



Finnish Consulting Group

ALAVUDEN KAUPUNGIN JA TÖYSÄN KUNNAN YHDISTYMISSELVITYS

SELVITYSMIEHEN RAPORTTI

JARKKO MAJAVA
FCG FINNISH CONSULTING GROUP OY

20.1.2012



Finnish Consulting Group

Sisältö

Yhteenveto.....	3
1. Kunta- ja palvelurakennemuutos	4
1.1. Kuntaudistuksen tavoitteet ja tilanne	4
1.2. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen taustaa	5
2. Selvitysprosessi ja kuntien yhdistymisprosessi	6
2.2. Selvitysprosessin tausta	6
2.3. Selvitysprosessin eteneminen	7
3. Selvityksen ja kuntaliitosneuvottelujen tulokset	9
3.1. Yhdistymissopimuksen tarkoitus	9
3.2. Uuden kunnan käynnistyminen.....	10
3.3. Kuntalaisten kunta.....	10
3.4. Palvelujen kehittäminen uudessa kunnassa.....	11
3.5. Uuden kunnan kehittäminen	14
3.6. Uuden kunnan johtaminen	15
3.7. Henkilöstön asema	16
3.8. Taloudelliset vaikutukset	17



Yhteenveto

Alavus ja Töysä käyvät kuntaliitosneuvotteluja samaan aikaan kun kuntarakennekeskustelussa eletään myös valtakunnallisesti mielenkiintoisia aikoja. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus on hallitusohjelmassaan linjannut toteuttavansa laajan kuntauudistuksen. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmä valmistelee parhaillaan hallitusohjelmassa tarkoitettua selvitystä kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Työryhmän tehtävänä on laatia esitys kuntauudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavasta sekä karttamuotoinen kuntauudistusesitys. Kuntauudistuksen selvityksen tarkastelunäkökulmat, joiden pohjalta elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan kriteerit laaditaan, ovat:

1. Palvelutarpeiden kehitystarkastelu vuosina 2010-2030
2. Kuntatalouden kehitystarkastelu vuosina 2010-2020
3. Asumisen ja yhdyskuntarakenteen kehitystarkastelu vuosina 2010-2030
4. Työssäkäyntialueet ja asiointialueet
5. Palveluiden järjestämialueet (esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa)
6. Eritysalueet eli kieliolosuhteet, pitkät etäisyydet, harva asutus ja saaristoisuus ja kuntaliitosten edellytysten tarkastelu

Esityksen on määrä valmistua tammikuun 2012 loppuun mennessä. Helmikuussa käynnistyvän aluekierroksen sekä kuntakuulemisen jälkeen hallitus määrittelee kuntauudistuksen tarkemmat kriteerit ja etenemisen.

Saattaa olla, että Alavuden ja Töysän mahdollisen liitoksen myötä syntyvä uusi 12 500 asukkaan kunta on edelleen liian pieni varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen. Alue muodostaa kuitenkin tiiviin ja eheän alueen, jonka kannattaa liittyä yhteen erityisesti omista lähtökohdista ja olosuhteista johtuen. Näitä ovat ainakin:

- yhdyskuntarakenteen eheyttäminen sekä alueen suunnittelun ja kaavoituksen yhdistäminen erityisesti kuntarajan tuntumassa olevalla Tuurin alueella
- palvelurakenteen yhteensovittaminen kuntien alueella on mahdollista nykyisen yhteistyökokemusten pohjalta ja esim. lyhyiden etäisyyksien takia
- palveluiden kehittäminen ja laadun nostaminen, esimerkiksi henkilöstön erikoistumismahdollisuuksien ja keskinäisen tuen avulla
- kehittämisresurssien yhdistämisellä saadaan lisää voimavaroja kunnan kehittämiseen, mm. elinkeinopalveluihin
- suurempi kunta vahvempi kohtaamaan talouden alamäen muun muassa monipuolisemman elinkeinorakenteen turvin
- näillä näkymin vuoden 2013 alussa voimaan tulevat liitokset ovat viimeisiä jotka saavat yhdistymisavustusta. Alavuden ja Töysän tapauksessa avustus on kaksi miljoonaa euroa.



Finnish Consulting Group

Liitosselvitys ja -neuvottelut on käyty vuosien 2011-12 aikana kuntien luottamushenkilöistä ja kuntajohtajista koostuvan ohjausryhmän johdolla. Selvitystä ja neuvotteluja on tukenut johtava konsultti Jarkko Majava Finnish Consulting Groupista. Tämä tiivis selvitysraportti on konsultin näkemys selvityksen keskeisistä tuloksista.

Liitosneuvottelujen keskeisenä tavoitteena on valmistella kunnille virallinen yhdistymissopimus ja sitä tukevat palvelusuunnitelma ja tulevaisuussuunnitelma. Näiden pohjalta voidaan käydä aktiivista kuntalaiskeskustelua syksyn ja talven aikana. Lopullisena tavoitteena on, että selvityksen ja kuntakeskustelun pohjalta valtuustot voivat hyväksyä mahdollisen kuntaliitoksen maaliskuussa 2012. Yhdistymisen tavoiteaikataulu on, että uusi kunta voi aloittaa toimintansa vuoden 2013 alusta lähtien.

1. Kunta- ja palvelurakennemuutos

1.1. Kuntaudistuksen tavoitteet ja tilanne

Kuntarakennepöytäkirjassa käsitellään tammikuussa 2012 odottavia aikoja. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus on hallitusohjelmassa linjannut jatkavansa kuntauudistusta, mutta osittain uusin sävelin kuin mitä edellinen hallitus teki. Uusi hallitusohjelma linjaa, että ensisijainen tavoite on kuntarakenteen uudistaminen ja kuntaliitosten edistäminen asiointi- ja työssäkäyntialueiden pohjalta sekä ylikunnallisten yhteistoimintarakenteiden purkaminen.

Hallitusohjelman mukaisesti:

"Hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vastaavasti vaativia sosiaalihoitojen palveluja lukuun ottamatta. Vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen."

Tavoitteiden mukaisesti kuntarakenne uudistetaan koko maassa suunnitelmallisesti vastaamaan 2020-luvun haasteisiin ja kullekin alueelle laaditaan esitys tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Työtä varten on asetettu kunnallishallinnon rakennetyöryhmä, jossa on edustettuna eri ministeriöt sekä Kuntaliiton edustajat asiantuntijoina. Työryhmän toimikausi päättyy tammikuun 2012 lopussa.

Työryhmä laatii selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta hallitusohjelman linjausten mukaan. Työryhmä laatii myös esityksen kuntauudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavasta siten, että niiden pohjalta hallitus voi määrittää kuntauudistuksen tarkemmat kriteerit ja etenemisen. Kriteerien pohjalta valmistellaan hallituksen esitys. Työryhmä laatii kuntauudistusesityksensä myös karttamuotoisena. Esitys valmistuu tammikuun 2012 loppuun mennessä.



Finnish Consulting Group

sä. Helmikuussa käynnistyvän aluekierroksen sekä kuntakuulemisen jälkeen hallitus määrittelee kuntauudistuksen tarkemmat kriteerit ja etenemisen.

Kuntauudistuksen selvityksen tarkastelunäkökulmat, joiden pohjalta elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan kriteerit laaditaan, ovat:

1. Palvelutarpeiden kehitystarkastelu vuosina 2010-2030
2. Kuntatalouden kehitystarkastelu vuosina 2010-2020
3. Asumisen ja yhdyskuntarakenteen kehitystarkastelu vuosina 2010-2030
4. Työssäkäyntialueet ja asiointialueet
5. Palveluiden järjestämialueet (esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudissa)
6. Eritysalueet eli kieliolosuhteet, pitkät etäisyydet, harva asutus ja saaristoisuus ja kuntaliitosten edellytysten tarkastelu

Uudistukselle nimetään myöhemmin poliittinen ohjausryhmä. Kuntauudistus toteutetaan tällä hallituskaudella. Tavoitteena on, että rakennelaki tulee voimaan vuoden 2013 alusta ja uutta kuntarakennetta koskevat ratkaisut olisi tehty vuoden 2014 loppuun mennessä.

1.2. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen taustaa

Asukkaiden itsehallintoa ja yleistä hallintoa varten Suomi on jaettuna kuntiin. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen jo alkuperäistenkin tavoitteiden mukaan kuntarakennetta on kehitettävä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Lähtökohtana on, että kuntajaon muutoksen yhteydessä on kehitettävä palvelujen tuotantorakenteita. Kuntajakolaki lähtee siitä, että kuntien yhdistymisellä on vaikuttava palvelurakenteeseen ja alueen elinolosuhteiden parantamiseen. Kuntajakolain mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos:

- 1) edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille;
- 2) parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita;
- 3) parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta.

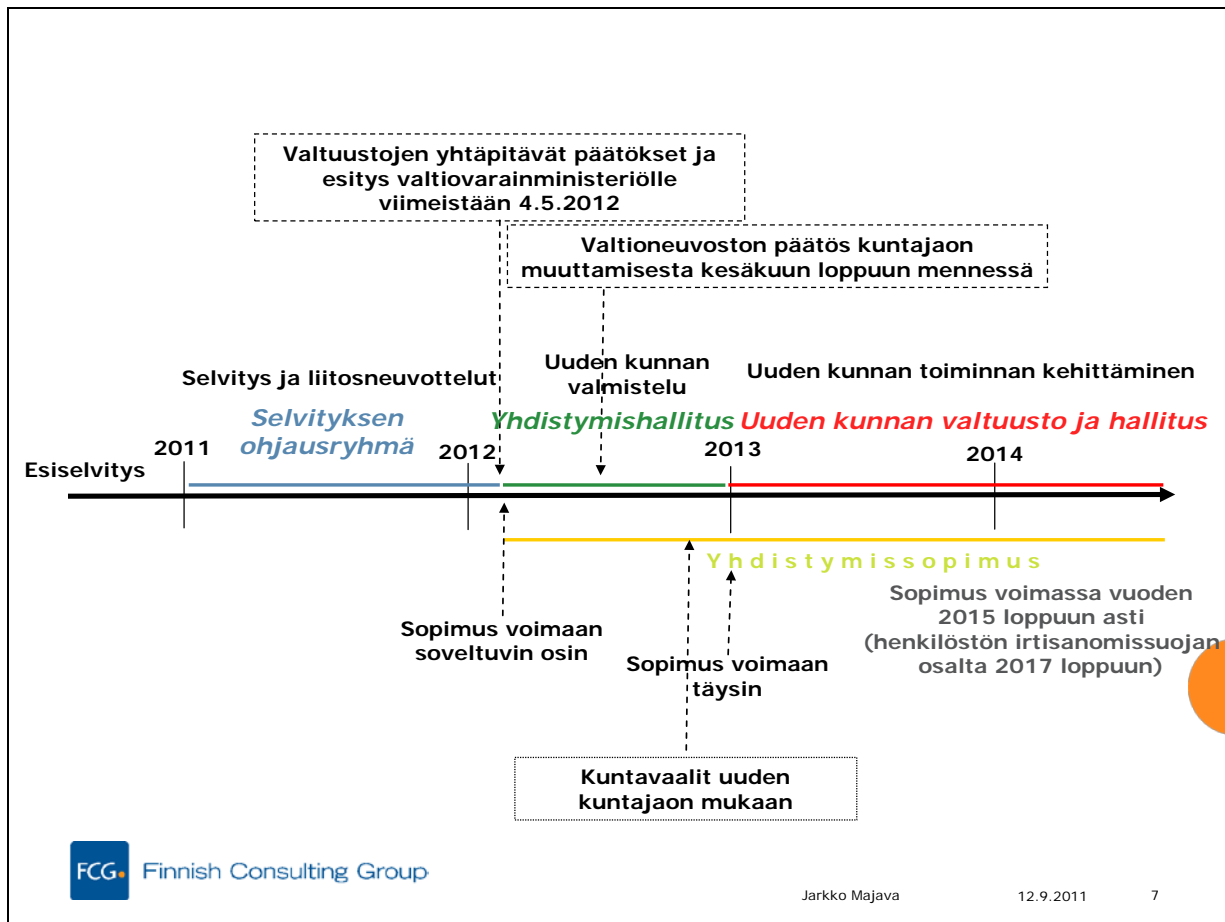
Kuntien yhdistyminen tulee valtakunnan linjauksista huolimatta olla ensisijaisesti paikallinen ja kuntalähtöinen strateginen valinta, jolla pyritään turvaamaan oman kunnan, seudun ja laajemmin myös alueen elinvoimaisuus ja toimintakyky. Tarve rakenteiden ja toimintatapojen uudistamiselle nousee sekä paikallisista että globaaleista toimintaympäristön muutoksesta. Tällä tarkoitetaan laaja-alaisia muutoksia aina globalisaatiosta väestörakenteessa tapahtuviin muutoksiin. Näillä seikoilla on merkittäviä paikallisia seurauksia palvelujen turvaamisen ja tuottavuuden, kuntien talouskehityksen eriytymisen, kunta-alan työvoiman saannin vaikeutumisen ja kus-



tannuskehityksen kannalta. Syytä onkin muistaa, että kunta ei vastaa pelkästään palveluista asukkaille, vaan myös muun muassa yhdyskunnan kehittymisestä, elinkeinojen edellytysten luomisesta ja ympäristön viihtyvyydestä.

2. Selvitysprosessi ja kuntien yhdistymisprosessi

Kuntien yhdistymisen selvitys-, valmistelu- ja toteuttamisprosessi on usean vuoden mittainen työ, johon osallistuu laajasta toimijoita kunnista ja sidosryhmistä. Prosessi on yksinkertaistettuna esitetty alla olevassa kuvassa 1.



Kuva 1. Kuntien yhdistymisen selvitys- ja toteutusprosessi.

2.2. Selvitysprosessin tausta

Molemmilla kunnilla on historiassaan aiempaan kokemusta kuntaliitosselvityksistä. Yhdistymisiä on aikaisemmin pohdittu suuremmalla kuntajoukolla, mutta pohdinnat eivät kuitenkaan ole johtaneet kuntien yhdistymisiin asti. Tässä prosessissa on en-



Finnish Consulting Group

simmäistä kertaa tosissaan pohdittu kahden kunnan liitosta Alavuden kaupungin ja Töysän kunnan kesken.

Kunnat tekivät omansa työnään kuntien yhdistymisen esiselvityksen vuonna 2010. Selvitys sisältää keskeiset tiedot kuntien väestöstä, elinkeinorakenteesta, kuntien taloudesta sekä hallinto- ja palveluorganisaatiosta, henkilöstöstä sekä luottamushenkilöelimitystä. Nykytilanteen toteamisen lisäksi esiselvityksessä asetettiin edellä mainittuja asioita koskevia tavoitteita, joita on edelleen täsmennetty varsinaisissa kuntaliitosneuvotteluissa vuoden 2011 aikana. Kuntaliitosesiselvityksessä myös suositeltiin varsinaisen selvityksen ja kuntaliitosneuvottelujen käynnistämistä.

Alavuden ja Töysän kuntaliitosesiselvitys "Yhdessä eteenpäin?" löytyy Internetistä molempien kuntien sivuilta osoitteista:

<http://www.toysa.fi/Default.aspx?Id=632880> tai

<http://www.alavus.fi/fi/hallinto/kuntaliitosasiat/muu-aineisto.html>

2.3. Selvitysprosessin eteneminen

Kuntien yhdistymiselvitystä on johtanut kuntien luottamushenkilöitä ja kuntajohtajista koostunut ohjausryhmä, joka aloitti työnsä helmikuussa 2011. Ohjausryhmän keskeisenä tehtävänä on ollut johtaa selvitystyötä sekä työstää ja tehdä tarvittavat linjaukset yhdistymissopimukseen ja muihin liitosta valmisteleviin asiakirjoihin. Ohjausryhmä hyväksyy omalta osaltaan asiakirjat ja tekee lopullisen esityksensä kuntien hallituksille syyskuussa 2011.

Ohjausryhmän työtä on selvityksen aikana kaksi alatyöryhmää: tulevaisuus-työryhmä ja palvelut-työryhmä.

Tulevaisuus-työryhmän tehtävänä on ollut kartoittaa kuntien nykyiset vahvuudet ja heikkoudet sekä uuden kunnan mahdollisuudet ja uhat. Samalla on määritelty kehittämisen tavoitteita; väestökehityksessä, maankäytössä ja infrastruktuurissa sekä lähidemokratian ja kuntalaisten osallistumisen vahvistamisessa. Tehtävänä on ollut myös uuden kunnan tulevaisuuden painopisteiden ja tavoitteiden asettaminen; uuden kunnan profiloitumisessa, viestinnässä ja markkinoinnissa sekä tavoiteltavassa imagossa ja elinkeinojen kehittämisessä. Työryhmä on kartoittanut myös uuden kunnan yhteistyötahot ja -suunnat.

Palvelut-työryhmän toimeksiantona on ollut uuden kunnan palvelujen järjestämisen, tuottamisen ja sijoittumisen valmistelu. Tehtävänä on ollut palvelujen järjestämisen periaatteista, tavoitteista ja suurista linjauksista sopiminen ja on käsittänyt myös johtamisjärjestelmän valmistelun uudessa kunnassa sekä henkilöstön aseman ja kehittämisen periaatteiden luomisen.



Finnish Consulting Group

Selvityksen aikana kuntien valtuustoilla on kaksi yhteistä tilaisuutta, toinen kesäkuussa ja toinen marraskuussa. Tilaisuuksien keskeisenä sisältönä oli keskustelu kuntien yhdistymisen mahdollisuuksista ja ehdoista.

Kuntalaisilla on myös ollut mahdollisuus osallistua kuntaliitoskeskusteluun. Kuntalaisille on järjestetty tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia ja kuntien yhdistymisen asiakirjat ovat olleet nähtävillä valmistelun ajan internetissä ja kuntien kirjastoissa sekä neuvonnassa. Valmiit kuntaliitosasiakirjat ovat virallisesti nähtävillä kuntien hallitusten käsittelyn jälkeen. Lisäksi kuntien yhdistymisestä julkaistaan tiedote paikallislehden välissä, joka jaetaan jokaiseen kotitalouteen. Lisäksi kuntalaisille järjestetään keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia alkuvuodesta 2012.

Kuntien valtuustot päättävät lopullisesti mahdollisesta kuntaliitoksesta maaliskuussa 2012. Mikäli valtuustojen päätökset ovat myönteisiä, alkaa kuntien yhdistymisen valmistelu todenteolla.

Vuoden 2013 alusta voimaan tuleviksi aiottuja kuntaliitoksia koskevat esitykset tulee toimittaa valtiovaraministeriölle 4. toukokuuta 2012 mennessä. Kunnille on annettu ensivuodeksi lisää aikaa kuntaliitosesitysten tekemiseen, sillä normaalista esitykset on pitänyt toimittaa maaliskuun loppu mennessä. Tämä on myös mahdollistanut sen, että Alavuden ja Töysän mahdolliset kuntaliitospäätökset voidaan tehdä sen jälkeen, kun kunnallishallinnon rakennetyöryhmä on linjannut omalta osaltaan kuntauudistusta ja tulevaa kuntarakennetta.

Mahdollinen uusi kunta aloittaa toimintansa 1.1.2013.



3. Selvityksen ja kuntaliitosneuvottelujen tulokset

3.1. Yhdistymissopimuksen tarkoitus

Kuntien on yhdistymistä valmisteltaessa ja yhdistymisestä päätettäessä laadittava ja hyväksyttävä yhdistymissopimus. Yhdistymissopimuksessa on Kuntajakolain mukaisesti sovittava ainakin

1. kuntajaon muuttamisen toteuttamistavasta ja ajankohdasta
2. uuden kunnan hallinnon järjestämisen periaatteista
3. uuden kunnan nimestä
4. yhdistymistä valmistelevan yhdistymishallituksen jäsenten ja varajäsenten määrästä, paikkojen jakautumisesta yhdistyvien kuntien kesken sekä niiden alueella valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kesken
5. yhdistymishallituksen toimivallasta
6. yhdistymishallituksen yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa ennen kuin valtioneuvosto on päättänyt kuntien yhdistymisestä
7. yhdistyvien kuntien kunnanjohtajien asemasta uudessa kunnassa
8. yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen periaatteista; sekä
9. uuden kunnan taloudenhoidon yleisistä periaatteista.

Yhdistymissopimus on strateginen asiakirja, joka määrittelee uuden kunnan käynnistämisen ja kehittämisen lähtökohdat. Sopimus tulee osittain voimaan heti kun kunnat ovat päättäneet yhdistymisestä ja täysimääräisesti sopimus tulee voimaan uuden kunnan käynnistyttyä ja on voimassa kolme vuotta yhdistymisen jälkeen vuoden 2015 loppuun.

Yhdistymissopimuksessa sovitaan paljon käytännön asioita, kuten yhdistymisen aikataulusta, kunnan nimestä ja vaakunasta sekä uuden kunnan luottamushenkilöhallinnon järjestämisestä.

Samalla sopimuksessa asetetaan paljon tavoitteita uuden kunnan toiminnalle ja kehittämiselle. Näistä asioista sovittaessa on syytä tarkkuustaso pitää kohtuullisen yleisenä, jotta uuden kunnan päättäjät voivat johtaa uutta kuntaa tarkoituksenmukaisesti eikä heidän käsiä sidota liian tiukalle. Tasapainottaminen yksityiskohtaisen ja yleisen sopimus välillä on kuitenkin aina tapaus- ja tilannekohtaista ja perustuu päättäjien harkintaan.

Yhdistymissopimuksen lisäksi yhdistymisselvityksen aikana on tehty tulevaisuus- ja palvelut-työryhmien selvitykset ja raportit, jotka tukevat uuden kunnan käynnistämistä ja kehittämistä. Näissä raporteissa on asetettu yksityiskohtaisempia tavoitteita uudelle kunnalle, ja toimivat osaltaan tukena uuden kunnan kehittämiselle. Näillä raporteilla ei kuitenkaan ole juridista sitovuutta.



Finnish Consulting Group

Yhdistymissopimusluonnos ja työryhmien raportit löytyvät kuntaliitostyön virallisilta nettisivuilta: <http://www.alavus.fi/fi/hallinto/kuntaliitosasiat.html>.

3.2. Uuden kunnan käynnistyminen

Alavuden kaupungin ja Töysän kunnan yhdistymissopimuksessa on sovittu, että yhdistyminen tapahtuu 1.1.2013. Yhdistymisen jälkeen uuden kunnan nimi on Alavus ja se ottaa käyttöönsä Töysän kunnan nykyisen vaakunan. Vaakunassa on sinisessä kentässä nyhäkoroinen kärki, josta nousee kaarisakarainen risti; molemmat hopeaa.

3.3. Kuntalaisten kunta

Kunta on kuntalaisia varten. Kunnan perustehtävänä on järjestää toimintansa ja palvelunsa olemalla olevilla resursseilla kuntalaisten näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla. Uuden kunnan yhdeksi keskeisistä tavoitteista onkin asetettu sujuva arjen mahdollistaminen. Uusi kunta haluaa olla aktiivisten ihmisten kaupunki, joka tarjoaa asukkailleen joustavat palvelut, monipuoliset asuinmahdollisuudet sekä kokoonsa nähden erinomaisen ympäristön monipuolisiin liikunta- ja kulttuuriharrastuksiin.

Kunta voi omalla toiminnallaan edesauttaa ja kannustaa yhteisöllisyyden muodostumista. Keskeistä on huomata se, että yhteisöllisyys muodostuu useista tasoista. Yhteisöllisyyden tunne on usein voimakkaampi kuntaa pienemmissä yhteisöissä, kuten kylissä tai saman harrastuksen piirissä. Kuntien yhdistymisestä huolimatta kuntalaiset ovat jatkossakin esimerkiksi töysäläisiä, hakojarveläisiä, sydänmaalaisia tai asemanseutulaisia, mutta voivat samanaikaisesti kokea olevansa uuden kunnan asukkaita.

Samoin uuden kunnan tehtävänä ja tavoitteena on mahdollistaa kuntalaisten monipuoliset vapaa-ajan harrastusmahdollisuudet. Näitä ovat esimerkiksi vapaan sivistystyön (esim. kansalaisopistot) palvelujen turvaaminen sekä liikunta- ja urheilutoiminnan ja -paikkojen toiminnan turvaaminen.

Näissä yhteisöissä toimiminen tuo myönteisiä elämyksiä, tuntemuksia ja kokemuksia sekä luo merkitystä omalle toiminnalle yhdessä toisten kanssa. Kuntalaiset välittävät toisistaan, ketään ei jätetä yksin. Kuntalaiset toivottavat alueelle muuttajat ja alueeseen matkailijoina tutustuvat lämpimästi tervetulleiksi.



3.4. Palvelujen kehittäminen uudessa kunnassa

Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa koko valtakunnassa tavoitteena on hyvinvointipalvelujen saatavuuden ja laadullisen kehittämisen turvaaminen. Kuntajakolain mukaan kuntarakennetta voidaankin muuttaa jos muutos edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille ja parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita.

Kuntalaisille järjestäviin palveluihin vaikuttaa erityisesti talouden, elinkeinorakenteen, väestön määrän ja ikärakenteen sekä muiden ulkoisten ja sisäisten tekijöiden kehitys. Kuntien mahdollinen yhdistyminen ei olekaan ainoa eikä merkittävin vaikuttava tekijä palvelutarjontaan.

Tulevaisuudessa alueella tapahtuvilla väestömuutoksilla on kenties merkittävin vaikutus palvelutarpeen muutoksiin ja palvelujen järjestämiseen (kuvat 2 ja 3). Palvelutarpeeseen vaikuttaa erityisesti vanhusten määrän voimakas kasvu ja sen vaikutukset erityisesti sosiaali- ja terveystoimen palvelutarpeeseen. Alavudella ja Töysässä vanhusten hoidon palvelutarve kasvaa noin 50 – 60 prosenttia, mikäli palveluita käytetään yhtä paljon kuin tällä hetkellä.

Lisäksi esimerkiksi kouluverkon kehitykseen vaikuttaa ensisijaisesti lasten lukumäärän kehitys, vaikkakin Alavudella ja Töysässä lasten ja nuorten määrässä ei ole tapahtumassa kovin suurta muutosta suuntaan eikä toiseen.

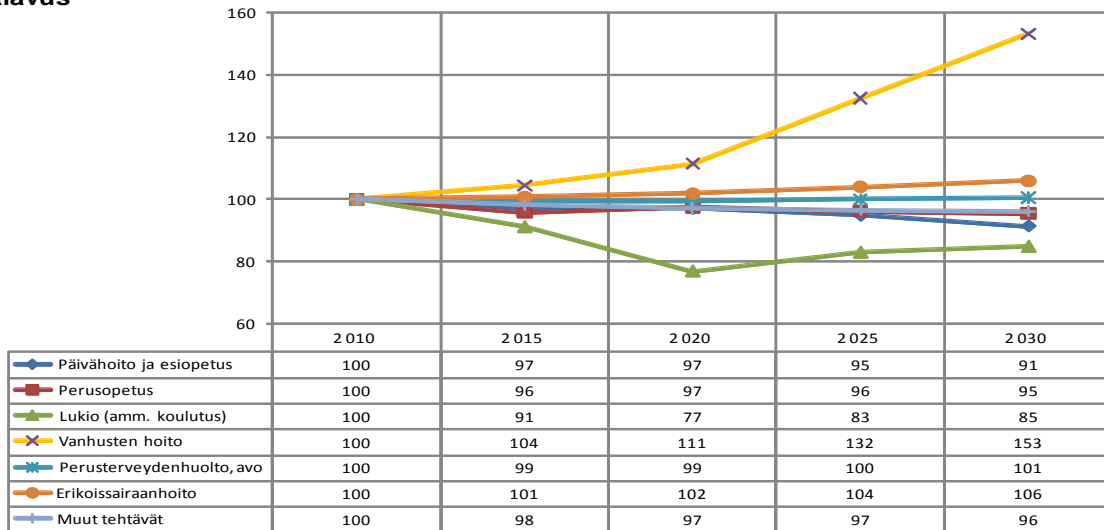
Palvelutarpeiden muutosten lisäksi voidaan kuitenkin olettaa, että muutoksia aiheuttava uuden kunnan paremmat kehittämismahdollisuudet. Esimerkiksi kunnan vaihtoehdot järjestää palvelut paranevat yhteisen päätöksenteon koskiessa nykyistä laajempaa aluetta.

Lisäksi palvelujen järjestämiseen ja erityisesti palvelujen hallinnoimiseen vaikuttavat valtion toimet erityisesti sosiaali- ja terveystoimen osalta. Tällä hetkellä odotetaan esimerkiksi Kataisen hallituksen kuntauudistusta ja keväällä voimaan tulleen uuden terveydenhuoltolain lopullisia vaikutuksia



Palvelutarpeiden kehitys, 2010=100

Alavus



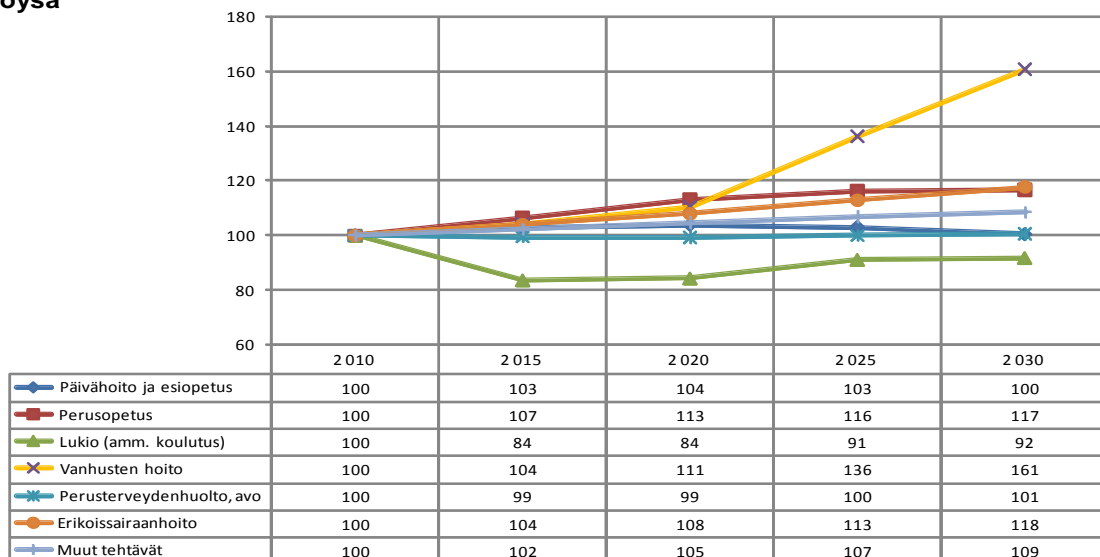
Palvelutarpeet on laskettu väestötekijöiden muutosten perusteella.

'Muut tehtävät' kattavat kaikki muut kuin nimetyt tehtävät, esim. yleishallinnon ja kulttuuripalvelut. 'Muut tehtävät' luokan palvelutarpeet muuttuvat kuten väestön kokonaismäärä.

Vanhusten hoidossa on mukana myös perusterveydenhuollon vuodeosastoahoito

Palvelutarpeiden kehitys, 2010=100

Töysä



Palvelutarpeet on laskettu väestötekijöiden muutosten perusteella.

'Muut tehtävät' kattavat kaikki muut kuin nimetyt tehtävät, esim. yleishallinnon ja kulttuuripalvelut. 'Muut tehtävät' luokan palvelutarpeet muuttuvat kuten väestön kokonaismäärä.

Vanhusten hoidossa on mukana myös perusterveydenhuollon vuodeosastoahoito

Kuvat 2 ja 3. Alavuden ja Töysän palvelutarve-ennakointi



Kuntien yhdistymisselvityksessä on perustavoitteeksi asetettu hyvän elämän edellytysten luonti asukkaille sekä kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Tavoitteeseen pyritään koko kunta-organisaation toimesta. Hyvien palveluiden tavoitteena on myös edistää alueen vetovoimaisuutta ja elinkelpoisuutta.

Kuntaliitosselvityksessä ja -neuvotteluissa on linjattu palvelujen järjestämisen tavoitteita ja periaatteita, tuotantotapojen ja organisoinnin kehittämistä sekä sijoitumista. Sen sijaan esimerkiksi yksityiskohtaisia palveluverkkosuunnitelmia ei ole tehty. Uusi kunta tarjoaa palveluja myös jatkossa lähipalveluperiaatteella ja palvelutarpeen kehityksen mukaisesti nykyisissä palvelupisteissä.

Palvelujen kehittämisen lähtökohdiksi ja periaatteiksi on määritelty:

Kansalaislähtöisyys

- edistetään kansalaislähtöisyyttä ja yhteisöllisyyttä. Olemassa olevia verkostoja hyödynnetään
- osallisuuden lisääminen
- asiakas- ja käyttäjälähtöisyys
- tuetaan kuntalaisen omaa vastuuta omasta ja läheisten hyvinvoinnista

Palvelujen saatavuus ja yhdenvertaisuus

- ennaltaehkäisy ja varhainen puuttuminen läpäisyperiaatteella
- tasa-arvoisuus, yhdenmukaisuus ja palvelujen saatavuus asuinpaikasta riippumatta
- palveluverkon kattavuus ja palvelujen liikkuvuus/saatavuus arvioidaan käyttäjäasiakas-näkökulmasta, palvelut määräytyvät tarpeen mukaan
- palvelujen laadun mittarina on vaikuttavuus, ei suoritteiden määrä

Elinympäristön toimivuus

- toimiva infrastruktuuri (tiet, vesi ja viemäri, tietoliikenneverkosto, joukkoliikenne ym.), jolla edistetään alueen vetovoimaisuutta ja asumisen edellytyksiä
- ympäristön esteettömyys

Palvelujen jatkuva arviointi ja kehittäminen

- sujuvat ja kustannustehokkaat prosessit
- asiakas- ja käyttäjäpalautteen aktiivinen hankinta ja hyödyntäminen
- uudessa kunnassa järjestetään kolmen vuoden kuluttua yhdistymisestä asukastyytyväisyyskysely palveluiden kehittämiseksi



3.5. Uuden kunnan kehittäminen

Kuntien toimintaympäristön globalisoituminen vaikuttaa voimakkaasti kuntien ja alueiden kehittämis- ja kehittymisedellytyksiin. Yritykset voivat entistä vapaammin liikkua ja organisoida tuotantoa, jakelua ja markkinointia yhä laajemmille maantieteellisille alueille. Muutospaineet ovat useilla seuduilla varsin kovat, kun teollisten työpaikkojen vähenemistä pitäisi pystyä kompensoimaan uusille toimialoille syntyvillä työpaikoilla tai vakiintuneiden toimialojen jalostusastetta ja lokaaleja arvoketjuja kehittämällä. Kasvavaa huomiota kiinnitetään pieniin ja keskisuuuriin yrityksiin ja erityisesti kasvuyrityksiin ja -toimialoihin, koska isot yritykset siirtävät tuotantoon Suomesta muille alueille.

Vaikuttava elinkeinopolitiikka on koko työssäkäyntialueen, osittain jopa koko maakunnan laajuista, kokonaisvaltaista kehittämistä. Elinkeinopolitiikkaan voidaan nähdä kuuluvan myös yhdyskuntarakenteen ohjaus, hyvät julkiset ja yksityiset palvelut sekä viihtyisä elinympäristö. Palvelut ja elinkeinoelämä edellyttävät kunnossa olevaa infrastruktuuria ja niiden ylläpitoa, uudenlaisia synergia ratkaisuja julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä sekä liikenne- ja tietoliikenneyhteyksiä ja kestävän kehityksen elinympäristöä.

Tavoitteeksi uudelle kunnalle on olla yrittäjäystävällinen kunta, joka tunnetaan koko Suomen parhaasta yritysilmapiiristä. Töysä ja Alavus ovatkin menestyneet erinomaisesti Suomen Yrittäjien kyselyissä yrittäjäystävällisyydessä, joten perusteita tavoitteella on. Uudessa kunnassa kehittämis- ja elinkeinopalveluihin voidaan varata riittävät resurssit nykyiset kahden kunnan voimavarat yhdistämällä. Kunnalla onkin merkittävä rooli paikallisen elinkeinoelämän edellytysten, innovatiivisten kasvuympäristöjen synnyttämisessä ja ylläpidossa sekä paikallisen osaamisen kehittämisessä. Elinkeinoelämän kehittämisen merkitystä on haluttu korostaa myös sitä kautta, että uudessa kunnassa kaikki elinkeinotoiminnan asiat keskitetään uuden kunnan hallituksen alaisuuteen.

Kuntien yhdistymisen jälkeen uudessa kunnassa olisi melko monipuolinen elinkeinorakenne ja halu edelleen kehittää myös nykyisten vahvojen alojen lisäksi muita toimialoja. Uuden kunnan elinkeinoelämän ydintoiminta-aloja ovat:

- kauppa ja palvelut,
- metalliteollisuus,
- puutuoteteollisuus ja
- rakennustuoteteollisuus.

Uuden kunnan yksi keskeisiä vahvuuksia on uuden kunnan keskellä sijaitseva Tuurin ostosmatkailualue. Kuntien yhdistymisselvityksen aikana on nostettu esille alueen kehittämisen vaativan nykyistä suurempia resursseja kunnalta. Tavoitteena onkin Tuurin kehittämisen jatkaminen ja Tuurin hyödyntäminen koko alueen markkinoinnissa ja matkailussa.



Tuurin alue myös sitoo kuntien maantieteellisesti ja yhdyskuntarakenteellisesti yhteen. Kuntakeskusten välinen etäisyys on noin 13 km. Alavuden toisesta asutustajamasta Asemalta on myös samanlainen etäisyys Töysän keskusta ja Tuuriin. Kuntaliitos mahdollistaisi aiempaa tehokkaamman alueellisen suunnittelun mm. kaavoituksen kautta ja tiiviimmän yhdyskuntarakentamisen. Jo olemassa oleva liikenne, vesihuolto ym. infrastruktuuri tukee alueellista kehittämistä. Samalla on kuitenkin sovittu, ettei mahdollisen uuden kunnan reuna-alueitakaan unohdeta kehittämisessä. Muun muassa yhdistymisavustuksia on jo tarkoitus kohdentaa uuden kunnan eri puolille.

3.6. Uuden kunnan johtaminen

Kuntalaki takaa sen, että luottamushenkilöpaikkoja yhtä kuntalaista kohden on pienissä kunnissa enemmän kuin suurissa. Pienissä kunnissa kunnan poliittinen päätöksenteko on tästä näkökulmasta katsottuna lähempänä kuntalaista kuin suurissa kunnissa. Toisaalta valituilla luottamushenkilöelimillä on uudessa kunnassa yleensä suurempi valta, varsinkin jos kuntien yhdistäminen vähentää ylikunnallisia organisaatioita ja sopimuksia.

Uuden kunnan valtuusto valitaan yhteisissä kuntavaaleissa lokakuussa 2012 koko Alavuden ja Töysän alueelta. Näin ollen on äänestäjistä kiinni, ketkä pääsevät 35-paikkaiseen valtuustoon ja kuinka suuri osa valtuutetuista tulee mistäkin osasta uutta kuntaa.

Muiden luottamushenkilöelimien osalta on yhdistymissopimuksessa sovittu, että, molempien entisten kuntien alueelta on edustajia kaikissa toimielimissä. Uudessa kunnassa toimivat valtuuston lisäksi seuraavat luottamustoimielimet:

- Kaupunginhallitus
- Tarkastuslautakunta
- Keskusvaalilautakunta
- Sivistyslautakunta
- Vapaa-aikalautakunta
- Tekninen lautakunta
- Ympäristölautakunta
- Perusturvalautakunta

Hallituksen jäsenmäärä on kymmenen ja lautakuntien jäsenmäärät ovat yhdeksän, pois lukien tarkastus- ja keskusvaalilautakunnat, joissa on viisi jäsentä. Lisäksi on huomioitavaa, että uuden kunnan perusturvalautakuntaan vaikuttavat sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueen ratkaisut, jotka on määrä tehdä syksyn 2011 aikana.

Yhdistymisneuvotteluissa on päädytty siihen, ettei uudessa kunnassa tarvita uusia luottamushenkilöelimiä, kuten aluelautakuntia. Uusikin kunta on vielä kohtuullisen



Finnish Consulting Group

pieni kooltaan ja kuntalaisten vaikuttaminen voidaan hoitaa joustavasti esim. oman kylä- ja kaupunginosayhdistysten, asukasiltojen, seurojen ja järjestöjen kautta sekä osallistamalla käyttäjälähtöisesti palvelujen suunnitteluun, arviointiin ja kehittämiseen.

3.7. Henkilöstön asema

Kunta- ja palvelurakennemuutos on tarkoitus toteuttaa yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa. Uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtamiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Näin ollen Alavuden kaupungin ja Töysän kunnan vakinaiset viranhaltijat ja työntekijät, joilla on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, siirtyvät entisin palvelussuhteen ehdoin uuden kunnan palvelukseen heille soveltuviin tehtäviin.

Kuntaliitosten yhteydessä työnantajalla ei olisi oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla paitsi, jos henkilö kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle osoittamaa hänelle soveltuvaa uutta työtä tai virkaa. Palvelussuhdeturva on voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden kunnan palvelukseen ja koskee koko uudelleenjärjestelyn piirissä olevaa henkilöstöä.

Henkilöstön asema ja osallistuminen organisaatioiden yhdistymisessä on usein ratkaiseva tekijä muutoksen onnistumiselle. Henkilöstön aktiivinen osallistuminen ja myönteinen suhtautuminen muutokseen ovat edellytys onnistuneelle yhdistymisprosessille. Tämä edellyttääkin kuntien luottamus- ja viranhaltijajohdon suunnalta henkilökunnan osallistumisen mahdollistamista. Minimivaatimuksina ovat aktiivinen tiedottaminen sekä kirjallista aineistoa tuottamalla että tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia pitämällä. Lähtökohtana tulee olla myös henkilöstön oman muutoshalukkuuden ja -toiveiden tukeminen esimerkiksi koulutusta järjestämällä ja henkilöstön toiveita kuuntelemalla koskien uuteen organisaatioon sijoittumista.

Osalle henkilöstöä kuntien yhdistyminen on verrattavissa työpaikan vaihtamisen kaltaiseen kokemukseen, joten muutosvastarinta on ymmärrettävää. Henkilöstön asemaa kuntaliitoksissa koskevan tutkimuksen mukaan seuraavista asioista on tehty huomioita:

- kuntafuusiot on toteutettu usein ilman selkeää henkilöstöstrategiaa
- henkilöstön perehdytykseen ja muutosvalmennukseen kaivataan lisäpanostusta
- avoimuus ja voimavarojen oikeudenmukainen jakaminen nousevat esiin erityisesti henkilöstön sijoittelussa, johtajavalinnoissa ja palkkauksessa
- henkilöstölle uusien työtehtävien riittävän aikainen selkiytyminen on keskeisintä muutosprosessista selviytymisessä
- muutosprosessi jatkuu vielä pitkään yhdistymisen tapahduttua
- johtavien viranhaltijoiden asema turvataan nopeammin kuin henkilöstön, toimitushenkilöstön aseman määrittely jää usein liian myöhäiseksi



- organisaatioiden väliset henkilöstön siirrot ennen liitosta on koettu hyviksi ratkaisuuksi.

Alavuden ja Töysän kuntien yhdistymisessä pyritään henkilöstön asema huomioimaan mahdollisimman hyvin ja ennakoimaan muutosta. Henkilöstön sijoittuminen uuden kunnan organisaatioon valmistellaan vuoden 2012 aikana. Lähtökohtana yhdistymisessä on, että työntekijä jatkaa entisessä tehtävässään, mikäli hänen omista toiveistaan tai työn sisällöstä ei aiheudu muutostarvetta. Muutostilanteissa työnantaja tukee aktiivisesti henkilöstön koulutautumista ja sijoittumista uusiin tehtäviin kuntaorganisaatioissa.

Henkilöstön sijoittumisissa uuden kunnan organisaatioon on hyvä tukea resurssi- ja osaamiskartoituksella, jonka pohjalta laaditaan uudelle kunnalle ennakoiva henkilöstösuunnitelma. Kartoituksen lähtökohtana on:

- nykyisten päällekkäisyyksien poistaminen
- henkilöstön määrän mitoitus uuden kunnan tarpeiden mukaan
- uusissa rekrytoinneissa tarkastellaan koko uutta kuntaa ja mahdollisia vaihtoehtoisia tuotantomalleja
- uudistuvat ja uudistavat toimintaperiaatteet lähtökohtina uudelle kunnalle
- henkilöstön ja esimiesten koulutustarpeiden kartoitus ja koulutukseen hakeutumisen tukeminen ja ohjaaminen
- erikoistumisen, vertaistuen ja sijaistamisen mahdollistuminen
- henkilöstön palkkojen harmonisointi yleisimmän palkkatason mukaisiksi kolmen vuoden kuluessa kuntaliitoksen toteutumisesta niin, vaativuudeltaan samanaarvoista työtä tekevät saavat samansuuruisia tehtäväkohtaista palkkaa.

3.8. Taloudelliset vaikutukset

Vain taloudellisesti riittävän vahva kunta pystyy vastaamaan palvelujen järjestämisestä asukkailleen sekä huolehtimaan alueen kilpailukyvystä ja erilaisista kehittämistehtävistä. Kuntatalouden tila ja tulevat haasteet ovatkin merkittävimpiä kuntauudistuksen perusteita. Kuntien yhdistymisiä perustellaan talouden näkökulmasta seuraavilla seikoilla:

- mahdollisuus kustannusten kasvun hillintään kuntien nykyisiä päällekkäisiä toimintoja purkamalla
- yhdistymisavustuksen hyödyntäminen paikallisiin investointeihin
- globalisaation tai talouden taantumien kohdatessa suurempi kunta on vahvempi kohtaamaan mahdolliset muutokset
- mahdollisuus rakentaa taloudellisesti entistä vahvempi ja vaikutusvaltaisempi toimija, mm. edunvalvonnan kautta



Finnish Consulting Group

Talouden näkökulmasta negatiivinen tekijä ovat muutosvaiheen kustannukset, jotka aiheutuvat muun muassa toimintatapojen, toimintojen, järjestelmien sekä palkkojen harmonisoinneista.

Kuntatalouden haasteista selviäminen edellyttää, että palvelujen tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen on kiinnitetty huomiota ja että resurssit on oikein kohdennettu. Henkilöstön (ml. yhtiöt ja kuntayhtymät) osaaminen, asiakaslähtöisyys, kustannustietoisuus ja sitoutuneisuus vaikuttavat ratkaisevasti kuinka kunta tehtävässään onnistuu. Myös riittävästä tulopohjasta huolehtiminen on tärkeää. Tähän vastataan kehittämällä kuntaa aktiivisesti sekä huolehtimalla kuntalaisten palveluista ja viihtyvyydestä. Lisäksi on syytä muistuttaa, että väestön ikääntyessä ja palvelutarpeiden kasvaessa kuntatalouden haasteet tulevat edelleen kasvamaan.

Kuntaliitosesiselvityksessä tehdyssä vertailussa ilmenee, että Alavuden ja Töysän kuntataloudet ovat sekä maakunnallisesti että valtakunnallisesti arvioitaessa monilla keskeisillä tunnusluvuilla keskitasoa.

Yhdistymisneuvotteluissa sovitusti uuden kunnan talouden hoidon tavoitteena on, että keskeisillä kuntatalouden mittareilla, kuten toimintakatteella, vuosikatteella ja lainamäärällä, mitattuna uusi kunta on vähintään valtakunnan keskitasoa. Käyttötalouden asukaskohtaisissa nettomenoissa tavoitteena on maakunnan keskiarvon alituminen. Samoin investointien osalta tavoitteena on, että investointitaso eri tavoin tarkasteltuna on valtakunnan keskitasoa. Tavoitteita voi pitää kunnianhimoisina, ja niiden toteutuminen vaatiikin tarkkaa ja huolellista talouden hoitoa.

Kuntien yhdistymisneuvotteluissa ei ole asetettu uudelle kunnalle absoluuttisia tavoitteita veroprosenttien eikä maksujen suhteen. Ratkaisu on perusteltu, sillä tämän hetkessä maailman taloudellisessa tilanteessa on havaittu, että ennustukset eivät useinkaan pidä paikkaansa ja muutokset ovat nopeita. Näin ollen uuden kunnan valtuusto pääsee päättämään tasoista vallitsevan taloudellisen tilanteen vaatimalla tavalla. Tavoitteena ovat kuitenkin kohtuulliset ja alle maakunnan keskitasoa olevat veroprosentit sekä kilpailukykyiset hinnat, maksut ja taksat.

Kuntien yhdistymisiä on valtion toimesta vauhditettu yhdistymisavustuksilla. Näillä näkymin viimeiset avustukset maksetaan juuri 1.1.2013 voimaan tuleville liitoksille. Näin ollen Alavuden ja Töysän kuntaliitos tehdään viime hetkellä yhdistymisavustuksen saamiseksi. Uudelle kunnalle maksetaan yhdistymisavustusta 2.000.000 euroa, joka on tarkoitus käyttää kunnan infrastruktuuria kehittäviin hankkeisiin. Investointikohteet ovat:

- Töysä kk – Hakojärvi kevyenliikenteenväylä
- Ukkokankaan pohjavesialueen viemäröinti
- Ojanperä – Hakomäki kevyenliikenteenväylä
- Alavus - Tuuri Kellokorventie - Aspinmäentie kevyenliikenteenväylä ja valaiseminen



Finnish Consulting Group

Hankkeet on poimittu kuntien investointiohjelmista, joten ko. hankkeita ei ole vartavasten keksitty yhdistymisavustusten kohteiksi. Yhdistymisavustuksilla onkin mahdollisuus vauhdittaa hankkeiden toteutuksia. Investointihankkeiden toteutuksissa ja aikatauluissa huomioidaan kuitenkin mahdolliset ulkopuoliset avustukset ja rahoitukset uutta kuntaa parhaiten hyödyntävällä tavalla.