaa palveluiden laatuun ja erityisesti niiden kustannuksiin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön kansallisessa terveyshankkeessa asetettiin valtakunnalliseksi tavoitteeksi 200 miljoonan euron säästöt laboratorio- ja kuvantamispalveluissa vuoteen 2007 mennessä. Todellisuudessa teknologian hyödyntäminen on edennyt paljon odotuksia heikommin (Kuusi ym. 2006: 98). Tällä hetkellä tehdään monella rintamalla työtä teknologian hyödyntämiseksi entistä selvästi tehokkaammin. Esimerkiksi Sitra on ottanut yhdeksi painopistealueekseen paperittoman terveydenhuollon. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on tietoverkkojen yhdistäminen. Salon seudun kunnissa tämä tekninen työ on jo käytännössä valmis, mutta yhteisten verkkopalvelujen kehittämisen osalta on olemassa paljon käyttämättömiä mahdollisuuksia. Sisäasiainministeriöstä käsin johdettava valtakunnallinen KuntaIT-projekti on osoittanut kiinnostusta käynnistää yhteistyötä Salon seudun kanssa. Ne kunnat, jotka ovat uuden teknologian hyödyntämisessä kehityksen kärjessä, kykenevät saamaan itselleen käytännön hyötyjen lisäksi myös imagohyötyjä.

5.2. Uuden kunnan suunnittelu

5.2.1. Yhdistymisen yhdeksän rakennuspaalua

Kun laaditaan uuden kunnan rakennuspiirustuksia, on tärkeää kiinnittää huomiota samalla kertaa sekä tulevaisuuden toimintaympäristön muutospaineesiin että yhdistymisen taitavan toteuttamisen haasteisiin. Kuvan 14 kaavion sisäkehälle on kirjattu ne keskeiset tulevaisuuden toimintaympäristön muutospainemat ja ulkokehälle ne tavoitteet, joiden kautta uutta kuntaa ryhdytään rakentamaan. Koska edellisessä luvussa paneuduttiin tulevaisuuden toimintaympäristön muutospaineesiin, niin tässä luvussa nämä tekijät voidaan esittää jo kiteyttäen ja keskittäen yhdistymisen haasteisiin.

Uuden kunnan visio tulee rakentaa kolmesta elementistä: 1) kymmenen kunnan taitavasta yhdistymisestä, 2) elinvoimaisesta ja viihtyisästä viherkaupungista ja 3) asukkaiden aktiivisesta yhteisöstä. Visio voidaan määritellä tässä selvityksessä siten, että "Uusi Salon kaupunki on kymmenen kunnan taitavasti yhdistynyt viherkaupunki, jossa luova teknologia, rikas kulttuuri ja vireä maaseutu kohtaavat, ja jossa eri-ikäisten ihmisten on hyvä elää, opiskella, tehdä työtä ja harrastaa." Vision alku korostaa taitavaa yhdistymistä vuonna 2009, kun taas viherkaupunki korostaa kaupunkimaisten ja maaseutumaisten alueiden välistä tiivistä synergiaa. Vision loppuosa painottaa alueen ihmisten keskinäistä vuorovaikutusta ja viihtymistä.



Kuva 14. Toimintaympäristön muutospainheet 2010- ja 2020-luvulla ja yhdistyvän uuden kunnan yhdeksän keskeistä tavoitetta.

5.2.2. Hyvin toimivien palveluiden kunta

Palveluiden järjestäminen kuntalaisille on kunnan perustehtävä ja sen vuoksi keskeiseksi tavoitteeksi asetetaan ”hyvin toimivien palveluiden kunta”. Se on tärkeä sekä ensi vuosikymmenen toimintaympäristön muutospainneiden näkökulmasta että myös taitavan yhdistymisen näkökulmasta. Palveluissa on kiinnitettävä huomiota niiden saatavuuteen, laatuun, saavutettavuuteen ja vaikuttavuuteen. Saatavuus liittyy siihen, kyetäänkö kuntalaisille tarjoamaan kyseistä palvelua riittävästi (esim. lasten erityisopetus), laatu siihen, mikä on palvelun laatutaso (esim. erityisopettajien pätevyys ja taidot), saavutettavuus siihen, kuinka kaukana palvelu sijaitsee (esim. erityiskoulun sijainti) ja vaikuttavuus siihen, millaisia tuloksia palvelun avulla saadaan aikaan (esim. lasten syrjäytymisen välttäminen).

Jos Salon seudun kunnat yhdistyvät, niin alueen asukkaat pääsevät tasa-arvoisten palvelujen piiriin. Uusi kunta hyötyy palvelujen järjestämisestä, kuntarajojen poistamisesta, neljän kuntayhtymän purkamisesta ja hallinnon kevenemisestä. Kuntalaisten suurimmat epäilyt liittyvät siihen, kuinka hyvin uudessa kunnassa turvataan lähipalvelut eri puolilla uutta kuntaa.

Uuden kunnan palvelujen kehittämistavoitteet kiteytetään kolmeen asiakohtaan:

1. Järjestetään lähipalvelut lähellä kuntalaisia taajamissa ja kylissä vahvistamalla näiden alueiden asumisviihtyvyyttä. Lähipalveluissa korostuvat

perusopetus, lähikirjasto, lasten päivähoito, terveyspalvelut, vanhusten kotihoito, vanhusten palveluasuminen ja palveluliikenne.

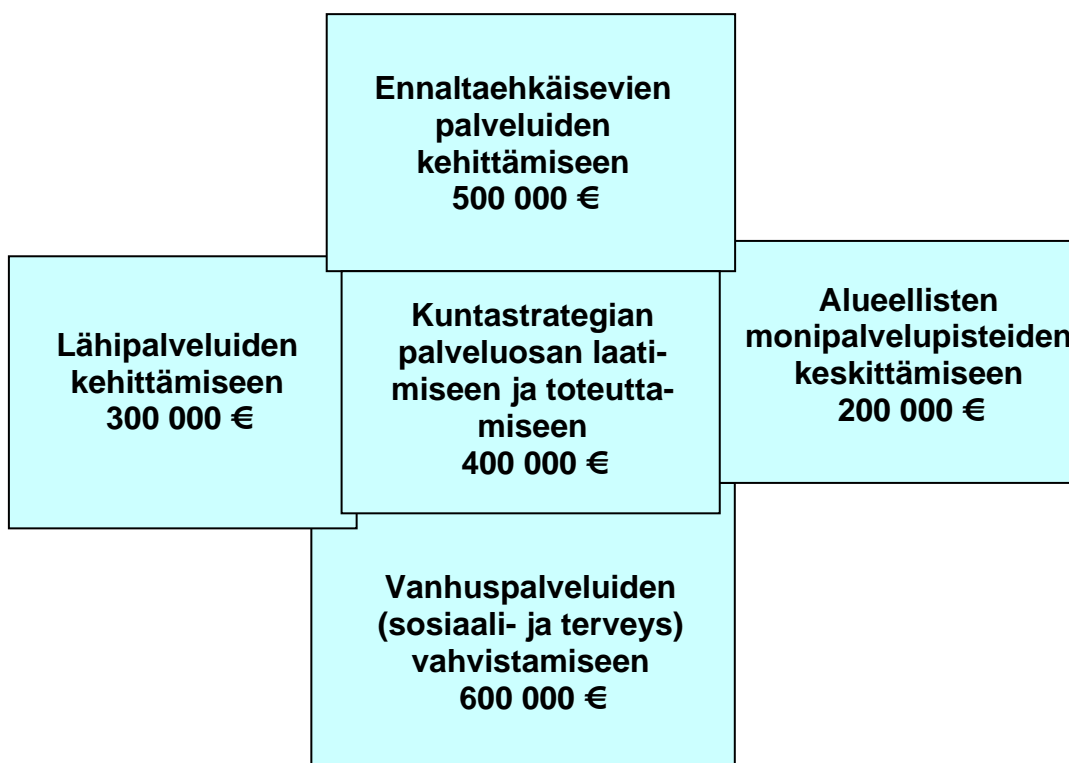
2. Järjestetään keskitettävät hallintopalvelut ja suurempaa väestöpohjaa vaativat palvelut monipuolisesti ja laadukkaasti.

3. Vahvistetaan ennaltaehkäiseviä palveluita, jotta kunnan asukkaiden hyvinvointi ja elämisen laatu sekä palveluiden kustannukset olisivat hyvässä suhteessa keskenään.

Nykyisen Salon kaupungin näkökulmasta katsottuna sille on erityistä hyötyä ympäröivästä yhdeksän kunnan alueesta vain siinä tapauksessa, että alue pysyy elinvoimaisena ja viihtyisänä asumisympäristönä. Houkuttelevana viherkaupunkina uusi kunta kykenee menestyksellisesti kilpailemaan 2010-luvulla muiden kuntien ja alueiden kanssa työvoimasta ja asukkaista.

Yhdistymissopimukseen on kirjattu tärkeimmät lähipalvelut, jotka säilyvät lähellä asukkaita. Näitä palveluita ovat lasten päivähoito, alakoulut (perusopetuksen luokat 1-6), terveyspalvelut, vanhusten, vammaisten ja pitkäaikaissairaiden kotihoito, vanhusten palveluasuminen, lähikirjastot, lähiliikuntapaikat ja palveluliikenne.

Uusi kunta tarvitsee selkeän toimintastrategian, joka ulottuu ensi vaiheessa 2010-luvun puoliväliin saakka. Tähän kuntastrategian palveluosan suunnitteluun ja sen toteutukseen varataan yhdistymisavustuksista 400 000 euron määräraha (kuva 15). Vanhusten palveluiden kehittämiseen kohdistetaan 600 000 euroa. Esimerkiksi vanhusten kuntouttaminen asumaan nykyistä pidempään laitoshoidon ulkopuolella koti- ja palveluasumisen piirissä on sekä vanhusten itsensä näkökulmasta että myös kunnan talouden näkökulmasta tavoiteltavaa.



Kuva 15. Palveluihin kohdennettavat valtion yhdistymisavustukset (yht. 2 000 000 €)

Lähipalveluilla on tärkeä merkitys uudessa kunnassa ja sen vuoksi niiden palveluiden kehittämiseen varataan myös yhdistymisavustuksista 300 000 euron määräraha. Esimerkiksi palveluliikenteen suunnittelu ja kehittäminen tulee olemaan yksi uuden kunnan keskeisiä toimintoja.

Ennaltaehkäisevien palveluiden merkitys on alkanut korostua koko valtakunnassa sitä mukaan kuin esimerkiksi lastensuojeluongelmien, mielenterveysongelmien ja päihdeongelmien hoitokustannukset ovat nousseet. Tästä syystä uudessakin kunnassa on siirrettävä painopistettä ennaltaehkäisevien palveluiden suuntaan. Tähän tarkoitukseen varataan yhdistymisavustuksista 500 000 €.

Alueellisten monipalvelupisteiden ideana on kehittää ensisijaisesti kirjastoista sellaisia toimipisteitä, joista saa uuden kunnan toimintoihin liittyvää asiakasneuvontaa ja erilaisia hakemuskaavakkeita, ja joihin voi jättää uuden kunnan viranomaisille osoitettuja hakemuksia sekä kuntalaispalautetta. Monipalvelupisteessä on kuntalaisten käytettävissä myös kaikki uuden kunnan verkkopalvelut. Monipalvelupisteiden kehittämiseen varataan yhdistymisavustuksista 200 000 euroa.

Hyvin toimivien palveluiden kunta on realistinen tavoite vain sillä edellytyksellä, että palveluita tuottava henkilöstö on motivoitunutta ja osaavaa.

5.2.3. Motivoituneen ja osaavan henkilökunnan kunta

Henkilöstön merkitys korostuu toimintaympäristön muutospaineiden ja kuntien yhdistymisen yhteisvaikutuksesta. Sen vuoksi hyvään henkilöstöhallintoon on panostettava aivan erityisesti. Viimeaikaiset valtakunnalliset kuntien yhdistymistä selvittäneet tutkimukset osoittavat, että vaikka henkilöstön tärkeä merkitys yhdistymisprosessissa tiedostetaan hyvin, niin henkilöstöhallintoon ja muutoksen johtamiseen ei kuitenkaan panosteta vielä riittävästi (esim. Stenvall ym. 2007: 115; Satokangas - Torvinen 2007: 97).

Niin sanotussa kuntien rutiiniyhdistymisessä henkilöstöhallinto jäisi yhdistymisen valmistelussa ja toteutuksessa aivan liian vähälle huomiolle, ja sen vuoksi henkilökunta joutuisi kohtaamaan tarpeettoman suuria sopeutumisvaikeuksia (Koski 2004: 15). Silloin, kun toteutetaan kuntien taitava yhdistyminen, nostetaan henkilöstö yhdistymisprosessin keskiöön ja henkilöstöasioihin kiinnitetään aivan erityistä huomiota (esim. Koski 2004: 18).

Vuoden 2007 maaliskuussa ilmestyneessä professori Jari Stenvallin tutkimusryhmän raportissa keskityttiin kuuden kuntafuusion henkilöstöhallinnon tutkimiseen. Nämä kuntien yhdistymiset toteutuivat vuosina 2005-2007. Tutkimuksessa nousi esille muun muassa seuraavat johtopäätökset:

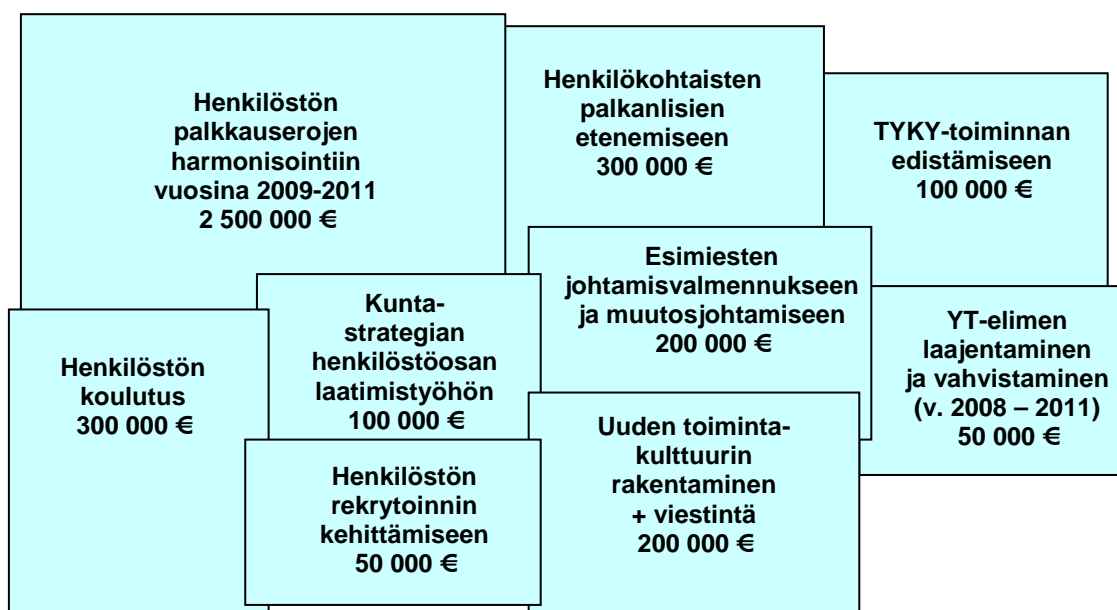
1. Yhdistymisen valmisteluun liittyy yleensä aina kiire
2. Esimiehillä ja erityisesti lähiesimiehillä on yhdistymisprosessissa tärkeä rooli
3. Kuntien erilaiset toimintakulttuurit aiheuttavat jännitteitä
4. Henkilöstön muutosvalmennus on tarpeellista

(Stenvall ym. 2007: 113-115)

Salon seudun kymmenen kunnan yhdistymisessä on koko hankkeen selkeänä lähtökohtana se, että ilman hyvää henkilöstöhallintoa ei voi toteuttaa kuntien taitavaa yhdistymistä ja sen vuoksi motivoituneen ja osaavan henkilökunnan kunta nostetaan prosessin keskiöön. Tämä näkyy muun muassa siinä, että kuntajakolain 13 §:n mukaista henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojaa täsmennetään erillisellä henkilöstösopimuksella, jonka mukaan työnantaja ei kuntajaon muutoksen vuoksi lomauta eikä osa-aikaista henkilöstöään viiden vuoden aikana. Viiden vuoden irtisanomissuoja turvataan myös sellaisessa tapauksessa, jos kunnan työntekijöitä siirretään uuden kunnan liikelaitoksen tai kunnan enemmistöomisteisen yhtiön palvelukseen.

Toinen esimerkki hyvän henkilöstöhallinnon korostamisesta on selkeä suunnitelma henkilöstön palkkojen harmonisoinnista. Tämä harmonisointi tehdään kolmen vuoden aikana siten, että ensimmäisenä vuonna palkkojen eroja kavennetaan 40 %. Työn vaatavuuden arviointi tehdään 31.5.2009 mennessä, mutta joka tapauksessa harmonisoitava palkanosa maksetaan työntekijälle takautuvasti 1.1.2009 lähtien. Toisena vuonna harmonisoitava osuus on 30 % 1.1.2010 alkaen ja kolmantena vuonna jäljellä oleva 30 % 1.1.2011 alkaen. Henkilöstön palkkaerot ovat kymmenen kunnan alueella siinä

määrin suuret, että palkkojen harmonisointiin on varattava yhdistymisavustuksista 2 500 000 euroa (kuva 16).



Kuva 16. Henkilöstöhallintoon kohdistettavat valtion yhdistymisavustukset (yht. 3 800 000 €)

Henkilöstöhallintoon kohdistetaan palkkojen harmonisoinnin lisäksi yhdistymisavustuksista 1,3 M€ kahdeksaan eri toimintakohteeseen sillä tavoin, että taitavan yhdistymisen edellytykset voidaan tältä osin varmistaa. Esimerkiksi henkilöstön koulutukseen varattavalla 300 000 euron määrärahalla on mahdollista kehittää henkilöstön erikoistumista ja vahvistaa muun muassa hyvän tiimityön edellytyksiä.

Henkilöstön näkökulmasta on tärkeää päästä osallistumaan myös yhdistymisen valmisteluun ja toteuttamiseen. Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimukseen on kirjattu selkeästi kohta, miten henkilöstöryhmä ja henkilöstötyöryhmä jatkavat omaa työtään, mikäli yhdistyminen toteutuu ja millä tavoin henkilöstön ääni tulee kuuluviin valmisteluyössä.

5.2.4. Tehokkaasti toimivan hallinnon kunta

Kuvassa 14 (s. 39) on kolmantena tavoitteena tehokkaasti toimivan hallinnon kunta. Siinä on toimintaympäristön erityisenä muutospaineena palvelutarpeiden kasvaminen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että paineet hallinnon keventämiseen ja tehostamiseen kasvavat 2010-luvulla, kun palveluiden tarve kasvaa ja sen myötä myös työntekijöiden tarve. Uuden kunnan hallinto-organisaation kehittämistavoitteet voidaan tiivistää kolmeen asiakohtaan:

1. Yhdistää kymmenen kunnan ja neljän kuntayhtymän hallinto rakenteeltaan matalaksi, tehokkaasti toimivaksi organisaatioksi.
2. Varata hallinto-organisaation sisälle hyvät muutosjohtamisen henkilöresurssit vuosille 2009-2011.
3. Vahvistaa luottamushenkilöhallintoa uuden kunnan aloitusvaiheessa, vuosina 2009-2012.

Kymmenen kunnan ja neljän kuntayhtymän yhdistäminen sisältää merkittävän keinon tehostaa hallintoa, kun hallinnon päällekkäisyyksiä saadaan purettua. Kuntayhtymien purkamisen suurimpana hyötynä on niiden toimintojen saaminen samaan kokonaisuuteen uuden kunnan muiden toimintojen kanssa. Tämä tiivistää entisten kuntayhtymätoimintojen ja uuden kunnan muiden toimintojen keskinäistä yhteistyötä. Esimerkiksi ennalta ehkäisevää toimintaa korostava sosiaali- ja terveystoiminta edellyttää kiinteää yhteistyötä muun muassa koulu-, nuoriso-, liikunta- ja kaavoitustoimen kanssa. Uusi laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007, 5 §) edellyttää, että perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät muodostavat jatkossa eheän toiminnallisen kokonaisuuden.

Henkilöstön vilkas eläköityminen seuraavan kymmenen vuoden aikana tarjoaa otollisen tilaisuuden rationalisoida hallintoa kuntaliitosten yhteydessä. Yli 3 800 työntekijän henkilöstöstä eläköityy keskimäärin 120 henkilöä joka vuosi eli kymmenen vuoden aikana noin 1 200 työntekijää eli yli 30 % koko henkilöstöstä. Työntekijän eläköitymisen yhteydessä tulee aina ottaa arvioitavaksi se, täytetäänkö tehtävä samanlaisena uudelleen, muutetaanko sitä jollakin tavalla vai jätetäänkö tehtävä kokonaan täyttämättä. Tärkeänä tavoitteena on purkaa hallinnon päällekkäisyyksiä ja lisätä työntekijäresursseja palveluihin sitä mukaan kuin tarpeet kasvavat muun muassa väestön ikääntymisen seurauksena.

Jo pienistäkin päällekkäisyyksien poistamisista on mahdollista saada siirrettyä tuntuvasti resursseja sinne, missä niistä tulee olemaan suurin pula. Esimerkiksi siirtyminen kymmenen kunnanjohtajan järjestelmästä yhden johtajan järjestelmään merkitsee hallinnon purkamista. Euroiksi muutettuna se merkitsee vuosina 2009-2015 eli seitsemän vuoden aikana jo 3,16 M€ (taulukko 7). Laskelma lähtee siitä, että kunnanjohtajat jatkavat uuden kunnan palveluksessa muutosjohtajina siihen saakka, kunnes he vuorollaan jäävät eläkkeelle ja siinä vaiheessa tehtävää ei täytetä uudelleen, vaan vapautuvat resurssit siirretään muuhun käyttöön. Taulukko 7 osoittaa, että vuonna 2009 poistuisi neljä virkaa, kun Salon, Halikon ja Kiskon kunnanjohtajat jäävät eläkkeelle ja Perttelin kunnanjohtajan määräaikainen tehtävä päättyy vuoden 2008 lopussa. Laskelmassa oletetaan, että kunnanjohtajat palvelevat siihen saakka, kunnes heidän eläkeikänsä tulee täyteen. Poikkeuksena on Särkisalon kunnanjohtaja, joka on ilmoittanut että hänen tehtävänsä uuden kunnan palveluksessa tulee päättyämään vuoden 2011 loppuun mennessä.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa sitä, että kunnanjohtajilla on uudessa kunnassa tärkeä tehtävä toimia yhdistymisen muutosjohtajina yhdessä neljän

henkilöstöjohtajan kanssa. Muutosjohtajatiimin käyttämistä tukee Rovaniemien yhdistymisprosessista tehdyn seurantatutkimuksen johtopäätökset. Niissä esitetään ajatus siitä, että muutoksen johtaminen olisi ollut hyvä delegoida yhden muutosjohtajan sijasta työryhmälle (Satokangas – Torvinen 2007: 97).

Tehokkaasti toimivan hallinnon kunnan toisena tavoitteena on varata hallinto-organisaation sisälle riittävät muutosjohtamisen henkilöresurssit vuosille 2009-2011. Taitavan yhdistymisen kannalta tämä on ensiarvoisen tärkeä tavoite ja juuri kunnanjohtajat tulevana muutosjohtajina ovat tärkeä voimavara. Tehokkaasti toimivalla hallinnolla on kiinteä yhteys motivoituneeseen ja osaavaan henkilökuntaan. Sen vuoksi suuri osa muutosjohtamisen resursseista oli kirjattuna jo motivoituneen ja osaavan henkilökunnan osioon, jossa esimerkiksi esimiesten johtamisvalmennukseen ja muutosjohtamiseen varataan yhdistymisavustuksista 200 000 euron määräraha.

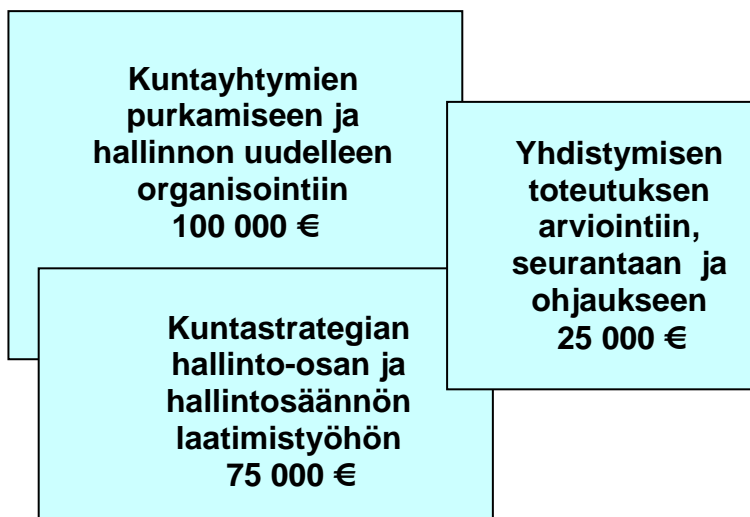
Taulukko 7. Laskelma siirtymisestä kymmenen (10) kunnanjohtajan järjestelmästä yhden kunnanjohtajan järjestelmään vuosina 2009-2015. Yhden kunnanjohtajan palkkakustannuksiksi on laskettu sivukuluineen 80 000 euroa ja uuden kaupunginjohtajan palkkakustannuksiksi 120 000 euroa. Taulukon oikeassa alakulmassa oleva euromäärä (3 160 000 €) osoittaa ”kokonaissäätön” seitsemän vuoden aikana.

	v. 2009	v. 2010	v. 2011	v. 2012	v. 2013	v. 2014	v. 2015	Yhteensä
1. kj.	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 560 000
2. kj.	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 560 000
3. kj.	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 560 000
4. kj.	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 560 000
5. kj.			- 40 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 360 000
6. kj.			- 40 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 360 000
7. kj.			- 40 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 360 000
8. kj.				- 40 000	- 80 000	- 80 000	- 80 000	- 280 000
9. kj.					- 40 000	- 80 000	- 80 000	- 200 000
10. kj.					- 40 000	- 80 000	- 80 000	- 200 000
Uusi kj.	+120 000	+120 000	+120 000	+120 000	+120 000	+120 000	+120 000	+ 840 000
Erotus	-200 000 €	-200 000 €	-320 000 €	-480 000 €	-600 000 €	-680 000 €	-680 000 €	-3 160 000 €

Se kuinka paljon työtehtävien päällekkäisyyksiä kaiken kaikkiaan voidaan purkaa kymmenen kunnan yhdistymisvaihtoehdossa eläköitymisen myötä, edellyttää huolellista suunnittelua, valmistelua ja kiinteää yhteistyötä henkilöstön kanssa. Taitavaan yhdistymiseen tarvittavaa myönteistä tunnetilaa henkilöstön keskuudessa on vaikea saada aikaan, jos liiaksi korostetaan henkilöstön vähentämistarvetta (esim. Satokangas – Torvinen 2007: 97).

Luottamushenkilöhallinnon merkitys korostuu kuntien yhdistymisprosessissa. Ilman vahvaa luottamushenkilöjohtajuutta on vaikea saada aikaan yhdistymispäätöstä, puhumattakaan taitavasta yhdistymisestä. Ensimmäisellä vaalikaudella tullaan käyttämään tavanomaista suurempaa lautakuntamäärää ja luottamushenkilöorganisaatiota. Vaikka monet luottamushenkilöhallinnon volyymia kuvaavat muuttajat putoavat alle puoleen, jopa alle kolmannekseen siirryttäessä kymmenen kunnan järjestelmästä yhden kunnan järjestelmään, niin luottamushenkilöhallinnon kokonaiskustannukset eivät vähene samassa suhteessa. Ensimmäisellä vaalikaudella luottamushenkilöhallinnon kustannukset putoavat todellisuudessa vain noin 10 % noin 600 000 eurosta, joka kymmenessä kunnassa käytetään yhteensä vuosittain luottamushenkilöhallintoon. Tässä yhteydessä on syytä korostaa sitä, että taitavan yhdistymisen toimintamallissa on erittäin tärkeitä, että ensimmäisenä vaalikautena on poikkeuksellisen vahva luottamushenkilöhallinto. Yhdistymisen keskeisenä tavoitteena ei muutoinkaan voida pitää luottamushenkilöhallinnon vähentämistä minimiin sen vuoksi, että luottamushenkilöhallinnolla on tärkeä itseisarvo demokratian toteuttamisessa. Tähän näkökulmaan palataan tarkemmin kohdassa 5.2.6. Laajan demokratian kunta.

Yhdistymisavustuksista varataan yhteensä 200 000 euron määräraha kuntastrategian hallinto-osan ja hallintosäännön laatimiseen, hallinnon uudelleen organisointiin ja kuntayhtymien purkamiseen sekä yhdistymisen toteutuksen arviointiin, seurantaan ja ohjaukseen (kuva 17). Kaikki kolme tehtävää ovat uuden kunnan rakentamisen kannalta erittäin tärkeitä, vaikka niihin kohdistettavien yhdistymisavustusten euro-määrät eivät sitä suoraan kerrokaan. Esimerkiksi yhdistymisen toteutuksen seurantaan, arviointiin ja ohjaukseen osallistuva tutkija- ja kehittäjäryhmä tulee saamaan omat toimintaresurssinsa pääasiassa muualta kuin uuden kunnan yhdistymisavustuksista. Näillä kaikilla kolmella hallinnon tehtäväosiolla on hyvin kiinteä kytkeä ”motivoituneen ja osaavan henkilökunnan kuntaan”, muun muassa henkilöstöstrategian laatimistyöhön. Tutkija- ja kehittäjäryhmän tärkeänä tehtävänä on seurata, arvioida ja ohjata sitä, että uuden kunnan rakentaminen etenee ennalta suunnitellulla tavalla.



Kuva 17. Tehokkaasti toimivaan hallintoon osoitettavat yhdistymisavustukset (yht. 200 000 €)

5.2.5. Vakaan kunnallistalouden kunta

Toimintaympäristön muospaineista (kuva 14, s. 39) on kuntien talouden heikkeneminen kaikkein vaikeimmin ratkaistavissa oleva kysymys siitä syystä, että se on monen muun muospaineen muodostaman ketjun päässä. Näin esimerkiksi kunnan väestön muuttotappiot vaikuttavat väestön ikääntymisen korostumiseen ja sitä kautta palvelutarpeiden kasvuun ja siitä edelleen kuntien talouden heikkenemiseen. Tästä syystä myös tavoite vakaan kunnallistalouden kunnasta 2010-luvulla on paljon haastavampi kuin mitä yleisesti tällä hetkellä ajatellaan. Tähän tilanteeseen vaikuttaa oleellisesti myös se, millä osuudella valtiovalta tulee jatkossa osallistumaan kuntien palveluiden järjestämiseen.

Kymmenen kunnan talouden kehitystä tarkasteltiin aivan erikseen tämän raportin luvussa 4.4. Tarkastelu pohjautui pääasiassa Efekon laatiman esiselvitysraportin aineistoon. Raportissa vahvistui näkemys siitä, että kymmenen kunnan voimavarojen yhdistäminen loisi uudesta kunnasta selkeästi vahvemman toimijan kuin mitä kymmenen kuntaa ovat erillään.

Uuden kunnan talouden kehittämistavoitteena on:

1. Toteuttaa taloudellisesti hyvin suunniteltu yhdistyminen.
2. Hoitaa taitavasti uuden kunnan taloutta ja varmistaa talouden tasapainon säilyminen.
3. Vahvistaa uuden kunnan veropohjaa edistämällä työpaikkojen suotuisaa kehittymistä.

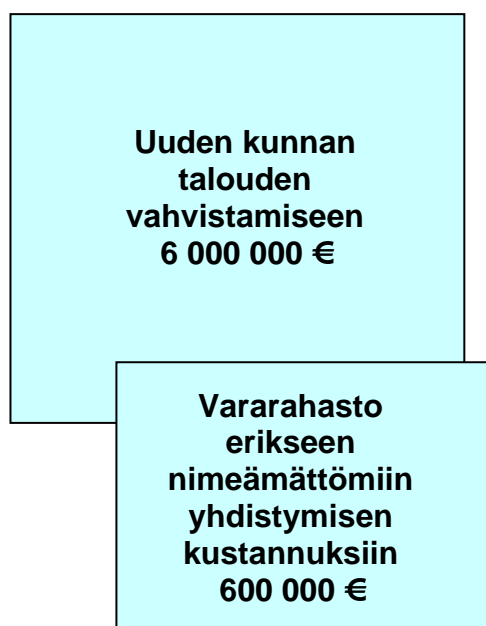
Taloudellisuuden tavoite liittyy yhdistymisen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Jo yhdistymisen selvitysvaiheessa on tärkeää sopia siitä, että kukin kunta hoitaa omaa talouttaan huolellisesti ennen yhdistymistä. Käytännön kokemukset kuntien yhdistymisprosesseista osoittavat, että esimerkiksi investointien

sitominen jo aikaisemmin tehtyihin suunnitelmiin lisää kuntien keskinäistä luottamusta siihen, että osapuolet pitävät loppuun asti kiinni tarkan talouden hoidon periaatteista ja näin uudelle kunnalle luodaan mahdollisimman hyvät taloudelliset aloitusedellytykset. Tämän vuoksi Salon seudun kymmenen kunnan hallinnon ja palvelujen järjestämissopimukseen kirjataan ylös se, että kunnat noudattavat valtuustoissa 2006 hyväksytyn talousarvion ja taloussuunnitelman investointiohjelmaa vuosille 2007 ja 2008. Jos jostakin välttämättömästä syystä syntyy tarve tehdä suunnitelmasta poikkeava investointi, niin asiasta tulee erikseen sopia valmisteluryhmässä tai järjestelytoimikunnassa. Tämän lisäksi kuntia veloitetaan laatimaan talousarvionsa vuodelle 2008 siten, että jokaisen kunnan tavoitteena on saavuttaa viimeisenä toimintavuotenaan vuosikatteeltaan positiivinen tulos.

Toinen talouteen kirjattu tavoite liittyy uuden kunnan menotalouden taitavaan ja tarkkaan hoitamiseen. Rutiiniyhdistymisen toimintamallissa tulisi helposti kiusaus olettaa, että iso uusi kunta kykenee laittamaan kerralla ison joukon asioita kuntoon ja se synnyttää kovia investointipaineita ja vaikeuksia kunnan talouden tasapainolle. Vastaavasti taitavan yhdistymisen toimintamallissa vastuullista ja hyvää taloudenhoitoa pidetään erittäin tärkeänä yhdistymisen peruslähtökohtana.

Kolmas uuden kunnan talouden kehittämistavoite liittyy kunnan tulopuolen kasvattamiseen eli käytännössä kunnan työpaikka- ja asukaskehityksen edistämiseen. Tämä tavoite on kokonaisuudessaan niin tärkeä, että se on aivan erillinen uuden kunnan rakennuspaalu nimikkeellä ”Vahvan työpaikkaomavaraisuuden kunta”. Asiaa käsitellään tarkemmin luvussa 5.4.7.

Yhdistymisavustuksista hieman yli kolmannes eli 6 000 000 € sijoitetaan uuden kunnan talouden vahvistamiseen (kuva 18). Tämä rahasumma toimii samalla reservinä sille, jos yhdistyvien kuntien lukumäärä jäisi pienemmäksi kuin kymmenen. Kun siinä tilanteessa valtion yhdistymisavustusten määrä vähenee, päivitetään sopimus vähentämällä kassaan siirrettävää rahasummaa saman verran kuin mitä yhdistymisavustuksen määrä putoaa 17 400 000 eurosta.



Kuva 18. Vakaaseen kunnallistalouteen kohdistettavat yhdistymisavustukset (yht. 6 600 000 €)

Uuden kunnan kassaan sijoitetaan edellä mainitun 6 000 000 €n lisäksi 600 000 €n vararahastoksi erikseen nimeämättömiin yhdistymisen kustannuksiin. Yhdistymissopimukseen on merkitty yhdeksi esimerkiksi tällaisista kustannuksista tienimistön muutokset, joita uudessa kunnassa tulee tehtäväksi hieman yli 300.

5.2.6. Laajan demokratian kunta

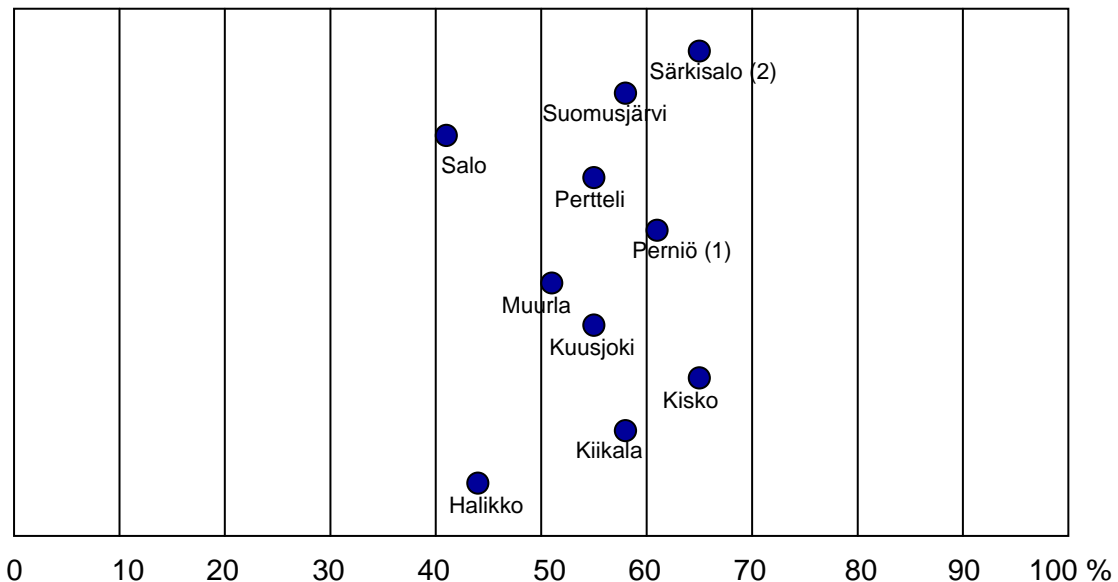
Laajan demokratian kuntaa tarkastellaan tässä luvussa lyhyesti kolmesta eri näkökulmasta: kunnan itsehallinnosta käsin, kunnan luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksista käsin ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksista käsin.

Toimintaympäristön muutospaineet kytkeytyvät kuntien itsehallintoon erityisesti valtion kuntapolitiikan kautta (kuva 14, sivu 39). Valtiovallan käynnistämässä kunta- ja palvelurakennemuutoksessa lähdetään lain (169/2007) 5 §:ssä siitä lähtökohdasta, että kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Saman suuntaisesti vaikuttaa noin 20 000 asukkaan minimivaatimusraja perusterveydenhuollolle. Kun tiedetään, että Suomen kunnista kolme neljäsosaa on alle 10 000 asukkaan kuntia ja terveyskeskuksista kolme neljäsosaa on alle 20 000 asukkaan terveyskeskuksia, niin on selvää, että kunta- ja palvelurakennemuutos asettaa suuria paineita sekä kunnille että terveyskeskuksille.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksen lähtökohtana on se, että vuosina 2007 ja 2008 muutosjohtajuus on kunnilla itsellään ja vuonna 2009 valtiolta arvioi saavutettuja tuloksia ja hallitus antaa eduskunnalle selonteon, jossa tehdään

esitykset uudistuksen jatkosta. On todennäköistä, että mikäli uudistus ei etene kuntavetoisesti riittävässä määrin, niin valtiovallan pakotteet kunnille tulevat lisääntymään. Jos silloin otettaisiin käyttöön pakkoliitokset, se merkitsisi myös yhdistymisprosessien demokraattisuuden vähenemistä. Yhdistymiseen pakotetuilla kunnilla ei siinä vaiheessa ole enää juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa yhdistymisen sisältöihin.

Kun tarkastellaan kuntien itsehallinnon kehitystä viimeisen kymmenen vuoden aikana, voidaan havaita, että kunnat ovat tulleet tehtäviensä hoitamisessa yhä riippuvaisemmiksi toisistaan (Haveri ym. 2003: 73). Yleistäen voidaan todeta, että mitä pienempi kunta on kyseessä, niin sitä kapeammaksi on käynyt kunnan omien luottamuselinten vaikutusmahdollisuudet omiin palveluihin. Tätä ilmiötä kuvastaa myös kymmenen kunnan osalta tehty analyysi, jossa vain Salon ja Halikon palvelujen ostomenojen osuus kunnan toimintamenoista on alle 50 %:n (Karila 2007: 9). Kiskon ja Särkisalon osuudet ovat lähes 65 % ja Perniölläkin yli 60 %.



(1) Perniön %-osuudessa mukana kansanterveystyön ja vanhustenhuollon avo- ja laitoshoidon ostomenot vuoden 2006 mukaisesti.

(2) Särkisalon %-osuuteen arvioitu mukaan perusterveydenhuollon ja vanhustenhuollon avo- ja laitoshoidon ostomenot vuoden 2007 tilanteen mukaisesti.

Kuva 19. Palvelujen ostomenojen osuus kunnan toimintamenoista vuonna 2005.

Kolmas näkökulma kuntien itsehallintoon liittyy kunnan asukkaiden omiin vaikutusmahdollisuuksiin. Peruslähtökohtana on se, että pienessä kunnassa asukkaan osallistuminen ja vaikuttaminen on helpompaa kuin suuressa kunnassa (esim. Haveri ym. 2003, s. 71). Tämä on helppo osoittaa laskennallisestikin, sillä on selvää, että Särkisalon kunnan asukkaan on helpompi saada oma äänensä kuuluviin 750 asukkaan kunnassa kuin 54 000 asukkaan kunnassa. Salon kaupungin asukkaalla vastaava korotus on 25 500:sta 54 000:ään. Itsehallintonäkökulman perusteella voidaan tiettenkin

esittää vastakysymys siitä, mikä merkitys asukkaan äänen kuulumisella on silloin, kun kunnan omalla äänelläkään ei enää tahdo olla merkittävää painoarvoa, valtuustoryhmästä tai yksittäisestä valtuutetusta puhumattakaan. Joka tapauksessa kuntien yhdistymisen yksi suurimpia haasteita on se, miten kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet kyetään turvaamaan yhdistyneessä kunnassa.

Rutiinyhdistymisen ajattelulle on tyypillistä, että laajapohjaisen luottamushenkilöhallinnon tärkeää merkitystä uuden kunnan rakennustyössä ei tiedosteta ja siksi valtaa keskitetään vain pienelle luottamushenkilöjoukolle. Uuden kunnan toiminta-ajatus jää suurelle osalle päättäjiä vieraaksi ja uutta kuntaa hahmotetaan liaksi vanhojen kuntayksiköiden kautta (Koski 2004: 15).

Kymmenen kunnan taitavan yhdistymisen mallissa korostetaan viittä seikkaa, joiden avulla kohennetaan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia:

1. Luottamushenkilöpaikkoja on uudessa kunnassa yhteensä 326, kun mukaan lasketaan 25 jäsenen kokoiset nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto.

2. Valtuuston jäsenmäärä on ensimmäisenä valtuustokautena kuntajakolain 24 §:n tarjoaman mahdollisuuden mukaan 75 eli se vastaa 250 000 – 400 000 asukkaan kokoisen kunnan valtuustoa.

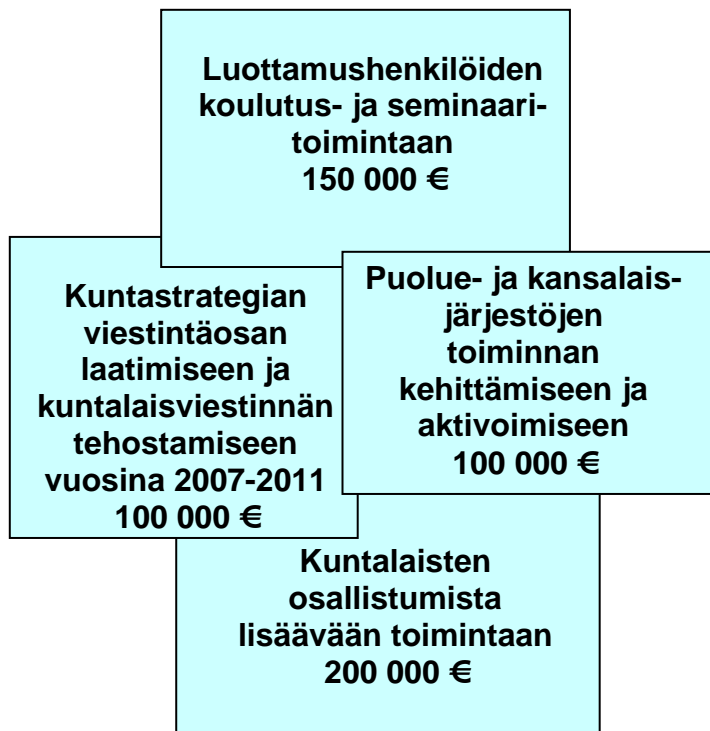
3. Luottamushenkilöiden koulutus- ja seminaaritoimintaan varataan yhdistymisavustuksista 150 000 euroa (kuva 20). Itsensä perehdyttäminen uuden kunnan asioihin lisää samalla luottamushenkilöiden sitoutumista uuden kunnan toiminnan kehittämiseen. Uuden toimintakulttuurin rakentaminen vaatii aikaa, mutta myös monia yhteisiä seminaareja, joissa luottamushenkilöt yhdessä aktiivisesti etsivät yhteisiä toiminnan tavoitteita.

4. Kuntastrategian viestintäosan laatimiseen ja kuntalaisviestinnän tehostamiseen osoitetaan yhdistymisavustuksista 100 000 €. Uuden toimintakulttuurin synnyttämiseksi on erittäin tärkeää, että tieto kulkee tehokkaasti uuden kunnan ja luottamushenkilöiden sekä uuden kunnan ja asukkaiden välillä.

5. Puolue- ja kansalaisjärjestöjen toiminnan kehittämiseen varataan yhdistymisavustuksista 100 000 €. Kuntien yhdistymisvaiheessa on mahdollisuus saada uuden kunnan rakentamiseen mukaan enemmän kuntalaisia. Oleellista on se, miten tehokkaasti puoluejärjestöt ja kansalaisjärjestöt toimivat uudessa tilanteessa. Erityisesti nuorten saaminen mukaan uuden kunnan rakentamistyöhön on tärkeää, koska uutta kuntaa rakennetaan paljolti juuri heitä varten.

6. Kuntalaisten osallistumista lisäävään toimintaan kohdistetaan yhdistymisavustuksista 200 000 €. Tämän otsikon alla todetaan hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa, että kohteena ovat muun muassa

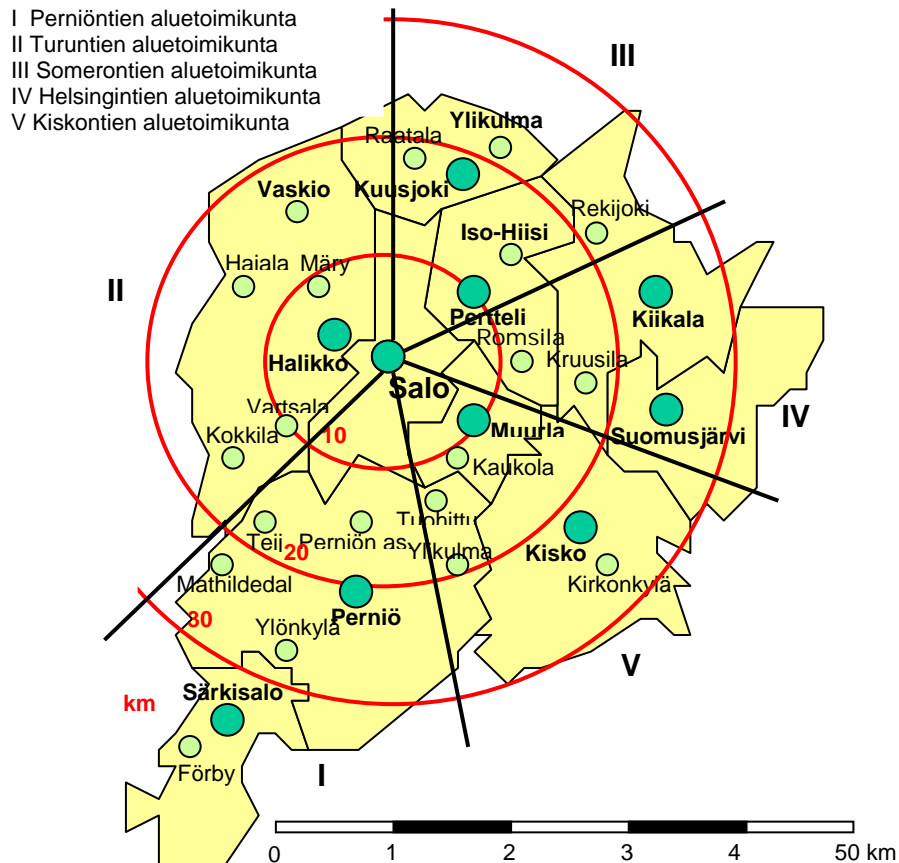
aluetoimikuntien toiminta, kuulemistilaisuuksien järjestäminen ja palvelujen käyttäjädemokratian vahvistaminen.



Kuva 20. Laajan demokratian kuntaan kohdistettavat valtion yhdistymisavustukset (yht. 550 000 €).

Aluetoimikunnat toimivat asukkaiden, yhdistysten ja muiden paikallisten toimijoiden yhdyslinkkinä kaupungin hallintoon. Niiden tehtävänä on valmistella omaa aluetta koskevia esityksiä ja aloitteita, joilla edistetään viherkaupungin rakentamista. Aluetoimikuntia on viisi ja niiden alueet muodostuvat pääteiden mukaisista sektoreista (kuva 21). Valtakunnallinen tutkija- ja kehittäjäryhmä tulee osallistumaan aluetoimikuntien työn kehittämiseen.

Jos analysoidaan asukkaiden ja luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksia uudessa kunnassa, niin suurin muutos on siinä, että luottamushenkilöiden määrä vähenee, mutta heidän vaikutusmahdollisuutensa kasvavat, kun päätöksentekomarkkinat yhdistyvät. Näin esimerkiksi Muurlan kunnan alueelta valittu uuden kunnan valtuutettu pääsee vaikuttamaan koko 54 000 asukkaan alueen asioihin. Kun neljä kuntayhtymää ja lukuisia muita yhteistyömuotoja puretaan, se merkitsee näiden toimintojen saamista takaisin kunnan välittömään ohjaukseen ja sitä kautta demokratia lisääntyy ja päätöksenteko yksinkertaistuu ja tehostuu.



Kuva 21. Viiden aluetoimikunnan sektorirajat.

5.2.7. Vahvan työpaikkaomavaraisuuden kunta

Toimintaympäristön muutospainena kuntien ja alueiden välisen kilpailun kiristymisen merkitsee kilpailua ennen muuta työpaikoista, työntekijöistä ja siinä samalla myös asukkaista. Kilpailu ei ole enää pelkästään kansallista, vaan yhä enemmän myös kansainvälistä. Työpaikkojen turvaaminen ja uusien luominen on 2010-luvulla kunnille vähintään yhtä tärkeä toiminta-alue kuin nykyäänkin. Asiantuntijat ovat korostaneet, että tuloksia tuottava elinkeinopolitiikka ja kuntien alueellinen, kansallinen ja kansainvälinen kilpailukyky ovat keskeisiä vaikuttimia kuntarakenteen uudistamiseen ja kuntien koon kasvattamiseen 2010-luvulla (Haveri ym. 2003: 53).

Elinkeinoelämän kehittämiselle on Salon seudun kymmenen kunnan alueella hyvät luontaiset edellytykset. Alueen sijainti Helsinki – Espoo – Lohja – Salo – Turku -kehityskäytävässä on erinomainen ja moottoritien valmistuminen kohentaa sitä vielä entisestään. Sen lisäksi Salon seutu luetaan valtakunnallisissa vertailuissa kilpailukykyisimpien seutukuntien joukkoon.

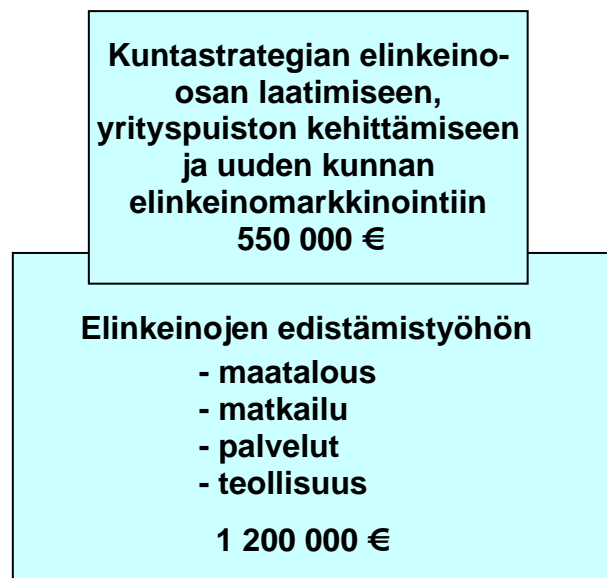
Jo 1970-luvulla kuntien rutiiniliitoksissa voitiin päätellä, että lähtökohdat elinkeinojen kehittämiselle olivat parhaat niissä tapauksissa, joissa kaupunki ja ympäröivä voimakas maalaiskunta yhdistivät voimavaransa (Katajamäki 1979: 41). Lohjan kaupungin ja Lohjan kunnan yhdistyminen vuonna 1997 oli

kuntaliitos, joissa paneuduttiin myös yhdistymisen toteuttamiseen. Sen tuloksiksi kirjattiin muun muassa Lohjan alueellisen ja valtakunnallisen näkyvyyden selvä paraneminen, Lohjan vetovoiman lisääntyminen yhtenäisen elinkeinopolitiikan ansiosta ja yhdyskuntarakenteen suunnittelun tehostuminen (Moisio – Uusitalo 2003: 30). Yleisestikin yhdistymisen hyötytekijät liittyvät ennen muuta kunnan ulkoisiin tekijöihin, kuten esimerkiksi siihen, että uusi kunta on vahvempi toimija elinkeinoelämän suuntaan ja vahvempi edunvalvoja valtiovallan suuntaan (Koski 2004: 20-21).

Kuntien näkökulmasta elinkeinopolitiikan ja kilpailukyvyn vahvistaminen tarkoittaa sellaisia toimenpiteitä, joilla parannetaan yritysten fyysistä ympäristöä, työvoiman saatavuutta, osaamista, yritys- ja muita palveluita sekä kunnan tai seudun päätöksentekokäytäntöjä. Efekon selvityksessä päädyttiin Salon seudun kuntien osalta siihen johtopäätökseen, että iso kunta olisi seutua kiinnostavampi ja kilpailukykyisempi (Asikainen ym. 2006: 34).

Elinkeinopolitiikan merkitys alkaa korostua uuden kunnan toiminnassa heti valtuustojen yhdistymispäätöksen jälkeen. Parasta imago- ja elinkeinomarkkinoinnin aikaa on yleensä vuosi ennen yhdistymistä ja kaksi vuotta yhdistymisen jälkeen. Elinkeinopolitiikka tulee saamaan aivan uutta painoarvoa siinä tapauksessa, että 2010-luvun alun kasvukehitys uhkaa jäädä jostakin syystä loivan kasvun skenaarion mukaiseksi.

Yhdistymisavustuksista kohdistetaan työpaikkaomavaraisuuden vahvistamiseen yhteensä 1 750 000 €. Niistä elinkeinojen edistämistyöhön varataan 1 200 000 € ja loput 550 000 € kuntastrategian elinkeino-osan laatimiseen, yrityspuiston kehittämiseen ja uuden kunnan elinkeinomarkkinointiin (kuva 22). Yrityspuiston kehittämisen tarve konkretisoituu viimeistään vuoden 2008 lopulla, kun nykyisten Salon Seudun Kehittämiskeskuksen toimitilojen vuokrasopimus päättyy.



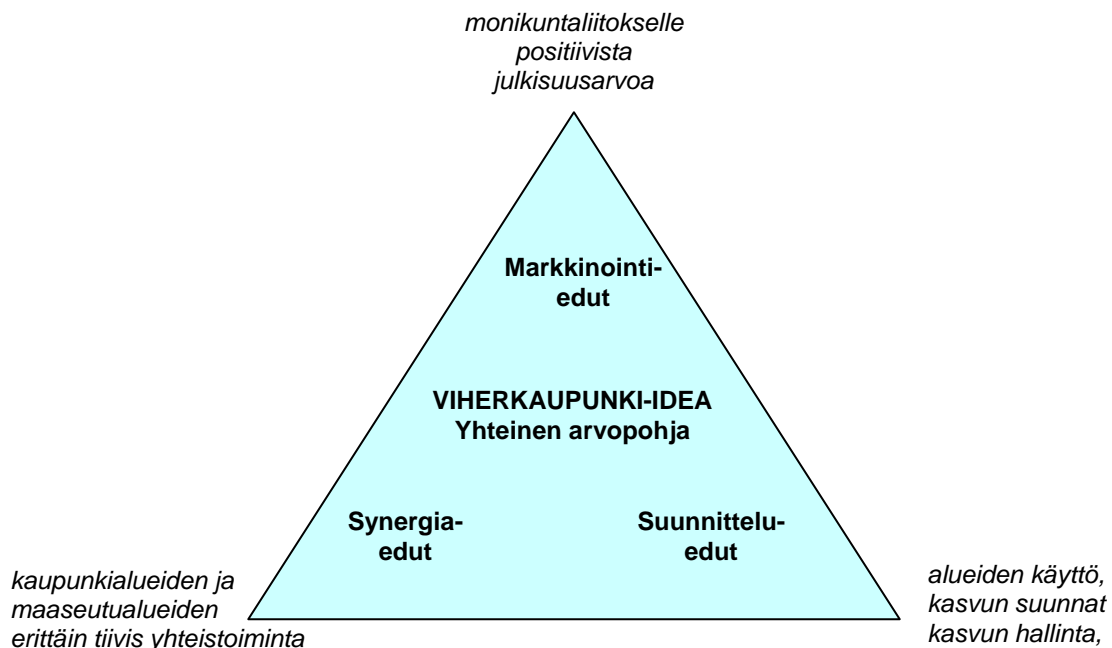
Kuva 22. Vahvan työpaikkaomavaraisuuden kuntaan kohdistettavat valtion yhdistymisavustukset (yht. 1 750 000 €).

5.2.8. Hyvän asumisviihtyvyyden kunta

Asumiseen liittyvät toimintaympäristön muutospainet tulevat lähinnä muuttoliikkeestä, kuntien ja alueiden välisen kilpailun kiristymisestä ja väestön ikääntymisen korostumisesta. Kuntien yhdistyessä verotusmarkkinat ja päätöksentekomarkkinat yhdistyvät ja se merkitsee mahdollisuutta suunnitella jatkossa asumisen alueet paljon kokonaisvaltaisemmin ja pidemmällä aikajänteellä kuin erillään toimien.

Uusi kunta muodostaa asumisympäristöjen tarjonnassa poikkeuksellisen monimuotoisen alueen. Luonnonympäristöjen vaihtelevuudesta sopii esimerkiksi alueen länsiosien merelliset ympäristöt ja kun vastaavasti alueen kaakkoisosille on tyypillistä monimuotoiset järvimaisemat. Myös kulttuuriympäristöissä korostuvat niiden monimuotoisuus. Vanhoista ruukkimiljöistä voidaan siirtyä muutamassa minuutissa moderniin huipputeknologian ympäristöön. Oikeastaan alueelta puuttuu vain suurkaupungin tarjoama kulttuuriympäristö, mutta sekin on tavoitettavissa alle tunnin matkan päässä.

Uuden kunnan visiossa todetaan, että uusi Salo on 2010-luvulla kymmenen kunnan taitavasti yhdistynyt kehittyvä viherkaupunki, jossa luova teknologia, rikas kulttuuri ja vireä maaseutu kohtaavat ja jossa eri-ikäisten ihmisten on hyvä elää, opiskella, tehdä työtä ja harrastaa. Viherkaupunki-ideassa lähdetään siitä, että kaupunkialueiden ja maaseutualueiden välillä on erittäin tiivis yhteys, jossa kunnan osa-alueet täydentävät toisiaan ja synnyttävät sillä tavoin synergiaetuja (kuva 23).



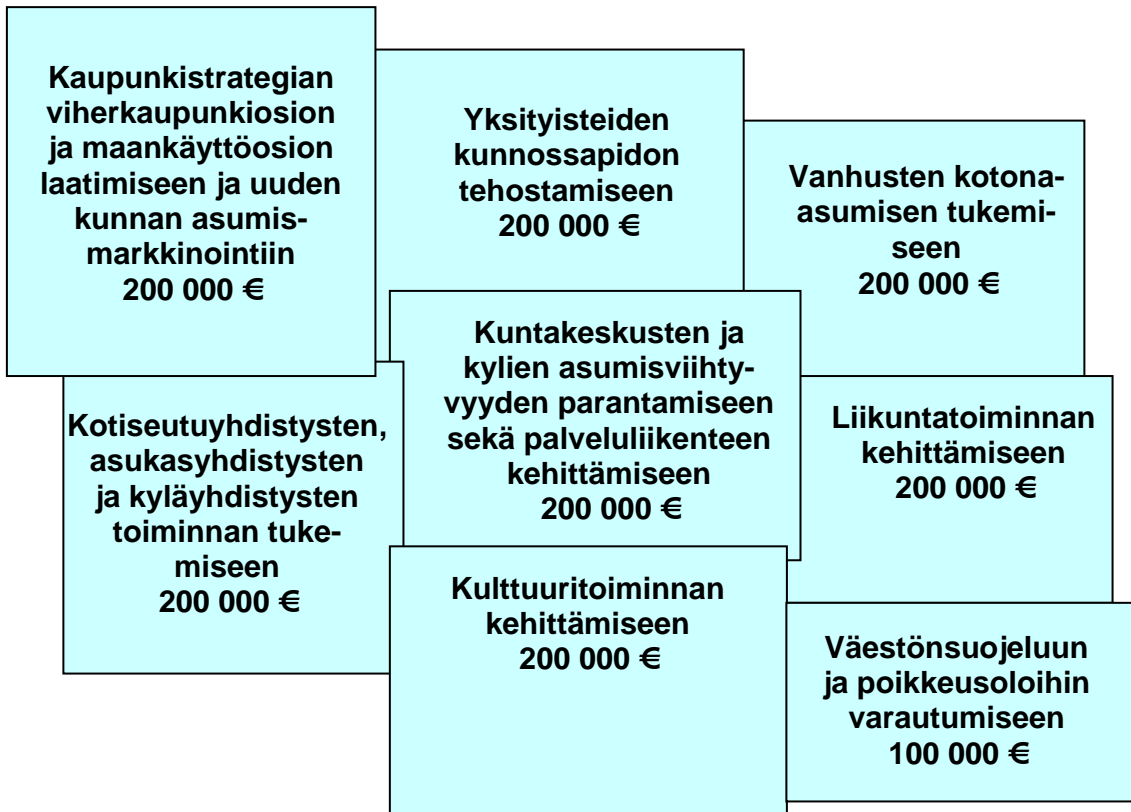
Kuva 23. Uuden kunnan viherkaupunki-idean kolme vahvuutta.

Viherkaupunki-idean toinen vahvuus liittyy suunnitteluun. Kun asumis-, kaavoitus-, verotus- ja päätöksentekomarkkinat ovat jatkossa yhteiset, saadaan hyvät edellytykset suunnitella yhdyskuntarakennetta pitkällä aikajänteellä ja käyttää suunnitelmallisesti hyväksi jo olemassa olevia, valmiita rakenteita. Yhdeksi uuden kunnan kolmesta palvelujen kehittämistavoitteesta valittiin lähipalvelujen järjestäminen lähellä kuntalaisia taajamissa ja kylissä vahvistamalla näiden alueiden asumisviihtyvyyttä. Kuntien taitavan yhdistyminen ja uuden kunnan reuna-alueet huomioon otettava viherkaupunki-idea tarjoaa kestäväen strategisen perustan katsoa pidemmälle kuin mitä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa oleva kolme vuotta. Tutkija- ja kehittäjäryhmä tulee osallistumaan viherkaupunki-idean kehittämiseen yhdessä järjestelytoimikunnan ja aluetoimikuntien kanssa vuosina 2008-2010.

Kolmas viherkaupunki-idean vahvuus liittyy markkinointiin. Viherkaupunkitermiä on käytetty Suomessa eri yhteyksissä niin vähän, että se on mahdollista ottaa käyttöön kuvaamaan osuvalla tavalla monikuntaliitoksen strategista ideaa Salon alueella. Ainoastaan Keravan 32 000 asukkaan ja hieman yli 30 km²:n kaupunki on käyttänyt jonkin verran omassa markkinoinnissaan viherkaupunki-termiä, mutta aivan eri merkityksessä kuin mitä tässä Salon seudun kymmenen kunnan, noin 2 000 km²:n ja 54 000 asukkaan monikuntaliitostapauksessa. Tanskassa käynnissä olevassa kuntareformissa, joka perustuu Salon seudun kaltaisiin monikuntaliitoksiin, on käytetty viherkaupunkitermiä juuri Salon seudun tyyppisessä tarkoituksessa.

Yhdistymisavustuksista kohdistetaan hyvän asumisviihtyvyyden kunnalle yhteensä 1 500 000 euroa (kuva 24). Kahdeksasta kohteesta yksi on kotiseutuyhdistysten, asukasyhdistysten ja kyläyhdistysten toiminnan tukeminen. Tämä on hyvin perusteltua muun muassa sen vuoksi, että kuntien yhdistymisprosessissa ihmisten paikallinen identiteetti vahvistuu. Kun kuntarajat häviävät, niin kylät ja kaupunginosat saavat uutta merkitystä ihmisten arkipäivässä.

Panostukset asumisviihtyvyyteen ovat luonnollisesti vain lisärahoitusta. Esimerkiksi yksityisteiden kunnossapidon tehostamiseen osoitettu 200 000 euroa kolmen vuoden aikana on nimensä mukaisesti tarkoitettu vain tehostamisrahaksi. Yhdistysten ja järjestöjen toiminnan vireä jatkuminen uudessa kunnassa on erittäin tärkeää. Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa on erikseen maininta siitä, että kymmenen kunnan alueella toimivien yhtiöiden, osuuskuntien, yhdistysten ja säätiöiden ja muiden yhteisöjen kotipaikaksi tulee uusi kunta. Viranomaiset tekevät tarvittavat muutokset rekisteriin viran puolesta kuntajakolain 32 §:n mukaisesti.



Kuva 24. Hyvän asumisviihtyvyyden kuntaan kohdistettavat valtion yhdistymisavustukset (yht. 1 500 000 €)

5.2.9. Kehittyvän kansainvälisyyden kunta

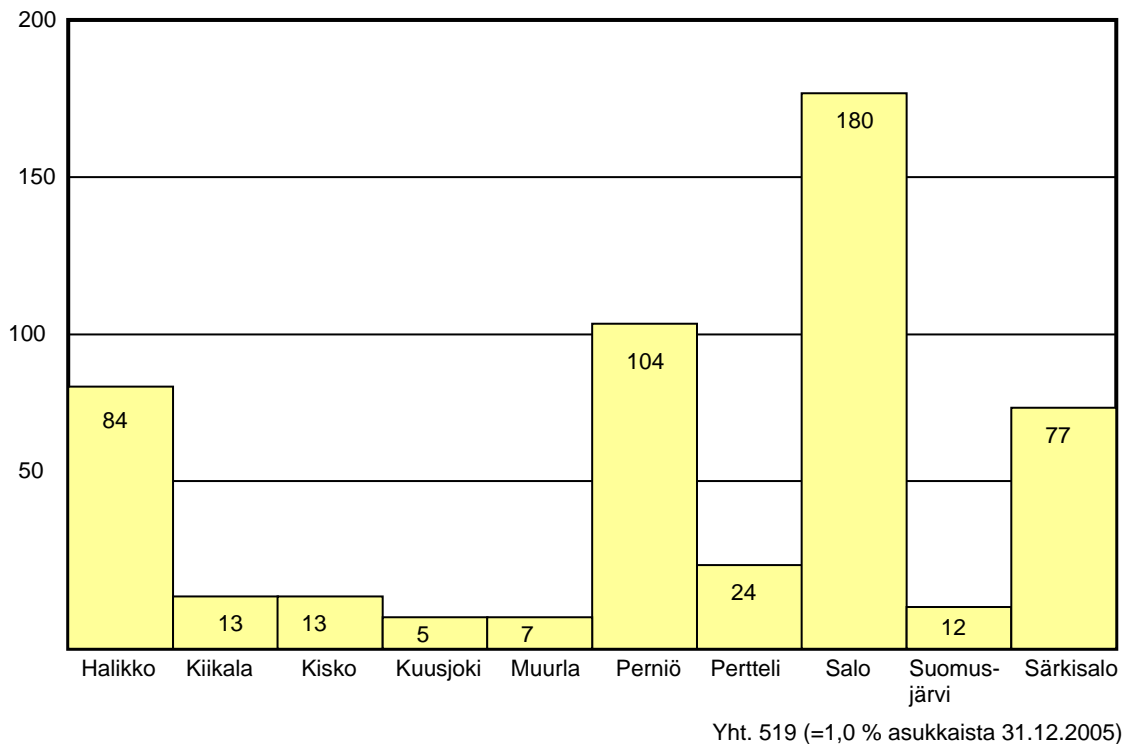
Kansainvälistymisen vahvistumisella, globalisaatiolla, on ollut ja tulee jatkossakin olemaan sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. Salon seutu on erityisesti Nokian avulla saanut globalisaatiosta selkeitä hyötyjä. Seudun yrityselämän kansainvälistyminen näkyy myös alueen työvoimassa ja niiden palvelutarpeissa. Salon seutu on väkimäärään suhteutettuna yksi Suomen kansainvälisimpiä alueita.

Kuntajaon muutoksella on vaikutusta kielisuhteisiin Särkisalon kunnassa. Se on nykyisin kaksikielinen ja muuttumassa yhdistymisen toteutuessa yksikieliseksi. Kunnan ruotsinkielisen väestön osuus oli vielä 1960-luvulla yli 20 %, mutta on laskenut vuosikymmenien kuluessa hieman runsaaseen 10 %:iin. Vuoden 2005 lopussa Särkisalossa asui 77 ruotsinkielistä kuntalaista (10,4 %). Salon seudun kymmenen kunnan alueella asuu yhteensä hieman yli 500 äidinkielenään ruotsia puhuvaa, mikä tarkoittaa yhden prosentin osuutta koko kymmenen kunnan väestöstä (kuva 25).

Muutos kaksikielisestä kunnasta yksikieliseksi on Särkisalon kunnan tapauksessa kohtuullisen vähäinen, sillä kunnan pääkieli on ollut suomi ja palvelut on järjestetty lähes kokonaan suomen kielellä. Tosin tässä yhteydessä on syytä huomata, että yksittäinen kuntalainen saattaa kokea kunnan siirtymisen yksikielisyteen suureksi menetykseksi.

Särkisalon kunnan julkiset kuulutukset julkaistaan sekä suomeksi että ruotsiksi. Myös kunnanvaltuuston kokouspöytäkirjat käännetään ruotsiksi. Kunnan viranhaltijat ja työntekijät antavat virka- ja työtehtävissään palvelua mahdollisuuksiensa mukaan myös ruotsiksi. Kunnan teknisessä toimessa ruotsinkielisten palvelujen tarve on rajoittunut lähinnä yksittäisiin, pääsääntöisesti vapaa-ajan asukkaiden tarpeisiin rakennustarkastuksessa ja -valvonnassa.

Ruotsinkielisillä on perustuslain mukainen oikeus perusopetukseen omalla äidinkielellään. Särkisalon kunnassa on suomenkielinen ala-aste, jossa kunnan kaikki oppivelvolliset ovat suorittaneet viimeisen viidentoista vuoden aikana alakouluopintonsa (1-6 lk). Sen sijaan kahdelle oppilaalle on järjestetty yläkouluopinnot (7-9 lk) 1990-luvulla Kemiön kunnan yläasteella. Myös päivähoito ja esiopetus järjestetään Särkisalossa suomen kielellä.



Kuva 25. Salon seudun kymmenen kunnan äidinkielenään ruotsia puhuvat kuntalaiset 31.12.2005.

Särkisalon vanhustenhuollon palvelut annetaan sekä laitospalvelu- että avohoidon osalta suomen kielellä. Luonnollisesti ne työntekijät, jotka hallitsevat ruotsin kielen, käyttävät sitä palvellessaan ruotsinkielisiä asiakkaita. Esimerkiksi kunnan sosiaalisuhteiden äidinkieli on ruotsi.

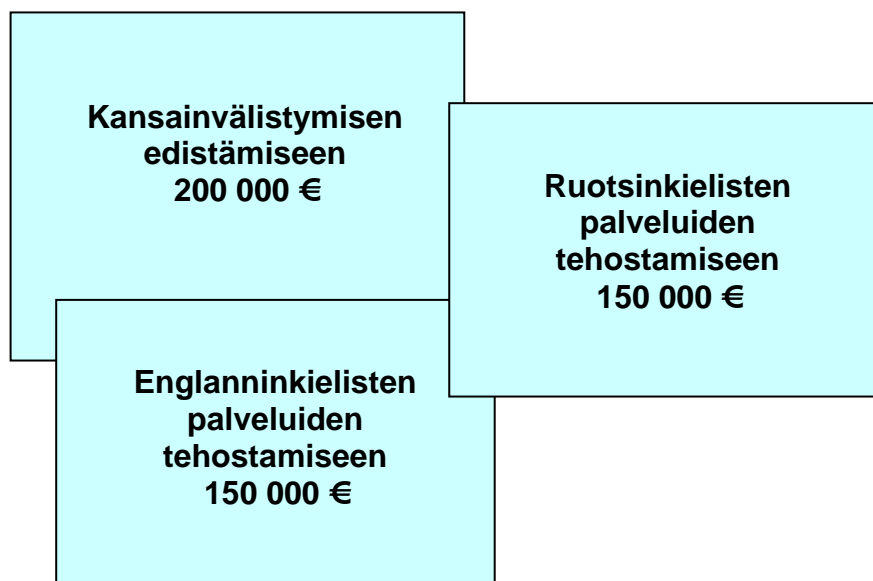
Särkisalon perusterveydenhuolto on siirretty vuoden 2006 alusta ja vanhusten laitospalvelu- ja avohoidon palvelut vuoden 2007 alusta Salon seudun kansanterveystyön kuntayhtymän hoidettavaksi. Kunnalla on ollut 2000-luvun alusta saakka sopimus Kemiönsaaren terveyskeskuksen kanssa vuodeosastopalvelujen

ostamisesta ruotsinkielisten kuntalaisten tarpeeseen, mutta tätä ostopalvelumahdollisuutta ei ole käytetty.

Vammaishuollon osalta Särkisalo on Kärkulla-kuntayhtymän jäsen. Kunta ei ole kuitenkaan käyttänyt sen palveluita, vaan ne on hankittu Varsinais-Suomen erityishuoltopiiriltä.

Kun Salon seudun kymmenen kunnan alueella on yhteensä yli 500 ruotsinkielistä kuntalaista, on uuden kunnan syytä tarkastella ja kehittää ruotsinkielisiä palveluita kokonaisuutena uuden kunnan tarpeista käsin. Ruotsinkielisten palveluiden tehostamiseen kohdistetaan yhdistymisavustuksista 150 000 euron määräraha (kuva 26). Samalla tavoin varataan 150 000 euron määräraha englanninkielisten palveluiden tehostamiseen. Työvoimapulan kasvaessa 2010-luvulla on yhtenä kilpailuvalttina se, kuinka hyvin kunta kykenee palvelemaan ulkomaalaisia työntekijöitä.

Kielipalveluiden lisäksi varataan yhdistymisavustuksista uuden kunnan kansainvälistymisen edistämiseen 200 000 €n määräraha. Yksi keskeinen osa siinä työssä tulee olemaan liike-elämän kansainvälistymiseen liittyvät kehittämishankkeet.



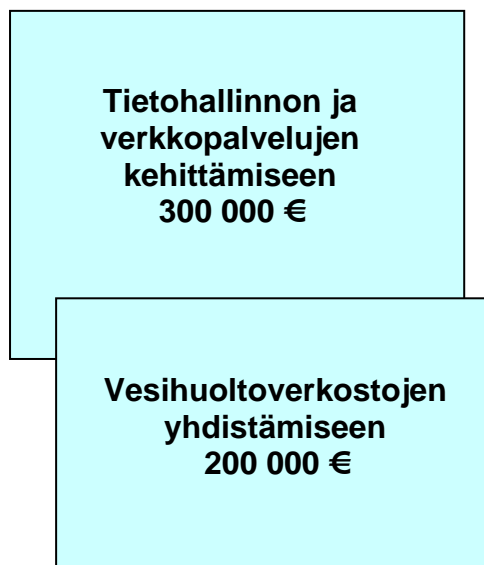
Kuva 26. Kehittyvän kansainvälisyyden kuntaan kohdennettavat valtion yhdistymisavustukset (yht. 500 000 €)

5.2.10. Teknologian hyväksikäytön edelläkävijäkunta

Uuden kunnan teknologian hyväksikäytössä korostuu ensimmäisessä vaiheessa tietohallinnon kokoamisen ja kehittämisen merkitys. Uuden kunnan rakentamisen näkökulmasta on välttämätöntä, että tietohallintoyksikön valmistelutyöt käynnistetään heti yhdistymispäätösten jälkeen, kesällä 2007. Tietohallintoyksiköllä on puolitoista vuotta aikaa valmistella tehokkaat toimintatavat. Samalla saavutetaan valtakunnallisia imagohyötyjä, kun uusi kunta toimii edelläkävijänä tietohallinnon tehokkaassa yhdistämisessä.

Uusi kunta pyrkii aktiivisesti pääsemään mukaan TEKES:in ja VTT:n rahoittamiin Turun ja pääkaupunkiseudun yliopistojen ja korkeakoulujen yhteisiin teknologisiin tutkimus- ja kehittämishankkeisiin.

Salon seudun asukkaat ovat tottuneet käyttämään hyväksi sähköisiä palveluita. Näin ollen seudulla on jo hyvä perusvalmius edetä tällä rintamalla. Verkkopalveluita kehitetään ja sähköinen asiointi yleistyy vahvasti 2010-luvulla. Valtion yhdistymisavustuksista kohdistetaan 300 000 euroa uuden kunnan tietohallinnon ja verkkopalvelujen kehittämiseen (kuva 27). Seudun vesihuoltoverkoston yhdistämiseen varataan valtion yhdistymisavustuksista 200 000 euron määräraha.



Kuva 27. Teknologian hyväksikäytön edelläkävijäkuntaan kohdistettavat valtion yhdistymisavustukset (yht. 500 000 €)

6. Kuntien yhteistyö ja sen tehostaminen

6.1. Kymmenen kunnan keskinäinen yhteistyö

Salon seudun kymmenellä kunnalla on vahvat keskinäisen yhteistyön perinteet. Seudulla on totuttu toimimaan yhdessä ja yhteistyössä. Kuntayhteistyön tarvetta on lisännyt se, että seudun kunnista kuusi on pieniä, alle 2 000 asukkaan kokoisia. Yhteistyön edellytyksiä on osaltaan luonut myös se, että seutu on toiminnallisesti ehyt ja Salo seudun keskuksena sijaitsee kutakuinkin yhteisen työssäkäyntialueen keskellä ja tarjoaa työpaikkoja runsaasti yli oman tarpeen.

Salon seudun kymmenen kunnan yhteistyötä tehdään kolmenkymmenen (30) eri työnimikkeen alla ja kuntien yhteistyömenojen kokonaismääräksi kertyy melkein 100 M€ eli lähes 42 % kuntien kaikista toimintamenoista (taulukko 8).

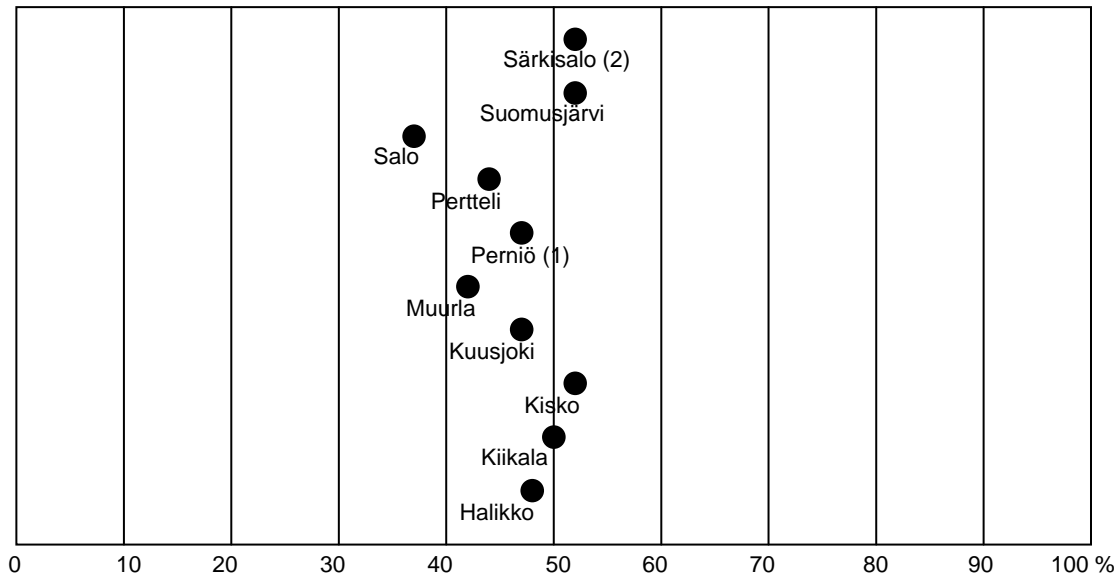
Taulukko 8. Salon seudun kymmenen kunnan yhteistyömuodot ja yhteistyömenot vuonna 2005 (Lähde: Karila 2007)

Kuntien yhteistyömuotojen lukumäärä	Yhteistyömenojen osuus (%) kaikista toimintamenoista (239,1 M€)	Yhteistyömenojen kokonaismäärä (€)	Suurimmat yhteistyömuodot ja niiden osuus yhteistyömenojen kokonaismäärästä
30	41,7 %	99,8 M€(1)	1. Erikoissairaanhoito 35,4 % 2. Perusterveydenhuolto 21,1 % 3. Vanhainkotiyhteistyö 3,5 % 4. Perusopetusyhteistyö 3,3 % 5. Lukioyhteistyö 3,2 % 6. Palo- ja pelastustoimi 3,2 % 7. Kehitysvammahuolto 1,3 % YHT. 71,0 %

(1) Laskelmassa on mukana Perniön vuonna 2006 käynnistämä kansanterveystyön ja vanhustenhuollon palvelujen sekä Särkisalon vuonna 2006 käynnistämä kansanterveystyön ja vuonna 2007 käynnistämä vanhustenhuollon palvelujen ostaminen Salon seudun kansanterveystyön kuntayhtymältä.

Yhteistyömenojen osuuksilla mitattuna erikoissairaanhoito (35,4 %) ja perusterveydenhuolto (21,1 %) muodostavat yhdessä yli puolet kaikesta yhteistyöstä. Vanhainkotiyhteistyö (Hintta ja Kajalakoti), perusopetusyhteistyö, lukioyhteistyö ja palo- ja pelastustoimen alueellinen yhteistyö ovat hieman yli kolmen prosentin osuuksillaan seuraavaksi tärkeimpiä.

Luvussa 5.2.6. käsiteltiin kuntien palvelujen ostomenojen osuutta kunnan toimintamenoista ja todettiin, että kuntien osuudet olivat 60 %:n tuntumassa. Kun tarkastellaan kuntien yhteistyömenojen osuutta kunnan toimintamenoista, ovat nämä osuudet kutakuinkin 10 prosenttia pienempiä (kuva 28).



(1) Perniön %-osuudessa mukana kansanterveystyön ja vanhustenhuollon avo- ja laitoshoidon yhteistyö vuoden 2006 mukaisesti Salon seudun kansanterveystyön kuntayhtymän kanssa.

(2) Särkisalon %-osuuteen arvioitu mukaan perusterveydenhuollon ja vanhustenhuollon avo- ja laitoshoidon yhteistyö vuoden 2007 tilanteen mukaisesti. Kunta osti vuoden 2006 alusta terveydenhuollon ja vuoden 2007 alusta vanhustenhuollon avo- ja laitoshuollon palvelut Salon seudun kansanterveystyön kuntayhtymältä.

Kuva 28. Kuntayhteistyön osuus kunnan toimintamenoista vuonna 2005.

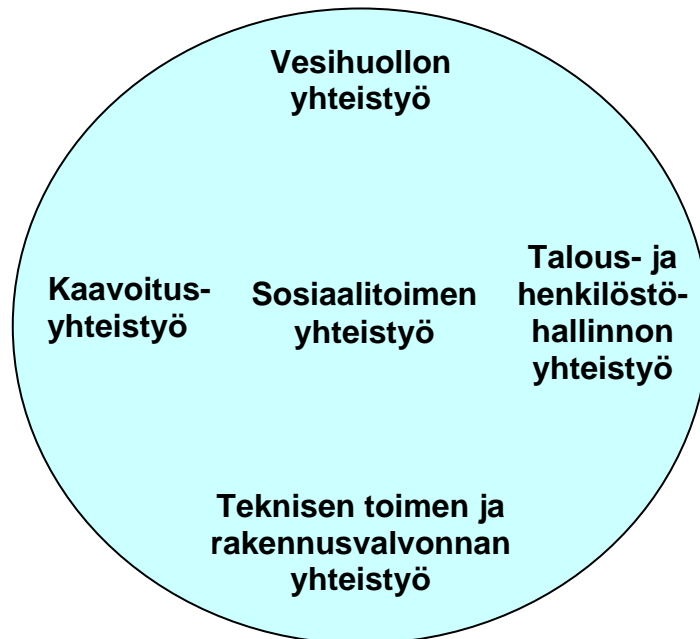
6.2. Yhteistyön tehostamisen mahdollisuudet

Jos kymmenen kunnan kunnanvaltuustot hylkäävät kesäkuussa 2007 yhdistymisvaihtoehdon ja valitsevat toimintalinjakseen yhteistyön tehostamisen, on kuntien ryhdyttävä heti juhannuksen jälkeen laatimaan sisäasiainministeriölle kunta- ja palvelurakennemuutosten toimeenpanosuunnitelmia. Nämä suunnitelmat on jätettävä sisäasiainministeriölle viimeistään 31.12.2007. Lähtötilanne suunnittelulle tulee olemaan haastava, koska yhteistyön kannattajat ovat voittaneet yhdistymisen kannattajat ja nyt heillä on näyttämisen paikka ja aikaisempaa suurempi vastuu seutuyhteistyön kehittämisestä. Salon kaupungin rooli tulee olemaan tässä tilanteessa hyvin keskeinen. Jos kaupunginvaltuuston kanta on kesäkuussa yhdistymistä vastaan ja yhteistyön tehostamisen puolesta, niin edellytykset yhteistyön tehostamiselle koko alueella ovat selkeästi paremmat kuin siinä tapauksessa, että Salon kaupunginvaltuuston enemmistö olisi ollut yhdistymisen kannalla.

Kun mietitään keinoja Salon seudun kuntien yhteistyön tehostamiseksi, nousee keskeiseksi lähtökohdaksi yhteistyöstä saatavat mahdollisimman suuret hyödyt ja kuntien kyky sopia yhteistyön toteuttamistavoista. Kuntien välinen tehokas yhteistyö sosiaalitoimessa on talouden näkökulmasta tärkeää (kuva 29). Ratkaisevaa on se, ollaanko kunnissa, erityisesti Salossa ja Halikossa, valmiita siirtämään tämä kuntien tärkeä toimiala osaksi tai kokonaan terveystieteiskuntayhtymään.

Valtakunnallisessa Seutukuntien tuki -hankkeen arviointitutkimuksessa tutkijat totesivat johtopäätöksissään, että jos seutuyhteistyön kehittymistä kuvataan

portaina, voidaan sanoa että korkein porras, joka nostaa yhteistyön koskemaan kuntien peruspalveluja ja kuntien itsehallintoa, on suurempi kuin kaikki sitä edeltävät portaat yhteensä (Airaksinen ym. 2004: 242). Keskeinen kysymys Salon seudun kuntien yhteistyössä onkin se, kuinka paljon yhteistyön tehostamisessa nähdään vielä olevan mahdollisuuksia ennen kuin ollaan tutkijoiden mainitsemassa tilanteessa. Ratkaisevaa näissä arvioinneissa tulee olemaan, millaisen kannan kunkin kunnan valtuusto ottaa yhteistyön tehostamisen laajuuteen.

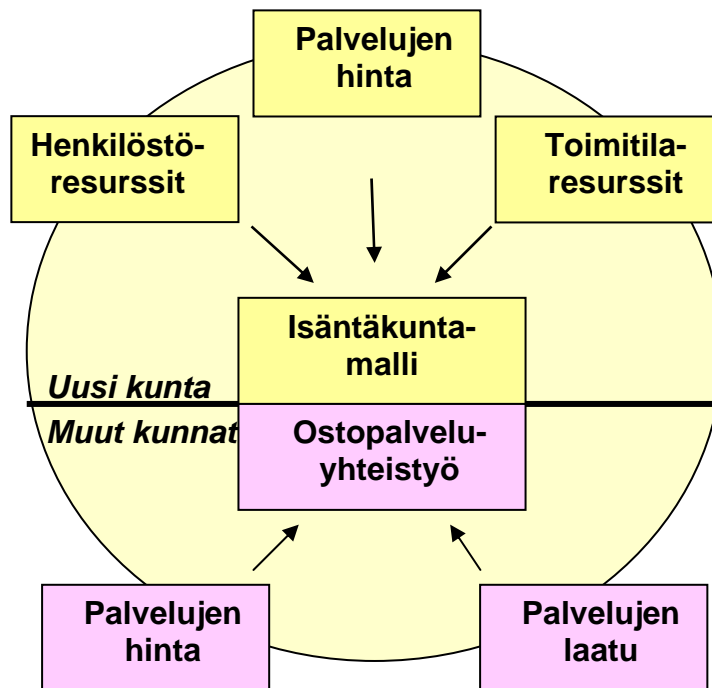


Kuva 29. Kymmenen kunnan kuntayhteistyön mahdollisia tehostamisvaihtoehtoja.

Sosiaalitoimen yhteistyöhön verrattuna esimerkiksi vesihuollon yhteistyö, talous- ja henkilöstöhallinnon yhteistyö, teknisen toimen ja rakennusvalvonnan yhteistyö ja kaavoitusyhteistyö ovat kunnille selkeästi helpompia sopia ja toteuttaa kuin sosiaalitoimen syvälinen yhteistyö.

Mikäli kesäkuun lopussa päädytään ratkaisuun, jossa osa kunnista päättää yhdistyä ja osa ei, syntyy seutuyhteistyön kannalta vaikea tilanne. Kun uudessa kunnassa toiminnan painopiste kohdistetaan yhdistymisprosessin valmisteluun, niin yhdistymisen ulkopuolelle jääneet kunnat joutuvat valmistelemaan omia toimeenpanosuunnitelmiaan ainakin jossakin määrin epävarmoissa olosuhteissa. On todennäköistä, että kuntayhtymiä puretaan ja yhteistyötä siirretään isäntäkuntamallin pohjalle. Tähän toimintatapaan liittyy palvelujen ostajan näkökulmasta suuria epävarmuustekijöitä, kun siirrytään 2010-luvun toimintaympäristöön: Mitä tapahtuu myytävien palvelujen hinnoille, jos kustannukset nousevat? Toiseksi mitä yhteistyölle tapahtuu silloin, jos toimitilat alkavat käydä pieniksi ja isäntäkunnassa mietitään toiminnan sopeuttamista uusiin olosuhteisiin? Ja kolmanneksi mitä tapahtuu silloin, jos henkilöstöpula

alkaa rasittaa ja joudutaan miettimään toiminnan sopeuttamista niukkeneviin henkilöstöresursseihin.

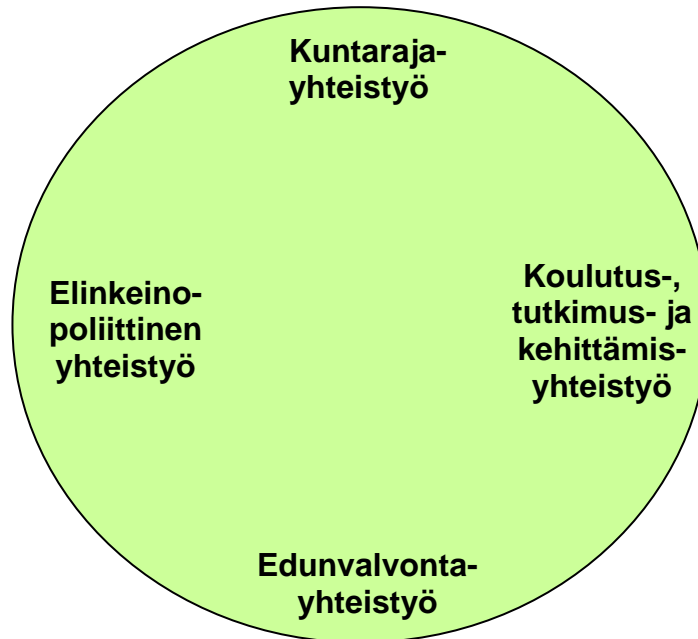


Kuva 30. Isäntäkuntamallin mukainen yhteistyö tilanteessa, jossa osa kunnista yhdistyy ja osa jatkaa itsenäisinä.

Mikäli kesäkuun lopussa kaikki kymmenen kunnanvaltuustoa päättävät yhdistyä, joudutaan myös silloin miettimään ja suunnittelemaan yhteistyön tarpeita ja mahdollisuuksia. Kymmenen kunnan väliset kuntayhteistyön resurssit vapautuvat tällöin muuhun käyttöön. Osa näistä resursseista tulee siirtää uuden kunnan ulkorajayhteistyöhön. Lisäksi tarvitaan koulutus-, tutkimus- ja kehittämissyhteistyötä, jossa Turun seutu, Lohjan seutu ja pääkaupunkiseutu ovat uudelle kunnalle hyviä yhteistyökumppaneita. Verkottuminen TEKES:in ja VTT:n rahoittamiin Turun ja pääkaupunkiseudun yliopistojen ja korkeakoulujen yhteisiin teknologisiin tutkimus- ja kehittämissankkeisiin avaa uudelle kunnalle erinomaiset mahdollisuudet toimia teknologian hyväksikäytön edelläkävijäkuntana. Koulutusyhteistyöhön kuuluu luonnollisesti myös Salon seudun koulutuskuntayhtymä, jonka tulevaisuutta on erikseen suunniteltava syksyn 2007 aikana.

Koska uusi kunta on valtiovallan suuntaan selkeästi vahvempi edunvalvoja kuin mitä kunnat olisivat olleet erikseen, on hyvin tärkeää, että uusi kunta aktivoituu heti yhdistymispäätöksen jälkeen tekemään omaa edunvalvontaansa ja yhteistyötä muun muassa Varsinais-Suomen Liiton ja sen jäsenkuntien kanssa. Eräs tärkeä työkenttä tulee olemaan uuden kunnan tieverkostoon liittyvät edunvalvontatehtävät.

Uusi kunta on vahva toimija elinkeinoelämässä. Elinkeinojen kehittämissyhteistyössä se on mielenkiintoinen yhteistyökumppani muiden kaupunkien, seutujen ja alueiden yhteistyöverkostossa.

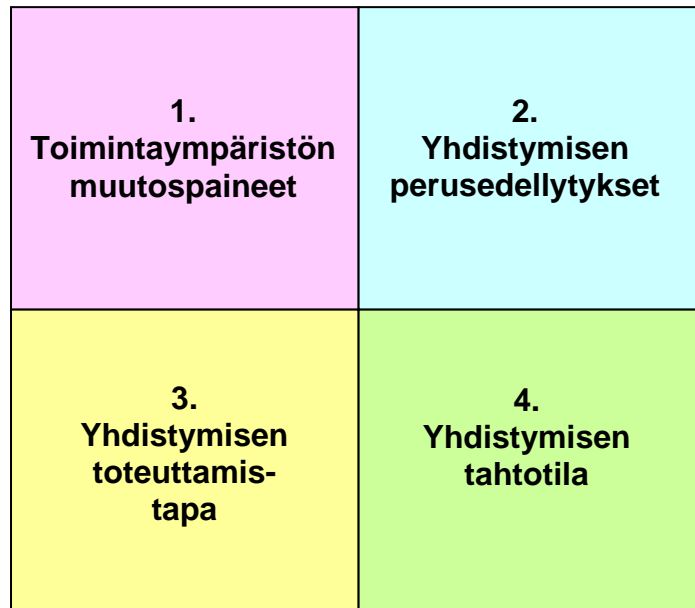


Kuva 31. Kuntayhteistyö tilanteessa, jossa kaikki kymmenen kuntaa yhdistyvät.

7. Taitava yhdistyminen vai tehostettu yhteistyö

7.1. Neljä näkökulmaa

Jos kymmenen kunnan yhdistymisvaihtoehto tulee hylätyksi osittain tai kokonaan, niin se merkitsee tehostetun yhteistyön strategian valintaa. Yhdistymisen vaihtoehtoa arvioidaan tässä luvussa neljästä eri näkökulmasta: Yhdistymisen perusedellytysten, toimintaympäristön muutospaineiden, yhdistymisen toteuttamistavan ja yhdistymisen tahtotilan näkökulmasta (kuva 32).



Kuva 32. Neljä näkökulmaa Salon seudun kymmenen kunnan yhdistymiseen.

Aikaisemmin kuntien yhdistymisen tuloksia on tarkasteltu lähinnä kahdesta näkökulmasta, yhdistymisen perusedellytysten ja yhdistymisen toteuttamisen näkökulmasta (esim. Koski 2004: 30). Salon seudun kymmenen kunnan selvitysprosessi on tuonut selkeästi esiin, että yhdistymisen tulosten arviointiin tulee ottaa mukaan myös toimintaympäristön muutospaineiden ja yhdistymisen tahtotilan arvioinnit.

7.2. Toimintaympäristön muutospaineet

Toimintaympäristön muutospaineet ovat olleet tässä selvityksessä hyvin keskeisesti esillä. Voidaan perustellusti todeta, että toimintaympäristön muutospaineet ovat vaikuttaneet käytettyihin yhdistymisen keinoihin jopa enemmän kuin yhdistymisestä aiheutuvat haasteet. Poikkeuksen tästä tekevät lähinnä vain henkilöstön ja demokratian sekä hyvän asumisviihtyvyyden ja siihen liittyvän viherkaupunki-idean nousu tarkastelun keskiöön. Yhdistymisen yhdeksän rakennuspaalua ovatkin syntyneet vahvasti sekä toimintaympäristön muutospaineiden että yhdistymisen taitavan toteuttamisen haasteiden yhteisvaikutuksena.

Toimintaympäristön muutospainetarkastelun perimmäisenä kysymyksenä on se seikka, onko ylipäätään mahdollista, että kaikki kymmenen kuntaa voisivat selviytyä yksinään ja yhteistyötä tehostamalla läpi seuraavat kaksi valtuustokautta ilman, että niistä minkään kunnan talous ajautuu peruuttamattoman syvään kriisiin. Kuntajakoselvittäjänä minulla on vahva näkemys siitä, että jo seuraavien kahden valtuustokauden aikana osa kymmenen kunnan joukosta tulisi menettämään mahdollisuudet toimia itsenäisinä kuntina. Yhdistymisvaihtoehdon vahvin puoltava perustelu liittyykin siihen, että kunnat yhdistävät voimavaransa jo vuonna 2009, jolloin toimintaympäristön muutospaineet eivät ole vielä ennättäneet kohdata kuntia täydellä voimalla.

7.3. Yhdistymisen perusedellytykset

Kuntien yhdistymisen perusedellytyksillä on todettu olevan keskeinen merkitys yhdistymisen lopputulokseen (Koski 2004: 29). Sijainti on yksi perusedellytyksistä (taulukko 9). Salon seudun sijainti Helsinki-Turku kehityskäytävällä on hyvä ja kokonaisuutena tarkastellen se on kasvualuetta. Toinen tärkeä yhdistymisen perusedellytys on kuntien suuntautuminen eli se, että yhdistyvät kunnat ovat samaa toiminnallista aluetta. Salon seudun kymmenen kuntaa muodostavat yhteisen työssäkäynti- ja asiointialueen. Tosin pääkaupunkiseudun levittäytyminen moottoritien suunnassa Helsinki-Turku -akselilla näkyy muun muassa työssäkäyntiliikenteessä Suomusjärvellä ja Kiskossa. Tämä pääkaupunkiseudun levittäytyminen Turun suuntaan ei heikennä alueen kaakkoisten osien asemaa, sillä uuden kunnan pääkaupunkiseutua lähinnä oleva alue ei jää syrjään, vaan kehittyy.

Taulukko 9. Salon seudun kymmenen kunnan yhdistymisen perusedellytykset.

Yhdistymisen perusedellytykset
1. Alueella on hyvä sijainti, se on kasvualuetta
2. Kunnat ovat samaa toiminnallista aluetta
3. Uudessa kunnassa etäisyydet ovat kohtuullisia
4. Uudessa kunnassa on luontainen keskuspaikka
5. Minkään kunnan talous ei ole päässyt liian heikoksi
6. Yhdistymisen ajankohta on otollinen

Kolmas yhdistymisen perusedellytys on se, että uuden kunnan etäisyydet ovat kohtuullisia. Salon seudun kymmenen kunnan yhteinen pinta-ala on hieman alle 2 000 km² ja pisin etäisyys alueen keskukseen Saloon on Särkisalosta, hieman yli 40 km. Vaikka kyse on kymmenen kunnan monikuntaliitoshankkeesta, niin uusi kunta ei ole Etelä-Suomessa poikkeuksellisen suuri. Esimerkiksi Mikkelin kaupunki on sekä pinta-alaltaan että asukasluvultaan vain noin 10 % pienempi kuin Salon seudun kymmenen kunnan alue. Tällä hetkellä on käynnissä useita sellaisia monikuntaliitoshankkeita, joissa uuden kunnan pinta-ala olisi tulossa selvästi yli 2 000 km². Esimerkiksi Kouvolan seudun kuuden kunnan yhteinen pinta-ala on yli 2 500 km².

Aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu, että sisäkkäin olevilla niin sanotuilla reikäleipäkunnilla on yleensä poikkeuksellisen hyvät maantieteelliset perusedellytykset yhdistymiselle, koska keskuskunta on jo vanhastaan ollut alueen asukkaiden asiointikohteenä. Salon seudun kymmenen kunnan yhdistymishankkeen voi tältä osin rinnastaa reikäleipäliitostapauksiin. Uudella kunnalla on jo valmiina luontainen keskuspaikka, jossa ovat tottuneet asioimaan yhtä lailla alueen länsiosan kuin itäosankin asukkaat.

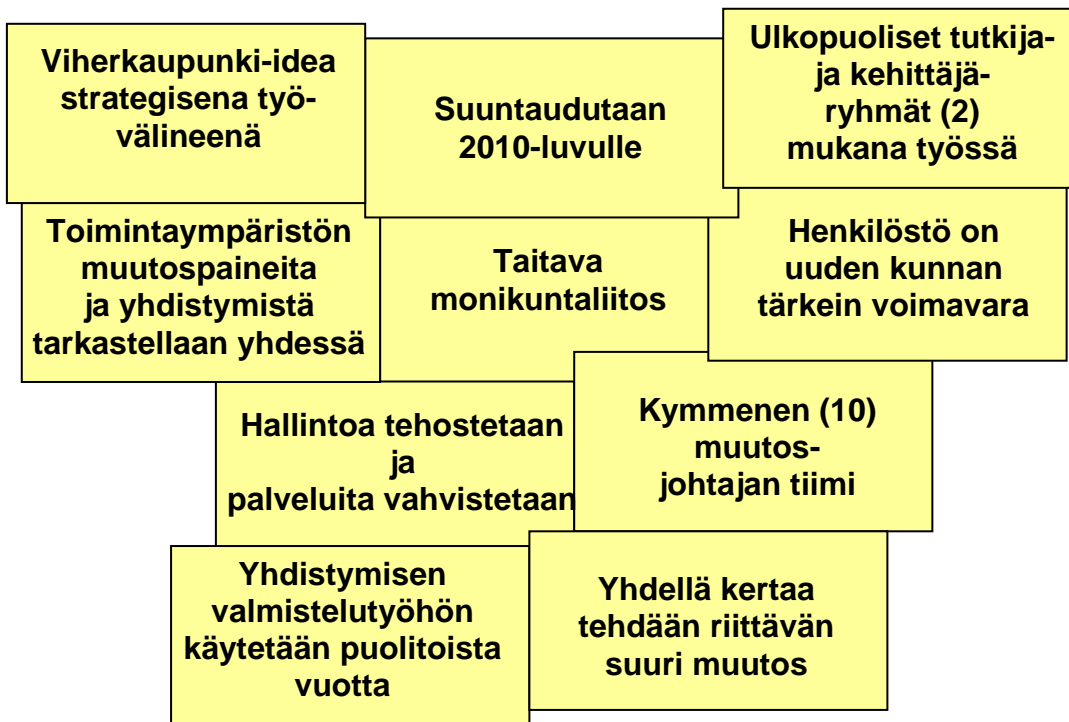
Eräs yhdistymisen perusedellytyksistä liittyy kuntien talouteen. Jos jonkin kunnan talous romahtaa, syntyy tilanne, että sen kanssa ei haluta yhdistyä. Tässä selvityksessä todettiin aikaisemmin Efekon esiselvitykseen viitaten, että Salon seudulla ei ole taloudellisesti hyvin heikkoja kuntia. Tämä vahvistaa osaltaan kuntien yhdistymisen perusedellytyksiä. Kuntien talouteen liittyvään yhdistymisen perusedellytykseen liittyy läheisesti myös yhdistymisen ajankohta. Yleensä kunnilla on taipumus toteuttaa yhdistyminen vasta siinä vaiheessa, kun kuntien taloudellinen perusta on romahtamaisillaan tai jo romahtanut. Keskustelua kymmenen kunnan yhdistymisestä on käyty vasta vuoden 2005 syksystä lähtien. Kunnat eivät ole ennättäneet valmistautua yhdistymiseen tekemällä tavallista suurempia investointeja. Yhdistymissopimuksessa tämä on varmistettu kytkemällä kuntien investoinnit vuonna 2006 tehtyihin suunnitelmiin.

7.4. Yhdistymisen toteuttamistapa

Yhdistymisen toteuttamistapaa voidaan kuvata kymmenen toisiinsa kytkeytyvän toimintatavan avulla (kuva 33). Yhdistymisen toteutuksen keskeisenä lähtökohtana on ollut taitava monikuntaliitos, jossa tavoitteena on kymmenen kunnan samanaikainen yhdistyminen. Tällä tavoin on yhdellä kertaa mahdollisuus tehdä niin suuri uudistus, että se riittää vuosikymmeniksi eteenpäin. Toimintaympäristön muutospainetta ja yhdistymistä on tarkasteltu yhdessä ja näkökulma on ulottunut pitkälle 2010-luvulle. Yhdistymistä ei ole nähty pelkästään kolmen vuoden mittaisena sopimusperiodina, vaan pidemmälle ulottuvana prosessina.

Henkilöstön tärkeä merkitys yhdistymisessä on korostunut ja hyvään henkilöstöhallintoon ja muutosjohtamiseen on osoitettu yhdistymisavustuksista riittävät resurssit. Yhdistymisen valmistelua ja toteutusta tullaan resursoimaan käyttämällä apuna yhteensä kymmenen muutosjohtajan tiimiä. Yhdistymisen tavoitteena on hallinnon tehostaminen ja palveluiden vahvistaminen.

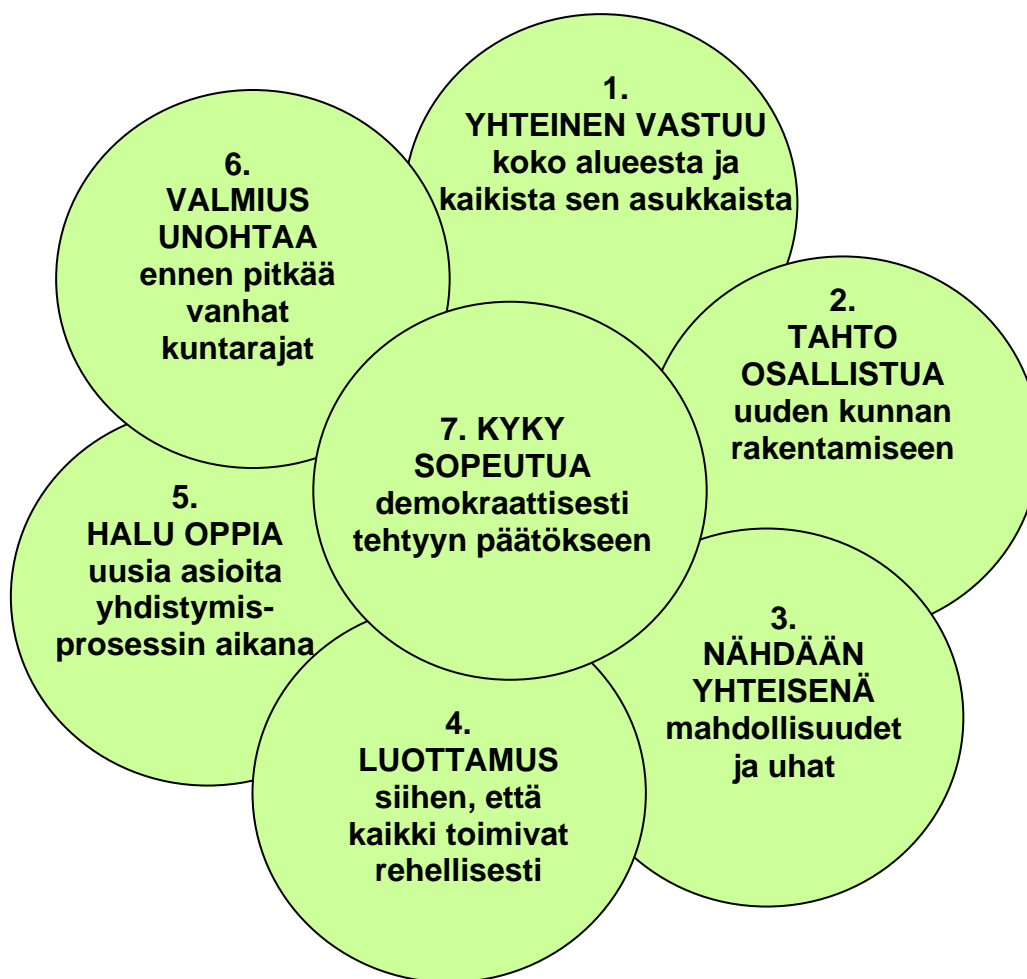
Uuden kunnan strategisena työvälteenä on käytetty uutta monikuntaliitoksiin soveltuvaa viherkaupunki-idea. Se rakentuu kaupunkialueiden ja maaseutualueiden erittäin tiiviille yhteistoiminnalle, suunnitelmalliselle alueiden käytölle ja kasvun ohjaamiselle sekä saavutettaville hyödyille uuden kunnan markkinoinnissa. Yhdistymistä tullaan seuraamaan, arvioimaan ja ohjaamaan kahden ulkopuolisen tutkija- ja kehittäjäryhmän avulla. Niistä toinen keskittyy taitavan yhdistymisen kokonaisuuden tarkasteluun ja toinen aluetoimikuntien työtapojen kehittämiseen. Yhdistymisen yksityiskohtaiseen valmisteluun on varattu aikaa puolitoista vuotta.



Kuva 33. Salon seudun kymmenen kunnan yhdistymisen toteuttamistapa.

7.5. Yhdistymisen tahtotila

Yhdistymisen tahtotila voidaan nähdä joko yksilökeskeisenä tai ryhmäkeskeisenä suhtautumisena yhdistymishankkeeseen. Tässä tarkastelussa keskitytään yksilökeskeiseen lähestymistapaan (kuva 34). Ensimmäinen näkökulma liittyy siihen, kuinka henkilö mieltää itsensä suhteessa Salon seutuun. Kantaako hän vastuuta oman kuntansa tulevaisuudesta, vai koko seudusta ja kaikista sen ihmisistä.



Kuva 34. Yhdistymisen tahtotilan seitsemän näkökulmaa.

Toinen näkökulma liittyy luottamushenkilön omaan haluun osallistua uuden kunnan rakentamistyöhön. Jos hänellä on vahva tahto ryhtyä rakentamaan uutta kuntaa, niin se heijastuu silloin henkilön suhtautumiseen koko hanketta kohtaan.

Kolmas näkökulma liittyy siihen, kokeeko henkilö olevansa alueen muiden ihmisten kanssa ikään kuin samassa "veneessä" tunnistamassa yhteisiä tulevaisuuden mahdollisuuksia ja uhkia.

Neljäs näkökulma liittyy keskinäiseen luottamukseen. Kokeeko henkilö naapurikuntalaiset rehtinä väkenä, joihin voi luottaa, vai onko henkilöllä muiden kunnan asukkaista ja luottamushenkilöistä negatiivisia kokemuksia?

Viides näkökulma liittyy kiinnostukseen oppia yhdistymisprosessista. Jos henkilö näkee yhdistymisen kiinnostavana uutena oppimisprosessina, vaikuttaa se myös hänen yleiseen suhtautumistaansa.

Kuudes näkökulma liittyy henkilön omiin valmiuksiin unohtaa vanhat kuntarajat. Joidenkin mielissä vanhat rajat jäävät nopeasti sivuun, toisten mielissä ne jopa korostuvat ja säilyvät pitkään.

Seitsemäs näkökulma liittyy kykyyn sopeutua demokraattisesti tehtyyn yhdistymispäätökseen. Jos henkilö kannattaa yhdistymisvaihtoehtoa ja se tulee hylätyksi, se aiheuttaa vahvan turhautumisen. Samanlainen tilanne syntyy silloin, kun yhteistyön tehostamisvaihtoehtoa kannattanut joutuu toteamaan yhdistymisvaihtoehdon saaneen enemmistön tuen. Näissä tilanteissa tarvitaan sopeutumiskykyä, jotta tilanne normalisoituu ja toiminta saadaan käyntiin valituksi tulleen ratkaisun mukaisesti.

Yhteinen tahtotila on yhdistymisprosessin onnistumisen kannalta hyvin tärkeää. Siinä vaiheessa kun kuntajakoselvittäjä jättää omat ehdotuksensa, ei yhteisen tahtotilan voimakkuudesta ole tietoa. Vasta tiedotus- ja keskusteluvaiheen aikana luottamushenkilöt alkavat muodostaa omia mielipiteitään asiassa. Kesäkuun 11. tai mahdollisesti 20. päivä konkretisoituu lopullisesti se, kuinka suuri tahtotila valtuustoissa on yhdistymisen puolesta. Jos valtuuston enemmistö on yhdistymisen kannalla, niin tarvittava tahtotila on silloin olemassa. Jos valtuuston enemmistö on yhdistymistä vastaan, niin yhdistymisvaihtoehdon takana ei ole riittävää tahtotilaa. Siinä tilanteessa on tärkeää katsoa eteenpäin ja ryhtyä valmistelemaan yhteistyön tehostamista.

Salon seudun kymmenen kunnan kuntajakoselvityksessä onnistuttiin paikallisten asiantuntijoiden avustuksella yhdistämään tulevaisuuden toimintaympäristön haasteet, monikuntaliitoksen perusedellytykset ja taitavan yhdistymisen toteuttamistapa. Tämän kaiken välttämättömänä edellytyksenä on se, että uudistukselle löytyy riittävä tahtotila ja poliittista johtajuutta toteuttaa tämä Suomen tähän mennessä merkittävin kuntarakenteen uudistamishanke.

Lähteet

Airaksinen, Jenni – Inga Nyholm – Arto Haveri (2004). Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki –hankkeen II väliraportti. 265 s.

Asikainen, Jarmo - Jarkko Majava - Jorma Valve (2006). Salon seudun kuntarakenneselvitys. Loppuraportti. Kesäkuu 2006. 85 s.

Haveri, Arto – Kaija Majoinen – Elina Laamanen (2003). Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. 113 s.

Hokkanen, Kari (2007). Maakunta vetoaa Nurmoon ja Ylistaroon. Pääkirjoitus sanomalehti Ilkassa 4.3.2007.

Kallio, Paavo (2007). Kuntatalousjohtaja Martti Kallio vuoden 2006 ennakkotilinpäätöksistä: ”Kuntien eriytymiskehitys on huolestuttavaa”. Kuntalehti 4/2007, s. 17.

Karila, Paavo (2007). Kuntien välisen yhteistyön ja yhteistoimintamenojen sekä palvelujen ostojen kartoitus Salon seudun kymmenessä kunnassa vuonna 2005. 9 s. Salon Seudun Kehittämiskeskus.

Katajamäki, Hannu (1979). Kuntaliitostutkimus. Eräiden toteutettujen kuntaliitosten tarkastelua. 80 s. Itä-Suomen Instituutin julkaisusarja B: 29.

Kauppinen, Markku (2005). Miten käy palvelukyvyyn? Kuntien valmistautuminen väestömuutoksen vaikutuksiin. 220 s. Acta-väitöskirjasarja 6/2005.

Koski, Arto (2004). Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen. 33 s.

Kuusi, Osmo – Olli-Pekka Ryyänen – Juha Kinnunen – Markku Myllykangas – Johanna Lammintakanen (2006). Suomen terveydenhuollon tulevaisuudet – teknologian arvioinnin perusraportti, s. 69-278.

Laki kuntajakolain muuttamisesta 170/2007.

Moisio, Antti – Roope Uusitalo (2003). Kuntien yhdistymisen vaikutukset kuntien menoihin. Sisäasiainministeriö, Kuntaosaston julkaisuja 4/2003. 72 s.

Satokangas, Pasi – Juha Torvinen (2007). Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen toimeenpanon arviointi. 104 s.

Stenvall, Jari – Kaija Majoinen – Antti Syväjärvi – Hanna Vakkala – Antti Selin (2007). ”Mees romppeines siihen”. Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusiossa. 126 s.

Liite 1.

Työryhmät ja niiden jäsenet:

1. Asumisviihtyvyystyöryhmä

Mauri Hermunen pj, Muurla
 Vesa Ketola, Suomusjärvi
 Raili Karonen, Perniö
 Markku Nurminen/Pekka Ylikkipari, poliisi
 Mika Mannervesi, Halikko
 Sanna Nokka, Kuusjoki
 Sirkka-Liisa Pirhonen, Kisko
 Paavo Karila, SSKK
 Ari Vainio, sihteeri, Salo
 Anders Björqvist, Särkisalo

2. Demokratiatyöryhmä

Pekka Rinne, pj, Halikko
 Jyrki Toivonen, Salo
 Leena Riihikankare, Kuusjoki
 Riitta Kavander, Kiikala
 Jaakko Korsimo, Pertteli
 Ismo Saari, Muurla
 Helena Aaltonen, Suomusjärvi
 Markku Havia, Kisko
 Tauno Kanerva, Perniö
 Maire Peltola, Särkisalo
 Rikumatti Levomäki, sihteeri, SSKK

3. Elinkeinotyöryhmä

Juha Kontio, pj
 Rikumatti Levonmäki, SSKK
 Anne Bragge, aikuiskoulutusyksikkö
 Markku Blom, yrittäjähdistys
 Jorma Lalla
 Anne Juntti, palvelukodin johtaja, Salo
 Maija Pirvola, matkailupäällikkö, SSKK
 Jouko Häyrinen, yrittäjä, Kisko
 Jaakko Halkilahti, maanviljelijä, Salo
 Matti Rasila, kaupunginjohtaja, Salo

4. Hallintotyöryhmä

Juhani Nummentalo, pj, khall. pj. Salo
 Päivi Pölönen, Halikko
 Esa Ojanen, Kuusjoki
 Reijo Tuominen, Pertteli
 Timo Lehti, Kiikala
 Annikka Tamminen, Muurla
 Juhani Koitto, Suomusjärvi

Juha Punta, Kisko
Hannu Ranta, Perniö
Katri Karimo, Särkisalo
Marjo Ekman, henkilöstön edust.
Paavo Karila, sihteeri, SSKK

5. Kunnallistaloustyöryhmä

Esa Ojanen, pj, Kuusjoki
Jyrki Rinne, Salo
Eila Kataja, Salo
Tapani Tapomaa, Halikko
Antti Ruska, Halikko
Jyrki Toivonen, Salo
Seppo Juntti, sihteeri, Salo

6. Teknologistyöryhmä

Tapio Niiranen, pj, Salo
Riitta Kylmä, Salo
Pekka Kymäläinen, Perniö
Raini Virtanen, Salo
Arto Mäkinen, Pertteli
Kirsti Lepistö, Kuusjoki
Ilkka Salminen, sihteeri, Pertteli

7. Nimi, vaakuna ja valtuustotyöryhmä

Jaakko Korsimo, pj Pertteli
Pekka Rinne, Halikko
Riitta Kavander, Kiikala
Markku Havia, Kisko
Leena Riihikankare, Kuusjoki
Ismo Saari, Muurla
Tauno Kanerva, Perniö
Jyrki Toivonen, Salo
Helena Aaltonen, Suomensjärvi
Maire Peltola, Särkisalo
Rikumatti Levomäki, sihteeri, SSKK

8. Kansainvälistymistyöryhmä

Juhani Nummentalo, pj, Salo
Kari Lehtinen, Särkisalo
Päivi Pärkkä, SSKK
Seppo Koskinen, Kiikala
Aulis Tuominen, Turun yliopisto
Irma Iho
Marika Leino
Ilkka Salminen, Pertteli
Syuitcho Yonemoto

9. Lähipalvelutyöryhmä

Hannu Ranta, pj, Perniö

Matti Rasila, Salo
Juhani Koitto, Suomusjärvi
Sari Mäkinen
Marjo Ekman, henkilöstön ed.
Satu Mamia, Kiikala
Pia Setälä, Halikko
Rea Hietanen
Anders Björqwist, Särkisalo
Heimo Puustinen, Kisko
Maisa Heinonen

10. Lukiotyöryhmä

Annikka Tamminen, pj. Muurla
Simo Paassilta, Halikko
Halikon lukion rehtori, Halikko
Perniön lukion rehtori, Perniö
Salon lukion rehtori, Salo
Pekka Anttonen, henkilöstö
Petri Moilanen, Salo
Annastiina Junnila, Perniö
Pasi Kankare, Salo

11. Sektorirajatyöryhmä

Katri Karimo, Särkisalo
Ilkka Salminen, Pertteli
Seppo Junnila, Salon ktky
Seppo Koskinen, Kiikala
Tarja Miikkulainen, Halikko
Eeva Purhonen, Salo
Marjo Ekman, henkilöstö
Pekka Kymäläinen, Perniö
Mikko Aaltonen
Juha Punta, Kisko
Anne Juntti, Salo

12. Henkilöstötyöryhmä

Pekka Anttonen, Halikko
Irina Viitasalo, Kiikala
Lea Kinnari, Kisko
Liisa Kirjavainen, Kuusjoki
Hanna-Maija Tuominen Muurla
Sirpa Sorsa, Perniö
Leo Viherä, Pertteli
Marjo Ekman, Salo
Kaija Lucenius, Suomusjärvi
Tuula Hurme, Särkisalo
Maija Iltanen, Salon seudun ktky
Teija Järvelä, SSKK
Hilkka Jaatinen, Hintan v-kodin ky
Kirsi Porko, Kaljalakoti ky