

ITÄ-UUDENMAAN KUNTIEN YHDISTYMISSELVITYS

RAPORTTI 9.12.2014

FCG KONSULTOINTI OY
Anssi Hietaharju, Aija Tuimala, Kimmo Haapasalo



FCG ●
FINNISH CONSULTING GROUP

Sisällysluettelo

1.	SELVITYSHANKKEEN TAUSTA, TAVOITE JA TOTEUTUS.....	1
1.1	Selvityksen tausta ja tavoite.....	1
1.2	Kuntarakennemuutokset seudulla.....	2
1.3	Selvityksen toteutus.....	2
2.	ITÄ-UUDENMAAN SELVITYSALUEEN VÄESTÖ JA PALVELUTRVE	5
2.1	Väestö ja väestökehitys	5
2.2	Palvelutarpeiden muutokset selvitysalueella.....	8
3.	VETOVOIMA JA KILPAILUKYKY	10
3.1	Vetovoiman ja kilpailukyyn viitekehys.....	10
3.2	Työssäkäynti ja työpaikat.....	10
3.3	Elinkeinopalvelut, kilpailukyky ja elinkeinot.....	13
3.4	Osaaminen ja oppilaitokset.....	16
3.5	Maakuntaohjelma ja kehittämisen teemoja	17
3.6	Maankäyttö, asuminen ja liikenne vetovoiman ja kilpailukyyn näkökulmasta	18
3.7	Yhteenveto ja johtopäätökset alueen vetovoimasta ja kilpailukyystä	18
4.	TALOUS.....	20
4.1	Talouden nykytilan tarkastelu	20
4.1.1	Nettolaina	20
4.1.2	Tase.....	21
4.1.3	Konsernitase	22
4.1.4	Yhteenveto taseesta.....	24
4.2	Tuloslaskelma.....	24
4.3	Kuntien palvelurakenteen kustannukset	25
4.4	Kunnallisvero ja sen elementit	27
4.5	Kuntien talous tulevaisuudessa – kuntakohtainen paine.....	29
4.6	Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu – yhden kunnan malli	34
4.6.1	Vuosien 2017 ja 2025 tilanne, jos kunnat jatkavat erillisinä (realistinen kasvu)	34
4.6.2	Kunnittainen talouskehitys	35
4.6.3	Vuosien 2017 ja 2025 tilanne, jos kunnat yhdistyvät.....	37
5.	HENKILÖSTÖ.....	39
5.1	Henkilöstöhallinnon ja työterveyshuollon järjestäminen	39
5.2	Henkilöstön määrä ja rakenne.....	40
5.3	Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu - Yhden kunnan malli.....	42
6.	PALVELUT	44
6.1	Tekniset palvelut ja MAL	44
6.1.1	Nykytilan kuvaus	44
6.1.2	Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu – yhden kunnan malli	50
6.2	Sosiaali- ja terveyspalvelut.....	51
6.2.1	Nykytilan kuvaus	51
6.2.2	Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu – yhden kunnan malli	55
6.3	Sivistyspalvelut.....	56

6.3.1	Nykytilan kuvaus	56
6.3.2	Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu - Yhden kunnan malli	63
6.4	Hallinto ja tukipalvelut	64
6.4.1	Nykytilan kuvaus	64
6.4.2	Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu - yhden kunnan malli	68
6.5	Itä-Uudenmaan kuntien yhdistymisselvityksen ICT-selvityksen johtopäätökset	69
7.	JOHTAMINEN JA DEMOKRATIA	71
7.1	Luottamushenkilöjärjestelmät ja -rakenteet	71
7.2	Organisaatio ja konsernirakenteet	72
7.3	Asukasvaikuttaminen ja viestintä	75
7.4	Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu - Yhden kunnan malli	76
8.	UUDEN KUNNAN VISIO	78
9.	SUUNNITELMA HALLINNON JA PALVELUJEN JÄRJESTÄMISESTÄ SEKÄ PALVELUJEN TUOTTAMISESTA	79
10.	JOHTOPÄÄTÖKSET JA ARVIO KUNTARAKENNELAIN MUKAISTEN YHDISTYMISEDELLYTYSTEN TOTEUTUMISESTA	81
10.1	Valtakunnalliset uudistukset kuntarakennemuutoksen näkökulmasta	81
10.2	Kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja niiden toteutuminen	81
10.3	Kuntajaon muuttamisen edellytykset	83
10.4	Kielellisten oikeuksien toteutuminen	84
	LÄHTEET	85
	LIITE 1: Selvityksen ohjausryhmän ja työryhmien kokoonpanot	86
	LIITE 2: Sopimusluonnos	88

1. SELVITYSHANKKEEN TAUSTA, TAVOITE JA TOTEUTUS

1.1 Selvityksen tausta ja tavoite

Askolan, Lapinjärven, Myrskylän, Pornaisten ja Sipoon kunnat sekä Loviisan ja Porvoon kaupungit päättivät toukokuussa 2013 tehdä Itä-Uudenmaan kuntarakenneselvityksen. Osa selvitysalueen kunnista osallistuu myös muihin kuntarakenneselvityksiin, jotka toteutetaan osittain samanaikaisesti Itä-Uudenmaan selvityksen kanssa.

- Lapinjärvi ja Loviisa tekevät yhteisen selvityksen
- Pornainen ja Sipoo ovat mukana Keski-Uudenmaan yhdistymiselvityksessä,
- Sipoo on mukana valtionvarainministeriön määräämässä pääkaupunkiseudun erityisessä kuntajakoselvityksessä

Käsillä olevan selvityksen taustalla vaikuttaa laajemmin pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa 22.6.2011 linjattu **kuntauudistus**. Tähän liittyvä **kuntarakennelaki** (478/2013), jossa säädetään muiden muassa kuntajaon muuttamisen edellytyksistä sekä kuntien selvitysvelvollisuudesta, astui voimaan 1.7.2013. Kuntien **selvitysvelvollisuus** alkoi heti lain tultua voimaan. Kuntarakennelain mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, mikäli muutos edistää kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa

- 1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä;
- 2) alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita;
- 3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Valtiovarainministeriön linjauksen mukaan selvityksen tulee sisältää aina vähintään seuraavat asiat (vaikka kunnat eivät päätyisi tekemään yhdistymisesitystä):

- suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella
- selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan
- selvitys taloudellisesta tilanteesta
- arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta
- yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista
- arvio kielellisten oikeuksien toteutumisesta

Kuntarakenneselvitykseen sisältyy yhdistymissopimusluonnos (liite 2). Sopimusluonnokseen kirjataan selvityksen aikana nousevia paikallisesti tärkeitä asioita. Sopimuksen tavoitteena on kuvata riittävällä tasolla sopimuskauden keskeisiä asioita – samalla taataan yhdistyneen kunnan toimintakyky välttämällä liian yksityiskohtaisia kirjauksia. Oikea taso määritellään paikallisesti selvitysprosessin aikana.

Palvelujärjestelmien yhteensovittamisen periaatteet, kunnan taloudenhoidon yleiset periaatteet sekä lähidemokratia ovat kuntarakenneselvityksessä keskeisesti avattavia ja kuntien välillä neuvoteltavia kokonaisuuksia. Käsillä olevan selvityksen **tavoitteena on toteuttaa kuntarakennelain mukainen selvitysvelvollisuus sekä tuottaa kuntien valtuustoille tarvittavat tiedot niiden päätöksenteon tueksi.**

Yhdistymiselvityksen taustalla on myös meneillään oleva **sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus**. Maaliskuussa 2014 pidettyjen hallituksen ja oppositiopuolueiden neuvottelujen jälkeen linjattiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus toteutetaan erillisenä kuntauudistuksesta. Palvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta viidelle sote-alueelle, jotka perustuvat nykyisille erityisvastuualueille ja joita hallinnoidaan kuntayhtymämallilla. Kunnat vastaavat kuitenkin edelleen palvelujen rahoittamisesta ja tuottamisesta. Kuntien rooli täsmentyy hankkeen jatkovalmisteluiden aikana. Uudet sote-alueet aloittavat toimintansa vuoden 2017 alussa. Parlamentaarinen valmisteluryhmä pääsi ratkaisuun Sote-järjestämislain keskeisistä pykälistä ja jatkotoimista kesäkuussa 2014. Järjestämislain on tarkoitus astua voimaan vuoden 2015 alussa.

1.2 Kuntarakennemuutokset seudulla

Selvitysalueella on toteutettu 2000-luvulla yksi kuntaliitos ja yksi osaliitos. Liljendal, Pernaja, Ruotsinpyhtää ja Loviisa muodostivat uuden kunnan, nimeltään Loviisa, vuoden 2010 alussa. Vuoden 2009 alusta voimaan tuli osaliitos, jossa valtioneuvoston päätöksellä Sipoosta siirrettiin noin 30 neliökilometrin laajuinen alue Helsinkiin. Myös 1990-luvulla toteutui yksi kuntaliitos: Porvoo ja Porvoon maalaiskunta yhdistyivät vuonna 1997.

1.3 Selvityksen toteutus

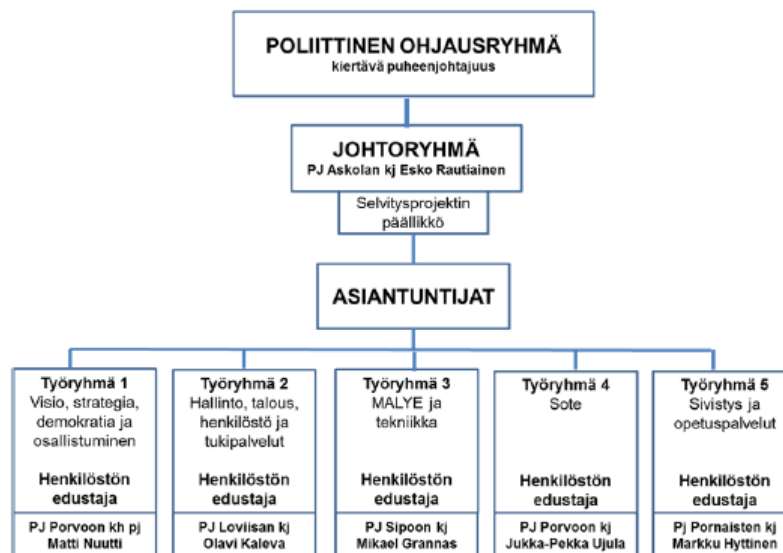
Selvityksessä kuntajaon muutoksen vaikutuksia tarkastellaan **elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan näkökulmista**. Tarkastelutapa perustuu Kuntaliiton ja FCG:n yhdessä asiakkaidensa kanssa kehittämään jäsenyykseen, joka on esitetty alla. Väestökehityksen ja maankäytön näkökohdat kytkeytyvät jokaiseen näkökulmaan. Näkökulmien kautta voidaan tasapainoisesti ja kokonaisvaltaisesti tarkastella mahdollisen kuntaliitoksen hyötyjä ja haittoja sekä muita vaikutuksia.



Kuva 1. Kuntarakenneselvityksen tarkastelunäkökulmat.

Selvitysprosessi päätettiin toteuttaa **osallistavalla työtavalla** sitouttamisen edistämiseksi. Työtä ohjaamaan valittiin poliittinen **ohjausryhmä** ja käytännön työtä johti selvitykseen osallistuvien kaupunkien ja kuntien kunnanjohtajista muodostettu **johtoryhmä**. Selvitystä varten perustettiin myös **viisi työryhmää**, ja lisäksi päätettiin käyttää **asiantuntija-apua**. Talousselvityksen tekijäksi valittiin Perlacon Oy, palveluverkkoselvityksen tekijäksi Granlund Oy ja sosiaali- ja terveystoimen selvityksen tekijäksi Nordic Healthcare Group. Uuden kunnan visiotyön vetäjäksi valittiin Learning Miles. Selvitysprojektia **koordinoi projektipäällikkö** Marja Teljamo Sipoosta.

Alla on esitetty selvityksen ensimmäisen vaiheen **organisointi**. Selvityksen ohjausryhmän ja työryhmien kokoonpanot ovat raportin liitteessä yksi.



Kuva 2. Selvityksen ensimmäisen vaiheen organisointi.

Työryhmien työ aloitettiin 25.10.2013 järjestetyssä käynnistystilaisuudessa Porvoossa. Työryhmät kokoontuivat säännöllisesti keskimäärin kerran tai kaksi kuukaudessa. Osa työryhmistä piti myös sähköisiä kokouksia. Työ eteni suunnitelmien mukaan ja työryhmien **väliraportit valmis-**
tuivat 28.2.2014. Työryhmien **tehtäväkentät** rajattiin seuraavasti:

- **Työryhmä 1:** Visio ja strategia sekä demokratia ja osallistuminen mukaan lukien uuden kunnan visio ja missio, strategia, toimielimet, asukasvaikuttaminen, kaksikielisyys sekä uuden kaupungin nimen ja vaakunan valmistelu väliraportin hyväksymisen ja lausuntokierroksen jälkeen
- **Työryhmä 2:** Hallinto, talous, henkilöstö ja tukipalvelut mukaan lukien kuntatalous, viranhaltijaorganisaatio-rakenne, konsernirakenne, omistajapolitiikka, kuntien yhteistoiminta, hankinnat, kiinteistöomaisuus, tietohallinto ja henkilöstön edustajien osallistuminen selvitykseen
- **Työryhmä 3:** Maankäyttö, asuminen, liikenne, ympäristö, elinkeinot ja tekniikka mukaan lukien työllisyys, työpaikat, elinkeinopalvelut, kunnallistekniikka, tilahallinto, tila-, ruoka- ja siivouspalvelut, energia, asuntopolitiikka, kuntien yhdistymisen suhde metropolihallinnon tarpeeseen sekä kuntien yhteistoiminta
- **Työryhmä 4:** Sosiaali- ja terveystyöpalvelut mukaan lukien kuntien yhteistoiminta
- **Työryhmä 5:** Sivistys- ja opetuspalvelut, varhaiskasvatus, kulttuuri, liikunta- ja vapaa-ajanpalvelut mukaan lukien kuntien yhteistoiminta

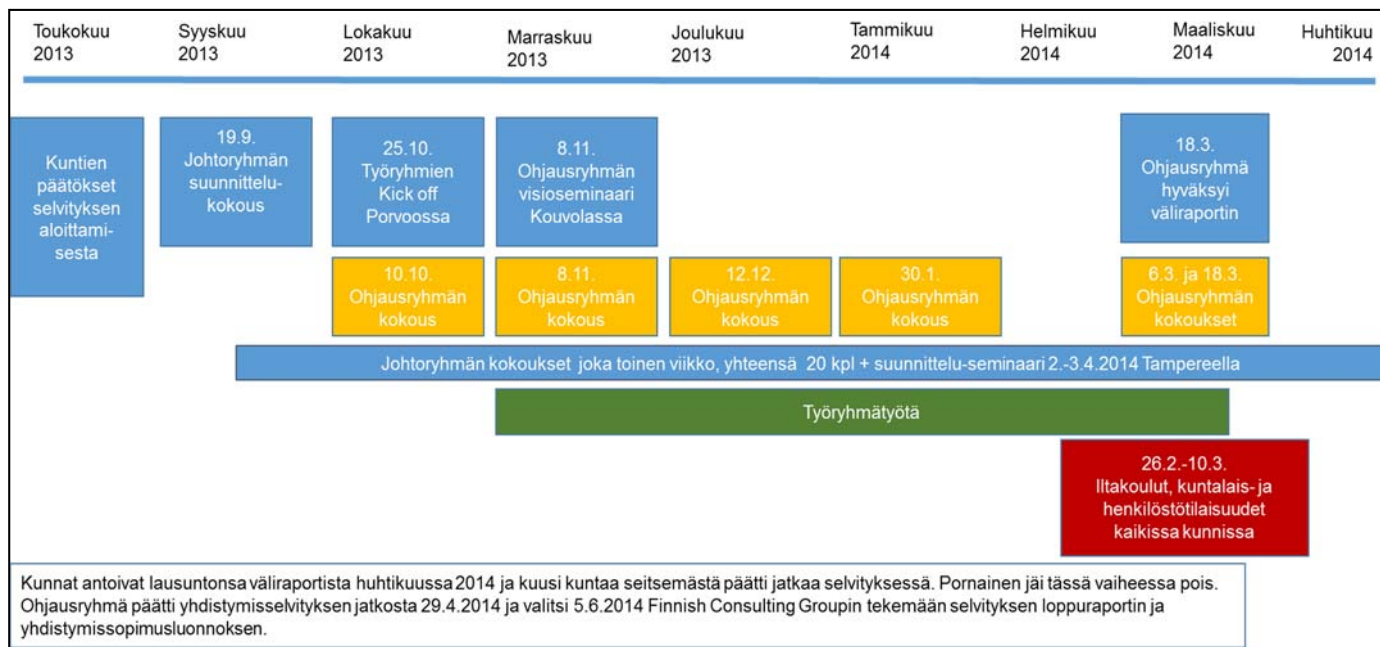
Maaliskuussa 2014 valmistunut **selvityksen väliraportti** oli yhteenveto asiantuntijoiden ja työryhmien johtopäätöksistä sekä yhdistymisselvityksen johtoryhmän johtopäätöksistä. Väliraportin oli tarkoitus antaa mahdollisimman kattava kuva selvitysalueen kuntien nykytilasta sekä luoda pohja yhdistymisselvityksen loppuunsaattamiseksi.

Yhdistymisselvityksen väliraportin valmistumisen jälkeen **kunnat antoivat siitä lausuntonsa** ja vastasivat väliraportin yhteydessä esitettyihin kysymyksiin. Askola, Lapinjärvi, Loviisa, Myrskylä, Porvoo ja Sipoo päättivät jatkaa selvityksen toiseen vaiheeseen. Pornainen päätti jäädä pois Itä-Uudenmaan selvityksestä ja jatkaa ainoastaan Keski-Uudenmaan yhdistymisselvityksessä. Kuntien lausunnoista koostettiin **yhteenveto** (Liite 4). Koska osa tässä raportissa hyödynnetystä aineistosta perustuu ensimmäisen vaiheen selvitykseen, on mukana paikoitellen myös Pornaisten kuntaa koskevaa tietoa.

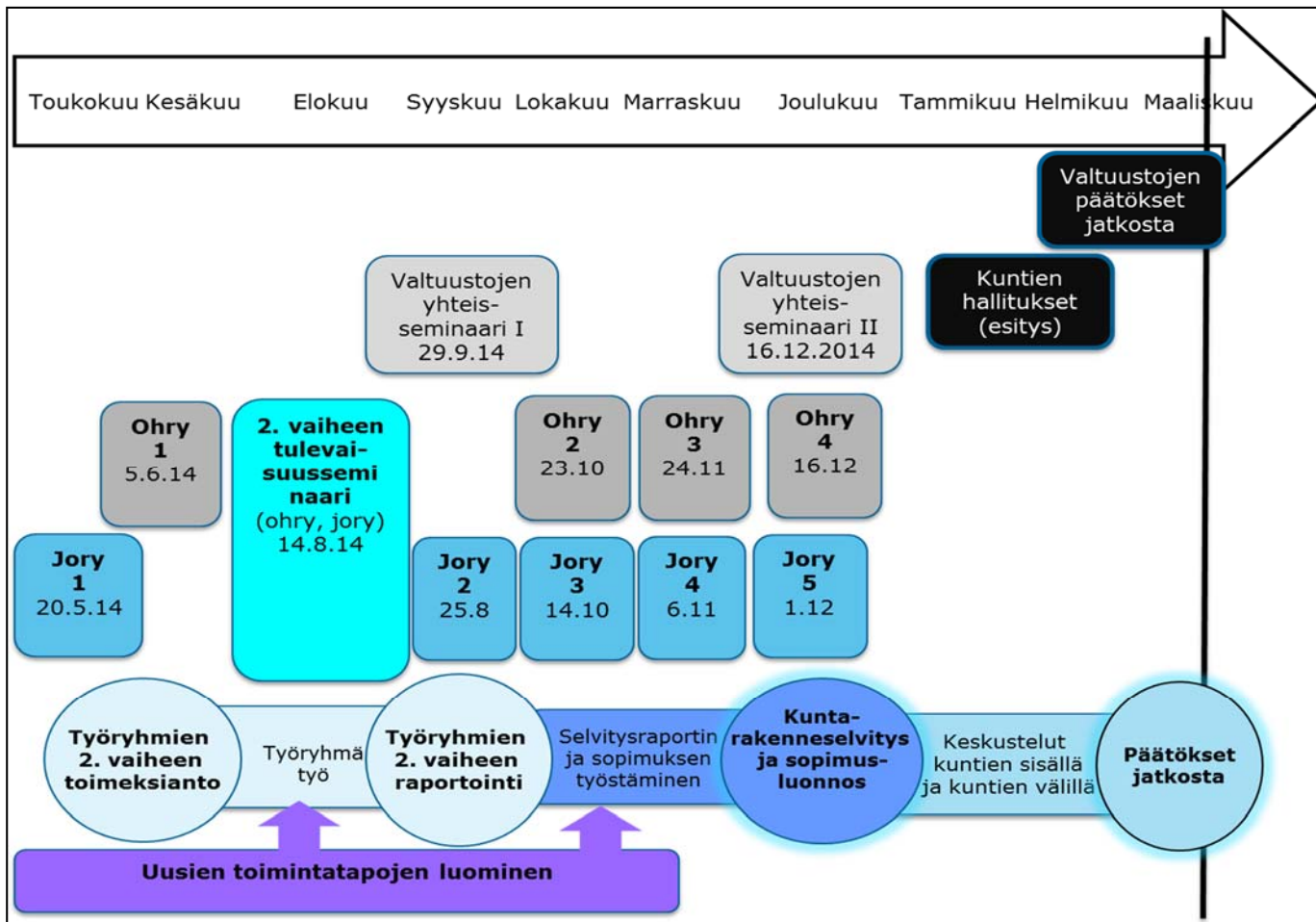
Ohjausryhmä päätti 5.6.2014 valita FCG Konsultointi Oy:n (jäljempänä FCG) johtavan konsultin Anssi Hietaharjun **yhdistymisselvityksen toisen vaiheen** selvittäjäksi. Hietaharjun tukena ovat FCG:ltä toimineet johtaja Aija Tuimala sekä projektijohtaja Kimmo Haapasalo. Selvittäjien **tehtävänä** on ollut muun muassa loppuraportin ja yhdistymissopimusluonnoksen laatiminen. Yhdistymissopimusluonnoksen laadintaan ovat selvittäjien lisäksi osallistuneet selvityksen ohjausryhmä ja johtoryhmä sekä kuntien yhteistoimintaelimet.

Selvitysalueen kunnat ovat tehneet samanaikaisesti kuntarakenneselvityksen toisen vaiheen kanssa yhteisen ICT-selvityksen. Selvityksessä on etsitty ICT-ratkaisujen avulla uusia yhteisiä toimintatapoja ja kestävyysvajeen kattamiseksi. Sekä kuntarakenneselvitys että ICT-selvitys ovat saaneet selvitysavustusta valtiovarainministeriöltä.

Tämä kuntarakenneselvityksen **loppuraportti** valmistui joulukuussa 2014. Kuntien on tarkoitus käydä **mahdolliset yhdistymissopimusneuvottelut** keväällä 2015 ja tehdä lopulliset kuntarakennetta koskevat päätökset syksyllä 2015.



Kuva 3. Itä-Uudenmaan kuntarakenneselvitys I vaihe



Kuva 4. Itä-Uudenmaan kuntarakenneselvitys II vaihe

2. ITÄ-UUDENMAAN SELVITYSALUEEN VÄESTÖ JA PALVELUTRVE

2.1 Väestö ja väestökehitys

Itä-Uudenmaan kuntien **asukasluku on ollut Lapinjärveä ja Loviisaa lukuun ottamatta kasvussa** ja Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella **kasvun ennakoidaan jatkuvan**. Kuntien välillä on kuitenkin ollut **merkittäviä eroja**. Askolan väestönkasvu on 2000-luvulla ollut yli prosentin vuodessa ja Porvoo ja Sipoo ovat kasvaneet noin 0,5 prosentin vuosivauhtia, kun taas Myrskylän asukasluku on pysynyt ennallaan. Samassa ajanjaksossa väkiluku on kasvanut koko maassa noin 0,4 prosenttia vuodessa. Alueen väestö kasvoi lähes 6 000 henkilöllä vuodesta 2000 vuoteen 2013. Selvitysalueella oli yhteensä 93 631 asukasta vuoden 2013 lopussa (Tilastokeskus).

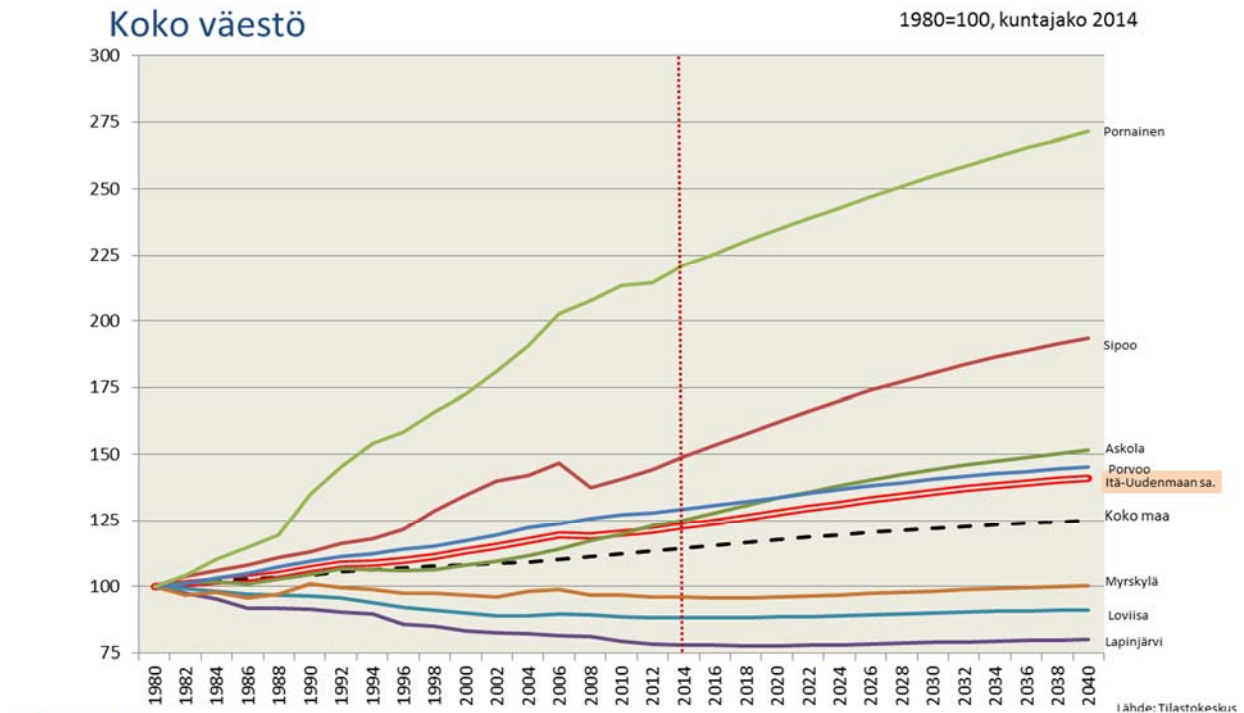
Eniten muuttovoittoa muista Suomen kunnista on saanut Sipoo (2 450 henkilöä) ja toiseksi eniten Porvoo (1 551 henkilöä). Lapinjärvi on alueen ainoa kunta, joka on tarkasteluajanjaksolla kärsinyt muuttotappiota (-112 henkilöä) muihin kuntiin.

Jokainen alueen kunta on saanut aikavälillä 2000–2013 muuttovoittoa maahanmuutosta. Näistä eniten Porvoo (1 302 henkilöä) ja toiseksi eniten Loviisa (408 henkilöä). Alueen saama muuttovoitto ulkomailta on ollut kasvussa kahtena viimeisenä tarkasteluvuotena.

Myös luonnollinen väestönlisäys alueella on ollut positiivista kasvattaen väestöä yli 2 300 henkilön verran vuosien 2000 ja 2013 välillä. Luonnollinen väestönlisäys on ollut negatiivista Loviisassa, Lapinjärvellä ja Myrskylässä. Alueen muissa kunnissa syntyvyys on ollut kuolleisuutta korkeampaa. Korkeinta luonnollinen väestönlisäys on ollut Porvoossa (1 979 henkilöä) ja Sipoossa (1 124 henkilöä). Selvitysalueen luonnollinen väestönlisäys oli huipussaan vuonna 2009, jonka jälkeen se on laskenut 2000-luvun alun tasolle.

Mediaani-ikä vaihtelee merkittävästi selvitysalueen eri kunnissa. Iäkääntä väestö vaikuttaisi olevan Lapinjärvellä, Loviisassa ja Myrskylässä, joissa mediaani-ikä on myös maan keskitasoa korkeampi. Askolassa, Porvoossa ja Sipoossa sen sijaan vaikuttaisi asuvan mediaani-ikänsä keskimääräistä merkittävästi nuorempaa väestöä.

Tilastokeskuksen trendiennusteen perusteella **paitsi väestönkasvu myös ikääntyminen jatkuvat**. Ennusteen mukaan väestönkasvu on nopeinta Askolassa ja Sipoossa, joissa vuotuinen väestönkasvu on yli prosentin. Hitaimmin väkiluvun ennakoitaan kasvavan Lapinjärvellä, Loviisassa ja Myrskylässä.



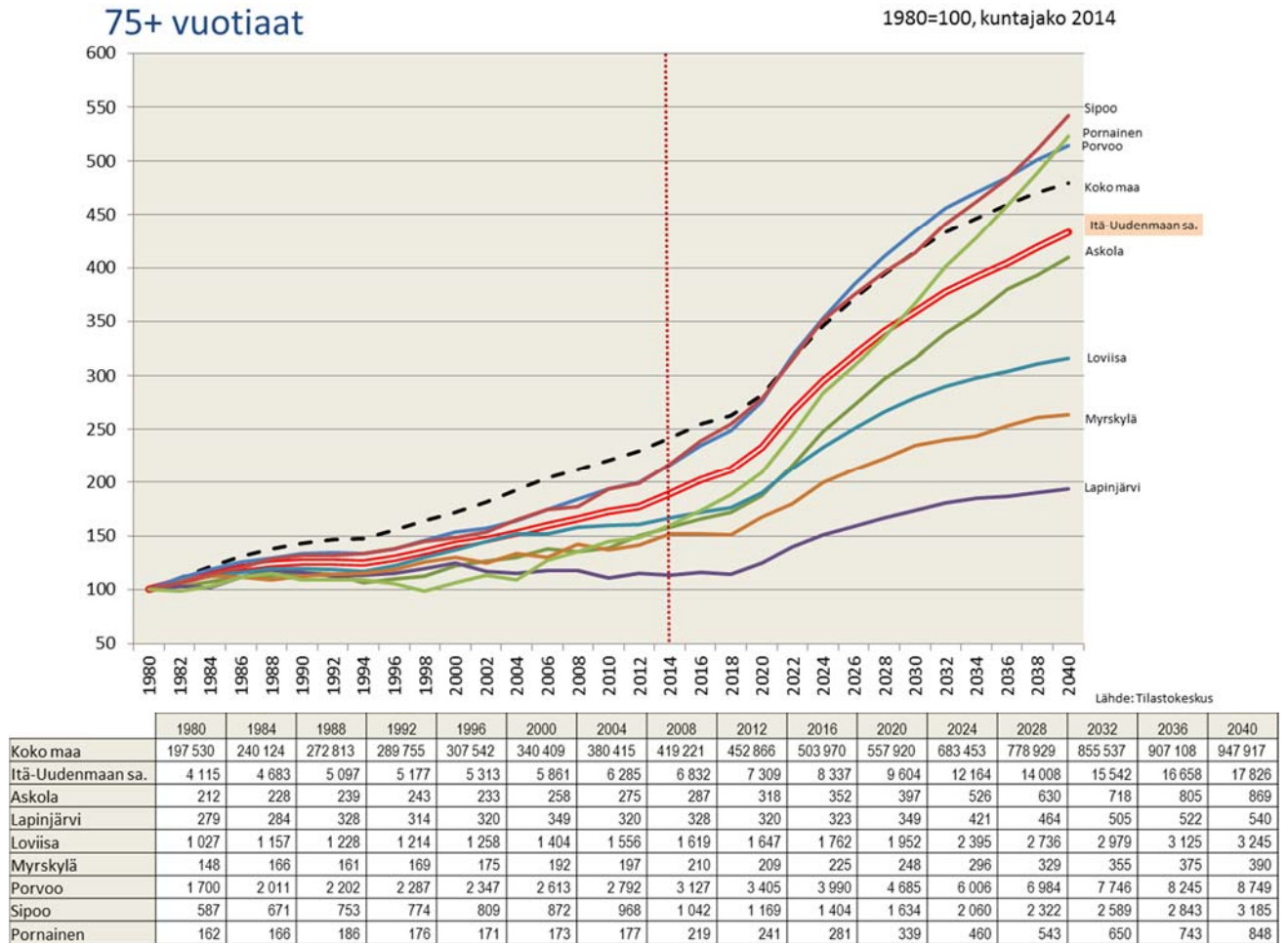
Koko väestö

	1980	1984	1988	1992	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Koko maa	4 787 778	4 893 748	4 954 359	5 054 982	5 132 320	5 181 115	5 236 611	5 326 314	5 426 674	5 529 971	5 631 017	5 726 245	5 810 620	5 881 152	5 938 266	5 984 898
Itä-Uudenmaan sa.	80 992	82 819	84 828	87 739	88 890	91 814	95 019	96 441	98 232	100 922	103 655	106 390	108 880	111 046	112 859	114 413
Askola	4 058	4 130	4 167	4 334	4 301	4 389	4 530	4 761	4 988	5 200	5 418	5 607	5 782	5 925	6 048	6 157
Lapinjärvi	3 614	3 450	3 322	3 269	3 104	3 011	2 979	2 934	2 829	2 815	2 810	2 822	2 844	2 862	2 877	2 893
Loviisa	17 587	17 250	17 018	16 856	16 219	15 833	15 688	15 694	15 519	15 518	15 570	15 676	15 789	15 894	15 971	16 036
Myrskylä	2 073	2 026	2 014	2 065	2 021	2 004	2 036	2 010	1 992	1 983	1 992	2 009	2 027	2 047	2 065	2 080
Porvoo	38 296	39 579	41 075	42 649	43 656	44 969	46 793	48 227	49 028	50 104	51 241	52 380	53 419	54 313	55 038	55 640
Sipoo	12 971	13 744	14 376	15 089	15 797	17 477	18 444	17 840	18 739	19 901	21 009	22 080	23 013	23 817	24 507	25 110
Pornainen	2 393	2 640	2 856	3 477	3 792	4 131	4 569	4 975	5 137	5 401	5 615	5 816	6 006	6 188	6 353	6 497

Kuva 5. Väestökehitys vuodesta 1980 sekä ennuste vuoteen 2040 (Tilastokeskus).

Ikärakenteessa alueen kuntien välillä on havaittavissa huomattavia eroja. Askolassa, Porvoossa ja Sipoossa mediaani-ikä on pienempi kuin koko maassa ja se myös pysyy matalampana. Ongelmaksi tulee se, että näillä alueilla ikäännytään nopeammin kuin muualla, mistä seuraa yli 75-vuotiaiden palvelutarpeen muuta Suomea suurempi kasvu. Tämä näkyy palvelukysynnän-, sekä siten myös kustannusten kasvuna. Lapinjärvellä, Myrskylässä ja Loviisassa väestö on jo nyt keskimääräistä ikäännyneempää.

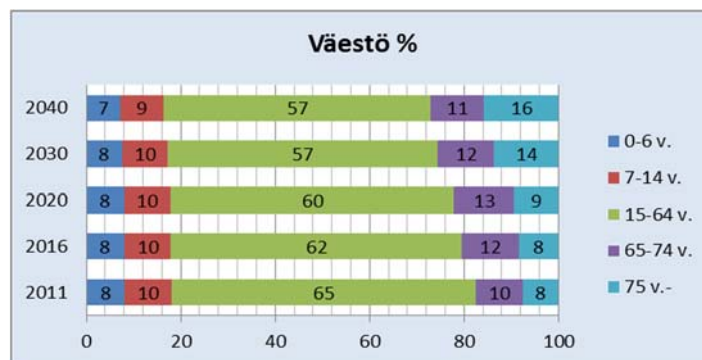
Alueen yhteenlaskettu yli 75-vuotiaiden määrän vuotuinen kasvu on suuri. Nyt alueella olevien yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa vuodessa noin 200:lla, mutta määrä nousee jopa yli 650 hengellä aivan tulevan vuosikymmenen alussa. Lisäksi monista muista Suomen alueista poiketen ikäänntyminen ei rajaudu 2020-lukuun, vaan 75-vuotiaiden määrä jatkaa kasvuaan, vaikka tarkastelukausi jatkuu vuoteen 2040 saakka.



Kuva 6. Yli 75-vuotiaiden määrän kehitys vuodesta 1980 sekä ennuste vuoteen 2040 (Tilastokeskus).

Kuntakohtaista vaihtelua esiintyy myös **ikäntyneiden palvelukustannuksissa**. Vuonna 2012 eniten ikäntyneiden palveluihin varoja käytti Askola (noin 16 000 euroa/vuosi/yli 75-vuotias) ja vähiten Lapinjärvi (11 000 euroa/vuosi/yli 75-vuotias). Palvelutarpeen kasvu nykymenoilla tarkoittaa 2020-jälkeisinä vuosina keskimäärin 0,4 veroprosenttiyksikön vuotuista nousupainetta. **Ikään-tymisen mukanaan tuomassa kasvupaineessa** on oikein hallittuna yksi yhdistyneen kunnan suurimmista **säästöpotentiaaleista**.

Alla on esitetty eri **ikäryhmien ja väestöosuuksien kehitys** selvitysalueella vuoteen 2040 saakka. Eläkeikäisen ja vanhusväestön määrä lisääntyy ja heidän osuutensa väestöstä kasvaa. Ikäihmisten osuuden kasvaessa työikäisen väestön osuus pienenee. Nuorimpien ikäluokkien väestöosuudet säilyvät ennusteen mukaan lähes ennallaan.



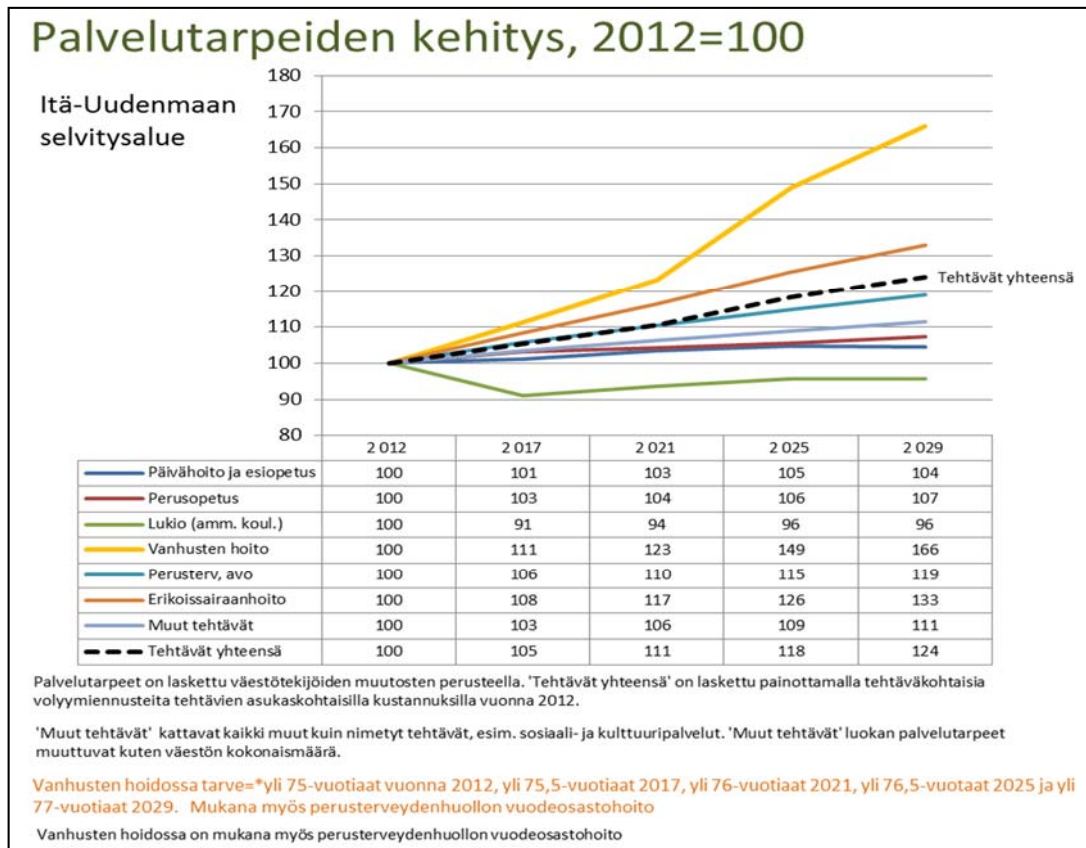
Kuva 7. Eri ikäryhmien osuuksien kehitys.

Huoltosuhte (lasten ja eläkeikäisten määrä suhteessa työikäisiin) on Itä-Uudellamaalla heikompi kuin koko maassa keskimäärin. Ero Uudenmaan koko alueeseen on vielä suurempi. Itä-Uudenmaan huoltosuhteen ennuste on kuntakohtaisesti tarkasteltuna kaksijakoinen. Vain yhden kunnan arvioidaan ylittävän koko maan keskimääräisen huoltosuhteen vuonna 2020. Lapinjärven, Loviisan ja

Myrskylän negatiivinen huoltosuhteiden kehitys erottuu selvästi muista. Koko maahan verrattuna Itä-Uudenmaan kuntien ennuste on 1,1 prosenttiyksikköä suurempi. Vuoteen 2020 mennessä yli 75-vuotiaiden määrän arvioidaan kasvavan noin 30 prosentilla.

2.2 Palvelutarpeiden muutokset selvitysalueella

Muutokset eri ikäryhmien koossa vaikuttavat tuleviin **palvelutarpeisiin**. Itä-Uusimaa on väestöllistä kasvualuetta, jonka palvelutarve-ennuste poikkeaa pääosasta muuta Suomea siten, että palvelutarpeiden kasvua on ikääntyvän väestön lisäksi myös lasten ja nuorten palveluissa.



Kuva 8. Palvelutarpeiden kehitys, ennuste vuoteen 2029

Tarkasteltaessa yllä olevaa selvitysalueen palvelutarpeiden kehitystä kokonaisuutena voidaan todeta, että **suurimmat tulevaisuuden palvelutarpeet tulevat kohdistumaan vanhusten hoitoon**. Palvelutarve tulee kasvamaan selvitysalueella vuoden 2012 tasosta 66 % vuoteen 2029 mennessä. Huomioitavaa on, että tämä ikäihmisten palvelutarpeen kasvuennuste pitää sisällään oletuksen, että ikäihmisten toimintakyky paranee 0,5 vuotta viiden vuoden tarkastelujakson välein. Jos ikäihmisten toimintakyky pysyy nykytasolla, tulee vanhusten hoidon palvelutarve kasvamaan vuoteen 2029 vielä enemmän.

Päivähoidon ja esiopetuksen osalta palvelutarpeet tulevat kasvamaan maltillisesti (n. 4 %) vuoteen 2029 mennessä. Perusopetuksessa kasvu on tasaista ja tulee ennusteiden mukaan olemaan 8 % suurempaa vuonna 2029 kuin vuonna 2012. Toisen asteen koulutuksen palvelutarpeet sen sijaan näyttäisivät vähentyvän noin 4 % vuoteen 2029 mennessä. On kuitenkin hyvä huomioida, että selvitysalueen sisällä on nähtävissä selkeitä eroja palvelutarpeiden kehityksessä. **Tietyissä kunnissa palvelutarpeet tulevat kasvamaan enemmän kuin selvitysalueella keskimäärin, kun taas toisissa kunnissa palvelutarpeet tulevat jopa laskemaan vuoden 2012 tasosta**. Selvitysalueella kokonaisuutena tarkasteltaessa palvelutarpeet näyttäisivät kuitenkin kasvavan. Esimerkiksi perusopetuksen palvelutarpeet näyttäisivät ennusteiden mukaan laskevan ainoastaan Loviisassa ja toisen asteen palvelutarpeet kasvavan vain Askolassa ja Sipoossa.

3. VETOVOIMA JA KILPAILUKYKY

3.1 Vetovoiman ja kilpailukyvyn viitekehys

Kullakin kunnalla ja alueella on sijaintinsa, yrityskantansa ja monen muun ominaisuutensa kautta oma potentiaalinen kilpailukykynsä ja vetovoimansa. Osaan vetovoimaan ja kilpailukykyyn vaikuttavista tekijöistä, kuten kaavoitukseen ja tonttitarjontaan, kunta pystyy itse päätöksillään ja toiminnallaan vaikuttamaan. Osaan tekijöistä vaaditaan alueen kuntien välistä yhteistyötä, mutta osa tekijöistä on yksittäisen kunnan ja alueen vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa. On myös hyvä huomioida, että osa vetovoima- ja kilpailukykytekijöistä on pysyviä, osa taas hitaasti tai nopeasti muuttuvia.

Alueen vetovoimatekijät, kuten esimerkiksi työpaikat ja oppilaitokset, houkuttelevat asukkaita ja yrityksiä kuntaan ja lähialueille. Koska asuinpaikka antaa kunnalle verotusoikeuden, kilpailevat kunnat erityisesti asukkaista. Tärkeä pitkän aikavälin kehitystekijä alueen elinvoiman osalta onkin juuri väestönkehitys. Se vaikuttaa alueen taloudellisen toiminnan ja hyvinvoinnin resursseihin, työvoiman saatavuuteen sekä alueen yleiseen ilmapiiriin ja mielikuviin. Kunnan elinvoimaisuuden kehittämisessä keskeisiä näkökulmia ovat elinkeinoelämän, yritystoiminnan ja innovaatioiden edistäminen. Näissä menestymisen avulla rahoitetaan niitä peruspalveluja, joita kuntalaiset tarvitsevat.

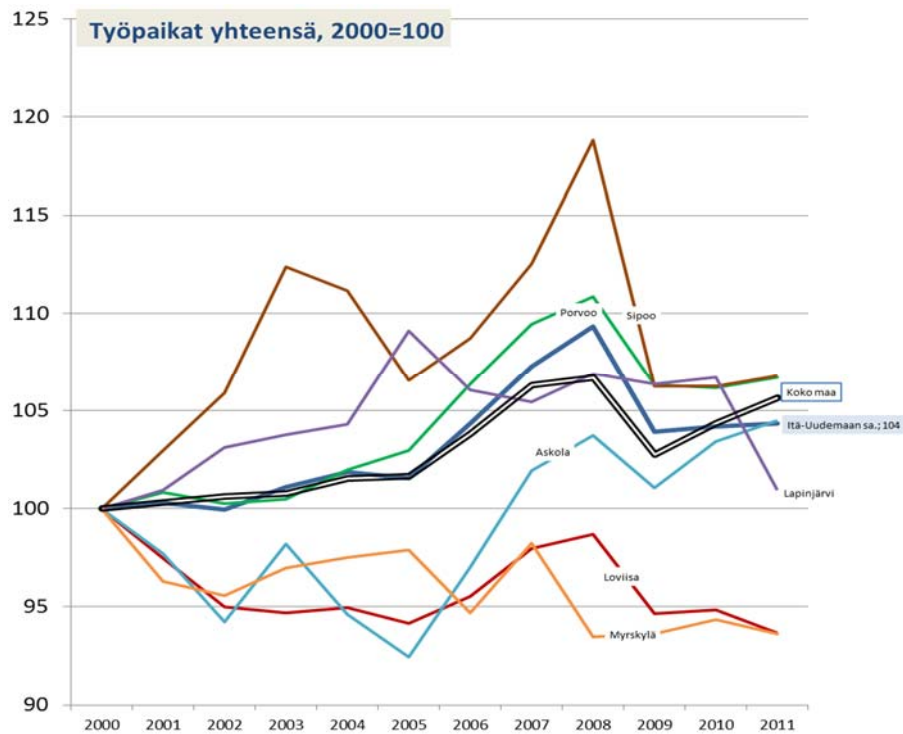
Alueellista vetovoimaa ja kilpailukykyä voidaan tarkastella esimerkiksi ihmisten muuttopäätösten ja yritysten sijaintipaikka- ja investointipäätösten näkökulmasta. Alueen vetovoima- ja kilpailukykytekijöitä ovat esimerkiksi työpaikat, koulutustarjonta, yritysdynamiikka, sijainti, osaavan työvoiman saatavuus, asuin- ja elinympäristön laatu, henkinen ilmapiiri sekä imago. Alueen pitkäjänteiseen menestymiseen vaikuttavat kaikki alueen toimijat; sen asukkaat, yritykset, yhteisöt ja julkinen valta. Alueet eivät toimi eristyksissä, vaan kunkin alueen menestymiseen vaikuttavat suuressa määrin maan muiden alueiden ja ulkomaiden vaikutus. (Aro & Laiho 2013, Viiden suuren kaupunkiseudun demografinen kilpailukyky.)

3.2 Työssäkäynti ja työpaikat

Työpaikat

Vuonna 2011 Itä-Uudenmaan selvitysalueella oli yhteensä lähes 34 000 työpaikkaa. Eniten työpaikkoja oli Porvoossa, jonka yli 20 000 työpaikkaa muodostivat lähes 60 prosenttia koko Itä-Uudenmaan työpaikoista. Selvitysalueen työpaikkojen määrä kasvoi vuodesta 2000 vuoteen 2011 1 274:llä. Alueen työpaikkojen määrä kääntyi laskuun vuonna 2009 finanssikriisin seurauksena ja kasvoi hitaasti viimeiseen tarkasteluvuoteen 2011 mennessä. Alueen työpaikat vähenivät 1 090:lla vuodesta 2007 vuoteen 2011. Selvitysalueen työpaikkakehitys jäi vuosikymmenen alussa jälkeen koko muun maan kehityksestä. Sipoon ja koko selvitysalueen yhteisiin lukuihin vaikuttaa tosin Sipoon vuoden 2009 osakuntaliitos Helsinkiin.

Työpaikkojen määrä 2000-luvulla on kasvanut selvitysalueen kunnista eniten Porvoossa ja Sipoossa. Loviisassa ja Myrskylässä työpaikat ovat puolestaan vähentyneet vuoden 2000 tasosta. Työpaikkojen määrän kasvu taittui vuonna 2009 kaikissa selvitysalueen kunnissa lukuun ottamatta Myrskylää, jossa työpaikkojen määrä kääntyi laskuun jo vuonna 2008. Askola ja Myrskylä ovat alueen ainoat kunnat, joissa työpaikkojen määrä ylitti vuonna 2011 vuoden 2008 tason. (kuva 9.)



Kuva 9. Selvitysalueen työpaikkojen määrän kehitys 2000-luvulla (lähde: Tilastokeskus)

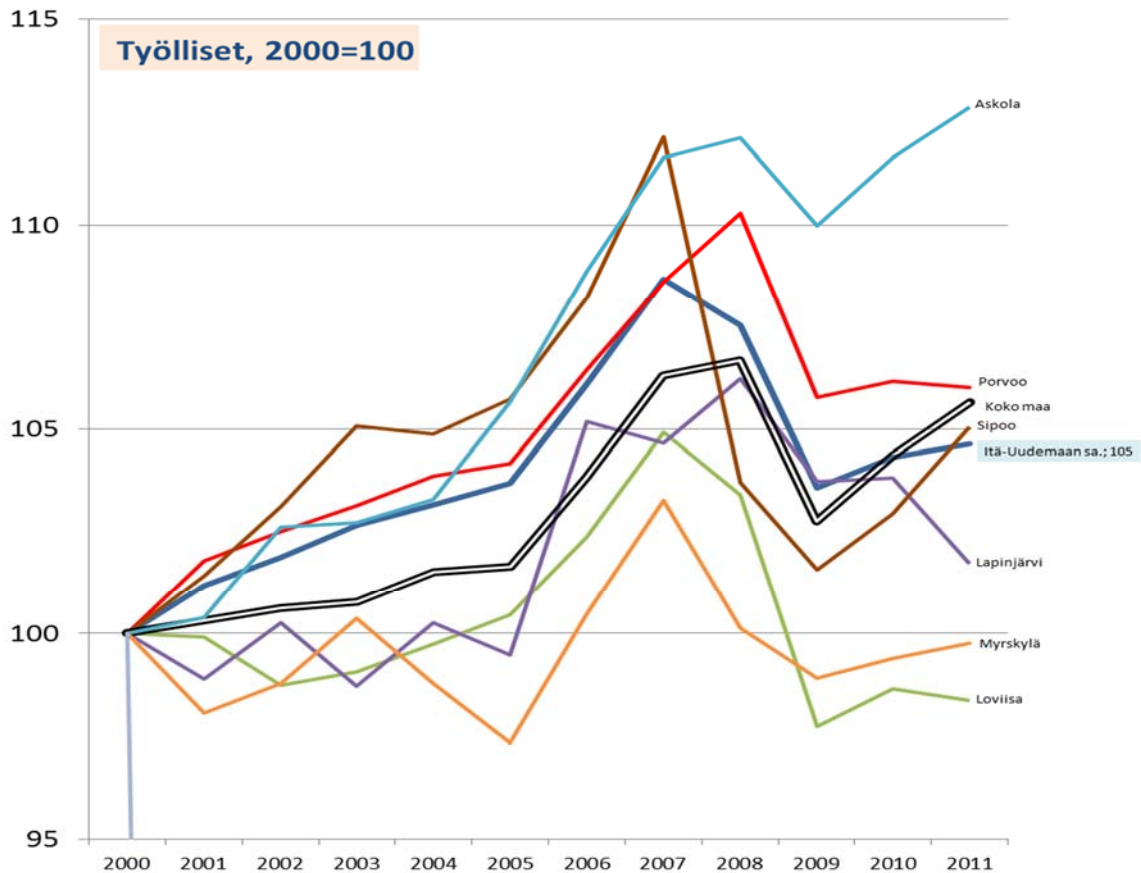
Määrällisesti eniten Itä-Uudenmaan selvitysalueella työllistivät vuonna 2011 teollisuus, terveys- ja sosiaalipalvelut, kaupan ala sekä rakentaminen. Alueen 1 090 työpaikan vähennys vuodesta 2007 vuoteen 2011 kohdistui suurimpaan osaan alueen toimialoista. Määrällisesti eniten vähenivät teollisuuden ja maatalouden työpaikat. Toimialat, joilla työpaikkojen määrä kasvoi aikavälillä eniten, olivat hallinto- ja tukipalvelutoiminta sekä koulutus. (taulukko 1.)

Taulukko 1. Selvitysalueen työpaikat toimialan (TOL 2008) mukaan (lähde: Tilastokeskus)

Työpaikat (=työssäkäyvät) toimialan mukaan, muutos 2007-2011																							
	A Maatalous, metsätalous ja kalatalous	B Kaivostoiminta ja louhinta	C Teollisuus	D Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	E Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito	F Rakentaminen	G Tukku- ja vähittäiskauppa; moottoriajoneuvojen korjaus	H Kulljetus ja varastointi	I Majoitus- ja ravitsemistoiminta	J Informaatio ja viestintä	K Rahoitus- ja vakuutus toiminta	L Kiinteistöalan toiminta	M Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	N Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	O Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus	P Koulutus	Q Terveys- ja sosiaalipalvelut	R Taiteet, viihde ja virkistys	S Muu palvelutoiminta	T Kottalouksien toiminta työntekijäinä	U Kansainvälisten org. toiminta	X Toimiala tuntematon	Työpaikat yhteensä
Itä-Uudemaansa.	-211	-9	-633	-34	-102	-52	-12	-55	30	-169	12	-28	-154	152	-147	127	124	-65	54	0	2	80	-1090
Porvoo	-45	0	-273	-71	-62	84	-24	-55	-13	-149	20	-14	-102	80	-28	56	60	-38	21	0	2	29	-522
Loviisa	-64	-1	-226	44	9	-53	36	22	15	-8	-10	2	-42	33	-49	5	-1	-2	7	1	0	22	-260
Sipoo	-52	-5	-109	2	-50	-30	-15	-29	29	-8	3	-11	-27	20	-26	31	2	-25	11	-1	0	17	-273
Askola	-12	0	11	-9	0	-54	-13	17	3	-2	3	-3	11	4	-29	37	62	1	7	0	0	0	34
Lapinjärvi	-28	0	-32	0	1	12	-1	-6	-5	-2	-2	-4	3	8	-5	-5	5	-2	9	0	0	11	-43
Myrskylä	-10	-3	-4	0	0	-11	5	-4	1	0	-2	2	3	7	-10	3	-4	1	-1	0	0	1	-26

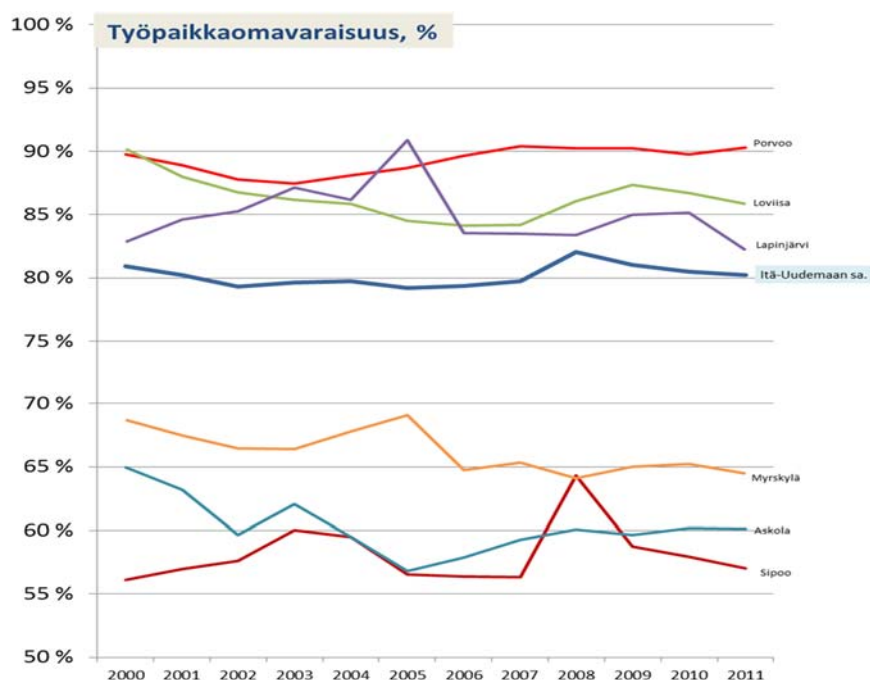
Työllisyys, työssäkäynti ja työttömyys

Selvitysalueen työllisten määrä on kasvanut vain viisi prosenttia, vuodesta 2000 vuoteen 2011 (kuva 10.). Viimeisiä tarkasteluvuotia lukuun ottamatta, on alueen työllisyyskehitys kuitenkin ollut parempaa kuin valtakunnallisella tasolla. Eniten työllisyys on kasvanut tarkasteluajanjaksolla Askolas- sa. Loviisassa ja Myrskylässä työllisten määrä sen sijaan on laskenut.



Kuva 10. Selvitysalueen työllisten määrän kehitys (lähde: Tilastokeskus)

Itä-Uudenmaan selvitysalueen työpaikkaomavaraisuus vuonna 2011 oli 80 prosenttia. Alueen työpaikkaomavaraisuus on heikentynyt prosenttiyksiköllä vuodesta 2000. Vain kolmen kunnan työpaikkaomavaraisuus oli yli 80 %. Muiden kuntien työssäkäynti suuntautui vahvasti oman kunnan ulkopuolelle. Korkeimmat työpaikkaomavaraisuusasteet olivat Porvoossa (90 %) ja Loviisassa (86 %). Sipoon työpaikkaomavaraisuusaste (57 %) oli selvitysalueen alhaisin. Kaikkien alueen kuntien työpaikkaomavaraisuus laski vuosien 2000 ja 2011 välillä, lukuun ottamatta Sipoota, jossa se on noussut prosenttiyksiköllä, ja Porvoota, jossa se pysyi ennallaan (kuva 11.). Sipoon ja koko selvitysalueen yhteisiin lukuihin vaikuttaa Sipoon vuoden 2009 osakuntaliitos.



Kuva 11. Selvitysalueen työpaikkaomavaraisuuden kehitys (lähde: Tilastokeskus)

Selvitysalueen korkeimmat pendelöintiasteet olivat vuonna 2011 Sipoossa (68 %) ja Askolassa (66 %). Loviisasta ja Porvoosta pendelöitiin kaikkein vähiten (35 %). Selvitysalueen sisällä pendelöinti oli selvästi suurinta Askolasta Porvooseen (30 %). Selvitysalueen kuntien pendelöintiasteet ilmenevät taulukosta 2.

Taulukko 2. Selvitysalueen kuntien pendelöinti vuonna 2011 (lähde: Tilastokeskus)

% työllisestä työvoimasta vuonna 2011

		Työssäkäyntikunta													
		Askola	Lapinjärvi	Loviisa	Myrskylä	Porvoo	Sipoo	Espoo	Helsinki	Vantaa	Kerava	Järvenpää	Tuusula	Muut	Selv.alue
Asuinkunta	Askola	34%	0%	0%	0%	30%	2%	2%	12%	7%	1%	2%	1%	8%	67%
	Lapinjärvi	0%	55%	13%	1%	11%	1%	1%	6%	1%	0%	0%	0%	10%	81%
	Loviisa	0%	2%	65%	0%	15%	1%	1%	7%	2%	0%	0%	0%	7%	82%
	Myrskylä	4%	2%	4%	45%	12%	0%	2%	7%	3%	1%	1%	1%	20%	66%
	Porvoo	1%	0%	1%	0%	65%	2%	2%	17%	5%	1%	0%	1%	4%	70%
	Sipoo	0%	0%	0%	0%	5%	32%	4%	34%	14%	4%	2%	2%	4%	37%

Selvitysalueen työttömyysaste maaliskuussa 2014 oli 8,8 prosenttia. Se oli selvästi koko maan työttömyysastetta (12,1 %) alhaisempi. Alueen matalin työttömyysaste oli Sipoossa (5,6 %) ja korkein Myrskylässä (13,3 %). Kaikissa kunnissa Myrskylää lukuun ottamatta työttömyysaste jäi koko maan keskitason alapuolelle. Selvitysalueen kuntien työttömyysasteet aikavälillä 2006–2014 ilmenevät taulukosta 5. Pitkäaikaistyöttömiä oli selvitysalueella maaliskuussa 2014 2,5 prosenttia työvoimasta. Koko maassa pitkäaikaistyöttömiä oli samaan aikaan 3,3 prosenttia työvoimasta. Sipoossa pitkäaikaistyöttömien osuus oli kaikkein pienin (1,6 %) ja Myrskylässä (4,2 %) sekä Loviisassa (3,5 %) puolestaan valtakunnallista tasoa suurempi.

3.3 Elinkeinopalvelut, kilpailukyky ja elinkeinot

Elinkeinopalvelut selvitysalueella

Elinkeinopalvelut työllistävät Itä-Uudellamaalla kuntien työntekijöitä yhteensä noin viiden kokopäiväisen työntekijän verran. Elinkeinotoimintaan kunnissa käytetyt menot muodostavat arviolta yhden prosentin Itä-Uudenmaan kuntien yhteenlasketuista MALYET-menoista.

Askola, Lapinjärvi, Loviisa, Myrskylä ja Porvoo ovat ulkoistaneet elinkeinopalvelut kokonaan tai osittain Posintra Oy:lle. Sipoon elinkeinopalvelut hoidetaan osin Keski-Uudenmaan kehittämiskeskuksen ja Keski-Uudenmaan uusyrittäjäkeskuksen kautta.

Posintra Oy perustettiin vuonna 1998. Perustajissa oli Porvoon kaupungin ja Askolan kunnan lisäksi alueen pankkeja, oppilaitoksia, vakuutusyhtiötä, alueen johtavia yrityksiä sekä yrittäjäjärjestöjä. Omistajapohjaa vahvistettiin vuonna 2012, jolloin kuntaomistajiksi liittyivät myös Loviisan kaupunki sekä Myrskylän ja Lapinjärven kunnat. Yhtiön toiminnan kulmakiviksi on määritelty yritysten ja yrittäjiksi aikovien neuvontapalvelut, aluekehitys sekä energiatehokas asuminen. Aluekehityksen toiminnot ovat painottuneet perinteisesti matkailuun ja saaristoalueiden elinvoimaisuuteen. Uudempia kärkialoja ovat hyvinvointiin liittyvät osa-alueet sekä Itä-Uudenmaan metallialan kehittäminen. Valitut kehittämiskärjet perustuvat kuntastrategioihin, jotka nojaavat kuntien elinkeinopolitiikkaan. Kehittämistyötä toteutetaan mahdollisuuksien mukaan alueellisten ja kansallisten kehittämishankkeiden avulla. Yhtiö on mukana myös kansainvälisissä tutkimus- ja kehittämishankkeissa.

Keski-Uudenmaan Kehittämiskeskus Oy Forum (Keuke) on KUUMA-kuntien Järvenpään, Keravan, Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten ja Tuusulan yhteinen yritysneuvontayhtiö. Lisäksi yhtiö järjestää palvelut Karkkilan ja Sipoon alueella toimiville yrityksille. Keuke on toiminut vuodesta 1998 alkaen ja sen tärkeimmät toimintamuodot ovat olleet toimintansa alkuvaiheessa olevien yritysten yrityshautomotoiminta, erilaiset yritysten kehittämisprojektit sekä seudulliset kehityshankkeet. Kehittämiskeskus on osa valtakunnallista seudullisten kehittämistoimijoiden verkostoa. Keuken omistavat alueen yrittäjäjyhdistykset, uusyrittäjäkeskus, kunnat ja kaupungit. Suurimmat osakkeenomistajat ovat kunnat, joilla on 70 prosenttia yhtiön osakkeista. Osakkaita on kaikkiaan 14. Toiminnan tuotot yhtiö käyttää tehtäviensä toteuttamiseen ja toimintansa kehittämiseen.

Keski-Uudenmaan uusyrittäjäkeskus on yhdistys, jonka toiminta rahoitetaan jäsenmaksutuotoilla. Jäseninä on kuntia, yrityksiä, yhteisöjä, oppilaitoksia ja yhdistyksiä. Uusyrittäjäkeskuksen toiminta-alueena on Sipoon lisäksi Järvenpään, Karkkilan, Keravan, Nurmijärven, Pornaisten, Tuusulan ja Vihdin kunnat. Uusyrittäjäkeskus tarjoaa aloittaville yrittäjille ja Starttiraha-asiakkaille neuvontaa mm. liikeidean selvittelyssä ja arvioinnissa, investointi- ja kannattavuuslaskelmissa, rahoitusneuvonnassa, markkinoinnissa, taloushallinnossa, verotuksessa, kaupparekisteriasioissa sekä perustamisasiakirjoissa. Lisäksi Uusyrittäjäkeskus antaa tukea yrityksille lupa-asioiden selvittelyssä sekä TE-toimistolle ja Finnveralle tehtävissä rahoituslausunnoissa.

Elinkeinot ja kehitysnäkymät selvitysalueella

Alkutuotannolla on vahva rooli Itä-Uudellamaalla. Alueella on kansallisesti ja kansainvälisesti merkittävä öljy-, kemian- ja energiateollisuuden keskittymä sekä monipuolinen pk-teollisuus.

TEM:n Alueelliset kehitysnäkymät keväällä 2014 –julkaisussa käydään läpi seutukuntien elinkeinoelämän ja työllisyyden kehitysnäkymiä. Seuraavassa on esitelty Porvoon ja Loviisan seutukuntien kehitysnäkymiä julkaisuun pohjautuen.

Seutukuntien kilpailukyky

Suomen seutukuntien kilpailukykyä ja menestymistä seurataan Turun kauppakorkeakoulun Porin yksikössä vuosittain kuuden tekijän perusteella laskettavan indeksin avulla. Mittaristoon kuuluvat työn tuottavuus, työllisyysaste, innovatiivisuus, koulutustaso, yritysdynamiikka sekä teollisuusvaltaisuus. Vuonna 2012 Porvoon seutukunta oli Suomen kilpailukykyisin seutukunta ja Loviisa 53. sijalla Suomen 70 seutukunnasta. Helsingin seutukunta, johon Sipoo kuuluu, oli kolmanneksi kilpailukykyisin. Loviisan seudun ero muihin seutukuntiin oli siis merkittävä. Loviisan seutukunnan sijoitus laski vuodesta 2011 vuoteen 2012 yhden pykälän verran ja Porvoon ja Helsingin seutujen sijoitukset säilyivät ennallaan.

Porvoon seutukunta

Porvoon seutukunnassa työn tuottavuus ja teollisuusvaltaisuus ovat Suomen korkeimmat ja yli 80 prosenttia alueen liikevaihdosta muodostuukin teollisuudesta. Myös kauppa, liike-elämän palvelut ja etenkin kesäisin matkailu ovat tärkeitä alueen elinkeinoelämälle.

Porvoon Kilpilahden teollisuusalue on Suomen kemianteollisuuden keskittymä. Kemianteollisuuden osuus teollisuuden liikevaihdosta on Porvoon seutukunnassa noin 90 prosenttia ja työllisistäkin reilu puolet on tällä toimialalla. Toimiala voi kokonaisuudessaan hyvin, vaikka vuosi 2012 olikin hieman edeltävää vuotta heikompi. Tulevaisuuden haasteina ovat rikkidirektiivin takia todennäköisesti kasvavat logistiikan kustannukset sekä Venäjältä tulevan kaasun ja öljyn hintojen nousu.

Junaradan puuttuminen alueelta heikentää elinkeinoelämän logistiikkaa, pendelöintiä ja uusien yritysten alueelle tuloa. Porvoon houkuttelee kuitenkin etenkin kesäisin sekä kotimaisia että ulkomaalaisia matkailijoita. Matkailualan edistämiseksi olisi tärkeää pystyä lisäämään majoituskapasiteettia, sillä tällä hetkellä Porvooseen suuntautuva turismi on lähinnä pääkaupunkiseudulta Porvooseen tapahtuvaa "päiväreissaamista".

Itä-Uudenmaan yrityshautomotoiminta loppui vuodenvaihteessa. Tämä on huono uutinen aloittaville yrittäjille, jotka tarvitsevat etenkin alkuvaiheessa edullisia toimitiloja ja ehkä myös neuvoja liiketoimintansa kehittämiseen.

Suurimmilla teollisuuden alan yrityksillä menee Porvoossa hyvin. Sekä kemianteollisuudessa että kone- ja metalliteollisuudessa on tehty uusia investointeja. Borealis on ilmoittanut investoivansa Porvoon tuotantolaitokseen kuluvana vuonna noin 100 miljoonaa euroa, jonka avulla yhtiö tulee laajentamaan mm. tuotantoskaalaansa. Metallitalli-projekti on edistänyt Hollming Worksin entisten alihankkijoiden yhteistyötä, tuonut uudenlaisia liiketoimintamalleja ja kasvattanut yritysten tulosta. Metallitalli-hankkeeseen on osallistunut yli 30 yritystä. Suuremmista yrityksistä mukana ovat olleet myös Lamor ja YIT.

Porvoon kylmäkalustevalmistaja Norpe on päätyttyä saksalaisomistukseen. Tuotantovolyymin odotetaan kasvavan ja Porvoon säilynee ainakin lähivuodet yhtiön kotipaikkakuntana. Sähkönjakelu- ja valvontalaitteita valmistava Ensto odottaa lievää kasvua vuodelle 2014. Yhtiössä on voimakkaasti

panostettu uusien tuotteiden tuomiseen markkinoille. Tutkimus ja tuotekehitys tulevat yhtiön ilmoituksen mukaan säilymään jatkossakin Porvoossa, vaikka valmistus siirtyisi alueelta ulkomaille.

Kaupan osuus alueen liikevaihdosta on noin 5 prosenttia ja työllisistä noin 15 prosenttia toimii kaupan alalla. Kuninkaanportissa Autotalo Laakkonen on ilmoittanut rakennuttavansa alueelle liikkeen ensi vuoden aikana. Alueella toimivat myymälät kärsivät asiakkaiden vähyydestä. Pitkään vastatulessa ollut hypermarkettien rakentaminen Kuninkaanporttiin on jälleen noussut keskusteluissa esiin. Porvoon taidetehtaassa on tällä hetkellä kauppakuja, jossa toimii kymmenkunta liikettä ja muutama ravintola, sekä taiteen alalta tanssikoulu, muutama työpaja sekä taidelainaamo. Lisäksi tiloissa on turisteille oma palvelupiste.

Rakentamisen merkitys liikevaihdollisesti on Porvoon seutukunnassa varsin pieni, vajaat viisi prosenttia. Sen sijaa työllistävä vaikutus on merkittävämpi, sillä alueen työllisistä noin 15 prosenttia on rakennusalalla. Teollisuuden kunnossapitotöihin erikoistunut Bilfinger on ilmoittanut tekevänsä kuluvana vuonna 4 miljoonan euron investoinnin uusiin toimitiloihin Porvoon Kilpilahdessa. Tämä tulee olemaan alueen rakentamiselle merkittävä piristysruiske.

Vuoden 2013 jälkimmäisellä puolivuotisjaksolla Porvoon seutukunnassa oli eniten avoimia työpaikkoja terveydenhuolto- ja sosiaalialan ammattiteissa (sosiaalialan hoitajat, sairaanhoitajat ja perushoitajat) sekä myyjien ja siivoojien ammattiteissa. Hoitoalan työpaikkojen määrä oli huomattavasti suurempi kuin vuotta aiemmin. Toukokuoren palvelutalon valmistuttua hoitoalan työvoimatarve tulee todennäköisesti lisääntymään. Vuoden 2013 jälkimmäisellä puolivuotisjaksolla Porvoon seutukunnassa oli eniten työttömiä työnhakijoita myyjien, toimistotyöntekijöiden ja tietoliikenne- ja elektroniikka-asentajien joukossa. Kaikissa em. ammattiteissa työttömyys oli noussut huomattavasti vuotta aiempaan verrattuna.

Loviisan seutukunta

Loviisan seutukunnan elinkeinoelämä nojaa pieneen ja keskisuureen teollisuuteen sekä kaupan palveluihin. Trendinä on pidemmän aikaa ollut teollisuuden väheneminen, yksityisten palveluiden lisääntyminen ja julkisten palveluiden väheneminen alueella. Alueelle on nyt kuitenkin ennakoitu syntyvän uusia teollisia työpaikkoja.

Ongelmana Loviisassa on nuorten muutto alueelta, väestön ikääntyminen sekä uusien kasvuyritysten ja investointien puute. Vuokra-asuntopula tulee jatkossakin vaikeuttamaan työvoiman saattavuutta sekä yritysten sijoittumis- ja laajentumismahdollisuuksia alueella. Loviisassa on satama yhtiöitetty valtuuston päätöksellä ja se on aloittanut toimintansa 1.9.2014. Satama kokonaisuutena tuo Loviisan kaupungin kassaan suoraan ja välillisesti enemmän euroja kuin vie.

Viisumivapaus on merkittävä mahdollisuus myös Loviisan seudulle, vaikka selvitysten mukaan merkittävä osa E18-tietä tulevista itäasiakkaista ei matkustaisikaan Kotkaa lännemmäs. Vaikka Loviisan seutu saisikin vain murto-osan venäläisten jättämistä euroista, saattaisi se tuoda työtä ja toimeentuloa kymmenille tai parhaimmillaan jopa sadoille Loviisan seudun asukkaille.

Alueella on tietyillä toimialoilla pulaa osaavasta työvoimasta. Esimerkiksi Hollming Worksin Loviisan konepajalla on jatkuvasti pulaa levyseppähitsareista. Osa työvoimasta on muualta pendelöiviä kommennusmiehiä.

Teollisuudessa alueen isojen toimijoiden tilanne on suhteellisen vakaa. Suomen suurin sähkölämmityselementtien valmistaja Loval Oy on ennakoitunut rekrytoivansa lisää työvoimaa. Konepajayritys Hollming Worksin marraskuussa 2013 ilmoittamat irtisanomiset eivät ilmeisesti tule koskettamaan Loviisan yksikköä, vaan 195 henkilön vähennykset kohdistuvat Poriin, jossa yritys lakkauttaa toimintansa.

Loviisan suurimman työllistäjän, Fortumin Loviisan ydinvoimalan tulos oli vuonna 2013 erinomainen. Tällä hetkellä voimalassa on meneillään useita investointihankkeita, mikä tulee ainakin ylläpitämään ja mahdollisesti jopa lisäämään työpaikkoja myös jatkossa.

Kaupan alalla tilanne on Loviisassa varsin haastava. Tilannetta helpottaa kuitenkin se, että Tokman-ni Oy aloittaa lokakuussa uuden liikkeen rakennustyöt Loviisan länsiportissa.

Loviisan sataman vuoden 2013 vienti oli 824 000 tonnia ja tuonti 201 000 tonnia. Vaikka liikennemäärä putosi vajaat kaksi prosenttia edellisvuodesta, kasvoi liikevaihto kuitenkin hiukan. Kivimurs-

keen vienti Viroon oli satamaviennin pirstusruiske. Odotukset vuodelle 2014 ovat varovaiset. Loviisassa ensi vuoden asuinrakentamisen ennakoitaan olevan edellisvuoden tapaan vaisua. E18-moottoritien Koskenkylä-Kotka –väli Ruotsinpyhtään ja Loviisan välinen osuus on valmis.

Vuoden 2013 jälkimmäisellä puolivuotisjaksolla Loviisan seutukunnassa oli eniten avoimia työpaikkoja tietyissä teollisuuden ammateissa, kuten koneistajien ja säilyke- ja pakastintyöntekijöiden ammateissa sekä hoitoalalla sairaanhoitajien ja perushoitajien ammateissa. Vuoden 2013 jälkimmäisellä puolivuotisjaksolla Loviisan seutukunnassa oli eniten työttömiä työnhakijoita myyjien, toimistotyöntekijöiden ja kuorma-autoajoneuvoyhdistelmien kuljettajien ammateissa. Kaikissa em. ammateissa työttömyys oli noussut huomattavasti.

Sipoon kunta

Koska Sipoon kunta lasketaan kuuluvaksi Helsingin seutukuntaan, tarkastellaan sitä tässä selvityksessä omana kokonaisuutena.

Yrityksiä Sipoossa on reilut 1200. Näistä suurin osa on 1-20 työllistäviä pk-yrityksiä. kauppa, rakentaminen ja palvelut muodostavat suurimmat toimialat määrällisesti. Työpaikoilla mitattuna suurimmat työnantajat:

- SOK Logistiikkakeskus (logistiikka) n. 550 työpaikkaa
- Arla-Unilever (elintarvikkeet)
- K. Hartwall Oy Ab (metallituotteet)
- Palvelukoti Joenranta Oy (palvelukoti)
- Pajuniemi Oy (elintarvikkeet) n. 50 työpaikkaa

SOK:n toisen logistiikkarakennuksen valmistuessa, tulee SOK (Inex Partners) olemaan kunnan suurin työnantaja. Yksityisten työpaikkojen osuus on 75 % ja julkisten 25 %.

Varsinaisia yritysklustereita ei Sipoossa ole, ellei oteta huomioon nyt vähitellen rakennettavaa matkailua. Matkailun osuus tulee lisääntymään tulevina vuosina huomattavasti ja muun muassa Nevaksen alueella on laajat suunnitelmat toiminnan kehittämiseksi. Myös saaristomatkailuun on satsattu paljon. Hissilippujen määrällä arvioituna laskettelukeskus Talma Ski on Suomen neljänneksi suosituin keskus.

3.4 Osaaminen ja oppilaitokset

64 prosenttia selvitysalueen 15 vuotta täyttäneistä oli suorittanut peruskoulun jälkeisen tutkinnon vuonna 2011 (Tilastokeskus). Osuus oli jonkin verran pienempi kuin valtakunnallisella tasolla (68 %). Tutkinnon suorittaneiden osuus on kuitenkin kasvanut selvitysalueella samaa tahtia kuin koko maassa. Peruskoulun jälkeisen tutkinnon suorittaneiden osuus on 2000-luvulla kasvanut kaikissa selvitysalueen kunnissa. Tutkinnon suorittaneita oli vuonna 2011 eniten Sipoossa, jossa osuus oli lähellä valtakunnallista tasoa, ja vähiten Lapinjärvellä.

Inhimillisen pääoman teorian mukaan alueen on kannattavaa tähdätä niihin toimiin, joilla korkeakoulutettujen osuutta saadaan nostettua. Korkeakoulutetut tuovat mukanaan taloudellista menestystä ja hyvinvointia. Korkeakoulutettujen osuuden kasvattaminen on kuitenkin kiinteästi yhteydessä alueen elinkeino- ja toimialarakenteeseen sekä mahdollisesti muuttoliikkeeseen.

Selvitysalueen väestöstä 13,7 prosenttia oli suorittanut korkeakoulututkinnon (alempi tai ylempi korkeakouluaste tai tutkijakoulutusaste) vuonna 2012. Osuus oli pienempi kuin koko maassa (15,4 %). Korkeasti koulutettujen osuudet olivat suurimmat Sipoossa (16,6 %) ja Porvoossa (14,8 %). Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus oli pienin Myrskylässä (6,7 %).

Itä-Uudenmaan selvitysalueella korkeakoulutusta tarjoavat Porvoossa samalla Campuksella toimivat Haaga Helian ja Laurean ammattikorkeakoulujen yksiköt. Haaga Helian Porvoon yksikössä on Liiketalouden koulutusohjelma, Matkailun koulutusohjelma, Degree Programme in International Business, Degree Programme in Tourism sekä aikuisten Liiketalouden koulutusohjelma. Laurean Porvoon yksikössä on terveydenhoitajan ja sairaanhoitajan koulutusohjelmat. Tämä lisäksi tarjotaan mittavaa aikuis- ja täydennyskoulutusta. Muissa selvitysalueen kunnissa ei ole ammattikorkeakoulutusta tai yliopistokoulutusta omina yksikköinä.

3.5 Maakuntaohjelma ja kehittämisen teemoja

Uudenmaan liitto ja Itä-Uudenmaan liitto valmistelivat yhdessä vuoden 2011 alussa laajentuneen maakunnan maakuntaohjelman vuosiksi 2011–2014. Ohjelman strategiset linjaukset ja päätavoitteet pohjautuvat Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan pitkän aikavälin maakuntasuunnitelmiin.

Itä-Uudenmaan maakuntasuunnitelman 2040 kehittämisvisio on:

”Itä-Uusimaa on ympäristöltään ja kulttuuriltaan ainutlaatuinen, energinen ja uudistuva rannikko-alue, jossa on asukkaalle hyvän elämän edellytykset.”

Itä-Uudenmaan maakuntasuunnitelman 2040 strategiset tavoitteet ovat:

1. Omien vahvuuksien hyödyntäminen kasvavalla metropolialueella.
2. Yhteistyön ja verkostojen kehittäminen ja hyödyntäminen alueellisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti, keskeisinä suuntina pääkaupunkiseutu ja Etelä-Suomi, Itämeren alue, erityisesti Viro ja Pietari, Pohjoismaat.
3. Osaamisen vahvistaminen, energiainnovaatiot.
4. Uusien asioiden ja toimintatapojen kehittäminen, palveluinnovaatiot ja sosiaaliset innovaatiot.
5. Itä-Uudenmaan kehittäminen ekoseuduksi, nykyistä vähähiilisempi liikenne ja asuminen sekä ympäristön vaaliminen.
6. HELI-radon ja sen kehitysvyöhykettä tukevan aluerakenteen määrätietoinen kehittäminen.

Pitkän aikavälin strategisten tavoitteiden ja toimintaympäristön nykytila-analyysin pohjalta on Uudenmaan maakuntaohjelman valmistelussa valittu neljä toimintalinjaa (TL):

- TL 1 Uudistuvan metropolimaakunnan yhteistyö ja alueiden roolit
- TL 2 Metropolimaakunnan kilpailuetu ja elinkeinoelämä
- TL 3 Asukkaiden hyvinvointi ja palveluiden edellytykset
- TL 4 Alue- ja yhdyskuntarakenne ja ympäristö

Uudistuvan metropolimaakunnan yhteistyö ja alueiden roolit –toimintalinjan päämääränä on kasvavan metropolimaakunnan eri osien vahvuuksiin perustuva tuloksellinen yhteistyö. Maakunnan kunnat tekevät yhteistyötä useissa lakisääteisissä ja vapaaehtoisissa kokoonpanoissa. Eri toiminnoissa yhteistyörakenteet vaihtelevat. Tiettyjä kehittämisasioita on tarpeen tarkastella ja toteuttaa myös maakuntaa laajemmalla alueella sekä kansainvälisessä yhteistyössä.

Metropolimaakunnan kilpailuetu ja elinkeinoelämä –toimintalinjassa päämääränä on parantaa edellytyksiä menestykselliselle yritystoiminnalle kasvavan metropolimaakunnan eri osien vahvuuksia hyödyntämällä, edistää alueiden tuloksellista yhteistyötä ja luoda edellytyksiä uusille kasvualoille. Tärkeää tässä työssä on elinkeinoelämän rakenteiden, kehitystarpeiden ja tulevaisuuden kilpailukykytekijöiden tunnistaminen ja alueellinen edunvalvonta.

Keskeisinä keinoina ovat elinkeinoelämän yleisten toimintaedellytysten parantaminen sekä elinkeinopalveluiden tehostaminen ja koulutuksen suuntaaminen palvelemaan työelämän nykyisiä ja tulevia tarpeita.

Asukkaiden hyvinvointi ja palveluiden edellytykset –toimintalinjassa keskeisenä päämääränä on edellytysten luominen asukkaiden hyvinvoinnille, terveyden edistämiseksi, arjen ja palveluverkon toimivuudelle.

Alue- ja yhdyskuntarakenne ja ympäristö –toimintalinjassa päämäärinä ovat yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, sujuvat ja ympäristön kannalta kestävät liikenneyhteydet sekä energian säästö, energiatuotannon uudistaminen ja ympäristön vaaliminen.

3.6 Maankäyttö, asuminen ja liikenne vetovoiman ja kilpailukyvyn näkökulmasta

Onnistuneella maankäytöllä, asumispolitiikalla ja liikenneratkaisuilla pystytään vetovoiman ja kilpailukyvyn näkökulmasta vaikuttamaan muun muassa yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen, asuinalueiden viihtyvyyteen ja houkuttelevuuteen sekä ihmisten asiointisuuntiin. Maankäyttöä, asuminen ja liikennettä käsitellään erikseen työryhmien väliraporteissa ja selvityksen muissa osioissa, mutta koska kyseisillä asioilla pystytään vaikuttamaan keskeisesti alueen kilpailukykyyn ja vetovoimaan, sivutaan niitä lyhyesti myös selvityksen tässä osiossa.

Vetovoiman ja kilpailukyvyn näkökulmasta katsottuna maankäytöstä, asumisesta ja liikenteestä voidaan selvitysalueella tehdä seuraavanlaisia havaintoja.

- Kaavoitusasteet ovat selvitysalueen kunnissa keskimäärin varsin matalat ja väestönkasvu asettaa kaavoituspaineita erityisesti tiettyihin selvitysalueen kuntiin. Kilpailukyvyn ja vetovoiman kannalta oleellista kuitenkin on missä kaavoitetut alueet sijaitsevat. Onko kaavoitettaessa huomioitu muun muassa alueen houkuttelevuutta elinkeinojen sijoittumisen ja palveluiden saavutettavuuden näkökulmasta?
- Tonttitarjonnan voidaan todeta olevan selvitysalueella riittävää ja monipuolista. Riittävä ja monipuolinen tonttitarjonta edistää alueen vetovoimaa ja väestönkasvua.
- Uutta vuokra-asuntotuotantoa on selvitysalueella vähän ja kunnittainen vuokra-asuntojen asukaskohtainen määrä vaihtelee suuresti. Riittämätön vuokra-asuntotuotanto voi tietyllä aikavälillä nostaa alueen asumiskustannuksia ja vaikuttaa siten alueen kilpailukykyyn.
- Alueen heikko eri osien välinen sisäinen ja ulkoinen saavutettavuus näkyy selvitysalueella vahvana yksityisliikennöintinä ja heikosti kehittyneenä joukkoliikenteenä.

3.7 Yhteenveto ja johtopäätökset alueen vetovoimasta ja kilpailukyvystä

Itä-Uudenmaan selvitysalueella kilpailukyvyn ja vetovoiman voidaan katsoa olevan monella mittarilla hyvällä tasolla. Selvitysalueen työllisyysaste on parempi ja väestönkasvu nopeampaa kuin koko maassa keskimäärin. Alue saa runsaasti muuttovoittoa sekä maan sisältä että ulkomailta ja syntyvyys on korkea. Alueen asukkaiden mediaani-ikä on nuori, mutta väestö ikääntyy nopeasti. Positiivinen väestökehitys onkin yksi keskeinen tekijä, joka turvaa palvelujen rahoituksen palvelutarpeiden kasvaessa.

Huolimatta positiivisesta väestönkehityksestä ja hyvästä työllisyysasteesta, huomataan kuitenkin muita kilpailukyky ja vetovoimatekijöitä tarkasteltaessa, että **selvitysalueen kunnat ovat kehittyneet eri suuntiin.** Muun muassa työpaikkojen määrä on aikavälillä 2000–2011 lisääntynyt Askolassa Porvoossa ja Sipoossa, mutta vähentynyt Lapinjärvellä, Loviisassa ja Myrskylässä. Vain kolmen kunnan (Lapinjärvi, Loviisa ja Porvoo) työpaikkaomavaraisuus on yli 80 %. Muiden kuntien osalta työssäkäynti suuntautuu vahvasti oman kunnan ulkopuolelle. Lisäksi Suomen seutukuntien kilpailukykyä ja menestymistä mittaavalla indeksillä, oli Porvoon seutu vuonna 2012 Suomen kilpailukykyisin seutukunta, kun taas Loviisan seutu vasta sijalla 53.

Maankäytön näkökulmasta Itä-Uudenmaan nykyiset kunnat eivät muodosta tällä hetkellä eheää kokonaisuutta. Tämä näkyy muun muassa heikosti kehittyneenä alueellisena joukkoliikenteenä sekä kuntien välillä että liikenteen luontaiselle työssäkäyntialueelle. Alueen kilpailukykyä heikentävät lisäksi pula vuokra-asunnoista ja osaavasta työvoimasta.

Kehityssuunnan jatkuessa samankaltaisena tulevat selvitysalueen kuntien väliset erot selvitysalueen sisällä kasvamaan ja kilpailukyky ja vetovoima heikkenemään suhteessa muihin vastaavan tyyppisiin alueisiin. Selvitysalueella on kuitenkin monia tekijöitä, jotka tarjoavat mahdollisuuksia vetovoiman ja kilpailukyvyn kehittämiseksi. Näitä tekijöitä ovat muun muassa hyvä sijainti pääkaupunkiseudun läheisyydessä, monipuolinen yritysanta ja korkeakoulutusta tarjoavat oppilaitokset, joiden nykyistä voimakkaampi integroituminen elinkeinoelämän kanssa edistää työpaikkojen syntymistä alueelle ja varmistaa jatkossakin korkeakoulujen toimipisteiden säilymisen Itä-Uudellamaalla.

Kuntien kannattaisi kohdentaa yhdessä voimia alueen kilpailukykyyn eikä kilpailla asukkaista ja yrityksistä keskenään. Tällä hetkellä selvitysalueella on useampia eri organisaatioita, jotka vastaavat elinkeinopalveluiden tuottamisesta ja niiden sisällä kunnilla on erilaiset suhteet. Tä-

mä vaikuttaa väistämättä myös kuntakohtaisiin intresseihin elinkeinojen kehittämisessä ja yritysten hankkimisessa. Vetovoiman ja kilpailukyvyn näkökulmasta kuuden kunnan liitos mahdollistaisikin vielä tehokkaamman ja yhdenmukaisemman alueen strategisen kehittämisen yhden organisaation toimesta. Tämä virtaviivaistaisi ja yksinkertaistaisi toimintaa ja kokoaisi kehittämisresursseja yhden johdon alaisuuteen ja yhtenäistäisi elinvoiman ja elinkeinon tavoitteet alueella.

Koska tulevaisuudessa valtionosuuksien merkitys kunnan taloudessa vähenee, on omien verotulojen merkitys kunnan toiminnan turvaamiseksi ratkaiseva. Siten kunnan kilpailukyvyn ja vetovoiman kehittämisen merkitys kasvaa entisestäänkin. Vaatimukset päättäjien suuntaan veroprosentin pitämiseksi ennallaan lisääntyvät, vaikka väestön kasvu luo paineita sen mukaiseen palveluiden lisäämiseen. Vaikuttavin ja pitkäjännitteisin keino menojen kasvun hillitsemiseksi on rakenteiden ja toimintatapojen muuttaminen.

Arvio alueen eduista ja mahdollisuuksista sekä haitoista ja uhista

Vahvuudet/mahdollisuudet	Heikkoudet/Uhat
Väestönkehitys kasvava ja työllisten määrä muuta maata korkeampi (V)	Alueen kuntien väliset erot asukkaiden ja yritysten kasvussa vaihtelevat suuresti. Lisäksi osaamisen ja työvoiman tarpeen kohtaaminen eriytyy (H)
Hyvä sijainti pääkaupunkiseudun läheisyydessä ja hyvät tieliikenneyhteydet (V)	Henkilöraide liikenteen puuttuminen ja heikko kuntien välinen joukkoliikenne selvitysalueen sisällä sekä selvitysalueelta luontevalle työssäkäyntialueelle (H)
Elinkeinopalveluiden kokoaminen samaan organisaatioon ja alueen kehittäminen yhdessä yhteisen strategian voimin (M)	Alueen eri osien kehittämisen polarisoituminen ja paikallistuntemuksen vähentyminen sekä kuntien irtautuminen yhteisistä rakenteista ja linjauksista (U)
Yksi isompi kunta olisi vahvempi edunvalvoja, toimija ja kumppani elinkeinoelämälle. Mahdollistaisi myös suuremmat yksittäiset panostukset kehittämiseen (M)	Yhteisten tavoitteiden ja tahtotilan puuttuminen ja keskinäisen kilpailun jatkuminen uuden kunnan sisällä (U)

Itä-Uudenmaan alueella on selkeitä mahdollisuuksia, joita voidaan hyödyntää myös nykyisillä kuntarajoilla. Nykytilanteessa mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää kuitenkin nykyistä syvempää yhteistyötä ja yhteistä rakennetta. Yhden kunnan malli loisi automaattisesti yhtenäisen rakenteen. Sekä yhteistyön että yhden kunnan vaihtoehdot vaativat kuitenkin molemmat sitoutunutta päätöksentekoa alueen kokonaisuutta ajatellen.

4. TALOUS

4.1 Talouden nykytilan tarkastelu

4.1.1 Nettolaina

Kuntien velkaantumista voidaan tarkastella useilla mittareilla, kuten lainakanta euroa/asukas, suhteellisella velkaantumisasteella jne. Tässä velkaantumista tarkastellaan nettovelan avulla. Nettovelka kuvaa velkaantumista paremmin kuin pelkkä lainakanta eur/as. Nettolaina kuvaa (perus)kunnan velkaantumista, kun lainakannasta vähennetään likvidit rahavarat. Näin esimerkiksi ennenaikainen lainannostaminen kassaa tukemaan ei kasvata nettolainaa. Mittari ei rankaise niitä kuntia, joilla on paljon velkaa, mutta jotka ovat sijoittaneet hyvän talletuskoron aikaan varojaan mieluummin kuin olisivat maksaneet lähes nollakoron lainoja pois.

Nettolainan määrässä tarkastellaan sen absoluuttista muutosta, mutta nettolaina on hyvä suhteuttaa esimerkiksi asukaslukuun tai velan takaisinmaksukykyyn. Nimenomaan takaisinmaksukykyyn suhteutusta kuvaa nettolainan määrä veroprosenttiyksiköiksi muutettuna: samalla saadaan laskettua, kuinka monta veroprosenttiyksikköä tulisi nostaa vuoden ajaksi, jotta nettovelka saataisiin maksettua pois.

Alla olevasta kaavioparista selviää hyvin eur/asukas ja takaisinmaksukykyyn suhteutetun mittauksen ero: eur/asukas tarkastelussa esimerkiksi Loviisa ja Sipoo näyttäisivät velkaantuneen, mutta kun tarkastellaan takaisinmaksukykyä, huomataan nettovelan pysyneen samana, jopa laskeneen (Loviisa). Näinkin selvät erot eri mittauksissa voivat johtua nimenomaan tällä alueella siksi, että kuntiin muuttaa paljon hyvätuloisia lapsiperheitä.

Taulukko 3. Nettolainakanta eur/asukas (vasen) ja nettolainakanta suhteutettuna veroprosenttiyksikköön (oikea)

Nettolainakanta €/as					Nettolainakanta vero-%						
	2004	2013	Muutos	Sijoitus ryhmässä	Sijoitus maassa		2004	2013	Muutos	Sijoitus ryhmässä	Sijoitus maassa
Askola	275	2 348	2 073	5	209	Askola	2,4	14,9	12,5	6	180
Lapinjärvi	-99	1 649	1 748	3	129	Lapinjärvi	-1,1	12,2	13,3	5	146
Loviisa	499	684	184	2	50	Loviisa	4,3	4,3	0,0	1	47
Myrskylä	-242	584	825	1	45	Myrskylä	-2,7	4,6	7,3	2	51
Porvoo	1 635	1 811	176	4	150	Porvoo	11,9	9,6	-2,3	3	113
Sipoo	2 021	2 356	335	6	213	Sipoo	13,6	11,4	-2,2	4	132
Uusi kunta	1 350	1 732	382		137	Uusi kunta	10,2	9,5	-0,7		108

Nettovelkaisin kunta on ollut takaisinmaksukyvyllä mitattuna Askola ja vähävelkaisin Loviisa. Myös Myrskylän nettovelkataso on maan sadan vähävelkaisimman kunnan joukossa. Askola ja Lapinjärvi ovat velkaantuneet selvästi muita nopeammin. Velkaantumiskehitys on ollut parasta Porvoossa ja Sipoossa jotka ovat jopa maksaneet nettovelkaa pois.

Uusi kunta olisi €/as-mitattuna vähän yli ja vero-% mitattuna selkeästi alle maan keskimääräisen velkaantumisen. Yksittäisistä kunnista maan keskiarvoon nähden velattomampia olisivat olleet vero-% mitattuna kaikki muut Askolaa lukuun ottamatta.

Nettolainan absoluuttinen kasvuvauhti (kymmenessä vuodessa 40 miljoonaa euroa) on kuitenkin ollut nopea. Kun lainaa on nostettu matalan koron aikaan, korko ei ole rasittanut kuntien tulosta. Historiallisen matala korko, mitä on maksettu lähinnä kuntatodistuksista, kasvaneen jossain vaiheessa. Vuonna 2013 taseen keskikorko oli korkein Lapinjärvellä (3,05 %) ja matalin Myrskylässä (1,59 %).

Lainat on nostettu juoksuajaltaan lyhyissä velkakirjoissa ja pidemmissäkin lainoissa korot on suojattu hyvin. Riskinä on, että koron pohjataso alkaa nousta, mikä on hyvin todennäköistä, kun Kuntarahotuskin joutuu pian kohdelluksi kuten "oikeat" pankit ja siihen kohdistetaan pankkien tapaan vakavaraisuusvaatimuksia. Pelkästään tämä tulee näkymään korkotasossa.

4.1.2 Tase

Taseen omaisuus

Kuntien taseen omaisuutta voidaan ylätasolla tarkastella esimerkiksi käyttöomaisuuden määrällä ja sen kehityksellä. On tärkeä huomata, että kuntien nettolainan kasvu muuttaa usein muotoaan käyttöomaisuuden kasvuna. Taulukosta 4 voidaankin havaita, että ainoastaan Askolassa nettolainakanta on kasvanut enemmän, kuin käyttöomaisuus.

Kaikkien tarkasteltavien kuntien käyttöomaisuuden määrä on tarkastelujaksolla 2004...2013 kasvanut. Suurin käyttöomaisuus absoluuttisesti on ollut Porvoolla ja Sipooilla. Uuden kunnan käyttöomaisuus olisi vuonna 2013 ollut vähän pienempi kuin maassa keskimäärin (6.065 eur/as; koko maassa 6.183 eur/as) ja käyttöomaisuuden määrä olisi kasvanut hitaammin kuin koko maassa asukasta kohden. Kaavamaisesti tarkastellen Sipoon käyttöomaisuus olisi ollut suurin (8.952 eur/as) ja se olisi myös kasvanut nopeimmin. Pienin käyttöomaisuus oli Myrskylässä, hieman alle 4.500 eur/as. Käyttöomaisuuden arvoa voivat kasvattaa hieman liian matalat poistot, mutta toisaalta käyttöomaisuuden arvossa on matalalle arvostettuja omaisuus eriä.

Taulukko 4. Nettolainan kehitys ja käyttöomaisuuden muutos 2004–2013

Nettolainakanta 1000 €				Käyttöomaisuus 1000 €				Käyttöomaisuuden muutos - nettolainakannan muutos
	2004	2013	Muutos		2004	2013	Muutos	
Askola	1 245	11 720	10 475	Askola	14 183	22 273	8 090	-2 385
Lapinjärvi	-294	4 650	4 944	Lapinjärvi	9 220	15 500	6 280	1 336
Loviisa	7 823	10 594	2 771	Loviisa	61 019	78 253	17 234	14 463
Myrskylä	-492	1 160	1 652	Myrskylä	6 959	11 170	4 211	2 559
Porvoo	76 517	89 500	12 983	Porvoo	208 957	271 378	62 421	49 438
Sipoo	37 277	44 555	7 278	Sipoo	94 583	169 323	74 740	67 462
Uusi kunta	122 076	162 179	40 103	Uusi kunta	394 921	567 897	172 976	132 873

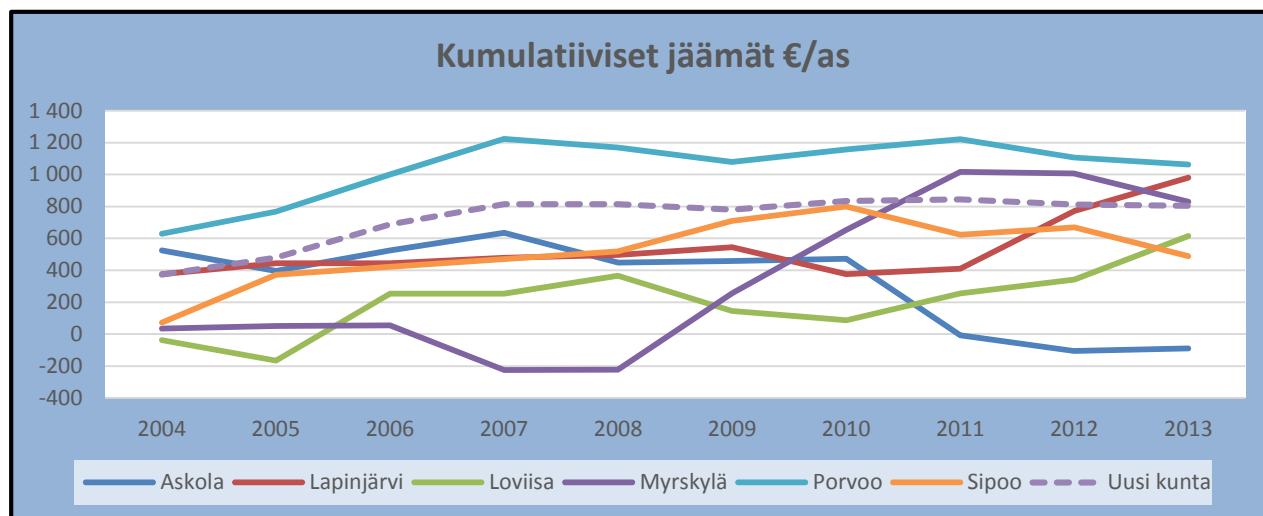
Kuntien käyttöomaisuus koostuu omassakin taseessa olevasta suuresta asunto-osakeyhtiöiden ja huoneistojen alasta. Tätä omaisuutta on kirjattu joillakin kunnilla konserniomistukseen. Kunnilla on myös suuria realisoitavissa olevia luonnonvaroja, esimerkiksi Loviisassa ja Porvoossa on hyvin suuria metsäpinta-aloja (3400 ha ja 2400 ha). Myös Sipoon metsäomistus oli lähes 900 ha. Porvoolla on myös peltopinta-alaa noin 600 ha. Tase-erät ovat käytännössä raakamaata, jota käytetään kaavoitukseen tai vaihtomaaksi.

Taseen riskit

Taseen Riskit ovat yleensä erissä, joita on myönnetty muille kuin ei-konserniyhteisöille. Kunnan sijoituksiin kirjataan sekä sijoitukset esimerkiksi kuntayhtymiin ja muihin kunnalle palveluja tuottaviin yhteisöihin, mutta myös aitoihin sijoituskohteisiin. Aidoissa sijoituskohteissa, ei-konsernisijoituksissa, on todellinen mahdollisuus voittoon, mutta myös alaskirjaukseen johtavaan tappioon. Tässä selvityksessä riskisijoitus käsitellään positiivisesti, mahdollisuutena voittoon. Riskisijoitus epäonnistuessaankin johtaa vain sijoituksen menetykseen ja riski on näin rajattu, vaikkakin se voi olla suuri. Myrskylän ja Lapinjärven ei-konsernisijoitukset ovat muita suuremmat ja vastasivat 2013 yli 6:aa veroprosenttiyksikköä. Askolan riskisijoitukset vastaavat viittä veroprosenttiyksikköä. Loviisassa, Porvoossa ja Sipoossa on pienet ei-konsernisijoitukset.

Kuntien antolainasaamiset ylipäätään ovat hyvin pienet, mikä osoittaa varsin hyvin myös sen, että kunnat toimivat toimialansa mukaisesti. Loviisan antolainat ovat joukon suurimmat (114 €/as), mutta nekin jäävät noin puoleen maan keskitasosta. Nämä pienet antolainasaamiset on annettu ei-konserniyhtiöille, mutta talousjohtajien näkemyksen mukaan nämä ovat melko riskittömiä tai kuntien kesken riski on samansuuruinen.

Kuntien takauksista vuonna 2013 suurimmat olivat selkeästi Lapinjärvellä (yli 16.5 veroprosenttiyksikköä vastaava määrä) ja Porvoossa (lähes 9 veroprosenttiyksikköä vastaava määrä). Pienimmillään takaukset olivat 2013 Askolassa (3,2 veroprosenttiyksikköä vastaava määrä). Suurimmat ei-konsernille annetut takaukset olivat Myrskylässä (4,5 veroprosenttiyksikköä vastaava määrä). Takauksissa on yleensä vastatakaus (esimerkiksi kiinteistö vakuutena). Muiden takausriskit ovat vähäiset tai niitä ei ole.



Kuva 12. Kuntakohtainen taseen kumulatiivinen ali/ylijäämä 1000 euroa 2004–2013

Tarkasteltavista kunnista Askolalla oli taseessa kumulatiivista alijäämää. Alijäämä on kertynyt vuosina 2011 ja 2012. Muilla kunnilla alijäämää ei ole taseeseen kertynyt, joten akuutti kriisikunnan status ei ole uhkaamassa.

Taulukko 5 Taseen ali/ylijäämä veroprosenttiyksiköiksi muutettuna

Kumulatiiviset jäämät vero-%

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Muutos	Sijoitus ryhmässä
Askola	4,6	3,4	4,2	4,8	3,2	3,2	3,3	0,0	-0,7	-0,6	-5,2	6
Lapinjärvi	4,1	4,6	4,5	4,4	4,3	4,5	3,1	3,3	6,0	7,3	3,2	1
Loviisa	-0,3	-1,4	2,1	1,9	2,5	1,0	0,6	1,7	2,3	3,9	4,2	4
Myrskylä	0,4	0,5	0,6	-2,1	-2,0	2,2	5,8	8,7	7,9	6,6	6,2	2
Porvoo	4,6	5,3	6,6	7,6	6,8	6,4	6,7	6,9	6,3	5,6	1,0	3
Sipoo	0,5	2,5	2,7	2,8	2,5	3,4	4,1	3,4	3,5	2,4	1,9	5
Uusi kunta	2,8	3,5	4,8	5,3	4,8	4,6	5,0	5,0	4,8	4,4	1,6	

Kun taseen ylijäämiä suhteutetaan veroprosenttiyksikön tuottoon, on suurin ylijäämä ollut Lapinjärvellä. Eniten ylijäämään on tarkastelujakson aikana kasvattanut Myrskylä. Jakson aikana kaikkien muiden, paitsi Askolan ylijäämät ovat kasvaneet. Askolan jälkeen heikoin kehitys on ollut Porvoossa ja Sipoossa.

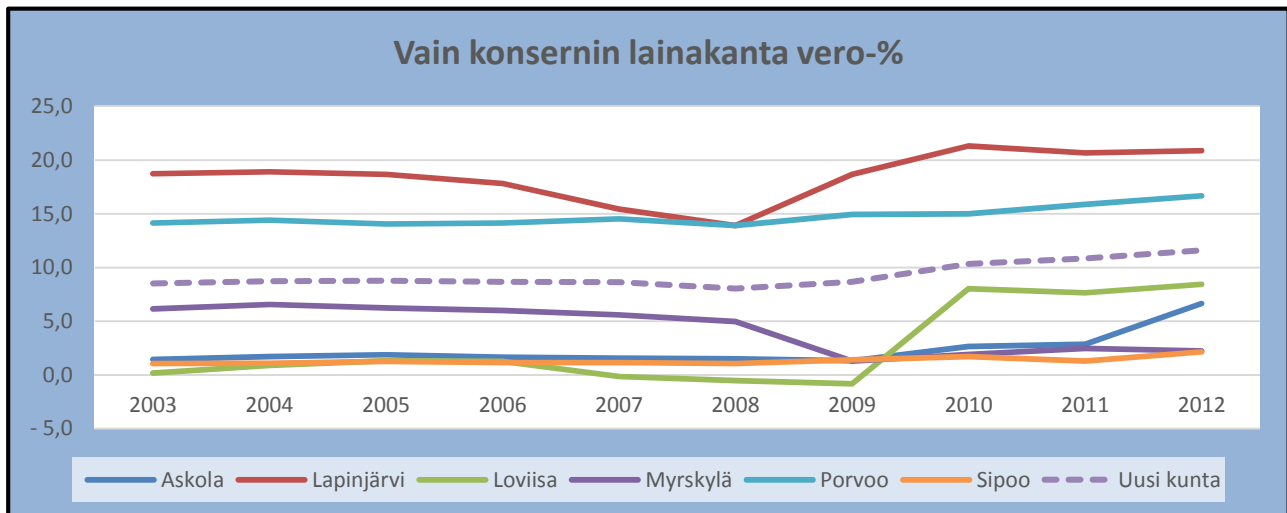
Koska alijäämän ja ylijäämän suhteen on kunnissa voitu toimia jokseenkin "luovasti", ei tässä selvityksessä anneta jäämille niin suurta merkitystä kuin mitä esimerkiksi valtionvarainministeriö sille antaa. Kuntien laskennalliset poistot koko maan kuntajoukossa vaikuttavat kauttaaltaan liian pieniltä (poistojen ja nettoinvestointien suhde). Myös lainakannan kasvu osoittaa tämän – ylijäämä kasvaa, mutta niin kasvaa lainakantakin.

4.1.3 Konsernitase

Erityiset konsernitaseen erät

Konsernin nettovelkaa ei voida arvioida samalla tavalla kuin kuntien nettovelkaa. Siksi on tarkasteltava erikseen konsernin vierasta pääomaa ja rahoitusvarallisuutta sekä konsernin käyttöomaisuutta.

Kun konsernin lainasta vähennetään peruskunnan laina, suurin konsernilaina on Lapinjärvellä (20,9 veroprosenttiyksikköä vastaava määrä). Myös Porvoon konsernilainakanta ylittää 15 veroprosenttiyksikköä (16,7). Pienin konsernilainakanta oli 2012 Sipoossa ja Myrskylässä (noin 2 veroprosenttiyksikköä vastaava määrä). Eniten konsernin oma laina on kasvanut Loviisassa, Myrskylän konsernin oma lainakanta on alentunut lähes neljää veroprosenttiyksikköä vastaavalla määrällä. Yhteenlaskettu kuntien konsernien oma lainakanta on vähän maan keskitasoa matalampi. Konsernitaseen loppusumma (vastaa riittävällä tarkkuudella käyttöomaisuutta) on absoluuttisesti suurin Porvoolla, toiseksi suurin Sipoolla. Euromääräisesti pienin konsernitase on Myrskylässä.



Kuva 12. Pelkän konsernin lainakanta veroprosenttiyksiköiksi muutettuna 2003–2012

Tilastokeskus ei kerää kuntakohtaisesti kun konsernitaseet. Näin konsernien vertailu voi rajoittua vain tasetietoihin. Jotta yhdistyvän kaupungin konsernivarallisuutta ja velkaa voidaan suhteuttaa todellisiin kuntiin, laskettiin konsernitaseet tase-erittäin yhteen.

Taulukko 6 Yhteenlasketut konsernitaseiden erät tilinpäätösvoonna 2012 verrattuna kuuteen suurimpaan kaupunkiin

	Uusi kunta	Tampere	Espoo	Vantaa	Turku	Oulu	Helsinki	Maan ka
Konsernitaseen loppusumma 1000 €	931 850	2 748 701	4 506 863	3 334 182	2 588 791	2 405 770	15 395 894	
Konsernitase €/as	10 010	12 642	17 548	16 240	14 364	16 425	25 491	9 361
Oma pääoma 1000 €	328 176	1 397 511	2 324 283	829 099	894 223	1 362 157	8 867 701	
Oma pääoma €/as	3 525	6 428	9 050	4 038	4 962	9 300	14 682	3 718
Vieras pääoma 1000€	567 916	1 257 111	2 001 393	2 335 400	1 528 162	900 854	5 265 496	
Lainakanta €/as	4 308	4 037	5 953	8 984	6 571	3 879	6 915	3 785
Kaupungin oma lainakanta €/as	2 325	1 675	748	4 642	2 351	1 938	2 001	2 134
Rahoitusomaisuus 1000 €	128 750	289 135	1 032 071	480 790	320 764	377 930	1 399 900	
Rahoitusomaisuus €/as	1 383	1 330	4 019	2 342	1 780	2 580	2 318	1 535
Rahoitusomaisuus €/as kunta	932	856	3 100	901	1 206	1 954	1 727	969

Yllä olevaan taulukkoon on koostettu kahdeksan kunnan konsernitaseen olennaiset erät ja verrattu tätä eräiden suurimpien kaupunkien konsernitaseisiin. Uuden kunnan konsernilainakanta olisi suhteessa muihin melko maltillinen, mutta sen rahoitusvarallisuuskantaan ei olisi muiden tasolla. Myös uuden kunnan oma pääoma olisi selvästi joukon pienin.

4.1.4 Yhteenveto taseesta

Taulukko 7 Taseen mittarit tunnuslukuina

TASE	Peruskunta (2013)								Konsermi (muut kuin kunta, 2012)					
	Kunnan nettolaina		KOM	Antolaina saamiset	Ei-kons. Sij.	Ei-kons Takaukset	Aliyliijäämä		Lainakan-ta		Rahoitus-varallisuus		Kons tase yht.	
	%ia	Muutos					%ia	Muutos	%ia	Muutos	%ia	Muutos		%ia
Askola	14,89	12,48	28	0,00	5,06	0,00	-0,57	-5,17	6,63	5,18	1,53	-1,16	15,2	
Lapinjärvi	12,24	13,31	41	0,66	6,83	0,86	7,28	3,21	20,88	2,15	3,62	-0,29	27,3	
Loviisa	4,30	-0,02	32	0,72	2,99	1,59	3,87	4,18	8,42	8,25	2,33	3,45	13,2	
Myrskylä	4,64	7,34	45	0,00	6,59	4,46	6,60	6,21	2,23	-3,90	2,59	-0,84	15,0	
Porvoo	9,58	-2,31	29	0,20	2,70	1,52	5,63	1,05	16,66	2,51	3,18	-0,55	29,6	
Sipoo	11,39	-2,16	43	0,00	4,41	3,04	2,36	1,86	2,13	1,08	1,65	0,51	14,7	
Uusi kunta	9,47	-0,73	33,15	0,23	3,38	1,83	4,38	1,57	11,58	3,08	2,64	0,27	22,92	

Yllä olevaan taulukkoon on koottu kuntakohtaisesti tunnusluvuiksi muutetut mittarit. Tiedot perustuvat kuntien osalta Tilastokeskuksen vuoden 2013 tilinpäätöstietoihin. Konsernitiedot ovat vuodelta 2012. Tunnusluvut on väreihin kuvattu niin, että selvitysalueen kunnista heikoimman tunnusluvun arvo on punaisimmalla, paras vihreimmällä. Kun Jokaiselle erälle annetaan 1–6 kunnan sijoituksen mukaan, vahvin kunnan ja konsernin tase näyttää olevan Myrskylässä ja Lapinjärvellä. Kun kuntien järjestyslukuja painotetaan tase-erien merkittävyyden perusteella, Myrskylä säilyttää asemansa, mutta Lapinjärven paikalle nousee Sipoo. Vahva tase tarjoaa kunnille joustomahdollisuuden vaikeassa taloustilanteessa. Kunnilla, joilla on paljon nettolainaa, käyttöomaisuuden määrä on pieni tai tase sisältää paljon riskejä, ei tätä joustoa enää ole käytettävissä. Tulojen ja menojen epäsuhtaa vahvaan tase ei poista, mutta tarjoaa reagointi-aikaa.

4.2 Tuloslaskelma

Tulojen ja menojen epätasapaino

Suurin syy kuntien talouden epätasapainoon johtuu siitä, että toimintakate (kunnan varsinaisen toiminnan toimintatulojen ja – menojen erotus) heikkenee nopeammin kuin mitä oma verotettava tulo kasvaa – valtionosuuksien muutos on kompensoinut vuoteen 2012 saakka melko hyvin toimintakatteiden heikkenemistä.

Alla oleva taulukko on laskettu kaikkien kuntien tuloslaskelman ja rahoitusosan eristä vuosilta 1999 vuoteen 2013 - reaali-muutoksina. Taulukosta ilmenee, kuinka asukasluvun muutos ja esimerkiksi toimintakatteiden muutos korreloivat. Taulukosta on todettavissa esimerkiksi se, että asukasluvun laskun on oltava jopa yli 4 % vuodessa, ennen kuin toimintakatteet eivät heikkene ja että esimerkiksi neljän prosentin vuotuinen asukasluvun kasvu on johtanut yli 6,5 prosentin vuotuisen toimintakatteiden heikkenemiseen. Näin kasvukunnat eivät voi varautua pelkästään toimintakatteiden sopeuttamiseen, vaan niiden on pystyttävä muuttamaan toiminnan rakenteita pystyäkseen ottamaan uudet asukkaat vastaan ja samalla onnistuttava kehittämään tuloja. Myös verotettavan tulon kehitystä suhteessa toimintakatteiden muutokseen on syytä seurata.

Valtionosuudet ovat kasvaneet menneinä vuosina, mikä on siis tehnyt mahdolliseksi palvelurakenteen kasvattamisen ja laadun lisäämisen. Nyt, kun valtionosuuksia leikataan, puututaan eräänlaiseen tuloautomaattiin.

Taulukko 8 Asukasluvun muutos ja tiettyjen tulo/menoerien reaalin muutos 1999–2013

As:n muutos %:ia/v/	-5,0 %	-4,0 %	-3,0 %	-2,0 %	-1,5 %	-1,0 %	-0,5 %	0,0 %	0,5 %	1,0 %	1,5 %	2,0 %	3,0 %	4,0 %	5,0 %
Toimintakate	-1,0 %	-0,2 %	0,7 %	1,5 %	1,9 %	2,3 %	2,7 %	3,2 %	3,6 %	4,0 %	4,4 %	4,8 %	5,7 %	6,5 %	7,3 %
Verotettava tulo	-3,9 %	-2,8 %	-1,7 %	-0,6 %	0,0 %	0,5 %	1,1 %	1,6 %	2,2 %	2,7 %	3,3 %	3,8 %	5,0 %	6,1 %	7,2 %
Veroprosentti	0,155	0,154	0,154	0,153	0,153	0,153	0,152	0,152	0,152	0,151	0,151	0,151	0,150	0,149	0,149
Yhteisöverot	-9,7 %	-8,9 %	-8,1 %	-7,3 %	-6,9 %	-6,5 %	-6,1 %	-5,7 %	-5,3 %	-4,9 %	-4,5 %	-4,1 %	-3,3 %	-2,5 %	-1,7 %
Kiinteistöverot	0,8 %	1,8 %	2,8 %	3,8 %	4,3 %	4,8 %	5,3 %	5,8 %	6,3 %	6,8 %	7,3 %	7,8 %	8,8 %	9,8 %	10,8 %
Valtionosuudet	3,2 %	3,5 %	3,7 %	4,0 %	4,2 %	4,3 %	4,5 %	4,6 %	4,7 %	4,9 %	5,0 %	5,2 %	5,4 %	5,7 %	6,0 %
Poistot	-4,1 %	-2,8 %	-1,5 %	-0,2 %	0,4 %	1,0 %	1,7 %	2,3 %	3,0 %	3,6 %	4,3 %	4,9 %	6,2 %	7,5 %	8,8 %
Bruttoinvestoinnit	4 854	5 319	5 783	6 248	6 480	6 712	6 944	7 177	7 409	7 641	7 873	8 106	8 570	9 035	9 499

Tarkasteltavissa kunnissa verotettavan tulon kasvu on alittanut toimintakatteiden heikkenemisen – tästä poikkeuksena ovat Lapinjärvi ja Porvoo, joiden verotettava tulo on kasvanut tarkastelukauden

lopulla nopeammin kuin toimintakate. Toimintakatteet ovat kuitenkin heikentyneet reaalisesti keskiarvoista laskettuna noin 3,2 % vuodessa – verotettavat tulot taas kasvaneet noin 2,2 % vuodessa. Kasvukuntina toimintakatteen tämän suuruinen heikkeneminen on perusteltua, eivätkä kunnat muihin kasvukuntiin verrattuna ole kasvattaneetkaan palveluntarjontaansa nopeammin tai runsaammin kuin muut. *Ongelmana on, että tämäkin kasvu on liikaa tulonmuodostukseen nähden – ja tähän kasvuun on pystyttävä vaikuttamaan oman sopeutuksen ja kuntaliitoksen avulla.*

Taulukko 9 Toimintakatteen, verotettavan tulo ja valtionosuuden keskimääräinen reaalinen muutos pitkällä aikajaksolla (1999–2013) ja lyhyemmällä aikajaksolla (2009–2013) tarkasteltuna

Toimintakate, muutos			Verotettava tulo			Valtionosuus		
	Pitkä	Lyhyt		Pitkä	Lyhyt		Pitkä	Lyhyt
Askola	3,8 %	2,6 %	Askola	3,0 %	1,1 %	Askola	3,7 %	-1,1 %
Lapinjärvi	2,0 %	-1,6 %	Lapinjärvi	1,6 %	-0,4 %	Lapinjärvi	3,4 %	-4,3 %
Loviisa	2,5 %	0,3 %	Loviisa	1,4 %	0,2 %	Loviisa	5,3 %	2,0 %
Myrskylä	4,0 %	3,6 %	Myrskylä	2,1 %	-1,1 %	Myrskylä	6,3 %	5,1 %
Porvoo	3,2 %	0,2 %	Porvoo	2,2 %	0,9 %	Porvoo	5,8 %	3,4 %
Sipoo	3,9 %	3,3 %	Sipoo	2,8 %	-1,3 %	Sipoo	5,2 %	1,7 %
Uusi kunta	3,2 %	0,9 %	Uusi kunta	2,2 %	0,2 %	Uusi kunta	5,3 %	2,0 %

Tk vs. ver. Tulo	Pitkä	Lyhyt	Tk vs. vos	Pitkä	Lyhyt
Askola	-	-	Askola	-	-
Lapinjärvi	-	+	Lapinjärvi	+	-
Loviisa	-	-	Loviisa	+	+
Myrskylä	-	-	Myrskylä	+	+
Porvoo	-	+	Porvoo	+	+
Sipoo	-	-	Sipoo	+	-
Uusi kunta	-	-	Uusi kunta	+	+

Vaikka verotettavan tulo kehitys onkin nyt joissakin kunnissa jopa negatiivinen, ei tulo-meno – ongelma ole vain tämänhetkisen tilanteen seurausta: kuntien toimintakatteet kasvoivat lähimenneisyydessäkin liian nopeasti, vaikka verotulojen ja valtionosuuksien kehitys oli historiallisen nopeaa koko kuluvan vuosituhannen alun: rahaa tuli sisään "ovista ja ikkunoista", mutta julkisen sektorin vastuulle siirrettiin tätäkin enemmän lisää tehtäviä.

4.3 Kuntien palvelurakenteen kustannukset

Kuntien toimintakatteet euroa/asukas ovat koko maan tasolla tarkasteltuna pääsääntöisesti edullisimpien kuntien joukossa – toimintamenot ovat maltillisia suhteessa (omiin) toimintatuloihin. Ainoastaan Loviisan kaikkien palveluiden nettomenot €/as olivat 2012 maan keskitason yläpuolella. Kolmenkymmenen edullisimman kunnan joukossa on yksi kunta Itä-Uudeltamaalta. Neljä kuntaa ovat sadan edullisimman kunnan joukossa. Lapinjärvi on sijaluvulla 114 ja Loviisa 191. Askolan palvelurakenne on 24:nneksi edullisin. Sipoo on sijaluvulla 87, Porvoo 92 ja Myrskylä 97. Sipoossa nettomenoa nostanee kaksikielisyys.

Alla oleva palvelurakenteen reaalikustannusten kuntien välinen vertailu ei huomioi esimerkiksi kuntien välisiä mahdollisia eroja palvelurakenteissa, palvelutarpeissa ja asiakasrakenteessa tai laatueroja, täten yllä olevaa kustannusrakenteen vertailua tulisi pitää enneminkin suuntaa antavana.

Taulukko 10 Kuntien palvelurakenteen nettomenot eur/as 2006–2012

Kaikki yhteensä, nettomenot eur/as	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Δ 06...12	Δ 06...12
Yhdistelmä	3864	4115	4649	4650	4612	4939	5182	1318	34,1 %
Askola	3486	3653	4197	4141	4272	4721	4668	1182	33,9 %
Lapinjärvi	4295	4685	4956	5159	5342	5491	5269	974	22,7 %
Loviisa	4151	4327	4836	5154	5026	5361	5661	1510	36,4 %
Myrskylä	3532	3960	4128	4233	4415	4636	5180	1648	46,6 %
Pornainen	3374	3464	3920	3945	4049	4223	4503	1129	33,5 %
Porvoo	3911	4204	4652	4658	4597	4873	5168	1258	32,2 %
Sipoo	3694	3933	4809	4493	4772	4966	5130	1436	38,9 %
Verrokki	4021	4222	4549	4794	4902	5093	5340	1319	32,8 %
Manner-Suomi	4069	4255	4610	4800	4954	5246	5556	1487	36,5 %

Kun palvelurakennetta tarkastellaan Tilastokeskuksen luokituksen mukaan havaitaan, että vuonna 2012

- Vain Askolan, Loviisan ja Porvoon yleishallinnon nettomenot olivat maan keskitason alapuolella. Myrskylässä yleishallinnon nettomenot €/as olivat kaksinkertaiset maan keskitason suhteutettuna.
- Vain Porvoon ja Loviisan tekniikka oli kalliimpi kuin maassa keskimäärin
- Vain Myrskylän sivistystoimen nettomenot €/as olivat maan keskitason alapuolella. Lapinjärvellä sivistystoimen nettomenot laskeneet 2006–2012 palvelutarpeen laskun mukana.
- Sosiaalitoimen nettomenot eur/as olivat Lapinjärvellä, Loviisassa ja Myrskylässä kalliimmat kuin maassa keskimäärin.
- Terveydenhuollon nettomenot eur/as olivat kaikissa kunnissa halvemmat kuin maassa keskimäärin.
- Myös terveydenhuolto ja sosiaalitoimi yhteensä, perusturva, oli tarkasteltavissa kunnissa edullisemmin järjestetty kuin maassa keskimäärin.
- Perusterveydenhuollon nettomenot eur/as olivat kaikissa kunnissa edullisemmat kuin maassa keskimäärin.
- Erikoissairaanhoidon nettomenot eur/as olivat Loviisaa lukuun ottamatta kaikissa kunnissa halvemmat kuin maassa keskimäärin.

Taulukko 11 Kuntien palvelurakenteiden nettokustannukset eur/as 2012 ja kunnan sijaluku palvelurakenteeseen käytettyjen asukaskohtaisten nettomenojen perusteella

2012 Kaikki	Sij	2012 Perusturva	Sij	2012 Opetus	Sij	2012 Tekniikka	Sij	2012 Yleishallin	Sij		
Vähäkyrö	4 121	1	Oulunsalo	2 714	1	Marttila	781	1	Joutsa	-65	1
Rusko	4 214	2	Taipalsaari	2 718	2	Taivassalo	800	2	Ruovesi	-2	2
Kontiolahti	4 451	3	Kontiolahti	2 723	3	Hailuoto	828	3	Loviisa	1	3
Kiiminki	4 474	4	Rusko	2 734	4	Varkaus	838	4	Tyrnävä	7	4
Kempele	4 480	5	Pornainen	2 764	5	Imatra	856	5	Hausjärvi	23	5
Muurame	4 488	6	Kiiminki	2 769	6	Kemi	864	6	Lohja	25	6
Pornainen	4 503	7	Kempele	2 806	7	Kemi	864	6	Akaa	31	7
Pirkkala	4 512	8	Muurame	2 830	8	Heinola	876	8	Lapinlahti	35	8
Lieto	4 515	9	Luoto	2 840	9	Pieksämäk	885	9	Nurmijärvi	40	9
Hattula	4 522	10	Hattula	2 858	10	Harjavalta	895	10	Kalajoki	41	10
Askola	4 668	24	Askola	2 965	18	Myrskylä	1 109	134	Porvoo	82	28
Sipoo	5 130	87	Sipoo	3 085	37	Loviisa	1 130	155	Askola	111	68
Porvoo	5 168	92	Porvoo	3 220	59	Askola	1 193	201	Sipoo	190	186
Myrskylä	5 180	97	Myrskylä	3 284	69	Lapinjärvi	1 212	213	Lapinjärvi	206	207
Lapinjärvi	5 269	114	Lapinjärvi	3 432	105	Porvoo	1 260	240	Myrskylä	337	296
Loviisa	5 661	191	Loviisa	3 634	157	Sipoo	1 416	282	Loviisa	590	280

Palvelurakenteen reaalkustannusten €/as muutoksissa 2006–2012 on kuntien välillä merkittäviä eroja. Pienintä kasvu on ollut Lapinjärvellä noin 7 %. Suurinta Myrskylässä, jossa kasvu on ollut lähes 28 %. Sipoossakin kasvu on ollut yli 20 %, jota osittain selittää se, että Helsingin hyväksytty osaliitoksen mukana siirtyi paljon asukkaita (jakaja pieneni), mutta menot jäivät pääasiassa Sipoolle.

4.4 Kunnallisvero ja sen elementit

Kunnallisvero

Kuntien kunnallisveroprosenttien tasossa on merkittävää vaihtelua. Sipoon ja Porvoon veroprosentit olivat 2013 maan keskitason alapuolella. Muut kunnat Loviisaa lukuun ottamatta täyttävät veroprosentin perusteella asetetun kriisikuntakriteerin. Näissä kunnissa veroprosentit ovat myös kasvaneet varsin nopeasti, nopeimmin tarkastelujaksolla Askolassa ja Lapinjärvellä.

Kuntien veroprosentin tuottoon vaikuttaa lisäksi kaksi tekijää: asukaskohtaisen verotettavan tulon suuruus ja veroprosentin teho, jota voidaan mitata efektiivisellä veroprosentilla. Tarkasteltavien kuntien verotettavassa tulossa on suurta hajontaa. Suurin verotettava tulo asukasta kohden oli Sipoossa ja Porvoossa, joiden verotettava tulo €/as oli 2012 maan 15 suurimman joukossa. Tässä kuntajoukossa pienin verotettava tulo oli Myrskylässä, jonka arvo jäi myös ainoana maan keskitason alapuolelle. Paras veroprosentin teho oli Sipoossa, Porvoossa, ja Loviisassa; heikoin Myrskylässä ja Lapinjärvellä, joiden teho oli myös maan keskitason alapuolella.

Kiinteistövero

Kiinteistöveron merkitys on kasvanut jatkuvasti kuntien verotuloissa. Kiinteistöveroa "ei pääse karkuun". Koska kiinteistöveroeria on useita, laskettiin tässä esityksessä kuntien etäisyys maan korkeimpiin kiinteistöveroprosentteihin ja sitä kautta tuloihin: mitä suurempi erotus on, sitä enemmän kiinteistöveroissa olisi vielä varaa. Tämä vara kiinteistöveroissa suhteutettiin tuloveroprosenttiyksiköiksi. Myrskylässä maksimi kiinteistöveroilla saataisiin kerättyä lähes veroprosenttiyksikköä vastaava määrä.

Yhteisövero ja tonttikauppa

Yhteisöveron suuri määrä kuvaa kunnassa veropohjan monipuolisuuden lisäksi vahvaa yritteliäisyyttä ja kunnan oman rahoituksen vahvuutta. Varsinkin kasvukunnissa tonttikaupan merkitys tuloissa on olennainen ja tarvittava osa rahoitusta. Loviisan yhteisövero edusti vuonna 2013 jopa 3,9 veroprosenttiyksikön tuottoa, myös Myrskylä ja Porvoo keräsivät yhteisöverolla yli veroprosenttiyksikön tuoton. Pienin yhteisöveron tuotto oli Sipoossa.

Sipoossa tonttikaupalla oli suuri merkitys, vuonna 2013 tämä vastasi yli kahden veroprosenttiyksikön tuottoa. Vaikka kaikkien kuntien tonttikauppa oli merkittävä rahoittaja, niin Lapinjärven ja Loviisan tonttikaupan merkitys kasvukunnaksi oli pieni ja vastasi noin puolen veroprosenttiyksikön tuottoa.

Valtionosuus

Valtionosuudet edustavat yleensä suurta osaa kuntien tuloista. Osuus on yleensä suuri ja valtionosuudesta päättää yksin valtio, tämän vuoksi suurta valtionosuutta esimerkiksi verotuloihin verrattuna voidaan pitää isona finanssiriskinä: sekä tulorakennerriskinä että vastapuoliriskinä. Eniten valtionosuutta saavat Lapinjärvi, Myrskylä ja Loviisa; pienin riski on Sipoossa ja Porvoossa. Lapinjärvellä valtionosuus edustaa lähes 18,1 veroprosenttiyksikön tuottoa, Sipoossa noin neljän. Tarkasteltavista kunnista Loviisa, Porvoo ja Sipoo maksavat verotulon tasausta, muut saavat.

Rahoitus

Rahoitukseen kuuluvista investoinneista tarkastellaan vain bruttoinvestointien suuruutta asukasta kohden aikajaksossa sekä nettoinvestointien suhdetta poistoihin. Kasvukunnan on investoitava ja sen olisi ollut investoitava, muuten voidaan olettaa, että uusinvestoinnit ovat joiltain osin tekemättä ja käyttöomaisuuden korjausinvestoinnit on osin laiminlyöty. Jos nettoinvestointien suhde poistoihin on hyvin suuri, voidaan lisäksi olettaa, että kunnan tuloslaskelmassa on vaikuttanut liian pieni poistojen taso ja tulos olisi todellisuudessa nykyistä heikompi. Aiemmasta taulukosta selviää, että asukasluvultaan taantuvatkin kunnat ovat joutuneet investoimaan, mutta kasvukunnat ovat keskimäärin joutuneet investoimaan huomattavasti enemmän.

Tarkasteltavista kunnista Sipoo on investoinut asukasta kohden eniten, Lapinjärvi vähiten. Toki investoinnit on voitu tehdä myös muihin kuin kunnan taseeseen.

Taulukko 12 Tulospohjaiset mittarit tunnusluvuiksi laskettuina

	Kasvat		Toimintakate		Veroprocentti		Efektiivinen	Kiinteistöverot Veroa lisää	Yhteisöverot	Valtionosuus	Tontti- kauppa	Itsenäisyys Hlöstöm/ Ostopalvelu	Verotettava tulo	Investoinnit		Ikääntyminen	
	Tkate/ VOS	TKATE/ Vetut	eur/as	muutos	Suuruus	Kasvu								suhde	%:ia	%:ia	%:ia
Askola	1,04	1,01	-4 637	-1 546	20,25	2,00	70 %	0,22	0,98	8,58	1,05	1,09	15 775	1,94	565	7	0,43
Lapinjärvi	1,03	0,99	-5 334	-1 473	20,50	1,50	66,2 %	0,50	0,86	18,10	0,53	0,74	13 473	2,37	398	3	0,33
Loviisa	0,98	1,00	-5 478	-1 896	19,75	0,86	71 %	0,64	3,94	10,65	0,49	1,11	15 903	1,34	403	4	0,31
Myrskylä	0,99	1,05	-5 225	-2 152	20,00	1,00	64 %	0,81	1,28	17,78	1,07	0,26	12 584	1,98	422	4	0,31
Porvoo	0,97	0,99	-4 707	-1 494	19,25	0,50	76 %	0,49	1,79	5,57	0,87	1,41	18 895	1,28	576	4	0,35
Sipoo	1,02	1,05	-4 967	-1 733	19,25	0,50	77,7 %	0,63	0,79	4,26	2,13	1,09	20 684	1,49	828	4	0,29
Uusi kunta	0,99	1,01	-4 913	-1 620	19,41	0,65	75 %	0,53	1,81	6,60	1,10	1,19	18 298	1,36	586	4	0,32

Tulospohjaisista mittareista ja rahoituksen mittareista tarkasteltuna vahvimmat kunnat näyttävät olevan Sipoo ja Porvoo, heikoimmat Lapinjärvi ja Askola. Taulukossa 14 tase ja tulospohjaiset luvut on painotettu ja laskettu yhteen. Tämän tarkastelun perusteella vahvin talous vaikuttaisi olevan Si-poollla ja Porvoolla, heikoimmat Askolassa, Lapinjärvellä ja Loviisassa. Yhdenkään kunnan talous ei kuitenkaan ole sillä tasolla, että sen kanssa olisi riskiä kuntaliitokseen ryhtymisessä: heikoimmankin kunnan talous on vähintään / lähes keskimääräisellä tasolla koko maassa.

Taulukko 13 Kuntakohtainen yhteenveto taseen, tuloksen ja rahoituksen näkökulmista

Painotettu	Tasepohja	Sij.	Tulos ja muut	Sij.	Kaikki yhteensä	Sij.
Askola	4,86	6	3,76	3	8,62	6
Lapinjärvi	3,63	5	4,93	6	8,56	5
Loviisa	3,41	3	3,87	4	7,28	4
Myrskylä	2,38	1	4,15	5	6,53	3
Porvoo	3,58	4	2,22	2	5,80	2
Sipoo	3,09	2	1,89	1	4,98	1

Kuntien talous valtakunnan tasolla

Alla olevasta taulukosta selviää, kuinka hyvin tarkasteltavat Itä-Uudenmaan kunnat sijaitsevat eräillä talouden mittareilla tarkasteltuna koko Suomen kuntajoukossa. Siksi heikko sijoitus selvitysalueen tarkastelujoukossa ei automaattisesti tarkoita sitä, että talous olisi huono.

Taulukko 14 Kuntien taloustarkastelu eräiden tunnuslukujen absoluuttisten arvojen ja koko maan tasolle laskettujen sijoitusten perusteella 2013.

Sijaluku/kaikki kunnat	Askola	Lapinjärvi	Loviisa	Myrskylä	Porvoo	Sipoo
Nettolaina	179	145	47	51	112	131
Veroprocentti	175	187	93	129	48	48
Verotettava tulo	74	155	69	200	15	6
VOS-riippuvaisuus	48	140	72	135	16	11
Käyttöomaisuus	274	183	233	172	184	19
Yli-/alijäämä	237	78	147	90	108	177
Konsernivelka	152	218	63	4	256	125
Tunnusluvun arvo	Askola	Lapinjärvi	Loviisa	Myrskylä	Porvoo	Sipoo
Nettolaina %:ia	14,9	12,2	4,3	4,6	9,6	11,4
Veroprocentti	20,25	20,50	19,75	20,00	19,25	19,25
Verotettava tulo eur/as	15 775	13 473	15 903	12 584	18 895	20 684
VOS %:ia	8,6	18,1	10,6	17,8	5,6	4,3
Käyttöomaisuus eur/as	4 463	5 496	5 051	5 622	5 491	8 952
Yli-/alijäämä %:ia	-0,6	7,3	3,9	6,6	5,6	2,4
Konsernivelka eur/as	3 558	4 507	2 311	519	5 564	3 105

4.5 Kuntien talous tulevaisuudessa – kuntakohtainen paine

Painelaskenta perustuu trendiin, jota oikaistaan niillä tekijöillä, joiden tiedetään muuttuvan. Paine-laskenta ei ole ennuste tulevasta, se on kuvaus tulevaisuudesta, jos asioiden annetaan kehittyä kunnes mennessä. Paine-laskelmaan on huomioitu toimintakatteen ja verotettavan tulon kasvuker-toimiksi tässä selvityksessä trendi 2009–2013, koska tällä ajanjaksolla kuntien toimintaympäristö on muuttunut nykyiselleen. Kunnat ovat myös sopeuttaneet toimintaansa viimeisinä vuosina.

Verotuloissa huomioidaan 2014–2016 Kuntaliiton veroennustekehikko. Valtionosuudet on määritetyt uuden järjestelmän mukaisiksi ja niiden muutos arvioidaan tarveperusteisesti.

Korot arvioidaan vuoden 2014 lasketun kuntakohtaisen keskikoron perusteella. Poistojen taso perus-tuu kunnan omaan arvioon vuoteen 2017 saakka ja tästä eteenpäin poistojen taso muuttuu käyttö-omaisuuden muutoksen perusteella. Poistoprosenttina käytetään 2017 poistojen suhdetta käyttö-omaisuuteen. Investointitaso noudattaa aluksi kuntien omaa arviota, myöhemmin taso on määrätty menneeseen perustuvalla asukaskohtaiselle tasolle. Tämä taso on todennäköisesti liian pieni

Kunnat voivat tasapainottaa talouttaan menoleikkauksilla tai tuloja lisäämällä. Tässä selvityksessä menojen leikkaustarve on arvioitu toimintakatteen tasapainotustarpeena. Tulojen lisäystarvetta arvioidaan verotasapainolla, jossa tuloveroprosenttia korotetaan maksimissaan yhdellä veroprosent-tiyksiköllä vuodessa. Aluksi veroprosentit ”jäädytetään” vuoden 2014 tiedossa olevalle tasolle. Tä-män jälkeen on laskettavissa, kuinka paljon käyttötalouden ja nettoinvestointien rahoittaminen edel-lyttää nettovelkaantumista, toiseksi voidaan arvioida, kuinka paljon kunnalla on sopeutumistarvetta, jos sopeutuminen otetaan vain toimintakatteesta ja kolmanneksi voidaan arvioida, kuinka paljon kunnan tuloveroprosenttia pitäisi nostaa, jotta talous olisi tasapainossa.

Tasapainottamistarve

Tasapainottamistarve johtuu kolmesta suuresta kokonaisuudesta – väestönkasvun ja ikääntymisen sekä palveluiden tarjonnan laadun ja laajuuden kasvun vauhdista, verotulojen tason kasvun hidas-tumisesta ja valtionosuusleikkauksista.

Taulukko 15 Kuntakohtainen valtionosuusleikkaus veroprosenttiyksiköiksi laskettuina

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 e/as	2020
Askola	-0,7	-0,9	-1,3	-1,5	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-257
Lapinjärvi	-0,9	-1,0	-1,5	-1,8	-1,8	-1,9	-1,9	-1,9	-1,9	-257
Loviisa	-0,7	-0,9	-1,3	-1,5	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-257
Myrskylä	-0,9	-1,1	-1,6	-1,9	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-257
Porvoo	-0,6	-0,7	-1,1	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-257
Sipoo	-0,6	-0,7	-1,0	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-257

Edellisestä taulukosta selviää kuntakohtaisesti valtionosuuden leikkaus. Vaikka leikkaus on saman-suuruinen euroa/asukas, kuntakohtaiset erot verotettavassa tulossa euroa/asukas johtavat siihen, että joidenkin kuntien tulopohja kärsii vähemmän kuin joidenkin toisten. Pelkästään valtionosuus-leikkaukset heikentävät kuntien tuloja jopa 2,0 veroprosenttiyksikön määrää vastaavalla määrällä vuoden 2011 tasosta, kun tullaan vuoden 2017 tasoon. Tarkasteltavissa kunnissa suurimmat vaiku-tukset kohdistuvat Myrskylälle, pienimmät Sipoolle.

Taulukko 16 Kuntakohtainen verotettavan tulon alenema veroprosenttiyksiköiksi laskettuina

	Keskim. nousu		Erotus	Verotulon alikertymä 2008...2013		Veroprosenttiyksiköitä	Vuodessa
	1997...2008	Keskim. nousu 2008...2013		yht.			
Askola	7,17 %	3,68 %	-3,49 %	-3 091 624	-3,9	-0,8	
Lapinjärvi	3,81 %	2,25 %	-1,56 %	-651 463	-1,7	-0,3	
Loviisa	5,07 %	1,56 %	-3,51 %	-9 153 348	-3,7	-0,7	
Myrskylä	4,27 %	1,94 %	-2,33 %	-617 232	-2,5	-0,5	
Porvoo	7,09 %	2,68 %	-4,41 %	-43 549 326	-4,7	-0,9	
Sipoo	10,30 %	1,50 %	-8,80 %	-39 050 165	-10,0	-2,0	

Edellisestä taulukosta käy selville verotettavan tulon kasvun muutos nopean kasvun 1997–2008 aikana ja alkaneen hitaan kasvuun 2008–2013 aikana. Vasemman puoleisiin sarakkeisiin on laskettu keskimääräinen vuotuinen verotettavan tulon kasvu ja erotus-sarakkeeseen lasketaan hitaan kasvun ja nopean kasvun erotus. Alenema on ollut noin 0,5 veroprosenttiyksikkö vastaava summa vuodessa. Tarkastelussa on syytä huomata, että alenema on luonnollisesti suurempi jakson loppupäässä. Sipoon tunnusluku ei ole täysin luotettava, mutta suuntaa-antava. Verotettava tulo on siis alentunut paljon, mutta tämä ei ole näkynyt riittävällä tavalla kuntien palvelurakenteissa. Kunnat ovat kuitenkin onnistuneet jonkin verran tasapainottamaan talouttaan hillitsemällä toimintakatteiden kasvuja. Kaikissa muissa tarkasteltavissa kunnissa paitsi Myrskylässä toimintakatteiden kasvut ovat leikkautuneet 2009–2013 keskimäärin matalimmiksi, kuin pitkä sarjan (1997–2013) keskiarvo.

Taulukko 17 Toimintakatteiden nousut, jotka toteutuvat, jos kunnat eivät löydä hyväksytyjä keinoja sopeuttaa toimintakatetta.

Toimintakatteiden muutos ilman tasapainotusta	TP		TA 2014	TASU			TE		
	2012	2013		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Askola	0,56 %	5,41 %	2,31 %	3,79 %	3,79 %	3,79 %	3,79 %	3,79 %	3,79 %
Lapinjärvi	-5,21 %	4,44 %	8,57 %	1,20 %	1,20 %	1,20 %	1,20 %	1,20 %	1,20 %
Loviisa	7,29 %	1,53 %	-3,26 %	3,14 %	3,14 %	3,14 %	3,14 %	3,14 %	3,14 %
Myrskylä	9,64 %	4,06 %	3,16 %	5,24 %	5,24 %	5,24 %	5,24 %	5,24 %	5,24 %
Porvoo	6,83 %	2,74 %	6,60 %	2,11 %	2,11 %	2,11 %	2,11 %	2,11 %	2,11 %
Sipoo	4,40 %	4,75 %	3,62 %	3,01 %	3,01 %	3,01 %	3,01 %	3,01 %	3,01 %

Jos oletetaan, että kaikkien kuntien vuosien 2014–2016 toimintakatteiden nousuun kohdistuisi menneen (2008–2013) kaltainen paine ja kunnat päättäisivät sopeuttaa taloutensa niin, että ne sopeutuisivat vuoden 2014 veroprosenteilla vuoteen 2020 mennessä sellaiselle tasolla, missä alijäämää saataisiin vuotuisesti pois, olisi kuntien yhteenlaskettu tasapainottamisen tarve lähes 40 miljoonaa euroa. Tämä vastaisi noin 2,3 veroprosenttiyksikön tuottoa, koska kunnat yhteenlaskettuna keräävät yhdellä veroprosenttiyksiköllä noin 17 miljoonaa euroa. Tästä valtionosuusleikkauksen osuus olisi siis noin 1,7 veroprosenttiyksikköä ja verotettavan tulon kasvun alenema jopa tätäkin suurempi.

Taulukko 18 Tasapainotustarve, jos toimintakatteiden nousuja ei saada sopeutettua

Sopeutustarve meur	TASU 2015	TASU 2016	Yhteensä	eur/as	vero-%
Askola	-1,5	-1,0	-2,5	-501	-3,18
Lapinjärvi	-0,9	-0,6	-1,5	-532	-3,95
Loviisa	-7,0	-6,0	-13,0	-839	-5,28
Myrskylä	-1,5	-1,2	-2,7	-1 359	-10,80
Porvoo	-8,0	-4,0	-12,0	-243	-1,28
Sipoo	-4,0	-4,0	-8,0	-423	-2,04
Yhdistelmä	-22,9	-16,8	-39,7	-424	-2,32

Tämä johtaisi mekanistisesti yhdistettynä uuden kunnan tuloslaskelmaan ja rahoitustarvearvioon, joka selviää alla olevasta taulukosta. Jos kunnat sopeuttaisivat taloutensa viimeisten itsenäisyysvuosiensa aikana, uusi kunta saisi sovittua 8 miljoonaa euroa yhdistymisavustusta ja liitoksesta johtuva sopeutus olisi neutraali, uusi kunta selviäisi 19,42 kunnallisveroilla niin, että uuden kunnan nettolainakanta lähtisi laskuun. Nettolainan aleneman yhteydessä täytyy kuitenkin huomioida, että nettoin-

vestoinnit vuodesta 2017 eteenpäin perustuvat laskennalliseen pitkän aikasarjan €/as-arvioon, jonka ansiosta ne saattavat olla liian matalat.

Taulukko 19 Uuden kunnan talouden olennaiset erät, jos kunnat pystyisivät yksittäin sopeuttamaan toimintojaan 2014–2016 noin 40 miljoonaa euroa ja veroprosentti säilyisi 2014 keskimääräisenä. (TAE – talousarvion toteutumisennuste)

Yhdistelmä									
	TP 2012	TP 2013	TA 2014	TASU 2015	TASU 2016	TASU 2017	TE 2018	TE 2019	TE 2020
Asukasluku	93 095	93 631	94 351	94 926	95 521	96 133	96 761	97 396	98 040
Verotettava tulo	1 592 438	1 713 259	1 715 372	1 749 426	1 805 076	1 859 158	1 901 155	1 944 136	1 988 124
Muutos-%		7,59 %	0,12 %	1,99 %	3,18 %	3,00 %	2,26 %	2,26 %	2,26 %
Veroprosentti	19,40	19,41	19,42	19,42	19,42	19,42	19,42	19,42	19,42
Toimintakate	-446 042	-460 025	-478 172	-473 342	-468 808	-480 914	-495 827	-511 148	-526 887
Muutos		3,13 %	3,94 %	-1,01 %	-0,96 %	2,58 %	3,10 %	3,09 %	3,08 %
Sopeutus			0	-22 900	-16 800				
Uuden kunnan sopeutus									
Menosopeutus						0	0	0	0
Lisää tuloja						0	0	0	0
Verotulot	364 655	391 868	391 754	401 403	410 625	424 583	435 508	446 793	458 455
Valtionosuudet	112 819	112 992	107 950	100 790	99 404	103 513	109 713	111 860	111 625
...josta yhdistymisavustus						3 200	2 400	2 400	0
Rahoitustuotot ja -kulut	549	2 711	1 624	910	868	893	1 089	1 287	1 423
Vuosikate	31 981	47 546	23 157	29 760	42 089	48 075	50 483	48 792	44 616
Poistot	38 050	46 086	38 679	39 186	36 572	36 195	36 381	36 572	36 768
Ylijäämä/alijäämä	-2 526	937	-14 425	-7 823	5 516	11 880	14 102	12 220	7 848
Kumulatiivinen yli/alij.	75 743	75 295	60 870	53 047	58 563	70 444	84 546	96 766	104 614
Kumulatiivinen yli/alij./as	814	804	645	559	613	733	874	994	1 067
Nettoinvestoinnit	425	33 856	36 105	35 314	41 569	39 116	39 371	39 630	39 892
Lainakanta 1000 eur	216 464	209 632	232 784	242 910	249 252	240 215	229 026	219 786	214 983
Nettolaina 1000 eur	180 230	158 292	177 390	187 594	194 014	185 055	173 943	164 781	160 057
Nettolaina eur/as	1 936	1 691	1 880	1 976	2 031	1 925	1 798	1 692	1 633
Nettolaina veroprosenttia	11,32	9,24	10,34	10,72	10,75	9,95	9,15	8,48	8,05

Taulukko 20 Kumulatiivinen ali/ylijäämä €/as, kun tehty menosopeutus

Kumulatiivinen ali/ylijäämä €/as	TP 2012	TP 2013	TA 2014	TASU 2015	TASU 2016	TASU 2017	TE 2018	TE 2019	TE 2020
Askola	-106	-90	-79	-14	151	335	522	644	691
Lapinjärvi	772	980	699	561	602	620	651	693	748
Loviisa	342	615	734	791	1 144	1 453	1 659	1 776	1 800
Myrskylä	1 007	830	656	920	1 546	2 044	2 391	2 583	2 602
Porvoo	1 107	1 064	838	646	574	570	643	741	867
Sipoo	669	488	261	267	327	414	515	581	611
Yhdistelmä	814	804	645	559	613	733	874	994	1 067

Tasapainotustarve muutettuna toimintakatteen kasvuksi tarkoittaisi sitä, että kunnat pystyvät rajaamaan toimintakatteiden kasvun tietyille tasolle.

Taulukko 21 Toimintakatteen kasvun raja 2014 – 2020

Toimintakatteen rajaus 2014...2020	
Askola	2,18 %
Lapinjärvi	-0,01 %
Loviisa	1,97 %
Myrskylä	0,85 %
Porvoo	1,57 %
Sipoo	0,00 %

Taulukossa 22 näkyvillä toimintakatteen kasvuilla saavutetaan lähes sama lopputulema, kuin 40 miljoonan tasapainotuksella. Toimintakatteen rajaus on laskettu siten, että toimintakate on vuonna 2020 määritetty kunnissa samaksi, kuin taulukon 19 mukaisilla tasapainotuksilla. Vuoden 2014 kuntien tilinpäätösennusteen mukaista toimintakatetta on suhteutettu tähän vuoden 2020 laskennalli-

seen toimintakatteeseen ja saatu siten määritetty vuotuinen kasvu. Kasvukertoimista voidaan havaita, että toimintakatteen kasvuvara on hyvin niukka, osassa kunnista jopa negatiivinen.

Tasapainottaminen verotuksella

Tasapainoon päästäisiin myös verotasapainolla. Silloin toimintakate kasvaisi, kuten se kasvaisi ilman sopeutustoimia. Vuotuinen alijäämä pyrittäisiin poistamaan nostamalla tuloveroprosenttia maksimisaan prosenttiyksiköllä vuodessa. Kuntakohtainen veropaine selviää alla olevasta taulukosta.

Taulukko 22 Verotasapaino, jolla saataisiin poistettua kuntakohtaiset vuotuiset alijäämät. (TAE – talousarvion toteutumisenuste)

Veroprosentti	TP 2012	TP 2013	TA 2014	TASU 2015	TASU 2016	TASU 2017	TE 2018	TE 2019	TE 2020
Askola	20,00	20,25	20,25	21,25	22,25	22,50	22,50	22,75	23,25
Lapinjärvi	20,50	20,50	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	24,50	24,50
Loviisa	19,75	19,75	19,75	20,75	21,75	22,75	23,75	24,75	25,50
Myrskylä	20,00	20,00	21,00	22,00	23,00	24,00	25,00	26,00	27,00
Porvoo	19,25	19,25	19,25	20,25	20,75	20,75	20,75	20,75	20,75
Sipoo	19,25	19,25	19,25	20,25	21,25	21,25	21,25	21,25	21,25
Yhdistelmä	19,40	19,41	19,42	20,42	21,14	21,14	21,14	21,64	21,64

Taulukko 23 Kumulatiivinen ali-/ylijäämä €/as, kun tehty verosopeutus (TAE – talousarvion toteutumisenuste)

Kumulatiivinen ali-/ylijäämä €/as	TP 2012	TP 2013	TA 2014	TASU 2015	TASU 2016	TASU 2017	TE 2018	TE 2019	TE 2020
Askola	-106	-90	-79	-154	-165	-123	-82	-71	-51
Lapinjärvi	772	980	699	371	137	12	44	94	162
Loviisa	342	615	734	491	298	196	131	126	141
Myrskylä	1 007	830	656	288	-246	-855	-1 565	-2 377	-3 303
Porvoo	1 107	1 064	838	678	658	710	843	1 003	1 194
Sipoo	669	488	261	273	355	463	581	658	695
Yhdistelmä	814	804	645	501	457	476	510	617	675

Edellinen veroprosenttitaso johtaisi uuden kunnan tuloslaskelmaan ja rahoitustarvearvioon, joka selviää alla olevasta taulukosta. Uuden kunnan veroprosentti kasvaisi siis vuoden 2017 lähtötasosta, joka olisi 21,14 ja päättyisi valtuustokauden loppuun hieman yli 21,60 prosenttiyksikköön. Tämä ei johtaisi aivan yhtä hyvään tilanteeseen kuin raju sopeutus, mikä selviää nettolainan määrässä – verotasapainolla nettolainan määrä ei alenisi. Sopeuttaminen palvelurakenteesta on aina tehokkaampaa kuin pelkkä tulojen lisäys, sopeuttamaton palvelurakenne kasvaa absoluuttisesti enemmän kuin sopeutettu, vaikka prosentit olisivat samat. Verosopeutuksessa kasvaa vain veroprosentti, ei tulopohja.

Taulukko 24 Uuden kunnan talouden olennaiset erät, jos kunnat sopeuttaisivat talouttaan veroprosenteilla.

Yhdistelmä									
	TP 2012	TP 2013	TA 2014	TASU 2015	TASU 2016	TASU 2017	TE 2018	TE 2019	TE 2020
Asukasluku	93 095	93 631	94 351	94 926	95 521	96 133	96 761	97 396	98 040
Verotettava tulo	1 592 438	1 713 259	1 715 372	1 749 426	1 805 076	1 859 158	1 901 155	1 944 136	1 988 124
Muutos-%		7,59 %	0,12 %	1,99 %	3,18 %	3,00 %	2,26 %	2,26 %	2,26 %
Veroprosentti	19,40	19,41	19,42	20,42	21,14	21,14	21,14	21,64	21,64
Toimintakate	-446 042	-460 025	-478 172	-496 242	-509 164	-522 446	-538 575	-555 148	-572 181
Muutos		3,13 %	3,94 %	3,78 %	2,60 %	2,61 %	3,09 %	3,08 %	3,07 %
Sopeutus			0	0	0				
Uuden kunnan sopeutus									
Menosopeutus						0	0	0	0
Lisää tuloja						0	0	0	0
Verotulot	364 655	391 868	391 754	418 897	441 818	456 710	468 361	490 110	502 751
Valtionosuudet	112 819	112 992	107 950	100 790	99 404	103 513	109 713	111 860	111 625
...josta yhdistymisavustus						3 200	2 400	2 400	0
Rahoitustuotot ja -kulut	549	2 711	1 624	842	628	465	463	545	651
Vuosikate	31 981	47 546	23 157	24 286	32 686	38 241	39 963	47 366	42 847
Poistot	38 050	46 086	38 679	39 186	36 572	36 195	36 381	36 572	36 768
Ylijäämä/alijäämä	-2 526	937	-14 425	-13 296	-3 886	2 046	3 581	10 794	6 079
Kumulatiivinen ylij/alij.	75 743	75 295	60 870	47 574	43 687	45 734	49 315	60 109	66 188
Kumulatiivinen ylij/alij./as	814	804	645	501	457	476	510	617	675
Nettoinvestoinnit	425	33 856	36 105	35 314	41 569	39 116	39 371	39 630	39 892
Lainakanta 1000 eur	216 464	209 632	232 784	248 383	264 129	264 926	264 257	256 442	253 410
Nettolaina 1000 eur	180 230	158 292	177 390	193 067	208 891	209 765	209 174	201 438	198 483
Nettolaina eur/as	1 936	1 691	1 880	2 034	2 187	2 182	2 162	2 068	2 025
Nettolaina veroprosenttia	11,32	9,24	10,34	11,04	11,57	11,28	11,00	10,36	9,98

Pelkkä velkasopeutus johtaisi tilanteeseen, jossa lähes kaikkien kuntien velkataso nousee kestävämmälle tasolle.

Taulukko 25 Kuntien nettolaina vero-% velkasopeutus

Nettolaina vero-%	TP 2012	TP 2013	TA 2014	TASU 2015	TASU 2016	TASU 2017	TE 2018	TE 2019	TE 2020
Askola	16,1	14,9	15,5	18,2	20,6	23,2	25,7	28,5	31,6
Lapinjärvi	12,8	11,6	17,8	21,8	34,0	37,4	40,9	44,4	47,8
Loviisa	3,9	3,6	5,5	9,7	15,0	18,6	22,6	27,4	32,8
Myrskylä	-6,6	4,6	9,7	17,5	24,7	31,9	40,9	51,6	63,9
Porvoo	12,4	9,4	9,6	10,3	11,7	12,9	13,9	14,8	15,6
Sipoo	13,6	11,4	13,4	15,1	16,4	17,6	18,9	20,5	22,2
Yhdistelmä	11,3	9,2	10,3	12,0	14,3	15,7	17,2	18,8	20,6

4.6 Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu – yhden kunnan malli

4.6.1 Vuosien 2017 ja 2025 tilanne, jos kunnat jatkavat erillisinä (realistinen kasvu)

Alueen erityispiirteinä on asukasluvun kasvu, nuori mediaani-ikä ja valtakunnallisesti suuri ikään-tyminen (mediaani-ikä kasvaa 43 vuodesta 47 vuoteen kahdessakymmenessä vuodessa). Koska yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa hyvin paljon 2020-luvun alusta alkaen, on helposti pääteltävissä, että eläkkeelle jääminen on juuri nyt nopeaa: tämä heikentää jo nyt kuntien verotettavan tulon kasvua. Ikääntymisen vaihteluväli kuntakohtaisesti vastaa 0,20–0,42 veroprosenttiyksikköä vuodessa. Nopeimman ikääntymisen aikaan vuotuinen paine veroprosenttiyksikköön vastaa 0,39 – 0,77 veroprosenttiyksikköä.

Kuntien palvelurakenne on koko valtakunnan tasolla ollut keskimäärin edullinen. Kaikkien kuntien asukaskohtaiset nettomenot olivat 200, Askola jopa kolmenkymmenen edullisimman joukossa. Tästä huolimatta alueellinen palvelurakenne ei vaikuta optimaaliselta ja siinä on kokonaisuutena tarkastellen vielä tehtävää.

Suuri osa tarkasteltavista kunnista on ollut taloudellisesti vahvoja vielä vuonna 2013. Useimmat olivat vahvoja jopa koko maan tasoa tarkastellen. Tämä siitä huolimatta, että 2009 alkanut heikko taloudellinen kehitys on iskenyt joihinkin kuntiin poikkeuksellisen lujasti. Porvoon ja Sipoon tase ja tuloksentekeyky ja talouden sopeutumismahdollisuus tuloissa oli vahvin vielä 2013. Kuntien taseissa ei ole talousjohtajien tarkastelussa ilmennyt olennaisia negatiivisia riskejä. Kunnat ovat toimineet melko tarkasti varsinaisen toimialansa sisällä, tämän vuoksi niissä ei ole mainittavia takaus-, sijoitus- tai antolainasaamisriskejä; niissä on lisäksi järkevät suojaukset. Lainakantaa suojaavat myös yleisesti käytetyt kuntatodistukset, joissa on lyhyt juoksu-aika.

Alla olevaan taulukkoon on koottu uuden kunnan konsernitase suhteessa muihin suuriin kuntiin. Konsernitase on pienin euroa/asukas tarkasteltuna, mutta konsernilainakin olisi kolmanneksi pienin. Sama pätee konsernin rahoitusomaisuuteen, joka on pienempi ainoastaan Tampereella. Uusi kunta olisi muihin verrattuna vähävelkainen, mutta omistuksiltaan kevyempi.

Taulukko 26 Uuden kunnan konsernitase suhteessa muihin suuriin kuntiin

	Uusi kunta	Tampere	Espoo	Vantaa	Turku	Oulu	Helsinki	Maan ka
Konsernitaseen loppusumma 1000 €	931 850	2 748 701	4 506 863	3 334 182	2 588 791	2 405 770	15 395 894	
Konsernitase €/as	10 010	12 642	17 548	16 240	14 364	16 425	25 491	9 361
Oma pääoma 1000 €	328 176	1 397 511	2 324 283	829 099	894 223	1 362 157	8 867 701	
Oma pääoma €/as	3 525	6 428	9 050	4 038	4 962	9 300	14 682	3 718
Vieras pääoma 1000€	567 916	1 257 111	2 001 393	2 335 400	1 528 162	900 854	5 265 496	
Lainakanta €/as	4 308	4 037	5 953	8 984	6 571	3 879	6 915	3 785
Kaupungin oma lainakanta €/as	2 325	1 675	748	4 642	2 351	1 938	2 001	2 134
Rahoitusomaisuus 1000 €	128 750	289 135	1 032 071	480 790	320 764	377 930	1 399 900	
Rahoitusomaisuus €/as	1 383	1 330	4 019	2 342	1 780	2 580	2 318	1 535
Rahoitusomaisuus €/as kunta	932	856	3 100	901	1 206	1 954	1 727	969

Itsenäisinä kuntina jatkaessaan kuntien olisi sopeutettava toimintaansa pystyäkseen turvaamaan kasvunsa ja voidakseen turvata erityisesti ikääntyvien ihmisten vaatimat palvelut. Taloudelliseen ahdinkoon ajautuminen johtuu tulojen kasvun hitaudesta suhteessa menojen kasvuun. Suurimmat yksittäiset tulon alennukset johtuvat valtionosuusleikkauksista (valtionosuusleikkaukset, 257 euroa/asukas, tarkoittaa kuntakohtaisesti 1,2–2,0 veroprosenttiyksikköä vastaavaa määrää vuosien 2011–2017 välillä) sekä verotettavan tulon alenemasta ja hitaasta kasvusta (tulon alennuksen vaihteluväli 2008–2012 noin 0,3–2,0 veroprosenttiyksikköä vuodessa). Valtionosuusuudistus vaikuttaa myös alueen kuntiin: kaikki alueen kunnat menettävät uudistuksen ansiosta valtionosuuksia - Lapinjärvi, Loviisa ja Myrskylä hyvinkin paljon. Kuntien menojen kasvun on hidastuttava.

Kuntien on myös jatkuvasti turvattava tarpeellinen infrastruktuuri. Rakentamisen rahoitukseen ei riittäne veroprosentin nostolla saavutettava lisärahoitus, vaan kuntien on (netto)velkaannuttava ja/tai myytävä likvidiä omaisuuttaan. Tarkasteltavien kuntien alueella voi olla perusteltua elämäkaarimallin mukainen investoiminen.

Kuntien talouden kehitys on arvioitu painelaskennalla, missä menetelmänä käytetään sopeutettua trendiä. Laskenta osoittaa, että kuntakohtainen sopeutustarve vaihtelee 240 euroa/asukas–1350

euroa/asukas – jos sopeuttaminen toteutetaan vuosien 2015–2016 aikana ja sopeutus johtaa positiivisiin kuntakohtaisiin tuloksiin vuosikymmenen lopulla. Tällä tarkoitetaan sitä, että tasapainotus on tehty periaatteella, jonka mukaan kunnan talous olisi ylijäämäinen vielä 2020. Tämä tarkoittaa vastaavasti 1,3–10,8 veroprosenttiyksikön korotusta. Jos kunnat sopeuttavat toimintansa sopeuttamistarpeen mukaisesti, toimintaan ei jää enää paljon sopeuttamisen mahdollisuutta ainakaan yksin, varsinkin kun kuntien palvelurakenteet ylipäätään ovat jo nyt melko ohuet. Jäljelle jää käytännössä enää sopeuttaminen veroilla.

Taulukko 27 Kuntien sopeutustarve (eur/as, veroprosentti)

Sopeutustarve meur	TASU 2015	TASU 2016	Yhteensä	eur/as	vero-%
Askola	-1,5	-1,0	-2,5	-501	-3,18
Lapinjärvi	-0,9	-0,6	-1,5	-532	-3,95
Loviisa	-7,0	-6,0	-13,0	-839	-5,28
Myrskylä	-1,5	-1,2	-2,7	-1 359	-10,80
Porvoo	-8,0	-4,0	-12,0	-243	-1,28
Sipoo	-4,0	-4,0	-8,0	-423	-2,04
Yhdistelmä	-22,9	-16,8	-39,7	-424	-2,32

Yllä olevassa taulukossa on kuvattuna kuntakohtainen sopeuttamistarve, mikäli veroprosentit vakioidaan vuoden 2014 tasolle. Askola, Loviisa ja Sipoo ovat ainoat kunnat, joilla on valtuuston hyväksymä, jaksotettu sopeutusohjelma. Tämän ohjelman vaikutusta ei ole otettu huomioon yllä olevassa taulukossa, vaan kaikki kunnat ovat samassa asemassa. Kaikkien kuntien olisi kuitenkin laadittava mahdollisimman pian vähintään Askolan ja Loviisan tasoinen, valtuuston hyväksymä ohjelma, johon he sitoutuisivat. Tämä olisi ensimmäinen askel myös yhteisen kunnan sopeutuneeseen alkuun ja mahdollinen liitoksesta johtuva henkilöstörakenteen sementoituminen ei vaikeuttaisi uuden kunnan alkua. Eläköitymisen yms. varaan jäisivät liitoksen toteuduttua erityisesti eri esimiestasojen purkamiset.

Alla olevassa taulukossa ja sitä seuraavassa kuviossa on laskettu kuntakohtainen veroprosentti, jos kunnat sopeuttavat toimintaa vain veroprosentilla. Vuotuinen alijäämä pyrittäisiin poistamaan nostamalla tuloveroprosenttia maksimissaan prosenttiyksiköllä vuodessa. Osalle kunnista tämäkään ei tosin olisi riittävä vuotuisen alijäämän kattamiseksi.

Taulukko 28 Kuntakohtainen veroprosentti, jos kunnat sopeuttavat toimintaa vain veroprosentilla.

Veroprosentti	TP 2012	TP 2013	TA 2014	TASU 2015	TASU 2016	TASU 2017	TE 2018	TE 2019	TE 2020
Askola	20,00	20,25	20,25	21,25	22,25	22,50	22,50	22,75	23,25
Lapinjärvi	20,50	20,50	20,50	21,50	22,50	23,50	24,50	24,50	24,50
Loviisa	19,75	19,75	19,75	20,75	21,75	22,75	23,75	24,75	25,50
Myrskylä	20,00	20,00	21,00	22,00	23,00	24,00	25,00	26,00	27,00
Porvoo	19,25	19,25	19,25	20,25	20,75	20,75	20,75	20,75	20,75
Sipoo	19,25	19,25	19,25	20,25	21,25	21,25	21,25	21,25	21,25
Yhdistelmä	19,40	19,41	19,42	20,42	21,14	21,14	21,14	21,64	21,64

Jos kunnat säilyvät itsenäisinä kuluvan vuosikymmenen loppuun, niiden veroprosentit kasvavat toimintoja sopeuttamatta 20,75–27 välillä ja osa niistä on hyvin velkaisia.

4.6.2 Kunnittainen talouskehitys

Kunnittaiset painelaskelmat tehtiin periaatteella, jonka mukaan kunnan talous olisi ylijäämäinen vuonna 2020.

Askola

Askolan tase on loppuraportissa esitellyillä mittareilla arvioituna joukon heikoin. Nettolainakanta on selvitysalueen kunnista suurin ja taseeseen on kertynyt alijäämää. Myös käyttöomaisuuden määrä on pienin. Toisaalta taseen riskit vaikuttavat maltillisilta.

Kunnan tulojen ja menojen kehitys on ollut epäsuhtaista. Toimintakatteen kasvuvauhti on hidastunut 2008–2013 suhteessa pitkään trendiin, mutta kasvu on ollut edelleen valtionosuuksien ja verotettavan tulon kasvua nopeampaa. Askolan tuloveroprosentti (20,25) on vuonna 2014 joukon kolmanneksi suurin.

Painelaskelma tehtiin periaatteella, jonka mukaan kunnan tuloslaskelma olisi ylijäämäinen vielä vuonna 2020. Askolan 2,5 milj. euron tai 3,00 veroprosenttiyksikön tasapainotustarve johtuu tulojen ja menojen epäsuhtaan jatkumisesta. Epäsuhta kasvaa vielä uuden valtionosuusjärjestelmän aiheuttamien muutosten vuoksi. Uudessa valtionosuusjärjestelmässä Askolan saamien valtionosuuksien kasvun ennakoitaan olevan merkittävästi hitaampaa kuin tähän asti. Askolan taloudelle lisäpaineita tuo 2020-luvulla voimakkaasti kiihtyvä ikääntyminen. Ikääntymisen aiheuttamien kustannusten vuotuinen keskiarvoista laskettu kasvuvauhti kiihtyy 2010-luvun 0,24 veroprosenttiyksiköstä vuodessa 2020-luvulla 0,64 veroprosenttiyksikköön vuodessa. Koko tarkastelujaksolla Askolan ikääntymisen vaikutus on kumulatiivisesti tarkasteluna joukon suurin. Askolalla on laadittu valtuuston hyväksymä talouden jaksotettu sopeutusohjelma.

Lapinjärvi

Lapinjärven tase on loppuraportissa esitellyillä mittareilla suoraan arvioituna joukon parhaimmistoa, mutta tase-eriä painotettaessa niiden merkittävyyden mukaan Lapinjärven sijoitus putoaa joukon loppupäähän. Kunnan nettolainakanta on joukon toiseksi suurin ja konsernilainalanta suurin.

Kunnan tulojen ja menojen kehitys on ollut epäsuhtaista. Toimintakatteen kasvua on pystytty 2008–2013 leikkaamaan merkittävästi ja laskennallinen verotettava tulo onkin kasvanut ajanjaksolla toimintakatetta nopeammin. Valtionosuudet ovat kuitenkin hallituksen tekemien leikkausten johdosta heikentyneet selvästi. Lapinjärven tuloveroprosentti (20,50) on vuonna 2014 joukon toiseksi suurin.

Painelaskelman mukaan Lapinjärven tasapainotustarve on 1,5 milj. euroa tai 4,00 veroprosenttiyksikköä. Tämä on seurausta tulojen ja menojen epäsuhtaan jatkumisesta. Siihen merkittävimpänä tekijänä vaikuttaa uuden valtionosuusjärjestelmän arvioitu kasvu, jonka ennakoitaan olevan merkittävästi hitaampaa kuin tähän asti. Toimintakatteen kasvuna on painelaskelmassa käytetty Lapinjärven 2008–2013 toteutuneen kasvun keskiarvoa, joka on matalampi kuin verotettavan tulon kasvu. Myös Lapinjärven taloudelle lisäpaineita tuo 2020-luvulla voimakkaasti kiihtyvä ikääntyminen. Ikääntymisen aiheuttamien kustannusten vuotuinen keskiarvoista laskettu kasvuvauhti kiihtyy 2010-luvun 0,20 veroprosenttiyksiköstä vuodessa 2020-luvulla 0,47 veroprosenttiyksikköön vuodessa.

Loviisa

Loviisan tase on loppuraportissa esitellyillä mittareilla suoraan arvioituna joukon keskitasoa. Nettolainakanta (lainakanta – rahavarat – antolainat) on selvitysalueen kunnista pienin.

Kunnan tulojen ja menojen kehitys on ollut epäsuhtaista. Toimintakatteen kasvua on pystytty 2008–2013 leikkaamaan, mutta laskennallinen verotettava tulo on silti kasvanut ajanjaksolla toimintakatetta hitaammin. Valtionosuudet ovat vastaavasti kasvaneet vastaavalla ajanjaksolla toimintakatetta nopeammin. Loviisan tuloveroprosentti (19,75) on vuonna 2014 joukon kolmanneksi matalin.

Loviisan 13,0 milj. euron tai 5,75 veroprosenttiyksikön tasapainotustarve on seurausta tulojen ja menojen epäsuhtaan jatkumisesta. Toimintakatteen ennakoitaan kasvavan edelleen verotettavaa tuloa nopeammin. Myös Loviisan valtionosuuksien kasvun ennakoitaan hidastuvan leikkausten ja uuden valtionosuusjärjestelmän myötä. Loviisan taloudelle lisäpaineita tuo 2020-luvulla voimakkaasti kiihtyvä ikääntyminen. Ikääntymisen aiheuttamien kustannusten vuotuinen keskiarvoista laskettu kasvuvauhti kiihtyy 2010-luvun 0,20 veroprosenttiyksiköstä vuodessa 2020-luvulla 0,49 veroprosenttiyksikköön vuodessa. Loviisalla on laadittu valtuuston hyväksymä talouden jaksotettu sopeutusohjelma.

Myrskylä

Myrskylän tase on loppuraportissa esitellyillä mittareilla suoraan arvioituna ja painotettuna joukon kärjessä. Nettolainakanta on joukon toiseksi pienin ja käyttöomaisuus (vero-%) suurin. Myös konsernin vastuut ovat pienet.

Kunnan tulojen ja menojen kehitys on kuitenkin ollut epäsuhtaista. Toimintakatteen kasvua ei juurikaan ole pystytty 2008–2013 leikkaamaan, mutta laskennallisen verotettava tulon kasvu on hidastunut.

tunut vastaavalla ajanjaksolla merkittävästi. Valtionosuudet ovat kasvaneet nopeasti. Myrskylän tuloveroprosentti (21,00) on vuonna 2014 joukon korkein.

Myrskylän 2,7 milj. euron tasapainotustarve on seurausta tulojen ja menojen epäsuhdan jatkumisesta. Verotasapainoa tarkasteltaessa Myrskylä ei saavuta asetetuilla kriteereillä (maks. korotus 1 vero-%/vuosi) tasapainoa. Pelkästään veroprosentilla tasapainon saavuttaakseen Myrskylän tulisi nostaa veroprosenttia 10 %, jotta talous olisi ylijäämäinen vuoteen 2020 mennessä. Painelaskelmassa toimintakatteen ennakoitaan kasvavan edelleen merkittävästi verotettavaa tuloa nopeammin. Myrskylässä valtionosuusriippuvuus on suuri ja myös valtionosuuksien kasvun ennakoitaan hidastuvan hallituksen tekemien leikkausten ja uuden valtionosuusjärjestelmän myötä. Myrskylän taloudelle lisäpaineita tuo 2020-luvulla voimakkaasti kiihtyvä ikääntyminen. Ikääntymisen aiheuttamien kustannusten vuotuinen keskiarvoista laskettu kasvuvauhti kiihtyy 2010-luvun 0,26 veroprosenttiyksiköstä vuodessa 2020-luvulla 0,54 veroprosenttiyksikköön vuodessa.

Porvoo

Porvoon tase on loppuraportissa esitellyillä mittareilla suoraan arvioituna joukon keskitasoa. Nettolainakannan muutos on joukon paras ja konsernitase suurin. Käyttöomaisuus on toiseksi pienin ja konsernivelka toiseksi suurin.

Porvoon tulojen ja menojen kehitys on ollut erittäin myönteinen. Toimintakatteen kasvua on pystytty 2008–2013 leikkaamaan enemmän kuin laskennallisen verotettavan tulon kasvu on hidastunut. Myös valtionosuudet ovat kasvaneet vastaavalla ajanjaksolla toimintakatetta nopeammin. Porvoon tuloveroprosentti (19,25) on vuonna 2014 joukon matalin.

Painelaskelma tehtiin periaatteella, jonka mukaan kunnan talous olisi ylijäämäinen vuonna 2020. Porvoon 12,0 milj. euron tai 1,5 veroprosenttiyksikön tasapainotustarve on suurimmaksi osaksi seurausta valtionosuuksien kasvun hidastumisesta leikkausten ja uuden valtionosuusjärjestelmän myötä. Verotettavan tulon ennakoitu toimintakatetta nopeampi kasvu paikkaa tätä vajetta. Porvoon taloudelle lisäpaineita tuo 2020-luvulla voimakkaasti kiihtyvä ikääntyminen, jonka vuotuisen vaikutuksen arvioidaan olevan joukon toiseksi suurin. Ikääntymisen aiheuttamien kustannusten vuotuinen keskiarvoista laskettu kasvuvauhti kiihtyy 2010-luvun 0,27 veroprosenttiyksiköstä vuodessa 2020-luvulla 0,48 veroprosenttiyksikköön vuodessa.

Sipoo

Sipoon tase on loppuraportissa esitellyillä mittareilla suoraan arvioituna joukon keskitasoa. Konsernivelka on joukon pienin

Sipoon 2008–2013 toimintakatteen kasvu on leikkautunut suhteessa pitkään aikasarjaan. Verotettavan tulon ja valtionosuuden kasvu on kuitenkin hidastunut vielä enemmän. Sipoon toimintakatteen keskimääräinen kasvuvauhti 2008–2013 ylittikin sekä verotettavan tulon että myös valtionosuuksien kasvuvauhdin. Sipoon tuloveroprosentti (19,25) on vuonna 2014 joukon matalin.

Sipoon 8,0 milj. euron tai 2,0 veroprosenttiyksikön tasapainotustarve on seurausta tulojen ja menojen epäsuhdan jatkumisesta. Toimintakatteen ennakoitaan kasvavan edelleen verotettavaa tuloa nopeammin. Myös Sipoon valtionosuuksien kasvun ennakoitaan hidastuvan leikkausten ja uuden valtionosuusjärjestelmän myötä. Sipoon taloudelle lisäpaineita tuo 2020-luvulla kiihtyvä ikääntyminen, jonka talousvaikutuksen ennakoitaan olevan joukon pienin mutta merkittävä. Ikääntymisen aiheuttamien kustannusten vuotuinen keskiarvoista laskettu kasvuvauhti kiihtyy 2010-luvun 0,24 veroprosenttiyksiköstä vuodessa 2020-luvulla 0,35 veroprosenttiyksikköön vuodessa. Sipoolla on laadittu talouden sopeuttamisohjelma.

4.6.3 Vuosien 2017 ja 2025 tilanne, jos kunnat yhdistyvät

Jos kunnat solmivat liitoksen vuonna 2017, ovat ne toivottavasti sopeuttaneet toimintaansa jo ennen liitoksen toteuttamista liitossopimukseen kirjoitetuilla tavoilla. Sopeutustyö on kuitenkin kesken ja palvelurakenne joiltakin osiltaan uudistamatta, koska sopimuksessa on sovittu, että palvelurakenne uudistetaan lopullisesti liitoksen toteutumisen jälkeen.

Liitoksen seurauksena valtionosuudet eivät todennäköisesti vähene. Myös tiedossa oleva valtionosuusuudistus ei olennaisesti vaikuta kuntien talouteen. Kunnat saisivat kahdeksan miljoonaa euroa yhdistymisavustusta, mikä maksettaisiin kolmena vuonna peräkkäin. Avustuksen merkitys kokonaisuudessa on hyvin pieni ja kuluu todennäköisesti fuusion järjestelyihin.

Liitoksen toteuduttua aletaan sopeuttaa palvelurakennetta ja erityisesti alemman, keski- ja ylemmän johdon työntekijöitä. Keskittämällä erityisesti hallintoa saadaan toimintoja tehostettua. Samalla saadaan hallintorakennuksia realisoitua joko rakennuksina tai niiden tontteina. Tuotantorakennuksia jouduttaneen jossain määrin rakentamaan uudestaan, minkä vuoksi uusi kaupunki aluksi velkaantuu. Granlundin arvion mukaan investointien takaisinmaksuaika on niin lyhyt, että velkaantuminen on lyhytaikaista.

Liitoshetkellä taloudellisesti vahvimmat kaupungit pystyisivät kantamaan ja turvaamaan liitoshetkellä heikoimpien kuntien kuntalaisten palvelut järkevillä veroprosenteilla. Näille kunnille liitos olisi hyvin positiivinen asia, ne saisivat turvatut palvelut huomattavasti itsenäisyysvaihtoehtoa edullisemmalla veroprosentilla. Matalimman veroprosentin kunnat joutuisivat aluksi maksamaan hieman itsenäisyysvaihtoehtoa korkeampaa veroprosenttia, mikä kuitenkin järkevän sopeutuksen ja toimintojen kehittymisen jälkeen alkaisi painua itsenäisyysvaihtoehdon alapuolella.

5. HENKILÖSTÖ

5.1 Henkilöstöhallinnon ja työterveyshuollon järjestäminen

Askolan kunnalla ei ole mitään erillistä henkilöstöosastoa. Hallintojohtaja toimii muiden tehtävien lisäksi myös palkka-asiamiehenä, eläkeasiamiehenä ja työsuojelupäällikkönä. Henkilöstöhallinnon tietojärjestelmänä käytetään CGI:n Status -ohjelmaa. Työterveyshuollon lakisääteiset palvelut hankitaan Porvoon Lääkärikeskukselta.

Lapinjärvellä henkilöstösihteeri ja toimistovirkailija (osa-aikaisesti) vastaavat palkkahallinnosta, joka sisältää myös omaishoidon tukien ja luottamushenkilöiden palkkioiden maksamisen. Tietojärjestelmänä on Pegasos Heha. Työsuojelupäällikkönä toimii oman toimen ohella perusturvajohtaja. Yhteistoiminnasta henkilöstön kanssa, mukaan lukien työsuojelu, vastaa yhteistyötoimikunta. Työterveyspalvelut ostetaan Mediverkko Oy:ltä.

Loviisassa henkilöstöyksikkö toimii keskushallinnon alaisuudessa (ei osa taloushallintoa). Henkilöstöyksikössä työskentelee kuusi palkkasihteeriä ja henkilöstöpäällikkö sekä työhyvinvointikoordinaattori, joka myös toimii työsuojelupäällikkönä. Henkilöstöyksikkö vastaa palkkahallinnosta, palvelusuhdeasioiden hoitamisesta, työsuojelusta ja työterveyshuollosta. Lisäksi henkilöstöyksikkö hoitaa omaishoidon tuen, henkilökohtaisten avustajien palkan, tukihenkilöiden ja perhehoitajien palkkion ja kuntalisän maksamisen. Erilaisia maksun saajia on luottamushenkilöt mukaan lukien n. 750. Henkilöstöhallinnon tietojärjestelmänä käytetään Populusta. Työterveyshuollon palvelut hankitaan Mediverkko Oy:ltä.

Myrskylän henkilöstöhallinto on järjestetty niin, että kunnanjohtaja on palkka-asiamies. Hän siis vastaa henkilöstöhallinnosta kokonaisvaltaisesti. Palkanlaskennan palvelut ostetaan Taitoa Oy:ltä. Palkanlaskennassa käytetään Status-ohjelmaa. Vuoden 2014 aikana palkanlaskennassa ja henkilöstöhallinnossa siirrytään Populus-ohjelmiston käyttöön. Yhteistoiminta henkilöstön kanssa on järjestetty niin, että yksi yhteistoimintaelin vastaa kaikesta yhteistyöstä mukaan lukien työsuojelu. Yhteistoimintaelimessä on työsuojeluvaltuutettujen lisäksi ammattijärjestöjen edustus. Henkilöstön rekrytointi hoidetaan hallintokunnittain. Työterveyspalvelut ostetaan kuntien omistamalta Työterveys Wellamo Oy:ltä.

Porvoon henkilöstöhallinnossa on eriytetty strateginen *henkilöstöjohto* konsernijohdossa olevaan henkilöstöjohtoon ja palkanlaskentaa, rekrytointipalveluita, palvelussuhde- ja eläkeneuvontaa tuottava *henkilöstöpalvelut* -yksikkö hallintopalvelukeskukseen.

Henkilöstöjohto huolehtii henkilöstöohjauksen yhteisistä periaatteista ja ohjauksesta, henkilöstön ja osaamisen kehittämisestä, työhyvinvoinnin edistämisestä ja työsuojelusta sekä yhteistoiminnan järjestämisestä, neuvottelutoiminnasta ja työnantajapolitiikan koordinoinnista. Henkilöstöjohdossa on henkilöstöjohtajan lisäksi yksi suunnittelija ja yksi toimistosihteeri. Lisäksi henkilöstöjohtoon sijoittuu päätoiminen työsuojelupäällikkö sekä työsuojeluvaltuutetut (3 kokoaikaista ja 2 osa-aikaista) ja päälouottamusmiehet.

Henkilöstöpalvelut hoitavat palkanlaskennan, palvelussuhdeneuvonnan esimiehille, muuta esimiesneuvontaa ja palkka-asiamiestoimintaa, eläkeneuvontaa ja rekrytointia. Henkilöstöpalveluissa on palvelussuhdepäällikön lisäksi yhdeksän palkkasihteeriä, yksi suunnittelija, yksi rekrytoija, yksi rekrytointisihteeri ja yksi toimistosihteeri. Palkkajärjestelmänä toimii CGI:n Prima ja henkilöstöhallinnon sähköisenä järjestelmänä toimii CGI:n webtallennus. Lisäksi on käytössä raportointiohjelma eHRM-Info. Matkalaskut hoidetaan Logiumin M2 -matkalaskujärjestelmällä. Työterveyspalvelut hankitaan kaupungin omalta liikelaitokselta Kuninkaantien työterveydeltä.

Sipoossa henkilöstöpalveluiden tehtävä on hoitaa keskitetty palkanmaksu ja toimia esimiesten ja henkilöstön tukena erilaisissa henkilöstönhallinnollisissa asioissa. Kunnan oman henkilöstön palkkojen lisäksi henkilöstöpalvelut maksaa myös omais- ja perhehoitajien, tukihenkilöiden ja henkilökohtaisten avustajien palkat. Palkkajärjestelmänä toimii CGI:n Pegasos ja siihen liittyvä sähköinen web-Tallennus järjestelmä. Lisäksi käytössä on webAGS raportointi ja HRM lomasuunnittelu.

Henkilöstöpalvelut vastaavat kunnan henkilöstöstrategian toteuttamisesta, kunnan palkkapolitiikasta, yhteistoiminnasta, esimiesten ja koko henkilöstön yhteisistä koulutustilaisuuksista, virkistyksestä, henkilöstöeduista, työhyvinvoinnista, työterveyshuollosta, henkilöstöjärjestelmistä, henkilöstö-

raportoinnista ja tilastoinnista. Rekrytointisihteeri vastaa lyhytaikaisten sijaisten rekrytoinnista, muun henkilöstön rekrytointi hoidetaan hajautetusti kunkin esimiehen toimesta. Myös työsuojelu kuuluu hallinnollisesti henkilöstöpalveluiden alaisuuteen. Työsuojelussa on tällä hetkellä 1 työsuojelupäällikkö sekä 1,4 työsuojeluvaltuutettua, joista toinen on kokopäiväinen. Työterveyspalvelut hankitaan, Porvoon kaupungin liikelaitokselta, Kuninkaantien työterveydeltä.

5.2 Henkilöstön määrä ja rakenne

Tässä kappaleessa esitettävien tunnuslukujen avulla pyritään muodostamaan yleiskuva selvitysalueelle kuuluvan henkilöstön määrästä ja nykyisistä henkilöstökustannuksista suhteessa asukasmäärään ja toimintakuluihin. Palveluihin käytettävien henkilöstöresurssien tarkka selvittäminen on nykyisin erittäin haasteellista. Tämä johtuu palvelujen järjestämisen erilaisesta ja muuttuvasta organisoinnista. Lisäksi kuntien välistä henkilöstövertailua hankaloittaa kuntien erilaiset väestörakenteet, jotka vaikuttavat kuntalaisten palvelutarpeeseen ja sitä kautta henkilöstöresursseihin.

Taulukko 29 Kuntien asukasluku ja työntekijöiden määrä (päätoimiset) 31.12.2012

	Asukkaita	Työntekijöitä	Työntek./1000 as	Asukk./työntek.
Askola	4988	298	59,7	16,7
Lapinjärvi	2829	194	68,6	14,6
Loviisa	15519	1207	77,8	12,9
Myrskylä	1992	50	25,1	39,8
Porvoo	49028	3696	75,4	13,3
Sipoo	18739	1209	64,5	15,5
Yhteensä	93095	6654	71,5	14,0

*Luvut sisältävät kuntien ja kuntien liikelaitosten henkilöstön. Loviisan luvuissa mukana sote yhteistoiminta-alueen henkilöstö.

Yllä olevan taulukkoa tarkasteltaessa nähdään, että tuhatta asukasta kohden vähiten työntekijöitä on Myrskylässä ja eniten Loviisassa. Mutta kuten aikaisemmin todettiin, on henkilöstömäärien vertailu kuntien kesken erittäin haasteellista ja suora lukujen vertailu ei yleensä anna todellista kuvaa siitä, kuinka paljon henkilöstöresursseja kunnat kokonaisuudessaan käyttävät toiminnasta ja palveluista suoriutumiseen. Kuntien henkilöstöresursseja onkin järkevämpää tarkastella kustannusten kautta ottamalla mukaan kunnan omat henkilöstömenot ja ostopalvelumenot yhdessä (taulukko 30.)

Taulukko 30 Henkilöstökulut, palkkojen ja ostopalveluiden osuus

HENKILÖSTÖÄ KOSKEVAT TUNNUSLUVUT 31.12.2012							
	Askola	Lapinjärvi	Loviisa	Myrskylä	Porvoo	Sipoo	Yhteensä
Henkilöstökulut (palkat sivukuluineen) M €	12,5	8,5	45,5	2,1	134,7	48,5	251,8
Henkilöstökulut 1000 €/asukas	2,51	3,0	2,93	1,06	2,75	2,59	-
Ostopalvelut 1000€/asukas	2,05	3,77	2,89	4,12	1,3	3,19	-
Henkilöstökulut ja ostopalvelut 1000€/asukas	4,56	6,77	5,82	5,18	4,05	5,78	-

Vertaillaessa kunnittaisia asukaskohtaisia henkilöstö- ja ostopalvelumenoja nähdään, että Lapinjärvellä on selvitysalueen suurimmat asukaskohtaiset henkilöstömenot ja ostopalvelumenot yhteensä (6770/asukas). Selvitysalueen pienimmät yhteenlasketut henkilöstö- ja ostopalvelumenot on Porvoolla (4050/asukas).

Taulukko 31 Eräiden henkilöstöryhmien tehtäväkohtaiset palkat keskimäärin

ERÄIDEN HENKILÖSTÖRYHMIIEN TEHTÄVÄKOHTAISTEN PALKKOJEN KESKIARVOT									
* sisältää päivähoidajat ja lastenhoitajat									
	Sairaanhoitaja	Lähihoitaja*	Lastentarhanopettaja	Koulunkäyntiavustaja	Siivooja	Ruokapalvelutyöntekijä	Toimistosihteerit	Rakennustarkastaja	Kaavoittaja
Askola	2453	2062	2247	1826	1825	1835	2027	2909	-
Lapinjärvi	2382	2047	2327	1880	1814	1944	2057	-	-
Loviisa	2362	2035	2260	1863	1732	1754	2064	3005	3300
Myrskylä	-	2010	2429	1894	-	1902	1961	-	-
Porvoo	2448	2091	2271	2007	1824	1879	2078	3294	3546
Sipoo	2421	2120	2355	2018	1881	1888	2200	3069	3573

Kuten taulukosta 31 nähdään, ei mikään kunta ole selkeästi palkkatasossaan muita korkeampi. Kunnallinen palkkajärjestelmä perustuu tehtävän vaativuuteen. Tehtävien vaativuus määrittelee palkkatasoa, ei tehtävänimike. Samalla tehtävänimikkeellä voi siten olla erilaisia tehtäväkohtaisia palkkoja.

Henkilöstöryhmä on tehnyt karkean arvion palkkaharmonisoinnin kustannuksista eräiden suurimpien henkilöstöryhmien tehtäväkohtaisten palkkojen kuntakohtaisten erojen pohjalta (taulukko X). Vertailuun otettujen henkilöstöryhmien osuus koko henkilöstöstä vaihtelee 30–50 % välillä. Jos arvioidaan, että muun henkilöstön osalta palkantarkistusten tarve olisi samaa keskimäärin luokkaa kuin em. vertailuissa ryhmissä, olisi palkkaharmonisoinnin kustannus n. 7,2 miljoonaa euroa. Tämä vastaa noin 2,5 % kuntien nykyisistä yhteenlasketuista palkkakustannuksista.

Taulukko 32 Arvio palkkaharmonisoinnin kustannuksista, jos palkat harmonisoitaisiin selvityskuntien korkeimman palkan mukaan

TEHTÄVÄKOHTAISTEN PALKKOJEN HARMONISOINTITARVE KUUKAUSI- JA VUOSITASOLLA KORKEIMMAN PALKKAN MUKAAN			
Tarkastelussa mukana sairaanhoitajat, lähihoitajat (sis. lastenhoitajat ja päivähoidajat), lastentarhanopettajat, koulunkäyntiavustajat, siivoojat, ruokapalvelutyöntekijät, toimistosihteerit, rakennustarkastajat, kaavoittajat			
	Palkkavertailuryhmän osuus koko henkilöstöstä	Palkkavertailuryhmän tehtäväkohtaisten palkkojen harmonisointitarve kuukaudessa	Arvioitu palkkojen harmonisointikustannus vuositasolla (sis. lomarahat, kokemukslisät ja sivukulut)
Askola	45 %	11174	417000
Lapinjärvi	34,50 %	5640	274 000
Loviisa	35,70 %	51387	2 235 000
Myrskylä	50 %	2916	98 000
Porvoo	39,60 %	71008	3 765 000
Sipoo	38,50 %	10513	457 000
Yhteensä			7 246 000

Taulukko 33 KEVA:n kuntakohtaiset eläköitymisennusteet vuosille 2014–2022 (sis. vanhuuseläkeiän saavuttavat ja arvion työkyvyttömyyseläkkeelle siirtävistä)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Yhteensä
Askola	9	7	9	5	12	5	7	14	9	77
Lapinjärvi	6	8	8	4	7	11	4	5	4	57
Loviisa	46	44	37	38	47	40	33	40	38	363
Myrskylä	0	2	2	0	2	4	1	1	0	12
Porvoo	121	115	113	105	116	103	110	108	93	984
Sipoo	32	31	40	29	33	34	44	33	32	308
Yhteensä	214	207	209	181	217	197	199	201	176	1801

Eläköitymisennusteeseen mukaan lasketut luvut sisältävät vain suoraan kuntaorganisaatioissa ja kunnallisissa liikelaitoksissa työskentelevän henkilöstön (tilanne 31.12.2010, Keva). Selvitysalueen kuntien palveluksessa olevasta henkilöstöstä ennustetaan jäävän eläkkeelle **vv. 2014-2017 noin 811 henkilöä** (12% kaikista päätoimisista työntekijöistä). Vuoteen 2022 mennessä henkilöstöä ennustetaan jäävän eläkkeelle **noin 1801 henkilöä** (28 % kaikista päätoimisista työntekijöistä). Eläköitymisen hyödyntäminen on haastavaa, erityisesti nykyisillä kuntarakenteilla, koska eläkkeelle ei monesti jäädä niistä tehtävistä, joista henkilöstöä voitaisiin vähentää.

5.3 Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu - Yhden kunnan malli

Henkilöstöhallinnon näkökulmasta ei ole esteitä muodostaa uutta Itä-Uudenmaan kuntaa. Eläkepoistuma on noin 200 henkilöä vuosittain (taulukko 33). Jos eläkepoistumasta voidaan hyödyntää 10% palkkaamatta uutta henkilöstöä tilalle, säästetään yhteensä n. 9 miljoonaa euroa valtuustokauden aikana. **Suuremmassa kunnassa voi eläköitymistä hyödyntää tehokkaammin sopeuttamiskeinona.** Eläkepoistuman hyödyntäminen edellyttää kuitenkin, että hallinnon päällekkäisyydet poistetaan ja toimintatapoja muutenkin muutetaan. Palveluverkkoratkaisut ovat ratkaisuvia myös henkilöstön näkökulmasta. Toisaalta esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden rakennerratkaisut vaikuttavat suuresti henkilöstörakenteeseen. Osalla kunnista palvelutuotantoa on ulkoistettu. On mahdollista, että nämä tai osa näistä siirtyisi uuden kunnan tuotettavaksi ja että palvelun ottaminen omaksi tuotannoksi edellyttäisi lisärekrytointeja. Henkilöstömenojen kasvun pitäisi kuitenkin silloin näkyä ostopalvelukustannusten vähenemisenä.

Henkilöstön kannalta suurempi organisaatio on myös mahdollisuus. Työntekijä/viranhaltija voisi halutessaan syventää osaamistaan ja keskittyä pienempään osa-alueeseen samalla kun kollegoiden antama vertaistuki lisääntyisi. Itä-Uudenmaan kuntien yhdistäminen vahvistaisi myös monen erityisalan edellytyksiä järjestää palveluita sekä suomeksi että ruotsiksi. Lisäksi mahdollisuudet urakehitykseen ja työkiertoön paranisivat.

Kuntaliitoksen myötä ei kuitenkaan voida taata, että työpaikka säilyy samana tai samassa toimipisteessä kuin aiemmin. Konserniohjaus ja ohjaus ylipäänsä tehostuvat, kun resursseja on myös konsernijohdossa/yleishallinnossa enemmän henkilöstöjohtamisen ja osaamisen kehittämiseen. Toisaalta vaatimus yhteneväisistä käytännöistä ja tasapuolisesta kohtelusta koko uuden kaupungin organisaatiossa saattaa tuntua byrokratian lisääntymiseltä ja hidastaa päätöksentekoa tai vähentää valintamahdollisuuksia.

Palkkaharmonisoinnin kustannukset (n. 7M€) on tässä selvityksessä poikkeuksellisesti laskettu korkeimman palkkatason perusteella ja ovat siten oletettavasti korkeammat kuin toteutuva summa olisi. Uuden kunnan organisaatorakenteella, täsmennetyillä tehtäväkuvauksilla ja hallinnon järjestämisellä voidaan vaikuttaa kuitenkin myös palkkojen harmonisoinnin tarpeeseen. Palkkaharmonisoinnin kustannusten arvioinnissa on tarkastelun ulkopuolelle jätetty opetushenkilöstö ja teknisen henkilöstö. Opettajien ns. taulukkopalkat on määritelty työ- ja virkaehtosopimuksissa ja eroavuudet tulevat lähinnä TVA-järjestelmistä, opetusvelvollisuudesta ja mahdollisista ylitynneistä. Teknisen henkilöstön palkkojen vertailtavuutta vaikeuttaa paitsi erilaisten tehtävänkuvien ja ammattinimikkeiden käyttö, myös sovellettavien työehtosopimusten (TS tai TTES) ero.

Mahdollisen uuden kunnan uusi organisaatio muuttaisi myös monen johtajan ja päällikön työtehtäviä, jolloin heidänkin palkkansa tulisi uudelleen määriteltäväksi. Pääsääntöisesti hallinnossa tehtävän vaativuuden on katsottu kasvavan kun taloudellinen vastuu, maantieteellinen kattavuus, alaisen henkilöstön määrä ja toiminnan vaikutukset kuntalaisiin kasvavat. Voidaan siis

olettaa, että uudessa kunnassa johtajat ja päälliköt saavat vähintään samaa palkkaa kuin nyt korkeinta palkkaa maksava selvityskunta maksaa.

Vahvuudet/mahdollisuudet	Heikkoudet/Uhat
Vähentää tulevaa kuntien välistä palkkakilpailua, joka uhkaa kun työvoiman tarve lisääntyy (V)	Palkkojen harmonisointi lisää kustannuksia erityisesti ensimmäisen viiden vuoden aikana (H)
Henkilöstön osaamisen syventäminen, erityisosaamisen kehittäminen, urakehitysmahdollisuuksien lisääntyminen (V)	Osan henkilöstön toimenkuviin tulee muutoksia. Myös osan henkilöstön toimipiste siirtyy nykyisestä (H)
Vähentää toiminnan haavoittuvuutta ja helpottaa sijaisjärjestelyjä sekä parantaa henkilöstön kollegiaalisen tuen saatavuutta (V)	Eri organisaatioiden toimintakulttuurien yhteensovittamisessa ja muutosjohtamisessa epäonnistuminen (U)
Mahdollistaa henkilöstön tulevien vuosien eläköitymisen hyödyntämisen (M)	Tulevat ratkaisut hallinnon ja palveluiden osalta eivät mahdollista eläköitymisen hyödyntämistä (U)
Parempi mahdollisuus joustoihin palveluissa ja henkilöstön työehdoissa (M)	Henkilöstön toimenkuvat betonoituvat (U)

6. PALVELUT

6.1 Tekniset palvelut ja MAL

6.1.1 Nykytilan kuvaus

Kaavoitus ja maankäyttö

Itä-Uudellamaalla kaavoituksen ostopalvelujen ja oman toiminnan suhde vaihtelee kunnittain: suurimmissa kunnissa kaavoitetaan enemmän omana toimintana kuin pienemmissä kunnissa.

Askola käyttää kaavoitukseen pääosin ostopalveluita. Lapinjärvellä kaavoitus hoidetaan täysin ostopalveluna, eikä kaavoja tehdä vuosittain. Kaavoituksesta ei myöskään ole olemassa tilastotietoja ja kaavojen dokumentointi on puutteellista. Loviisa hoitaa kaavoituksen pääosin itse, ja tehtävään on palkattu juuri uusi henkilö. Suunnittelutyöstä hieman alle 40 prosenttia ostetaan ulkopuolelta. Myrskylän kaavoituksesta pieni osa hoidetaan itse ja loput ostopalveluna. Porvoon kaavoitus hoidetaan omana työnä tiettyjä asiantuntijapalveluita lukuun ottamatta. Sipoon kaavoitus on järjestetty pääosin omana työnä.

Yleiskaava on kunnan yleispiirteinen maankäytön suunnitelma. Sen tehtävänä on yhdyskunnan eri toimintojen, kuten asutuksen, palvelujen ja työpaikkojen sekä virkistysalueiden sijoittamisen ohjaaminen sekä toimintojen yhteensovittaminen. Koko kunnan kattava yleiskaava on olemassa ainoastaan Sipoossa, lähimmäksi tätä pääsee Porvoo, jossa 96 prosenttia kunnan pinta-alasta on yleiskaavoitettu. Myrskylässä on yleiskaavoitettu vain kolme prosenttia kunnan pinta-alasta, joskin sitä laajentava osayleiskaava on vireillä. Lapinjärven kaavoituksesta ei ole saatavissa tilastotietoja.

Asemakaavassa määritellään esimerkiksi rakennusten sijainti, koko ja käyttötarkoitus. Itä-Uudenmaan alueella asemakaavoitetun pinta-alan osuus kunnan maa-alasta on varsin pieni, vaihteluvälillä 1,5–7 prosenttia. Tämä kertoo siitä, että kunnissa on paljon haja-asutusalueita. Suurin asemakaavoitetun maa-alan osuus on Loviisassa, pienin Myrskylässä.

Kunnista eniten on viime vuosina asemakaavoittanut Sipoo: noin 153 000 kerrosalaneliometriä vuodessa, josta suurin osa on kohdistunut työpaikkoihin. Toiseksi eniten on kaavoittanut Porvoo: 120 000 kerrosalaneliometriä vuodessa. Yhteensä Itä-Uudellamaalla on kaavoitettu noin 370 000 kerrosalaneliometriä vuodessa. Kaavoituksesta noin kaksi kolmasosaa on kohdistunut työpaikkoihin ja kolmasosa asumiseen (ks. taulukko 34).

Taulukko 34 Kaavoitus Itä-Uudellamaalla

	Asemakaavat vuosi, k-m ²	Asuminen k-m ²	Asuminen %	Työpaikat k- m ²	Työpaikat %
Askola	13600	6000	44 %	7400	54 %
Lapinjärvi					
Loviisa	46400	8600	19 %	37700	81 %
Myrskylä	4990	3890	78 %	1100	22 %
Porvoo	120000	55900	47 %	58900	49 %
Sipoo	153500	30100	20 %	123400	80 %
Yhteensä	338490	104490	31 %	228500	68 %

Kunnat kaavoittavat pääosin itse omistamalleen maalle. Eniten sopimuskaavoja on tällä hetkellä Loviisassa (60 %).

Rakennusvalvonta

Itä-Uudellamaalla rakennusvalvonta on jo järjestetty pienemmissä kunnissa kuntien yhteistyönä. Lapinjärvi ostaa rakennusvalvontapalvelut Loviisalta. Askola ja Myrskylä ovat järjestäneet rakennusvalvontatehtävät neljän kunnan yhteistyönä yhdessä Pukkilan ja Pornaisten kanssa. Yhteinen rakennusvalvontayksikkö sijaitsee Askolassa. Porvoossa, Sipoossa ja Loviisassa on omat rakennusvalvon-

tayksiköt. Kaikissa kunnissa on voimassa oleva rakennusjärjestys - Askolalla, Myrskylällä, Pornaisilla ja Pukkilalla yhteinen.

Valtion tavoitteena on ollut koota kuntien rakennusvalvonnat yhteen suuremmiksi ylikunnallisiksi yksiköiksi: rakennusvalvonnan alueellistaminen on kirjattu vuoden 2011 hallitusohjelmaan ja syksyllä 2013 hyväksytyyn rakennepoliittiseen ohjelmaan.

Taulukossa 35 on esitetty selvitysalueen kuntien rakennuslupien, toimenpidelupien, poikkeuslupien ja suunnittelutarveratkaisujen sekä maisematyölupien määrät. Sipoossa on kunnista eniten poikkeuslupia ja suunnittelutarveratkaisuja. Tästä näkökulmasta Sipoolla on suurin haaste yhtenäisen kuntarakenteen muodostamisessa tulevaisuudessa.

Taulukko 35 Rakennusvalvonnan luvat Itä-Uudellamaalla.

	Rakennusluvat	Toimenpideluvat	Poikkeusluvat ja suunnittelutarveratkaisut	Maisematyöluvat
Askola	83	38	5	2
Lapinjärvi	63	17	2	0
Loviisa	220	110	12	10
Myrskylä	38	12	4	2
Porvoo	566	134	86	7
Sipoo	329	69	109	9
Yhteensä	1 299	380	218	30

Taulukon tiedot ovat viiden vuoden keskiarvoja.

Kiinteistö- ja asuntotoimi

Kuntien hallussa on yhteensä yli 500 toimitilaa. Toimitilojen tunnuslukuja on eritelty taulukossa 3. Toimitilat ovat kuntien mukaan pääosin kohtuullisessa kunnossa, tosin nykykäyttöarvon ja jälleenhankintahinnan suhteen perusteella ainakin Loviisassa ja Myrskylässä toimitilojen kokonaisuudessa on selvästi korjausvelkaa. Korjausvelkatiedot ovat kuitenkin vuodelta 2012, jonka jälkeen Myrskylässä on panostettu perusparantamiseen. Askolan ja Lapinjärven nykykäyttöarvoa ei ole arvioitu kattavasti, joten lukua ei ole voitu laskea. Perusparantamiseen panostetaan kuntien mukaan kohtuullisesti, Sipoossa riittävästi. Perusparannus- ja uudisrakennusinvestoinnit vaihtelevat Myrskylän 186 000 eurosta Sipoon 14 miljoonaan euroon. Sipoo on investoinut viime vuosina uuteen terveyskeskukseen, ja uudisinvestoinnit jatkuvat uuden koulukeskuksen rakentamisen myötä.

Taulukko 36 Toimitilojen tunnuslukuja Itä-Uudellamaalla.

	Toimitilat kpl	Toimitilat brm2	Brm2/kpl	Ylläpito EUR	Ylläpito EUR/m2	Investoinnit/v	NKA/JHH
Askola	50	25 000	500	920 000	37	1 610 000	
Lapinjärvi				1 260 000			
Loviisa	100	94 000	940	3 000 000	32	3 500 000	42 %
Myrskylä	17	11 350	668	443 000	39	186 000	43 %
Porvoo	190	243 000	1 279	11 746 000	48	8 000 000	76 %
Sipoo	158	117 000	741	6 000 000	51	14 000 000	74 %
Yht.	515	490 350	4 128	23 369 000	48	27 296 000	

Ylläpidon kulut vuodelta 2012. Investoinnit ovat 5 vuoden keskiarvoja.

NKA = Nykykäyttöarvo. JHH = Jälleenhankintahinta.

Toimitilojen yllä- ja kunnossapidon toimintatavat vaihtelevat. Askola ostaa yllä- ja kunnossapidon ulkopuolelta. Porvoo ostaa suurimman osan, mutta omaa yllä- ja kunnossapitoa on silti noin 30 prosenttia. Loviisa, Myrskylä ja Sipoo ylläpitävät suurimmaksi osaksi itse, mutta ostavat kuitenkin 30–40 prosenttia yllä- ja kunnossapidosta. Lapinjärvi hoitaa lähes kaiken yllä- ja kunnossapidon omana työnä. Ulkoa ostetaan esimerkiksi LVI- ja sähköitä.

Itä-Uudenmaan alueella on yhteensä noin 3 700 vuokra-asuntoa (ks. taulukko 37). Porvoossa on asunnoista yli 60 prosenttia, ja kun mukaan otetaan seuraavaksi suurimmat kunnat Sipoo ja Loviisa,

kasvaa näiden kuntien yhteenlaskettu osuus alueen vuokra-asunnoista yhteensä noin 90 prosenttiin. Asukaslukuun suhteutettuna vuokra-asuntoja on eniten Lapinjärvellä, toiseksi eniten Myrskylässä ja kolmanneksi eniten Porvoossa.

Asunnot ovat keskimäärin kohtuullisessa kunnossa. Kahdessa kunnassa kunto on hyvän ja kohtuullisen välillä. On myös joitakin erittäin huonokuntoisia asuntoja. Pääosin kunnat omistavat suurimman osan asunnoista itse tai 100-prosenttisesti omistamansa yhtiön kautta. Sipoo ja Myrskylä ovat sen sijaan myyneet yli puolet asunnoistaan Kunta-asunnot Oy:lle. Sipoo omistaa itse lähinnä henkilökunta-asuntoja, jotka ovat tällä hetkellä Kunta-asunnot Oy:n asuntoja paremmassa kunnossa.

Uutta vuokra-asuntorakentamista Itä-Uudellamaalla on vähän, vain noin 48 kohdetta vuodessa. Ainoastaan Porvoo ja Askola ovat viimeisten viiden vuoden aikana toteuttaneet ARA-kohteita. Sipoo on sitoutunut rakentamaan vuokra-asuntoja 20 prosenttia rakennettavista asunnoista. Myös Loviisa on varautunut budjetissaan rakentamaan uusia vuokra-asuntoja.

Loviisassa, Porvoossa ja Sipoossa on asunto-ohjelmat, mutta Sipoossa asuntoasiat ovat hajallaan useilla osastoilla, eikä millään niistä ole kokonaisvastuuta asuntopolitiikasta. Muissa kunnissa ei ole asunto-ohjelmia.

Taulukko 37 Vuokra-asunnot Itä-Uudellamaalla.

	Vuokra-asunnot kpl	Vuokra-asunnot/100 asukasta	ARA-kohteet kpl/vuosi
Askola	128	2,56	3
Lapinjärvi	229	8,09	0
Loviisa	537	3,46	0
Myrskylä	112	5,62	0
Porvoo	2 252	4,59	45
Sipoo	424	2,26	0
Yhteensä	3 682	4,43	48

Viiden vuoden keskiarvo

Vesihuolto, jätehuolto, ympäristötoimi, lämpö ja energia

Itä-Uudellamaalla huomattavan suuri osa kunnista tuottaa käyttövettä ja puhdistaa jätevettä itse. Porvoo hoitaa tehtävät kokonaan omana työnä, mikä näkyy myös henkilöstön määrässä. Ainoastaan Sipoo ostaa kaiken käyttövetensä ulkopuolelta. Veden toimittajissa on paljon vaihtelua: Sipoo käyttää toimittajana Tuusulan Seudun Vesi -kuntayhtymää, Loviisa ja Myrskylä Loviisan Seudun Vesi -kuntayhtymää ja Askola ostaa vetensä Porvoon Vedeltä. Selvityksen aikana on käynyt ilmi, että monella haja-asutusalueilla asuvilla asukkailla on kunnan verkosta riippumattomia vesihuoltoratkaisuja.

Vesihuoltoverkoston suunnittelu ostetaan pääosin ulkopuolelta. Eniten omaa työtä on Porvoossa, jossa 30 prosenttia suunnittelusta tehdään itse. Ulkoa se ostaa laitos- ja prosessisuunnittelua ja yleissuunnittelua. Rakennuttamisen toimintatavoissa on suurempia vaihteluita: Askola, Lapinjärvi, Myrskylä ja Sipoo rakennuttavat pääosin tai kokonaan itse. Loviisa ostaa puolet rakennuttamisesta ulkopuolelta. Porvoo ostaa lähes kaiken rakennuttamisen ulkoa. Rakentaminen hoidetaan pääosin ostopalveluna lukuun ottamatta Porvoota, jolla on hiukan alle puolet omaa rakentamista. Ostopalveluina hankitaan koneet, kuljetukset ja louhinnat.

Vesihuollon yllä- ja kunnossapidossa kunnat jakautuvat kahteen leiriin. Lapinjärvi, Loviisa, Myrskylä, Porvoo ja Sipoo hoitavat omin voimin 70–80 prosenttia yllä- ja kunnossapidosta. Ulkoa ostetaan esimerkiksi lietteen käsittelyä ja vesianalyyssejä. Askola ostaa kaiken yllä- ja kunnossapidon ulkopuolelta. Porvoon vesihuoltoverkoston ikääntyminen edellyttää saneerausinvestointien kasvattamista. Lisäksi vedenhankinnan turvaaminen poikkeustilanteiden varalta edellyttää suuria investointeja.

Taulukko 38. Vesihuolto Itä-Uudellamaalla.

	Vesihuolto- verkosto km	Tuotettu käyttövesi m ³	Käsitelty jäte- vesi m ³
Askola		160 000	100 000
Lapinjärvi	94	308 350	200 600
Loviisa	250	1 000 000	2 000 000
Myrskylä	61	107 616	73 000
Porvoo	972	3 600 000	5 100 000
Sipoo	582	1 210 000	1 720 000
Yhteensä	1959	6 385 966	9 193 600

Tiedot vuodelta 2012.

Neljä kuntaa kuudesta ovat osakkaina Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy:ssä, ja niillä on yhteinen jäte-lautakunta. Lapinjärvi on osakkaana Kymenlaakson Jäte Oy:ssä ja Myrskylä Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy:ssä.

Sähkön ja kaukolämmön tuotanto on järjestetty pääosin alueellisten energiayhtiöiden kautta. Kymenlaakson Sähkö Oy ja Porvoon Energia ovat yleisimpiä sähkön tuottajia.

Ympäristönsuojelu on pienemmissä kunnissa järjestetty kuntien yhteistyönä. Lapinjärvi ostaa ympäristöpalvelut Loviisalta. Askola ja Myrskylä ovat järjestäneet ympäristönsuojelutehtävät neljän kunnan yhteistyönä yhdessä Pukkilan ja Pornaisten kanssa. Yhteinen ympäristönsuojeluyksikkö sijaitsee Askolassa. Porvoossa, Sipoossa ja Loviisassa on omat ympäristönsuojeluyksiköt.

Ympäristön tila on kunnissa pääosin hyvä. Vesistöjen tila on sen sijaan kolmiportaisella asteikolla kohtuullinen ja paikoin vielä tätä heikompi. Rantakunnista Porvoo on tällä hetkellä mukana Itämerihaasteessa, mutta se ei ole tehnyt toimenpideohjelmia. Itä-Uudenmaan kunnissa käsitellään ympäristölupia keskimäärin 0,4–4 lupaa vuodessa. Maa-aineslupia käsitellään 0–4 vuosittain. Lisäksi alueella on muuta luvanvaraista ja ilmoitusvelvollista toimintaa. Myös ympäristönvalvonta vie runsaasti aikaa.

Liikenne

Itä-Uudenmaan liikenne nojautuu pitkälti yksityisautoilun varaan. Joukkoliikenteen osuus liikennesuoritteesta on välillä 8–17 prosenttia. Suurin joukkoliikenteen osuus on Sipoossa ja sen jälkeen Loviisassa ja Porvoossa. Porvoossa kävelyn ja pyöräilyn osuus liikennesuoritteesta on suurin.

Suurin osa kunnista on järjestänyt joukkoliikenteen täysin ulkopuolisten toimijoiden avulla. Ainoastaan Myrskylä, Porvoo ja Loviisa järjestävät itse joukkoliikennettä esimerkiksi koulukuljetusten yhteydessä ja palvelutaksilinjojen muodossa. Omaa liikennekalustoa ei näilläkään kunnilla ole. Sipoo järjestää joukkoliikenteensä Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän kautta, eikä vielä ole tiedossa, miten joukkoliikenteen osuus on kehittynyt kuntayhtymään liittymisen jälkeen.

Ongelmana Itä-Uudellamaalla on, että joukkoliikenne on alueella muutamaa valtareittiä lukuun ottamatta heikosti kehittyntä. Tämä puolestaan johtuu kuntarakenteen hajanaisuudesta, joka ei mahdollista kannattavien linjojen perustamista. Alueen sisäisen joukkoliikenteen kehittäminen on haastavaa myös suurelta osin Helsinkiin suuntautuvan työmatkaliikenteen vuoksi. Myös raideliikenteen puuttuminen vaikeuttaa kuntien kehittämistä. Sipoolla on tavoitteena raideliikenteen käynnistäminen Nikkilään nykyistä tavaraliikenneraidetta hyödyntäen vuoteen 2020 mennessä.

Tontit

Itä-Uudellamaalla on tällä hetkellä yli 450 vapaata omakotitonttia (ks. taulukko 39). Eniten omakotitontteja on vapaana Loviisassa, vähiten Askolassa. Tontinmyyntituloja on viimeisten viiden vuoden aikana kertynyt koko alueelta noin 17 miljoonaa euroa vuodessa, minkä lisäksi Sipoon yksittäinen 30 miljoonan euron tonttikauppa Helsingin kanssa. Tonttivaranto ja tontinmyyntitulot vaihtelevat kunnittain paljon. Suurin pinta-ala vapaita yritystontteja on Sipoossa. Myös Loviisassa on vapaana laajasti yritystonttialaa. Rivitalotontteja on laajimmin vapaana Porvoossa. Tontinmyynnissä haastei-

na ovat huono valtakunnallinen taloustilanne ja kiinteistöalalla orastava lama. Erityisesti yritystontit muodostuvat haasteeksi, mutta myös pääkaupunkiseudun kehyskuntien omakotitalotonttien myynti on vähäistä, sillä yksityisen lainarahoituksen ehdot ovat kiristyneet.

Taulukko 39 Tonttivaranto ja tontinmyyntitulot Itä-Uudellamaalla.

	Omakoti- tonttivaranto, kpl (tällä hetkellä)	Tontinmyyntitulot, e (5 v KA)
Askola	15	280 000
Lapinjärvi	22	25 000
Loviisa	160	110 000
Myrskylä	47	30 000
Porvoo	70	5 370 000
Sipoo	73	10 870 000 *
Yhteensä	387	16 685 000

* Sipoo: Kaikilla omakotitonteilla ei kunnallistekniikkaa. Tontinmyyntituloissa yksi poikkeuksellinen 30 Me kauppa. Muuten tontinmyyntitulot 4,3 Me / vuosi.

Kadut ja viheralueet

Katuverkoston pituus vaihtelee kunnan koon mukaan reilu kymmenestä kilometristä Porvoon 250 kilometriin. Loviisalla on kuitenkin kaksin verroin katuverkkoa Sipooseen nähden, vaikka asukasluku on hiukan pienempi. Katuverkosta on Itä-Uudellamaalla yhteensä noin 470 kilometriä, mikä on alle puolet Keski-Uudenmaan kuntien yhteenlasketun katuverkon pituudesta. Jalkakäytävien ja pyöräteiden pituus vaihtelee muutaman kilometrin ja Porvoon 120 kilometrin välillä. Katujen ylläpitokulut ja investoinnit vaihtelevat katuverkoston pituuden ja kunnan koon mukaan, mutta Sipoossa ja Askolassa ylläpitokulut ovat katuverkoston pituuteen nähden melko korkeat.

Katuomaisuuden kunto on keskimäärin kohtuullinen ja perusparantamiseen panostetaan puolessa kunnista kohtuullisesti, puolessa huonosti. Perusparannus- ja uudisrakennusinvestoinnit ovat olleet yhteensä alueella noin 8,4 milj. euroa vuodessa.

Porvoota lukuun ottamatta kunnat ostavat joko suurimman osan tai kaiken katusuunnittelun ulkopuolelta. Porvoossa suunnittelusta 80 prosenttia hoidetaan omana työnä. Rakennuttaminen tehdään kokonaan tai pääosin omana työnä, mutta rakentaminen ostetaan kokonaan ulkopuolelta Porvoota (70 % omana työnä) ja Loviisaa (20 % omana työnä) lukuun ottamatta.

Yllä- ja kunnossapidossa on vaihtelua toimintatavoissa. Ostopalveluina tehdään 25–100 prosenttia tehtävistä. Ostopalveluja käytetään esimerkiksi katujen talvikunnossapidossa. Katujen tunnuslukuja on eritelty taulukossa 40.

Taulukko 40 Katujen tunnuslukuja Itä-Uudellamaalla.

	Kadut km	Jk + pp-tiet km	Ylläpitokulut	Investoinnit / vuosi
Askola	18,0		230 000	110 000
Lapinjärvi	24,0	2,5	100 000	0
Loviisa	100,0	50,0	500 000	500 000
Myrskylä	13,2	0,6	83 000	103 000
Porvoo	250,0	120,0	4 200 000	5 500 000
Sipoo	51,0	24,0	1 750 000	1 900 000
Yhteensä	456,2	197,1	6 863 000	8 113 000

Ylläpitokulut vuodelta 2012. Investoinnit 5 vuoden keskiarvoja.

Puistoalueiden laajuus vaihtelee Itä-Uudenmaan kunnissa yhden ja 80 hehtaarin välillä. Liikunta- paikkojen määrä vaihtelee muutamasta yli sataan. Liikunta- ja virkistysalueiden kunto on pääosin kohtuullinen. Perusparantamiseen panostetaan kohtuullisesti tai osassa kunnista huonosti.

Lähes kaikki kunnat käyttävät viheraluesuunnitteluun pääosin ostopalveluita. Poikkeuksena tästä on Porvoo, joka suunnittelee pääosin itse. Rakennuttaminen hoidetaan itse lukuun ottamatta Askolaa, jossa puolet rakennuttamisesta ostetaan ulkoa. Rakentamisessa ostopalvelujen käyttö vaihtelee välillä 20–100 prosenttia töistä. Ostopalvelujen käyttö ei suoraviivaisesti heijastele kunnan kokoa: suurempi Sipoo ostaa viherrakentamisen kokonaan, kun taas 5 000 asukkaan Askola rakentaa puolet itse. Myös yllä- ja kunnossapidon toimintatavoissa on vaihtelua: Ostopalveluiden käyttö vaihtelee 10 ja 100 prosentin välillä. Lapinjärvi, Myrskylä ja Porvoo hoitavat yllä- ja kunnossapidon pääosin itse, Askola ostaa pääosin ulkoa ja Sipoo ostaa hieman yli puolet yllä- ja kunnossapidosta. Viheralueiden ja liikuntapaikkojen tunnuslukuja on eritelty taulukossa 41.

Taulukko 41 Viheralueiden ja liikuntapaikkojen tunnuslukuja Itä-Uudellamaalla.

	Puistot ha	Ylläpito viher EUR	Ylläpito liikunta EUR	Investoinnit viher EUR	Investoinnit liikunta EUR
Askola	14,0	10 000	80 000	0	10 000
Lapinjärvi	7,0	20 000	50 000		
Loviisa	28,0	400 000	400 000	100 000	100 000
Myrskylä	2,0	150 000	110 000	150 000	0
Porvoo	80,0	1 700 000	1 350 000	400 000	200 000
Sipoo	42,0	330 000	1 209 000	150 000	150 000
Yhteensä	173,0	2 610 000	3 199 000	800 000	460 000

Ylläpitotiedot vuodelta 2012. Investoinnit 5 vuoden keskiarvoja.

Yhteenveto nykytilasta

Itä-Uudenmaan kunnat ovat erilaisissa lähtökohdissa. Koska kunnat ovat erikokoisia, resursseja on käytössä eri tehtäviin hyvin vaihtelevasti. Pienissä kunnissa toiminta on joustavaa ja paikallistuntemus on hyvä, mutta henkilöstöllä ei ole mahdollisuutta erikoistua tiettyihin palveluihin. Toisaalta monialaisuus ja yhteistyö toteutuvat luonnostaan. Myös kuntien toisistaan poikkeava sijainti suhteessa pääkaupunkiseutuun asettaa kunnille erilaisia mahdollisuuksia ja haasteita. Pienten kuntien huoli resurssien riittävydestä on suuri.

Kunnittain vertailtuna **kaavoituksen** tilanne vaihtelee ja vain Sipoossa on koko kunnan kattava yleiskaava. Kaavoituksessa oman työn ja ostopalvelujen suhde vaihtelee. Lapinjärven kaavoitukselta ei ole saatavilla ollenkaan tilastotietoja. Porvoossa, Sipoossa ja Loviisassa on omat **rakennusvalvontayksiköt**, ja pienemmät kunnat ovat järjestäneet palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Toimitilat ovat kuntien mukaan pääosin kohtuullisessa kunnossa. Kuntien korjausvelkaa ei ole kuitenkaan mahdollista tarkastella kokonaisuutena, sillä Askolan ja Lapinjärven toimitilojen nykykäyttöarvoa ei ole arvioitu kattavasti. Loviisassa ja Myrskylässä vaikuttaa olevan selvästi eniten korjausvelkaa muihin verrattuna. Toimitilojen ylläpito ja kunnossapitotapa vaihtelee oman toiminnan ja ostopalveluiden välillä.

Suurimmilla kaupungeilla on **asunto-ohjelmat**, mutta Sipoossa asuntoasiat ovat silti hajallaan eri osastoilla. Pienimmillä kunnilla asunto-ohjelmia ei ole. Omistusmuodossa on vaihtelua, sillä osa kunnista omistaa vuokra-asunnot suoraan ja osa välillisesti yhtiön kautta. Vuokra-asunnot ovat keskimäärin kohtuullisessa kunnossa, mutta alueella on myös joitakin erittäin huonokuntoisia asuntoja. Uusia vuokra-asuntoja rakennetaan vähän, mutta selvästi tavoitteita on rakentamisen lisäämiseksi.

Vesihuollon toimintatavat ovat hyvin kirjavia ja kunnat hoitavat vesihuoltonsa hieman eri tavoin. Monet kunnista tuottavat ja puhdistavat vettä itse. Verkostosuunnittelu ostetaan pääasiassa ulkoa, samoin rakentaminen. Rakennuttamisessa ostopalvelujen ja oman toiminnan suhde vaihtelee. Verkoston yllä- ja kunnossapito toteutetaan pääosin ostopalveluna.

Jätehuollon toimija Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy vastaa suurimmasta osasta alueen jätteistä. Lapinjärvi ja Myrskylä hoitavat jätehuollon muiden jätehuoltoyhtiöiden kautta.

Sähkön ja kaukolämmön tuotanto on järjestetty pääosin alueellisten energiayhtiöiden kautta. Kymenlaakson Sähkö Oy ja Porvoon Energia ovat yleisimpiä sähkön tuottajia.

Ympäristönsuojelu on pienemmissä kunnissa järjestetty vaihtelevin kokoonpanoin kuntien yhteistyönä. Porvoossa, Sipossa ja Loviisassa on omat ympäristönsuojeluyksiköt. Ympäristön tila on kunnissa pääosin hyvä. Vesistöjen tila on sen sijaan vain kohtuullinen ja paikoin vielä tätä heikompi.

Itä-Uudenmaan **liikenne** nojautuu pitkälti yksityisautoilun varaan. Joukkoliikenne on alueella muutamaa valtareittiä lukuun ottamatta heikosti kehittyntä mm. asutuksen hajanaisuuden vuoksi.

Tontinmyyntituloja on viimeisten viiden vuoden aikana kertynyt koko alueelta noin 17 miljoonaa euroa vuodessa, minkä lisäksi Sipoon yksittäinen 30 miljoonan euron tonttikauppa Helsingin kanssa. Tonttivaranto ja tontinmyyntitulot vaihtelevat kunnittain huomattavasti. Tontinmyynnissä haasteina ovat huono valtakunnallinen taloustilanne ja kiinteistöalalla orastava lama.

Katuomaisuuden kunto on keskimäärin kohtuullinen ja perusparantamiseen panostetaan puolessa kunnista kohtuullisesti, puolessa heikommin. Perusparannus- ja uudisrakennusinvestoinnit ovat olleet yhteensä alueella noin 8,4 milj. euroa vuodessa. Kunnat ostavat suurimman osan katusuunnittelusta ja rakentamisesta Porvoota lukuun ottamatta. Porvoossa näitä tehtäviä toteutetaan pääosin omana työnä. Rakennuttaminen tehdään pääosin omana työnä. Yllä- ja kunnossapidossa on vaihtelua toteutustavoissa.

Haasteita teknisissä palveluissa aiheuttavat muun muassa pienten kuntien haavoittuvat, minimaaliset resurssit, jotka eivät mahdollista kovin laajaa erityisosaamista. Ongelmia aiheuttaa myös hiljaisen tiedon häviäminen. Riittävän ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointi on haastavaa.

Koko alueella haasteita luovat kiinteistöjen korjausvelan kasvu sekä palveluverkon pitäminen optimaalisena. Kunnat ovat hyvin erilaisissa tilanteissa väestönkehityksen näkökulmasta, mikä vaikuttaa paineisiin kehittää palveluverkkoa vastaamaan muuttuneita tilanteita. Sipoossa haasteet poikkeavat muiden kuntien haasteista voimakkaan kasvun vuoksi.

Muita kuntien esiin nostamia haasteita ovat esimerkiksi Porvoossa kaupunkirakenteen tiivistäminen ja hajautumisen ehkäiseminen, jotka edellyttävät onnistumista maankäytön suunnittelussa ja jatkuvaa maan hankintaa. Näiden avulla voidaan turvata hallitun kasvun ohjautuminen järkevästi lähelle palveluja. Kaupungin strategian tavoite on vähentää asumisen kasvihuonekaasupäästöjä, mikä edellyttää mm. rakentamisen energiatehokkuutta, energian tuottamista uusiutuvilla energialähteillä, kaukolämmön suosimista ja yhtenäisten metsäalueiden turvaamista. Lapinjärvellä on erityinen tarve kehittää ja nykyaikaistaa kaavoitusta.

6.1.2 Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu – yhden kunnan malli

Pohjaa Itä-Uudenmaan kuntien yhdistymiselle luovat melko hyvät resurssit sekä samankaltaiset toimintatavat ja palvelurakenteet. Osa kunnista on jo nyt tehnyt yhteistyötä keskenään muun muassa kaavoituksessa, ympäristönsuojelussa, rakennusvalvonnassa ja jätehuollossa. Mahdollisuuksia kuntien yhdistyminen toisi erityisesti järjestelmällisessä maankäytössä, joka mahdollistaisi yhdyskuntarakenteen tiivistämisen sekä asumiseen ja joukkoliikenteen kehittämisen.

Tekninen toimi organisoitaisiin asiakaslähtöisesti kuntastrategian periaatteita noudattaen. Maankäytöstä, elinkeinopolitiikasta ja palveluiden kehittämisestä laadittaisiin koko alueen kattavat suunnitelmat ja niistä syntyisivät kaupunkikehityksen ja palveluiden investointitarpeet ja esitykset. Palvelutuotantoa kehitettäisiin lisäämällä sähköisiä palveluja. **Operatiivista toimintaa voitaisiin tehostaa muun muassa jakamalla katu- ja viheralueet toiminnoittain sekä organisoida vesihuolto yhdeksi kokonaisuudeksi.** Kun hankintakokonaisuudet ovat suuruusluokaltaan alan valtakunnallisia toimijoita kiinnostavia, on katujen hoidossa ja kunnossapidossa saavutettavissa aito markkinakilpailu. Tehostuneen hankintatoiminnan ja aiempaa tiukemman kilpailutilanteen myötä Itä-Uusimaa saavuttaisi merkittäviä säästöjä.

Kuntalaisen näkökulmasta palvelujen saatavuus parantuisi sähköisen asiointin lisääntymisen seurauksena, mutta samalla kasvokkain tapahtuvat palvelutilanteet vähenisivät. Henkilöstö keskittyisi palvelukeskuksiin ja työt olisi mahdollista organisoida toimintolähtöisemmin kuin aiemmin. **Henkilöstön kollegiaalinen tuki lisääntyisi ja erikoistuminen tulisi mahdolliseksi.** Samalla sähköisten palvelujen käyttö lisääntyisi, johtaen nykyistä suurempiin osaamisvaatimuksiin. Uuden kunnan olisi mahdollista hallita talouttaan nykyistä paremmin suuremman riskien kantokyvyn, ja parhaassa tapauksessa myös kehittyneempien prosessien, ansiosta.

Yhteisymmärrys kylien ja kehittyvien keskusten profiloinnista tulisi saavuttaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, sillä muuten riskinä on yhdyskuntarakenteen pirstaloituminen. Keskeistä olisi määritellä myös tavoitteet ja toimenpiteet korjausvelan hallitsemiseksi tulevana vuosina ja vuosikymmeninä.

Vahvuudet/mahdollisuudet	Heikkoudet/Uhat
Teknisen toimen organisaatio rakentuu parhaimmillaan asiakaslähtöisesti (prosessit) (M)	Puutteellinen johtaminen estää asiakaslähtöisen organisoinnin (U)
Aluetta on mahdollista kehittää kokonaisuutena suunnitelmallisesti (maankäyttö, elinkeinot, asuntopolitiikka, ympäristönsuojelu, palveluverkot, joukkoliikenne) (M)	Kylien kehittäminen loppuu ja kylät näivettyvät (U)
Sähköisten palvelujen lisääminen parantaa asiakaspalvelun laatua ja saatavuutta (M)	Henkilöstön osaaminen ei riitä sähköisten palvelujen hyödyntämiseen (U)
Toimintojen yhdistäminen ja toisaalta erikoistumismahdollisuuksien lisääntyminen tehostavat toimintaa ja parantavat palvelujen laatua etenkin pienten kuntien näkökulmasta (V)	Palvelutaso heikkenee, jos tehostaminen ei onnistu (U)
Talouden kantokyky paranee ja riskit pienenevät (V)	Toimintatapojen yhtenäistäminen voi olla vaikeaa (mm. paikkatieto- ja mittausjärjestelmät, jätehuolto, ympäristönsuojelu, joukkoliikennetkaisu) (U)
Korjausvelan hallitsemiseksi on mahdollista laatia tavoitteet ja toimintatavat (M)	

6.2 Sosiaali- ja terveystoimet

6.2.1 Nykytilan kuvaus

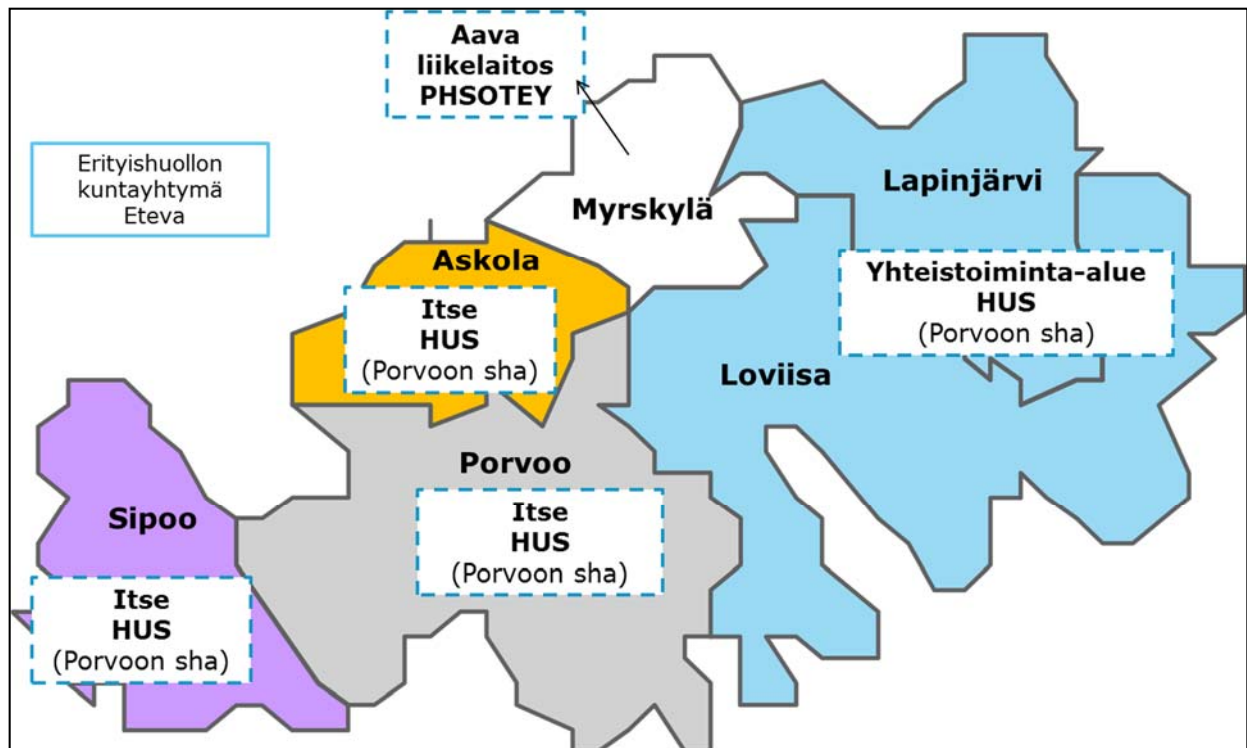
Nykytilakuvaus on laadittu yhdistymiselvityksen sosiaali- ja terveydenhuoltotyöryhmän väliraporttia sekä Nordic Healthcare Groupilta tilattua Sosiaali- ja terveystoimien nykytilan analyysia, joka on laadittu kuntien lähettämien tietojen ja valtakunnallisten tilastojen perusteella.

Palveluiden järjestämistavat

Porvoo, Loviisa, Sipoo ja Askola järjestävät sosiaali- ja terveystoimensa omissa organisaatioissa. Lapinjärven palvelut tuotetaan vanhuspalveluja lukuun ottamatta Loviisan ja Lapinjärven yhteistoiminta-alueella. Myrskylän palvelut tuotetaan Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymässä. Palveluita tuotetaan sekä omana että ostopalveluna. Porvoossa sosiaali- ja terveystoimen palvelut on organisoitu prosessien mukaan (terveys-, vanhus-, ja vammais- sekä sosiaali- ja perhepalvelut), kun taas Loviisassa ja Sipoossa on käytössä elämäkaarimalli.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri järjestää kuntien erikoissairaanhoidon palvelut Myrskylää lukuun ottamatta. Myrskylä kuuluu Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiriin, mutta ruotsinkieliset asukkaat voivat käyttää HUS:in palveluita. Loviisa ostaa erikoissairaanhoitoa myös Kymenlaakson sairaanhoitopiiri Carealta.

Alueella sijaitsee Porvoon sairaala. Sairaalassa on erikoissairaanhoidon päivystys sekä ilta-aikaan ja viikonloppuisin Porvoon, Sipoon, Loviisan, Lapinjärven, Pornaisten ja Askolan perusterveydenhuollon päivystys. Kaikki kunnat ostavat kehitysvammahuollon palveluita Eteva-kuntayhtymältä suomenkielisille sekä Kårkulla samkommun -kuntayhtymältä ruotsinkielisille asiakkaille.



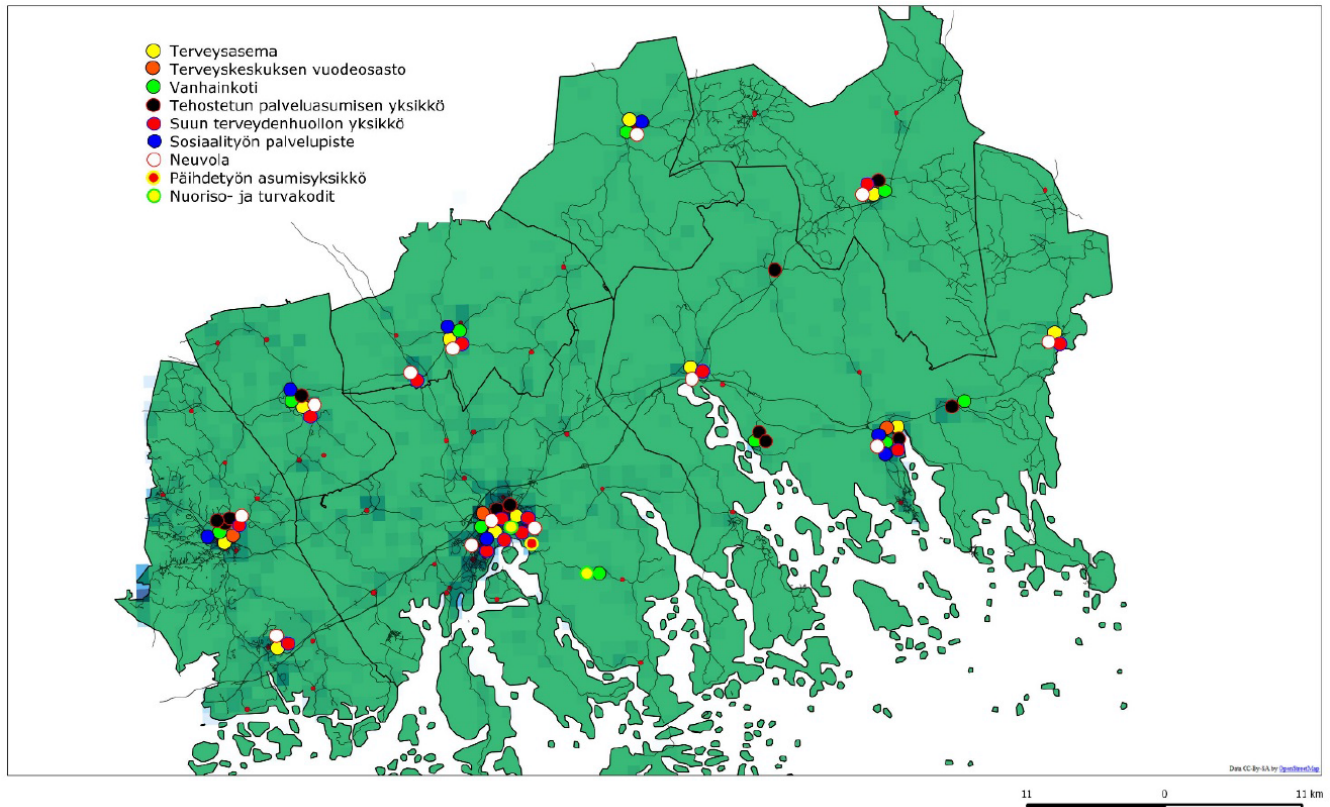
Kuva 13 Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen nykytila

Sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö

Väestön ikääntyminen lisää palveluiden tarvetta tulevaisuudessa, ja tällä hetkellä ikääntyneiden osuus on suurin Loviisassa, Lapinjärvellä ja Myrskylässä. Kaikissa alueen kunnissa laitoshoidossa olevien ikäihmisten osuus ylitti vuonna 2012 THL:n laatusuosituksen, mutta tämän jälkeen laitoshoidon on muutettu tehostetuksi palveluasumiseksi. Kunnissa kehitetään myös ennaltaehkäisevää työtä ympärivuorokautisen hoivan vähentämiseksi.

Alueen väestö on muuta maata hyvätuloisempaa ja kuntien toimeentulotukimenot olivat vuonna 2012 muuta maata matalammat. Lapsiperheiden osuus asukkaista on alueella keskimäärin muuta maata korkeampi. Korkein osuus on Porvoossa, Sipoossa ja Askolassa. Myös ahtaasti asuvia lapsiperheitä sekä toimeentulotukea saavia lapsiperheitä on alueella muuta maata vähemmän. Lastensuojelun asiakkaita on alueella keskimäärin muuta maata vähemmän sekä avo- että sijaishuollossa. Päihde ja mielenterveyspalveluiden laitos- ja avohuollon asumispalveluissa on asiakkaita vähemmän kuin maassa keskimäärin. Myös vammaispalveluiden asiakkaita on vähemmän kuin muussa maassa. Molemmissa palveluissa palvelurakennetta on jo kevennetty, mutta tehostamismahdollisuuksia on edelleen asumis- ja kuntoutuspalveluissa.

Kokonaisuutena Itä-Uudellamaalla käytetään vähemmän perusterveydenhuollon vastaanottopalveluja koko maahan verrattuna. Erityisesti lääkärivastaanottoja on vähän, mutta hoitajakäyntien suhteellinen osuus koko maahan verrattuna on suuri. Suhteessa valtakunnalliseen tasoon työikäinen väestö kuormittaa perusterveydenhuoltoa enemmän kuin vanhuksat. Erikoissairaanhoidon avohoitoikäntejä ja hoitopäiviä on Itä-Uudenmaan kuntien asukkailla muiden sairaanhoitopiirien asukkaista vähemmän. Verrattuna HUS:in käyntejä ja hoitopäiviä on kuitenkin hieman enemmän. Hoitojaksoja on yli 75-vuotiaiden ikäluokissa maan keskiarvoa enemmän Askolassa ja Porvoossa. Erikoissairaanhoidon hoitopäiviä on erityisesti Porvoon vanhemmalla väestöllä selvästi maan keskiarvoa enemmän. Porvoon iäkkäämpi väestö päätyy erikoissairaanhoidon palveluihin selvästi muuta maata useammin. Itä-Uudellamaalla käytetään terveyskeskusten suun terveydenhuollon palveluja koko maan keskiarvoa vähemmän.



Kuva 14 Sosiaali- ja terveysterveyspalveluverkko alueella.

Sosiaali- ja terveysterveyspalvelujen kustannukset

Itä-Uudenmaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ovat nykyisellään hyvällä tasolla suhteessa kansalliseen keskimääräiseen tasoon. Euromääräisesti asukaskohtaiset nettokustannukset ovat yli prosenttia pienemmät kuin koko maassa keskimäärin. Suhteutettuna ikärakenteeseen ja sairastavuuteen asukaskohtaiset sote-kustannukset ovat kuitenkin seitsemän prosenttia keskimääräistä suuremmat, joten Itä-Uudellamaalla piilee rakenteellista palveluiden tehostamispotentiaalia alhaisesti absoluuttisesta kustannustasosta huolimatta. Suurin säästöpotentiaali näyttäisi olevan vanhustenhuollon kustannuksissa, jotka ovat tällä hetkellä lähes kaksinkertaiset koko maan keskimääräiseen verrattuna. Kunnittainen vaihtelu on suurta, mutta alhaisimmillaankin vanhustenhuollon nettokustannukset asukasta kohden ovat yli 17 prosenttia suuremmat kuin kansallinen kustannustaso.

Kuntien välinen resursointi palveluittain vaihtelee tällä hetkellä tarjonnan ja tuottavuuden erojen vuoksi. Yhteisellä kuntien välisellä suunnittelulla voidaan saavuttaa synergiaetuja yhteisesti tuotetuissa palveluissa. Toisaalta palveluvalikoiman laajentuminen alueellisesti saattaa kasvattaa palvelujen käyttöä tarjonnan kasvaessa. Kriittistä on määrittää yhdessä taloudellisesti kestävä tavoitteet ja kriteeristö palvelutuotannon laajuudesta.

Taulukossa 42 on verrattu alueen kuntien nettokustannuksien kehitystä toisiinsa ja laajemman alueen keskiarvoihin. Askolan kustannukset ovat kasvaneet viime vuosina eniten, mutta kustannukset ovat selvityskunnista alimmalla tasolla. HUS:in keskiarvoon verrattuna kuntien kustannukset ovat alhaiset, mutta kasvuvauhti on ollut suurempi.

Taulukko 42 Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannusten kehitys kunnissa. Lähde NHG 2013. Sosiaali- ja terveystoimen nykytila-analyysi.

Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannusten vuosittainen kasvu asukasta kohden (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Keskimääräinen kasvu 2004-2012	Sote-meno 2012 (€/asukas)
Askola	11,9 %	3,3 %	2,9 %	14,2 %	-0,9 %	7,6 %	8,2 %	-2,0 %	5,5 %	2 965
Lapinjärvi	3,5 %	5,6 %	7,1 %	7,6 %	6,1 %	9,3 %	1,5 %	-4,7 %	4,4 %	3 432
Loviisa	9,2 %	2,2 %	5,7 %	13,6 %	6,6 %	-10,6 %	10,6 %	6,2 %	5,2 %	3 634
Myrskylä	4,9 %	6,2 %	13,4 %	5,0 %	4,3 %	-11,3 %	11,5 %	10,0 %	5,3 %	3 284
Pornainen	8,0 %	2,4 %	3,9 %	12,2 %	9,7 %	4,6 %	7,2 %	6,1 %	6,7 %	2 764
Porvoo	8,3 %	8,0 %	3,0 %	11,3 %	0,5 %	0,5 %	4,2 %	5,0 %	5,1 %	3 220
Sipoo	4,7 %	0,7 %	4,1 %	5,7 %	7,6 %	2,9 %	5,0 %	2,0 %	4,1 %	3 085
IUK yhteensä	7,4 %	5,2 %	3,9 %	10,2 %	3,2 %	0,9 %	5,8 %	4,1 %	5,1 %	3 230
KUK yhteensä	6,4 %	3,9 %	5,1 %	8,0 %	4,0 %	-0,1 %	6,6 %	5,1 %	4,8 %	3 146
HUS	6,3 %	4,1 %	4,5 %	7,2 %	3,7 %	-0,6 %	3,7 %	4,3 %	4,1 %	3 344
Manner-Suomi pl. Kainuu	5,9 %	5,2 %	5,4 %	8,2 %	4,5 %	1,3 %	5,4 %	5,5 %	5,2 %	3 453
Julkisten menojen hintaindeksi (sos- ja terveys)	2,7 %	3,4 %	3,3 %	5,2 %	1,5 %	2,5 %	3,5 %	3,5 %	3,3 %	

- Euromääräisesti Itä-Uudenmaan kuntien sote-nettokustannukset asukasta kohden ovat n. 7 % pienemmät kuin maassa keskimäärin
- HUS:iin verrattuna kasvuvauhti on suuri, mutta kustannukset 3,4 % alhaisemmat
- Pornaisissa ja Askolassa kustannukset ovat selvityksen kunnista alhaisimmalla tasolla, mutta kustannusten kasvuvauhti on ollut suurinta viimeisten vuosien aikana

Huom: Jokaisen vuoden kasvuprosenttien alin 25% on merkitty vihreällä ja korkein 25% punaisella
Lähteet: Kuntaliitto; Sosiaalitoimen ja terveydenhuollon nettokustannukset asukasta kohden

Kaikissa alueen kunnissa sairastavuus on vähäisempää kuin Suomessa ja HUS-alueella keskimäärin. Vuoden 2000 jälkeen sairastavuus alueella on pienentynyt koko maahan verrattuna. Tosin Porvoossa ja Loviisassa valtakunnalliseen kehitykseen suhteutettu sairastavuus on noussut.

Huoltosuhte on alueella heikompi kuin HUS-alueella, mutta kunnat jakaantuvat tässä voimakkaasti: Porvoon huoltosuhte on alemmalla tasolla (parempi), kun taas Loviisan, Myrskylän ja Lapinjärven korkeammalla (huonompi). Sosiaali- ja terveystoimen kustannukset ovat alueella alhaiset väestömäärään suhteutettuna, mutta sairastavuuteen suhteutettuna ne ovat korkeat. Palveluiden saataavuus on hyvä.

Yhteenveto nykytilasta

Sosiaali- ja terveystoimen palvelujen saatavuus koetaan kunnissa hyväksi. Palveluverkko koetaan useassa kunnassa nykyisiä tarpeita vastaavaksi. Alueen palvelurakennetta onkin jo kevennetty siirtymällä laitospalveluista avopalveluihin sekä vähentämällä palvelupisteitä. Sosiaali- ja terveystoimen teknologiaa kehitetään laajasti ja uusien toimintamallien käyttöönottoon vaikuttaa olevan intoa. Myös henkilöstön osaamista pidetään hyvänä ja toimintatavat ovat joustavia. Teknologian hyödyntämisessä mainitaan olevan myös merkittäviä mahdollisuuksia. Samoin muiden uusien toimintamallien käyttöönotto voi tuoda merkittäviä hyötyjä. Kuntoutuksen roolin kasvattaminen, tehostetun palveluasumisen lisääminen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ratkaisevat parhaimmillaan useita haasteita. Alueen kasvukunnissa mahdollisuudet toiminnan kehittämiseen ovat muita kuntia paremmat väestöpohjan ja vahvan elinvoimaisuuden vuoksi.

Toisaalta pienet yksiköt ovat haavoittuvia ja taloudelliset haasteet voivat kasvaa kovin suuriksi erityisesti ikärakenteen muutoksen vuoksi. Vaikka huoltosuhte alueella on keskimääräistä heikompi, väestö on keskimääräistä terveempää. Pelko lähipalveluiden menettämisestä on kuitenkin osalla alueista suuri. Henkilöstön rekrytointi aiheuttaa ongelmia etenkin pienissä kunnissa. Myös tehtävänkuvat saattavat muuttua liian laajoiksi, eikä erikoistumismahdollisuuksia välttämättä ole. Palvelujen kehittäminen pienissä yksiköissä on haastavampaa kuin suurissa ja esimerkiksi erityisryhmien palvelujen järjestäminen voi olla suuren työn takana. Erikoissairaanhoitotarpeen suuret vaihtelut voivat aiheuttaa kohtuuttomia riskejä pienille kunnille. Vaikka hyvä palvelutarjonta on etu, siitä voi syntyä myös haitta, sillä palvelutason laskeminen tarvittaessa voi olla haastavaa.

Ehdotus uudesta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain

Palvelujen järjestämiseen tarvittavan riittävän kantokyvyn turvaamiseksi ehdotetaan perustettavan viisi sosiaali- ja terveydenhuoltoaluetta, jotka olisivat kuntayhtymiä. Ne perustuisivat lähtökohtaisesti nykyisille erityisvastuualueiden aluerajoille. Sosiaali- ja terveysalueen velvollisuutena olisi järjestää palvelut yhdenvertaisin perustein koko alueensa väestölle.

Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen ehdotetaan erotettavaksi toisistaan siten, että sosiaali- ja terveysalue ei lähtökohtaisesti itse tuottaisi palveluja, vaan tuottamisvastuu palveluista olisi alueen kuntayhtymillä tai sen sijasta tuottamisvastuualueen vastuukunnalla, jos alueen kunnat niin yksimielisesti sopivat. Yksittäinen kunta ei voi määritelmän mukaan toimia tuottamisvastuullisena toimijana, jotta palvelut saadaan integroitua kokonaisvaltaisesti. Sote-alueet päättävät tuottamisvastuussa olevat kuntayhtymät ja niiden tehtävät. Sote-järjestämislain valmistelusta vastaava parlamentaarinen ohjausryhmä on linjannut, että Etelä-Suomen sote-alueelle voidaan perustaa enintään neljä tuottamisvastuullista kuntayhtymää.

Tuottamisvastuullisella tulee olla kyky vastata ehkäisevistä, korjaavista, hoitavista, kuntouttavista ja muista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista yhtenäisenä kokonaisuutena. Nämä tehtävät edellyttävät tehtäväkokonaisuuden vaatimaa osaamista eli omaa henkilöstöä sekä muita voimavaroja. Tuottamisvastuualueet voivat tuottaa palveluja itse tai hankkia palveluja myös muualta, kuten järjestöiltä, yrityksiltä, sekä käyttää palveluseteliä. Sosiaali- ja terveysalueen oma tuotanto ehdotetaan rajattavaksi vain tukipalveluihin sekä poikkeustapauksessa sellaisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, joita alueella ei ole ollut muutoin mahdollista toteuttaa.

Ehdotuksen mukaan järjestämisvastuussa oleva sosiaali- ja terveysalue tekee päätöksen siitä, mitkä kunnat ja kuntayhtymät ovat tuottamisvastuussa. Sote-alue laatii palvelujen toteuttamisesta joka neljäs vuosi järjestämisspätöksen yhdessä tuottamisvastuullisten alueiden kanssa. Sote-alueen tulee saada järjestämisspätökselle sosiaali- ja terveysministeriön hyväksyntä. Sosiaali- ja terveysalue kävisi lisäksi tulosohjausneuvottelut tuottamisvastuullisten alueiden kanssa vuosittain.

Ehdotuksessa esitetään, että kunnat rahoittavat sosiaali- ja terveysalueiden toiminnan asukasluvuun perustuvalla maksulla, jossa otetaan huomioon tarvetekijät, kuten ikärakenne ja sairastavuus sekä mahdollisesti muita valtionosuustekijöitä. Sosiaali- ja terveysalue määrittää kuntien maksuosuuden suuruuden. Sosiaali- ja terveysalue rahoittaa tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien toiminnan.

Ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain on tarkoitus astua voimaan 1.1.2015. Viisi sote-aluetta aloittaisivat ehdotuksen mukaan 1.1.2016 ja tuottamisvastuussa olevat kunnat ja kuntayhtymät 1.1.2017.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on arvioinut sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta sote-järjestämislakiesityksen vaikutuksia. THL:n mukaan uudistus ei sellaisenaan hillitse kustannusten kasvua, vaan edellyttää päätöksentekijöiltä ja johtajilta kykyä ja taitoa hyödyntää lakiesityksen mukaisen sosiaali- ja terveydenhuollon integraatorakenteen tarjoamat mahdollisuudet. Suomesta tehtyjen harvojen arviointien perusteella sote-integraatio hidastaa sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannusten kasvuvauhtia maltillisesti, arviolta 0–1 tai 0–2,4 prosenttia. Kustannuskehitykseen vaikuttavat keskeisesti valtakunnalliset poliittiset päätökset kuntien tehtävistä ja sosiaali- ja terveyspalvelujen menokatosta sekä se, miten taloudellisilla kannusteilla hillitään kustannuskehitystä.

6.2.2 Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu – yhden kunnan malli

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen keskeneräisyyden vuoksi on tässä kuntarakenneselvityksessä vaikea tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä palvelujen järjestämisen ja tuottamisen vaihtoehtoista ja vaikutuksista. Selvältä kuitenkin näyttää se, että sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu että näiden palveluiden tuottamisvastuu tullaan antamaan kuntayhtymille, jotka ovat nykyisiä organisaatioita huomattavasti suurempia kokonaisuuksia. Uudistus poistaa kuntien järjestämis- ja tuottamisvallan ja vastuun ja samalla vaikuttaa kuntien rooliin ja muiden palveluiden järjestämiseen.

Kaikki selvitysalueen kunnat tulevat kuulumaan nykyisen lakiesityksen mukaan samaan Eteläiseen sote-alueeseen ja on mahdollista, että myös samaan tuottamisvastuussa olevaan kuntayhtymään.

Suurempi yhteinen kunta voisi kuitenkin vaikuttaa nykyisiä kuntia paremmin sote-alueen järjestämispäätöksiin ja tuotantoalueen toimintaan, ja kehittää näin muun muassa sote-palveluiden integrointia kunnan omiin palveluihin. Jos selvitysalueen kuusi kuntaa tekisivät kuntaliitoksen muodostaen yhden uuden kunnan, olisi se tulevilla sote-alueella viidenneksi suurin kunta ja todennäköisellä tuotantoalueella neljänneksi suurin kunta.

Hallitus antoi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiesityksen eduskunnalle 4. joulukuuta 2014. Samalla julkistettiin sosiaali- ja terveysministeriön arviolaskelma kuntien tulevista sote-kustannuksista. Alla olevaan taulukkoon on kerätty laskelmat selvitysalueen kuntien rahoitusosuuksien arvioiduista muutoksista.

Taulukko 43 Laskelmat esitetyn sote-uudistuksen rahoitusosuuksien muutoksista selvitysalueen kunnissa

Kunta	Väestö	Muutos kunnan rahoitusosuudessa M€	Muutos kunnan rahoitusosuudessa €/ as
Askola	4 988	0,4	81
Lapinjärvi	2 829	0,1	47
Myrskylä	1 992	0,3	139
Loviisa	15 519	0,4	25
Sipoo	18 739	2,9	154
Porvoo	49 028	6,5	132
Yhteensä	93 095	10,5	113

Kuten taulukosta käy ilmi, tulevat nykyisen lakiesityksen mukaan, jokaisen selvitysalueen kunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitusosuudet kasvamaan tämän hetkiseen tilanteeseen verrattuna. Asukaslukuun suhteutettuna suurin rahoitusosuuden kasvu tulee olemaan Sipoolle (154€/as). Myös Porvoolla ja Myrskylällä muutos on merkittävä. Jos eduskunta hyväksyy hallituksen esityksen ilman muutoksia, lisää tämä entisestään selvitysalueen kuntien painetta menojen sopeutukseen.

6.3 Sivistyspalvelut

6.3.1 Nykytilan kuvaus

Sivistyspalveluiden järjestäminen ja tuotanto

Sivistyspalveluiden tuottamiseen alueella käytetään vuosittain noin 210 miljoonaa euroa. Lisäksi ammatillisen nuorisosaasteen ja aikuiskoulutukseen käytetään alueella vuosittain lähes 90 miljoonaa euroa. Sivistyspalveluita tuottaa selvitysalueella lähes 3000 työntekijää. Palveluiden hallinnoinnista vastaa yhteensä 17 erillistä lautakuntaa ja valiokuntaa tai niiden jaostoa. Lain vaatimat kielijaostot löytyvät Sipoon, Porvoon, Loviisan, Myrskylän ja Lapinjärven kunnista. Lisäksi nuorisovaltuustot toimivat aktiivisesti lähes kaikissa selvitysalueen kunnissa.

Seuraavissa kappaleissa on kuvattu lyhyesti nykytilanne eri palveluiden suhteen. Lisäksi kappaleen perään on kerätty keskeisiä linjausta vaativia asioita mahdollisissa muuttuvissa rakenteissa, koska kuntien nykyiset käytännöt tai linjaukset poikkeavat toisistaan. Yhdenmukaistaminen eli harmonisointi on tarpeen kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun sekä palveluiden kehittämisen ja talouden näkökulmasta. Harmonisoinnin yksityiskohtat vaativat tarkempia selvityksiä, jotta niihin jokaiseen voidaan ottaa kantaa. Yleensä kunnat valmistelevat asiat yksityiskohtaisesti kuntarakennepäätöksen jälkeen siirtymäajalla ennen varsinaista rakennemuutoksen toteutumisaikaa. Yhdistymissopimukseen voidaan nostaa joitakin keskeisiä periaatteita palveluiden järjestämiseen liittyen.

Varhaiskasvatus ja esiopetus

Kaikilla alueen kunnilla varhaiskasvatus järjestetään sivistyspalveluiden alaisuudessa, pääosin kunnallisena palveluna. Alueen lasten 0-6-vuotiaiden ikäluokista noin 65% on kunnallisen päiväkotihoidon palvelujen piirissä. Poikkeuksena on Loviisa, jossa 80 % 0-6-vuotiaista lapsista on varhaiskasvatuspalvelujen piirissä.

Vuonna 2013 päiväkoteja oli selvitysalueella 66 ja niiden mediaanikoko oli 55 lasta. Päivähoidon piirissä olevia lapsia oli selvitysalueella vuonna 2013 yhteensä 3933.

Taulukko 44 Päiväkodit selvitysalueella

Kunta	Päiväkoteja kpl	Lapsia	Lapsia/pk
Askola	4	163	41
Loviisa	11	416	38
Lapinjärvi	1	70	70
Myrskylä	1	65	65
Porvoo	25	2233	89
Sipoo	24	983	41
Yhteensä	66	3933	60

Porvoo ja Sipoo ovat linjanneet rakentavansa jatkossa vähintään 4 ryhmän päiväkoteja, molemmissa mieluummin kuuden ryhmän suuruisia. Tarkasteltaessa työvoiman saantia niin kelpoisten lastentarhanopettajien osuus kokonaisuudesta on lähes 100 % Lapinjärvellä, Loviisassa ja Myrskylässä. Porvoossa ja Sipoossa se on noin 90 % ja Askolassa noin 50 % työvoimasta. Lapinjärvellä, Loviisassa, Porvoossa ja Sipoossa on tarjolla myös ruotsinkielisiä varhaiskasvatuspalveluita. Ruotsinkieliset varhaiskasvatuspalvelut järjestäminen tapahtuu joko omakielisissä tai kaksikielisissä päiväkodeissa. Hallinto on kuitenkin yhteinen molempien kieliryhmien varhaiskasvatuspalveluiden osalta.

Päiväkotien lisäksi selvitysalueen kunnissa päivähoitopalveluita tarjoavat myös perhepäivähoitajat ja ryhmäperhepäiväkodit. Askolassa perhepäivähoitajia on neljä. Lapinjärvellä toimii kaksi ryhmäperhepäiväkotia ja yksi perhepäivähoitaja. Loviisassa toimii kuusi ryhmäperhepäiväkotia ja viisi perhepäivähoitajaa. Lisäksi Loviisassa toimii yksi avoin päiväkotia. Sipoossa on yhteensä 15 perhepäivähoitajaa joista kahdeksan on suomenkielisiä ja seitsemän ruotsinkielisiä. Avointa päivähoitoa järjestetään eri puolella Sipoota kerhojen muodossa, mm. Metsäkerho, Perhe-kerho, Reppukerho ja Puistoparkki. Myös Myrskylässä toimii perhepäivähoitajia. Porvoossa toimii tällä hetkellä 47 kunnallista perhepäivähoitajaa, joista 34 on suomenkielisiä ja 13 ruotsinkielisiä. Avomien varhaiskasvatuspalvelujen toimintamuotoja ovat kerhot, perhekahvilat ja perhepuistot. Lisäksi on vanhempainryhmiä sekä tehdään ennaltaehkäisevää perhetyötä. Porvoossa toimii kunnallisten päiväkotien lisäksi seitsemän yksityistä päiväkotia palvelusetelin turvin.

Erityisvarhaiskasvatuspalveluita hoitaa Askolassa ja Lapinjärvellä molemmissa yksi kiertävä erityislastentarhanopettaja. Sipoon kunnassa toimii kolme varhaiskasvatuksen erityisopettajaa (VEO), joista kaksi on suomenkielisiä ja yksi on ruotsinkielinen

Kotihoidon tuen kuntalisää maksetaan Askolassa, Loviisassa ja Sipoossa. Maksettava kuntalisä vaihtelee selvitysalueella muun muassa lapsen iästä ja hoidettavien lasten määrästä riippuen 600 € ja 50€ välillä per lapsi.

Myös esiopetus järjestetään sivistyspalveluiden alaisuudessa kaikissa selvitysalueen kunnissa. Esiopetuspalvelujen piirissä on pienissä kunnissa ja Loviisassa lähes 100 % ikäluokasta, kun se Porvoossa ja Sipoossa on keskimäärin hieman yli 96 % ikäluokasta. Esiopetuksen järjestämistapa vaihtelee. Sipoossa osa siitä järjestetään ostopalveluna, mutta muissa kunnissa täysin omana palveluna. Lapinjärvellä esiopetus järjestetään koulutuspalveluissa. Loviisassa koulutus- ja varhaiskasvatuspalvelut järjestävät noin puoleksi esiopetuksen, hallinnointi on kuitenkin koulutuspalveluilla. Esiopettajat ovat pääsääntöisesti päteviä kaikissa alueen kunnissa. Esiopetus järjestetään lapsen omalla äidinkiellällä suomeksi ja ruotsiksi.

Muuttuvan lainsäädännön (2015) ennakoidaan lisäävän päivähoitoa ja esiopetuksen tarvetta. Esiopetuksen vireillä oleva lakimuutoksen, joka jakaa vanhempain hoitovapaa-ajan tasan äidin ja isän välillä, odotetaan lisäävän päivähoitoa tarvetta.

Yhden kunnan rakenteessa varhaiskasvatukseen liittyviä linjattavia ja harmonisoitavia asioita ovat mm.

- varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen hallinto ja johtamismalli
- varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen palveluverkko ja palveluiden tarjonnan muodot
- tavoite päiväkodin koosta ja palvelutarjonnasta (erityis- ja tukipalvelut)
- suomen- ja ruotsinkielisten palveluiden tarjonta
- mahdollinen kuntalisä?
- henkilöstön rekrytointi ja osaamisen kehittäminen (pätevyysvaatimukset)

Perusopetus ja erityisopetus

Vuonna 2012 kouluja selvitysalueella oli 65. Peruskouluoppilaita selvitysalueella oli vuonna 2012 yhteensä 10 237.

Taulukko 45 Selvitysalueen peruskoulut oppilasmäärien mukaisesti

Kunta	Koulukoko ja määrä					
	yli 300	oppilaita	299 -100	oppilaita	alle 100	oppilaita
Askola	0	0	3	685	2	102
Loviisa	0	0	5	925	13	568
Lapinjärvi	0	0	1	148	4	199
Myrskylä	0	0	1	114	0	0
Porvoo	6	2851	10	1837	12	769
Sipoo	3	1146	6	948	6	330
Yhteensä	9	3997	26	4657	37	1968

Loviisassa on kaikkiaan 14 alakoulua (luokat 1-6) ja kaksi yläkoulua (luokat 7-9), Myllyharjun koulu ja Lovisanejdens högstadium. Lisäksi Loviisassa on kaksi erityiskoulua (luokat 1-9), Harjuntaustan koulu ja Parkskolan. Alakouluista on 7 suomen- ja 7 ruotsinkielistä.

Lapinjärvellä on 4 alakoulua, joista yksi on ruotsinkielinen. Lapinjärven suomenkieliset yläkoululaiset käyvät koulua Kouvolassa (Elimäen yläkoulu) ja ruotsinkieliset Loviisassa.

Myrskylässä on yksi alakoulu (luokat 1-6). Myrskylän yläasteikäiset oppilaat saavat perusopetuspalvelut Orimattilan kaupungissa.

Askolassa on neljä alakoulua (luokat 1-6) ja yksi yläkoulu.

Sipoossa on alakouluja 12, yläkouluja kaksi ja yksi yhtenäiskoulu. Alakouluista kahdeksan on ruotsinkielisiä.

Porvoossa on yhteensä 12 suomenkielistä ja 11 ruotsinkielistä 1-6 luokkien koulua, yksi suomenkielinen 1-9 luokkien koulu, kaksi suomenkielistä ja kaksi ruotsinkielistä 7-9 luokkien yläkoulua sekä yksi suomenkielinen ja yksi ruotsinkielinen lukio. Erityisopetus on sulautettu yleisopetuksen koulujen yhteyteen.

Ruotsinkielisten osuus kaikista oppilaista on Loviisassa noin 50 %, Sipoossa lähes 40 %, Porvoossa 32 %, Lapinjärvellä 30 %, Myrskylässä 13 % ja Askolassa 1 %. Askolan ruotsinkieliset perusopetuksen oppilaat käyvät koulua Porvoossa, Myrskylän kaikki ja Lapinjärven yläkoulun ruotsinkieliset oppilaat saavat perusopetuspalvelut Loviisassa.

Palveluiden saavutettavuutta kuvataan oppilaiden asuinpaikan sijainnilla suhteessa kouluihin. Toinen vastaava tunnusluku on koulukuljetuksiin käytettävät kustannukset. Esimerkiksi Lapinjärvellä ja Porvoossa noin 85 %, Loviisassa 70 %, Sipoossa noin 60 %, Myrskylässä 40 %, oppilaista asuu alle viiden kilometrin etäisyydellä koulusta. Vastaavasti koulukuljetuksiin käytetään Porvoossa 250 euroa, Sipoossa 400 euroa, Askolassa 475 euroa, Myrskylässä 650 euroa ja Loviisassa 690 euroa sekä Lapinjärvellä 1200 euroa oppilasta kohden. Koulukuljetusten määrissä ja kustannuksissa on eroja riippuen kouluverkosta ja kunnan taajamarakenteesta.

Keskimääräinen opetusryhmäkoko vaihtelee hieman ilmoittamistavasta riippuen Porvoon ja Loviisan 16 oppilaan/opetusryhmä ja Sipoon 18 oppilasta/opetusryhmä välillä. Vaihtelut yksittäisissä opetusryhmissä alueen eri kouluissa ovat suuret, sillä ne vaihtelevat 7-32 oppilaan välillä. Erityisen ja tehostetun tuen piirissä olevien oppilaiden prosentuaalinen osuus vaihtelee Porvoon, Myrskylän ja Sipoon noin 10 %:sta Loviisan ja Lapinjärven yli 15 %:iin. Opettajien kelpoisuusprosentti alueen kunnissa vaihtelee 60 %:n ja 100 % välillä. Haasteellisinta on löytää päteviä opettajia Loviisan seudulla.

Kaikissa kunnissa koulunkäyntiavustajapalvelut ovat koulutoimen antamia palveluita. Porvoossa ja Sipoossa oppilas- ja opiskelijahuoltoon liittyvät kuraattori- ja psykologipalvelut järjestetään koulutuspalveluissa ja kouluterveydenhuolto on osa terveyspalveluiden organisaatiota. Muissa kunnissa kuraattori- ja psykologipalvelutkin ovat osa kouluterveydenhuollon palveluita, jotka järjestetään terveyspalveluiden kautta. Oppilaiden laskennallinen määrä yhtä avustajaa kohden kunnissa vaihtelee 40–60 oppilaan välillä, kun se kuraattorien osalta on noin 500–900 oppilasta/kuraattori, psykologien osalta on 720–900 oppilasta/psykologi, kouluterveydenhoidossa 650–550 oppilasta/kouluterveydenhoitaja ja koululääkärien osalta 720–7900 oppilasta/koululääkäri. Oppilashuolto-palvelut järjestetään lapsen omalla äidinkielellä.

Yhden kunnan rakenteessa perusopetukseen liittyviä linjattavia ja harmonisoitavia asioita ovat mm.

- perusopetuksen hallintomalli ja johtamismalli
- perusopetuksen palveluverkko ja tukipalveluiden tarjoamismalli (koulupiirit/ oppilaaksiotto, eri kieliryhmät, oppilashuolto) sekä opetuksen laadun tavoitteet ja arviointimallit
- tavoite koulun koosta (ja luokkakoosta)
- aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisen linjaukset
- koulukuljetusperiaatteet
- oppilaiden valinnan mahdollisuudet (kielet, muut aineet)
- henkilöstön rekrytointi ja osaamisen kehittäminen

Aamu- ja iltapäivätoiminta

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäjien avustaminen on myös merkittävä yhteistyömuoto kolmannen sektorin kanssa alueen kunnissa. Esimerkiksi Porvoossa iltapäiväkerhotoiminnan järjestäjiä avustetaan noin 250 000 eurolla vuodessa. Askola järjestää iltapäivätoimintaa omana toimintana kahdessa koulussa. Iltapäivätoiminnan piirissä on 29 lasta. Lapinjärvi järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa kahdessa toimipisteessä kunnan omana toimintana. Loviisa järjesti 31.12.2013 iltapäivätoimintaa 10 eri toimipaikassa, lapsia kerhoissa oli 122. Kaupunki avusti (600€/oppilas/lukukausi) Ruotsinpyhtään ja Liljendalin seurakuntia iltapäiväkerhotoiminnan järjestämisessä, lapsia kahdessa ryhmässä oli 30. Aamutoimintaan ei ollut riittävästi hakijoita, jotta toimintaa olisi järjestetty. Sipoo järjestää lakisääteisenä iltapäiväkerhoa 3 tuntia/pv. Yhtä kerhoa lukuun ottamatta kerhot järjestetään omana toimintana.

Lukio ja toinen aste

Kunnat järjestävät lukiokoulutusta suomenkielisenä Porvoossa, Askolassa, Sipoossa, Loviisassa ja Lapinjärvellä. Tosin Lapinjärvellä lukion toiminta loppuu 1.8.2015 alkaen. Ruotsinkielistä kunnan omaa lukiokoulutusta järjestetään Porvoossa, Loviisassa ja Sipoossa. Myrskyläläiset opiskelijat käyvät lukiossa Askolassa ja Orimattilassa.

Taulukko 46 Lukioikäisten määrän kehittyminen 2011–2025. (Opetushallituksen raportti 2013)

Kunta	16-18 vuotiaita 2011	16-18 vuotiaita 2025	Muutos- prosentti
Askola	212	234	10,38
Lapinjärvi	95	93	-2,11
Loviisa	520	501	-3,65
Myrskylä	91	71	-21,98
Porvoo	2076	2005	-3,42
Sipoo	825	927	12,36
Yhteensä	3819	3831	-0,4

Vetovoimaindeksi, jossa tarkastellaan kaikkien hakijoiden määrää aloituspaikkaa kohden, oli Loviisassa ja Askolassa noin 0,5, Lapinjärvellä 1,0, Porvoossa 2,1 ja Sipoossa 3,7 hakijaa/aloituspaiikka. Lukion opettajien kelpoisuus on Loviisassa ja Lapinjärvellä yli 90 % ja muissa kunnissa lähes 100 %.

Selvityksessä mukana olevien kuntien alueella toimii yhteensä 5 ammatillisen toisen asteen koulutuksen järjestäjää.

- Sipoo on mukana Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymässä.
- Itä-Uudenmaan koulutuskuntayhtymän omistajakuntina ovat kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat.
- Oy Porvoo International College AB:n enemmistö osakkeenomistajina ovat myös kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat. Tämän lisäksi yhtiössä on mukana Pukkila ja Pornainen sekä yrityksiä ja yksityisiä osakkeenomistajia.
- Alueen ruotsinkielinen ammatillinen koulutuksen järjestäjä on Samkommunen för yrkesutbildning i Östra Nyland. Siinä ovat mukana Lapinjärvi, Loviisa, Myrskylä, Porvoo ja Sipoo.
- Tämän lisäksi Porvoossa toimii Svenska Framtidsskolan i Helsingforsregionen Ab, jonka omistajina ovat Samfundet Folkhälsan, Sydkustens landskapsförbund, Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi ja Sipoo.

Oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen koulutuksen opiskelijamäärät järjestämisluvan mukaan olivat 1.1.2013 Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymässä 4240, Itä-Uudenmaan koulutuskuntayhtymässä 1385, Samkommunen för yrkesutbildning i Östra Nyland 450 ja Oy Porvoo International College AB:ssä 410 opiskelijaa. Vetovoimaindeksi, joka kuvaa ensisijaisia hakijoita aloituspaikkaa kohden oli vuonna 2011 alueen koulutuskuntayhtymissä selvästi valtakunnallisen keskiarvon alapuolella.

Tulevaisuudessa toisen asteen koulutukseen liittyvä päätöksenteko ei ole ainoastaan kuntien käsissä vaan rakenne riippuu järjestämislupien saamisesta. Tästä johtuen päätöksiä ja yhteistä pohdintaa asian tiimoilta tarvitaan jo ennen kuntarakennepäätöksiä. Toisen asteen koulutukseen liittyviä linjattavia ja harmonisoitavia asioita ovat mm.

- koulutuksen järjestämisen luvanhaku (kunnat, kuntayhtymät)
- ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen palveluverkot (kiinteistöt, kampus-ajattelu)
- kaksoistutkintojen suorittaminen ja koulutustarjottimet eri oppilaitoksissa
- opiskelijamäärien turvaaminen alueen oppilaitoksiin vs. kustannustehokkuus
- henkilöstön rekrytointi eri oppilaitoksiin ja osaamisen kehittäminen

Kulttuuri, nuoriso ja liikuntapalvelut

Osassa kunnissa ei ole kulttuuritoimintaa omana toimintana tai sen osuus on hyvin pieni. Kustannukset asukasta kohden vaihtelevat Askolan noin kolmen euron panostuksesta Loviisan lähes 45 euron panostukseen. Porvoossa vastaavat nettomenot asukasta kohti on 32 euroa. Kulttuuriavustukset asukasta kohden alueen kunnissa vaihtelevat 1-2 euron välillä. Poikkeuksena on Porvoon kaupunki, jossa kulttuuriavustukset sisältävät avustuksen Porvoon museolle, Avantille sekä taide- tehtaan säätiölle, jolloin kulttuuriavustukset asukasta kohden ovat noin 16,4 euroa.

Nuorisopalvelut ylläpitävät alueen kunnissa yhteensä 15 nuorisotilaa. Lisäksi kunnissa on useita järjestöjen ylläpitämiä seuroja. Loviisassa on 5 nuorisotilaa, Porvoossa 3 ja alueen muissa kunnissa 1-2 nuorisotilaa kussakin. Hankerahoituksen avulla kunnat ovat järjestäneet myös etsivän nuorisotyön palveluita. Etsivän nuorisotyön asiakasmäärä alueen kunnissa on yhteensä noin 400 nuorta. Lapinjärvellä, Loviisassa ja Porvoossa on nuorten työpaja. Muissa kunnissa kyseisiä nuorten työpaikkoja ei ole tai ne ostetaan muualta. Nuorisopalveluissa tehdään alueellista yhteistyötä.

Liikuntapalvelut tekevät tiivistä yhteistyötä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Porvoossa ja Sipoossa liikuntapalvelut vastaavat sekä liikuntapalveluiden tuotannosta että liikunta-alueiden ja – kiinteistöjen kunnossapidosta ja hoidosta. Askolassa liikuntapaikkojen ja kiinteistöjen hoito kuuluu ostopalveluihin. Lapinjärvellä kolmas sektorin ylläpitää liikuntapaikat lähes kokonaan avustuksia vastaan. Loviisassa liikuntapaikat hoidetaan pääosin omana työnä. Myrskylän liikuntapaikat kuuluvat liikuntatoimeen mutta liikuntapaikkojen ja kiinteistöjen hoito tilataan kunnan tekniseltä toimelta. Eli kunta hoitaa itse, tarvittaessa käytetään ulkopuolista asiantuntemusta. Liikuntapalvelut avustavat seuroja niin perus-, ohjaus- kuin koulutusavustuksin. Askolassa toimii 5 urheiluseuraa, Lapinjärvellä 8, Loviisassa 30, Myrskylässä 4, Pornaisissa 8, Porvoossa 60 ja Sipoossa 43 avustettavaa liikunta- tai urheiluseuraa.

Yhden kunnan rakenteessa linjattavia ja harmonisoitavia asioita ovat mm.

- palvelutarjonta ja palveluverkko (esim. nuorisotilat ja kulttuurilaitokset)
- oman toiminnan laajuus vs. ostopalvelut
- avustustoiminnan periaatteet

Kirjasto

Kirjastopalveluiden palveluverkko koostuu selvitysalueella 17 eri toimipisteestä ja kolmesta kirjastoautosta. Askolassa kirjastopalveluita tarjoaa yksi pääkirjasto ja kirjaston sivupiste. Lisäksi kouluilla on omat kirjastopisteet. Myrskylässä on yksi kunnantalon yhteydessä toimiva kirjasto. Lapinjärvellä toimii yksi pääkirjasto ja yksi sivukirjasto. Loviisassa on yksi pääkirjasto ja neljä lähikirjastoa sekä yksi kirjastoauto. Porvoossa on pääkirjasto, kaksi lähikirjastoa. Koulun yhteydessä on myös toimipiste, joka on auki puoli päivää viikossa. Lisäksi Porvoolla on yksi kirjastoauto ja Gymnasiumin kirjaston kirjahistoriallinen kokoelma tutkijakäyttöön.

Tarkasteltaessa kirjastoverkkoa suhteessa väestöön on Askolassa yksi kirjaston toimipiste 2500, Lapinjärvellä 1400, Pornaisissa 5100, Porvoossa 16 500, Myrskylässä 1980, Sipoossa 9450 ja Loviisassa 2500 asukasta kohden. Tämän lisäksi kirjastoauto palvelee Porvoossa, Loviisassa ja Sipoossa. Askola, Pornainen, Porvoo ja Sipoo muodostavat yhteisen Porsse kirjastoverkoston. Tämän lisäksi Loviisalla, Lapinjärvellä ja Myrskylässä on yhteinen verkkokirjasto Weborigo. Henkilöstön kelpoisuusvaatimuksen toteutuminen kirjastopalveluiden osalta jää selvitysalueen kunnista toteutumatta Loviisassa.

Yhden kunnan rakenteessa kirjastotoimeen liittyviä linjattavia ja harmonisoitavia asioita ovat mm.

- kirjastoverkko
- kirjastoauton palvelualueet
- kirjastojen palveluiden sisältö ja kehittäminen
- henkilöstön rekrytointi eri oppilaitoksiin ja osaamisen kehittäminen
- yhteistyö koulujen ja laitosten kanssa
- palveluhinnasto

Taiteen perusopetus ja vapaa sivistystyö

Taiteen perusopetusta alueella järjestävät Porvoon seudun musiikkiopisto, Porvoon kuvataidekoulu sekä yksityiset palveluntuottajat. Tämän lisäksi alueen kansalaisopistoissa järjestetään myös taiteen perusopetusta. Taiteen perusopetuksen piiriin kuuluu musiikki-, kuva-, teatteri- sekä tanssitaiteen opetus. Porvoon seudun musiikkiopisto järjestää musiikin opetusta alueen kaikissa kunnissa kuntasopimukseen perustuen. Porvoon taidekoulu toimii Porvoon ja Sipoon alueella. Myrskylä tekee taiteen perusopetuksen osalta yhteistyötä Wellamo-opiston kanssa. Sipoo vastaavasti ostaa tanssitaiteen perusopetusta Keravalta. Askolassa toimii kannatusyhdistyksen ylläpitämä Askolan Kuvataidekoulu, jonka lisäksi ostetaan Porvoon musiikkiopiston opiskelijapaikkoja.

Vapaan sivistystyön palveluita järjestävät alueen kunnista itse Loviisa, Porvoo ja Sipoo. Näissä palvelua toteutetaan molemmilla kielillä. Loviisassa on kaksi erillistä omakielistä opistoa, joilla on yhteinen rehtori, Porvoossa on yksi opisto vuoden 2014 alusta, joka tarjoaa omakieliset palvelut ja Sipoossa on kaksikielinen opisto. Lapinjärvi ostaa vapaan sivistystyön palveluita Loviisasta, Myrskylä Wellamo-opistosta ja Askola Porvoon kansalaisopistolta. Opetustuntimäärät vaihtelevat Porvoon noin 20 minuutista Sipoon lähes yhteen tuntiin asukasta kohden.

Yhden kunnan rakenteessa linjattavia ja harmonisoitavia asioita ovat mm.

- palveluperiaatteiden yhtenäistäminen alueella
- palveluiden järjestämistavat ja yhteistyökumppanit
- palveluiden yhdenmukainen hinnoittelu ja pääsy palveluiden piiriin
- henkilöstön resursointi ja osaamisen kohdentaminen

Yhteistyö kolmannen sektorin kanssa ja avustukset

Alueen kunnat tekevät tiivistä yhteistyötä kolmannen sektorin seurojen, yhdistysten tai järjestöjen kanssa. Työmuotoina ovat esimerkiksi erilaisten liikunta-, kulttuuri-, nuoriso-, musiikki- ja taidetapahtumien järjestelyt, liikuntapaikkojen ja latujen ylläpito ja kunnostus, liikuntatilojen käytön kustannusten subventointi. Vuosittain alueen kunnan avustavat kolmannen sektorin toimintaa lähes 2 miljoonalla eurolla. Avustusten ja maksettujen korvausten suuruudet ovat Askolassa 15,4 euroa, Lapinjärvellä 7,1 euroa, Loviisassa 7,5 euroa, Myrskylässä 11,3 euroa, Porvoossa 22,2 euroa ja Sipoossa 17,4 euroa asukasta kohden. Tämän lisäksi esimerkiksi Loviisassa liikuntaseurat saavat tilat ilmaiseksi käyttöön alle 18-vuotiaille suunnattuun toimintaan.

Palveluverkon nykytila ja johtopäätökset

Opetushallitus julkaisi 2013 Muuttuvat kunnat koulutuksen järjestäjinä – raportin, jonka tarkoituksena on antaa kokonaiskäsitys siitä, missä tilassa perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäminen on tällä hetkellä Suomessa. Raportin mukaan Itä-Uudenmaan peruskouluverkko on sekä asukasmäärään, että peruskouluikäisten määrään nähden keskimääräistä tiheämpi, mitä osittain selittää alueen voimakas kaksikielisyys. Porvoossa ja yhden peruskoulun Myrskylässä peruskoulutiheys on kuitenkin lähellä valtakunnallista keskiarvoa asukasmäärään suhteutettuna. Porvoossa tilanne on sama myös peruskouluikäisten määrään suhteutettuna. Itä-Uudenmaan suuralueen lukioverkko on vain hieman valtakunnallista keskiarvoa tiheämpi. Porvoota lukuun ottamatta alueen muiden lukioiden väestö- ja opiskelijapohja on kuitenkin keskimääräistä huomattavasti suppeampi alueen lukiottomien kuntien vaikutuksestakin huolimatta. Sekä perusopetuksen että lukio-opetuksen palveluverkkoja kuvataan raportissa sanalla tiivistymisherkkä.

Myös osana Itä-Uudenmaan kuntarakenneselvitystä on tarkasteltu selvitysalueen palveluverkkoa koulujen ja päiväkotien osalta. Palveluverkkoselvityksen tavoitteena oli selvittää selvityksessä mukana olevien kuntien hallinnassa olevan kiinteistökannan sekä kunnan kiinteistönpidon nykytila. Työn keskeinen sisältö oli esittää kolme teoreettista vaihtoehtoista tapaa ratkaista uuden, yhdistyvästä kunnista muodostuvan kaupungin palveluverkko.

Selvityksen perusteella kustannuserot ovat alueen kuntien välillä huomattavan suuria. Koulukiinteistöjen osalta käyttäjäkohtaisten ylläpitokustannusten erot edullisimman ja kalleimman kunnan välillä ovat yli kaksinkertaiset. Päiväkotikiinteistöjen osalta vastaava ero on yli 70 prosenttia. Tarkasteltaessa vertailun yksittäisiä kuntia voidaan todeta, että etenkin Porvoolla, Loviisalla ja Sipoolle oman verkon säästöpotentiaali on merkittävästi suurempi kuin muissa kunnissa. Saavutettavat kokonaisyhdyt olisivat kuitenkin suuremmat, jos kunnat kehittävät verkkoa yhdessä yli kuntarajojen.

Laskenta- ja palveluverkkomallista riippuen voitaisiin selvitysalueen koulu- ja päiväkotiverkossa säästää vuodessa 15–29 miljoonaa euroa ja luopua 65.600–93.800 huoneistoneliöstä (mukaan lukien Pornainen). Säästö olisi noin 158–293 euroa alueen asukasta kohden. Uuteen malliin siirtymisen merkitys koulu- ja päiväkotikiinteistöjen osalta 260 – 288 miljoonan euron investointeja riippuen minkä tyyppinen teoreettinen palveluverkkomalli alueelle päätettäisiin.

Tehokkaampaan verkkoon investoiminen tekisi selvityksen mukaan vaadittavista investoinneista kohtuulliset, koska uusi palveluverkko vaatisi vähemmän hyötyneliömetrejä, ja lisäksi toiminnasta saatavat säästöt lyhentäisivät takaisinmaksuaikaa. Samalla myös julkisen liikenteen kehittämiseksi syntyisi edellytyksiä. Sähköiset ja liikkuvat palvelut voisivat osaltaan korvata tiloja ja vähentää henkilöstötarvetta. Kokonaisuutena kaikki selvityksessä esitetyt palveluverkkomallit maksaisivat kuitenkin itsensä takaisin ajassa, joka on lyhyempi kuin rakennusten normaali peruskorjausväli. Rahoituskustannuksia ei ole otettu huomioon, koska kunta on joka tapauksessa investoimassa vastaavan määrän.

Jotta selvityksen mukainen palveluverkko voitaisiin toteuttaa, tarvitaan uusi investoimisen ja kiinteistönpidon toimintamalli. Uudessa mallissa kaikki lähtee toiminnan edellytysten tarkastelusta. Lähtökohdina ovat toiminnan analyysi ja toiminnan tarpeet. Investoinnit ja kiinteistönpito tukevat toimintaa.

Selvityksessä ei ole otettu kantaa, mitä poistuvalla rakennuskannalla tapahtuu. Suurin osa siitä on huonossa kunnossa. Vaihtoehtoja ovat joko kiinteistöjen purku ja tontin myyminen/ottaminen toiseen käyttöön tai sitten rakennusten myynti tontteineen. Jälkimmäisessä tapauksessa uusi omistaja joutuisi korjaamaan rakennukset uutta käyttötarkoitusta vastaavaksi. Tällöin vain rakennuksen rungolle voitaisiin laskea joku arvo. Todennäköinen myyntihinta vastaa näin ollen korkeintaan tontin arvoa.

Nykytilan johtopäätökset

Tarkasteltaessa sivistyspalveluiden nykytilaa voidaan todeta, että palvelut tuotetaan tällä hetkellä pääosin omana toimintana ja lähellä asukkaita. Talouden kiristyminen ja kiinteistöverkon huono kunto kuitenkin aiheuttavat painetta erityisesti tämän hetkisen koulu- ja päiväkotiverkon tarkasteluun. Myös selvitysalueen muuttuva väestörakenne tulee jatkossa lisäämään painetta palveluverkon

tarkasteluun erityisesti osassa kuntia. Palveluverkkoselvitys kuitenkin osoittaa, että alueella on mahdollisuuksia tehdä sellaisia koulu- ja päiväkotiverkkoratkaisuja, jotka parantaisivat toimitilojen käyttötehokkuutta ja laskisivat kustannuksia ilman, että kuntalaisten yhdenvertaisuus vaarantuisi.

Sivistyspalveluiden työryhmä kokee tämän hetkisen toiminnan olevan pääosin joustavaa ja asiakaslähtöistä. Toisaalta erityisesti pienemmillä kunnilla toimintaresurssien kapeus ja pienten yksiköiden haavoittuvuus on tällä hetkellä heikkous sivistyspalveluissa. Pätevän henkilöstön rekrytointi on jo nyt selvitysalueen tietyissä kunnissa haasteellista ja tulevien vuosien voimakkaan eläköitymisen myötä haasteet tämän osalta tulevat vain kasvamaan. Selkeiksi nykytilanteen heikkouksiksi nähdään myös uusien tarkoituksenmukaisten investointien toteuttamismahdollisuudet ja niukat kehittämisresurssit. Jos nykyiset kuntarajat säilyvät, tulee kuntien yhteistyötä edelleen tiivistää ja pyrkiä tekemään ratkaisuja alueen kokonaisedun ja asukkaiden palvelutarpeiden näkökulmasta.

6.3.2 Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu - Yhden kunnan malli

Uuden kunnan lähtökohta on, että **suurin osa alueen sivistyspalveluista olisi edelleen kunnan omaa palvelutuotantoa**. Osa alueen toimijoista antaa jo nyt palvelua koko alueelle, joten niiden toimintaa voitaisiin kehittää myös jatkossa uuden kunnan omana toimintana. Uuden kunnan myötä poliittinen organisaatio tiivistyisi nykyisestä. Toimintaa ohjattaisiin todennäköisesti sivistyslautakunnan/valiokunnan ja toisen asteen lautakunnan/valiokunnan sekä suomenkielisen ja ruotsinkielisen kielijaoston toimesta. Palveluorganisaation lähtökohtana uudessa kunnassa voisi olla alueellinen johtamis- ja palvelumalli, jolla turvattaisiin kokonaisvaltainen palvelukokonaisuus asiakkaiden näkökulmasta.

Ennusteiden mukaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palvelutarpeet tulevat kokonaisuutena hieman kasvamaan nykytasosta. Olennaista on se, miten kasvu alueellisesti jakaantuu. Yhden kunnan mallissa varhaiskasvatus ja perusopetus pyrittäisiin jatkossakin järjestämään lähipalveluna lähellä kuntalaisia, asiakasmäärät ja palvelutarpeet huomioiden. Kuntarajojen poistuessa palvelutuotannon järjestäminen kuitenkin helpottuisi ja palveluverkkosten kehittämistä voitaisiin katsoa koko alueen näkökulmasta. Tämän selvityksen yhteydessä tehty palveluverkkoselvitys antaakin uuden kunnan päättäjille hyvän pohjan lähteä miettimään mahdollisia päiväkotij- ja kouluverkkoratkaisuja, joiden avulla voitaisiin vastata muun muassa heikkenevään taloustilanteeseen ja samalla turvata kuntalaisille yhdenvertaiset palvelut.

Toisen asteen ammatillinen koulutuksen järjestäjäverkko on tällä hetkellä hajanainen ja osa alueen kunnista on mukana useissa eri koulutuksenjärjestäjissä, jolloin omistajaohjaus ja toiminnan arviointi on vaikeaa. Ammatillisen koulutuksen sektorilla on havaittavissa säästöpotentiaalia ja toiminnan rationalisoinnin mahdollisuuksia, joita voitaisiin hyödyntää rakentamalla yksi vahva toimija, joka voisi turvata alueellisen koulutuksen jatkumisen huomioiden paikalliset koulutuksen, elinkeinoelämän ja työvoiman tarpeet. Yksi kunta toisi myös alueen **lukiopalvelut** yhden järjestäjätahon vastuulle, joka olisi valtion rakennepoliittisessa ohjelmassa asetettujen tavoitteiden mukainen muutos. Kuntarakennemuutoksen yhteydessä voitaisiin tarkastella myös koko toisen asteen koulutusta kokonaisuutena ja huolehtia paikallisesti molempien kieliryhmien toisen asteen koulutuksellisten tarpeiden toteutumisesta. Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhdistäminen on tulevaisuudessa mahdollista, mutta vaatii periaatelinjauksia. Samoin joitakin vapaan sivistystyön yksiköitä voitaisiin yhdistää yhdeksi toimijaksi. Toisaalta taiteen perusopetusta järjestetään jo nyt alueellisena yhteistyönä.

Valtion rakennepoliittisen ohjelman vaikutukset ja velvoitteet kuntien sivistyspalveluiden sektorille eivät aivan tarkasti ole kustannusvaikutuksiltaan vielä selvillä. Toisen asteen koulutusta ja vapaata sivistystyötä tullaan kuitenkin varmuudella ohjaamaan nykyistä tiiviimmäksi sekä rahoituksella että järjestämisluvanmenettelyllä vuosina 2016–2017. Toisen asteen osalta näyttäisi siltä, että tarkkoja oppilasrajoja järjestämisvastuun saamiseksi ei olla asettamassa, mutta jokaisen koulutuksen järjestäjän tulee hakea oppilaitoksilleen järjestämisluva. Yksi kunta vastaisi paremmin toisen asteen järjestämisluvan asettamiin vaatimuksiin ja turvaisi toisen asteen jatkumisen Itä-Uudellamaalla myös jatkossa. Myös elokuussa 2014 voimaan astunut uusi oppilas- ja opiskelijahuoltolaki yhdessä tulevan sosiaali- ja terveystieteiden järjestämislain kanssa muuttavat nykyisiä oppilashuollon käytänteitä ja asettavat hallinnon rajojen ylittävälle yhteistyölle lisähaasteita, joihin yhden kunnan kokonaisuutena olisi helpompi vastata.

Henkilöstön näkökulmasta uusi kunta helpottaisi kaksikielisen henkilöstön saatavuutta ja resursien joustavampaa jakamista eri yksiköiden välillä. Näin voidaan turvata riittävä erityisosaaminen ja vähentää pienten työyksiköiden haavoittuvuutta. Uusi kunta tarjoaisi myös mahdollisuuden sähköisten palveluiden kehittämiseen ja yhdenmukaistamiseen. Onnistuessaan tämä parantaisi erillisiä kuntia paremmin eri sivistyspalveluiden saatavuutta ja yhdenmukaisuutta.

Uudessa kunnassa palveluiden tarjonnan periaatteita tultaisiin harmonisoimaan esimerkiksi koulukuljetusperusteiden ja kolmannen sektorin avustusten osalta. Nämä toisivat osalle uuden kunnan asukkaita ja toimijoita muutoksia nykytilaan verrattuna.

Kuntarakenneselvityksen lopputuloksesta huolimatta, on **jokaisen kunnan tehtävä muuttuvassa toimintaympäristössään kehitystyötä ja palveluverkon optimointia myös jatkossa, joko yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa, jotta kuntalaisille voidaan tarjota lain edellyttämät sivistyspalvelut mahdollisimman laadukkaina ja kustannustehokkaina myös tulevaisuudessa.**

Sivistyspalveluiden työryhmä tiivisti uuden kunnan osalta seuraavia vahvuuksia ja mahdollisuuksia sekä heikkouksia ja uhkia.

Vahvuudet/mahdollisuudet	Heikkoudet/Uhat
Yhdenvertaiset laadukkaat palvelut (V)	Lähipalveluihin vaikuttaminen heikentyä (H)
Resursseja palveluiden kehittämiseen (V)	Päätöksenteko etäännyttyä kuntalaisesta (H)
Ammatillinen osaaminen monipuolistuu (V)	Palvelu ei ole yhtä joustavaa ja asiat etenevät hitaammin (H)
Seudullisten palveluiden turvaaminen (V)	
Päätöksenteko tehostuu (V)	
Strateginen suunnittelu lisääntyy (V)	
Henkilöstön rekrytointi helpompaa (V)	
Palveluiden kehittäminen helpompaa (M)	Lähipalvelut vähenevät (U)
Digitaalisten palveluiden hyödyntämisen lisääminen ja yhdenmukaistaminen (M)	Yhteisen toimintakulttuurin syntymisen hitaus (U)
Uusien vuorovaikuttamisen kanavien käyttö (M)	Muutoksen toteuttamisen läpivienti ja muutoksen resursointi riittämättömyys (U)
Henkilöstön erityisosaamisen hyödyntäminen mahdollistuu (M)	Kuntalaisten ja henkilöstön osallistamisen haasteellisuus (U)

6.4 Hallinto ja tukipalvelut

6.4.1 Nykytilan kuvaus

Hallintopalvelut

Tässä selvityksessä hallintopalveluilla tarkoitetaan yleishallintoa, taloushallintoa ja palkkakirjanpitoa, henkilöstöhallintoa, ICT-palveluita sekä hankintoja. Tukipalveluista puhuttaessa tarkoitetaan ruoka- ja siivouspalveluita

Itä-Uudenmaan hallintopalvelut ovat näennäisestä yhtenäisyydestä huolimatta järjestetty yksityiskohdiltaan kovin eri lailla. Porvoon kaupungin hallinnon organisointi eroaa selkeimmin muista kunnista. Porvoo jakaa hallinnon toiminnallisesti konsernijohtoon ja hallintopalvelukeskukseen. Muilla

kunnilla ei hallintopalveluita ole eriytetty samalla tavalla, vaan yleishallinto, henkilöstöhallinto, taloushallinto ja tietohallinto on organisoitu kaikki pääosin keskushallintoon.

Hallinnossa työskentelevän henkilöstön määrä vaihtelee selvitysalueen kunnissa seitsemän ja reilun kahden sadan henkilön välillä laskutavasta riippuen. Suora hallinnon henkilöstömäärän ja hallinnosta syntyvien kustannuksien vertailu on kuitenkin erittäin haastavaa, koska järjestämistavat ja käytännöt poikkeavat kuntien kesken suuresti.

Yleishallinnon tehtäväkenttään on perinteisesti laskettu kuuluvaksi kunnanvaltuuston ja – hallituksen liittyviä valmistelu- ja täytäntöönpanotehtäviä sekä puhelinvaihteen ja keskusarkiston hoitamista. Kunnat tuottavat yleishallinnon palvelut selvitysalueella omana toimintana.

Talous- ja henkilöstöhallinto (sisältää mm. palkkakirjanpidon) hoidetaan omana toimintana Askolassa, Loviisassa, Porvoossa ja Sipoossa. Lapinjärvi ja Myrskylä ostavat taloushallinnon palvelut Kunnan Taitoa Oy:ltä. Myrskylässä Kunnan Taitoa Oy hoitaa taloushallinnon lisäksi myös palkkakirjanpidon. Pienemmissä kunnissa osa hallinnon työstä (mm. diaari, budjetointi) tehdään manuaalisesti, kun isommilla ne hoidetaan jo sähköisien järjestelmien avulla.

ICT-palveluissa on kunnilla merkittäviä eroja. Askolalla ja Myrskylällä ei ole erillistä ICT-palveluresurssia, vaan palvelut ostetaan pääosin yksityisiltä yrityksiltä. Lapinjärven kunnalla on oma ICT-vastaava, joka vastaa kunnan ICT-palveluista. Loviisassa ja Porvoossa ICT-palvelut tuotetaan itse kunnan oman tietohallintoyksikön toimesta. Loviisalla tietohallintoyksikkö koostuu kahdeksasta henkilöstä ja Porvoolla yksikköön kuuluu 12 henkilöä. Myös Sipoo tuottaa ICT-palvelut pääosin itse yhteensä kahdeksan ihmisen voimin. Ainoastaan tietoturvaosaamista hankintaan Sipooseen Kuntien Tierasta. Koko selvitysalueen ICT-palveluiden budjetti on noin 9,2 miljoonaa euroa vuodessa.

Osana kuntarakenneselvitystä on tehty erillinen ICT-selvitys, jossa on kartoitettu ICT-palveluiden nykytilannetta kunnissa. Selvityksen mukaan erityisesti pienemmissä kunnissa (Askola, Lapinjärvi ja Myrskylä) resurssit ICT:hen ovat erittäin pienet ja osaaminen on pääosin kuntaorganisaation ulkopuolella. Tämä aiheuttaa riskejä kunnan muulle palvelutoiminnalle ja rajoittaa sähköisten palveluiden kehittämismahdollisuuksia. Suuremmilla kunnilla on ICT-osaaminen omissa käsissä, joka varmistaa hyvän oman toimintakentän tuntemuksen ja mahdollistaa nopean reagointikyvyn. Kuitenkin myös suuremmissa kunnissa nähdään, että nykyiset ICT-resurssit ovat liian rajalliset laaja-alaiseen kehittämistyöhön.

Selvitysalueen kuntien **hankintakäytännöt** vaihtelevat kuntakoon mukaan. Pienemmissä kunnissa hankinnat tehdään pääosin kuntien välisen yhteistyön avulla. Askola ja Myrskylä kuuluvat molemmat Lahden seudun hankintarenkaaseen. Lisäksi Askola käyttää osassa hankinnoista kuntahankintojen sopimuksia. Lapinjärvellä hankinnoista vastaavat toimialat kukin omalta osaltaan. Myös Lapinjärvi käyttää osassa hankintoja kuntahankintojen sopimuksia. Loviisalla on hankinta-asiantuntija, joka yhdessä keskustusten kanssa koordinoi hankintoja ja kehittää esimerkiksi hankintakäytäntöjä ja –prosesseja sekä hankintaan liittyviä ohjeistuksia. Hankinta-asiantuntija kuuluu hallinnollisesti talousyksikköön. Porvoolla keskitetyt hankinnat hoidetaan rahoitusjohtoon kuuluvassa hankintayksikössä, jossa toimii hankinta-asiantuntija ja hankintasihteeri. Porvoossa hankintayksikkö avustaa myös toimialoja niiden omissa kilpailutuksissa. Sipoolla kunnan talous- ja hankinta-asiantuntija, toimii osatojen ja keskustusten hankinnan tukena, hän koordinoi hankintoja ja kehittää hankintakäytäntöjä sekä laatii hankintaan liittyviä ohjeistuksia. Hankinta-asiantuntija kuuluu hallinnollisesti talouspalveluihin.

Käännöstyöt ja kaksikielisyys kunnan toiminnassa

Selvitysalueen kunnat ovat kaikki Askolaa lukuun ottamatta kaksikielisiä. Myrskylää lukuun ottamatta kaikissa selvitysalueen kaksikielissä kunnissa valtuuston kokouskutsut ja pöytäkirjat laaditaan sekä suomeksi että Ruotsiksi. Kaikissa kunnissa palvelut järjestetään niin, että asiakas voi saada kaikkien kunnan tehtäväalueiden palvelut sekä suomeksi että ruotsiksi.

Yksikielisenä kuntana **Askolassa** ei ole tarvetta esimerkiksi virallisten asiakirjojen käännöstoille. Kunnan päivähoidossa on kaksikielinen ryhmä, jossa lapsille puhutaan ruotsia. Esi- ja perusopetuspalveluissa ruotsinkielisten oppilaiden palvelut ostetaan Porvoon kaupungilta. Muidenkin palvelujen osalta tarvittaessa, mutta ruotsinkielisten vähäisen määrän takia kysyntää ei juuri ole.

Lapinjärvellä muiden toimielinten kokouskutsut ja pöytäkirjat laaditaan suomeksi tai elimen erillis-päätöksellä sekä suomen että ruotsin kielellä. Sivistyslautakunnan ruotsinkielisen jaoston pöytäkirjat laaditaan ruotsiksi. Pöytäkirjan otteet liitteineen on laadittava asianomistajan äidinkielellä. Tämä tarkoittaa että kaikkien muiden lautakuntien sekä kunnanhallituksen esityslistat/pöytäkirjat laaditaan ainoastaan suomeksi. Kääntämisen hoitaa kunnanvirastossa työskentelevä toimistovirkailija. Laajempien selvitysten käännökset voidaan myös hoitaa ostopalveluna. Kokouksissa jokaisella on oikeus puhua omalla äidinkielellään, mutta pääsääntöisesti kokoukset käydään kuitenkin suomeksi. Lapinjärven kaikki kuulutukset, lehdistötiedotteet, asukastiedotteet yms. laaditaan molemmilla kielillä. Kunnan palvelut järjestetään niin, että asiakas voi saada kaikkien kunnan tehtäväalueiden palvelut sekä suomeksi että ruotsiksi.

Loviisassa Käännöstyöt hoidetaan keskitetysti tukipalveluna. Loviisan kaupungissa käännetään hallintosäännön mukaisesti hyvin kattavasti. Toimielinten pöytäkirjat laaditaan suomeksi ja ruotsiksi lukuun ottamatta sivistystoimen jaostojen ja johtokuntien pöytäkirjoja, jotka laaditaan ainoastaan asianomaisen kieliryhmän kielellä. Liitteet toimitetaan sekä suomeksi että ruotsiksi. Molempien kieliryhmien tarpeet otetaan tasapuolisesti huomioon järjestettäessä kaupungin hallintoa, toimintaa ja tiedotusta. Kaupungin palvelut järjestetään niin, että asiakas voi saada kaikkien kaupungin tehtäväalueiden palvelut sekä suomeksi että ruotsiksi.

Myrskylässä Ruotsinkielinen koulujaosto käyttää ruotsinkieltä, mutta muut toimielimet käyttävät suomen kieltä. Kunnan tiedotteet, kuulutukset, taksat ja muu vastaava aineisto käännetään ruotsiksi. Kääntämisessä käytetään pääosin yksityisen yrityksen palveluja. Myrskylässä osa palveluista ostetaan naapurikunnista ruotsinkieliselle väestölle heidän äidinkielellään. Esimerkkejä tästä ovat koulupalvelut ja maaseutuhallinnon palvelut.

Porvoo Käännöstyöt hoidetaan keskitetysti tukipalveluna 4,5 kielenkääntäjän voimin. Toimielinten esityslistat ja pöytäkirjat käännetään molemmille kielille. Valtuuston kokoukset ovat täysin kaksikielisiä, mutta muissa kokouksissa kokouskieli on pääsääntöisesti suomi. Jäsenet käyttävät kokouksessa kukin äidinkieltään suomea tai ruotsia. Koulutusjaostot ovat täysin suomen- tai ruotsinkielisiä. Muita asiakirjoja (liitteitä, selvityksiä, suunnitelmia yms.) käännetään mahdollisuuksien mukaan, valtuuston kokoukseen käännetään myös kaikki liitteet. Molempien kieliryhmien tarpeet otetaan tasapuolisesti huomioon kunnan hallinnon toiminnassa toimintaa ja tiedotuksessa. Kunnan palvelut järjestetään niin, että asiakas voi saada kaikkien kunnan tehtäväalueiden palvelut sekä suomeksi että ruotsiksi.

Sipoossa käännöstyöt hoidetaan keskitetysti tukipalveluna kolmen kielenkääntäjän voimin. Muiden toimielinten esityslistoista ja pöytäkirjoista käännetään asioiden otsikot, päätösehdotukset ja päätökset ja esittelytekstit on tavallisesti kirjoitettu suomeksi. Kokoukset ovat kaksikielisiä siten, että niissä jäsenet saavat käyttää omaa äidinkieltään. Sivistysvaliokunnan alaiset koulutusjaostot ovat täysin joko suomen- ja ruotsinkielisiä. Muita asiakirjoja (liitteitä, selvityksiä, suunnitelmia yms.) käännetään mahdollisuuksien mukaan. Molempien kieliryhmien tarpeet otetaan tasapuolisesti huomioon kunnan hallinnon toiminnassa toimintaa ja tiedotuksessa. Kunnan palvelut järjestetään niin, että asiakas voi saada kaikkien kunnan tehtäväalueiden palvelut sekä suomeksi että ruotsiksi.

Yhteispalvelupisteet ja neuvonta

Yhteispalvelupisteeksi kutsutaan asiakaspalvelupistettä, josta on saatavana vähintään kahden eri viranomaisen palveluja. Yhteispalveluiden kehittämistä edistetään valtakunnallisella Asiakaspalvelu 2014 –hankkeella. Valtakunnallisesti on esitetty, että palvelupisteverkko kattaa tulevaisuudessa 129 tai 164 kuntaa, joille tulee yhteispalvelun järjestämisvelvoite. Näiden lakisääteisten pisteiden lisäksi on mahdollista sopia yhteisistä asiakaspalvelupisteistä sopimuksin muun muassa KELAn kanssa. Valtakunnallisen Asiakaspalvelu2014-hankkeen loppuraportissa tehdyn ehdotuksen mukaan Itä-Uudenmaan kunnista Askolassa, Lapinjärvellä, Loviisassa, Porvoossa ja Sipoossa olisi kaikissa yhteispalvelupiste vuoden 2018 loppuun mennessä.

Tällä hetkellä varsinainen yhteispalvelupiste löytyy Askolasta ja Lapinjärveltä. Yhteistyökumppaneita ovat poliisi, maistraatti, työvoimatoimisto, verovirasto ja Kansaneläkelaitos, joiden kanssa on sopimus vakiopalveluvalikoimasta. Lapinjärvellä yhteispalvelupisteessä tarjotaan myös kunnan hakemuslomakkeet, esim. päivähoitohakemukset, toimeentulotuki, yhteisen jäteastian käyttösopimus, vapaa-aikatoimen hakemukset ym. ajankohtaiset asiat kuten muuttoilmoitukset Lisäksi pisteessä on esillä esitteitä. kunnasta ja yrityksistä ja nähtävyyksistä ym.

Muita palveluneuvontapisteitä on selvitysalueen muilla kunnilla seuraavasti:

- *Loviisassa* on kolme kaupungin omaa lähipalvelupistettä, mutta niiden tarjonta ja käyttöaste ovat pienet. Ne toimivat Ruotsinpyhtään ja Pernajan kirjastojen sekä Liljendalissa sijaitsevan maaseutuyksikön yhteydessä.
- *Myrskylässä* kunnanvirastosta annetaan tarvittaessa yleisneuvontaa viranomaisasioissa.
- *Porvoon* kaupungissa toimii tällä hetkellä palvelupiste KOMPASSi, johon on keskitetty pääsääntöisesti kaikki asiakaspalvelu. Palvelupisteen neuvojat vastaavat kaikkiin kaupungin palveluita koskeviin kysymyksiin.
- *Sipoolla* on Kunnantalossa kunnan oma Info, joka myös hoitaa puhelinvaihdetoiminnon sekä kunnan sisäiset puhelimet. Infosta asiakkaat saavat kootusti perustietoa kunnasta ja sen toiminnasta ja siellä voi myös maksaa kunnan laskuja. Info toimii myös Kuntalaan tulevien asiakkaiden vastaanottona. Lisäksi yhteinen asiakaspalvelu vastaa monistamo- ja postituspalvelusta sekä toimistotarvikevarastosta.

Ruoka- ja siivouspalvelut

Kuntien tavat järjestää ruoka- ja siivouspalveluita vaihtelevat suuresti. Askola on selvitysalueen kunnista ainoa joka tuottaa siivouspalvelut täysin omana toimintana. Muut kunnat ostavat ainakin osan palvelusta ulkopuolisilta toimijoilta. Ruokapalveluissa vastaavasti Loviisa ja Myrskylä ovat ainoita selvitysalueen kuntia, jotka ostavat palveluita myös ulkopuolisilta tuottajilta.

Taulukko 47 Ruoka- ja siivouspalveluiden hallinnollinen sijainti ja toiminnan järjestämistavat kunnittain

Ruokapalvelut	Askola	Lapinjärvi	Loviisa	Myrskylä	Porvoo	Sipoo
Hallinnollinen sijainti	Yleishallinto	Tekniset palvelut	Talouspalvelut	Sivistystoimi	Liikelaitos tilapalvelut	Sosiaali- ja terveysosasto
Täysin omana toimintana (X)	X	X			X	X
Siivouspalvelut	Askola	Lapinjärvi	Loviisa	Myrskylä	Porvoo	Sipoo
Hallinnollinen sijainti	Yleishallinto	Tekniset palvelut	Talouspalvelut	Tekninen toimi	Liikelaitos tilapalvelut	Tekniikka- ja ympäristöosasto
Täysin omana toimintana (X)	X					

Askolassa sekä ruoka- että siivoushuoltoa hoidetaan omana toimintana. Hallinnollisesti ne kuuluvat yleishallintoon. Ruoka- ja siivouspalveluyksikkö kattaa ateria- ja siivouspalvelut kunnan kaikissa toimipisteissä. Valmistuskeittiötä on kaksi; Mäntyrinteen palvelukeskuksen ja Askolan koulun keittiöt.

Lapinjärvellä siivouspalveluita hoidetaan sekä omana toimintana että ostopalveluna. Lapinjärvi ostaa siivouspalveluita sekä SOL:lta että paikalliselta yrittäjältä. Siivouspalvelut kuuluvat teknisten palveluiden alaisuuteen ja siivoushenkilöstön esimiehenä toimii ruokahuoltoapäällikkö. Ruokahuoltoa hoidetaan Lapinjärvellä täysin omana toimintana. Myös ruokahuoltopalvelut kuuluvat teknisten palveluiden alaisuuteen. Keittiöistä 6 ovat valmistuskeittiötä ja 1 jakelukeittiötä. Kunta myy ruokahuoltopalveluita kunnan alueella sijaitsevalle Siviilipalveluskeskukselle.

Loviisassa siivouspalveluita hoidetaan sekä omana toimintana että ostopalveluna. Kaupungilla on ostopalvelusopimus ISS Palvelut kanssa. Siivouspalvelut kuuluvat Loviisassa hallinnollisesti talouspalveluihin (muut käyttäjäpalvelut). Ruokahuoltoa hoidetaan sekä omana toimintana että ostopalveluna. Kaupungilla on ostopalvelusopimus ISS Palvelut kanssa (Liljendal, Pernaja, Ruotsinpyhtää). Kaupungin keskuskeittiö ja terveyskeskuksen keittiö hoitavat ruokapalveluita keskusta-alueella. Ruokahuolto kuuluu hallinnollisesti talouspalveluihin.

Myrskylässä siivouspalvelut hoidetaan ostopalveluna. Kaupungilla on ostopalvelusopimus Kirkonkylän koulun osalta ISS:n kanssa ja muiden kiinteistöjen osalta paikallisen yrityksen kanssa. Hallintokunnat ostavat palvelun omiin kiinteistöihinsä. Ruokahuolto tuotetaan osin itse ja osin ostetaan ulkoa. Kirkonkylän koululla ruoka tehdään omassa keittiössä. Päiväkodin ruokapalvelut ostetaan Päijät-Hämeen sote-yhtymän keittiöltä, joka toimii kunnan omistamassa vanhainkotikiinteistössä.

Porvoossa siivous- ja ruokahuollosta vastaa liikelaitos Porvoon tilapalveluilta. Toimialat ostavat tilahuolto-, ruokahuolto-, ja kiinteistöhuolto- ja tilapalvelut liikelaitos Porvoon tilapalveluilta. Porvoossa on yhteensä 92 keittiötä, joista seitsemän on aluekeittiötä, kolme valmistuskeittiötä, 27 palvelukeittiötä.

tä, joissa valmistetaan energialisäkkeet ja salaattit ja päiväkodeissa aamu- ja välipalat, sekä 24 palvelupistettä, joissa valmistetaan aamupala ja välipalat. Perussiivoukseen liittyviä tehtäviä kuten ikkunanpesuja ja remonttisiivouksia ostetaan n. 50 000 eurolla vuodessa.

Sipoossa siivouspalveluita hoidetaan sekä omana toimintana että ostopalveluna. Kunnalla on ostopalvelusopimuksia useamman tuottajan kanssa. Siivottavista neliöistä noin 25% on ulkoistettu. Siivouspalvelut kuuluvat hallinnollisesti tekniikka- ja ympäristöosaston tilapalveluihin. Päiväkotien laitoshuoltajat ovat kuitenkin varhaiskasvatuspalveluiden alaisuudessa. Ruokapalvelut kuuluvat Sipoossa sosiaali- ja terveysosaston alaisuuteen ja se hoidetaan sekä omana toimintana että ostopalveluna. Ulkoistettuna palveluna hoidetaan tällä hetkellä kotiateriat ja n. 20% koulu- ja päiväkotiruokailuista. Toimintaa on yhdeksässä toimipisteessä. Valmistuskeittäjiä on Sipoossa seitsemän ja jakelupisteitä 39.

6.4.2 Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu - yhden kunnan malli

Kuntien hallinto- ja tukipalvelut on järjestetty ja organisoitu selvitysalueen kunnissa monella eri tavalla. Eniten, suhteessa toiminnan volyymiin, ulkopuolisia tuottajia hallinto- ja tukipalveluissa, käyttää Myrskylä ja vähiten Porvoo. Suuri ostopalvelujen määrä näkyy kuntaorganisaatiossa myös pienempänä hallintohenkilöstön määränä.

Hallintopalvelut ovat kunnan sisäisiä tukipalveluita ja nämä tehtävät tultaisiin todennäköisesti tuottamaan uudessa kunnassa nykyistä keskitetymin. Tämä vähentäisi toiminnan haavoittuvuutta ja parantaisi tehokkuutta. Osa selvitysalueen kunnista on ulkoistanut pääosan talous- ja henkilöstöhallinnon palveluista ulkopuolisille toimijoille. Uudessa kunnassa näiden palveluiden nykyiset vaihtelevat järjestämistavat tulisivat tarkasteluun ja se tulisi muuttamaan ainakin jonkin verran oman toiminnan ja ostopalveluiden välistä tuottamissuhdetta nykyisestä.

ICT-palveluiden näkökulmasta uusi kunta mahdollistaisi resurssien jakamisen erityisosaamisalueittain. Joidenkin ICT-järjestelmien osalta olisi mahdollista saavuttaa skaalaetuja. Myös tietojärjestelmien uudistamisella saavutettaisiin toiminnallista hyötyä. Digitalisointi tulee tulevaisuudessa muodostumaan monien palveluiden jatkuvuuden takaajana ja mahdollistajana. Se avaa kunnille mahdollisuuden tuottaa monia palvelutoimia edullisemmin. On kuitenkin syytä muistaa, että mahdollisen kuntaliitoksen myötä ICT-resurssien absoluuttinen määrä ei lisäännä. Tämän hetkinen tietojärjestelmäkenttä on selvitysalueella erittäin sirpaleinen ja vaikeuttaa järjestelmien integrointia. Nykyiset järjestelmät on hankittu useilta eri toimittajilta ja toimittajaloukut ovat kehittyneet syviksi. Tämä tekee järjestelmien uusimisprojektit haastaviksi ja pitkäkestoisiksi. Osaamisen ja ostojen keskittäminen antaa kuitenkin tehostamisen mahdollisuuden nykyiseen.

Käännöstyön määrä vaihtelee. Loviisan kaupunki kääntää kattavasti lähes kaiken kun taas vastavasti Askola yksikielisenä kuntana ei käytännössä käännöstyötä tee. **Uusi kunta olisi kaksikielinen**, mikä tarkoittaisi seuraavanlaisia linjauksia kieliasioihin. Valtuuston kokoukset olisivat täysin kaksikielisiä. Muiden poliittisten elinten kokoukset olisivat kaksikielisiä siten, että jäsenet saavat käyttää omaa äidinkieltään. Kunnan palvelut järjestettäisiin siten, että asukkaita palveltaisiin kunnan kaikilla toimialoilla sekä suomeksi että ruotsiksi. Päätökset, vastaukset ja muut viralliset asiakirjat kirjoitettaisiin käytännössä samalla kielellä, jota asiakas itse on käyttänyt. Viralliset kuulutukset ja ilmoitukset olisivat aina sekä suomeksi että ruotsiksi ja myös kunnan kotisivut olisivat täysin kaksikieliset. Tarkempien kielisääntöjen määrittelyn tulisi tehdä yhdistymishallitus osana mahdollisia uuden kunnan valmisteluja.

Ruoka- ja siivouspalvelut ovat hallinnollisesti sijoittuneet kunnissa hyvin eri tavalla ja osana uuden kunnan valmistelua tuleekin linjata, miten palveluiden hallinto järjestetään uuden kunnan rakenteessa. Ruoka- ja siivouspalveluiden loppukäyttäjien näkökulmasta niiden hallinnollisella sijainnilla tai kuntarajoilla ei ole suurta merkitystä, sillä sama palvelu järjestettäisiin käyttäjille jatkossakin. Kuntaliitoksen yhteydessä tulisi kuitenkin tarkastella alueen eri ruokapalveluyksiköiden rooleja (valmistus/jakelu) ja palveluvalikoimaa sekä kuljetuksia toiminnan tehostamiseksi ja rationalisoimiseksi. Kuntaliitos mahdollistaisi myös nykyistä paremmin ruokapalvelutiloihin liittyvien investointitarpeiden tarkastelun koko alueen näkökulmasta, jolla vältettäisiin niin sanotut päällekkäiset investoinnit.

Kuntaliitoksen avulla on mahdollista saada hallinto- ja tukipalveluiden osalta taloudellista säästöä suhteellisen lyhyellä aikavälillä muun muassa eläköitymistä hyödyntämällä ja toi-

mintoja yhdistämällä. Ratkaisevaa kuitenkin on, millaisia päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmään liittyviä ratkaisuja päättäjät tekevät ja millainen tulevasta sote-uudistuksesta lopulta muotoutuu. Palvelutehtävien kokoaminen mittakaavaltaan suurempiin yksiköihin ja toimintoihin johtaa usein myös hallintotehtävien ja -henkilöstön lukumäärän asteittaiseen tarkentamiseen ja vähentämiseen. Esimerkiksi erilliset yhteistyörakenteet, kuten kuntayhtymät, lisäävät hallintopalveluiden tarvetta.

Kuntaliitoksen ja erityisesti tulevan Sote-uudistuksen myötä yhtenä tulevaisuuden vaihtoehtona voi olla sekä hallinto- että tukipalveluiden eriyttäminen omiksi kokonaisuuksiksi jopa yhdeksi tai useammaksi erilliseksi yhtiöksi. Myös muut ratkaisumallit ovat toki mahdollisia.

Hallintotyöryhmän raportin mukaan suorat hallinnon kustannukset ovat suuruusluokkaa 1- 2 prosenttiyksikköä kunnallisverotuksesta. Hallinnon kulujen ja siihen liittyvän säästöpotentiaalin ei siten tulisi olla ratkaisevin tekijä, kun mietitään kuntien mahdollista yhteen liittämistä. Hallinnon säästöt ovat kuitenkin todennäköisiä ja helpoimmin saavutettavia, kunhan päätöksenteko on tehty.

Hallinto- ja tukipalveluiden osalta kuntarakennemuutoksen vahvuudet ja mahdollisuudet sekä heikkoudet ja uhat on tiivistetty alla olevaan taulukoon.

Vahvuudet ja mahdollisuudet	Heikkoudet ja uhat
Mahdollistaa laajemman ja yhtenäisemmän valikoiman palveluita, esim. kielenkäännöspalvelut. (V)	Erilaisten toimintatapojen ja – kulttuurien yhdistäminen/yhtenäistäminen aikaa vievää (H)
Mahdollistaa hallinto- ja tukipalveluhenkilöstön erikoistumisen ja työnkierron sekä panostamisen kehittämiseen (M)	Ihmisten työnkuviin ja toimipisteisiin tulee todennäköisesti muutoksia. (H)
Laajemmat taloudelliset ja osaamiseen liittyvät resurssit tietojärjestelmien tehokkaaseen hyödyntämiseen. (M)	Absoluuttiset ICT-resurssit eivät lisäänty ja on huomioitava että mahdollinen säästöpotentiaali realisoituu vasta useamman vuoden kuluttua. (H)
Organisaation tehostaminen ja taloudelliset säästöt hallinnon päällekkäisyyksiä poistamalla ja hallintopalveluita keskittämällä (M)	Hallinnon päällekkäisyyksiä ei saada purettua muutosturvan johdosta, vaarana että synnytetään liian raskas ja hajallaan oleva hallinto (U)
Uuden kunnan uudistettu organisaatorakenne voi onnistuessaan mahdollistaa tehokkaan päätöksenteon ja toiminnan sekä kokoon nähden kevyen hallinnon (M)	Uutta kulttuuria tai uusia työtapoja ei saada luotua, muutosvastarinta estää kehittymisen (U)
Sähköisen asioinnin ja digitalisoinnin yhtenäistäminen ja hyödyntäminen (M)	Nykyiset järjestelmät on hankittu useilta eri toimittajilta ja toimittajaloukut ovat kehittyneet syviksi. Tietojärjestelmien laajat integrointiprojektit ovat kokempohjaisesti kalliimpia kuin alun perin on suunniteltu (U)

6.5 Itä-Uudenmaan kuntien yhdistymisselvityksen ICT-selvityksen johtopäätökset

Yhteenvedona tietohallinto-osaprojektin kannalta voidaan todeta, että tietohallintojen yhdistäminen ei olisi ratkaisevan suuri este mahdolliselle kuntaliitokselle. Tietohallintojen yhdistäminen maksaisi erilaisina projekteina (pois lukien sosiaali- ja terveystoimen järjestelmät ja teknisen toimen järjestelmät) noin miljoona euroa. Samansuuruiset säästöt voidaan olettaa saatavan yhdistetyn kunnan tietojärjestelmä ja –tekniikkakustannuksista noin kahden tai kolmen vuoden kuluessa.

Erilaisen tietoteknisen ja tietohallinnollisen osaamisen ja resurssien yhdistämisestä voidaan nähdä oikeastaan vain positiivisia seurauksia. Voimien yhdistäminen mahdollistaisi paremman erikoistumi-

sen ja tehostaisi toiminnan kehittämistä (tietotekniikkaa hyödyntämällä), mistä puolestaan seuraisi todennäköisesti merkittäviä säästöjä yhdistetyn kunnan substanssitoiminnassa.

Resurssien yhdistämistä voitaisiin tehdä myös kiinteän yhteistyön pohjalta ja siinäkin tilanteessa voidaan odottaa toiminnan kehittymisvalmiuksien paranevan. Tiivis yhteistyö ensin tietohallinnossa ja sen jälkeen myös IT-palveluiden hankinnassa tasoittaisi tietä mahdolliselle myöhemmälle kuntaliitokselle tehden sen olennaisesti helpommaksi ja edullisemmaksi. Työryhmä suhtautui ainakin yleisellä tasolla hyvin myönteisesti tiiviiseen tietohallintofunktion vastuualueella tehtävään yhteistyöhön.

Varsinkin kuntaliitos tarkoittaisi merkittävää murroskohtaa, jossa uuden kaupungin monia toimintamalleja, prosesseja ja tietoteknisiä ratkaisuja kannattaa uudistaa voimakkaasti. Yhdistyneessä, nykyistä suuremmassa kaupungissa tietohallintofunktio kannattaa jakaa organisatorisesti kahteen osaan: Tietohallintoon ja Tietotekniset palvelut –yksikköön. Tärkeää on myös saada aikaan selkeä tietohallintoon liittyvien päätösten hallintamalli. Sähköisten palveluiden ja tiedolla johtamisen kehittämiselle tulee määritellä vastuullinen taho. Tietohallinnolla on niissä merkittävä rooli, mutta ne eivät voi olla pelkästään tietohallinnon vastuulla.

7. JOHTAMINEN JA DEMOKRATIA

7.1 Luottamushenkilöjärjestelmät ja -rakenteet

Kuntien lakisääteisiä toimielimiä ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus sekä tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta. Kaksikielisissä kunnissa tulee sivistystoimialalla olla myös kielijaostot. Näiden lisäksi kunnassa voi olla lautakuntia ja johtokuntia, niiden jaostoja sekä toimikuntia. Edellä mainittujen lisäksi kaikissa selvitysalueen kunnissa on yhteisiä ylikunnallisia demokraattisia toimielimiä. Kunnat käyttävät luottamushenkilöpalkkioihin yhteensä noin miljoona euroa vuodessa.

Seuraavassa taulukossa on esitetty alueen valtuustojen sekä hallitusten jäsenmäärät sekä niiden mahdolliset jaostot. Valtuutettujen lukumäärä perustuu kuntalain mukaisesti kunnan väkilukuun. Muiden toimielinten jäsenten lukumäärät ovat kunnan päätettävissä.

Taulukko 48 Kuntien valtuustojen ja hallitusten jäsenmäärät sekä kunnanhallituksen alaiset jaostot

	Kunnanvaltuuston jäsenmäärä ja (suurin puolue)	Kunnanhallituksen jäsenmäärä	Kunnanhallituksen jaostot
Askola	27 (Keskusta 10)	7	henkilöstöjaosto
Lapinjärvi	21 (RKP 9)	9	perusturva- ja kehittämisjaosto
Loviisa	59 (RKP 25)	11	henkilöstöjaosto elinkeino- ja kehittämisjaosto
Myrskylä	21 (Keskusta 9)	7	
Porvoo	51 (RKP 16)	13	
Sipoo	43 (RKP 17)	11	maankäyttöjaosto

Vaikka Porvoolla on jäsenmäärältään selvitysalueen suurin hallitus, on se väkilukuun suhteutettuna pienin (3824 asukasta/jäsen). Väkilukuun suhteutettuna suurin jäsenmäärä on Myrskylässä (286 asukasta/jäsen). Hallituksen alaisia jaostoja löytyy ainoastaan Askolalta, Loviisalta ja Sipoolta. Jaoston jäsenenä voi kuntalain mukaan olla hallituksen varsinaisten jäsenten lisäksi myös toimielimen varajäsen. Valtuusto voi kuitenkin päättää, että jaoston jäseneksi, ei kuitenkaan puheenjohtajaksi, voidaan valita muitakin kuin hallituksen jäseniä ja varajäseniä.

Taulukko 49 Lautakunta- ja valiokuntarakenteet kunnittain (X* = Lautakunnassa mukana toisen lautakunnan jäseniä tai lautakunta useamman kunnan yhteinen)

Lautakunnat ja valiokunnat	Askola	Lapinjärvi	Loviisa	Myrskylä	Porvoo	Sipoo
Perusturvalautakunta	X	X*	X*			
Aluepelastuslautakunta	X*	X*	X*	X*	X*	X*
Sosiaali- ja terveyslautakunta					X	
Sosiaali- ja terveysvaliokunta						X
Sivistyslautakunta	X	X	X		X	
Sivistysvaliokunta						X
Kasvatuslautakunta				X		
Tekninen lautakunta	X	X	X	X		
Tekninen valiokunta						X
Rakennus- ja ympäristölautakunta	X*	X*	X*	X*	X	
Rakennus- ja ympäristövaliokunta						X
Kaupunkikehityslautakunta					X	
Kymen jätelautakunta		X*				
Porvoon alueellinen jätelautakunta	X*		X*		X*	X*
Maaseutulautakunta			X			
Vapaa-aikalautakunta			X			
Kulttuurilautakunta			X			
Kirjasto- ja vapaa-aikalautakunta				X		
YHTEENSÄ (yhteiset)	6 (3)	6 (4)	9 (4)	5 (2)	6 (2)	6 (2)

Selvitysalueen kunnat ovat mukana seuraavissa useamman kunnan yhteisissä lautakunnissa:

- Porvoon alueellinen jätelautakunta on Askolan, Loviisan, Porvoon, Pornaisten ja Sipoon yhteislautakunta, jonka isäntäkuntana toimii Porvoo.

- Lapinjärvi on mukana yhdeksän kunnan yhteisessä Kouvolan kaupungin alaisessa Kymen jätelautakunnassa (Hamina, Iitti, Kotka, Kouvola, Lapinjärvi, Miehikkälä, Mäntyharju, Pyhtää ja Virolahti)
- Askolalla ja Myrskylällä on yhteinen rakennus- ja ympäristölautakunta Pukkilan ja Pornaisen kanssa
- Lapinjärvellä edustus Loviisan kaupungin alaisessa perusturvalautakunnassa ja rakennus- ja ympäristölautakunnassa
- Myrskylä on mukana Päijät-Hämeen jätelautakunnassa, joka toimii Lahden kaupungin organisaatiossa. Pienillä kunnilla on toimielimessä yhteinen kiertävä paikka.
- Kaikki selvitysalueen kunnat ovat mukana Itä-Uudenmaan aluepelastuslautakunnassa
- Kunnilla poliittinen edustus myös useassa eri kuntayhtymässä (taulukko 51)

Selvitysalueen kuntien toimielinrakenteessa on kuntakohtaista vaihtelua, mutta perusrakenne on samansuuntainen. Vain Sipoon valiokuntamalli, jossa valiokuntien jäseninä voi ainoastaan olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja, poikkeaa toimieliinkokoonpanon osalta selvästi muista kunnista. Kaikissa kunnissa on sivistyslautakunta/valiokunta. Tekninen lautakunta/valiokunta on Porvoon lukuun ottamatta kaikissa selvitysalueen kunnissa. Eniten toimieliimiä on Loviisalla, vähiten Sipoolta. Lautakuntien määrä ei siten selity kunnan koolla vaan enemmänkin sen organisaatorakenteella ja – kulttuurilla.

Kunnissa toimii myös muita toimieliimiä, jotka edustavat suoraan asiakkaita ja kuntalaisia. Tällainen on esimerkiksi lakisääteinen vanhus- ja vammaisneuvosto. Nuorisovaltuustot, joilla muun muassa pyritään lisäämään kannustamaan nuoria osallistumaan kunnalliseen päätöksentekoon, löytyvät kaikista muista kunnista paitsi Askolasta.

Tulevassa kuntalaissa on lakiluonnoksen mukaan kunnanhallitus veloitettu perustamaan jo tälläkin hetkellä lakisääteinen vanhusneuvoston lisäksi nuorisovaltuuston tai muu vastaava nuorten vaikuttajaryhmän.

7.2 Organisaatio ja konsernirakenteet

Askolan kunnan organisaatio muodostuu viidestä eri osastosta: yleishallinto-, perusturva-, sivistys-, tekninen sekä rakennus- ja ympäristöosasto. Yleishallinto-osaston alle kuuluvat tukipalveluina ruoka- ja siivouspalvelut sekä nuoriso-, liikunta- ja kulttuuritoimi. Askolalla organisaatioon kuuluu myös Askolan vesi- ja viemäriliikelaitos

Lapinjärven kunnan organisaatio koostuu konsernihallinnosta sekä sivistyspalveluista ja teknisistä palveluista. Perusturvapalvelut sisältävät vain vanhuspalvelut, jotka Lapinjärvi tuottaa itse. Konsernihallintoon on sijoitettu talouspalvelut, hallintopalvelut ja elinkeinopalvelut. Lapinjärven kunnan vesiliikelaitos toimii teknisten palveluiden alaisuudessa.

Loviisan kaupungin organisaatio koostuu yleisestä ja konsernihallinnosta sekä kolmesta keskukselta, joita ovat perusturvakeskus, sivistyskeskus ja tekninen keskus. Päivähoito on osa sivistyskeskusta. Konsernihallintoon on sijoitettu talouspalvelut, hallintopalvelut ja kehittämisspalvelut. Yleis- ja konsernihallintoon on myös sijoitettu maaseutuuyksikkö sekä siivouspalvelu ja ruokahuolto. Organisaatioon kuuluu myös Loviisan vesilaitos (liikelaitos).

Myrskylän organisaatio rakentuu kolmesta osastosta: yleishallinto, sivistysosasto ja tekninen osasto. Yleishallinto-osasto ja kunnanhallitus vastaavat perusturvasta, joka on kokonaisuudessaan ostopalvelua. Myös monia muita palveluja ostetaan naapurikunnilta tai kuntayhtymiltä.

Porvoon kaupungin organisaatio koostuu kolmesta toimialasta, Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksesta ja kolmesta liikelaitoksesta. Toimialat ovat konsernihallinto, sosiaali- ja terveystoimi sekä sivistystoimi. Muissa kunnissa usein omana toimialana tai palvelukeskuksena oleva tekninen toimi (kaupunkikehitys sekä lupa- ja valvonta-asiat) sisältyy konsernihallintoon. Liikelaitokset ovat Porvoon tilapalvelut, Porvoon vesi ja Kuninkaantien työterveys.

Porvoossa hyödynnetään tilaaja - tuottaja -mallia. Toimialat tilaavat ja ostavat tilahuollon, ruokahuollon ja kiinteistöhuollon Porvoon Tilapalvelut liikelaitokselta. Strateginen johtaminen on eriytetty tukitoiminnoista siten, että strateginen johto (rahoitusjohto, tietohallinnon johtaminen, hallintojohto,

toimitilajohto ja henkilöstöjohto) on kaupunginjohtajan johtamassa konsernijohdossa. Tukitoiminnot (mm. kirjanpito, palkanlaskenta, käännoistyöt, ICT-palvelut, kiinteistöhuolto ja isännöinti) hoidetaan hallintopalvelukeskuksessa ja Porvoo Tilapalvelut liikelaitoksessa.

Sipoo kunnassa on kolme palvelua tuottavaa osastoa ja kaksi keskusta; sosiaali- ja terveysosasto, sivistysosasto, tekniikka- ja ympäristöosasto, talous- ja hallintokeskus sekä kehitys- ja kaavoituskeskus. Sosiaali- ja terveysosaston palvelut ovat järjestetty elinkaarimallin mukaisesti ja ruokapalvelut ovat sosiaali- ja terveysosaston alaisuudessa.

Taulukko 50 Kuntien viranhaltijaorganisaatorakenteet

Kunnat	Toimialat/osastot/keskukset
Askola	Yleishallinto Perusturva Sivistys Tekninen Rakennus- ja ympäristöosasto
Lapinjärvi	Konsernihallinto Perusturva (vanhuspalvelut) Sivistys Tekninen
Loviisa	Yleis- ja konsernihallinto Perusturvakeskus Sivistyskeskus Tekninen keskus
Myrskylä	Yleishallinto Sivistys Tekninen
Porvoo	Konsernihallinto, Sosiaali- ja terveystoimi Sivistys- toimi
Sipoo	Talous- ja hallintokeskus Kehitys- ja kaavoituskeskus Sivistysosasto Sosiaali- ja terveysosasto Tekniikka- ja ympäristöosasto

Selvitysalueen kuntien kuntakonsernien rakenne sekä kuntien omistusosuudet on esitetty alla kunnittain.

Taulukko 51 Kuntien tytär-, osakkuus ja omistusyhteisöt

Kuntien tytär-, osakkuus- ja omistusyhteisöt (kunnan omistusosuus)			
	Tytäryhteisöt	Osakkuusyhteisöt	Omistusyhteisyyhteisöt
Askola	- Askolan Puhti Oy (100%)	- Askolan Kaukolämpö Oy	- Itä-Uudenmaan ajorataharjoittelu-ratasäätiö
	- Linnankosken Asunnot Oy (100%)	- Kiinteistö Oy Säastörinne	- Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy
	- Kirnujen Asunnot Oy (100%)		- Itä-Uudenmaan Yrityspalvelut Oy
			- Kiinteistö Oy Joukahaisentie 5
			- Kymenlaakson SähköOy
			- Porvoo International College Oy
			- Posintra Oy
Lapinjärvi	- Kiinteistö Oy Labyrintti (100 %)		-Asunto Oy Päivirinne
	- Kiinteistö Oy Porlammin Taitotalo (100%)		- Kiinteistö Oy Mäntyniemi
	- Lapinjärven Lämpö Oy (100 %)		- Kiinteistö Oy Porlammin Liikekeskus
			- Kuntarahoitus Oy
			- Kymenlaakson Jäte Oy
			- Kymenlaakson Sähkö Oy
			- Porvoo International College
			- Kiinteistö Oy Lapinjärven Teollisuustie 9
			- Kunnan Tiera Oy
			- Kunnan Taitoa Oy
Loviisa	- As. Oy Loviisan Vatro Bost. Ab (100 %)	- As. Oy Ruotsinpyhtään Koivulanrinne	- As Oy Ruotsinkylän Halmelehto
	- Bostads Ab Liljendal Åstrand (100 %)	- Bostads Ab Mickelsbo	- As Oy Ruotsinkylän Säastörivi
	- Fastighets Ab Liljendal Bostäder (100 %)	- Fastighets Ab Forsby Center	- Kymenlaakson Sähkö Oy
	- Fast. Ab Lov-asunto-kiinteistöt Oy (62,5 %)	- Fastighets Ab Mariegatan 12	- Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy
	- Fast. Ab Lugnet (51 %)	- Kiint. Oy Petjärvenrivi	- Kiint.Oy Kungattarenkatu 17
	- Fast. Ab Neutronborg Kiint.Oy (100 %)		- Porvoon International College
	- Fast. Ab Pernå bostäder (100 %)		- Posintra Oy
	- Fast. Ab Sihnät Oy (100 %)		
	- Fast. Ab Stenborg Kiint.Oy (54,5 %)		
	- Fast. Ab Talludden (71,1 %)		
	- Fast. Ab Wahlborg Kiint.Oy (95,23 %)		
	- Kiinteistö Oy Kauppakulma (56,92 %)		
	- Kiinteistö Oy Ruotsinpyhtään vuokratalot (100 %)		
	- Liljendal Värme (99 %)		
	- Loviisan liikuntahallisäätiö (100 %)		
	- Loviisanseudun Vesi Oy (81,04 %)		
	- Pensionärshusstiftelsen i Pernå rf (100 %)		
	- Rauhalan liiketalo kesk. Oy (61,6 %)		
	- Ruotsinpyhtään Eläkeläisasuntojen säätiö (100 %)		
	- Loviisan satama (100%)		
- Tesjoen Liikekulma kk Oy (83,8 %)			
Myrskylä		- As. Oy Virastotie	- Kymenlaakson Sähkö Oy
			- Loviisanseudun Vesi Oy
			- Porvoo International College Oy
			- Posintra Oy
			- Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy
			- Työterveys Wellamo Oy
Porvoo	- Mustijoen Vesilaitos Oy (60 %)	- Asunto Oy Kalevanväylä	
	- Eestinmäen Palvelukeskus Oy (61,7 %)	- Asunto Oy Porvoon Kaivokatu 13	
	- Keskinäinen kiinteistö Oy Porvoon Piispantalo (100%)	- Borgå Folkakademi Ab	
	- Kiint. Oy Gammelbackan Liikekeskus (100 %)	- Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy	
	- Kiint. Oy Peiponaho (100 %)	- Oy Porvoo International College Ab	
	- Kiint. Oy Porvoon Sateenkaari (100 %)	- Posintra Oy	
	- Kiint. Oy Porvoon Suolapuro (100 %)		
	- Oy Kokonhalli Ab (100 %)		
	- Porvoon A-asunnot Oy Ab (100 %)		
	- Porvoon Energia Oy – Borgå Energi Ab (100 %)		
	- Porvoo Event Factory Oy Ab (100 %)		
- Porvoon Seudun Asuntosäätiö (66,7 %)			
Sipoo	- Asunto Oy Sipoon Tiiltähti (100 %)	- Asunto Oy Sato-Talma	
	- Oy Sipoon Jäähalli (51,6 %)	- Asunto Oy Sipoon Mäntykangas	
		- Asunto Oy Sipoon Talvikki	
		- Borgå folkakademi Ab	
		- Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy	
		- Kiinteistö Oy Elsie	
	- Kiinteistö Oy Sipoon Pellavatie 3		
	- Kiinteistö Oy Söderkulla Tallbacka Fastighets		

Itä-Uudenmaan kunnat tekevät yhteistyötä keskenään ja muiden lähialueen kuntien kanssa useissa kuntayhtymissä. Alla olevaan taulukkoon on kerätty kaikki ne kuntayhtymät, joihin vähintään yksi selvitysalueen kunta kuuluu. Pääasiassa yksittäisten kuntien omistusosuudet ovat pieniä. Porvoo on selvitysalueen kunnista ainut, jonka omistusosuudet nousevat tietyissä kuntayhtymissä yli 50 %:n.

Taulukko 52 Selvitysalueen kuntien jäsenyydet eri kuntayhtymissä

Kuntien jäsenyydet kuntayhtymissä (kunnan omistusosuus)						
	Askola	Lapinjärvi	Loviisa	Myrskylä	Porvoo	Sipoo
Eteva ky	0,64 %	0,97 %	1,42 %	0,36 %	5,56 %	0,8 %
Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ky	0,31 %	0,22 %	0,96 %		3,377 %	1,32 %
Helsingin seudun liikenne -ky						1,6 %
Itä-Uudenmaan koulutus-ky (Edupoli)	7,41 %	2,12 %	15,41 %	1,68 %	61,39 %	7,16 %
Keski-Uudenmaan koulutus-ky (Keuda)						4,45 %
Kärkulla samkommun		0,11 %	3,12 %		6,48 %	4,37 %
Orimattilan seudun terveydenhuollon kiinteistö-ky				9,72 %		
Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon ky				0,76 %		
Samkommunen för yrkesutbildning i Östra Nyland (Inveon)		3,06 %	25,51 %	1,02 %	54,08 %	16,33 %
Tuusulan seudun vesilaitos ky						15,53 %
Uudenmaan liitto	0,32 %	0,2 %	1,02 %	0,13 %	3,2 %	1,19 %
Uudenmaan päihdehuollon ky	2,01 %			1,15 %		

Taulukkoon kuvattujen kuntayhtymien lisäksi voidaan todeta, että Loviisa ja Lapinjärvi muodostavat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen mikä tarkoittaa, että Loviisa tuottaa isäntäkuntamallilla Lapinjärven perusterveydenhuollon kokonaisuudessaan. Lisäksi Porvoon kaupunki hoitaa pelastustoimien koko Itä-Uudellamaalla ja seudullisen musiikkiopiston ja terveydensuojelun. Loviisan kaupunki toimii Itä-Uudenmaan alueen maaseutuhallinnon yhteistyöalueen isäntäkuntana.

Kuntien palvelurakennetta ja yhteistoimintaa voidaan tarkastella myös toiminnallisen itsenäisyyden näkökulmasta: jos kunta ostaa jo nyt suuren osan palveluistaan yhteistoiminta-alueelta tai toiselta kunnalta, voidaan sanoa, että kunta on menettänyt yhteistoiminta-alueelle toiminnallista itsenäisyyttään. Alla oleva taulukko osoittaa, että Myrskylä ja Lapinjärvi ostavat enemmän palveluita kuin tuottavat niitä omalla henkilökunnallaan. Porvoon riippuvuus muiden tuottamista palveluista on selvitysalueen kunnista vähäisin.

Taulukko 53 Kuntien henkilöstömenot ja ostopalvelumenot (2012)

Kunta	Henkilöstömenot	Ostopalvelut	Hmenot/ostop
Askola	12 542	10 234	1,23
Lapinjärvi	8 479	10242	0,83
Loviisa	49 763	45 486	1,09
Myrskylä	2 121	8246	0,26
Porvoo	145 607	103 490	1,41
Sipoo	48 509	44 998	1,08

7.3 Asukasvaikuttaminen ja viestintä

Kunnissa on käytössä erilaisia asukkaiden osallistumisen välineitä, yhteistä kaikille kunnille on se, että kuntalaisten osallistumismahdollisuuksiin on kiinnitetty huomiota. Erityisesti selvitysalueen pienemmissä kunnissa (Askola, Lapinjärvi ja Myrskylä) asukasvaikuttaminen hoituu pääosin kuntalaisten suoran vaikuttamisen keinoin. Kuntalaiset ottavat oma-aloitteisesti yhteyttä suoraan kunnan luottamushenkilöihin ja henkilöstöön ja tämän nähdäänkin olevan erityisesti pienten kuntien vahvuus. Lisäksi selvitysalueen kaikki kunnat järjestävät myös säännöllisesti tilaisuuksia kuntalaisille ja muille sidosryhmille, joiden kautta asukasvaikuttaminen ja osallistuminen pyritään varmistamaan.

Kaikissa kunnissa asukasvaikuttaminen on mahdollistettu myös sähköisten vaikuttamiskanavien, kuten kuntalaisaloite.fi – sivuston ja/tai kunnan nettisivujen kautta. Osa kunnista mahdollistaa asukasvaikuttamisen ja osallistumisen kuntalaisille ja eri sidosryhmille myös erilaisten sähköisten kyse-lyiden kautta.

Yllä mainittujen vaikuttamiskeinojen lisäksi selvitysalueen kunnista Porvoossa toimii KOMPASSI – palvelupiste, jonka työntekijät vastaavat kaikkiin kaupungin palveluita koskeviin kysymyksiin ja otavat vastaan kuntalaisten antamaa palautetta ja mahdollistavat näin osaltaan asukasvaikuttamisen kuntalaisille. Kompassiin voi myös jättää kunnan toimintaa koskevia aloitteita, joihin asukkailla on kuntalain mukaan oikeus. Aloitteiden lisäksi kompassiin voi jättää monia erilaisia hakemuksia niin henkilökohtaisesti kuin myös sähköisesti.

Yhdelläkään selvitysalueen kunnalla ei ole virallisia kuntaorganisaatioon kuuluvaa aluetoimielintä, edistämässä kunnan eri alueiden asukasvaikuttamista.

Yhtenä paikallisen osallistumisen mittarina voidaan käyttää kuntavaalien äänestysprosenttia. Alla olevaan taulukkoon on koottu kunnittain viime kunnallisvaalien äänestysprosentit. Viime vaalien korkein äänestysprosentti oli selvitysalueella Sipoossa ja matalin Porvoossa.

Taulukko 54 äänestysprosentit kunnittain edellisissä kuntavaaleissa

Kuntavaalit 2012					
Askola	Lapinjärvi	Loviisa	Myrskylä	Porvoo	Sipoo
61 %	62,7 %	61,4 %	63,1 %	59,4 %	65,30 %

Selvitysalueen pienemmillä kunnilla (Askola, Lapinjärvi, Myrskylä) jokainen hallintokunta vastaa pääasiassa omasta viestinnästään. Eikä siihen ole varattu erillisiä henkilöstöresursseja.

Loviisalla on oma viestintäyksikkö, joka koordinoi kaupungin ulkoista ja sisäistä viestintää ja kehittää niiden vuorovaikutteisuutta ja ajankohtaisuutta. Viestintä on monikanavainen ja kaksikielinen. Viestintäyksikössä hoidetaan lähinnä kaupunkimarkkinointia (sisältäen sponsoroinnin) ja asumismarkkinointia. Viestintäyksikön lisäksi markkinointiin liittyviä tehtäviä on kehittämispalveluissa (elinkeinomarkkinointi, matkailumarkkinointi), joiden kanssa viestintäyksikkö tekee tiiviisti yhteistyötä.

Porvoolla kaupungin sisäisestä ja ulkoisesta viestinnästä vastaa viestintäpäällikkö apunaan viestintäsihteeri ja toimialojen oman toimen ohella toimivat viestinnän yhteyshenkilöt. Markkinointia koordinoi kaupunkikehityksessä oleva markkinointi- ja matkailuyksikkö markkinointi- ja matkailupäällikön johdolla. Markkinointi- ja matkailuyksikössä on markkinointi- ja matkailupäällikön lisäksi kolme markkinointisuunnittelijaa.

Sipoolla kunnan sisäisestä ja ulkoisesta viestinnästä vastaa tiedottaja. Markkinointiin liittyvistä tehtävistä vastaa kukin osasto tai keskus itse tiedottajan avustuksella esim. kehitys- ja kaavoituskeskus vastaa elinkeino- ja tonttimarkkinoinnista

7.4 Johtopäätökset ja kuntarakenteen muutoksen tarkastelu - Yhden kunnan malli

Jos selvitysalueen kunnat liittyisivät yhdeksi kunnaksi, olisi uuden kunnan valtuuston koko tällä hetkellä voimassa olevan kuntalain mukaan 59 valtuutettua, kun heitä nykyisin on yhteensä 249. Uudessa hallituksen esityksenä olevassa kuntalaissa on valtuustolle säädetty ainoastaan vähimmäiskoko, joka uudella kunnalla olisi 51 valtuutettua. Uuden kunnan päättäjät voisivat kuitenkin uuden kuntalain mukaan tarvittaessa kasvattaa valtuuston kokoa. Myös nykyisten kuuden kunnanhallituksen sijasta, tulisi uudessa kunnassa olemaan vain yksi hallitus ja lautakuntien määrä mitoitettaisiin yhden kunnan tarpeisiin. Lisäksi eri kuntayhtymien ja muiden yhteisten organisaatioiden luottamushenkilörakenteet tulisivat tarkasteluun. Kaikki yllä kuvatut **muutokset tulisivat vähentämään luottamushenkilöpaikkojen määrää**. Tiettyjen kuntien nykyiset poliittiset voimasuhteet puolueiden välillä tulisivat myös muuttumaan yhden kunnan mallissa, joskin kuntalaiset äänestävät usein kuntarakennemuutoksissa hieman entisestä poiketen.

Viranhaltijaorganisaatioita tarkasteltaessa nähdään, että selvitysalueen kunnat ovat organisoineet toimintojaan vaihtelevalla tavalla. Porvoon kaupungin organisaatio eroaa selkeästi muista kunnista. Porvoo on muun muassa muista poiketen eriyttänyt strategisen johdon tukipalvelut muista tukipalveluista konsernijohdon alle ja järjestää tietyt palvelut tilaaja - tuottaja -mallin mukaisesti. Kaupungin muita suurempi koko selittää suurelta osalta toimintatavan erot. Myös hallinnollinen vastuu ruoka- ja siivouspalveluista vaihtelee myös selvitysalueella jonkin verran.

Uutta kuntaa perustettaessa myös konsernirakenne on arvioitava uudelleen. Selvitysalueen kuntien konsernirakenteet korreloituivat tällä hetkellä vahvasti kuntakoon mukaan. Mitä suurempi kunta, sitä moniulotteisempi konsernirakenne.

Mahdollisessa yhden kunnan mallissa tulisi organisaatio- ja konsernirakenteita miettiä uudelleen, huomioiden muun muassa sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen vaikutukset. Huomioitavaa on, että viranhaltijaorganisaation ratkaisut ovat kytköksissä luottamuselinorganisaatioon. Konsernirakenteita uudistettaessa tulisi pyrkiä selkeämpiin asiakokonaisuuksiin ja arvioida, mitkä yhtiöt kunnan on tarpeellista jatkossakin pitää omistuksessaan. Kuntakonsernin ohjattavien yksiköiden määrää tulisi erittäin todennäköisesti supistamaan fuusioinnin avulla. Myös erillisen holding -yhtiön perustamista voisi tarkastella yhtenä vaihtoehtona. Tämän selvityksen yhteydessä on uudelle kunnalle hahmoteltu organisaatiomallista luonnos, joka voi toimia pohjana uuden kunnan suunnittelussa.

Asukasvaikuttaminen ja osallistuminen tulisi turvata avoimella ja julkisella keskustelulla ja päätöksenteolla. Tiedonvälityksen ja vaikuttamisen ajantasaisuus sekä kuulemiskohderyhmien tiedostaminen kussakin asiassa on tärkeää, jotta vaikuttaminen olisi todellista eikä vain näennäistä. Myös vaikuttamisen monikanavaisuus on erityisen tärkeää, mutta pitää muistaa myös vaikuttamismahdollisuuksien selkeys. Kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien vaikutusmahdollisuuksia voidaan lisätä uudessa kunnassa kehittämällä erilaisia asiakasfoorumeita sekä hyödyntämällä paremmin nykyisiä, jo olemassa olevia, kylä- ja asukasryhmiä. Uusi kunta tarjoaisi myös suuremmat yhteiset resurssit verkkovaikuttamisen ja sosiaalisen median vaikutuskanavien kehittämiseen.

Yhteenveto yhden kunnan eduista ja mahdollisuuksista sekä haitoista ja uhkista

Vahvuudet/mahdollisuudet	Heikkoudet/Uhat
Demokratian ja vaikuttaminen kohdistuu suurempiin kokonaisuuksiin, objektiivisuus toteutuu linjapäätöksissä (V)	Sitoutuminen paikalliseen demokratiaan ja kunnan kokeminen "omaksi" voi vieraannuttaa asukkaita ja vähentää ihmisten kiinnostusta luottamustehtäviin. (H)
Poliittisen johtamisjärjestelmän uudistaminen johtaa taloudellisiin säästöihin (valmisteluresurssit, kokouskustannukset ja toimitilat) (V)	Edustuksellisen demokratian tehtävien vaativuus ja tarvittava ajankäyttö kasvavat (H)
Vaaleilla valitun valtuuston todellinen päätösvalta kunnan toiminnasta kasvaa erillisten organisaatioiden ja sopimusten purkautuessa. (V)	Erilaisten poliittisten johtamiskulttuurien ja intressien yhteensovittamisessa epäonnistuminen (U)
Mahdollistaa ja korostaa alueen kokonaisedun huomioimisen päätöksenteossa (M)	Valtuustoon ei vaalien myötä tule valituksi kuin jokunen edustaja entisistä pienemmistä kunnista (U)
Viranhaltijaorganisaation ja konsernirakenteiden uudistaminen nykyistä paremmin alueen asiakastarpeita vastaavaksi (M)	Byrokratian kasvu ja joustavien asiakaslähtöisten toimintatapojen heikkeneminen sekä muutostojohtamisessa epäonnistuminen (U)
Mahdollisuus varmistaa alueellinen näkökulma päätöksenteossa kehittämällä erilaisia lähidemokratia- ja osallistumismuotoja (mm. sähköiset vaikuttamiskanavat) (M)	Toimivia ja ihmisiä motivoivia lähidemokratia-osallistumismalleja ei saada kehitettyä (U)

8. UUDEN KUNNAN VISIO

Visio, strategia, demokratia ja osallistuminen -työryhmän jäsenet valittiin muista työryhmistä poike-
ten ohjausryhmän jäsenten keskuudesta. Työryhmän kokoonpano oli puheenjohtaja, varapuheen-
johtaja, sihteeri, yksi jäsen ja tämän varajäsen kustakin kunnasta sekä henkilöstön edustaja. Visio-
työskentely toteutettiin työryhmän neljässä työpajatilaisuudessa marraskuu 2013 – helmikuu 2014
välisenä aikana. Visiotyön vedosta vastasi ulkopuolinen visiofasilitaattori (LearningMiles).

Uuden kunnan visiona on olla **yksilöiden ja yhteisöjen kaupunki**. Visio jakautuu neljään osa-
alueeseen:

Ihminen keskiössä

- Ajatteleva ja aktiivinen ihminen, jonka luovuudelle on tilaa ja jolla on aikaa kehittää omaa elämäänsä kotikunnan yhteisöissä
- Oppiminen, työ ja toiminta ovat osa ihmisen merkityksellistä elämää, osa ihmisen kertomusta koko elämänkaaren ajan
- Ihmiset ottavat vastuun itsestään, muista ihmisistä sekä lähiympäristöstä.

Parempaa asumista

- Monipuolinen, kestävästi kehittyvä ja viihtyisä ympäristö tarjoaa asumismahdollisuuksia yksilöllisten arvojen, tarpeiden ja elämäntilanteiden mukaisesti
- Laadukasta asumista ja yrittäjyyttä tukevat toimivat liikennejärjestelmät sekä uudet ja paikasta riippumattomat julkiset ja yksityiset sähköiset palvelut

Elinvoimainen elinkeinopolitiikka

- Hyvä sijainti ja kaupunkia sivuavat liikennevirrat hyödynnetään kokonaisvaltaisesti elinvoimapolitiikassa
- Kärkialoista energiateollisuuden ja ympäristöliiketoiminnan toimintaedellytykset parantuvat
- Luovat alat, matkailu, hyvinvointiala sekä monipuolistuva maaseutuyrittäjyys ovat myös tärkeitä koko alueen kehittymiselle
- Työvoiman osaaminen kohtaa elinkeinoelämän tarpeet

Digitalisointi

- Parhaat ja laajimmat sähköiset palvelut, jotka koskettavat kaikkia kunnan toimialoja ja palveluita tehokkaimmalla tavalla
- Palveluita tarjotaan kuntalaisille siellä, missä he ovat
- Autetaan ihmisiä auttamaan itseään, toisiaan ja vaikuttamaan kunnan palvelutuotantoon
- Verkostomainen yhteistyö eri toimijoiden kesken

9. SUUNNITELMA HALLINNON JA PALVELUJEN JÄRJESTÄMISESTÄ SEKÄ PALVELUJEN TUOTTAMISESTA

Tässä kappaleessa esitellään yhteenvetona hallinnon ja palveluiden järjestämisen kuvaus uudessa kunnassa. Tämä suunnitelma tulee toimimaan mahdollisten neuvotteluiden ja jatkovalmistelujen pohjana ja tarkentuu niiden yhteydessä. Yleisesti voidaan todeta, että uusi kunta olisi kaksikielinen. Uusi kunta olisi osa laajaa metropolialuetta ja sen tulisi ottaa kantaa tulevaan metropolihallintoon ja muuhun aluehallintoon erilliskysymyksenä.

Elinkeinoitoimi

Elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittämisessä yhdistynyt Itä-Uudenmaan kaupunki toimisi pääsääntöisesti tilaaja–tuottaja-mallin pohjalta, jolloin strateginen ohjaus, suunnittelu ja tilaajatehtävät olisivat kaupungin käsissä, ja toteutus alan hyvin tuntevilla asiantuntijaorganisaatioilla. Pääyhteistyökumppani alkavien ja toimivien yritysten neuvonta- ja kehitystyössä sekä hankehallinnoinnissa olisi kaupunkikonserniin kuuluva kehitysyhtiö. Kaupungilla olisi omassa hallinnossaan elinkeinoyksikkö joka vastaisi elinkeinopolitiikan päätöksentekoa tukevasta valmistelutyöstä ja koordinoisi ostopalvelujen hankintaa kehitysyhtiöltä sekä muilta toimijoilta.

Tekninen toimi ja Maankäyttö, Asuminen ja Liikenne (Mal)

Kaupungin strategisten linjausten pohjalta tehtäisiin kaupunkikehityksen ja investointien tarkemmat ohjelmat ja suunnitelmat, joissa määriteltäisiin kehittämisen tärkeysjärjestys ja aikataulu alueiden käytön ja hankkeiden tavoitteiden pohjalta. Tämän niin sanotun ohjelmoinnin jälkeen tehdään käytännön työnä aluksi maankäytön ja hankkeiden tarkempi suunnittelu uusien investointien toteuttamiseksi.

Kaavoitus tulee tapahtumaan pääosin yhdistyneen kunnan omana työnä tilanteen vaatimia erityiselvityksiä lukuun ottamatta. Porvoossa aloitetaan erillisen maankäytön toteuttamisohjelman laatiminen osana kaupungin strategista ja taloussuunnittelua. Vastaava suunnitelma tulisi toteuttaa koko yhdistyneen kunnan alueelle. Itä-Uudenmaan uusi kunta pyrkii hankkimaan omaa maanomistusta kunnan kehitykselle keskeisiltä alueilta. Uusi kunta kaavoittaisi pääsääntöisesti omistamilleen maille.

Yhden kunnan mallissa kiinteistöjen ja laitosten huollon päivystystehtävät olisi organisoitava alueellisesti. Päävastuu kuntien asuin-kiinteistöjen hallinnasta on tällä hetkellä kuntien omistamilla asuin-kiinteistöyhtiöillä. Useimmilla selvitysalueen kunnista on myös suorassa omistuksessa olevia asunto-yhtiöitä. Kunnilla on myös suorassa omistuksessa olevia kiinteistöjä ja asunto-osakkeita. Yhdistyneessä kunnassa tultaisiin toteuttamaan yhtiöjärjestelyitä, joilla mahdollistettaisiin kiinteistöomaisuuden entistä parempi koordinointi.

Rakennusvalvonnassa yhteinen, tehokkaassa käytössä oleva resurssi olisi järkevä. Mikäli seudullinen rakennusvalvonta tulee pakolliseksi, voisi toteutus rakentua osaksi uuden kunnan organisaatiota, täyttäen näin valtakunnalliset vaatimukset.

Yhdistyneen kunnan katuverkon hoitotason periaatteet yhdenmukaistetaan. Katuinfra investoinneissa kaikki alueen kunnat, Porvoota lukuun ottamatta, ostavat nykyisin joko suurimman osan tai kaiken katusuunnittelusta ulkopuolisilta toimijoilta. Porvoossa suunnittelusta 80 % hoidetaan omana työnä. Katuinfra oman työn osuus olisi yhdistyneessä kunnassa tarkoituksenmukaista pitää riittäväällä tasolla. Varikkoinfrastruktuuri on yhdistyneessä Itä-Uudenmaan kunnassa syytä mallintaa uudelleen.

Vesihuolto järjestetään liikelaitoksen avulla, johon yhdistetään kaikki alueen aikaisempien kuntien omistamat vesihuoltolaitokset. Myös energiayhtiöiden osalta tultaisiin tekemään yhtiöjärjestelyjä, joissa omistukset järjestellään tarkoituksenmukaisesti.

Joukkoliikenne voidaan tuottaa joko markkinaehtoisesti joukkoliikenneviranomaisen luvalla tai joukkoliikenneviranomaisen järjestämänä ostoliikenteenä. Sipoon HSL-jäsenyys tuo yhdistämiselle erityishaasteita ja HSL:n rooli suhteessa Itä-Uudenmaan kuntaan olisikin selvitetävä jatkovalmistelujen yhteydessä.

Teknisen toimen kehittämisessä asiakaspalveluiden ja perustietojen hallinta ja niiden digitalisointi on keskiössä. Näin toimintaa ja palvelutuotantoa voidaan kehittää ja tehostaa.

Sivistystoimi

Yhden kunnan mallissa suurin osa alueen sivistyspalveluista olisi edelleen kunnan omaa palvelutuotantoa. Palvelujen johtamisen ja organisoimien lähtökohtana uudessa kunnassa voisi olla alueellinen johtamis- ja palvelumalli, jolla turvattaisiin kokonaisvaltainen palvelukokonaisuus asiakkaiden näkökulmasta.

Varhaiskasvatus ja perusopetus pyrittäisiin jatkossakin järjestämään lähipalveluna lähellä kuntalaisia, asiakasmäärät ja palvelutarpeet huomioiden. Perusteet palveluverkolle ja erityispalveluiden tasapuoliselle saatavuudelle uuden kunnan alueella tulee määritellä uuden kunnan jatkovalmistelujen yhteydessä.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen sektorilla kuuden kunnan liitos tarjoaisi mahdollisuuden rakentaa yksi vahva toimija, joka turvaisi laadukkaan toisen asteen ammatillisen koulutuspalvelun jatkumisen alueella myös tulevaisuudessa. Yksi kunta toisi myös alueen lukiopalvelut yhden järjestäjätahon vastuulle, ollen valtion rakennepoliittisessa ohjelmassa asetettujen tavoitteiden mukainen muutos. Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhdistäminen saman organisaation alaisuuteen on mahdollista tulevaisuudessa, mutta se vaatii periaatelinjauksia.

Myös joitakin vapaan sivistystyön yksiköitä voitaisiin yhdistää yhdeksi toimijaksi. Toisaalta taiteen perusopetusta järjestetään jo nyt alueellisena yhteistyönä.

Uudessa kunnassa sivistyspalveluiden tarjonnan periaatteita tultaisiin harmonisoimaan esimerkiksi koulukuljetusperusteiden ja kolmannen sektorin avustusten osalta.

Hallinto- ja tukipalvelut

Kuntaliitoksen yhteydessä sekä hallintopalveluiden että tukipalveluiden nykyiset vaihtelevat järjestämistavat tulisivat tarkasteluun ja se tulisi muuttamaan ainakin jonkin verran oman toiminnan ja ostopalveluiden välistä tuottamissuhdetta nykyisestä, sillä kunnat poikkeavat toisistaan tämän asian suhteen merkittävästi.

Myös tukipalveluiden tämän hetkinen vaihteleva hallinnollinen sijainti yhdenmukaistuisi mahdollisen kuntaliitoksen myötä.

Hallintopalvelut ovat kunnan sisäisiä tukipalveluita ja niiden tehtävät tultaisiin todennäköisesti tuottamaan uudessa kunnassa nykyistä keskitetympin. Ruoka- ja siivouspalveluissa alueellinen organisointi voisi olla tarkoituksenmukainen ratkaisu palveluiden tuottamiseen.

Kuntaliitoksen ja erityisesti tulevan Sote-uudistuksen myötä yhtenä tulevaisuuden vaihtoehtona voi olla sekä hallinto- että tukipalveluiden eriyttäminen omiksi kokonaisuuksiksi jopa yhdeksi tai useammaksi erilliseksi yhtiöksi. Myös muut ratkaisumallit ovat toki mahdollisia

Tietohallinnon järjestäytymistä yhdistymistilanteessa on selvitetty tarkemmin erillisessä ICT-selvityksessä. Selvityksen mukaan kuntien yhteinen tietohallintofunktio olisi erittäin tarkoituksenmukainen ratkaisu.

Sosiaali- ja terveystoimi

Sosiaali- ja terveystoimi tulevat hallituksen lakiesityksen mukaan siirtymään pois kuntien suorasta vaikutusvallasta. Siten ratkaisut sosiaali- ja terveystoimien hallinnon ja palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta tullaan tekemään muualla kuin uuden kunnan organisaatiossa. Uuden kunnan kannalta tärkeää kuitenkin olisi, että kunnan omat palvelut ja sote-palvelut toimisivat mahdollisimman rationaalisesti ja yhteistyössä kuntalaisen parhaaksi.

Uuden kunnan toimielinorganisaatio

Uuden kunnan poliittinen organisaatio tulisi rakentumaan kuntalaisia määritellyistä lakisääteisistä toimielimistä (valtuusto, hallitus, tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta) ja myöhemmin määriteltävistä muista kuntaorganisaation toimielimistä sekä mahdollisista kuntakonserniin kuuluvista liikelaitosten johtokunnista ja osakeyhtiöiden hallituksista. Uuden kunnan organisaatorakenne täsmentyy mahdollisissa jatkovalmisteluissa ja yhdistymisneuvotteluissa.

10. JOHTOPÄÄTÖKSET JA ARVIO KUNTARAKENNELAIN MUKAISTEN YHDI- MISEDELITYSTEN TOTEUTUMISESTA

10.1 Valtakunnalliset uudistukset kuntarakennemuutoksen näkökulmasta

Samanaikaisesti kuntauudistuksen, johon tämäkin selvitys kytkeytyy, kanssa on tämän hallituskauden aikana valmisteltu myös useita muita kuntia koskevia uudistuksia kuten kuntalain uudistus, kuntien valtionosuusuudistus, sosiaali- ja terveystalouden uudistukset ja toisen asteen koulutuksen uudistus. Nämä uudistukset on tarkoitus hyväksyä vielä nykyisen hallituskauden aikana ja niiden on tarkoitus astua asteittain voimaan jo vuoden 2015 alusta. Täten voidaan todeta, että huolimatta kuntien tulevaisuuden kuntarakennemuutoksista, on kuntien rooliin, tehtäviin ja rahoitus- asemaan tulossa merkittäviä muutoksia.

Tässä kuntarakenneselvityksessä on selvitetty ja arvioitu kuntarakennelain velvoitteiden mukaisesti kuntien yhdistymistä, jossa Itä-Uudenmaan alueen kuusi kuntaa muodostaisivat yhden uuden kokonaisuuden. Käsillä oleva selvitys osoittaa, että yksi suurempi kokonaisuus pystyisi nykyisiä kuntia paremmin vastaamaan valtakunnallisten uudistusten tavoitteisiin. Uuden kunnan avulla pystytään paremmin varmistamaan kuntalaisten itsehallintoon pohjautuva palveluiden järjestäminen ja tuottaminen.

10.2 Kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja niiden toteutuminen

Kuntarakennelain 2§:n mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä, rahoituksesta ja riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että väestöön liittyvät haasteet ja taloudelliset paineet ovat tulevaisuudessa edessä kaikilla kunnilla. Kuntien vastuiden ja vallan kaventuminen sekä valtionosuuksien vähentyminen ja heikko taloustilanne nostavat vetovoiman ja kilpailukyvyn kehittämisen painoarvoa. Aktiivisella ja onnistuneella elinkeinopolitiikalla voidaan vahvistaa työllisyyttä ja yritysten toimintaedellytyksiä ja sitä kautta parantaa ennakoitua tulopohjaa.

Vetovoiman ja kilpailukyvyn näkökulmasta mahdollinen selvitysalueen kuntien kuntaliitos tarjoaa selkeitä mahdollisuuksia. Alueella on potentiaalia tietyillä vahvoilla toimialoilla. Uusi kaupunki olisikin elinkeinorakenteelta nykyistä monipuolisempi. Vaikka elinkeinopolitiikan organisointi ja yhteistyö on kuntien välillä jo tälläkin hetkellä monelta osin toimivaa ja pitkälle vietyä, tarjoaa yhdistyminen mahdollisuuden organisoida elinkeinojen kehittäminen vielä selkeämmin yhden organisaation ja yhden johdon alaisuuteen. Kuntaliitos tarjoaa myös mahdollisuuden koota yhteen alueen kehittämisresurssit. Tämä mahdollistaisi alueen pitkäjänteinen strateginen kehittäminen nykyistä paremmin yhteisten ja jaettujen intressien mukaisesti sekä vähentäisi nykyistä kuntien välistä osin epätervettä keskinäistä kilpailua asukkaista ja yritysistä.

Itä-Uudenmaan alue pystyy jatkossakin hyödyntämään sijaintietuaan pääkaupunkiseudun läheisyydessä. Onnistuneella maankäyttö- ja kaavoituspolitiikalla voidaan uudessa kunnassa tarjota asukkailla ja yrityksillä monipuolisia ja houkuttelevia sijoittumismahdollisuuksia vaihtoehtona pääkaupunkiseudulle. Yhden kunnan mallin uhkana on kuitenkin se, että alueen kokonaisuutta painottava näkökulma voi heikentää tiettyjen kylien ja taajamien kehittämistä. Tosin tilastojen perusteella voidaan nähdä, että selvitysalueen kuntien ja taajamien kehitys on erisuuntaista tälläkin hetkellä. Siinä

missä selvitysalueen länsiosissa kasvu ja kehitys on voimakasta, on itäosissa jopa taantuvia alueita. **Yhdyskunta ja ympäristörakenteen** näkökulmasta uuden kunnan haasteena onkin resurssien oikea kohdentaminen ja uuden kunnan tasapainoinen ja tasapuolinen kehittäminen. Uhkana on myös, että päätöksentekijät eivät pääse uudessa kunnassa riittävään yksimielisyyteen yhteisistä elinkeinojen ja yhdyskuntarakenteen tavoitteista ja kehittämisen painopisteistä, jolloin kuntaliitoksen tarjoamat mahdollisuudet ja kehittämispotentiaali jäävät toteutumatta.

Suuri osa tarkasteltavista kunnista on ollut **taloudellisesti** vahvoja vielä vuonna 2013. Useimmat olivat vahvoja jopa koko maan tasolla tarkastellen. Tämä siitä huolimatta, että vuonna 2009 alkanut heikko taloudellinen kehitys on iskenyt joihinkin kuntiin poikkeuksellisen lujasti. Erityisesti Myrskylän, Askolan ja Lapinjärven taloudellinen liikkumavara kapenee ja tilanne muuttuu jo lähitulevaisuudessa erittäin haasteelliseksi. Porvoo ja Sipoo ovat eri indikaattoreiden mukaan taloudellisesti parhaassa asemassa, ja täten niillä on vielä taloudellista liikkumavaraa. Tosin esitetty sote-uudistuksen rahoitusmalli heikentää Porvoon ja Sipoon lähitulevaisuuden taloudellista asemaa selvitysalueen kunnista eniten. Loviisan taloudellinen tilanne on selvityksen mukaan Porvoota ja Sipoota heikompi, mutta pienempiin kuntiin verrattuna sillä on enemmän sopeuttamisvara.

Selvitysalueen kuntien yhteenlaskettu tasapainottamisen tarve on Eero Laesterän ja Tuomas Hanhelan tekemän erillisen talousselvityksen mukaan lähes 40 miljoonaa euroa vuoteen 2020 mennessä. Tämä vastaisi koko alueella noin 2,3 veroprosenttiyksikön tuottoa. Kuntien välisessä tasapainotustarpeessa on merkittäviä eroja. Laskelma on tehty oletuksella, jonka mukaan kaikkien kuntien vuosien 2014–2020 toimintakatteiden nousuun kohdistuisi menneen kaltainen paine. Laskelmassa on huomioitu uuden valtionosuusjärjestelmän aiheuttamat muutokset valtionosuuksien tasossa ja kasvuvauhdissa. Laskelman oletuksena on myös, että kunnat sopeuttaisivat taloutensa seuraavan kuuden vuoden aikana siten, että veroprosenttia ei nostettaisi vuoden 2014 tasosta ja alijäämiä ei syntyisi. Arvioissa ei ole huomioitu aikataulullisista syistä johtuen uusimpia sote-laskelmia. Voidaan kuitenkin todeta, että sote-uudistus huomioiden, on selvitysalueen todellinen tasapainotustarve suurempi kuin 40 miljoonaa euroa vuoteen 2020 mennessä.

Talouden näkökulmasta potentiaalisia säästöjä olisi uudessa kunnassa saatavissa muun muassa hallinnon päällekkäisyyden purkamisella, mittakaavaetujen hyödyntämisellä palvelutuotannossa, ICT-järjestelmien yhdenmukaistamisella sekä henkilöstön eläkepoistuman hyödyntämisellä. Erillisinä jatkaessaan ovat yksittäisen kunnan sopeuttamismahdollisuudet huomattavasti rajatummat kuin kuntaliitosvaihtoehdossa. On kuitenkin hyvä muistaa, että kuntaliitoksen toteuttaminen ei automaattisesti tuo suuria säästöjä, vaan pikemminkin se tarjoaa taloudellista säästöpotentiaalia, joiden toteutuminen riippuu uuden kunnan päättäjien päätöksistä.

Kuntien yhdistymisen hyötyjen saavuttamisen ja toisaalta haittojen välttämisen kannalta kriittisin tekijä on uuden kunnan **johtaminen** ja päätöksenteko. Erityistä huomiota on pystyttävä kiinnittämään muutoksen hyvään johtamiseen ja toteuttamiseen. Ilman vaikuttavaa poliittista ja ammatillista päätöksentekoa ja johtamista sekä sitä tukevaa organisaatorakennetta kuntaliitosten luomat mahdollisuudet jäävät hyödyntämättä. **Demokratian** näkökulmasta uusi kunta selkeyttäisi nykyisiä päätöksentekorakenteita ja vastuusuhteita. Toisaalta uuden kunnan valmisteluissa tulee pohtia miten varmistetaan eri alueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Vuoteen 2022 mennessä **henkilöstöä** ennustetaan jäävän eläkkeelle yhteensä noin 1801 henkilöä (28 % kaikista päätoimisista työntekijöistä). Uudenlaisilla palveluiden järjestämis- ja tuotantotavoilla sekä selvitysalueen eri kuntien hyvien käytäntöjen käyttöönotoilla palvelutuotantoa olisi mahdollista uudistaa ja tuottavuutta nostaa, jolloin myös henkilöstön eläkepoistuman osalta olisi mahdollista saada aikaan merkittävää säästöpotentiaalia. Hyvällä henkilöstösuunnittelulla ja sen johtamisella olisi mahdollista saada aikaan säästöjä henkilöstökuluissa sekä allokoita resursseja sinne, missä palvelutarpeet tulevat tulevaisuudessa kasvamaan. Isompi organisaatio varmistaa myös paremmin riittävän erikoisosaamisen oman organisaation sisällä. Keskeisenä uhkana kuitenkin on, että muutostojohtamisessa epäonnistutaan ja ettei organisaatioiden erilaisia kulttuureja saada sovitettua yhteen.

Itä-Uusimaa on väestöllistä kasvualuetta, jossa palvelutarve-ennusteen mukaan palvelutarpeiden kasvua on ikääntyvän väestön lisäksi myös lasten ja nuorten palveluissa. Selvitysalueen kuntien palvelutuotannon kustannustaso on ollut valtakunnalliseen tasoon nähden keskimäärin edullisempi. Yhdenkään kunnan asukaskohtaiset nettomenot eivät kuulu kalleimpaan kolmannekseen. Askola on

jopa kolmenkymmenen edullisimman joukossa. Tästä huolimatta alueellinen palvelurakenne ei vaikuta optimaaliselta ja siinä on kokonaisuutena tarkastellen vielä tehtävää.

Kuntien yhdistyminen takaisi **palveluiden** järjestämiseen ja tuottamiseen leveämmät hartiat ja näin ollen turvaisi kuntalaisten palvelut alueella pidemmällä aikajänteellä ja vähentäisi pienten palveluyksiköiden haavoittuvuutta. Uuden kunnan palvelut olisivat myös tasalaatuisempia ja yhdenvertaiset palvelut voitaisiin varmistaa yksittäisiä kuntia paremmin.

Uuden kunnan palveluita mietittäessä tulisi huomioida myös sähköiset palvelut. Palveluiden saatavuus ei nykypäivänä enää tarkoita pelkästään asiointia kuntakeskuksen palvelupisteessä. Palvelut voidaan jakaa esimerkiksi viiteen erilliseen luokkaan (keskitetyt palvelut, fyysiset lähipalvelut, lähipalvelut itsepalveluna, mobiilit lähipalvelut ja sähköiset palvelut). Tulevaisuudessa lähipalvelut ovat yhä useammin sähköisiä, ja tämä vaatiikin näiden palvelujen kehittämistä jatkossa joko yhteistyöllä tai yhtenä isompana kokonaisuutena (ks. erillinen ICT selvitys). Jo tällä hetkellä verkossa saa esimerkiksi neuvontaa, ajanvarausta ja tukea oman terveydentilan arvioinnille. Jos nykyinen heikko taloustilanne jatkuu ja palveluiden kehittämisessä ja uudistamisessa epäonnistutaan, on uhkana palvelujen laadun ja saavutettavuuden heikkeneminen.

10.3 Kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntarakennelain 4§ mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää 2 §:ssä mainittuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa:

- 1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta
tai muuten edistää kunnan toimintakykyä;
- 2) alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita;
- 3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Alla on arvioitu Askolan kunnan, Lapinjärven kunnan, Loviisan kaupungin, Myrskylän kunnan, Porvoon kaupungin ja Sipoon kunnan edellytyksiä muodostaa Itä-Uudenmaan alueelle yksi kunta. Selvityksen perusteella voidaan todeta, että kuntien yhdistyminen täyttäisi kuntajaon kehittämisen kaikki neljä edellytystä, joskin viimeinen (alueen yhdyskuntarakenteen toimivuus) toteutuu vain osittain.

Edellytys 1: muutos parantaa kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että väestöhaasteet ja taloudelliset paineet ovat tulevaisuudessa edessä kaikilla kunnilla. Sekä lasten ja nuorten että vanhusväestön palvelutarpeissa on selkeää kasvua. Tämä asettaa lisää haasteita palveluiden rahoittamiselle tulevaisuudessa. Kuntien yhdistyminen antaisi enemmän taloudellista liikkumavaraa ja mahdollisuuksia talouden sopeuttamiseen. Uuden kunnan muodostaminen mahdollistaisi entistä paremman henkilöstö- sekä muiden resurssien hyödyntämisen yli nykyisten kuntarajojen parantaen organisaation toimintakykyä. Organisaatioiden yksiköiden haavoittuvuutta voidaan vähentää.

Edellytys 2: muutos parantaa alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita

Uudessa kunnassa voidaan arvioida ja kehittää nykyisiä palveluverkkoja ja – rakenteita sekä sähköisiä palveluita ilman kuntarajoja ja vastata kasvaviin palvelutarpeisiin yhteisillä resursseilla. Kuntien yhdistyessä voidaan myös parantaa asukkaiden mahdollisuuksia käyttää sähköisiä palveluita ja lisätä työn tuottavuutta, sillä uusi kunta pystyisi kehittämään näitä mm. yhteisillä tietojärjestelmillä ja keskittämällä resursseja kehittämistyöhön. Yhdistymisen myötä asukkaat voisivat hakea palvelunsa paremmin asiointisuuntiensa mukaisesti. Muutoksen toteuttaminen edellyttää laajaa yhtenäistä näkemystä ja erilaisten intressien yhteensovittamista.

Edellytys 3: muutos parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia

Yhdistyminen mahdollistaisi elinkeinopalveluiden kokoamisen samaan organisaatioon ja alueen kehittämisen yhdessä yhteisen strategian voimin. Se myös tarjoaisi suuremmat resurssit ja paremmat mahdollisuudet elinkeinotoiminnan kehittämiseen. Yksi isompi kunta olisi myös vahvempi edunvalvoja, toimija ja kumppani elinkeinoelämälle. Yhdistyminen vahvistaisi uuden kaupungin kilpailukykyä kilpailtaessa asukkaista, yrityksistä ja matkailijoista muihin lähialueen kuntiin verrattuna.

Edellytys 4: muutos parantaa alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta

Alueen yhdyskuntarakenne on tällä hetkellä hajanainen. Tämä näkyy muun muassa sisäisen joukko liikenteen heikkona kehittymisenä. Kuntien yhdistyminen parantaisi kunnan omaa palveluiden, maankäytön, asumisen ja liikenteen kokonaisvaltaista suunnittelua. Alue rakentuu monen keskuksen ympärille eikä uudella kunnalla olisi jatkossakaan yhtä selkeää keskustaa. Myös asiointi jakautuu mo- neen suuntaan ja vahvasti myös alueen ulkopuolelle. Lisäksi investointien toteutus olisi suunnitel- lumpaa ja päällekkäisyyksiä olisi mahdollista karsia. On kuitenkin muistettava, että yhdyskuntara- kenteen kehittäminen ja tiivistäminen vaativat onnistunutta ja pitkäjänteistä strategista päätöksen- tekoa.

10.4 Kielellisten oikeuksien toteutuminen

Kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mu- kaan. Kaksikielistä kuntaa koskevassa selvityksessä on arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumis- ta.

Jos yhdistyminen koskee kaksikielistä kuntaa, kuntien on sovittava yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan uuden kunnan palvelut ja hallinto järjestetään suomen- ja ruotsinkielis- ten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi.

Kunta on kielilain (423/2003) mukaan kaksikielinen, jos kunnassa on sekä suomenkielisiä että ruot- sinkielisiä asukkaita, ja vähemmistö käsittää vähintään 8 prosenttia asukkaista tai vähintään 3.000 asukasta. Uuden kunnan väestöstä 32 prosenttia olisi ruotsinkielisiä. Uusi kunta olisi siis kaksikieli- nen.

LÄHTEET

Alueelliset kehitysnäkymät keväällä 2014 (TEM)

http://www.temtoimialapalvelu.fi/files/2009/Alueelliset_kehitysnakymat_1_2014_web_suojaamaton.pdf

ASKOLAN, LAPINJÄRVEN, LOVIISAN, MYRSKYLÄN, PORNAISTEN, PORVOON JA SIPOON YHDISTY-
MISSELVITYKSEN TYÖRYHMIEN VÄLIRAPORTIT

Itä-Uudenmaan elinvoimatutkimus 2012 <http://www.posintra.fi/wp-content/uploads/2014/03/Ita-Uudenmaan-elinvoimatutkimus-2012.pdf>

Itä-Uusimaa – kuntien talous. Perlacon Oy

Itä-Uudenmaan kunta - palveluverkkoselvitys. 2012. Granlund Oy

Opetushallituksen raportti - Muuttuvat kunnat koulutuksen järjestäjinä. Nykytilanne ja avoin tulevaisuus Tilannekatsaus – Tammikuu 2013

Toimintaympäristön muutokset - tilastoanalyysijä (FCG)

Uudenmaan maakuntaohjelma 2011-2014

http://www.uudenmaanliitto.fi/files/6284/Uudenmaan_maakuntaohjelma_2011-14.pdf

Viiden suuren kaupunkiseudun demografinen kilpailukyky. Muuttoliikkeen määrä ja rakenne suurilla-
kaupunkiseuduilla 2000-luvulla. 2013. Timo Aro ja Anna Laiho

Yritysdynamiikka, Satamittari <http://www.satamittari.fi/sivu.asp?taso=2&id=33>

LIITE 1: Selvityksen ohjausryhmän ja työryhmien kokoonpanot

OHJAUSRYHMÄ

Kunta	Jäsen	Puolue	Varajäsen	Puolue
Askola	Olavi Merihaara	Kesk.	Sanna Kurki	Kesk.
Askola	Riku Honkasalo	Kok.	Seija Hämäläinen	SDP
Lapinjärvi	Christina Mickos	RKP	Vesa Peltola	Kesk.
Lapinjärvi	Ulla Onnila	Kesk.	Thomas Antas	RKP
Loviisa	Arja Isotalo	SDP	Janne Lepola	Kok.
Loviisa	Tom Liljestrand	RKP	Petra Paakkanen	RKP
Myrskylä	Kristian Forsman	Kesk.	Elmeri Nieminen	Kesk.
Myrskylä	Reijo Korhonen	KD	Timo Fält	SDP
Pornainen	Seppo Yrtti	Kok.	Juha Virkki	Kesk.
Pornainen	Janne-Pekka Nurmi	SDP	Jaana Putus	Kesk.
Porvoo	Mikaela Nylander	RKP	Markku Välimäki	Kok.
Porvoo	Matti Nuutti	SDP	Jari Oksanen	Vihr.
Sipoo	Christel Liljeström	RKP	Kaj Lindqvist	RKP
Sipoo	Ari Oksanen	Kok.	Heikki Vestman	Kok.

TYÖRYHMÄT

Työryhmä 1:

Visio ja strategia sekä demokratia ja osallistuminen

Jäsen	Kunta	Varajäsen
KH pj. Matti Nuutti, pj. kehittämispäällikkö Topi Haapanen, siht. kunnanjohtaja Jouko Asuja, johtoryhmän edustaja Tom Nyström, Jyty, henkilöstön edustaja	Porvoo Myrskylä	KV pj. Mikaela Nylander Anne Saarvo, Jyty
KV pj. Riku Honkasalo KV pj. Christina Mickos KH pj. Tom Liljestrand, vpj. KH pj. Reijo Korhonen KH pj. Janne-Pekka Nurmi KH pj. Ari Oksanen	Askola Lapinjärvi Loviisa Myrskylä Pornainen Sipoo	KH pj. Olavi Merihaara KH pj. Ulla Onnila KV pj. Arja Isotalo KV pj. Kristian Forsman KV pj. Seppo Yrtti KV pj. Christel Liljeström

Työryhmä 2:

Hallinto, talous, henkilöstö ja tukipalvelut

Jäsen	Kunta	Varajäsen
kaupunginjohtaja Olavi Kaleva, pj. kehittämisjohtaja Sten Frondén, siht. Anna-Maija Heikka, Super, henkilöstön edustaja hallintojohtaja Tuija Saloranta kunnanjohtaja Christian Sjöstrand vt. hallintojohtaja Lilian Andergård-Stenström vs. hallintojohtaja Tiina Heikka talousjohtaja Timo Kaikkonen henkilöstöjohtaja Anu Kalliosaari, vpj. henkilöstöpäällikkö Anne Iijalainen	Loviisa Loviisa Askola Lapinjärvi Loviisa Myrskylä Pornainen Porvoo Sipoo	Eija Pajari, JUKO controller Kari Jahnsson kunnansiht. Susanne Sjöblom kunnanjohtaja Jouko Asuja hallintojohtaja Seija Marttila

Työryhmä 3:

Maankäyttö, asuminen, liikenne, ympäristö, elinkeinot ja tekniikka

Jäsen

kunnanjohtaja Mikael Grannas, pj.
vs. toimistosihteeri Aura Kostainen, siht.
Sune Forss, JHL, henkilöstön edustaja
tekninen johtaja Jouni Martikainen
tekninen johtaja Hannu Niemi
tekninen johtaja Ulf Blomberg
aluearkkitehti Ulla-Maija Upola
aluearkkitehti Ulla-Maija Upola
apulaiskaupunginjohtaja Fredrick von Schoultz, vpj.
MALY vs. kehitysjohtaja Pekka Söyriä
TEK tekninen johtaja Ilari Myllyvirta

Kunta

Sipoo
Sipoo
Askola
Lapinjärvi
Loviisa
Myrskylä
Pornainen
Porvoo
Sipoo
Sipoo

Varajäsen

Elina Toikkanen, KTN
toimialajohtaja Antti Ikonen
tekninen johtaja Tapio Bergholm
tekninen johtaja Jukka Pietilä

Työryhmä 4:

Sosiaali- ja terveystyöt

Jäsen

kaupunginjohtaja Jukka-Pekka Ujula, pj.
suunnittelija Mervi Makkonen, siht.
Irja Suhonen, Tehy, henkilöstön edustaja
perusturvajohtaja Ulla Broms
perusturvajohtaja Görel Fabritius
perusturvajohtaja Carola Klawér
tilaajajohtaja Päivi Pitkänen
hallintojohtaja Seija Marttila
sosiaali- ja terveystyöntekijä Leena Kokko

Kunta

Porvoo
Porvoo
Askola
Lapinjärvi
Loviisa
Myrskylä
Pornainen
Sipoo

Varajäsen

sosiaali- ja terveystyöntekijä Pia Nurme
Kirsi Buddas, Tehy
vastaava lääkäri Janne Tuovila
kunnanjohtaja Jouko Asuja
kunnanjohtaja Markku Hyttinen

Työryhmä 5:

Sivistys- ja opetuspalvelut, varhaiskasvatus, kulttuuri, liikunta- ja vapaa-aika

Jäsen

kunnanjohtaja Markku Hyttinen, pj.
koulutusjohtaja Jari Kettunen, siht.
Eija Pajari, JUKO, henkilöstön edustaja
sivistystoimenjohtaja Anne Perjopuro
sivistystoimen johtaja Juha Ronkainen
sivistysjohtaja Thomas Grönholm
kasvatusjohtaja Suvi Päivärinta
sivistysjohtaja Hilding Mattsson
sivistysjohtaja Suvi-Päivikki Hiipakka

Kunta

Pornainen
Porvoo
Askola
Lapinjärvi
Loviisa
Myrskylä
Porvoo
Sipoo

Varajäsen

rehtori Esa Honkaniemi
vs. hallintojohtaja Tiina Hoikka

LIITE 2: Sopimusluonnos**YHDISTYMISSOPIMUSLUONNOS****ASKOLA, LAPINJÄRVI, LOVIISA, MYRSKYLÄ, PORVOO JA SIPOO**

Punaisella asioita, jotka eivät lain mukaan välttämättä tarvitse olla sopimuksessa
Sinisellä asioita joista sovittava

1.	<u>YHDISTYMISSOPIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA KUNNAN NIMI</u>	1
1.1.	<u>Sopimuksen tarkoitus</u>	1
1.2.	<u>Sopimuksen sitovuus, voimaantulo ja henkilöstön asema</u>	1
1.3.	<u>Uuden kaupungin nimi</u>	1
2.	<u>KUNTIEN YHDISTYMISEN EDELLYTYKSET JA TAVOITTEET</u>	1
2.1.	<u>Kuntajaon muuttamisen edellytykset</u>	1
2.2.	<u>Yhdistymisen visio ja tavoitteet</u>	2
2.3.	<u>Uuden kaupungin strategian valmistelu</u>	2
3.	<u>YHDISTYMISHALLITUS</u>	3
3.1.	<u>Yhdistymishallituksen toimivalta</u>	3
3.2.	<u>Yhdistymishallituksen kokoonpano ja valinta</u>	3
3.3.	<u>Yhdistymishallituksen valmistelu</u>	3
3.4.	<u>Yhdistymishallitus ja kuntien hallitukset</u>	3
4.	<u>UUDEN KUNNAN HALLINNON JÄRJESTÄMISEN PERIAATTEET</u>	4
4.1.	<u>Uuden kaupungin johtamisjärjestelmä</u>	4
4.2.	<u>Luottamushenkilöorganisaatio</u>	4
5.	<u>HENKILÖSTÖN ASEMA</u>	5
5.1.	<u>Henkilöstön sijoittuminen uuden kunnan palvelukseen</u>	5
5.2.	<u>Henkilön asemaa koskevat muut periaatteet</u>	5
5.3.	<u>Kuntajohtajien asema</u>	5
6.	<u>PALVELUJÄRJESTELMIEN YHTEENSOVITTAMISEN PERIAATTEET</u>	5
6.1.	<u>Palveluiden järjestäminen ja kehittäminen</u>	5
6.2.	<u>Lähipalvelut ja asiakaspalvelupisteet</u>	6
6.3.	<u>Käyttäjä- ja asukasdemokratia</u>	6
6.4.	<u>Paikallisen elinvoiman ja aktiivisuuden kehittäminen</u>	6
7.	<u>TALOUDENHOIDON PERIAATTEET JA TAVOITTEET</u>	6
7.1.	<u>Tavoitteet uuden kaupungin talouden hoidolle</u>	6
7.2.	<u>Kuntien talouden hoito ennen yhdistymistä</u>	7
7.3.	<u>Investointien toteuttaminen</u>	7
8.	<u>YHDISTYMISESTÄ AIHEUTUVAT MUUT JÄRJESTELYT</u>	7
8.1.	<u>Sopimukset</u>	7
8.2.	<u>Kunnalliset säännöt ja maksut</u>	7
8.3.	<u>Yhteisöjen ja säätiöiden kotipaikat</u>	8
9.	<u>KUNTALIITOKSEN SUUNNITTELUN JA TOTEUTUKSEN ARVIOINTI</u>	8

1. YHDISTYMISSOPIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA KUNNAN NIMI

1.1. *Sopimuksen tarkoitus*

Tämä sopimus on kuntarakennelain (1698/2009) 8 §:n mukainen yhdistymissopimus.

Kuntajakoa esitetään muutettavaksi siten, että Askolan, Lapinjärven, Loviisan, Myrskylän, Porvoon ja Sipoon kunnat lakkaavat ja kunnat [yhdistetään perustamalla uusi kunta 1.1.2017 alkaen](#).

Jatkossa uudesta kunnasta käytetään nimitystä uusi kaupunki.

1.2. *Sopimuksen sitovuus, voimaantulo ja henkilöstön asema*

Tämä yhdistymissopimus on sitova valtuustojen yhdistymispäätösesityksistä alkaen. Uusi kunta aloittaa toimintansa 1.1.2017 ja yhdistymissopimus on voimassa kuntarakennelain mukaisesti kolme vuotta eli vuoden 2019 loppuun saakka.

Kuntarakennelain 29 §:n mukaisesti henkilöstöä koskeva irtisanomissuoja alkaa 1.1.2017 ja kestää viisi (5) vuotta vuoden 2021 loppuun saakka.

1.3. *Uuden kaupungin nimi*

Uuden kaupungin nimi on XXXX kaupunki. Uuden [kaupungin vaakunasta päättää yhdistymishallitus](#).

2. KUNTIEN YHDISTYMISEN EDELLYTYKSET JA TAVOITTEET

2.1. *Kuntajaon muuttamisen edellytykset*

Kuntarakennelain 4 §:n mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää 2 §:ssä tarkoitettuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa:

- 1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä;
- 2) alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita;
- 3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai
- 4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Yhdistyvien kuntien valtuustot katsovat kuntaliitoksen täyttävän kuntarakennelain 4 §:n asettamat edellytykset.

2.2. Yhdistymisen visio ja tavoitteet

Uuden kaupungin visio toimii pohjana uuden kaupungin strategian valmistelulle.

KAUPUNKI X - yksilöiden ja yhteisöjen kaupunki

Visio jakautuu neljään osa-alueeseen:

Ihminen keskiössä

- *Ajatteleva ja aktiivinen ihminen, jonka luovuudelle on tilaa ja jolla on aikaa kehittää omaa elämänsä kotikunnan yhteisöissä*
- *Oppiminen, työ ja toiminta ovat osa ihmisen merkityksellistä elämää, osa ihmisen kertomusta koko elämänkaaren ajan*
- *Ihmiset ottavat vastuun itsestään, muista ihmisistä sekä lähiympäristöstä.*

Parempaa asumista

- *Monipuolinen, kestävästi kehittyvä ja viihtyisä ympäristö tarjoaa asumismahdollisuuksia yksilöllisten arvojen, tarpeiden ja elämäntilanteiden mukaisesti*
- *Laadukasta asumista ja yrittäjyyttä tukevat toimivat liikennejärjestelmät sekä uudet ja paikasta riippumattomat julkiset ja yksityiset sähköiset palvelut*

Elinvoimainen elinkeinopolitiikka

- *Hyvä sijainti ja kaupunkia sivuavat liikennevirrat hyödynnetään kokonaisvaltaisesti elinvoimapolitiikassa*
- *Kärkialoista energiateollisuuden ja ympäristöliiketoiminnan toimintaedellytykset parantuvat*
- *Luovat alat, matkailu, hyvinvointiala sekä monipuolistuva maaseutuyrittäjyys ovat myös tärkeitä koko alueen kehittymiselle*
- *Työvoiman osaaminen kohtaa elinkeinoelämän tarpeet*

Digitalisointi

- *Parhaat ja laajimmat sähköiset palvelut, jotka koskettavat kaikkia kunnan toimialoja ja palveluita tehokkaimmalla tavalla*
- *Palveluita tarjotaan kuntalaisille siellä, missä he ovat*
- *Autetaan ihmisiä auttamaan itseään, toisiaan ja vaikuttamaan kunnan palvelutuotantoon*
- *Verkostomainen yhteistyö eri toimijoiden kesken*

Vision antaman suunnan mukaisesti XXXX kaupungissa tullaan työskentelemään seuraavien tavoitteiden eteen:

- XXXX
- XXXX
- XXXX
- XXXX

2.3. Uuden kaupungin strategian valmistelu

Uuden kaupungin strategia laaditaan kolmessa eri vaiheessa:

- *tällä sopimuksella todetaan tavoitepohja strategian ensimmäisiksi linjauksiksi*
- *toisessa vaiheessa yhdistymishallitus valmistelee uuden kaupungin toteuttamista ohjaavat strategiset linjaukset, suunnitelmat ja ohjelmat, joiden pohjalta*

- kolmannessa vaiheessa yhdistymishallituksen valmisteleva uuden kaupungin strategia päätetään uuden kaupungin valtuustossa viimeistään vuoden 2017 aikana.

3. YHDISTYMISHALLITUS

3.1. *Yhdistymishallituksen toimivalta*

Yhdistymishallitus vastaa kuntarakennelain 10 §:n mukaisesti yhdistymissopimuksen toimeenpanosta ja huolehtii uuden kaupungin toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes uuden kaupungin kaupunginvaltuusto on valittu.

Yhdistymishallitus päättää uutta kaupunkia koskevista yhteisistä asioista. Asiat, joilla voidaan nähdä olevan vaikutuksia uuden kaupungin toimintaan ja talouteen, tulee saattaa yhdistymishallituksen käsiteltäväksi.

3.2. *Yhdistymishallituksen kokoonpano ja valinta*

Uuden kaupungin yhdistymishallitukseen valitaan XX jäsentä ja heille henkilökohtaiset varajäsenet tasavolain kiintiösäännöstä noudattaen. Yhdistymishallituksen poliittinen paikkajako noudattelee vuoden 2012 kuntavaalien kaikkien kuntien yhteenlaskettua äänestystulosta ja paikkojen jako kunnittain on seuraava:

Porvoo: x paikkaa,
 Loviisa: x paikkaa
 Sipoo: x paikkaa
 Askola: x paikkaa
 Lapinjärvi: x paikkaa
 Myrskylä: x paikkaa

Yhdistymishallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia.

Kuntien valtuustojen tulee kokoontua valitsemaan yhdistymishallituksen jäsenet ja varajäsenet kahden viikon kuluessa siitä, kun valtuustot ovat tehneet päätökset yhdistymisesityksestä valtioneuvostolle.

2 3.3 *Yhdistymishallituksen valmistelu*

Yhdistymishallituksen valmistelijoina ja esittelijöinä toimivat kuntajohtajat yhdistymishallituksessa nimeytyillä vastuilla. Heidän avukseen yhdistymishallitus nimeää valmistelevat viranhaltijat ja sihteerin sekä tarvittavat valmistelutyöryhmät.

3 3.4 *Yhdistymishallitus ja kuntien hallitukset*

Yhdistymishallituksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanhallituksesta säädetään.

Liittyvien kuntien hallitukset toimivat vuosina 2015–2016 käyttäen sitä päätösvaltaa, joka kunnanhallitukselle lainmukaisesti kuuluu. Kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemisen jälkeen yhdistyvien kuntien viranomaiset eivät saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kaupunkia sitovia vaikutuksia ja joista päättäminen olisi yhdistymissopimuksen tarkoituksen vastaista.

4. UUDEN KUNNAN HALLINNON JÄRJESTÄMISEN PERIAATTEET

4.1. Uuden kaupungin johtamisjärjestelmä

Uuden kaupungin johtamisjärjestelmän keskeiset periaatteet sovitaan tässä yhdistymissopimuksessa.

Myös konsernirakenteet uudistetaan.

4.2. Luottamushenkilöorganisaatio

Uuden kaupungin valtuusto on 51 valtuutettua (mahdollisesti suurempi ensimmäisen valtuustokauden ajan, jos sovitaan). Valtuusto aloittaa toimintansa välittömästi kuntavaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen vuoden 2017 alusta.

Mikäli lakimuutos siirtää vaalit vuoden 2017 kesälle kunnat yhdistävät neljäosan kunkin yhdistyvän kunnan valtuutetuista uudeksi valtuustoksi kevätkaudelle 2017 kunnes uudet vaalit on pidetty ja uusi valtuusto voi aloittaa toimintansa. Yhdistetyn valtuuston nimeämisessä noudatetaan edellisissä kunnallisvaaleissa vaalilain 89 §:n mukaisesti annettujen vertauslukujen suuruuden mukaista järjestystä. Yhdistymishallitus päättää äänestysaluejaosta sekä asettaa keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnat ja vaali-toimikunnat.

Uuden kaupungin toimielinten nimeämisessä noudatetaan alueellista tasapuolisuutta siten, että valtuustoa lukuun ottamatta kaikissa toimielimissä varmistetaan liittyvien kuntien edustavuus kuntien tässä sopimalla tavalla. Uuden kaupungin hallituksessa on ensimmäisellä valtuustokaudella 13 jäsentä ja varajäsentä. Hallituksen jäsenten valinnassa noudatetaan ensimmäisellä valtuustokaudella seuraavanlaista niin sanottua kiintiöpaikkamallia:

- Porvoo 6 edustajaa
- Sipoo 2 edustajaa
- Loviisa 2 edustajaa
- Askola, Lapinjärvi ja Myrskylä kullakin 1 edustaja

Uuden kaupungin lautakuntiin/valiokuntiin koko on enintään 13 jäsentä. Lautakuntien/valiokuntien jäsenten valinnassa noudatetaan ensimmäisellä valtuustokaudella seuraavanlaista niin sanottua kiintiöpaikkamallia:

- Porvoo 6 edustajaa
- Sipoo 2 edustajaa
- Loviisa 2 edustajaa
- Askola, Lapinjärvi ja Myrskylä kullakin 1 edustaja

Lautakunnat/valiokunnat:

Edellä mainittujen lautakuntien/valiokuntien lisäksi uusi kaupunki perustaa muut lakisääteiset toimielimet sekä erikseen nimettävät muut toimielimet.

4 5. HENKILÖSTÖN ASEMA

5.1. *Henkilöstön sijoittuminen uuden kunnan palvelukseen*

Kuntajaon muutos on yhdistyvien kuntien ja terveydenhuollon kuntayhtymän henkilöstön osalta kuntarakennelain 29 §:n mukainen liikkeenluovutus. Kaikilla vakinaisilla viranhaltijoilla sekä niillä työntekijöillä, joilla on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, on kuntajakolain 29.2 §:n mukainen taloudellisiin ja tuotannollisiin syihin liittyvä viiden (5) vuoden mittainen irtisanomissuoja. Kyseinen suoja ulottuu vuoden 2017 alusta vuoden 2021 loppuun asti.

Kuntajaon muutoksen myötä yhdistyvien kuntien henkilöstö siirtyy uuden kaupungin palvelukseen heille soveltuviin tehtäviin.

Määräaikainen henkilöstö siirtyy kaupungin palvelukseen tehtyä virkamääräystä tai määräaikaista työsopimusta vastaavaksi ajaksi. Kaikki palvelussuhteet jatkuvat katkeamattomina ja työntekijät siirtyvät ns. vanhoina työntekijöinä uuden kaupungin palvelukseen.

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

5 5.2 *Henkilön asemaa koskevat muut periaatteet*

Organisaation valmistelun aikataulu ja vastuutaho

Päällikköastuiden ja koko henkilöstön tehtäväkuvien aikataulu

Palkkojen harmonisoinnin aikataulu ja periaatteet

Virkojen täyttöperiaatteet siirtymäajalla ennen yhdistymistä

5.3 *Kuntajohtajien asema*

Yhdistyvien kuntien kunnanjohtajien siirtämisestä uuteen kaupunkiin ja siitä sopimisesta on säädetty kuntarakennelain 8 §:ssä ja 30 §:ssä.

Kuntajaon muutoksen tullessa voimaan XXXX kuntien ja kaupunkien virat lakkaavat ja kunnanjohtajat ja kaupunginjohtajat siirtyvät 1.1.2017 johtaviin hallinto- ja kehittämistehtäviin uudessa kunnassa neuvottelun johtajasopimuksen ehtojen mukaisesti.

Uuden kunnan kaupunginjohtajana toimii xxxxx.

6. PALVELUJÄRJESTELMIEN YHTEENSOVITTAMISEN PERIAATTEET

6.1. *Palveluiden järjestäminen ja kehittäminen*

Palveluiden järjestämisen periaatteet

Uuden kunnan valmistelujen yhteydessä tullaan tekemään palveluverkon järkeistämistä alueen kokonaisuuden näkökulmasta. Tällä ratkaisulla pyritään turvaamaan kuntalaisille laadukkaat ja tarpeenmukaiset palvelut sekä vastaamaan tulevien vuosien taloudellisiin haasteisiin.

Sähköisten ja liikkuvien palveluiden tarjontaa kehitetään kaikilla toimialoilla palveluiden laadun ja kustannustehokkuuden lisäämiseksi sekä kuntalaisten omatoimisuuden edistämiseksi.

Palveluiden laadun ja uusien toimintatapojen kehittämiseksi uudessa kunnassa laaditaan yhteinen kehittämissuunnitelma.

Palveluiden yhdistäminen ennen toteutushetkeä mahdollista

6.2. Lähipalvelut ja asiakaspalvelupisteet

Lähipalveluiden järjestämisen periaatteet

Asukkaita palvellaan nykyisissä kunnissa sijaitsevissa palvelupisteissä, joihin uusi kunta on valmis sijoittamaan mahdollisuuksien mukaan myös valtion palveluita. Asiakaspalvelua monikanavaisesti.

Uudessa kunnassa fyysisinä lähipalveluina tullaan tarjoamaan varhaiskasvatuksen palvelua ja perusopetuksen palvelua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon arkivastaanoton ja vanhusten kotipalveluiden tarjoaminen lähipalveluina on uuden kunnan tavoite, mutta mahdollinen järjestämisvastuun muutos vuodesta 2017 alkaen voi rajata uuden kaupungin päätösvaltaa asian suhteen.

Eriyispalvelut ja harvoin käytettävät palvelut tuotetaan keskitetysti.

6.3. Käyttäjä- ja asukasdemokratia

Asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen keinoista uudessa kunnassa

6 6.4 Paikallisen elinvoiman ja aktiivisuuden kehittäminen

Uusi kunta mahdollistaa ja tukee asukkaiden paikallisen kehittämisen ja osallistumisen. Tätä varten varataan erillinen kehittämisraha.

7. TALOUDENHOIDON PERIAATTEET JA TAVOITTEET

7.1. Tavoitteet uuden kaupungin talouden hoidolle

Uuden kaupungin taloudenpidon periaatteet konkretisoidaan vuoden 2017 talousarviossa, jonka uusi valtuusto hyväksyy yhdistymishallituksen valmistelun pohjalta.

Uusi kaupunki saa erityisen kuntajakoselvityksen perusteella toteutuessaan valtiolta yhdistymisavustusta 8 miljoonaa euroa, joka maksetaan osissa vuosina 2017 - 2019. Yhdistymisavustukset tullaan uudessa kunnassa käyttämään kuntarakennelain mukaisesti yhdistymisestä aiheutuviin kustannuksiin kuten uuden kaupungin toiminnan kehittämiseen (uudenlaiset palveluiden tuotantomallit), talouden vahvistamiseen sekä palkkojen harmonisointiin yhdistymishallituksen tarkemman suunnitelman pohjalta. Edellä mainittuihin kohteisiin käytettävät valmistelukustannukset vuosina 2015 – 2016 kirjataan erikseen **Porvoon** kaupungin kirjanpitoon.

7.2. Kuntien talouden hoito ennen yhdistymistä

Yhdistyvät kunnat hoitavat talouttaan vastuullisesti. Toiminnassaan ne noudattavat kuntarakennelain 31 §:ää, jossa säädetään yhdistyvän kunnan viranomaisen toimivallasta. Sen mukaan kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemisen jälkeen yhdistyvän kunnan viranomainen ei saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kaupunkia sitovia vaikutuksia ja joista päättäminen olisi yhdistymissopimuksen tarkoituksen vastaista.

Tällä yhdistymissopimuksella sovitaan lisäksi, että 31 §:n rajoitusta noudatetaan myös niinä kuukausina, jolloin kuntien valtuustot ovat jo tehneet yhdistymisesityksestä päätökset, mutta valtioneuvosto ei ole omaa päätöstään vielä antanut.

Mikäli vuosien 2015 - 2016 aikana kunnissa tulee talousarvion poikkeamia, asia on käsiteltävä ja hyväksyttävä yhdistymishallituksessa. Kuntien talousarvion laadintaa vuodelle 2016 ohjaa yhdistymishallitus.

Jokaisen selvitysalueen kunnan tulee laatia talouden vakauttamisohjelma siirtymäajalle. Vakauttamisohjelmien laadintaa ja toteutusta valvoo yhdistymishallitus.

7 7.3 Investointien toteuttaminen

Kuntaliitospäätöksen jälkeen uuden kaupungin alueen investointien ja resursoinnin kokonaissuunnittelusta ja toteutuksesta vastaa yhdistymishallitus.

8. YHDISTYMISESTÄ AIHEUTUVAT MUUT JÄRJESTELYT

8.1. Sopimukset

Yhdistyvien kuntien keskinäiset kunnallista yhteistoimintaa koskevat sopimukset päättyvät 31.12.2016. Kaikkien yhdistyvien kuntien sopimukset siirtyvät automaattisesti uudelle kaupungille. Yhdistymishallituksen tehtävänä on neuvotella uuden kokonaisuuden näkökulmasta tarvittavat muutokset kaikkiin sopimuksiin 31.12.2016 mennessä.

8.2. Kunnalliset säännöt ja maksut

Uusi kaupunki päättää kunnallisista säännöistä ja maksuista 1.1.2017 alkaen. Kunnalliset maksut, taksarakenteet ja taksat harmonisoidaan siten, että ne ovat yhtenevät koko uuden kaupungin alueella 1.1.2017.

8 8.3 Yhteisöjen ja säätiöiden kotipaikat

Uuden kaupungin alueella toimivien yhtiöiden, yhdistysten, osuuskuntien tai muiden yhteisöjen, toiminnien tai säätiöiden kotipaikaksi tulee uusi kaupunki. Viranomaiset tekevät tarvittavat muutokset rekisteriin viran puolesta kuntarakennelain 34 §:n mukaisesti.

9. KUNTALIITOKSEN SUUNNITTELUN JA TOTEUTUKSEN ARVIOINTI

Yhdistymissopimuksen ja siinä esitettyjen strategisten tavoitteiden toteutumista uudessa kunnassa arvioidaan laajasti.