

|  |
| --- |
|  |
| **UTREDNING GÄLLANDE EN SAMMANSLAGNING AV LOVISA OCH LAPPTRÄSK** |
| SLUTRAPPORT |

|  |
| --- |
| Risto Nieminen  6.12.2014 |

STYRGRUPPEN 18.12.2014

Innehållsförteckning

[1. Inledning 3](#_Toc406088763)

[1.1 Bakgrund till utredningen 3](#_Toc406088764)

[1.2 Genomförande av utredningen 3](#_Toc406088765)

[1.3 Lagstiftning som styr utredningen 4](#_Toc406088766)

[Kommunstrukturlagen 4](#_Toc406088767)

[Kommunallagen 5](#_Toc406088768)

[Det nya statsandelssystemet 6](#_Toc406088769)

[Reformeringen av social- och hälsovårdstjänsterna 6](#_Toc406088770)

[2. Kommunernas nuvarande status 7](#_Toc406088771)

[2.1 Allmänt 7](#_Toc406088772)

[Område 7](#_Toc406088773)

[**Regionkommunens konkurrenskraft** 8](#_Toc406088774)

[Befolkning 9](#_Toc406088775)

[Arbetsplatser och arbetskraft 10](#_Toc406088776)

[2.2 Kommunernas ekonomi 11](#_Toc406088777)

[2.3 Demokrati och deltagande 12](#_Toc406088778)

[Nuvarande verksamhetsorgan 12](#_Toc406088779)

[Kommunfullmäktige 13](#_Toc406088780)

[Kommuninvånarnas deltagande och påverkningsmöjligheter 13](#_Toc406088781)

[Tvåspråkig verksamhet 14](#_Toc406088782)

[2.4 Förvaltning, ekonomitjänster, personal och stödtjänster 14](#_Toc406088783)

[2.5 Markanvändning, boende, trafik, miljö, näringsliv och teknik 16](#_Toc406088784)

[2.6 Social- och hälsovårdstjänster 17](#_Toc406088785)

[2.7 Bildnings- och utbildningstjänster, småbarnsfostran samt kultur-, ungdoms-, idrotts- och fritidstjänster 17](#_Toc406088786)

[2.8 Sammanfattning och slutsatser 19](#_Toc406088787)

[3. Utvecklingsutsikter gällande befolkningen och ekonomin 20](#_Toc406088788)

[3.1 Demografisk utveckling 20](#_Toc406088789)

[3.2 Ekonomisk utveckling 22](#_Toc406088790)

[4. Utvecklingsprinciperna för den nya kommunen 25](#_Toc406088791)

[4.1 Allmänt 25](#_Toc406088792)

[4.2 Vision, strategi och mål 26](#_Toc406088793)

[Vision och strategi 26](#_Toc406088794)

[Mål 26](#_Toc406088795)

[4.3 Demokratiaspekter 26](#_Toc406088796)

[4.4 Kommuninvånarnas deltagande och påverkningsmöjligheter 27](#_Toc406088797)

[4.5 Förvaltningsmodell och förtroendevalda 27](#_Toc406088798)

[4.6 Servicemodell 28](#_Toc406088799)

[4.7 Personalfrågor 31](#_Toc406088800)

[5. Bedömning av fördelarna och nackdelarna 32](#_Toc406088801)

[5.1 Fördelar och nackdelar 32](#_Toc406088802)

[5.2 Konsekvenserna av en kommunsammanslagning 34](#_Toc406088803)

[6. Förslag 34](#_Toc406088804)

# Inledning

## 1.1 Bakgrund till utredningen

Lovisa och Lappträsk har beslutat att delta i två kommunstrukturutredningar. I utredningen för Östra Nyland deltar fortfarande Lovisa, Lappträsk, Askola, Mörskom, Borgå och Sibbo. Borgnäs beslöt redan efter mellanrapportfasen att lämna utredningen. I den andra utredningen, som gäller Lovisanejden, deltar endast Lovisa och Lappträsk. Kommunstrukturutredningen för Östra Nyland är obligatorisk enligt kommunstrukturlagen, medan utredningen gällande Lovisanejden är frivillig.

Syftet med utredningen gällande en sammanslagning av Lovisa och Lappträsk har varit att generera information för kommunernas beslutsfattande och för utredningsmannens samgångsförslag och därmed förbundna samgångsavtal.

Avsikten var att slutföra utredningen samtidigt som utredningen för Östra Nyland, dock senast 31.12.2014.

Bakgrunden till den frivilliga utredningen gällande Lovisanejden är framförallt:

* kommunernas allt mer ansträngda ekonomi
* behovet av en alternativ modell som beslutsunderlag
* behovet att reda ut om samarbetsområdet kan utvecklas till en ännu effektivare helhet

De berörda kommunerna har tre alternativ att överväga:

1. att fortsätta som självständiga kommuner
2. att Lovisa och Lappträsk fusioneras
3. att ingå i en östnyländsk storkommun

När utredningarna är klara kommer Lovisa och Lappträsk att avgöra vilken kommunstrukturlösning som passar dem bäst.

## 1.2 Genomförande av utredningen

Kommunerna har utnämnt en styrgrupp som har till uppgift att styra utredningsarbetet, dra upp riktlinjer och avlåta förslag gällande utredningen och samgångsavtalet. Styrgruppen bereder det förslag som framläggs för kommunstyrelserna. Följande personer ingår i styrgruppen:

***Lovisa:***

**Ordinarie ledamöter Suppleanter**

Arja Isotalo, stadsfullmäktiges ordförande Veikko Ekström, ledamot i stadsstyrelsen

Tom Liljestrand, stadsstyrelsens ordförande Petra Paakkanen, stadsfullmäktiges I vice ordf.

Mia Heijnsbroek-Wirén, ledamot i stadsstyrelsen Leena Lindfors, ledamot i stadsstyrelsen

Janne Lepola, stadsstyrelsens I vice ordf. Juha Karvonen, suppleant i stadsstyrelsen

Armi Lindell, ledamot i stadsstyrelsen Vesa Peltoluhta, ledamot i stadsstyrelsen

***Lappträsk***

**Ordinarie ledamöter Suppleanter**

Christina Mickos, kommunfullmäktiges ordf. Thomas Antas, kommunstyrelsens I vice ordf.

Ulla Onnila, kommunstyrelsens ordf. Vesa Peltola, kommunfullmäktiges I vice ordf.

Arto Kujala, kommunstyrelsens II vice ordf. Tuomas Villikka, ledamot i kommunfullmäktige

Pekka Puranen, kommunfullmäktiges II vice ordf. Sauli Silfvast, ledamot i kommunstyrelsen

Marketta Kalliola Mari Lotila, ledamot i kommunfullmäktige

Kommunernas samarbetsdelegationer har utsett följande personalrepresentanter till styrgruppen. Lovisa: Hans Träskelin (suppleant Kirsi Buddas), Lappträsk: Arto Hasu (suppleant Ari Nieminen).

Inga nya arbetsgrupper har tillsatts för utredningen. Kommundirektörerna har fungerat som utredningens ledningsgrupp och de har deltagit i styrgruppens arbete.

Vid kommunstrukturutredningen för Östra Nyland anlitades experter på ekonomi och servicenät. Resultaten från deras arbete har använts för utredningen gällande Lovisa och Lappträsk. Detsamma gäller materialet och rapportuppgifterna i kommunstrukturutredningen för Östra Nyland.

Till stöd för denna utredning gjorde Perlacon Oy (PD Eero Laesterä och Tuomas Hanhela) en separat ekonomisk analys gällande Lovisa och Lappträsk. Analysuppgifterna har använts vid utredningen.

Lovisa stadsstyrelse och Lappträsk kommunstyrelse utnämnde PM Risto Nieminen till utredningsman. Utredningsmannen har sammanställt styrgruppens rapporter, berett styrgruppens möten och fungerat som styrgruppens sekreterare.

Arbetet inleddes i februari 2014. Utredningsmannens arbete upphör när förslagen till kommunstrukturlösning och samgångsavtal har behandlats i styrgruppen, dock senast 31.12.2014.

Mellanrapporten behandlades vid styrgruppens möte 28.8.2014. Styrgruppen beslöt att inbegära kommuninvånarnas åsikter om och synpunkter på mellanrapporten via kommunernas webbsidor före utgången av september. Gruppen beslöt också att inbegära samarbetsdelegationernas och kommunstyrelsernas utlåtanden om rapporten.

Från kommuninvånarna inkom sammanlagt 27 åsiktsyttringar, varav 15 var emot en sammanslagning, 10 var för en sammanslagning och 2 inte tog ställning. Vid sitt möte 17.9.2014 förordade Lovisa kommuns samarbetsdelegation fortsatt utredning. Vid sitt möte 24.9.2014 protokollförde Lappträsk kommuns samarbetsdelegation mellanrapporten, men uttalade oro över bevarandet av servicen i Lappträsk.

Vid sitt möte 6.10.2014 (§ 135) protokollförde Lappträsk kommunstyrelse mellanrapporten och konstaterade att utredningen kan fortgå. Lovisa stadsstyrelse behandlade och protokollförde mellanrapporten vid sitt möte 13.10.2014 (§ 259). Stadsstyrelsen beslöt att utredningen kan fortgå och att kommunfullmäktige behandlar slutrapporten och utkastet till sammanslagningsavtal när dessa är färdiga.

Vid det gemensamma fullmäktigeseminariet, som ordnades i Lovisa finska skolcentrum 5.11.2014, diskuterades innehållet i sammanslagningsavtalet.

## 1.3 Lagstiftning som styr utredningen

### *Kommunstrukturlagen*

Den reviderade kommunstrukturlagen trädde i kraft 1.7.2013. Enligt lagens 2 § är målet för kommunindelningen en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse.

Målet är också att en kommun skall bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska och personella förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna och för en tillräcklig egen serviceproduktion.

Enligt 4 § i kommunstrukturlagen kan kommunindelningen ändras om ändringen främjar de mål för utvecklande av kommunindelningen som nämns i 2 § samt förbättrar

1. kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordandet och produktionen av service eller kommunens funktionsförmåga i övrigt
2. servicen eller levnadsförhållandena för områdets invånare
3. verksamhetsmöjligheterna för områdets näringsliv
4. funktionsdugligheten hos områdets samhällsstruktur

I kommunstrukturlagen anges grunderna för kommunernas skyldighet att, i samarbete med andra kommuner, utreda en kommunsammanslagning. Utredningskriterierna gäller det befolkningsunderlag som krävs för servicen (4 c §), självförsörjningsgraden i fråga om arbetsplatser, pendlingen och samhällsstrukturen (4 d §) och kommunens ekonomiska situation (4 f §). För Lovisa och Lappträsk gäller kriteriet befolkningsunderlag, eftersom en kommun skall ha minst 20 000 invånare. Av den orsaken deltar Lovisa och Lappträsk i kommunstrukturutredningen för Östra Nyland.

Lovisa och Lappträsk har sammanlagt cirka 18 300 invånare. I fråga om Lovisanejden kan avvikelse från kravet i kommunstrukturlagen komma i fråga om (kommunstrukturlagen 4 g §):

* utredningsområdet har tillräckliga förutsättningar att svara för ordnandet och produktionen av lagstadgad service och
* utredningsområdet utgör en alternativ funktionell helhet och (kommunstrukturlagen 2 §) kommunstrukturen är livskraftig och regionalt enhetlig och har en fungerande samhällsstruktur som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse.

Tillstånd att avvika från befolkningskravet vid utredningen och en eventuell sammanslagning har sökts hos finansministeriet (kommunstrukturlagen 4 i §). Finansministeriet beslöt 2.9.2014 att bevilja utredningsområdet Lovisa och Lappträsk tillstånd att avvika från befolkningskravet på 20 000 invånare (kommunstrukturlagen 4 c §).

Som grund för beslutet anges bland annat att de ansökande kommunerna utgör en funktionell helhet med lång samarbetshistoria, att Lovisaregionen utgör en samhällsstrukturellt enhetlig helhet och att regionen redan nu är ett samarbetsområde som förutom social- och hälsotjänster ordnar bland annat undervisningstjänster och tekniska tjänster enligt värdkommunprincipen.

Enligt ministeriet skulle en sammanslagning på längre sikt stöda utvecklandet av området och förbättra kommunernas möjligheter att svara för ordnandet och produktionen av tjänster. Lovisa och Lappträsk är varken kriskommuner eller krishotade kommuner.

I beslutet konstateras därtill att området som avviker från utredningskriterierna utgör en alternativ funktionell helhet som uppfyller målsättningarna för utvecklandet av kommunindelningen enligt 2 § i kommunstrukturlagen och förutsättningarna för ändring av kommunindelningen enligt 4 § samt att utredningsområdet har tillräckliga förutsättningar att svara för ordnandet och produktionen av de lagstadgade tjänsterna.

### *Kommunallagen*

Kommunallagen (365/1995) omfattar de centrala bestämmelserna gällande kommunernas organisation och uppgifter. Lagen fungerar som utgångspunkt vid en eventuell kommunsammanslagning.

I juli 2012 inledde finansministeriet beredningen av en reviderad kommunallag. Beredningen utmynnade i ett propositionsförslag 8.5.2014. Remisstiden löpte ut i 26.8.2014. Lagförslaget reviderades på basis av utlåtandena från remissrundan.

Regeringen avgav sin proposition till ny kommunallag 27.11.2014. Enligt propositionen främjar den reviderade lagen kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta och påverka samt hållbarheten hos kommunernas verksamhetsplaner och ekonomi. Lagen beaktar kommunernas verksamhet ur bred synvinkel. Verksamheten bör styras som en helhet oberoende av om uppgifterna sköts av den egna organisationen, av samkommuner, av kommunägda företag eller som köpta tjänster.

Kommunernas nya uppgifter omfattar bland annat utarbetande av en ny kommunstrategi, upprättande av ett ledningsavtal mellan kommunen och kommundirektören, inrättande av ungdomsfullmäktige och handikappråd, upprättande av koncernanvisningar, täckande av samkommunernas underskott, borgensbegränsning, upprättande av regler för fastighetsavyttring, möjlighet att utfärda tjänsteplikt och kungörande av centrala dokument, beslutsprotokoll och jävighetsärenden i det allmänna datanätet.

Avsikten är att den nya kommunallagen träder i kraft år 2015 när riksdagen har behandlat propositionen. Bestämmelserna gällande framförallt det ekonomiska programmet och skyldigheten att täcka underskottet implementeras från och med nästa år.

En del av de föreslagna bestämmelserna implementeras av de kommunfullmäktige som väljs år 2017. Till dessa hör de nya stadgarna om kommunernas organ och ledning, kommuninvånarnas rätt att delta i beslutsfattandet, kommunernas förtroendevalda och den elektroniska praxisen vid kommunernas beslutsfattande och informationsgång.

Lagförslaget innehåller inte kommunstrukturlagens krav på minst 20 000 invånare.

### *Det nya statsandelssystemet*

Den av finansministeriet tillsatta utredningsmannen gav sitt förslag till ny beräkningsgrund för statsandelarna i december 2013. Statsrådet godkände förslaget till revidering av statsandelssystemet 17.4.2014, varefter det gavs till riksdagen för behandling. Den nya lagen om statsandelar för kommunal basservice godkändes 22.8.2014. Lagen träder i kraft 1.1.2015.

Syftet med revideringen är att förenkla och förtydliga det nuvarande statsandelssystemet. Antalet beräkningskriterier minskas och överlappningarna i systemet elimineras. Dagens system innehåller nästan 50 beräkningskriterier, medan antalet kriterier i det nya systemet är 11. Statsandelarna kommer även framöver i stor utsträckning att beräknas utgående från kommunens åldersstruktur och invånarnas sjuklighet.

Enligt provberäkningar baserade på läget 2014 skulle revideringen av statsandelssystemet medföra en förlust på knappt 1,9 M€ för Lovisa (120 €/invånare) och knappt 380 000 € för Lappträsk (133 €/invånare). Social- och hälsovårdsreformens (Sote) inverkan har inte kunnat beaktas.

### *Reformeringen av social- och hälsovårdstjänsterna*

Förslaget till ny lag om ordnandet av kommunernas social- och hälsovårdstjänster har beretts länge. Arbetet framskred när regeringspartierna och oppositionen 23.3.2014 enades om en reformering av tjänsterna. Lagförslaget var på remiss i augusti 2014 och regeringens proposition avgavs till riksdagen 4.12.2104.

Avsikten är att koncentrera produktionen av alla social- och hälsovårdstjänster till fem starka områden, som ansvarar för att invånarna och andra berättigade har tillgång till tjänsterna. Utgångspunkten är att trygga tillgången till närservice. Sote-områdenas förvaltning arrangeras som samkommuner och områdena bildas huvudsakligen av de kommuner som ingår i dagens specialansvarsområden.

Enligt lagförslaget har samkommunerna produktionsansvaret, men kommunerna kan också avtala om att förlägga produktionsansvaret till ansvarskommuner. Sote-områdena beslutar om vilka kommuner och samkommuner som ansvarar för serviceproduktionen. De ansvariga kommunerna och samkommunerna kan producera tjänsterna själva eller köpa in dem från bland annat organisationer och företag. Kommunerna kan tillhandahålla sina invånare till exempel servicesedlar.

Enligt planerna kommer Lovisa och Lappträsk att tillhöra det södra sote-området, som byggs upp kring HUS och omfattar Nyland, Kymmenedalen och Södra Karelen samt alla kommuner i samkommunen för Päijänne-Tavastland. Enligt lagförslaget kan det södra sote-området omfatta högst 4 samkommuner med produktionsansvar.

Kommunerna finansierar sote-områdenas verksamhet genom behovsprövad betalning baserad på bland annat invånarantalet, åldersstrukturen och invånarnas sjuklighet. Invånarantalet står för 20 % och behovsfaktorerna för 80 % av beräkningsgrunden. Sote-områdena finansierar produktionen av tjänster. Finansieringsprincipen avtalas med dem som har produktionsansvaret, men vid finansieringen beaktas alltid servicebehovet, inverkan och kostnadseffektiviteten.

Avsikten är att lagen träder i kraft under våren 2015. Sote-områdena inleder sin verksamhet i början av år 2016 och de produktionsansvariga samkommunerna inleder verksamheten i början av år 2017.

Förnyelsen har betydande inverkan på kommunernas förvaltning eftersom ordnandet av social- och hälsovårdstjänster helt övergår till överkommunala aktörer.

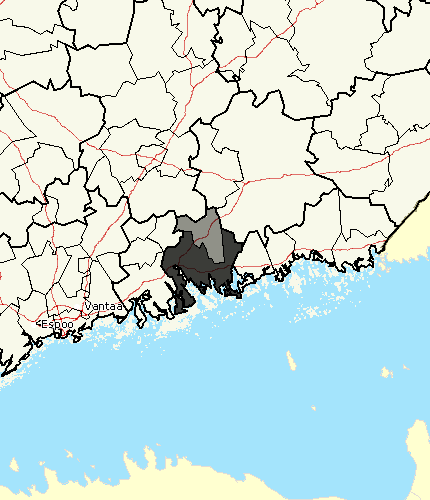
Lagförslagets ekonomiska konsekvenser bedömdes i samband med givandet av förslaget. Enligt social- och hälsovårdsministeriets beräkningar, som beaktar skillnaden mellan kommunernas verkliga nettoutgifter och utgifterna i en kalkylmodell, ökar kostnaderna i Lappträsk med 46,74 €/invånare (sammanlagt cirka 131 800 €) och i Lovisa med 24,68 €/invånare (sammanlagt cirka 382 370 €).

# Kommunernas nuvarande status

## 2.1 Allmänt

Bedömningen av kommunernas nuvarande status bygger på materialet i kommunstrukturutredningen för Östra Nyland och Perlacon Oy/PD Eero Laesteräs analys.

### *Område*



*Karta: Kommunerna Lovisa och Lappträsk*

Lovisa och Lappträsk utgör ett geografiskt enhetligt område i Östra Nyland. Områdets totala yta är cirka 2 091 km², varav cirka 1 150 km² är landareal.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Km² | | | |
| Område | Landareal | Sötvattenyta | Havsområde | Sammanlagt |
| Lovisa | 819,8 | 25,8 | 905,9 | 1 751,5 |
| Lappträsk | 329,9 | 9,45 | - | 339,3 |
| Sammanlagt | 1 149,7 | 35,3 | 905,9 | 2 090,9 |

Avståndet mellan kommunernas centra, som förbinds av väg 176, är cirka 20 km.

Enligt Statistikcentralens klassificering (uppdaterad i januari 2014) tillhör vardera kommunen Helsingfors pendlingsområde. Förutsättningen för att tillhöra pendlingsområdet är att minst 10 % av kommunens arbetskraft år 2011 arbetade i centralorten (Helsingfors). Kommunen kan också tillhöra pendlingsområdet via en annan kommun. Av arbetskraften i Lappträsk arbetade 8,5 % (100 personer) i huvudstadsregionen. Motsvarande siffra för Lovisa var 10,2 % (676 personer).

Områdets invånare besöker dels Lovisa centrum, dels orter utanför Lovisanejden. Invånarna i västra Pernå besöker främst Borgå och Helsingforsregionen, invånarna i norra Lappträsk besöker Kouvolanejden, invånarna i Porlom besöker Orimattila och Lahtis, invånarna i norra Strömfors besöker Kouvolanejden och invånarna i Lovisanejdens centrala delar besöker Pyttis och Kotkanejden.

Lovisa och Lappträsk bildar dels Lovisanejden som uppträder i olika statistiska sammanhang, dels Lovisa ekonomiska region. En ekonomisk region (fi. seutukunta) bygger på samarbetet och pendlingen mellan de ingående kommunerna. De ekonomiska regionerna utgör EU:s statistiska områdesnivå LAU 1 (tidigare NUTS 4). Regionerna utgör också basområden för arbets- och näringsministeriets regionalpolitiska stöd.

### 

*Karta: Lovisa ekonomiska region*

***Regionkommunens konkurrenskraft***

Konkurrenskraften hos Finlands regionkommuner studeras vid Åbo handelshögskolas enhet i Björneborg enligt sex parametrar, nämligen produktionsindexet, sysselsättningsgraden, innovationsgraden, utbildningsnivån, företagsdynamiken och industriindexet. Enligt de senaste resultaten från år 2012 kom Lovisa regionkommun på plats 53 av sammanlagt 70, vilket var en placering sämre än året innan.

I Lovisa regionkommun ligger sysselsättningsgraden, utbildningsnivån (andel invånare med högskoleexamen) och innovationsgraden (FoU-kostnadernas andel av företagens omsättning) på en avsevärt högre nivå än placeringen antyder. Ifråga om industriindexet (industrins andel av företagens omsättning) kom Lovisa regionkommun på plats 49. Ifråga om produktionsindexet (omsättning/årsverke) kom Lovisa regionkommun långt ner på listan. Även företagsdynamiken (företagsförnyelsen) drog ner Lovisa regionkommuns placering i jämförelsen. Resultaten beaktar dock inte Lovisa regionkommuns läge, som är ett av de bästa i hela Finland.

Borgå regionkommun placerade sig på första plats i undersökningen. Orsaken var regionkommunens höga produktionsindex, industriindex, sysselsättningsgrad och utbildningsnivå.

### *Befolkning*

Antalet invånare i Lovisanejden har minskat långsamt under hela 2000-talet. I slutet av år 2013 hade Lovisa 15 493 invånare och Lappträsk 2 820 invånare. Områdets sammanlagda invånarantal var 18 313.

Lovisa, Lappträsk, Sammanlagt

Vardera kommunen har en relativt gammal befolkning. År 2012 var medianåldern i Lappträsk 49 år och i Lovisa 48 år. Medianåldern i Östra Nylands utredningsområde var 43 år och i hela Finland 46,7 år.

Den demografiska försörjningskvoten, som anger förhållandet mellan antalet personer i åldersgrupperna 0–17 år och över 64 år och antalet personer i åldersgruppen 18–64 år var följande år 2013:

|  |  |
| --- | --- |
|  | Demografisk försörjningskvot år 2013 |
| Lovisa | 0,75 |
| Lappträsk | 0,78 |
| Östra Nyland | 0,68 |
| Nyland | 0,56 |
| Hela landet | 0,64 |

År 2013 hade Lovisa sammanlagt 75 barn och äldre personer per 100 invånare i arbetsför ålder. I Lappträsk var antalet 78.

### *Arbetsplatser och arbetskraft*

År 2011 hade Lovisa och Lappträsk sammanlagt 6 633 arbetsplatser (Lovisa 5 666, Lappträsk 967). Arbetskraften uppgick till sammanlagt 8 595 personer (Lovisa 7 295, Lappträsk 1 300). Den sysselsatta arbetskraften var sammanlagt 7 774 personer.

Självförsörjningsgraden i fråga om arbetsplatser är relativt god i Lovisanejden.

|  |  |
| --- | --- |
|  | Självförsörjningsgraden i fråga om arbetsplatser år 2011 |
| Lovisa | 85,87 % |
| Lappträsk | 82,23 % |
| Lovisanejden sammanl. | 85,32 % |
| Östra Nyland | 85,59 % |
| Nyland | 103,85 % |
| Hela landet | 100 % |

Arbetsplatsernas sektorvisa fördelning i Lovisanejden år 2011:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Jord- och skogsbruk | | Industri och förädling | | Service | |  |
|  | Arb.pl. | % | Arb.pl. | % | Arb.pl. | % | Arb.pl. sammanlagt |
| Lovisa | 339 | 6,0 % | 1 915 | 33,7 % | 3 319 | 58,6 % | 5 666 |
| Lappträsk | 220 | 22,8 % | 159 | 16,4 % | 561 | 58,0 % | 967 |
| Lovisanejden sammanlagt | 559 | 8,4 % | 2074 | 31,3 % | 3880 | 58,5 % | 6 633 |

Den ekonomiska försörjningskvoten, som anger hur många personer utanför arbetskraften och arbetslösa det finns per sysselsatt invånare, är ungefär densamma i Lovisanejden som i landet i medeltal.

|  |  |
| --- | --- |
|  | Ekonomisk försörjningskvot år 2011 |
| Lovisa | 1,36 |
| Lappträsk | 1,42 |
| Lovisanejden sammanl. | 1,37 |
| Östra Nyland | 1,22 |
| Nyland | 1,05 |
| Hela landet | 1,41 |

År 2011 var arbetskraftens sektorfördelning ungefär densamma som arbetsplatsernas sektorfördelning.

En del av Lovisanejdens sysselsatta arbetskraft arbetar utanför den egna kommunen eller regionen (pendlare). År 2011 var fördelningen följande:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Område | Sysselsatta sammanl. | Pendlare | % av de sysselsatta | Arbete inom det egna området | % av de sysselsatta |
| Lovisa | 5 666 | 1 408 | 24,8 % | 4 258 | 75,2 % |
| Lappträsk | 967 | 321 | 33,2 % | 646 | 66,8 % |
| Lovisanejden | 6 633 |  |  |  |  |

År 2009 arbetade cirka 32,3 % av Lovisanejdens sysselsatta arbetskraft utanför Lovisanejden. För invånarna i Lappträsk var Lovisa den viktigaste pendlingsorten (11,7 %), medan Borgå var den viktigaste pendlingsorten utanför Lovisanejden (9,5 %). Cirka 14 % av Lovisanejdens sysselsatta arbetskraft arbetade i Borgå.

Arbetslösheten i Lovisanejden har länge hört till de högsta i landskapet, men den ligger under medeltalet för kommunerna i Finland. I slutet av maj 2014 (senaste statistiken) var arbetslöshetsgraden i Lovisa 10,5 % (767 personer), i Lappträsk 9,4 % (123 personer) och i hela Lovisanejden 10,4 % (890 personer). Antalet arbetslösa ökade med 133 personer från året innan.

## 2.2 Kommunernas ekonomi

Kommunerna i Lovisanejden har relativt höga serviceproduktionskostnader. Enligt kommunstrukturutredningen för Östra Nyland (Perlacon Oy/PD Eero Laesterä 2014) har Lovisa den dyraste servicestrukturen i utredningsområdet. Lappträsk kommer på andra plats. Enligt boksluten för år 2012 kom Lovisa på 143:e plats och Lappträsk på 222:a plats i fråga om serviceproduktionskostnaderna i landets kommuner (år 2012 var antalet kommuner 336).

Kostnadsstrukturen och servicebehovet i Lovisa har jämförts med kostnadsstrukturen och servicebehovet i andra kommuner av samma storlek och med motsvarande åldersfördelning (Laesterä 2014). Enligt analysen borde Lovisa minska sina driftskostnader med 5–7 M€ under åren 2014–2016 (Laesterä 2014). För att klara de ekonomiska utmaningarna borde staden göra strukturella inbesparingar på cirka 2 M€/år. Enligt riktlinjerna i budgeten bör staden göra bestående strukturella förändringar i servicenätet i syfte att förbättra produktiviteten och minska kostnaderna. Budgeten för år 2014 och ekonomiplanen för perioden 2015–2016 (godkända av Lovisa stadsfullmäktige i november 2013) omfattar ett balanseringsprogram som tillämpas redan under innevarande år. Programmet motsvarar drygt hälften av inbesparingskravet.

År 2013 var Lovisas verksamhetskostnader (utan vattenaffärsverket) cirka 110,6 M€. Lappträsks verksamhetskostnader var cirka 21,9 M€.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2013 | | | | 2014 | | | |
|  | Verksamhetskostnader | | Verksamhetsbidrag | | Verksamhetskostnader | | Verksamhetsbidrag | |
|  | M€ | €/inv. | M€ | €/inv. | M€ | €/inv. | M€ | €/inv. |
| Lovisa | 110,6 | 7 134 | 84,9 | 5 477 | 122,3 | 7 890 | 88,6 | 5 717 |
| Lappträsk | 21,9 | 7 779 | 15,0 | 5 345 | 19,7 | 6 985 | 16,4 | 5 839 |
| Sammanl. | 132,4 | 7 233 | 99,9 | 5 456 | 141,9 | 7 751 | 105,0 | 5 736 |

Lovisa har inte helt lyckats montera ner de tunga servicestrukturer som kommunsammanslagningen år 2010 medförde. Kommunstrukturutredningen för Östra Nyland visar att Lovisa har särskilt höga kostnader för grundtryggheten och den tekniska sektorn.

Enligt de ekonomiska krismätarna var Lovisas situation stark år 2012. Balansräkningen uppvisade ett kumulativt överskott på 5,3 M€ (9,5 M€ år 2013) och lånestocken på 1 056 €/invånare var klart mindre än genomsnittet för landets kommuner (2 068 €/invånare). År 2013 var Lovisas lånestock 1 176 €/invånare.

Även Lappträsks situation var relativt stark år 2012. Balansräkningen uppvisade ett kumulativt överskott på 2,2 M€ (2,8 M€ år 2013) och lånestocken på 1 800 €/invånare var mindre än genomsnittet för landets kommuner. År 2013 var Lappträsks lånestock 1 772 €/invånare. I slutet av år 2013 uppgick Lovisas och Lappträsks sammanlagda kumulativa överskott till 12,3 M€.

Kommunernas skattesatser medger ingen större höjning (Laesterä 2014). År 2014 är skattesatsen 19,75 procent i Lovisa och 20,50 procent i Lappträsk.

Den ekonomiska analysen gällande Lovisa och Lappträsk (Perlacon Oy/PD Eero Laesterä 11.6.2014), som finns som bilaga till mellanrapporten, omfattar en detaljerad redogörelse för de aktuella kommunernas ekonomiska delfaktorer och prognoser. I rapporten från kommunstrukturutredningen för Östra Nyland jämförs den kommunala ekonomin i Lovisa och Lappträsk med ekonomin i de övriga utredningskommunerna.

## 2.3 Demokrati och deltagande

### *Nuvarande verksamhetsorgan*

Enligt kommunallagen är kommunens verksamhetsorgan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, olika nämnder och direktioner, deras sektioner samt olika kommittéer. Fullmäktige tillsätter kommunstyrelsen och den revisionsnämnd som avses i 71 § i kommunallagen. Fullmäktige kan dessutom tillsätta:

1) nämnder som under kommunstyrelsen skall sköta uppgifter av bestående natur och

2) direktioner för skötseln av affärsverk eller andra institutioner eller uppgifter.

De finländska kommunernas organisationer avviker från varandra. De enda obligatoriska organen är kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, valnämnden och revisionsnämnden.

Lovisa och Lappträsk har olika verksamhetsstrukturer. Skillnaderna beror dels på att kommunerna är olika stora, dels på att Lovisa producerar många av Lappträsks tjänster. I tabellen nedan visas kommunernas förtroendeorgan med antalet ledamöter.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Lovisa | Lappträsk |
| Organ | Ledamöter | Ledamöter |
| Stads-/kommunfullmäktige | 59 | 21 |
| Stads-/kommunstyrelsen | 11 | 9 |
| Centralvalnämnden | 5 | 5 |
| Revisionsnämnden | 7 | 5 |
|  |  |  |
| Nämnder |  |  |
| **Grundtrygghetsnämnden** (gemensam) | 11 | 2 |
| Nämnden för det regionala räddningsverket (ÖN) | 1 | 1 |
| Bildningsnämnden | 11 |  |
| Bildningsnämnden (Lappträsk, Mörskom) |  | 7 |
| Tekniska nämnden | 11 | 7 |
| Byggnads- och miljönämnden (gemensam) | 9 | 2 |
| Landsbygdsnämnden | 11 |  |
| Fritidsnämnden | 11 |  |
| Kulturnämnden | 11 |  |
| Borgå regionala avfallsnämnd (ÖN) | 2 |  |
| Kymmene avfallsnämnd (Kymmenedalen) |  | 1 |
|  |  |  |
| Sektioner |  |  |
| Personalsektionen (styrelsen) | 5 |  |
| Grundtrygghetssektionen (styrelsen) |  | 5 |
| Närings- och utvecklingssektionen (styrelsen) | 7 |  |
| Utvecklingssektionen (styrelsen) |  | 6 |
| Sekt. för enskilda vägar (landsbygdsnämnden) | 5 |  |
| Sekt. för individärenden (grundtrygghetsnämnd.) | 5 |  |
| Finskspråkiga skolsektionen (bildningsnämnden) | 11 | 1 |
| Finskspråkiga skolsektionen (bildningsnämnden) |  | 7 |
| Svenskspråkiga skolsektionen (bildningsnämnden) | 11 | 1 |
| Svenskspråkiga skolsektionen (bildningsnämnden) |  | 7 |

Därtill har kommunerna andra verksamhetsorgan, bland annat skolornas och de gemensamma medborgarinstitutens direktioner, äldre- och handikappråden, Lovisa Vattens direktion samt olika kommittéer. Kommunerna är också representerade i flera samkommuners och andra organisationers regionala förtroendeorgan.

### *Kommunfullmäktige*

Fullmäktiges nuvarande politiska sammansättning i Lovisanejden:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Lovisa | | Lappträsk | | Sammanlagt | |
| Mandatperiod 2013–2016 | Antal | % | Antal | % | Antal | % |
| Svenska folkpartiet | 25 | 42,4 % | 9 | 42,9 % | 34 | 42,5 % |
| Socialdemokraterna | 12 | 20,3 % | 3 | 14,3 % | 15 | 18,8 % |
| Samlingspartiet | 9 | 15,3 % | 2 | 9,5 % | 11 | 13,8 % |
| Centern | 1 | 1,7 % | 6 | 28,6 % | 7 | 8,8 % |
| Sannfinländarna | 6 | 10,2 % | 0 |  | 6 | 7,5 % |
| Gröna förbundet | 2 | 3,4 % | 1 | 4,8 % | 3 | 3,8 % |
| Vänsterförbundet | 3 | 5,1 % | 0 |  | 3 | 3,8 % |
| Kristdemokraterna | 1 | 1,7 % | 0 |  | 1 | 1,3 % |
| Sammanlagt | 59 |  | 21 |  | 80 |  |

Med tanke på en eventuell sammanslagning av kommunerna är fullmäktige i Lovisa överstor under hela mandatperioden. Enligt kommunallagen (10 §) bör antalet fullmäktigeledamöter i en kommun med 15 001–30 000 invånare vara 43. Om kommunen har 60 001–120 000 invånare bör fullmäktige ha 59 ledamöter.

I förslaget till reviderad kommunallag föreslås att lagen endast stipulerar minimiantalet fullmäktigeledamöter och att kommunerna själva beslutar om det verkliga antalet. Enligt 16 § i förslaget beslutar fullmäktige om antalet ledamöter. Enligt utkastet väljs ett ojämnt antal ledamöter enligt antalet invånare i kommunen: kommuner med 5 001–20 000 invånare skall ha minst 27 ledamöter och kommuner med 100 001–250 000 invånare skall ha minst 59 ledamöter.

### *Kommuninvånarnas deltagande och påverkningsmöjligheter*

Kommuninvånarnas deltagande och påverkningsmöjligheter betonas och tryggas i den finländska lagstiftningen.

Enligt kommunallagen (27 §) skall fullmäktige se till att kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster har förutsättningar att delta i och påverka kommunens verksamhet. Kommunerna kan själva besluta hur de uppfyller denna förpliktelse.

Invånarnas deltagande och påverkningsmöjligheter kan främjas genom att:  
•   företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna väljs in i kommunens organ,  
•    tillämpa delområdesförvaltning i kommunen,   
•    informera om kommunens angelägenheter och ordna diskussionsmöten,  
•    kartlägga invånarnas åsikter innan beslut fattas,  
•    idka samarbete vid skötseln av kommunens uppgifter,  
•    bistå invånare som tar initiativ till att sköta, bereda och planera ärenden,   
•    ordna kommunala folkomröstningar

Det direkta deltagandet har fått bland annat följande nya former på 2000-talet:  
•    samfundsplanering  
•    visionering  
•    fokusgrupparbete  
•    kundråd  
•    deltagande i kommunfora

Kommuninvånarna deltar i kommunens verksamhet genom både direkt och representativ demokrati. Demokratins olika former stöder varandra. Den direkta demokratin möjliggör direkt deltagande och inverkan på beslutsprocessen. Med representativ demokrati avses att invånarna väljer företrädare med beslutanderätt.

Kommunens skyldighet att informera, hörande av invånarna och samverkan vid ärendeberedning är exempel på direkt demokrati. Användarorienterad demokrati och tillämpning av elektroniska metoder betraktas också som direkt demokrati. Kommuninvånarnas initiativrätt handlar om direkt deltagande.

Kommuninvånarna i Lappträsk kan ta initiativ via portalen invånarinitiativ.fi och genom att kontakta kommunen eller kommunens nämnder direkt. Fördelen med en liten kommun är att invånarna kan besöka kommunkansliet och diskutera sina ärenden med kommundirektören och/eller kommunens tjänstemän. I en liten kommun känner invånarna sina förtroendevalda personligen, vilket underlättar kommunikationen. Lappträsk kommun ordnar infomöten om aktuella frågor – vid mötena kan kommuninvånarna uttrycka sina åsikter och komma med idéer. En del av kommunens tjänstemän följer med invånarnas diskussioner i sociala medier.

Lovisa tillämpar multikanal kommunikation och dialog med kommuninvånarna. Kanalerna är både traditionella och elektroniska. Invånarna kan ta initiativ på olika sätt, till exempel via portalen invånarinitiativ.fi. Respons och feedback kan också ges via olika kanaler. Den populäraste kanalen är responsblanketten på stadens webbsidor (respons enligt ämne). Därtill gör kommunen invånarenkäter (hösten 2011 kunde invånarna delta i en serviceenkät och hösten 2013 gjorde kommunen en kommunikationsenkät). Staden ordnar också invånarmöten om aktuella frågor (t.ex. stadens strategiförslag) och elektroniska omröstningar (bland annat stadens slogan och vattentornets framtid).

### *Tvåspråkig verksamhet*

Lovisa och Lappträsk är tvåspråkiga kommuner.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 31.12.2013 | Lovisa | | Lappträsk | | Lovisanejden sammanlagt | |
| Finskspråkiga | 8 480 | 54,7 % | 1 789 | 63,4 % | 10 269 | 56,1 % |
| Svenskspråkiga | 6 504 | 42,0 % | 925 | 32,8 % | 7 429 | 40,6 % |
| Invånare sammanlagt | 15 493 |  | 2 820 |  | 18 313 |  |

Vardera språkgruppens intressen beaktas vid ordnandet av kommunernas förvaltning, verksamhet och informationsgång. Servicen utformas så att invånarna har tillgång till alla tjänster på båda språken.

I Lappträsk skrivs fullmäktiges möteskallelser och protokoll på både finska och svenska. De övriga organens möteskallelser och protokoll skrivs på finska (protokollspråk) eller, om organet så beslutar, på både finska och svenska. Bildningsnämndens svenskspråkiga sektions protokollspråk är svenska. Protokollutdragen med bilagor skrivs på sakägarens modersmål. På fullmäktigemötena används båda språken. Fullmäktigeledamöternas anföranden tolkas till finska/svenska av en tolk.

I Lovisa skrivs organens protokoll på finska och svenska. Protokollen från bildningsnämndens sektioner och direktioner skrivs endast på sakägarens modersmål. Eventuella bilagor skrivs på båda språken.

## 2.4 Förvaltning, ekonomitjänster, personal och stödtjänster

Lappträsks koncernförvaltning omfattar centralförvaltningen, ekonomiförvaltningen, personalförvaltningen och dataförvaltningen. I Lovisas allmänna förvaltning och koncernförvaltning ingår stadens förvaltningstjänster, ekonomitjänster, utvecklingstjänster och Lovisa hamn. Förvaltningstjänsterna omfattar stadskansliet, personalenheten, kommunikationsenheten och dataförvaltningsenheten. Ekonomitjänsterna omfattar ekonomiavdelningen och övriga användartjänster (kosthållning och städservice). Utvecklingstjänsterna omfattar näringsväsendet, turismväsendet och landsbygdsväsendet.

Lovisa stads ekonomitjänster har tre centraler med egna ekonomiplanerare. Personalförvaltningen sorterar under stadens förvaltningstjänster. För närvarande använder Lovisa ekonomiförvaltningsprogrammet Ability, men staden kommer framöver att anlita företaget KuntaPro Oy vars system implementeras redan inför budgeteringen för år 2015. Stadens löne- och personalförvaltningsprogram heter Populus. Lappträsk kommuns bokföring och reskontra sköts av företaget Kunnan Taitoa Oy. Löneadministrationen och -bokföringen sköts som egen verksamhet.

Kommunerna Lovisa och Lappträsk sysselsätter sammanlagt 1 327 personer, varav 1 067 är fast anställda. Personalfördelningen var följande 31.12.2013:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Personal | Tillsvidareanställda | | | Visstidsanställda | | | Personal sammanlagt | | |
| 31.12.2013 | Lovisa | Lappträsk | Summa | Lovisa | Lappträsk | Summa | Lovisa | Lappträsk | Summa |
| Förvaltningstjänster | 29 | 9 | 38 | 1 |  | 1 | 30 | 9 | 39 |
| Ekonomitjänster | 82 |  | 82 | 8 |  | 8 | 90 |  | 90 |
| Utvecklingstjänster | 68 |  | 68 | 13 |  | 13 | 81 |  | 81 |
| Grundtrygghetsväs. | 324 | 27 | 351 | 83 |  | 83 | 407 | 27 | 434 |
| Bildningsväsendet | 331 | 68 | 399 | 122 | 20 | 142 | 453 | 88 | 541 |
| Tekniska väsendet | 73 | 33 | 106 | 7 | 5 | 12 | 80 | 38 | 118 |
| Civiltjänstcentralen |  | 23 | 23 |  | 1 | 1 | 0 | 24 | 24 |
| Sammanlagt | 907 | 160 | 1 067 | 234 | 26 | 260 | 1 141 | 186 | 1 327 |

I jämförelse med de övriga kommunerna i Östra Nyland har både Lovisa och Lappträsk relativt stor personal i förhållande till invånarantalet. Eftersom kommunerna producerar sina tjänster på olika sätt kan en direkt jämförelse av personalstyrkan vara missvisande. Många kommuner har till exempel lagt ut en del av sin verksamhet på entreprenad. I Lappträsk bidrar kommunens högstadium och gymnasium till den relativt stora personalstyrkan.

Enligt kommunstrukturutredningen för Östra Nyland var summan (per capita) av Lappträsks personalkostnader och kostnader för köpta tjänster år 2012 den högsta inom utredningsområdet. Lovisa hade de näst högsta kostnaderna per capita.

I fråga om personalstyrkan bör man beakta att Lappträsks civiltjänstcentral och dess personal övergick till staten 1.1.2014. I Lovisa sorterar kosthållningen och städservicen under ekonomitjänsterna, medan de i Lappträsk tillhör tekniska väsendet. Grundtrygghetsväsendet och tekniska väsendet i Lovisa har personal som producerar tjänster för Lappträsk.

Utvecklingstjänsterna i Lovisa har avbytar- och landsbygdspersonal som betjänar ett område bestående av flera kommuner. Sedan början av år 2013 har Lovisa administrerat Östra Nylands landsbygdsförvaltning och landsbygdsenheten i Liljendal. Samarbetsområdet omfattar Lovisa, Lappträsk, Borgå, Sibbo, Helsingfors och Vanda. Landsbygdsförvaltningen tillhandahåller dessutom 15 gårdar i Mörskom svenskspråkiga tjänster. Verksamhetsområdet omfattar drygt 1 000 gårdar och tjänsterna tillhandahålls på både svenska och finska. Lovisa stad fungerar som värdkommun.

Landsbygdsenheten ansvarar för en omfattande avbytarverksamhet. Enheten, som betjänar 16 kommuner, har cirka 60 avbytare, 2 ledande avbytare och 3 heltidsanställda funktionärer. Avbytarverksamheten i Strömfors sköts för närvarande av Kouvola stad.

ICT-funktionen (datatekniken) sysselsätter 8 personer i Lovisa och 1 person i Lappträsk. Årsbudgeten är cirka 1,4 M€ i Lovisa och cirka 0,2 M€ i Lappträsk. Lovisa använder dokumentprogrammet Dynasty och Lappträsk använder programmet Kuntatoimisto.

Kosthållningen i Lovisa sköts dels i egen regi dels som köptjänster. Staden har ett entreprenadavtal med företaget ISS Palvelut Oy för områdena Strömfors, Pernå och Liljendal. Stadens centralkök och hälsocentralens kök sköter kosthållningen i centrala Lovisa. I Lappträsk sköts kosthållningen av sex tillredningskök och ett distributionskök. Kommunen säljer kosthållningstjänster till civiltjänstcentralen.

Städservicen i Lovisa sköts både i egen regi och som köptjänster. Staden har ett entreprenadavtal med företaget ISS Palvelut Oy. I Lappträsk sköts städservicen av både kommunen och entreprenörer. De externa tjänsterna köps av företaget SOL Palvelut Oy och ett lokalt företag.

I anslutning till Lappträsk kommunkansli finns en samservicepunkt som tillhandahåller både kommunens och statens tjänster. Kommunen samarbetar med polisen, magistraten, arbetskraftsbyrån, skatteverket och FPA, som tillhandahåller kommuninvånarna överenskomna bastjänster. Lovisa har inga samservicepunkter, men däremot tre närservicekontor. Närservicekontoren finns i anslutning till biblioteken i Strömfors och Pernå och landsbygdsenheten i Liljendal.

## 2.5 Markanvändning, boende, trafik, miljö, näringsliv och teknik

Lovisa i dess nuvarande form bildades år 2010 genom sammanslagning av kommunerna Lovisa, Liljendal, Pernå och Strömfors. Samordningsarbetet pågår delvis ännu.

Lovisa sköter huvudsakligen sin planläggning själv. Stadsplaneringsavdelningen anställde nyligen en ny medarbetare. Knappt 40 % av planeringsarbetet utförs som köptjänster. I förhållande till sin yta har Lovisa relativt små tomtintäkter – försäljningsbeloppet är cirka 110 000 euro per år. Staden har många lediga tomter, men efterfrågan är ringa.

Kommunen äger själv och via sina helägda bolag cirka 500 hyresbostäder och indirekt ytterligare cirka 40 bostäder. Bostäderna är i hyggligt skick. Lovisa har ett bostadsprogram, men under de senaste fem åren har staden inte realiserat några ARA-projekt. I budgeten för år 2014 ingår byggande av nya hyresbostäder.

Trafiken i Lovisa domineras av bilism, men kollektivtrafikens andel av trafiken är den näst största i Östra Nyland, nämligen 15 %.

Miljöns tillstånd i Lovisa är gott, men vattendragens tillstånd är sämre. Staden har inget miljöprogram. Lovisa har skött miljövården och byggnadstillsynen i Lappträsk sedan början av år 2013. Lovisa behandlar cirka 220 ansökningar om bygglov per år.

Lovisa bygger en del av sina gator, vägar, grönområden och vatten- och avloppsnät själv. I motsats till de övriga kommunerna i Östra Nyland köper Lovisa tjänster för planering och byggande av framförallt vattenförsörjningsanläggningar och kontorslokaler. Underhållet sker huvudsakligen i egen regi.

Egendomen är i hyggligt skick och Lovisa satsar medel på underhåll och renovering. I fråga om gatorna och vägarna är resurserna delvis otillräckliga.

I Lappträsk sker planläggningen uteslutande som köptjänst. Kommunens planläggning är ringa. Statistikuppgifter saknas och plandokumenteringen är bristfällig. Kommunens tomtintäkter är små. De få lediga tomterna motsvarar efterfrågan.

Kommunen äger cirka 30 hyresbostäder och en andel i ett bostadsaktiebolag. Därtill äger kommunen fastighetsaktiebolaget Labyrintti, som har cirka 200 hyreslägenheter. Bostäderna är i hyggligt skick. Lappträsk har inget bostadsprogram eller ARA-projekt.

Kommunen har ingen egen kollektivtrafik. Miljövårdstjänsterna och byggnadstillsynen köps av Lovisa stad. Miljöns och vattendragens tillstånd bedöms som gott/tillfredsställande. Kommunen saknar miljöprogram. Antalet ansökningar om bygglov är cirka 60 per år, vilket är relativt mycket i förhållande till kommunens storlek.

Planeringen, byggandet och underhållet sker huvudsakligen som köptjänst. Kommunens egendom är huvudsakligen i hyggligt skick, men kontorslokalerna bedöms som bristfälliga. I fråga om gatorna, vägarna och verksamhetslokalerna är resurserna otillräckliga.

De största utmaningarna i Lappträsk gäller planläggningen och underhållet av fastigheter, anläggningar och områden. Den ökande fastighetsrelaterade renoveringsskulden och tryggandet av vattenförsörjningen medför också stora utmaningar.

Lappträsk och Lovisa har lagt ut sina näringslivstjänster på entreprenad till Posintra Oy, som samarbetar med Nyföretagarcentralen Borgå–Lovisa rf.

Lovisa har cirka 100 km och Lappträsk cirka 24 km gator och vägar. Kommunerna har 50 respektive 2,5 km trottoarer och cykelvägar. Underhållet kostar cirka 500 000 € i Lovisa och cirka 100 000 € i Lappträsk.

Lappträsk producerar sitt bruksvatten och renar sitt avloppsvatten själv. Lovisa producerar en del av sitt bruksvatten själv, men anlitar också samkommunen Lovisanejdens Vatten. Stadens affärsverk Affärsverket Lovisa Vatten, som lyder under stadsstyrelsen, ansvarar för vatten- och avloppsförsörjningen inom sitt verksamhetsområde, som huvudsakligen omfattar stadens tätortsområden. Lappträsk har ett kommunalt vattenverk vars bokslut bifogas kommunens verksamhetsberättelse.

Lovisa är delägare i Östra Nylands Avfallsservice Ab och Lappträsk i Kymenlaakson Jäte Oy. Avfallshanteringen är väl ordnad i vardera kommunen.

## 2.6 Social- och hälsovårdstjänster

Lovisa och Lappträsk bildar ett samarbetsområde inom social- och hälsovården. Samarbetet omfattar alla social- och hälsovårdstjänster med undantag för äldreomsorgen. En överflyttning av äldreomsorgens administration till Lovisa 1.1.2015 har diskuterats, men Lappträsk har beslutat att sköta verksamheten själv.

Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt tillhandahåller vardera kommunen specialsjukvårdstjänster. Lovisa köper också tjänster av Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt Carea.

Borgå sjukhus jourpoliklinik erbjuder tjänster på specialsjukvårdsnivå. Under kvällar och veckoslut har sjukhuset en samjour för hälsocentralerna i Östra Nyland.

Kommunerna köper finskspråkiga handikapptjänster av samkommunen Eteva och svenskspråkiga handikapptjänster av Kårkulla samkommun.

Enligt kommunstrukturutredningen för Östra Nyland hade Lovisa och Lappträsk utredningsområdets högsta nettokostnader per capita för social- och hälsovården år 2012. Kostnaderna var något högre än genomsnittet för kommunerna i Fasta Finland. Den åldrande befolkningen ökar behovet av tjänster. Av kommunerna i Östra Nyland har Lovisa och Lappträsk den största andelen äldre invånare.

Lovisa förbereder sig för de stigande kostnaderna med bland annat ett ekonomiskt balanseringsprogram för åren 2014–2016. Programmet omfattar bland annat centralisering av tandvården till hälsocentralen och nedskärningar i mottagningsverksamheten (öppenvården och rådgivningarna) i Tessjö, Valkom och Liljendal. I syfte att effektivisera äldreomsorgen planerar grundtrygghetsnämnden strukturförändringar i seniorboendet och en revidering av anstaltsvården.

## 2.7 Bildnings- och utbildningstjänster, småbarnsfostran samt kultur-, ungdoms-, idrotts- och fritidstjänster

***Förskoleundervisning***

Kommunernas förskoleundervisning ordnas av bildningsväsendet. Kostnaderna för förskoleundervisningen, som omfattar nästan alla barn i åldersgruppen, är cirka 7 000 €/elev i Lappträsk och cirka 6 000 €/elev i Lovisa.

Förskoleundervisningen ordnas i egen regi. I Lappträsk ordnas undervisningen som en del av undervisningstjänsterna. I Lovisa ordnas förskoleundervisningen som en del av både undervisningstjänsterna och tjänsterna för småbarnfostran, men administrationen tillhör undervisningstjänsterna. De flesta förskollärarna har formell kompetens och förskoleundervisningen ges på barnens modersmål.

***Grundläggande utbildning***

Lovisa har sammanlagt 14 lågstadier (åk 1–6), varav 7 är finskspråkiga och 7 är svenskspråkiga. Antalet högstadier (åk 7–9) är två, nämligen Myllyharjun koulu och Lovisanejdens högstadium. Därtill har Lovisa två specialskolor (åk 1–9), nämligen Harjuntaustan koulu och Parkskolan.

Lappträsk har fyra lågstadier, varav ett är svenskspråkigt.

Kostnaderna för den grundläggande utbildningen uppgår till nästan 10 000 €/elev i vardera kommunen. I Lappträsk används över 70 % och i Lovisa cirka 50 % av medlen för undervisning.

Tjänsternas tillgänglighet anges som förhållande mellan hemmens och skolornas läge. Tillgängligheten återspeglas också av kostnaderna för skolskjutsar. Cirka 85 % av eleverna i Lappträsk och cirka 70 % av eleverna i Lovisa bor på mindre än 5 kilometers avstånd från skolan. Kostnaderna för skolskjutsar uppgår till 690 €/elev i Lovisa och 1 200 €/elev i Lappträsk.

Andelen elever som får specialstöd är över 15 % i både Lovisa och Lappträsk.

Andelen svenskspråkiga elever är cirka 50 % i Lovisa och cirka 30 % i Lappträsk. De svenskspråkiga högstadieeleverna i Lappträsk får sin undervisning i Lovisa.

***Småbarnsfostran***

I Lovisa och Lappträsk ordnas småbarnsfostran av bildningsväsendet. Enligt kommunstrukturutredningen för Östra Nyland hörde Lappträsks kostnader för kommunal dagvård till de högsta i utredningsområdet. Kostnaderna uppgick till cirka 10 900 €/barn i Lappträsk och cirka 9 200 €/barn i Lovisa.

Omkring 65 % av de östnyländska barnen i åldersgruppen 0‐6 år får kommunal dagvård. I Lovisa är andelen 80 %. Lovisa och Lappträsk följer reglerna för gruppstorlek.

I både Lovisa och Lappträsk har nästan alla barnträdgårdslärare formell kompetens. Båda kommunerna erbjuder småbarnsfostran på både finska och svenska. Lovisa har finskspråkiga, svenskspråkiga och tvåspråkiga daghem och familjedaghem. Lappträsk har ett tvåspråkigt daghem och finskspråkiga familjedaghem. Lappträsk erbjuder även morgon- och eftermiddagsvård för förskolebarn. Lovisa betalar kommuntillägg för hemvård av barn under 3 år. Vardera kommunen har gemensam administration av den finsk- och svenskspråkiga småbarnsfostran.

***Biblioteks- och kulturtjänster***

Lovisanejden har ett omfattande biblioteksnät. År 2014 Lovisa har ett huvudbibliotek samt närbibliotek i Liljendal, Pernå, Strömfors och Tessjö. Hela området betjänas därtill av en bokbuss. Lappträsk har ett huvudbibliotek och ett närbibliotek i Porlom. I jämförelse med de övriga kommunerna i Östra Nyland har Lovisanejden ett mycket tätt biblioteksnät: Lovisa har ett verksamhetsställe per 2 500 invånare och Lappträsk ett verksamhetsställe per 1 400 invånare. Till exempel Borgå har ett bibliotek per 16 500 invånare.

I kommunstrukturutredningen för Östra Nyland betraktades bibliotekskostnaderna per utlånad bok (kostnaderna för biblioteksverksamheten dividerades med antalet lån). I Lovisa var kostnaden 5,5 €, i Lappträsk 4,1 €, i Askola 3,6 €, i Borgnäs 3,2 €, i Borgå 3,3 €, i Mörskom 5,8 € och i Sibbo 4,8 € per utlånad bok.

Antalet biblioteksbesök per invånare var ungefär detsamma i alla östnyländska kommuner (Lovisa 7,2 besök/invånare, Borgnäs 9,7 besök/invånare, Lappträsk 8,4 besök/invånare).

Biblioteksväsendet i Lovisa, som är ett separat ansvarsområde, leds av chefen för biblioteks- och kulturväsendet. Lovisa har 4 bibliotekarier, 4 biblioteksfunktionärer, 4 närbiblioteksansvariga och en bokbusschaufför/biblioteksfunktionär. Lappträsk har en bibliotekschef och en biblioteksfunktionär.

Enligt kommunstrukturutredningen för Östra Nyland varierar kulturkostnaderna mycket mellan kommunerna i utredningsområdet. En del kommuner saknar egen kulturverksamhet. Kostnaderna per invånare varierar mellan cirka 3 € (Askola) och nästan 45 € (Lovisa). I Borgå kostar kulturverksamheten 32 € per invånare.

I Lovisa ordnas kulturverksamheten av musei- och kulturväsendet, som leds av en chef för biblioteks- och kulturväsendet. Chefen assisteras av en museiintendent och en museiassistent och två kulturinstruktörer. Lappträsk har ingen egen kulturaktör, men kommunen stöder olika föreningar.

Lovisa ordnar själv sitt fria bildningsarbete. Staden har två medborgarinstitut, nämligen Valkon Kansalaisopisto och Lovisa svenska medborgarinstitut. Medborgarinstituten har gemensam rektor. Lappträsk och Pyttis köper bildningstjänster av Lovisa.

Borgånejdens musikinstitut ger avtalsenlig undervisning i Lovisa och Lappträsk.

***Ungdomstjänster***

Lovisa har fem ungdomslokaler: Forum i centrum, Valkom allaktivitetshus samt ungdomslokalerna i Forsby, Strömfors och Tessjö. Lappträsk har två ungdomslokaler: ungdomslokalen Nuokku i kyrkbyn och ungdomslokalen Sikala i civiltjänstcentralen. Kostnaderna för ungdomstjänster är höga i Lovisa, nämligen över 500 € per deltagande ungdom. I Lappträsk är kostnaderna cirka 30 € per deltagande ungdom. Kostnaderna beräknas på olika sätt i olika kommuner och är därför svåra att jämföra.

Både Lovisa och Lappträsk har så kallade ungdomsverkstäder. Verkstaden i Lovisa heter Lilla Petters Gård och verkstaden i Lappträsk heter PAJA. Vardera kommunen har ett ungdomsfullmäktige. Både Lovisa och Lappträsk bedriver uppsökande ungdomsarbete. Ungdomstjänsterna i Lovisa koordineras av chefen för fritidsväsendet, som assisteras av fyra ungdomsarbetare och två uppsökare. Lappträsk har en ungdomsinstruktör och en uppsökare.

***Idrotts- och fritidstjänster***

Idrottssegmenten samarbetar med tredje sektorns aktörer och stöder kommunernas idrottsföreningar. Lovisa har 30 idrottsföreningar och Lappträsk har 8.

Nettokostnaderna för idrottstjänsterna är 51 €/invånare i Lappträsk och 52 €/invånare i Lovisa. I Borgå kostar idrottstjänsterna 70 €/invånare. Lovisa sköter huvudsakligen sina idrottsanläggningar själv. I Lappträsk sköts idrottsanläggningarna av tredje sektorn (ersättningen betalas som understöd).

I Lovisa koordineras idrotts- och fritidstjänsterna av chefen för fritidsväsendet, som assisteras av en fritidssekreterare-instruktör och två idrottsinstruktörer. Lappträsk har en idrottsinstruktör.

## 2.8 Sammanfattning och slutsatser

Lovisa producerar flera av Lappträsks tjänster. Lovisa och Lappträsk bildar ett samarbetsområde inom social- och hälsovården. Samarbetet omfattar alla social- och hälsovårdstjänster med undantag för äldreomsorgen. En överflyttning av äldreomsorgens administration till Lovisa 1.1.2015 har diskuterats under innevarande år, men Lappträsk kommunfullmäktige beslöt i juni att inte inordna äldreomsorgen i samarbetsområdet.

Lovisa har skött miljövården och byggnadstillsynen i Lappträsk sedan 1.1.2013. Lovisa sköter administrationen av landsbygdsväsendet och avbytarverksamheten i Lappträsk och flera andra kommuner. Lovisas, Lappträsks och Mörskoms avtal om gemensamt utbildningsväsende, som reviderades år 2012, omfattar bland annat den svenskspråkiga undervisningen för eleverna i åk 7–9 i Lappträsk och specialundervisningen i Parkskolan och Harjuntaustan koulu. Medborgarinstituten Valkon kansalaisopisto och Lovisa svenska medborgarinstitut har verksamhet också i avtalskommunerna Lappträsk och Pyttis.

Enligt bokslutet för år 2013 köpte Lappträsk tjänster för sammanlagt cirka 3 M€ av Lovisa. Beloppet utgör cirka 14 % av Lappträsks verksamhetskostnader och cirka 20 % av kommunens verksamhetsbidrag.

Man kan med fog säga att Lovisanejden redan nu utgör en sådan funktionell helhet som avses i kommunstrukturlagen. Lovisanejden, vars servicesamarbete och övriga samarbete har en lång historia, bildar ett geografiskt omfattande tvåspråkigt område i östra delen av Nyland. Lovisanejden uppträder som separat område i olika statistiska sammanhang.

Genom sitt beslut 2.9.2014 att på ansökan bevilja utredningsområdet Lovisa stad och Lappträsk kommun tillstånd att avvika från det i kommunstrukturlagens 4 c § stipulerade befolkningskravet på 20 000 invånare godkände finansministeriet ovanstående konstaterande.

Som grund för beslutet anges bland annat att de ansökande kommunerna utgör en funktionell helhet med lång samarbetshistoria, att Lovisaregionen utgör en samhällsstrukturellt enhetlig helhet och att regionen redan nu är ett samarbetsområde som förutom social- och hälsotjänster ordnar bland annat undervisningstjänster och tekniska tjänster enligt värdkommunprincipen.

Enligt ministeriet skulle en sammanslagning på längre sikt stöda utvecklandet av området och förbättra kommunernas möjligheter att svara för ordnandet och produktionen av tjänster. Lovisa och Lappträsk är varken kriskommuner eller krishotade kommuner.

I beslutet konstateras därtill att området som avviker från utredningskriterierna utgör en alternativ funktionell helhet som uppfyller målsättningarna för utvecklandet av kommunindelningen enligt 2 § i kommunstrukturlagen och förutsättningarna för ändring av kommunindelningen enligt 4 § samt att utredningsområdet har tillräckliga förutsättningar att svara för ordnandet och produktionen av de lagstadgade tjänsterna.

Kommunerna bildar också Lovisa ekonomiska region. En ekonomisk region (fi. seutukunta) bygger på samarbetet och pendlingen mellan de ingående kommunerna. De ekonomiska regionerna utgör EU:s statistiska områdesnivå LAU 1 (tidigare NUTS 4) och basområden för arbets- och näringsministeriets regionalpolitiska stöd. Lovisa och Lappträsk har nyligen reviderat sitt gemensamma näringslivsprogram.

# Utvecklingsutsikter gällande befolkningen och ekonomin

## 3.1 Demografisk utveckling

Invånarantalet i Lovisa och Lappträsk har minskat under de senaste åren, men Statistikcentralens befolkningsprognos förutspår en moderat befolkningsökning i kommunerna fram till år 2040.

Lovisa stads strategiska befolkningsmål för år 2020 är 17 000 invånare, vilket överstiger Statistikcentralens prognos med drygt 1 400 invånare. Befolkningsmålet förutsätter en befolkningsökning på drygt 200 personer per år. Lappträsk saknar strategiskt befolkningsmål.

Statistikcentralen förutspår en befolkningsökning på cirka 0,1 % per år i Lovisanejden.

Tabell: Kommunernas invånarantal och den procentuella ökningen under perioden 2012–2040 enligt Statistikcentralens prognos.

**Invånarantal**

**2012**

**2040**

**Förändr.**

**Förändr./år**

**Lappträsk**

2829

2893

2,3 %

0,1 %

**Lovisa**

15519

16036

3,3 %

0,1 %

**Ny kommun**

18348

18929

3,2 %

0,1 %

Copyright Perlacon Oy/PD Eero Laesterä 2014

I dag har kommunerna en relativt gammal befolkning och enligt Statistikcentralens trendprognos fortsätter befolkningens åldrande. Enligt kommunstrukturutredningen för Östra Nyland (Laesterä 2014) har Lovisa och Lappträsk den högsta medianåldern i utredningsområdet.

Tabell: Kommunernas medianålder under perioden 2012–2040

Copyright Perlacon Oy/PD Eero Laesterä 2014

**Förändring**

**2012**

**2020**

**2030**

**2040**

**2012**–**2040(år)**

**Lappträsk**

49

50

51

52

3

**Lovisa**

48

50

51

52

4

**Ny kommun**

48

50

51

52

4

Åldrandet och i synnerhet det ökande antalet invånare över 75 år ökar servicebehovet framförallt från och med år 2020. Under åren 2021–2025 medför det ökande servicebehovet, om det fortgår som hittills, ett årligt skattehöjningstryck på 0,58 procent i Lappträsk och 0,43 procent i Lovisa.

Copyright Perlacon Oy/PD Eero Laesterä 2014

Skattehöjning under åren 2012–2025 till följd av åldrandet

2012...15

2016...20

2021...25

Medeltal

Lappträsk

0,00

0,25

0,58

0,28

Lovisa

0,08

0,19

0,43

0,23

Lovisa och Lappträsk har redan i dag den äldsta befolkningen i Östra Nyland, vilket innebär att det kommande skattehöjningstrycket inte är riktigt lika stort som i de övriga kommunerna i Östra Nyland.

Enligt prognosen kommer befolkningens åldrande, som är snabbare i Lovisa än i landets kommuner i genomsnitt, att förändra kommunens kostnadsstruktur. Social- och hälsovårdsutgifterna, som i dag uppgår till över 50 % av kommunens nettokostnader, kommer sannolikt att öka. Staden måste förbereda sig för kostnadsökningen genom anpassning av verksamheten, servicenätet och ekonomin.

## 3.2 Ekonomisk utveckling

Kommunernas och den eventuella sammanslagna kommunens ekonomiska utveckling har bedömts med hjälp av en modell för beräkning av kostnadstrycketutvecklad av Perlacon Oy/PD Eero Laesterä. Samma modell har använts i kommunstrukturutredningen för Östra Nyland.

***Principerna för beräkningsmodellen***

Perlacon Oy/PD Eero Laesterä har bedömt kommunernas framtida ekonomi. Bedömningen bygger på en trendanalys korrigerad med de faktorer som sannolikt förändras. Det ökande ekonomiska trycket anges som skattesats och nettoskuld. Beräkningsmodellen presenteras noggrannare i den bifogade ekonomiska analysen.

I beräkningen bedöms kommunernas och den eventuella sammanslagna kommunens anpassningsbehov. Trendanpassningen bygger på verksamhetsbidragets tidigare utveckling. De kommande årens utveckling bedöms på två sätt. För åren 2014–2016 används prognoserna för verksamhetsbidragets utveckling i kommunernas egna budgetar och ekonomiplaner. Eftersom kommunernas egna prognoser är målinriktade och inte baserar sig på entydiga balanseringsmodeller, är den slutliga historiska beräkningen för åren 2014–2016 gjord utgående från den genomsnittliga trenden under de gångna åren.

I beräkningarna beaktas boksluten för år 2013 och skattesatserna för år 2014. I fråga om skatteintäkterna tillämpas Kommunförbundets skatteprognos.

Statsandelarna i beräkningen baserar sig på Kommunförbundets beräkningar för år 2014. I vissa sammanhang förekommer delvis ogrundade förväntningar på stigande statsandelar, men i bedömningen beaktas de nedskärningar som är kända.

Verksamhetsbidragen sjunker i takt med befolkningens åldrande. I bedömningen beaktas den kommunvisa förändringen i nettoutgifter som €/invånare över 75 år.

Räntorna beaktas enligt kommunernas räntenivå år 2013. Avskrivningarna beaktas enligt kommunernas egna uppskattningar och från och med år 2017 enligt den uppskattade förändringen i anläggningstillgångar. Investeringsnivån beaktas till en början enligt kommunernas egna uppskattningar och senare enligt gjorda investeringar per invånare.

***Bedömning av kommunernas kostnadstryck***

Enligt bedömningen, som baserar sig på kommunernas egna budgetar och ekonomiplaner, kommer kostnadstrycket inte att leda till stora ekonomiska svårigheter under de närmaste åren.

Tabell: Förändring i verksamhetsbidragen i Lovisanejden. Uppgifterna för åren 2014–2016 är tagna ur kommunernas budgetar.

**Förändring i verksamhetsbidraget**

**utan**

**balansering**

**BS 2011**

**BS 2012**

**BS 2013**

**BG 2014**

**EP**

**2015**

**EP**

**2016**

**EP 2017**

**EP 2018**

**EP 2019**

**EP 2020**

**Lappträsk**

1,96 %

-5,21 %

4,45 %

**3,39 %**

0,60 %

1,00 %

3,53 %

3,53 %

3,53 %

3,53 %

**Lovisa**

4,29 %

7,29 %

1,53 %

**1,33 %**

4,26 %

1,72 %

4,52 %

4,52 %

4,52 %

4,52 %

Copyright Perlacon Oy/PD Eero Laesterä 2014

Tabellen nedan visar att balanseringsbehovet i Lappträsk är cirka 300 000 €, vilket motsvarar 0,82 skatteprocentenheter. I Lovisa är balanseringsbehovet cirka 4,8 M€, vilket motsvarar 2,06 skatteprocentenheter. I den sammanslagna kommunen skulle balanseringsbehovet vara cirka 5,1 M€.

Tabell: Kommunernas balanseringsbehov om kommunernas budgetar håller.

**Balanseringsbeh. meur**

**BG 2014**

**EP 2015**

**EP 2016**

**Sammanl.**

**eur/inv.**

**skatte-%**

**Lappträsk**

-0,2

-0,1

-0,1

-0,3

-106

-0,82

**Lovisa**

0,0

-2,8

-2,0

-4,8

-306

-2,06

**Sammanlagt**

**-0,2**

**-2,9**

**-2,1**

**-5,1**

**-275**

**-1,89**

Copyright Perlacon Oy/PD Eero Laesterä 2014

Det balanseringsprogram för åren 2014–2016 som ingår i Lovisas budget för år 2014 skulle täcka en del av balanseringsbehovet ovan, men programmet är ännu inte godkänt. Även Lappträsk saknar behövliga beslut, vilket innebär att kommunens balanseringsbehov består.

De beslutna nedskärningarna i statsandelarna, som fortgår fram till år 2017, medför en förlust motsvarande 1,4–1,7 skatteprocentenheter för Lovisa och 1,6–2,0 skatteprocentenheter för Lappträsk under åren 2014–2016.

Kommunernas balanseringsbehov beror framförallt på befolkningsutvecklingen, åldrandet, utvecklingen av tjänsteutbudet, den minskande skattebetalningsförmågan och nedskärningarna i statsandelarna.

Om kommunernas verksamhetsbidrag under åren 2014–2016 utsätts för samma tryck som tidigare, utvecklas de enligt tabellen nedan.

Tabell: Verksamhetsbidragens utveckling om kommunerna inte vidtar lämpliga balanseringsåtgärder.

**Förändring i verksamhetsbidraget**

**utan**

**balansering**

**BS 2011**

**BS 2012**

**BS 2013**

**BG 2014**

**EP**

**2015**

**EP**

**2016**

**EP 2017**

**EP 2018**

**EP 2019**

**EP 2020**

**Lappträsk**

1,96 %

-5,21 %

4,45 %

**3,53 %**

3,53 %

3,53 %

3,53 %

3,53 %

3,53 %

3,53 %

**Lovisa**

4,29 %

7,29 %

1,53 %

**4,52 %**

4,52 %

4,52 %

4,52 %

4,52 %

4,52 %

4,52 %

Copyright Perlacon Oy/PD Eero Laesterä 2014

Om kommunerna beslutar att balansera sin ekonomi med nuvarande skattesatser fram till år 2021 så att underskottet betalas bort, är kommunernas sammanlagda balanseringsbehov cirka 10,7 M€. Detta motsvarar knappt 4 skatteprocentenheter, varav de beslutna nedskärningarna i statsandelarna utgör knappt 2 skatteprocentenheter.

Tabell: Balanseringsbehovet utan anpassning av verksamhetsbidragen

**Balanseringsbeh. meur**

**BG 2014**

**EP 2015**

**EP 2016**

**Sammanl.**

**eur/inv.**

**skatte-%**

**Lappträsk**

-0,2

-0,5

-0,4

-1,1

-371

-2,88

**Lovisa**

-1,8

-4,0

-3,8

-9,6

-619

-4,16

**Sammanlagt**

**-2,0**

**-4,5**

**-4,2**

**-10,7**

**-580**

**-3,99**

Copyright Perlacon Oy/PD Eero Laesterä 2014

Detta skulle i fråga om den sammanslagna kommunen leda till resultaträkningen och finansieringsbehovet i tabellen nedan.

Tabell: De centrala posterna i den sammanslagna kommunens ekonomi om skattesatsen är densamma som år 2014 och kommunerna lyckas balansera sina utgifter med cirka 10,7 M€ under åren 2014–2016.

**Sammanlagt**

**BS 2011**

**BS 2012**

**BS 2013**

**BG 2014**

**EP 2015**

**EP 2016**

**EP 2017**

**EP 2018**

**EP 2019**

**EP 2020**

**Invånarantal**

18 400

18 348

18 349

18 338

18 331

18 333

18 336

18 343

18 359

18 380

**Beskattningsbart inkomst**

270 298

267 020

283 101

279 602

286 014

296 089

305 092

314 368

323 927

333 776

**Förändrings-%**

-1,21 %

6,02 %

-1,24 %

2,29 %

3,52 %

3,04 %

3,04 %

3,04 %

3,04 %

**Skatteprocent**

19,65

19,85

19,85

19,85

19,85

19,85

19,85

19,85

19,85

19,85

**Verksamhertsbidrag**

-93 101

-97 991

-99 914

-102 281

-102 251

-102 570

-107 285

-112 200

-117 325

-122 669

**Förändring**

5,25 %

1,96 %

2,37 %

-0,03 %

0,31 %

4,60 %

4,58 %

4,57 %

4,55 %

**Balansering**

**0**

**-2 000**

**-4 500**

**-4 150**

0

0

0

0

**Skatteintäkt**

68 700

70 498

74 015

73 123

75 124

75 550

77 554

79 760

82 032

84 372

**Statsandelar**

30 749

32 615

33 106

31 797

31 390

33 209

34 941

37 345

39 593

41 381

**Finansieringsintäkter och –kost.**

1 539

1 750

2 830

1 767

1 641

1 555

1 529

1 578

1 619

1 640

**Årsbidrag**

**7 887**

**6 872**

**10 038**

**4 406**

**5 904**

**7 744**

**6 739**

**6 483**

**5 919**

**4 723**

**Avskrivningar**

5 868

4 887

4 709

3 650

4 007

3 860

4 203

4 209

4 216

4 222

**Överskott/underskott**

2 707

2 579

4 803

926

2 067

4 054

2 536

2 274

1 703

501

**Kumulativ överskott/undersk.**

**5 133**

**7 489**

**12 292**

**13 218**

**15 285**

**19 339**

**21 875**

**24 149**

**25 852**

**26 353**

**Kumulativ överskott/und./inv.**

**279**

**408**

**670**

**721**

**834**

**1 055**

**1 193**

**1 317**

**1 408**

**1 434**

**Nettoinvesteringar**

**5 291**

**5 755**

**10 918**

**7 960**

**9 155**

**12 982**

**4 378**

**4 380**

**4 384**

**4 389**

**Lånestock 1000 eur**

24 540

21 483

23 237

30 221

32 961

37 689

35 289

33 146

31 572

31 197

**Nettoskuld 1000 eur**

14 992

13 566

13 213

20 237

23 017

27 784

25 423

23 320

21 785

21 450

**Nettoskuld eur/as**

815

739

720

1 104

1 256

1 516

1 387

1 271

1 187

1 167

**Nettoskuld som skatteprocent**

5,55

5,08

4,67

7,24

8,05

9,38

8,33

7,42

6,73

6,43

Copyright Perlacon Oy/HT Eero Laesterä 2014

Enligt 42 § i kommunstrukturlagen betalar staten ett sammanslagningsunderstöd till nya kommuner förutsatt att gällande villkor uppfylls och att sammanslagningen realiseras senast år 2017. Om Lovisa och Lappträsk går samman senast år 2017 uppgår sammanslagningsunderstödet till sammanlagt 2 000 000 euro. Stödet skulle utbetalas i rater om 800 000 euro år 2017 och 600 000 euro åren 2018 och 2019. Sammanslagningsunderstödet finns med i tabellen ovan som statsandelar åren 2017–2019.

Om kommunerna balanserar sin ekonomi under de sista åren som självständiga kommuner och den sammanslagningsrelaterade balanseringen är neutral, skulle den nya kommunen klara sig med en teoretisk skuldreducerande skattesats på 19,85 procent. Investeringsnivån från och med år 2017 är sannolikt högre än den uppskattade.

Balanseringen kan även göras genom skattebalansering, men denna möjlighet betraktas inte i detta sammanhang. I Lovisa motsvarar en skatteprocentenhet cirka 2,3 M€ och i Lappträsk cirka 0,4 M€.

I tabellen ovan ingår de nedskärningar av statsandelarna som var kända våren 2014. Under de närmaste åren påverkas den kommunala ekonomin främst av tre stora förändringar, nämligen

* sote-reformen
* statsandelsreformen
* nedskärningen av statsandelar

I finansministeriet beräkning (4.12.2014) åskådliggörs samverkan av förändringarna ovan som tryck på den kommunala skattesatsen. Siffran anger hur mycket skattesatsen borde förändras för att kunna bevara dagens finansieringsnivå. Den riktgivande beräkningen gäller en situation där alla förändringar har genomdrivits i sin helhet.

Sote-reformens och statsandelsreformens inverkan balanseras med hjälp av övergångsarrangemang, vilket innebär att kommunerna påverkas successivt under en period på 4-5 år. Nedskärningarna av statsandelarna återspeglar läget år 2017.

Enligt finansministeriets bedömning bör Lovisas kommunalskatt ligga på 22,29 procent efter förändringarna ovan (nedskärningarna i statsandelar, statsandelsreformen -1,9 M€ och sote-reformen -382 370 €). Kommunalskatten i Lappträsk bör ligga på 23,76 procent (statsandelsreformen -380 000 € och sote-reformen -131 800 €).

Kommunernas skattetryck ökar även till följd av bland annat revideringen av arbetsmarknadsstödet och kommunernas utökade uppgiftsbörda, vilket inte beaktas i finansministeriets bedömning.

# Utvecklingsprinciperna för den nya kommunen

## 4.1 Allmänt

En sammanslagning av Lappträsk och Lovisa har diskuterats länge. Lovisa i dess nuvarande form bildades år 2010 genom sammanslagning av kommunerna Lovisa, Liljendal, Pernå och Strömfors. Den nya kommunen tog namnet Lovisa. Lappträsk deltog i samgångsutredningen, men valde att fortsätta som självständig kommun. I början av år 2010 bildade Lovisa och Lappträsk ett samarbetsområde som omfattar alla social- och hälsovårdstjänster med undantag för äldreomsorgen.

Enligt lagförslaget gällande ordnandet av social- och hälsovården kommer Lovisa inte att ordna social- och hälsovårdstjänster efter ingången av år 2017. Ansvaret för ordandet av tjänsterna kommer att ligga hos det södra sote-området och produktionsansvaret hos högst fyra samkommuner. Lovisas och Lappträsks nuvarande social- och hälsovårdsenheter och deras personal inordnas i någon av samkommunerna.

När man planerar och fattar beslut om en kommunfusion bör man betänka att sammanslagningen inte automatiskt föder nya resurser, ger inbesparingar eller förbättrar servicesektorns produktivitet. En kommunfusion handlar om ett strategiskt val som syftar till att trygga nejdens eller områdets livskraft och verksamhetsförutsättningar. Målsättningen bör vara att den sammanslagna kommunen är mer än summan av delarna.

Kommunens verksamhet inverkar på invånarnas välbefinnande på olika sätt. Till kommunens uppgifter hör bland annat att producera och ansvara för tjänsterna inom sitt område, utveckla samhället och näringslivet och att sörja för miljön och trivseln. Verksamheten har direkt inverkan på invånarna och andra aktörer.

Vid planeringen av en kommunsammanslagning bör man bedöma hur den nya kommunen kommer att inverka på regionens, nejdens och de ingående kommunernas verksamhetsförutsättningar. Målen och åtgärderna bör trygga de olika kommunsegmentens livskraft. Den regionala livskraften, närdemokratin och närservicen har ett starkt inbördes förhållande: Livskraften främjar den service och verksamhet som invånarna kan påverka, närdemokratin aktiverar invånarna att upprätthålla livskraften och utveckla servicen och närservicen förstärker livskraften och konkretiserar invånarnas deltagande.

I fråga om de språkliga rättigheterna (kommunstrukturlagen) kan man konstatera att en sammanslagning av Lovisa och Lappträsk inte skulle förändra språkförhållandena eftersom vardera kommunen är tvåspråkig. Majoritetsspråket i den sammanslagna kommunen skulle vara finska (56,1 %).

## 4.2 Vision, strategi och mål

### *Vision och strategi*

Visionen och strategin för den tilltänkta kommunen preciseras efter ett eventuellt sammanslagningsbeslut. Strategin omfattar tillhandahållande av kundorienterade tjänster som underlättar och förenklar invånarnas liv och vardag. Utvecklingen av realiserbara, välfungerande och jämlika lösningar förutsätter nära samarbete mellan invånarna, företagarna och beslutsfattarna.

### *Mål*

Ett av målen för den tilltänkta kommunen är att framstå som en stark aktör i närheten av metropolområdet i Nyland och att fungera som regional utvecklare i samarbete med Borgånejden.

Lovisanejden utgör ett metropollandskap vars balanserade utveckling förutsätter tillväxtcentra också i gränsområdena. Lovisa vill utveckla de glest befolkade områdena i regionens östra delar, trygga regionens livskraft och service och fungera som länk mellan metropolområdet och sydöstra Finland och Ryssland.

För att upplevas som attraktiv aktör måste staden ha en engagerad och motiverad personal, välfungerande samarbets- och ledningsstrukturer samt myndighetsprocesser som främjar och tryggar servicekvaliteten.

## 4.3 Demokratiaspekter

Kommunstrukturlagen betonar demokratiaspekternas betydelse vid kommunfusioner. Enligt lagens 4 b § 4 momentet skall en samgångsutredning omfatta bland annat en bedömning av hur närdemokratin samt invånarnas möjligheter att delta och påverka förverkligas i den nya kommunen.

I sammanslagningsavtalet anges hur kommunen organiseras och vilka organ den skall ha.

Ytterligheterna är:

* att samgångsavtalet innehåller detaljerad information om den nya kommunens organ och deras befogenheter eller
* att samgångsavtalet inte behandlar dessa frågor utan ger den nya kommunens fullmäktige fria händer att besluta om kommunens struktur och organ

Mellan dessa ytterligheter finns olika möjligheter, till exempel att samgångsavtalet stipulerar riktlinjerna för kommunstrukturen medan detaljanvisningarna anges i stadens instruktioner som godkänns av den nya kommunens fullmäktige.

I fråga om Lovisa och Lappträsk torde den bästa lösningen vara att endast ange riktlinjerna för kommunstrukturen. Behandlingen av ett detaljerat förslag kan medföra problem eftersom innehållet i och organisationspåverkan av den reviderade kommunallagen och social- och hälsovårdsreformen inte ännu är kända och kommunerna samtidigt deltar i kommunstrukturutredningen för Östra Nyland.

## 4.4 Kommuninvånarnas deltagande och påverkningsmöjligheter

Med representativ demokrati avses att kommuninvånarna väljer företrädare med beslutanderätt (kommunfullmäktige). Enligt 27 § 1 momentet i kommunallagen skall fullmäktige se till att kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster har förutsättningar att delta i och påverka kommunens verksamhet.

27 § 2 momentet i kommunallagen innehåller exempel på hur deltagandet kan främjas. Deltagandet kan främjas genom att:

1. företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna väljs in i kommunens organ,
2. tillämpa delområdesförvaltning i kommunen,
3. informera om kommunens angelägenheter och ordna diskussionsmöten,
4. kartlägga invånarnas åsikter innan beslut fattas,
5. idka samarbete vid skötseln av kommunens uppgifter,
6. bistå invånare som tar initiativ till att sköta, bereda och planera ärenden,
7. ordna kommunala folkomröstningar

I utkastet till reviderad kommunallag (22 §) konstateras att invånarnas deltagande och medverkan kan främjas genom att:

1. ordna diskussions- och invånarmöten samt medborgarråd,
2. kartlägga invånarnas åsikter innan beslut fattas,
3. välja in företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna i kommunens organ,
4. möjliggöra deltagande i planeringen av kommunens ekonomi,
5. planera och utveckla kommunens service i samarbete med dem som använder tjänsterna,
6. bistå invånare, organisationer och andra samfund som tar initiativ till att sköta, bereda och planera ärenden

Enligt 29 § i kommunallagen skall kommunen informera invånarna om ärenden som är anhängiga i kommunen. Vid behov skall kommunen göra upp översikter över frågor som gäller kommunens service, ekonomi, miljövård och markanvändning. I 29 § i förslaget till reviderad kommunallag betonas kommunens skyldighet att informera invånarna och i förslagets 109 § behandlas tillgängligheten i det allmänna datanätet – enligt paragrafen skall all information om kommunens tjänster och centrala verksamhet publiceras i det allmänna nätet.

Liksom i nuvarande Lovisa och Lappträsk kommer landsbygdsförhållandena, de långa avstånden och de tidvis dåliga förbindelserna att utgöra en utmaning i den tilltänkta kommunen. Därför är det uttalat viktigt att kommunen erbjuder invånarna effektiva elektroniska kanaler för deltagande och medverkan. I många fall kan sociala medier och andra avgiftsfria och/eller förmånliga kanaler användas.

## 4.5 Förvaltningsmodell och förtroendevalda

I utkastet till reviderad kommunallag stipuleras endast minimiantalet fullmäktigeledamöter. När lagen träder i kraft skall antalet fullmäktigeledamöter i den tilltänkta kommunen anges i samgångsavtalet.

Enligt lagförslaget beslutar fullmäktige om antalet ledamöter. Enligt utkastet väljs ett ojämnt antal ledamöter enligt antalet invånare i kommunen: kommuner med 5 001–20 000 invånare skall ha minst 27 ledamöter. Det antal ledamöter som i dag krävs av Lovisa (43) motsvarar i lagförslaget en kommunstorlek på 20 001– 50 000 invånare.

Om antalet fullmäktigeledamöter i den sammanslagna kommunen är 43 uppfylls kraven i både den gamla och nya kommunallagen. Stadens övriga organ kan bildas utgående från Lovisas förtroendeorgan, dock så att kultur- och fritidsnämnderna slås ihop till en nämnd. Stadens organisation och instruktioner bör ses över. Maximiantalet ledamöter i nämnderna kunde i deras slutliga form vara till exempel nio med undantag för centralvalnämnden och revisionsnämnden. Under den första valperioden kunde antalet ledamöter i nämnderna vara 11, med två platser kvoterade för Lappträsk. Detta skulle säkerställa tillräcklig regional representation i nämnderna under den första verksamhetstiden.

Enligt 22 § i kommunstrukturlagen träder en kommunsammanslagning i kraft vid årsskiftet. Sammanslagningen av Lovisa och Lappträsk kunde ske i början av år 2017. Som realiseringsmodell föreslås att Lappträsk kommun upplöses 31.12.2016 och att fusionen genomförs 1.1.2017. Om fullmäktige i de båda kommunerna fattar beslut om en sammanslagning och godkänner samgångsavtalet skall fullmäktige enligt 10 § i kommunstrukturlagen välja en sammanslagningsstyrelse, som svarar för att samgångsavtalet verkställs och förbereder ordnandet av den nya kommunens verksamhet och förvaltning.

Sammanslagningsstyrelsens mandattid börjar när fullmäktige har valt ledamöter och ersättare i styrelsen. Mandattiden löper ut när den nya kommunens kommunstyrelse har valts.

Den sammanslagna kommunens styrelse kunde ha 11 ledamöter och suppleanter under den första valperioden. Från och med den valperiod som inleds år 2021 kunde antalet ledamöter och suppleanter vara 9. Under den första valperioden kunde man följa en kvotering, som ger Lovisa 9 ledamöter och Lappträsk 2 ledamöter.

Enligt utkastet till ny kommunallag ordnas framtidens kommunval i april, vilket innebär att fullmäktiges mandatperiod inleds i början av juni. Nästa kommunalval flyttas från oktober 2016 till april 2017, vilket innebär att nuvarande fullmäktiges mandatperiod förlängs till slutet av maj 2017.

En eventuell sammanslagning av Lovisa och Lappträsk 1.1.2017 skulle således infalla under pågående mandatperiod. Sammanslagningsavtalet bör ange hur den sammanslagna kommunens fullmäktige ordnas för den återstående delen av valperioden. Fullmäktige för perioden 1.1.2017–31.5.2021 kan väljas genom val hösten 2016. Alternativt kan fullmäktige i Lovisa och Lappträsk slås ihop eller ett så kallat delfullmäktige bildas för den återstående valperioden fram till 31.5.2017. Ett delfullmäktige skulle bestå av delar av de båda före detta kommunernas fullmäktige, dock så att minst en fjärdedel av vardera kommunens fullmäktige skulle ingå. Det enklaste och tydligaste alternativet skulle vara att ordna val i den sammanslagna kommunen för mandatperioden 1.1.2017–31.5.2021 under hösten 2016. Ett sådant arrangemang skulle innebära att den sammanslagna kommunen inte ordnar kommunalval i april 2017.

## 4.6 Servicemodell

***Allmänt***

Den sammanslagna kommunen bör erbjuda kundorienterade tjänster som underlättar och förenklar invånarnas liv och vardag och tryggar områdets livskraft. Utvecklingen av realiserbara, välfungerande och jämlika lösningar förutsätter nära samarbete mellan invånarna, företagarna och beslutsfattarna. Tryggandet av närservicen i områdets alla delar är en viktig fråga inför kommunfusionen.

Den regionala livskraften, närdemokratin och närservicen har ett starkt inbördes förhållande: Livskraften främjar den service och verksamhet som invånarna kan påverka, närdemokratin aktiverar invånarna att upprätthålla livskraften och utveckla servicen och närservicen förstärker livskraften och konkretiserar invånarnas deltagande.

Närservicen bör definieras i den sammanslagna kommunens strategi. Det finns ingen färdig mall för eller egentlig definition av närservicen, sade Kommunförbundets specialexpert Antti Kauppila vid ett seminarium i Lovisa 4.6.2014. Han talade om bland annat centralnivå och kommun- och regionnivå. Den centrala nivån (ylätaso) baserar sig på SHM:s och THL:s definitioner. Med närservice på central nivå avses vardagliga, relativt lättillgängliga och ofta använda tjänster som tillhandahålls i närmiljön eller elektroniskt eller som levereras till användarna. Om tjänsterna är lättillgängliga är användningströskeln i allmänhet relativt låg.

Kommun- och regionnivån (kunta- ja aluetaso) baserar sig på Kommunförbundets definitioner. Med närservice på kommun- och regionnivå avses sådana lättillgängliga tjänster i närmiljön som används regelbundet av invånarna eller en del av invånarna. Tjänsterna kan också levereras till användarna. Tjänsterna skall vara tillgängliga också för funktionshindrade personer. I tvåspråkiga kommuner skall tjänsterna tillhandahållas på både finska och svenska.

Ur kommuninvånarnas synvinkel handlar närservicen om viktiga, lättillgängliga och ofta använda tjänster. Någon uttömmande och entydig förteckning över tjänsterna kan inte göras eftersom sammansättningen beror på de lokala förhållandena, till exempel områdets åldersstruktur. Tjänsterna bör tillhandahållas på både finska och svenska med hänsyn till invånarnas behov.

***Lovisas stadsstrategi och Lappträsks kommunstrategi***

Lovisa och Lappträsk har kommunstrategier som är godkända av fullmäktige. Närservicens betydelse betonas i strategierna. Lovisa stads vision för år 2020 är att *Lovisa är en välmående, tvåspråkig stad som utnyttjar ny teknologi och olika energiformer och där havskusten, landsbygden och god närservice förhöjer invånarnas och semesterfirarnas livskvalitet.* Lappträsks vision är att *Lappträsk är en idyllisk landskommun där gemenskap ger kraft och servicen finns nära – 07800 med rätt bo!*

En av verksamhetsprinciperna i Lovisas stadsstrategi är god service, vilket innebär att staden betjänar kommuninvånarna professionellt och med respekt. Staden erbjuder tjänster för individuella behov där människorna finns, utvecklar servicen i samarbete med kommuninvånarna och betonar förebyggande verksamhet.

För förverkligandet av sina strategier har kommunerna definierat olika tyngdpunkter. Som första tyngdpunkt har vardera kommunen kunden och kommuninvånaren. Lovisa betonar tjänsterna, delaktigheten och välfärden och Lappträsk betonar tjänsterna och delaktigheten. Kommunerna har också definierat strategiska mål och kritiska framgångsfaktorer.

Ett av Lovisas strategiska mål är kundinriktad service i rätt tid och på rätt plats. Motsvarande kritiska framgångsfaktorer är ett jämlikt och välfungerande servicenät och en smidig vardag för kommuninvånarna. Till Lappträsks strategiska mål hör att trygga närservicen och att utarbeta en plan för ett servicenät. De kritiska framgångsfaktorerna är väldimensionerade, riktade och kostnadseffektiva tjänster, ett jämlikt och välfungerande servicenät och samarbete vid utvecklingen av tjänsterna.

Tjänsternas betydelse och serviceprinciperna behandlas på samma sätt i kommunernas strategier, vilket underlättar utarbetandet av en gemensam servicemodell.

***Lappträsks serviceproduktionsplan***

I kommunens serviceproduktionsplan, som godkändes av Lappträsk kommunfullmäktige 11.6.2014, anges vilka tjänster som produceras, för vem tjänsterna är avsedda, hur tjänsterna produceras samt servicenivån. Planen innehåller också riktlinjer för prioriteringen i syfte att säkerställa den eftersträvade servicenivån om och när resurserna minskar.

Under hösten 2014 utarbetar Lappträsk en plan för ett servicenät. I planen definieras var och av vem tjänsterna i serviceproduktionsplanen produceras.

Enligt den godkända serviceproduktionsplanen omfattar närservicen i Lappträsk kommun de tjänster som invånarna/företagen anlitar dagligen/nästan dagligen och som är tillgängliga i/från den egna kommunen.

Tjänsterna inom följande segment ingår i närservicen i Lappträsk:

* småbarnsfostran
* den finsk- och svenskspråkiga lågstadieundervisningen
* äldreomsorgen
* social- och hälsovården (bastjänsterna)
* ungdomsväsendet
* idrottsväsendet
* biblioteksväsendet
* kosthållningen
* städservicen
* underhållet och byggandet av detaljplanevägar
* underhållet av parker och andra allmänna områden
* avfallshanteringen
* vattenförsörjningen
* fastighetsservicen
* centralförvaltningen
* näringslivstjänsterna (åtminstone delvis)

Enligt serviceproduktionsplanen bör tjänsterna inom följande segment produceras i fler än ett av kommunens tätortsområden:

* småbarnsfostran
* hemvården och stödservicen (hemtjänster)
* stödet för närståendevård (hemtjänster)
* kosthållningen (distribution, omfattningen beroende på markanvändningen)
* städservicen (omfattningen beroende på markanvändningen)
* underhållet av detaljplanevägar (omfattningen beroende på markanvändningen)
* underhållet av parker och andra allmänna områden
* fastighetsservicen (omfattningen beroende på tjänsteproduktionen)
* avfallshanteringen
* vattenförsörjningen

Den övriga närservicen kan koncentreras till ett tätortsområde.

I serviceproduktionsplanen konstaterar man att det inom Lappträsks område också finns annan närservice än den som produceras av kommunen, bland annat dagligvaruaffärer. Kommunen bör utforma sin verksamhet så att även dessa tjänster består. Enligt serviceproduktionsplanen skall kommunens närservice vara kostnadseffektiv och motsvara invånarnas behov.

***Tryggande av servicen i den sammanslagna kommunen***

Vid en eventuell sammanslagning av Lovisa och Lappträsk betonas tryggandet av livskraften och servicen. Den nya kommunen behöver en servicemodell som baserar sig på en gemensam definition av begreppet närservice. Kommunen bör kartlägga vilka tjänster som kan produceras i egen regi, vilka tjänster som kan stödas och vilka tjänster som kan möjliggöras. Kommunen bör också undersöka möjligheterna att utnyttja nya/alternativa produktionsformer. Därtill bör kommunen undersöka hur kommuninvånarna kan engageras i utvecklingen av närservicen.

Planeringen av närservicen försvåras ännu av osäkerheten kring ordnandet av framtidens social- och hälsovårdstjänster. Lagen om ordnandet av social- och hälsovården är inte fastställd och realiseringen säkerställs först under åren 2015–2016. Social- och hälsovårdstjänsternas betydelse ökar i takt med att befolkningen åldras.

Det nuvarande samarbetet mellan Lovisa och Lappträsk bygger i stor utsträckning på kommunernas så kallade samarbetsområde, som omfattar alla social- och hälsovårdstjänster med undantag för äldreomsorgen. De nya bestämmelserna gällande ordnandet av social- och hälsovården medger inte produktion av primärvårds- och socialvårdstjänster inom området från och med år 2017. Den sammanslagna kommunens tjänster kommer att ordnas inom ramen för en större samkommun. I fråga om social- och hälsovårdstjänsterna kommer Lappträsk att betraktas som en del av Lovisa.

Enligt lagförslaget skall social- och hälsovårdstjänsterna vara lättillgängliga, vilket innebär att de finns nära användarna eller att de tillhandahålls som elektronisk eller ambulerande service. Sote-området och den produktionsansvariga samkommunen avtalar om hur jämlik och lättillgänglig närservice kan tryggas för samtliga invånare.

## 4.7 Personalfrågor

Enligt prognoserna i kommunernas personalplaner kommer 3,3–4,7 % av den ordinarie personalen i Lovisa och Lappträsk att avgå med pension årligen under de närmaste åren.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Pensioneringsprognos | | | |
|  | Lovisa | Lappträsk | Sammanlagt |
| 2014 | 46 | 4 | 50 |
| 2015 | 43 | 5 | 48 |
| 2016 | 38 | 3 | 41 |
| 2017 | 38 | 1 | 39 |
| 2018 | 46 | 5 | 51 |
| 2019 | 40 | 5 | 45 |
| 2020 | 33 | 2 | 35 |
| 2021 | 40 | 4 | 44 |
| 2022 | 39 | 2 | 41 |

Enligt 29 § i kommunstrukturlagen betraktas en sådan ändring i kommunindelningen som leder till att personalen byter arbetsgivare som överlåtelse av rörelse, vilket innebär att personalen automatiskt övergår till den nya kommunen med oförändrade anställningsvillkor. Vid sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft senast 1.1.2017 har den nya kommunen inte rätt att säga upp personal av ekonomiska eller produktionsmässiga orsaker. Uppsägningsförbudet gäller i fem år.

Förbudet att säga upp personal av ekonomiska eller produktionsmässiga orsaker utgör inget hinder för den nya kommunen att revidera sin verksamhet och/eller organisation. Pensionsavgången bör utnyttjas effektivt vid en eventuell omorganisation. En arbetstagare eller tjänsteinnehavare kan sägas upp om han eller hon vägrar ta emot en ny arbetsuppgift, förutsatt att uppsägningen i övrigt är laglig.

Lagen om ordnandet av kommunernas social- och hälsovårdstjänster förändrar personalens ställning. De som i dag arbetar inom den kommunala social- och hälsovården och därmed förbundna organisationer kommer att övergå till de nya samkommunerna som så kallade gamla anställda. De kommer inte att ha fem års uppsägningsskydd.

31.12.2013 sysselsatte social- och hälsovården i Lovisa sammanlagt 407 personer (324 fast anställda och 83 visstidsanställda). I Lappträsk var antalet anställda 27. Grundtrygghetspersonalen i Lovisa och Lappträsk utgjorde 32,7 procent av kommunernas sammanlagda personal på 1 327 personer.

Med undantag för social- och hälsovården är utgångspunkten att Lappträsk kommuns ordinarie personal fortsätter i sina tidigare arbeten. Detta förutsätter dock att de anställdas önskemål, den nya kommunens organisationsstruktur eller uppgiftsbehovet inte kräver förändringar. Det största förändringsbehovet gäller den administrativa personalen.

Lappträsk kommuns visstidsanställda personal övergår till den nya kommunen inom ramen för sin anställning enligt samma principer som den ordinarie personalen. Eventuella anställningsförlängningar behandlas separat och i vanlig ordning.

I syfte att utjämna eventuella löneskillnader bör en harmoniseringsplan baserad på de olika arbetsuppgifterna utarbetas i samband med kommunsammanslagningen. Harmoniseringen av lönerna bör ske före utgången av år 2019.

I 30 § i kommunstrukturlagen stipuleras följande om kommundirektörerna: Blir kommundirektören i en kommun som går samman inte kommundirektör i den nya kommunen, förflyttas han eller hon till en för honom eller henne lämplig tjänst eller lämpligt arbetsavtalsförhållande i den nya kommunen. Angående kommundirektörens ställning och rättigheter gäller i övrigt vad som bestäms i 29 §.

# Bedömning av fördelarna och nackdelarna

## 5.1 Fördelar och nackdelar

Enligt kommunstrukturlagen skall en sammanslagningsutredning inbegripa en bedömning av fördelarna och nackdelarna med en kommunsammanslagning. Bedömningen nedan har gjorts utgående från tyngdpunkterna i de aktuella kommunernas strategier.

***Kunden och kommuninvånaren***

*Fördelar*

* En enhetlig sammanslagen kommun har goda förutsättningar att tillgodose invånarnas behov. Vid harmoniseringen av tjänsterna kan servicen betraktas som en helhet.
* Det finns inga kommungränser som begränsar användningen av tjänster och annan service. De som bor i närheten av den nuvarande kommungränsen har större tillgång till olika tjänster, till exempel dagvård.
* Pensionsavgången och personalens kompetens kan utnyttjas effektivt och tyngdpunkten kan flyttas från förvaltningen till kundbetjäningen.
* Utbudet av tjänster är mångsidigt och väl anpassat.
* Servicenätet kan optimeras och lokalanvändningen effektiveras.
* Den sammanslagna kommunens storlek främjar användningen av ny teknologi.

*Nackdelar/utmaningar*

* En sammanslagning kan ha känslomässiga konsekvenser – självständigheten upplevs som värdefull.
* Kommunorganisationen kan fjärmas från invånarna och upplevas som ansiktslös.
* Invånarna kan fjärmas från beslutsfattarna.
* Principerna i samgångsavtalet kan blekna efter några år.
* Fusionen kan vara otillräcklig och fungera som inledning till en större sammanslagning.
* Långsam etablering av nya kanaler för samverkan kan leda till att kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka försämras.
* Vissa tjänster kan bli svårare att nå på grund av längre avstånd.
* Servicen kan byråkratiseras, vilket försämrar flexibiliteten.
* I övergångsfasen kan organisationsutvecklingen inverka menligt på serviceresurserna.

***Attraktivitet och konkurrenskraft***

*Fördelar*

* Den strategiska styrningen förstärks och det politiska ansvaret förtydligas.
* Kommunens vikt vid intressebevakning och kontakt med bland annat statsförvaltningen och regionala organisationer ökar.
* Näringslivet diversifieras.
* Områdets image förbättras och konkurrenskraften ökar.
* Kommunens storlek främjar attraktiviteten och konkurrenskraften.
* Näringslivets utvecklingsresurser ökar.
* Samhällsstrukturen och bostadsområdenas diversitet gagnas.
* Hela området kan utvecklas jämlikt.
* Områdets infrastruktur upprätthålls och utvecklas.
* Miljövården och miljöutvecklingen gagnas.
* Samhällsstrukturen utvecklas effektivt och enligt principerna för hållbar utveckling.

*Nackdelar/utmaningar*

* Utvecklingen kan centraliseras i för hög grad.
* Det lokala engagemanget kan minska.
* Förändringen kan leda till att potentiella möjligheter blir outnyttjade.
* Livskraften och strukturen i Lappträsk kommuncentrum kan bli lidande.
* Kommunstrukturen kan splittras, vilket kan öka intresset för andra områden.
* Eventuell konkurrens mellan olika delområden kan tära på kommunens utvecklingsresurser.

***Personal och ledarskap***

*Fördelar*

* Pensionsavgången kan utnyttjas effektivt och möjligheterna att ordna vikarier förbättras.
* Personalens specialkompetens och fortbildning kan tryggas.
* Kommunens storlek lockar arbetskraft, vilket underlättar rekryteringen.
* De ökade utvecklingsresurserna främjar personalens fortbildning och karriärmöjligheter.
* Teamarbetet gagnas.

*Nackdelar/utmaningar*

* Ledningskulturerna är olika
* Samhörighetskänslan inom organisationerna kan minska.
* Mångsidigheten hos olika arbeten kan minska.
* Personalens påverkningsmöjligheter kan minska.
* Skillnaderna i organisationskultur kan leda till konflikter.
* Verksamhetsställen kan flytta/slås ihop, vilket kan leda till längre arbetsresor.

***Ekonomi***

*Fördelar*

* Stora enheter är mindre riskkänsliga och har bättre investeringsmöjligheter än små.
* Elimineringen av överlappningar ger inbesparingar.
* Den nya kommunen får sammanslagningsunderstöd.
* Skattesatsen hålls på en skälig nivå i hela området.
* Avtals- och faktureringsbehovet mellan kommunerna upphör.

*Nackdelar/utmaningar*

* Elimineringen av överlappande funktioner kan misslyckas, vilket leder till att inbesparingarna uteblir.
* Samgångsavtalet kan begränsa rationaliseringsmöjligheterna.
* Harmoniseringen av lönerna kan medföra problem.
* Skattesatsen i Lovisa kan stiga.

Sote-reformen medför att kommunernas personal, verksamhet och produktionsansvar minskar. Framtidens kommuner är ”lättare” och mer lika kommunerna i Europa än dagens kommuner. Kommunernas betydelse som när- och livsmiljö kommer att öka. I den rollen kan Lovisa fungera som länk mellan kommuninvånarna och näringslivet i Östra Nyland och som koordinator av gemensamma projekt.

## 5.2 Konsekvenserna av en kommunsammanslagning

Oavsett om det blir en kommunsammanslagning eller inte har beslutet inverkan på servicen och den avtalsmässiga tjänsteproduktionen. Vid en sammanslagning av kommunerna slås tjänsteproduktionen ihop, vilket innebär att tjänsterna produceras med gemensamma krafter. I den sammanslagna kommunen kan tjänsterna produceras med en skälig skattesats.

Sammanslagningen ger vartdera delområdet ökade ekonomiska resurser och möjliggör vidareutveckling av servicen. Den nya kommunen kan förnya servicestrukturen och produktionen av tjänster. Lappträsk utgör ett välfungerande delområde, som redan nu bedriver nära samarbete med Lovisa.

Nedmonteringen av överlappande förvaltning, utnyttjandet av storleksfördelar, förenhetligandet av ICT-system, utnyttjandet av pensionsavgången och minskningen av antalet förtroendevalda skulle sannolikt medföra betydande inbesparingar i den sammanslagna kommunen.

Den sammanslagna kommunens förbättrade livskraft skulle locka invånare, företag och turister och gagna intressebevakningen i Östra Nyland.

Vägförbindelserna mellan Lappträsk och Lovisa och mellan de olika delarna av Lovisa utgör ett visst problem. I dag gäller vägproblemet främst kommundelarna Liljendal och Strömfors.

Om kommunsammanslagningen inte förverkligas kommer både Lovisa att Lappträsk sannolikt att förr eller senare fusioneras med storkommunen i Östra Nyland. Inverkan av en sådan fusion på områdenas ekonomi och verksamhet är omöjliga att förutse. Om kommunerna förblir självständiga kommer de ekonomiska svårigheterna, kostnadstrycket och behovet av strukturella nedmonteringar att öka. Detta beror delvis på att befolkningen åldras, på att lagstiftningen kommer att förändras och på att servicen och kommunstrukturen i närområdena genomgår en förändring.

I övergångsfasen kommer förenhetligandet och sammanjämkningen av kommunernas system och material att kräva resurser. Dessa kostnader kan sannolikt täckas med statens sammanslagningsunderstöd.

Den tilltänkta sammanslagningen av Lovisa och Lappträsk bevarar och skyddar den representativa demokratin bättre än bildandet av en östnyländsk storkommun. En liten kommun har fler förtroendevalda i förhållande till befolkningen än en stor kommun och beslutsfattandet sker nära invånarna i en mindre kommun. Den tilltänkta kommunen bör betona och utveckla kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Den sammanslagna kommunen skulle vara tillräckligt liten för att kunna erbjuda välfungerande närdemokrati och invånarnära förvaltning.

# Förslag

Utredningen visar att en sammanslagning av Lovisa och Lappträsk är befogad och att sammanslagningen skulle stärka Lovisas roll i östra delen av Nyland. Den nya kommunen skulle ha cirka 18 300 invånare.

De huvudsakliga målen med den tilltänkta kommunsammanslagningen bör vara att:

* trygga tillgången till närservice och andra tjänster,
* trygga områdets livskraft och utvecklingsmöjligheter,
* trygga invånarnas möjligheter att delta och påverka,
* främja samhörigheten inom området,
* stärka områdets ekonomi

En kommunsammanslagning är det säkraste sättet att trygga områdets livskraft och serviceförmåga. Den tilltänkta kommunsammanslagningen skulle ge upphov till en mindre regionstad i Östra Nyland, vilket skulle effektivera serviceproduktionen, främja produktiviteten och stävja kostnadsökningen.

Den sammanslagna kommunens näringsliv och samhällsstruktur skulle gagnas och främjas av områdets befintliga näringslivsprogram med åtgärdsförslag. Programmet reviderades i början av innevarande år. Vardera kommunen har avtalat om utvecklingsåtgärder gällande näringslivet med utvecklingsbolaget Posintra Oy. Lovisa och Lappträsk deltar i utvecklingen av kollektivtrafiken i Östra Nyland. Revideringen och realiseringen av näringslivsprogrammet, förverkligandet av Posintra-avtalet och deltagandet i planeringen och utvecklingen av den regionala kollektivtrafiken förbättrar områdets och den tilltänkta kommunens livskraft och verksamhetsförutsättningar.

Den sammanslagna kommunen kan utvecklas enligt en enhetlig och konsekvent verksamhetsstrategi som bygger på målen ovan. Så som tidigare har konstaterats handlar en kommunsammanslagning om ett strategiskt val som görs på basis av bland annat inhämtad information, tillförsikt och intuition. Lovisa och Lappträsk kommer att fatta beslut om sina framtida kommunstrukturer före sommaren 2015. Beslutet grundar sig på sammanslagningsutredningen gällande Lovisa och Lappträsk, kommunstrukturutredningen för Östra Nyland och på noggrannare uppgifter om innehållet i de nya lagarna och förordningarna och deras konsekvenser.

Om Lovisa och Lappträsk avstår från den tilltänkta kommunsammanslagningen kommer Lovisanejdens påverkningsmöjligheter och möjligheter att trygga livskraften och serviceutbudet att minska. Fastän kommunstrukturlagen stipulerar en minimibefolkning på 20 000 invånare, kommer den reviderade kommunallagen inte att tvinga kommunerna att gå samman.