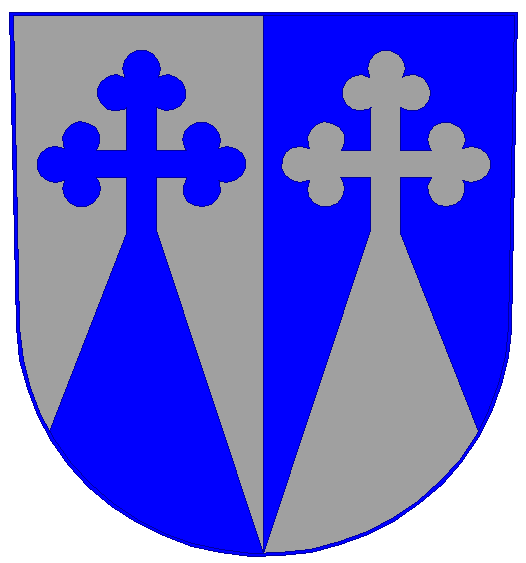
|  |
| --- |
|  |
| **LOVIISAN JA LAPINJÄRVEN YHDISTYMISSELVITYS** |
| LOPPURAPORTTI |

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

OHJAUSRYHMÄ 18.12.2014

**Sisältö**

[1. Johdanto 3](#_Toc405634461)

[1.1 Selvityksen tausta 3](#_Toc405634462)

[1.2 Selvityksen toimeenpano 3](#_Toc405634463)

[1.3 Yhdistymisselvitystä ohjaava lainsäädäntö 4](#_Toc405634464)

[Kuntarakennelaki 4](#_Toc405634465)

[Kuntalaki 5](#_Toc405634466)

[Uusi valtionosuusjärjestelmä 6](#_Toc405634467)

[Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus 6](#_Toc405634468)

[2. Kuntien nykytila 7](#_Toc405634469)

[2.1 Yleistä 7](#_Toc405634470)

[Alue 7](#_Toc405634471)

[Seutukunnan kilpailukyky 8](#_Toc405634472)

[Väestö 9](#_Toc405634473)

[Työpaikat ja työvoima 10](#_Toc405634474)

[2.2 Kuntien talous 11](#_Toc405634475)

[2.3 Demokratia ja osallistuminen 12](#_Toc405634476)

[Nykyiset toimielimet 12](#_Toc405634477)

[Kunnanvaltuusto 13](#_Toc405634478)

[Asukasvaikuttamisen toimintatavat 13](#_Toc405634479)

[Kaksikielisyys kunnan toiminnassa 14](#_Toc405634480)

[2.4 Hallinto, talouspalvelut, henkilöstö ja tukipalvelut 15](#_Toc405634481)

[2.5 Maankäyttö, asuminen, liikenne, ympäristö, elinkeinot ja tekniikka 16](#_Toc405634482)

[2.6 Sosiaali- ja terveyspalvelut 17](#_Toc405634483)

[2.7 Sivistys- ja opetuspalvelut, varhaiskasvatus, kulttuuri-, liikunta ja vapaa-ajanpalvelut 18](#_Toc405634484)

[2.8 Yhteenveto ja johtopäätökset 20](#_Toc405634485)

[3. Väestön ja talouden kehitysnäkymät 21](#_Toc405634486)

[3.1 Väestökehitys 21](#_Toc405634487)

[3.2 Talouden kehitys 22](#_Toc405634488)

[4. Yhdistetyn kunnan kehittämisperiaatteita 25](#_Toc405634489)

[4.1 Yleistä 25](#_Toc405634490)

[4.2 Visio, strategia ja tavoitteet 26](#_Toc405634491)

[Visio ja strategia 26](#_Toc405634492)

[Tavoitteet 26](#_Toc405634493)

[4.3 Demokratianäkökohdat 26](#_Toc405634494)

[4.4 Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttamismahdollisuudet 27](#_Toc405634495)

[4.5 Hallintomalli ja luottamushenkilöorganisaatio 27](#_Toc405634496)

[4.6 Palvelumalli 28](#_Toc405634497)

[4.7 Henkilöstöasioita 31](#_Toc405634498)

[5. Arvio yhdistymisen eduista ja haitoista 32](#_Toc405634499)

[5.1 Etuja ja haittoja 32](#_Toc405634500)

[5.2 Kuntaliitoksen vaikutuksia 34](#_Toc405634501)

[6. Ehdotus 35](#_Toc405634502)

# Johdanto

## 1.1 Selvityksen tausta

Loviisa ja Lapinjärvi ovat päättäneet olla mukana kahdessa kuntarakennetta koskevassa selvityksessä, joista Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksessä ovat mukana edelleen Loviisa, Lapinjärvi, Askola, Myrskylä, Porvoo ja Sipoo. Pornainen päätti väliraporttivaiheen jälkeen jäädä pois selvityksestä. Loviisan seudun selvityksessä ovat mukana vain Loviisa ja Lapinjärvi. Itä-Uudenmaan selvitys on Kuntarakennelain velvoittama ja Loviisan seudun selvitys on vapaaehtoinen.

Loviisan ja Lapinjärven yhdistymisselvityksen tavoitteena on ollut antaa tarvittavat tiedot kuntien liitosharkintaa koskevan päätöksenteon tueksi sekä saada aikaan selvitysmiehen esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvästä yhdistymissopimuksesta.

Selvityksen oli tarkoitus valmistua samassa aikataulussa koko Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksen kanssa, kuitenkin viimeistään 31.12.2014 mennessä.

Loviisan seudun vapaaehtoisen yhdistymisselvityksen taustalla ovat erityisesti:

* molempien kuntien kiristyvä kuntatalous,
* halu saada koko Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksen lisäksi vaihtoehtoinen selvitys päätöksenteon pohjaksi ja
* tarve selvittää, voidaanko olemassa olevasta yhteistoiminta-alueesta kehittää entistä tehokkaampi toiminnallinen kokonaisuus.

Kunnilla on jatkossa mietittävänään kolme vaihtoehtoa:

1. Itsenäisinä jatkaminen,
2. Loviisan ja Lapinjärven kuntaliitos tai
3. mukana olo muodostettaessa Itä-Uudenmaan suurkuntaa.

Loviisa ja Lapinjärvi tekevät selvitysten valmistumisen jälkeen päätökset niille parhaiten soveltuvasta kuntarakenteesta.

## 1.2 Selvityksen toimeenpano

Kunnat ovat nimenneet Loviisan ja Lapinjärven yhdistymisselvitykselle ohjausryhmän, joka ohjaa työtä sekä tekee tarvittavat linjaukset ja esitykset selvitykseen ja yhdistymissopimusehdotukseen. Ohjausryhmä valmistelee kuntien hallituksille tehtävän ehdotuksen. Ohjausryhmään kuuluvat seuraavat henkilöt:

***Loviisa:***

**Varsinainen jäsen Varajäsen**

Arja Isotalo, kaupunginvaltuuston pj Veikko Ekström, kaupunginhallituksen jäsen

Tom Liljestrand, kaupunginhallituksen pj Petra Paakkanen, kaupunginvaltuuston I vpj

Mia Heijnsbroek-Wiren, kaupunginhallituksen jäsen Leena Lindfors, kaupunginhallituksen jäsen

Janne Lepola, kaupunginhallituksen I varapj Juha Karvonen, kaupunginhallituksen varaj

Armi Lindell, kaupunginhallituksen jäsen Vesa Peltoluhta, kaupunginhallituksen jäsen

***Lapinjärvi***

**Varsinainen jäsen Varajäsen**

Christina Mickos, kunnanvaltuuston pj Thomas Antas, kunnanhallituksen I varapj

Ulla Onnila, kunnanhallituksen pj Vesa Peltola, kunnanvaltuuston I varapj

Arto Kujala, kunnanhallituksen II varapj Tuomas Villikka, kunnanvaltuuston jäsen

Pekka Puranen, kunnanvaltuuston II varapj Sauli Silfvast, kunnanhallituksen jäsen

Marketta Kalliola Mari Lotila, kunnanvaltuuston jäsen

Kuntien yhteistyötoimikunnat ovat nimenneet henkilöstön edustajiksi ohjausryhmään Loviisasta Hans Träskelinin (varalla Kirsi Buddas) ja Lapinjärveltä Arto Hasun (varalla Ari Nieminen).

Selvitystä varten ei ole perustettu uusia työryhmiä. Kuntajohtajat toimivat selvityksen johtoryhmänä ja osallistuivat ohjausryhmän työhön.

Itä-Uudenmaan selvityksen talousasiantuntijan ja palveluverkkoasiantuntijan selvityksien aineistoa hyödynnettiin myös Loviisan ja Lapinjärven yhdistymisselvityksessä. Samoin Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksessä kerättyä aineistoa ja raporttien tietoja käytettiin hyväksi tässä selvityksessä. Perlacon Oy (HT Eero Laesterä ja Tuomas Hanhela) teki selvityksen tueksi erillisen Loviisan ja Lapinjärven talousanalyysin, jonka tietoja on käytetty tässä selvityksessä.

Työn selvitysmiehenä on toiminut VTM Risto Nieminen, jonka Loviisan kaupunginhallitus ja Lapinjärven kunnanhallitus nimesivät tehtävään. Selvitysmiehen tehtävänä oli laatia selvitykseen kuuluvat raportit sekä toimia ohjausryhmän kokousten valmistelijana ja sihteerinä.

Työ alkoi helmikuussa 2014 ja selvitysmiehen työ päättyy, kun ehdotukset kuntarakenneselvitykseksi ja yhdistymissopimukseksi on käsitelty ohjausryhmässä, kuitenkin viimeistään 31.12.2014.

Yhdistymisselvityksen väliraportti käsiteltiin ohjausryhmän kokouksessa 28.8.2014. Ohjausryhmä päätti pyytää kuntalaisilta mielipiteet väliraportista kuntien verkkosivujen kautta syyskuun loppuun mennessä. Samalla päätettiin pyytää väliraportista lausunnot kuntien yhteistyötoimikunnilta ja kunnanhallituksilta.

Väliraportista saatiin kuntalaisten mielipiteitä yhteensä 27 kpl, joista 15 vastusti yhdistymistä, 10 puolsi yhdistymistä ja 2 ei ottanut kantaa yhdistymiseen. Loviisan yhteistyökomitea suositteli kokouksessa 17.9. loppuraporttivaiheeseen etenemistä. Lapinjärven yhteistyötoimikunta merkitsi kokouksessa 24.9. väliraportin tiedoksi ja esitti huolestumisensa palvelujen säilymisestä Lapinjärvellä.

Lapinjärven kunnanhallitus merkitsi kokouksessa 6.10. (§ 135) väliraportin tiedoksi ja totesi, että yhdistymisselvitys jatkuu. Loviisan kaupunginhallitus käsitteli väliraporttia 13.10. (§ 259) ja merkitsi sen tiedoksi. Samalla kaupunginhallitus päätti, että selvitystyötä jatketaan ja että kunnanvaltuustot ottavat kantaa loppuraporttiin ja yhdistymissopimusehdotukseen niiden valmistuttua.

Loviisan ja Lapinjärven yhteinen yhdistymisselvitystä koskeva valtuustoseminaari pidettiin 5.11.2014 Loviisan suomenkielisessä koulukeskuksessa. Seminaarissa keskusteltiin mahdollisen yhdistymissopimuksen sisällöstä.

## 1.3 Yhdistymisselvitystä ohjaava lainsäädäntö

### *Kuntarakennelaki*

Uusi kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013. Lain 2 §:n mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä.

Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

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

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

Kuntarakennelaissa määritellään perusteet, joiden mukaan kunnalla on velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä yhdessä muiden kuntien kanssa. Selvitysperusteet koskevat palveluiden edellyttämää väestöpohjaa (4 c §), työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta (4 d §) sekä kunnan taloudellista tilannetta (4 f §). Loviisaa ja Lapinjärveä koskee edellä mainituista väestöpohjakriteeri, jonka mukaan kunnassa on oltava vähintään 20 000 asukasta. Tästä syystä kuntien on oltava mukana koko Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksessä.

Loviisan ja Lapinjärven yhteenlaskettu asukasmäärä on noin 18 300 henkeä ja lain edellyttämästä selvitysalueesta voidaan Loviisan seudulla poiketa (Kuntarakennelaki 4 g §), jos

* selvitysalueella on riittävät edellytykset vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta, ja
* jos alue on säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus sekä (Kuntarakennelaki 2 §) elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kunta, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä.

Liitosselvitykselle sekä mahdolliselle liitokselle haettiin valtiovarainministeriöltä poikkeamislupa (Kuntarakennelaki 4 i §). Valtiovarainministeriö päätti 2.9.2014 kuntien hakemuksesta myöntää Loviisan kaupungin ja Lapinjärven kunnan muodostamalle selvitysalueelle poikkeuksen kuntarakennelain 4 c §:ssä säädetyn palveluperusteen (20 000 as.) osoittamasta alueesta.

Päätöksen perusteluina todetaan mm. että hakijakunnat muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja niillä on pitkä yhteistyöhistoria. Loviisan seutu muodostaa myös yhdyskuntarakenteeltaan eheän kokonaisuuden. Seutu on jo nyt yhteistoiminta-alue, joka järjestää sosiaali- ja terveyspalvelujen ohella isäntäkuntaperiaatteella mm. opetus- ja teknisiä palveluita.

Ministeriön mukaan pidemmällä aikavälillä kuntien yhdistyminen tukisi alueen kehitystä ja parantaisi kuntien edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Kunnat eivät ole taloudeltaan kriisikuntia tai kriisiytyviä kuntia.

Päätöksessä todetaan lisäksi, että selvitysperusteista poikkeava alue on kuntarakennelain 2 §:ssä säädetyt kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus, ja selvitysalueella on riittävät edellytykset vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta.

### *Kuntalaki*

Kuntalaki (365/1995) sisältää keskeiset säännökset kuntien tehtävistä ja organisaatiosta. Laki on lähtökohta myös kuntien mahdollisesti yhdistyessä.

Valtiovarainministeriö käynnisti vuoden 2012 heinäkuussa uuden kuntalain valmistelun ja ehdotus valmistui hallituksen esityksen muodossa 8.5.2014. Esitysluonnos lähetettiin lausunnoille ja lausuntoaika päättyi 26.8.2014. Lausuntokierroksen palautteiden perusteella kuntalakiehdotusta tarkistettiin.

Hallitus antoi 27.11.2014 esityksensä uudeksi kuntalaiksi. Esityksen mukaan laki edistäisi kunnan asukkaiden itsehallinnon ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Laissa otetaan huomioon kunnan toiminta laajasti. Kunnan toimintaa tulee ohjata kokonaisuutena riippumatta siitä, hoidetaanko tehtäviä omassa organisaatiossa, kuntayhtymissä, kunnan omistamissa yhtiöissä tai ostopalveluna.

Kuntien uusia lakisääteisiä tehtäviä ovat esityksen mukaan kuntastrategian laatiminen, johtajasopimuksen tekeminen kunnan ja kunnanjohtajan välille, nuorisovaltuuston ja vammaisneuvoston asettaminen, konserniohjeiden sisältövaatimukset, kuntayhtymän alijäämän kattaminen, takausten rajoittaminen, kiinteistön myyntiä koskevat säännökset, mahdollisuus antaa palveluvelvoite sekä kunnan toiminnan kannalta keskeisten asiakirjojen, päätöspöytäkirjojen sekä sidonnaisuuksia koskevien ilmoitusten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa.

Uuden kuntalain on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2015 niin pian kun eduskunta on käsitellyt lakiesitykset. Erityisesti säännöksiä kuntatalousohjelmasta ja alijäämän kattamisvelvollisuudesta sovellettaisiin ensi vuodesta lähtien.

Osaa säännöksistä sovellettaisiin vasta vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta. Tämä koskee muun muassa uusia säännöksiä kunnan toimielimistä ja kunnan johtamisesta, asukkaiden osallistumisoikeudesta, luottamushenkilöistä sekä sähköisistä toimintatavoista kunnan päätöksenteossa ja tiedottamisessa.

Lakiesitys ei sisällä kuntarakennelaissa olevaa 20 000 asukkaan vähimmäisvaatimusta kunnalle.

### *Uusi valtionosuusjärjestelmä*

Valtiovarainministeriön asettama selvitysmies antoi ehdotuksensa valtionosuuksien uusiksi laskentaperusteiksi joulukuussa 2013. Valtioneuvosto hyväksyi valtionosuusuudistuksen 17.4.2014 ja uudistus siirtyi eduskunnan käsiteltäväksi. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta vahvistettiin 22.8.2014 ja se tulee voimaan 1.1.2015.

Uudistuksella yksinkertaistetaan ja selkeytetään nykyistä valtionosuusjärjestelmää. Laskentakriteerejä vähennetään ja niistä poistetaan päällekkäisyyksiä. Nykyjärjestelmässä kriteereitä on lähes 50 ja uudessa niitä on 11. Valtionosuudet määräytyvät tulevaisuudessakin pitkälti kunnan väestön ikärakenteen ja sairastavuuden perusteella.

Ehdotus valtionosuusuudistukseksi merkitsee vuoden 2014 tasolla koelaskelmien mukaan Loviisalle vajaan 1,9 M€:n valtionosuusmenetystä (-120 €/asukas) ja Lapinjärvelle vajaan 380 000 €:n menetystä (-133 €/asukas). Sote- palvelujen rahoituksen uusimisen vaikutusta ei näissä laskelmissa ole mukana.

### *Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus*

Ehdotusta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi on valmisteltu pitkään. Ehdotus eteni, kun hallituspuolueet ja oppositiopuolueet sopivat 23.3.2014 sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksesta. Järjestämislain luonnos oli lausunnoilla elokuussa 2014 ja hallituksen lakiesitys annettiin eduskunnalle 4.12.2014.

Tarkoitus on järjestää kaikki sote -palvelut viiden vahvan alueellisen järjestäjän toimesta. Sosiaali- ja terveysalueet (sote- alueet) vastaavat siitä, että sen alueella asukkaat ja muut palveluihin oikeutetut saavat tarvitsemansa palvelut. Lähtökohtana on lähipalvelujen turvaaminen. Sote–alueen hallinto järjestetään kuntayhtymänä ja alueet muodostetaan pääosin nykyisiin erityisvastuualueisiin kuuluvista kunnista.

Palvelujen tuottamisvastuu on lakiesityksen mukaan kuntayhtymällä. Tuottamisvastuu voi myös olla vastuukunnalla, jos alueen kunnat niin yksimielisesti sopivat. Sote- alue tekee päätöksen siitä, mitkä kunnat ja kuntayhtymät ovat tuottamisvastuussa. Tuottamisvastuussa olevat kunnat ja kuntayhtymät voivat tuottaa palveluja itse tai hankkia palveluja myös muutoin, kuten järjestöiltä, yrityksiltä ja palveluseteleitä käyttämällä.

Loviisa ja Lapinjärvi tulevat esityksen mukaan kuulumaan HYKS -erityisvastuualueen ympärille muodostettavaan Eteläiseen sote -alueeseen, johon kuuluisivat Uusimaa, Kymenlaakso ja Etelä-Karjala sekä Päijät-Hämeen Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän kaikki kunnat. Eteläisellä sosiaali- ja terveysalueella voi lakiesityksen mukaan olla enintään 4 tuottamisvastuussa olevaa kuntayhtymää.

Kunnat rahoittavat sote- alueiden toiminnan asukaslukuun perustuvalla maksulle, jossa otetaan huomioon tarvetekijät, kuten ikärakenne ja sairastavuus. Asukasluvun paino on maksuperusteissa 20 % ja tarvetekijöiden 80 %. Sote- alueet puolestaan rahoittavat palvelujen tuottamisen. Rahoituksen periaatteista neuvotellaan tuottamisvastuussa olevien kanssa, mutta rahoituksessa tulee huomioida palvelujen tarve, vaikuttavuus ja kustannustehokkuus.

Lain on tarkoitus tulla voimaan viimeistään keväällä 2015. Uusien sote- alueiden on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2016 alussa ja palvelujen tuottamisesta vastaavien kuntayhtymien vuoden 2017 alussa.

Uudistuksella on merkittävä vaikutus kuntien hallintoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen siirtyy kokonaan ylikunnalliseksi yhteistoiminnaksi.

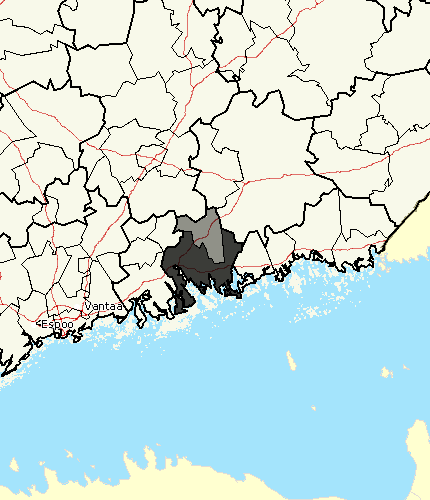
Lakiesityksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu lakiesityksen antamisen yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt laskelmat kuntien tulevista sote- kustannuksista. Arviossa muutos lasketaan kunnan todellisten nettomenojen ja laskennallisen mallin erotuksesta. Sen mukaan Lapinjärven kunnan maksut nousevat 46,74 €/asukas (noin 131 800 €) ja Loviisan 24,68 €/asukas (noin 382 370 €).

# Kuntien nykytila

## 2.1 Yleistä

Nykytilan selvityksessä on käytetty hyväksi Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksen aineistoa ja Perlacon Oy:n/HT Eero Laesterän selvityksiä.

### *Alue*



*Kartta: Loviisan ja Lapinjärven sijainti*

Loviisa ja Lapinjärvi muodostavat Uudenmaan maakunnan itäosassa maantieteellisesti yhtenäisen alueen, jonka maapinta-ala on yhteensä noin 1 150 km² ja kokonaispinta-ala 2 091 km².

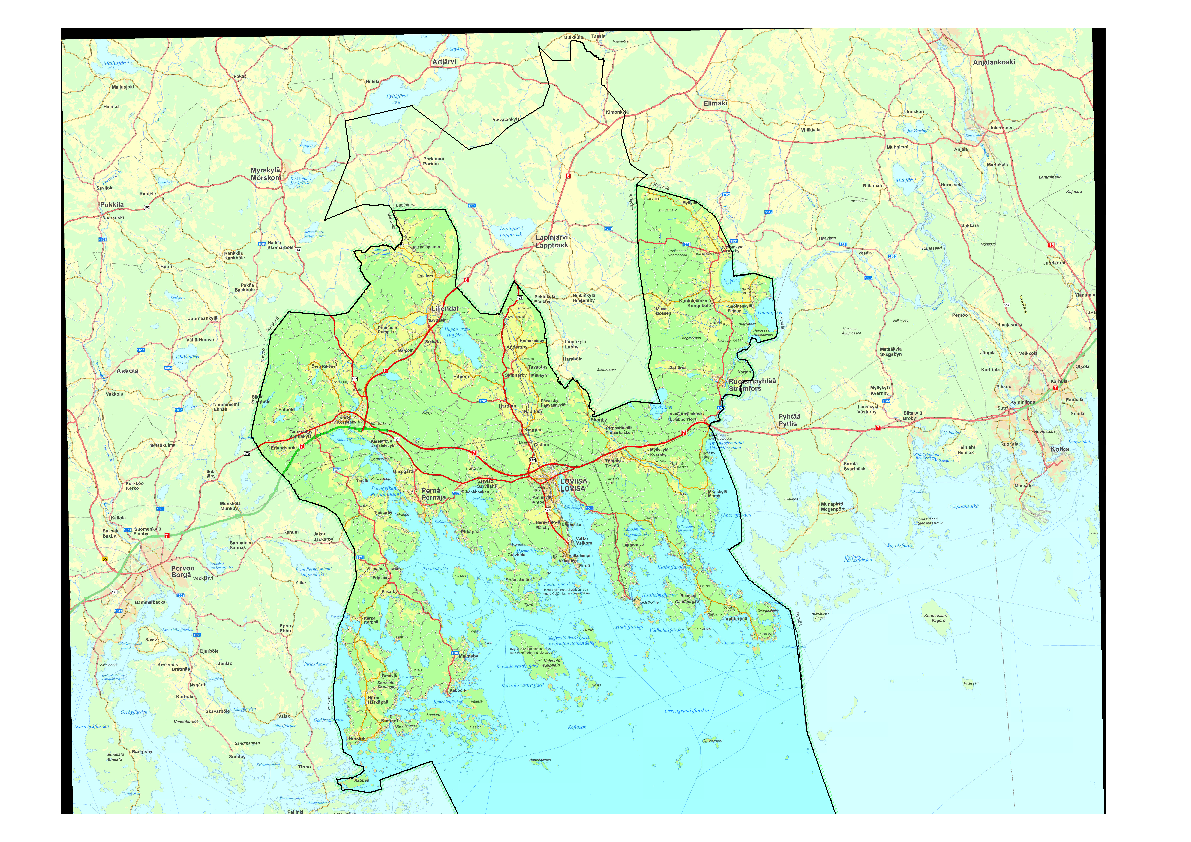
|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Km² | | | |
| Alue | Maapinta-ala | Makeaa vettä | Merialuetta | Yhteensä |
| Loviisa | 819,8 | 25,8 | 905,9 | 1 751,5 |
| Lapinjärvi | 329,9 | 9,45 | - | 339,3 |
| Yhteensä | 1 149,7 | 35,3 | 905,9 | 2 090,9 |

Kuntien keskustojen välinen maantie-etäisyys on noin 20 km maantien 176 kautta.

Molemmat kunnat kuuluvat Tilastokeskuksen tammikuussa 2014 päivitetyn luokituksen mukaan Helsingin työssäkäyntialueeseen. Työssäkäyntialueeseen kuuluminen edellyttää, että vuoden 2011 tietojen mukaan kuntien työllisestä työvoimasta vähintään 10 % kävi keskuskunnaksi määritetyssä Helsingissä töissä tai kunnat kuuluvat työssäkäyntialueeseen jonkin toisen kunnan kautta. Lapinjärven työllisestä työvoimasta kävi 8,5 % (100 henkeä) ja Loviisan 10,2 % (676 henkeä) pääkaupunkiseudulla töissä.

Alueen asukkaiden asioinnit suuntautuvat paitsi Loviisan keskustaan ja sen palveluihin, myös Loviisan seudun ulkopuolelle. Läntisestä Pernajan osa-alueesta suuntaudutaan vahvasti Porvoon ja Helsingin suuntaan, Lapinjärven pohjoisista kylistä Kouvolan suuntaan ja Porlammilta Orimattilan ja Lahden suuntaan. Ruotsinpyhtään osa-alueen pohjoisista kylistä suuntaudutaan Kouvolaan ja keskeisistä kylistä Pyhtään ja Kotkan suuntaan.

Loviisa ja Lapinjärvi muodostavat yhdessä Loviisan seudun, joka on alueena useissa eri tilastoissa. Lisäksi kunnat muodostavat Loviisan seutukunnan. Seutukunnat on muodostettu toiminnallisin perustein eli kuntien väliseen yhteistyöhön sekä työssäkäyntiin perustuen. Seutukunnat muodostavat EU:n tilastollisen aluejakotason LAU 1 (ent. NUTS 4) ja ne on määritelty työ- ja elinkeinoministeriön aluepoliittisen tukialuejaon perusalueiksi.



*Kartta: Loviisan seutukunta*

### *Seutukunnan kilpailukyky*

Suomen seutukuntien kilpailukykyä seurataan Turun kauppakorkeakoulun Porin yksikössä. Menestymistä seurataan vuosittain kuuden tekijän avulla. Kilpailukykyindeksin muuttujia ovat työn tuottavuus, työllisyysaste, innovatiivisuus, koulutustaso, yritysdynamiikka ja teollisuusvaltaisuus. Viimeisimpien, vuoden 2012 tulosten mukaan Loviisan seutukunta oli 53. maan 70 seutukunnasta. Sijoitus laski yhden sijan vuodesta 2011.

Loviisan seutukunnassa erityisesti työllisyysaste ja myös koulutustaso (korkeakoulutettujen osuus) sekä innovatiivisuus (yritysten t & k-menojen suhde liikevaihtoon) ovat selvästi korkeampia kuin sijaluku antaa olettaa. Teollisuusvaltaisuudessa (teollisuuden osuus yritysten liikevaihdosta) Loviisan seutukunta on sijalla 49. Työn tuottavuus eli liikevaihto/henkilötyövuosi oli Loviisan seutukunnassa maan heikoimpia ja myös yritysdynamiikka eli yritysten uusiutuminen laski seutukunnan sijoitusta. Kilpailukykymittaristo ei kuitenkaan ota huomioon Loviisan seutukunnan sijaintia, joka on koko maan mittakaavassa selvä etu.

Selvityksen mukaan Porvoon seutukunta oli yhä Suomen ykkönen, sillä työn tuottavuus ja teollisuusvaltaisuus ovat Suomen korkeimmat. Myös työllisyysaste ja koulutustaso ovat kärkiluokkaa.

### *Väestö*

Loviisan seudun asukasluku on vähentynyt edelleen hitaasti 2000-luvulla. Vuoden 2013 lopussa Loviisassa oli 15 493 asukasta ja Lapinjärvellä 2 820 asukasta eli alueella oli väestöä yhteensä 18 313.

Molemmilla kunnilla on suhteellisen iäkäs väestörakenne. Vuonna 2012 Lapinjärven mediaani-ikä oli 49 vuotta ja Loviisan 48 vuotta. Itä-Uudenmaan selvitysalueella mediaani-ikä oli 43 vuotta ja koko maassa 46,7 vuotta.

Väestöllinen huoltosuhde, joka kuvaa 0–17 ja yli 64 –vuotiaiden suhdetta 18-64 –vuotiaisiin, oli vuonna 2013 seuraava:

|  |  |
| --- | --- |
|  | Väestöllinen huoltosuhde v. 2013 |
| Loviisa | 0,75 |
| Lapinjärvi | 0,78 |
| Itä-Uusimaa | 0,68 |
| Uusimaa | 0,56 |
| Koko maa | 0,64 |

Loviisassa oli vuonna 2013 yhteensä 75 lasta ja ikäihmistä jokaista 100 työikäistä kohden. Lapinjärvellä luku oli 78.

### *Työpaikat ja työvoima*

Loviisassa ja Lapinjärvellä oli vuonna 2011 työpaikkoja yhteensä 6 633 (Loviisassa 5 666 ja Lapinjärvellä 967). Työvoiman määrä oli 8 595 henkeä (Loviisa 7 295 ja Lapinjärvi 1 300) ja työllisen työvoiman määrä 7 774 henkeä.

Työpaikkaomavaraisuus on Loviisan seudulla kohtuullisen hyvä.

|  |  |
| --- | --- |
|  | Työpaikkaomavaraisuus v. 2011 |
| Loviisa | 85,87 % |
| Lapinjärvi | 82,23 % |
| Loviisan seutu yhteensä | 85,32 % |
| Itä-Uusimaa | 85,59 % |
| Uusimaa | 103,85 % |
| Koko maa | 100 % |

Työpaikat jakaantuivat Loviisan seudulla vuonna 2011 elinkeinoittain seuraavasti:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Maa- ja metsätalous | | Teollisuus ja jalostus | | Palvelut | |  |
|  | Työpaikat | % | Työpaikat | % | Työpaikat | % | Työpaikat yhteensä |
| Loviisa | 339 | 6,0 % | 1 915 | 33,7 % | 3 319 | 58,6 % | 5 666 |
| Lapinjärvi | 220 | 22,8 % | 159 | 16,4 % | 561 | 58,0 % | 967 |
| Loviisan seutu yhteensä | 559 | 8,4 % | 2074 | 31,3 % | 3880 | 58,5 % | 6 633 |

Taloudellinen huoltosuhde, joka kuvaa kuinka monta työvoiman ulkopuolella olevaa ja työtöntä alueella on yhtä työllistä kohden, on Loviisan seudulla ollut koko maan keskiarvon tasolla.

|  |  |
| --- | --- |
|  | Taloudellinen huoltosuhde v. 2011 |
| Loviisa | 1,36 |
| Lapinjärvi | 1,42 |
| Loviisan seutu yhteensä | 1,37 |
| Itä-Uusimaa | 1,22 |
| Uusimaa | 1,05 |
| Koko maa | 1,41 |

Seudun työvoiman elinkeinojakautuma oli vuonna 2011 suunnilleen samanlainen kuin työpaikkojenkin elinkeinojakautuma.

Osa Loviisan seudun työllisestä työvoimasta käy oman kunnan tai seudun ulkopuolella töissä (pendelöi) ja vuonna 2011 jakautuma oli seuraava:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Alue | Työlliset yhteensä | Pendelöiviä | % työllisistä | Omalla alueella työssäkäyviä | % työllisistä |
| Loviisa | 5 666 | 1 408 | 24,8 % | 4 258 | 75,2 % |
| Lapinjärvi | 967 | 321 | 33,2 % | 646 | 66,8 % |
| Loviisan seutu | 6 633 |  |  |  |  |

Vuonna 2009 Loviisan seudun työllisestä työvoimasta noin 32,3 % pendelöi seudun ulkopuolelle. Lapinjärveläisten tärkein pendelöintikohde oli Loviisa (11,7 %), mutta seudun ulkopuolisista kunnista tärkein työssäkäyntikunta oli lapinjärveläisille Porvoo (9,5 %). Kaikkiaan Loviisan seudulta kävi töissä Porvoossa noin 14 % työllisestä työvoimasta.

Loviisan seudun työttömyys on pitkään ollut maakunnan seutujen kärkipäässä, mutta kuitenkin koko maan keskiarvon alapuolella. Viimeisimmän tilaston mukaan toukokuun 2014 lopulla Loviisan työttömyysprosentti oli 10,5 % (767 henkeä) ja Lapinjärven 9,4 % (123 henkeä). Koko seudun työttömyys oli 10,4 % (890 henkeä) ja työttömien määrä oli vuodessa lisääntynyt 133 hengellä.

## 2.2 Kuntien talous

Loviisan seudun kuntien palvelukustannukset ovat melko korkeat. Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksen mukaan (Perlacon Oy/HT Eero Laesterä 2014) Loviisan palvelurakenne oli alueen kallein ja Lapinjärvi toiseksi kallein. Koko maan kunnista Loviisa oli vuoden 2012 tilinpäätösten mukaan 143. kallein ja Lapinjärvi 222. kallein (kuntia yhteensä 336 vuonna 2012).

Loviisan kaupungin kustannusrakennetta ja palvelutarvetta on vertailtu vastaavankokoisiin kuntiin (Laesterä 2014), joissa on vastaavanlainen ikäjakauma. Vertailun mukaan Loviisan tulisi vähentää toimintamenojaan 5–7 M€ vuosina 2014–2016 (Laesterä 2014). Kaupungin olisi kyettävä löytämään rakenteellisia säästöjä noin 2 M€/vuosi, jotta pystytään vastaamaan talouden haasteisiin. Talousarvion linjausten mukaisesti kaupungin tulee löytää pysyviä rakenteellisia muutoksia palveluverkkoon tuottavuuden parantamiseksi ja kustannustason hillitsemiseksi. Loviisan kaupunginvaltuuston vuoden 2013 marraskuussa hyväksymä talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2015–2016 sisältää tasapainottamisohjelman, jota toteutetaan jo vuoden 2014 aikana. Ohjelmalla päästään runsaaseen puoleen em. säästövaateesta.

Loviisan toimintakulut (ilman vesiliikelaitosta) olivat vuonna 2013 noin 110,6 M€ ja Lapinjärven noin 21,9 M€.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | TP 2013 | | | | TA 2014 | | | |
|  | Toimintakulut | | Toimintakate | | Toimintakulut | | Toimintakate | |
|  | M€ | €/as | M€ | €/as | M€ | €/as | M€ | €/as |
| Loviisa | 110,6 | 7 134 | 84,9 | 5 477 | 122,3 | 7 890 | 88,6 | 5 717 |
| Lapinjärvi | 21,9 | 7 779 | 15,0 | 5 345 | 19,7 | 6 985 | 16,4 | 5 839 |
| Yhteensä | 132,4 | 7 233 | 99,9 | 5 456 | 141,9 | 7 751 | 105,0 | 5 736 |

Loviisa ei ole saanut puristettua vuoden 2010 kuntaliitoksen seurauksena kaupungille tulleita raskaita palvelurakenteita. Loviisa on Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksen vertailussa erityisen kallis perusturvan ja teknisten palveluiden osalta.

Kriisimittareilla mitattuna Loviisan tilanne oli v. 2012 vahva. Taseessa oli kumulatiivista ylijäämää 5,3 M€ (vuonna 2013 9,5 M€) ja lainakanta 1 056 €/as oli selvästi koko maan keskitason (2 068 €/as) alapuolella. Vuonna 2013 Loviisan lainakanta oli 1 176 €/as.

Myös Lapinjärvi oli vuonna 2012 kriisimittareilla tarkasteltuna melko hyvällä mallilla. Taseessa oli kumulatiivista ylijäämää 2,2 M€ (vuonna 2013 2,8 M€). Lainakanta oli Lapinjärvellä 1 800 €/as eli valtakunnallisen keskitason alapuolella. Vuonna 2013 Lapinjärven lainakanta oli 1 772 €/as. Vuoden 2013 lopulla Loviisan ja Lapinjärven kunnilla oli yhteensä 12,3 M€ kertynyttä ylijäämää.

Kuntien veroprosenteissa ei ollut paljon korotusvaraa (Laesterä 2014). Vuonna 2014 Loviisan veroprosentti on 19,75 ja Lapinjärven 20,50.

Väliraportin liitteenä on Perlacon Oy/HT Eero Laesterän Loviisan ja Lapinjärven kuntia koskeva talousanalyysi 11.6.2014, jossa on tarkemmin selvitetty alueen kuntatalouden osatekijöitä ja ennusteita. Loviisan ja Lapinjärven kuntien taloutta on vertailtu tarkemmin Itä-Uudenmaan muihin kuntiin Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksen raporteissa.

## 2.3 Demokratia ja osallistuminen

### *Nykyiset toimielimet*

Kunnan toimielimiä ovat Kuntalain mukaan valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Valtuusto asettaa kunnanhallituksen sekä Kuntalain 71 §:ssä tarkoitetun tarkastuslautakunnan. Valtuusto voi lisäksi asettaa:

1) kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten; sekä

2) johtokuntia liike- tai muun laitoksen taikka tehtävän hoitamista varten.

Kuntien luottamushenkilöorganisaatiot poikkeavat Suomessa melko paljon toisistaan ja pakollisia elimiä kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen lisäksi ovat vain vaalilautakunta ja tarkastuslautakunta.

Loviisan ja Lapinjärven toimintarakenteet ovat erilaisia kokoerosta johtuen ja myös siksi, että Loviisa hoitaa sopimuksilla monia Lapinjärven palveluita. Alla olevassa taulukossa on esitetty kuntien luottamuselimet ja niiden jäsenmäärät.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Loviisa | Lapinjärvi |
| Luottamuselin | Jäseniä | Jäseniä |
| Kunnan-/kaupunginvaltuusto | 59 | 21 |
| Kunnan-/kaupunginhallitus | 11 | 9 |
| Keskusvaalilautakunta | 5 | 5 |
| Tarkastuslautakunta | 7 | 5 |
|  |  |  |
| *Lautakunnat* |  |  |
| Perusturvalautakunta (yhteinen) | 11 | 2 |
| Aluepelastuslautakunta (I-U yhteinen) | 1 | 1 |
| Sivistyslautakunta | 11 |  |
| Sivistyslautakunta (Lapinjärvi, Myrskylä) |  | 7 |
| Tekninen lautakunta | 11 | 7 |
| Rakennus- ja ympäristölautakunta (yhteinen) | 9 | 2 |
| Maaseutulautakunta | 11 |  |
| Vapaa-aikalautakunta | 11 |  |
| Kulttuurilautakunta | 11 |  |
| Porvoon alueellinen jätelautakunta (I-U yhteinen) | 2 |  |
| Kymen jätelautakunta (Kymenlaakson yhteinen) |  | 1 |
|  |  |  |
| *Jaostot* |  |  |
| Henkilöstöjaosto (hallitus) | 5 |  |
| Perusturvajaosto (hallitus) |  | 5 |
| Elinkeino- ja kehittämisjaosto (hallitus) | 7 |  |
| Kehittämisjaosto (hallitus) |  | 6 |
| Yksityistiejaosto (maaseutulautakunta) | 5 |  |
| Yksilöhuoltojaosto (perusturvalautakunta) | 5 |  |
| Suomenkielinen koulujaosto (sivistyslautakunta) | 11 | 1 |
| Suomenkielinen koulujaosto (sivistyslautakunta) |  | 7 |
| Ruotsinkielinen koulujaosto (sivistyslautakunta) | 11 | 1 |
| Ruotsinkielinen koulujaosto (sivistyslautakunta) |  | 7 |

Lisäksi kunnilla on muita toimielimiä, kuten koulujen ja yhteisten kansalaisopistojen johtokunnat sekä vanhus- ja vammaisneuvostot ja Loviisan vesilaitoksen johtokunta sekä toimikuntia. Kuntien edustajia on myös useissa kuntayhtymien ja muiden organisaatioiden alueellisissa luottamuselimissä.

### *Kunnanvaltuusto*

Valtuustojen nykyinen poliittinen jakautuma ja määrä yhdistymisalueella on seuraava:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Loviisa | | Lapinjärvi | | Yhteensä | |
| Valtuustokausi 2013-2016 | Määrä | % | Määrä | % | Määrä | % |
| Suomen ruotsalainen kansanpuolue | 25 | 42,4 % | 9 | 42,9 % | 34 | 42,5 % |
| Suomen Sosialidemokraattinen Puolue | 12 | 20,3 % | 3 | 14,3 % | 15 | 18,8 % |
| Kansallinen Kokoomus | 9 | 15,3 % | 2 | 9,5 % | 11 | 13,8 % |
| Suomen Keskusta | 1 | 1,7 % | 6 | 28,6 % | 7 | 8,8 % |
| Perussuomalaiset | 6 | 10,2 % | 0 |  | 6 | 7,5 % |
| Vihreä liitto | 2 | 3,4 % | 1 | 4,8 % | 3 | 3,8 % |
| Vasemmistoliito | 3 | 5,1 % | 0 |  | 3 | 3,8 % |
| Suomen Kristillisdemokraatit | 1 | 1,7 % | 0 |  | 1 | 1,3 % |
| Yhteensä | 59 |  | 21 |  | 80 |  |

Loviisan valtuuston koko on yhdistymissopimuksen mukaan huomattavan suuri vielä nykyisen vaalikauden. Kuntalain mukaan (10 §) valtuutettujen lukumäärä kunnassa, jonka asukasluku on enintään 15 001 – 30 000, on 43 valtuutettua. Kuntalain mukaan 59 valtuutettua on kunnissa, joiden asukasluku on enintään 60 001 – 120 000.

Uudessa kuntalakiesityksen mukaan laki määrää vain valtuuston vähimmäiskoon ja kunta päättää lopullisesta valtuuston koosta. Uuden kuntalakiesityksen 16 §:n mukaan valtuutettujen lukumäärästä päättää valtuusto. Valtuutettuja valitaan esityksen mukaan pariton lukumäärä kunnan asukasluvun mukaan siten, että asukasluvun ollessa 5 001 – 20 000 on valtuutettuja oltava vähintään 27. Kunnassa, jossa asukasluku on enintään 100 001 – 250 000, olisi valtuutettuja oltava vähintään 59.

### *Asukasvaikuttamisen toimintatavat*

Suomen lainsäädännössä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat vahvasti esillä ja ne on turvattu myös useissa erityislaeissa.

Kuntalain (27 §) mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunta voi vapaasti päättää siitä, miten se tämän velvollisuutensa käytännössä toteuttaa.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:  
•    valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin  
•    järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa  
•    tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia  
•    selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa  
•    järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa  
•    avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua  
•    järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä

Suora osallistuminen on saanut 2000-luvulla myös uusia muotoja, kuten  
•    yhteisösuunnittelu,  
•    visiointi,  
•    fokusryhmätyöskentely,  
•    asiakasraadit ja  
•    kuntalaisfoorumeihin osallistuminen.

Kuntalaiset osallistuvat kuntien toimintaan sekä suoran että edustuksellisen demokratian keinoilla. Demokratian muodot tukevat toisiaan ja suora demokratia antaa kuntalaisille mahdollisuuden suoraan osallistumiseen sekä päätöksentekoon vaikuttamiseen. Edustuksellisessa demokratiassa kansalaiset valitsevat päätöksentekijät keskuudestaan.

Suoraa demokratiaa edustavat mm. kunnan tiedottamisvelvollisuus, asukkaiden kuuleminen ja vuorovaikutus päätöksenteon valmistelussa. Suoran demokratian menetelmiä ovat myös käyttäjälähtöisen demokratian ja sähköisten menetelmien hyödyntäminen. Myös kuntalaisten aloiteoikeus on suoraa vaikuttamista.

Lapinjärvellä kuntalaiset voivat tehdä aloitteita mm. kuntalaisaloite.fi ‐sivuston kautta tai suoraan kuntaan tai jollekin lautakunnalle. Pienen kunnan etuna on myös, että kuntalaisten on helpompi tulla suoraan kunnantoimistoon keskustelemaan asioista kunnanjohtajan tai asianomaisen virkamiehen kanssa. Myös luottamushenkilöihin on helpompi ottaa yhteyttä suoraan kun hän on omasta kylästä. Lisäksi järjestetään infotilaisuuksia ajankohtaisista asioista, jolloin kuntalaiset voivat tuoda ajatuksiaan ja ideoitaan virkamiesten tietoon. Osa virkamiehistä seuraa myös sosiaalisessa mediassa käytäviä keskusteluja.

Loviisa pyrkii asukasvaikuttamisessa ja viestinnässä monikanavaisuuteen. Käytössä on sekä perinteisempiä että sähköisiä vaikuttamiskanavia. Kuntalaisaloitteiden tekeminen on mahdollista eri tavoilla. Uusin kanava on kuntalaisaloite.fi ‐verkkopalvelu. Palautteen antaminen on myös mahdollista erilaisia kanavia käyttäen, suosituin on kaupungin verkkosivuilla oleva palautelomake (palautteen antaminen aiheittain). Lisäksi käytössä ovat asukaskyselyt (esimerkiksi syksyllä 2013 asukasviestintäkysely ja syksyllä 2011 kuntapalvelut ‐tutkimus). Muita kyselyitä ovat mm. asukasviestintäkysely, sidosryhmäviestintäkysely, asukaskyselyt ja palautteen antamistilaisuus sähköisesti (esimerkiksi kaupungin strategiaehdotuksessa), asukastilaisuudet ajankohtaisista asioista sekä erilaiset sähköiset äänestykset (esimerkiksi kaupungin slogaanista ja vesitornista).

### *Kaksikielisyys kunnan toiminnassa*

Molemmat kunnat ovat kaksikielisiä.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 31.12.2013 | Loviisa | | Lapinjärvi | | Loviisan seutu yhteensä | |
| Suomenkielisiä | 8 480 | 54,7 % | 1 789 | 63,4 % | 10 269 | 56,1 % |
| Ruotsinkielisiä | 6 504 | 42,0 % | 925 | 32,8 % | 7 429 | 40,6 % |
| Asukkaita yhteensä | 15 493 |  | 2 820 |  | 18 313 |  |

Molempien kieliryhmien tarpeet otetaan huomioon järjestettäessä kuntien hallintoa, toimintaa ja tiedotusta. Palvelut järjestetään niin, että asiakkaat voivat saada kaikkien kunnan tehtäväalueiden palvelut sekä suomeksi että ruotsiksi.

Lapinjärvellä valtuuston kokouskutsut ja pöytäkirjat laaditaan sekä suomeksi että ruotsiksi. Muiden toimielinten kokouskutsut ja pöytäkirjat laaditaan suomi pöytäkirjakielenä, tai elimen erillispäätöksellä sekä suomen‐ että ruotsinkielellä. Sivistyslautakunnan ruotsinkielisen jaoston pöytäkirjat laaditaan ruotsi pöytäkirjakielenä. Pöytäkirjan otteet liitteineen laaditaan asianomistajan äidinkielellä. Valtuuston kokouksissa puheenjohtaja ja virkamiehet käyttävät molempia kieliä ja kaikki valtuutettujen puheenvuorot tulkataan suomeksi/ruotsiksi. Paikalla on erillinen tulkki.

Loviisassa toimielinten pöytäkirjat laaditaan suomeksi ja ruotsiksi lukuun ottamatta sivistystoimen jaostojen ja johtokuntien pöytäkirjoja, jotka laaditaan ainoastaan asianomaisen kieliryhmän kielellä. Liitteet toimitetaan sekä suomeksi että ruotsiksi.

## 2.4 Hallinto, talouspalvelut, henkilöstö ja tukipalvelut

Lapinjärvellä konsernihallinnon tulosalueeseen kuuluvat keskushallintopalvelut, taloushallinto, tietohallintopalvelut sekä henkilöstöhallinto. Loviisassa Yleiseen hallintoon ja konsernihallintoon kuuluvat hallintopalvelut, talouspalvelut sekä kehittämispalvelut ja Loviisan satama. Hallintopalveluihin sisältyvät kaupunginkanslia, henkilöstöyksikkö, viestintäyksikkö ja tietohallintoyksikkö. Talouspalveluihin kuuluvat talousosasto sekä muut käyttäjäpalvelut eli ruoka- ja siivouspalvelut. Kehittämispalveluihin kuuluvat elinkeinotoimi, matkailutoimi ja maaseututoimi.

Taloushallintoa hoidetaan Loviisassa omana toimintana ja jokaisessa keskuksessa (3) on taloussuunnittelija. Henkilöstöasiat hoidetaan hallintopalveluissa. Taloushallinto-ohjelmana Loviisassa on Ability, mutta kaupunki on vaihtamassa ohjelmatoimittajakseen KuntaPro Oy:n, jonka järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön jo vuoden 2015 talousarvion laadinnassa. Loviisan palkka- ja henkilöstöhallinnan järjestelmänä on jatkossakin Populus -ohjelma. Lapinjärvi ostaa taloushallinnan palveluista kirjanpidon sekä osto- ja myyntireskontran Kunnan Taitoa Oy:ltä. Palkkakirjanpito hoidetaan omana toimintana.

Loviisan ja Lapinjärven palveluksessa on yhteensä 1 327 henkilöä, joista vakinaisia on 1 067. Henkilöstömäärä kunnissa oli 31.12.2013 yksiköittäin seuraava:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Henkilöstön määrä | Vakinaiset | | | Määräaikaiset | | | Henkilöstö yhteensä | | |
| 31.12.2013 | Loviisa | Lapinjärvi | Yhteensä | Loviisa | Lapinjärvi | Yhteensä | Loviisa | Lapinjärvi | Yhteensä |
| Hallintopalvelut | 29 | 9 | 38 | 1 |  | 1 | 30 | 9 | 39 |
| Talouspalvelut | 82 |  | 82 | 8 |  | 8 | 90 |  | 90 |
| Kehittämispalvelut | 68 |  | 68 | 13 |  | 13 | 81 |  | 81 |
| Perusturvatoimi | 324 | 27 | 351 | 83 |  | 83 | 407 | 27 | 434 |
| Sivistystoimi | 331 | 68 | 399 | 122 | 20 | 142 | 453 | 88 | 541 |
| Tekninen toimi | 73 | 33 | 106 | 7 | 5 | 12 | 80 | 38 | 118 |
| Siviilipalvelukeskus |  | 23 | 23 |  | 1 | 1 | 0 | 24 | 24 |
| Yhteensä | 907 | 160 | 1 067 | 234 | 26 | 260 | 1 141 | 186 | 1 327 |

Itä-Uudenmaan muihin kuntiin verrattuna erityisesti Loviisassa ja myös Lapinjärvellä on suhteellisen paljon henkilöstöä asukaslukuun verrattuna. Henkilöstömääriä on kuntien kesken kuitenkin vaikea verrata, koska kunnat tuottavat palvelunsa eri tavoilla. Monet kunnat ovat myös ulkoistaneet toimintojaan. Lapinjärvellä kunnan oma ylä-aste ja lukio nostavat henkilöstön kokonaismäärän korkeahkoksi.

Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksen mukaan vuoden Lapinjärven henkilöstökulut ja ostopalvelumenot yhteensä olivat vuonna 2012 asukasta kohti alueen suurimmat. Loviisan henkilöstökulut ja ostopalvelumenot olivat alueen toiseksi suurimmat.

Henkilöstömäärissä on huomioitava, että Lapinjärven Siviilipalvelukeskuksen toiminnan siirryttyä valtiolle 1.1.2014 on myös henkilöstö liikkeenluovutuksessa siirtynyt pois Lapinjärven kunnan palveluksesta. Samoin on huomioitava, että Loviisassa ruokahuolto- ja siivoushenkilöstö ovat talouspalveluissa ja Lapinjärvellä teknisessä toimessa. Loviisan perusturvatoimessa ja teknisissä palveluissa on useita henkilöitä, jotka hoitavat Lapinjärven palveluita.

Loviisan Kehittämispalveluissa on puolestaan runsaasti lomituspalvelun ja maaseutuhallinnon henkilöitä, jotka palvelevat usean kunnan muodostamaa aluetta. Loviisan kaupunki hallinnoi vuoden 2013 alusta alkaen laajan itäisen Uudenmaan alueen maaseututointa Liljendalin kunnantalolla toimivasta maaseutuyksiköstä. Yhteistyöalueeseen kuuluvat Porvoon, Helsingin, Loviisan ja Vantaan kaupungit sekä Lapinjärven ja Sipoon kunnat. Lisäksi tarjotaan ruotsinkielisiä palveluita 15 maatilalle Myrskylässä. Yhteensä toimialueella on runsaat 1 000 maatilaa. Palveluita tarjotaan sekä suomeksi että ruotsiksi. Loviisa toimii isäntäkuntana.

Maaseutuyksiköstä hoidetaan myös laajaa lomitustointa. Loviisan kaupunki hallinnoi aluetta, joka käsittää 16 kuntaa ja kaupunkia. Entisen Ruotsinpyhtään aluetta hoitaa kuitenkin Kouvolan kaupunki. Lomitusyksikössä on noin 60 lomittajaa ja 2 johtavaa lomittajaa sekä 3 täysiaikaista toimihenkilöä.

ICT–henkilöstöä (tietotekniikkahenkilöstöä) Loviisalla on 8 henkeä ja Lapinjärvellä 1 henkilö ATK-vastaava). Vuotuinen budjetti on Loviisassa noin 1,4 M€ ja Lapinjärvellä 0,2 M€. Asiakirjahallintona Loviisassa on Dynastia ja Lapinjärvellä Kuntatoimisto.

Loviisassa ruokahuoltoa hoidetaan sekä omana toimintana että ostopalveluna. Kaupungilla on ostopalvelusopimus ISS Palvelut Oy:n kanssa entisten Ruotsinpyhtään, Pernajan ja Liljendalin kuntien alueella. Kaupungin keskuskeittiö ja terveyskeskuksen keittiö hoitavat ruokapalveluita keskusta-alueella. Ruokahuoltoa hoidetaan Lapinjärvellä omana toimintana 6 valmistuskeittiöstä ja 1 jakelukeittiöstä. Kunta myy ruokahuoltopalveluita myös Siviilipalvelukeskukselle.

Kuten ruokahuoltoa myös siivouspalveluja hoidetaan Loviisassa sekä omana että ostopalveluna. Ostopalvelusopimus on ISS Palvelut Oy:n kanssa. Siivouspalveluja hoidetaan Lapinjärvellä sekä omana että ostopalveluna. Siivouspalveluita ostetaan sekä SOL Palvelut Oy:lta että paikalliselta yrittäjältä.

Lapinjärvellä on kunnantoimistossa yhteispalvelupiste, jossa tarjotaan sekä kunnan että valtion palveluita. Yhteistyökumppaneina kunnalla ovat poliisi, maistraatti, työvoimatoimisto, verovirasto ja Kansaneläkelaitos, joiden kanssa on sopimus vakiopalveluvalikoimasta. Loviisan kaupungilla ei ole varsinaisia yhteispalvelupisteitä. Lähipalvelupisteitä on kolme ja ne toimivat Ruotsinpyhtään ja Pernajan kirjastojen sekä Liljendalissa toimivan maaseutuyksikön yhteydessä.

## 2.5 Maankäyttö, asuminen, liikenne, ympäristö, elinkeinot ja tekniikka

Loviisa on muodostunut vuonna 2010 neljän kunnan, Liljendalin, Loviisan, Pernajan ja Ruotsinpyhtään, liitoksesta. Toimintatapojen sopeuttaminen on vielä osittain kesken.

Kaavoituksen Loviisa hoitaa suureksi osaksi itse. Viime aikoina kaavoitukseen on palkattu uusi henkilö. Ostopalveluja käytetään hieman alle 40 %:ssa suunnittelutyöstä. Loviisalle kertyy kunnan kokoon nähden melko vähän tontinmyyntituloja, 110 000 euroa vuodessa, vaikka tontteja on runsaasti varastossa. Tämä kertoo siitä, että tontit eivät ole menneet kaupaksi.

Kunta omistaa itse tai 100-prosenttisesti omistamiensa yhtiöiden kautta n. 500 vuokra-asuntoa ja välillisesti hieman alle 40 asuntoa. Asuntojen kunto on kohtuullinen. Loviisalla on asunto-ohjelma, mutta viimeisten viiden vuoden aikana ei ole toteutettu ARA-kohteita. Vuoden 2014 budjetissa on varauduttu uusien vuokra-asuntojen rakentamiseen.

Loviisa on muiden kuntien tapaan yksityisautoiluun nojaava kunta, mutta joukkoliikenteen osuus liikennesuoritteesta on Itä-Uudenmaan toiseksi suurin, 15 %.

Ympäristön tila on Loviisassa hyvä, mutta vesistöjen vain kohtuullinen. Ympäristöohjelmaa ei ole. Kunta on hoitanut myös Lapinjärven ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan tehtäviä vuoden 2013 alusta. Rakennuslupia käsitellään 220 vuodessa.

Loviisalla on jonkin verran omaa katu- ja viheralueiden sekä vesihuollon rakentamista. Rakennuttamista Loviisa ostaa jonkin verran ulkopuolelta erityisesti vesihuollossa ja toimitiloissa, mikä poikkeaa muiden alueen kuntien toimintatavoista. Myös suunnittelu hoidetaan lähes kokonaan ostopalveluina. Kunnossapidosta sen sijaan iso osa hoidetaan omana työnä.

Omaisuus on kohtuullisessa kunnossa ja perusparantamiseen panostetaan kohtuullisesti, tosin katujen osalta panostus on kohtuullisen ja huonon väliltä.

Lapinjärvellä kaavoitus hoidetaan täysin ostopalveluna, eikä kaavoja edes tehdä vuosittain. Kaavoituksesta ei myöskään ole olemassa tilastotietoja, ja kaavojen dokumentointi on puutteellista. Tontinmyyntituloja kertyy vähän. Tonttivarantoa on vähän, mutta tyydyttävästi kunnan tarpeisiin.

Kunta omistaa kolmisenkymmentä vuokra-asuntoa, lisäksi sillä on osuus yhdessä vuokra-asuntoyhtiössä. Lisäksi kunta omistaa 100-prosenttisesti Kiinteistöosakeyhtiö Labyrintin, jolla on noin 200 vuokra-asuntoa. Asuntojen kunto on kohtuullinen. Kunnassa ei ole asunto-ohjelmaa, eikä ARA -rakentamista ole tällä hetkellä käynnissä eikä suunnitteilla.

Lapinjärvellä ei ole itse järjestettyä joukkoliikennettä. Lapinjärvi ostaa ympäristönsuojelupalvelut Loviisan kaupungilta. Ympäristön ja vesistöjen tila on arvion mukaan kohtuullinen/hyvä. Kunnalla ei ole ympäristöohjelmaa. Lapinjärvi ostaa myös rakennusvalvonnan Loviisalta. Lupia käsitellään kuutisenkymmentä vuosittain, mikä on kunnan kokoon nähden melko suuri määrä.

Lapinjärven kunnalla on jossakin määrin omaa suunnittelua, kunnossapitoa ja jopa rakentamista, vaikka pääosin nämä hoidetaankin ostopalveluina. Rakennuttaminen tehdään lähes kokonaan omana työnä. Omaisuus on pääosin kohtuullisessa kunnossa, tosin toimitilojen kunto on arvioitu kohtuullisen ja huonon välimaastoon. Katujen perusparantamiseen panostetaan huonosti, toimitilojen kohtuullisesti.

Suurimmat haasteet Lapinjärvellä ovat kaavoituksen ajan tasalle saattaminen ja kaavoituksen kehittäminen sekä laaja palveluverkko – kunnassa on paljon kunnossapidettäviä kiinteistöjä, laitoksia ja alueita. Lisäksi haasteita tuovat kiinteistöjen korjausvelan kasvu sekä vesihuollon palvelutason ja huoltovarmuuden ylläpitäminen

Lapinjärvi ja Loviisa ovat ulkoistaneet elinkeinopalvelut Posintra Oy:lle, joka toimii yhteistyössä Loviisa – Porvoo Uusyrityskeskus ry:n kanssa.

Katuverkoston pituus on Loviisassa 100 km ja Lapinjärvellä 24 km. Jalkakäytäviä ja pyöräteitä Loviisassa on 50 km ja Lapinjärvellä 2,5 km. Katujen ylläpitokulut ovat Loviisassa noin 500 000 € vuodessa ja Lapinjärvellä noin 100 000 €.

Lapinjärvi tuottaa käyttövettä ja puhdistaa jätevettä itse, Loviisa käyttää toimittajana Loviisan Seudun Vesi–kuntayhtymää ja osin tuottaa käyttöveden itse. Loviisalla on vesihuollon toimijana kaupungin omistama Loviisan Vesiliikelaitos – Affärsverket Lovisa Vatten, joka toimii kaupunginhallituksen alaisena kunnallisena liikelaitoksena. Laitoksen tärkein tehtävä on huolehtia vesi- ja jätevesitoiminnasta omalla toiminta-alueellaan, joka käsittää pääasiassa kaupungin taajama-alueet. Lapinjärvellä on kunnan omistama vesihuoltolaitos, jonka erillinen tilinpäätös sisällytetään kunnan toimintakertomuksen liitetietoihin.

Jätehuollossa Loviisa on osakkaana Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy:ssä ja Lapinjärvi on osakkaana Kymenlaakson Jäte Oy:ssä. Jätehuolto alueellisten yhtiöiden kautta on järjestetty toimivasti.

## 2.6 Sosiaali- ja terveyspalvelut

Loviisa ja Lapinjärvi muodostavat sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistoiminta-alueen, jossa ovat mukana vanhustenhuoltoa lukuun ottamatta muut sote- palvelut. Vanhustenhuollon siirrosta Loviisan hoidettavaksi 1.1.2015 alkaen on käyty neuvotteluja, mutta Lapinjärvi on päättänyt hoitaa vanhustyön itse.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri järjestää molempien kuntien erikoissairaanhoidon palvelut. Loviisa ostaa erikoissairaanhoitoa myös Kymenlaakson sairaanhoitopiiriltä Carealta.

Itä-Uudenmaan alueella sijaitsee Porvoon sairaala, jossa on erikoissairaanhoidon päivystys ja ilta‐aikaan sekä viikonloppuisin Loviisan ja Lapinjärven perusterveydenhuollon yhteispäivystys.

Kunnat ostavat kehitysvammahuollon palveluita Eteva ‐kuntayhtymältä suomenkielisille ja Kårkulla samkommun ‐kuntayhtymältä ruotsinkielisille asiakkaille.

Loviisan ja Lapinjärven sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset asukasta kohden olivat vuonna 2012 Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksen mukaan alueen korkeimmat ja hieman korkeammat kuin Manner-Suomessa keskimäärin. Väestön ikääntyminen lisää palveluiden tarvetta tulevaisuudessa ja tällä hetkellä ikääntyneiden osuus väestöstä on Itä-Uudenmaan suurin Loviisassa ja Lapinjärvellä.

Loviisa on ryhtynyt varautumaan tuleviin kustannusten nousuihin ja hyväksynyt talouden tasapainottamisohjelman vuosille 2014-2016, jossa on toimenpiteinä mm. hammashuollon uudelleenorganisointi keskittämällä toiminta pääterveysasemalle sekä avohuollon ja neuvolavastaanottojen uudelleenorganisointi vähentämällä vastaanottotoiminta Tesjoella, Valkossa ja Liljendalissa. Ikääntyneiden palvelujen tehostamiseksi perusturvalautakunta laatii parhaillaan suunnitelmia senioriasumisen palvelurakenteen muuttamiseksi sekä laitoshoidon kehittämiseksi.

## 2.7 Sivistys- ja opetuspalvelut, varhaiskasvatus, kulttuuri-, liikunta ja vapaa-ajanpalvelut

***Esiopetus***

Kuntien esiopetus järjestetään sivistyspalveluiden alaisuudessa. Esiopetuksen yksikköhinta on Lapinjärvellä noin 7 000 €/oppilas ja Loviisassa noin 6 000 €/oppilas. Esiopetuspalvelujen piirissä kunnissa on lähes 100 % ikäluokasta.

Esiopetus järjestetään omana palveluna. Lapinjärvellä esiopetus järjestetään koulutuspalveluissa. Loviisassa koulutus‐ ja varhaiskasvatuspalvelut järjestävät noin puoliksi esiopetuksen, hallinnointi on kuitenkin koulutuspalveluilla. Esiopettajat ovat pääsääntöisesti päteviä ja opetus järjestetään lapsen omalla äidinkielellä.

***Perusopetus***

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

Lapinjärvellä on 4 alakoulua, joista yksi on ruotsinkielinen.

Perusopetuksen käyttömenot oppilasta kohden ovat Lapinjärvellä ja Loviisassa lähes 10 000 €/oppilas. Opetukseen käytetään Lapinjärvellä yli 70 % kustannuksista ja Loviisassa noin 50 % kustannuksista.

Palveluiden saavutettavuutta kuvataan oppilaiden asuinpaikan sijainnilla suhteessa kouluihin. Toinen vastaava tunnusluku on koulukuljetuksiin käytettävät kustannukset. Lapinjärvellä noin 85 % ja Loviisassa 70 % oppilaista asuu alle 5 kilometrin etäisyydellä koulusta. Vastaavasti koulukuljetuksiin käytetään Loviisassa 690 € ja Lapinjärvellä 1 200 € oppilasta kohden.

Erityisen ja tehostetun tuen piirissä olevien oppilaiden prosentuaalinen osuus on Loviisassa ja Lapinjärvellä yli 15 %.

Ruotsinkielisten osuus kaikista oppilaista on Loviisassa noin 50 % ja Lapinjärvellä 30 %. Lapinjärven yläkoulun ruotsinkieliset oppilaat saavat perusopetuspalvelut Loviisassa.

***Varhaiskasvatus***

Loviisalla ja Lapinjärvellä varhaiskasvatus on osa sivistyspalveluita. I-U:n yhdistymisselvityksen mukaan Lapinjärvellä yksikköhinta kunnallisessa päivähoidossa oli alueen kalleimpia eli noin 10 900 €/lapsi. Loviisa järjesti palvelun noin 9 200 € lapsikohtaisella yksikköhinnalla.

Lasten 0‐6 ‐vuotiaiden ikäluokista noin 65 % on Itä-Uudellamaalla kunnallisen päiväkotihoidon palvelujen piirissä. Poikkeuksena on Loviisa, jossa 80 % 0‐6 ‐vuotiaista lapsista on varhaiskasvatuspalvelujen piirissä. Loviisassa ja Lapinjärvellä noudatetaan lain asettamia linjauksia ryhmien koossa.

Pätevien lastentarhanopettajien osuus kokonaisuudesta on lähes 100 % Lapinjärvellä ja Loviisassa. Lapinjärvellä ja Loviisassa on tarjolla kaksikielisiä varhaiskasvatuspalveluita, joita annetaan Loviisassa joko omakielisissä tai kaksikielisissä päiväkodeissa tai ryhmäperhepäiväkodeissa ja Lapinjärvellä kaksikielisessä päiväkodissa ja suomenkielisissä ryhmäperhepäiväkodeissa. Lisäksi kunnissa on perhepäivähoitoa ja Lapinjärvellä esikoululaisten aamu- ja iltapäivähoitoa. Loviisassa maksetaan myös alle 3 –vuotiaiden lasten kotihoidon kuntalisää. Varhaiskasvatuksen hallinto on molemmille kieliryhmille yhteinen molemmissa kunnissa.

***Kirjasto- ja kulttuuripalvelut***

Seudun kirjastoverkko on hyvin kattava. Loviisassa on vuonna 2014 keskustan pääkirjaston lisäksi lähikirjastot Liljendalissa, Pernajassa, Ruotsinpyhtäällä ja Tesjoella. Lisäksi koko Loviisan aluetta palvelee kirjastoauto. Lapinjärvellä on kirkonkylän pääkirjaston lisäksi Porlammin kirjasto. Itä-Uudenmaan muihin kuntiin verrattuna seudun kirjastoverkko on tiheä: Loviisassa on yksi toimipiste 2 500 asukasta kohden ja Lapinjärvellä yksi 1 400 asukasta kohden. Esimerkiksi Porvoossa on yksi kirjasto 16 500 asukasta kohden.

Kirjastopalvelun kustannuksia on tarkasteltu Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksessä lainauksen hinnalla, jolloin kokonaiskustannukset on jaettu lainausten määrällä. Loviisassa yksi lainaus maksaa 5,5 €, Lapinjärvellä 4,1 €. Askolassa lainaus maksaa 3,6 €, Pornaisissa 3,2 €, Porvoossa 3,3 €, Myrskylässä 5,8 € ja Sipoossa 4,8 €.

Kirjastokäynnit asukasta kohden ovat Itä-Uudenmaan kunnissa samaa suuruusluokkaa vaihdellen Loviisan 7,2 käynnistä/asukas Pornaisten 9,7 käyntiin/asukas. Lapinjärvellä käyntejä oli 8,4 asukasta kohden.

Kirjastotoimi on Loviisassa oma vastuualueensa, jossa vastuuhenkilönä on kirjasto- ja kulttuuritoimen päällikkö. Kirjastonhoitajia Loviisassa on 4 ja lisäksi 4 kirjastovirkailijaa ja 4 lähikirjastovastaavaa sekä kirjastoautonkuljettaja/kirjastovirkailija. Lapinjärvellä on kirjastonjohtaja ja kirjastovirkailija.

Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksen mukaan kulttuuripalvelujen kustannukset asukasta kohden vaihtelevat paljon. Osassa kuntia ei ole kulttuuritoimintaa omana toimintana tai sen osuus on hyvin pieni. Alueella kustannukset asukasta kohden vaihtelevat Askolan noin 3 € panostuksesta Loviisan lähes 45 € panostukseen. Porvoossa vastaavat nettomenot ovat 32 €.

Loviisassa kulttuuritoimi kuuluu museo- ja kulttuuritoimen vastuualueelle, jossa vastuuhenkilö on kirjasto- ja kulttuuritoimenpäällikkö. Hänellä on museointendentin ja museoassistentin lisäksi alaisinaan 2 kulttuuriohjaajaa. Lapinjärvellä ei ole varsinaista kulttuuritoimijaa ja kunta tukee yhdistyksiä avustuksin.

Loviisa järjestää itse vapaan sivistystyön palveluita ja kaupungilla on kaksi erillistä omakielistä opistoa, Valkon Kansalaisopisto ja Lovisa svenska medborgarinstitut, joilla on yhteinen rehtori. Lapinjärvi, samoin kuin Pyhtään kunta, ostaa vapaan sivistystyön palveluita Loviisalta.

Porvoon musiikkiopisto järjestää kuntasopimukseen perustuen musiikin opetusta Loviisan ja Lapinjärven kunnissa.

***Nuorisopalvelut***

Nuorisopalvelut ylläpitää Loviisassa 5 nuorisotilaa: Keskustan tila Forumissa, Valkon monitoimitalo sekä nuorisotilat Koskenkylässä, Ruotsinpyhtäällä ja Tesjoella. Lapinjärvellä on 2 nuorisotilaa: Kirkonkylän nuorisotila Nuokku ja Siviilipalvelukeskuksen Sikala. Loviisan nuorisopalveluiden kustannukset ovat melko korkeat vaikka laskentatavat ovat erilaisia ja lukujen vertailu vaikeaa. Loviisan kustannukset ovat yli 500 € tavoitettua nuorta kohden ja Lapinjärvellä noin 30 €.

Loviisassa ja Lapinjärvellä on nuorten työpaja; Loviisassa Pikku Pietarin Piha ja Lapinjärvellä PAJA. Molemmissa kunnissa on etsivän nuorisotyön toimintaa ja nuorisovaltuusto. Loviisassa nuorisopalvelujen johdossa on vapaa-aikatoimen päällikkö, jolla on organisaatiossaan 4 nuorisotyöntekijää ja 2 etsivää nuorisotyöntekijää. Lapinjärvellä on nuoriso-ohjaaja ja etsivä nuorisotyöntekijä.

***Liikunta- ja vapaa-ajanpalvelut***

Liikuntapalvelut tekevät kunnissa tiivistä yhteistyötä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa ja avustavat seuroja. Loviisassa toimii 30 avustettavaa urheiluseuraa ja Lapinjärvellä 8.

Liikuntapalvelujen nettokustannukset ovat Lapinjärvellä 51 € ja Loviisassa 52 € asukasta kohden. Vastaava kustannus on Porvoossa 70 €. Loviisassa liikuntapaikat hoidetaan pääosin omana työnä. Lapinjärvellä kolmas sektori ylläpitää liikuntapaikat lähes kokonaan avustuksia vastaan.

Loviisassa liikunta- ja vapaa-ajanpalvelut kuuluvat vapaa-aikatoimen päällikön toimialaan ja hänen alaisenaan on vapaa-aikasihteeri-ohjaaja ja 2 liikunnanohjaajaa. Lapinjärvellä on liikunnanohjaaja.

## 2.8 Yhteenveto ja johtopäätökset

Loviisa hoitaa jo tällä hetkellä monia Lapinjärven kunnan palveluita. Kunnat muodostavat sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistoiminta-alueen, jossa ovat mukana vanhustenhuoltoa lukuun ottamatta muut sote -palvelut. Lapinjärven vanhustenhuollon siirrosta Loviisan hoidettavaksi 1.1.2015 on käyty vuonna 2014 neuvotteluja, mutta Lapinjärven valtuusto päätti kesäkuussa että kunnan vanhustyötä ei siirretä yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi.

Loviisa on 1.1.2013 alkaen hoitanut myös Lapinjärven rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelutoimen. Muista palveluista Loviisa hoitaa Lapinjärven lisäksi monen muun kunnan lomitustoimen sekä maaseututoimen hallinnon. Loviisalla, Lapinjärvellä ja Myrskylällä on sopimus yhteisestä koulutoimesta. Sopimus on päivitetty vuonna 2012 ja se käsittää mm. lapinjärveläisten ruotsinkielisten opetuksen vuosiluokilla 7-9 sekä erityisopetuksen Parkskolanissa ja Harjuntaustan koulussa. Valkon kansalaisopiston ja Lovisa svenska medborgarinstitutin toimintaa järjestetään myös sopimuskunnissa Lapinjärvellä ja Pyhtäällä.

Lapinjärvi osti vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan Loviisalta palveluja kaikkiaan noin 3,0 M€:n arvosta. Summa on noin 14 % Lapinjärven toimintakuluista ja noin 20 % eli viidennes Lapinjärven kunnan toimintakatteesta.

Perustellusti voi sanoa, että Loviisan seutu muodostaa jo tällä hetkellä kuntarakennelain edellyttämän toiminnallisen kokonaisuuden, jonka palveluyhteistyöllä ja muulla yhteistyöllä on pitkä historia. Seutu muodostaa Uudenmaan maakunnan itäosassa maantieteellisesti yhtenäisen laajan kaksikielisen alueen ja Loviisan seutu on omana alueenaan jo useissa eri tilastoissa.

Myös valtiovarainministeriö on hyväksynyt em. toteamuksen päättäessään 2.9.2014 kuntien hakemuksesta myöntää Loviisan kaupungin ja Lapinjärven kunnan muodostamalle selvitysalueelle poikkeuksen kuntarakennelain 4 c §:ssä säädetyn palveluperusteen (20 000 as.) osoittamasta alueesta.

Ministeriön päätöksen perusteluina todetaan mm. että hakijakunnat muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja niillä on pitkä yhteistyöhistoria. Loviisan seutu muodostaa myös yhdyskuntarakenteeltaan eheän kokonaisuuden. Seutu on jo nyt yhteistoiminta-alue, joka järjestää sosiaali- ja terveyspalvelujen ohella isäntäkuntaperiaatteella mm. opetus- ja teknisiä palveluita.

Ministeriön mukaan pidemmällä aikavälillä kuntien yhdistyminen tukisi alueen kehitystä ja parantaisi kuntien edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Kunnat eivät ole taloudeltaan kriisikuntia tai kriisiytyviä kuntia.

Päätöksessä todetaan lisäksi, että selvitysperusteista poikkeava alue on kuntarakennelain 2 §:ssä säädetyt kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttävä vaihtoehtoinen toiminnallinen kokonaisuus, ja selvitysalueella on riittävät edellytykset vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta.

Kunnat muodostavat myös Loviisan seutukunnan. Seutukunnat on muodostettu toiminnallisin perustein eli kuntien väliseen yhteistyöhön sekä työssäkäyntiin perustuen. Seutukunnat muodostavat EU:n tilastollisen aluejakotason LAU 1 (ent. NUTS 4) ja ne on määritelty työ- ja elinkeinoministeriön aluepoliittisen tukialuejaon perusalueiksi. Loviisalla ja Lapinjärvellä on äskettäin uusittu yhteinen elinkeino-ohjelma.

# Väestön ja talouden kehitysnäkymät

## 3.1 Väestökehitys

Loviisan ja Lapinjärven asukasluku on ollut laskussa, mutta Tilastokeskuksen maltillisen väestöennusteen mukaan kuntiin odotetaan pientä asukasluvun lisäystä vuoteen 2040 saakka.

Loviisan kaupungin oma strateginen asukastavoite vuoteen 2020 mennessä on 17 000 asukasta. Se on runsaat 1 400 asukasta enemmän kuin Tilastokeskuksen ennuste ja asukasmäärän tulisi kasvaa reilulla 200 asukkaalla vuodessa. Lapinjärven kunnalla ei ole omaa strategista väestötavoitetta.

Tilastokeskus ennustaa asukasluvun kasvun olevan seudulla jatkossa noin 0,1 % vuodessa

Taulukko: Kuntien asukasluku 2012-2040 Tilastokeskuksen mukaan, asukasluvun kasvu ja kasvuennuste aikajaksossa ja vuodessa



Copyright Perlacon Oy/HT Eero Laesterä 2014

Kuntien väestö on kuitenkin iäkästä ja Tilastokeskuksen trendiennusteen mukaan ikääntyminen jatkuu. Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksen (Laesterä 2014) mukaan Loviisan ja Lapinjärven mediaani-ikä on tällä hetkellä alueen korkein.

Taulukko: Kuntien mediaani-iän kehitys 2012-2040



Copyright Perlacon Oy/HT Eero Laesterä 2014

Ikääntyminen, erityisesti yli 75-vuotiaiden määrän kasvu lisää palvelutarvetta erityisesti vuodesta 2020 alkaen. Loviisan seudulla palvelutarpeen kasvu nykymenoilla tarkoittaa vuosina 2021-2025 Lapinjärvellä 0,58 ja Loviisassa 0,43 veroprosenttiyksikön vuotuista nousupainetta.



Copyright Perlacon Oy/HT Eero Laesterä 2014

Loviisan ja Lapinjärven väestö on Itä-Uudenmaan iäkkäintä. Siksi paine veroprosentin korottamiseksi ei ole aivan niin suuri kuin muualla Itä-Uudellamaalla.

Väestöennusteen mukaan väestön ikääntyminen, joka Loviisassa on nopeampaa kuin koko maassa keskimäärin, tulee myös muuttamaan kunnan menorakenteita. On ennustettavissa, että sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus, joka jo nyt on yli 50 % kaupungin nettomenoista, tulee edelleen kasvamaan. Kaupungin on varauduttava tähän muutokseen toiminnallaan, palveluverkollaan ja sekä taloudellaan.

## 3.2 Talouden kehitys

Kuntien sekä yhdistetyn kunnan taloutta tulevaisuudessa on arvioitu Perlacon Oy/HT Eero Laesterän kehittämän painelaskennan avulla. Samaa painelaskennan mallia on käytetty Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksessä.

***Painelaskennan periaatteet***

Perlacon Oy/HT Eero Laesterä on arvioinut kuntien taloutta tulevaisuudessa. Arvio perustuu trendiin, jota on oikaistu niillä tekijöillä, joiden tiedetään muuttuvan ja taloudellisen paineen kasvua arvioidaan veroprosenttina ja nettovelkana. Painelaskenta on esitetty tarkemmin liitteenä olevassa talousanalyysissä.

Laskennassa on arvioitu, kuinka suuri on kuntakohtainen sopeuttamistarve ja kuinka suuri sopeuttamistarve on yhdistetyllä kunnalla. Sopeutettu trendi perustuu toimintakatteen menneeseen kasvuun. Arvio tulevien vuosien kehityksestä on tehty kahdella tavalla. Ensin on vuosina 2014-2016 käytetty kuntien omien talousarvioiden ja –suunnitelmien arvioita toimintakatteen muutoksista. Koska kuntien omat arviot ovat tavoitteellisia eivätkä perustu selviin tasapainotuskeinoihin, on lopullinen ns. historiallinen laskelma tehty siten, että myös vuodet 2014-2016 perustuvat menneeseen keskimääräiseen trendiin.

Laskelmassa on otettu huomioon vuoden 2013 tilinpäätökset. Veroprosentteina on käytetty vuoden 2014 tasoa ja verotuloissa on turvauduttu Kuntaliiton veroennustekehikon arvioihin.

Valtionosuudet on otettu 2014 Kuntaliiton laskelmasta. Siitä eteenpäin valtionosuuksien uskotaan hieman perusteettomastikin kasvavan menneeseen perustuen, mutta arviota on tarkennettu tiedossa olevilla valtionosuusleikkauksilla.

Toimintakatteet heikkenevät ikääntymisen paineella. Laskelmassa on otettu huomioon kuntakohtainen muutos nettomenoissa €/yli 75-vuotias.

Korot arvioidaan laskelmassa vuoden 2013 kuntien korkotason perusteella. Poistojen taso perustuu kuntien omiin arvioihin ja vuodesta 2017 lähtien poistojen taso muuttuu käyttöomaisuuden muutoksen perusteella. Investointitaso noudattaa aluksi kuntien omia arvioita ja myöhemmin taso määräytyy menneeseen perustuvalla asukaskohtaisella tasolla.

***Arvio kuntien talouteen kohdistuvista paineista***

Kuntien omiin talousarvioihin ja –suunnitelmiin perustuva arvio ei lähivuosina näyttäisi johtavan ylipääsemättömän suuriin taloushuoliin.

Taulukko: Toimintakatteiden muutokset Loviisan seudulla. Vuosina 2014-2016 muutokset on otettu kuntien omista talousarvioista

**Toimintakatteen**

**muutos ilman**

**tasapainotusta**

**TP 2011**

**TP 2012**

**TP 2013**

**TA 2014**

**TASU**

**2015**

**TASU**

**2016**

**TE 2017**

**TE 2018**

**TE 2019**

**TE 2020**

**Lapinjärvi**

1,96 %

-5,21 %

4,45 %

**3,39** **%**

0,60 %

1,00 %

3,53 %

3,53 %

3,53 %

3,53 %

**Loviisa**

4,29 %

7,29 %

1,53 %

**1,33 %**

4,26 %

1,72 %

4,52 %

4,52 %

4,52 %

4,52 %

Copyright Perlacon Oy/HT Eero Laesterä 2014

Alla oleva taulukko osoittaa, että Lapinjärvellä tasapainotustarve olisi vain noin 300 000 €, mikä vastaisi vain 0,82 veroprosenttiyksikköä. Loviisassa tasapainotustarve olisi noin 4,8 M€, joka vastaisi 2,06 veroprosenttiyksikköä. Yhdistetyssä kunnassa tasapainotustarve olisi noin 5,1 M€.

Taulukko: Kuntien tasapainotustarve, jos kuntien omat talousarviot toteutuisivat



Copyright Perlacon Oy/HT Eero Laesterä 2014

Loviisan vuoden 2014 talousarviossa on mukana tasapainottamisohjelma vuosille 2014-2016, jolla yllä todettua sopeutusta voitaisiin osittain toteuttaa. Tasapainottamista vaikeuttaa kuitenkin se, että ohjelman toteuttamiseen tarvittavia päätöksiä ei ole vielä tehty. Myöskään Lapinjärven taloussuunnitelman toteuttamiseksi ei ole olemassa riittävästi päätöksiä ja voidaan lähteä siitä, että tasapainottamistarve säilyy.

Jo päätetyt valtionosuusleikkaukset, jotka jatkuvat vuoteen 2017 saakka merkitsevät vuosina 2014-2016 Loviisalle 1,4 – 1,7 veroprosentin menetyksiä ja Lapinjärvelle 1,6 – 2,0 veroprosentin menetyksiä.

Kuntien talouden tasapainottamistarve johtuu ennen kaikkea väestökehityksen ja ikääntymisen sekä palveluiden tarjonnan laadun ja laajuuden kasvun vauhdista, verotulojen tason alenemisesta kasvun hidastuessa ja valtionosuusleikkauksista.

Jos oletetaan, että kuntien vuosien 2014-2016 toimintakatteiden nousuun kohdistuisi menneen kaltainen paine, olisi kuntien toimintakatteiden nousu seuraavanlainen.

Taulukko: Toimintakatteiden nousut, jotka toteutuvat, jos kunnat eivät löydä hyväksyttyjä keinoja sopeuttaa toimintakatetta

**Toimintakatteen**

**muutos ilman**

**tasapainotusta**

**TP 2011**

**TP 2012**

**TP 2013**

**TA 2014**

**TASU**

**2015**

**TASU**

**2016**

**TE 2017**

**TE 2018**

**TE 2019**

**TE 2020**

**Lapinjärvi**

1,96 %

-5,21 %

4,45 %

**3,53 %**

3,53 %

3,53 %

3,53 %

3,53 %

3,53 %

3,53 %

**Loviisa**

4,29 %

7,29 %

1,53 %

**4,52 %**

4,52 %

4,52 %

4,52 %

4,52 %

4,52 %

4,52 %

Copyright Perlacon Oy/HT Eero Laesterä 2014

Jos kunnat päättäisivät sopeuttaa taloutensa niin, että ne sopeutuisivat nykyisillä veroprosenteilla vuoteen 2021 mennessä sellaiselle tasolle, missä alijäämä saataisiin vuotuisesti pois, olisi Loviisan seudun kuntien yhteenlaskettu tasapainottamistarve noin 10,7 M€. Tämä vastaisi vajaa 4 veroprosenttiyksikön tuottoa. Tästä jo päätettyjen valtionosuuksien leikkaus olisi vajaa 2 veroprosenttiyksikköä.

Taulukko: Tasapainotustarve, jos toimintakatteiden nousua ei saada sopeutettua



Copyright Perlacon Oy/HT Eero Laesterä 2014

Tämä johtaisi mekanistisesti yhdistettynä yhdistetyn kunnan tapauksessa tuloslaskelmaan ja rahoitustarvearvioon, joka on alla olevassa taulukossa.

Taulukko: Yhdistetyn Loviisan seudun talouden olennaiset erät, jos kunnat pystyisivät sopeuttamaan toimintojaan 2014 – 2016 noin 10,7 M€ ja veroprosentti säilyisi vuoden 2014 tasolla

**Yhdistelmä**

**TP 2011**

**TP 2012**

**TP 2013**

**TA 2014**

**TASU 2015**

**TASU 2016**

**TE 2017**

**TE 2018**

**TE 2019**

**TE 2020**

**Asukasluku**

18 400

18 348

18 349

18 338

18 331

18 333

18 336

18 343

18 359

18 380

**Verotettava tulo**

270 298

267 020

283 101

279 602

286 014

296 089

305 092

314 368

323 927

333 776

**Muutos-%**

-1,21 %

6,02 %

-1,24 %

2,29 %

3,52 %

3,04 %

3,04 %

3,04 %

3,04 %

**Veroprosentti**

19,65

19,85

19,85

19,85

19,85

19,85

19,85

19,85

19,85

19,85

**Toimintakate**

-93 101

-97 991

-99 914

-102 281

-102 251

-102 570

-107 285

-112 200

-117 325

-122 669

**Muutos**

5,25 %

1,96 %

2,37 %

-0,03 %

0,31 %

4,60 %

4,58 %

4,57 %

4,55 %

**Sopeutus**

**0**

**-2 000**

**-4 500**

**-4 150**

0

0

0

0

**Verotulot**

68 700

70 498

74 015

73 123

75 124

75 550

77 554

79 760

82 032

84 372

**Valtionosuudet**

30 749

32 615

33 106

31 797

31 390

33 209

34 941

37 345

39 593

41 381

**Rahoitustuotot ja -kulut**

1 539

1 750

2 830

1 767

1 641

1 555

1 529

1 578

1 619

1 640

**Vuosikate**

**7 887**

**6 872**

**10 038**

**4 406**

**5 904**

**7 744**

**6 739**

**6 483**

**5 919**

**4 723**

**Poistot**

5 868

4 887

4 709

3 650

4 007

3 860

4 203

4 209

4 216

4 222

**Ylijäämä/alijäämä**

2 707

2 579

4 803

926

2 067

4 054

2 536

2 274

1 703

501

**Kumulatiivinen ylij/alij.**

**5 133**

**7 489**

**12 292**

**13 218**

**15 285**

**19 339**

**21 875**

**24 149**

**25 852**

**26 353**

**Kumulatiivinen ylij/alij./as**

**279**

**408**

**670**

**721**

**834**

**1 055**

**1 193**

**1 317**

**1 408**

**1 434**

**Nettoinvestoinnit**

**5 291**

**5 755**

**10 918**

**7 960**

**9 155**

**12 982**

**4 378**

**4 380**

**4 384**

**4 389**

**Lainakanta 1000 eur**

24 540

21 483

23 237

30 221

32 961

37 689

35 289

33 146

31 572

31 197

**Nettolaina 1000 eur**

14 992

13 566

13 213

20 237

23 017

27 784

25 423

23 320

21 785

21 450

**Nettolaina eur/as**

815

739

720

1 104

1 256

1 516

1 387

1 271

1 187

1 167

**Nettolaina veroprosenttia**

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

Kuntarakennelain 42 §:n mukaan valtio maksaa kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle yhdistymisavustusta, mikäli vaadittavat edellytykset ovat voimassa ja mikäli yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017. Loviisan ja Lapinjärven yhdistyessä viimeistään vuonna 2017 olisi avustus yhteensä 2 000 000 euroa, joka maksettaisiin siten, että vuonna 2017 avustus olisi 800 000 euroa ja vuosina 2018 ja 2019 kumpanakin 600 000 euroa. Yhdistymisavustus on mukana yllä olevan yhdistelmätaulukon valtionosuuksissa vuosina 2017-2019.

Jos kunnat sopeuttaisivat taloutensa viimeisten itsenäisyysvuosiensa aikana ja liitoksesta johtuva sopeutus olisi neutraali, uusi kunta selviäisi 19,85 teoreettisella veroprosentin kunnallisverolla niin, että uuden kunnan lainakanta lähtisi laskuun. Teoreettisella siksi, että kunnan on ilmoitettava tuloveroprosentti neljännesprosenttiyksikön tarkkuudella. Tosin laskelmassa on ilmeisesti liian matalaksi arvioitu investointitaso vuodesta 2017 lähtien.

Tasapainoon päästäisiin myös verotasapainolla, jota ei kuitenkaan ole tässä arvioitu tarkemmin. Loviisassa veroprosenttiyksikön tuotto on noin 2,3 M€ ja Lapinjärvellä noin 0,4 M€.

Yllä olevassa taulukossa ovat mukana keväällä 2014 tiedossa olleet tulevat valtionosuusleikkaukset. Kuntien rahoitukseen vaikuttaa lähivuosina kuitenkin kolme suurta uudistusta:

* sote– uudistus
* valtionosuusuudistus
* valtionosuuksien leikkaus

Valtiovarainministeriö on 4.12.2014 tehnyt laskelman, jossa em. muutosten yhteisvaikutusta on havainnollistettu paineena kunnallisveroprosenttiin. Luku kuvaa sitä, paljonko veroprosentin pitäisi muuttua, jotta kunnan rahoitusasema pysyisi ennallaan. Laskelma on suuntaa antava ja kuvaa tilannetta, jossa kaikki uudistukset ovat kokonaisuudessaan voimassa.

Esimerkiksi sote–uudistuksen ja valtionosuusuudistuksen vaikutuksia tasataan siirtymäjärjestelyillä. Vaikutukset tuntuvat kunnissa porrastetusti 4-5 vuoden kuluttua. Laskelmassa esitetyt valtionosuusleikkaukset kuvaavat tilannetta vuonna 2017.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan Loviisan tuloveroprosentin olisi oltava em. paineen jälkeen 22,29 %, jolloin valtionosuusleikkausten lisäksi painetta aiheuttavat valtionosuusuudistus (-1,9 M€) ja sote– uudistus (-382 370 €). Lapinjärven tuloveroprosentti olisi 23,76 % ja valtionosuusuudistuksessa kunta menettäisi 380 000 € ja sote- uudistuksessa 131 800 €.

Painetta tuloveroprosenttiin kunnissa lisäävät myös mm. työmarkkinatukiuudistus sekö kuntien tehtävien lisääntyminen, joita ei ole huomioitu valtiovarainministeriön arviossa.

# Yhdistetyn kunnan kehittämisperiaatteita

## 4.1 Yleistä

Lapinjärven ja Loviisan yhdistämisestä on keskusteltu alueella jo pitkään. Loviisan seudulla tehtiin vuoden 2010 alussa kuntaliitos, jolloin Liljendal, Loviisa, Pernaja ja Ruotsinpyhtää lakkautettiin ja muodostettiin uusi kunta. Uusi kunta otti nimen Loviisa. Lapinjärvi oli myös mukana seudun kuntaliitosselvityksessä, mutta päätti jatkaa itsenäisenä. Sen sijaan toiminnallisena muutoksena vuoden 2010 alusta muodostettiin Loviisan ja Lapinjärven yhteistoiminta-alue, jossa Loviisan kaupunki hoitaa sopimuksen mukaan Lapinjärven sosiaali- ja terveyspalvelut vanhustenhuoltoa lukuun ottamatta lähipalveluina.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiesityksen mukaan Loviisa ei vuoden 2017 alusta enää järjestä eikä tuota sosiaali- ja terveyspalveluita. Järjestämisvastuu tulee olemaan Eteläisellä sote- alueella ja tuottamisvastuu kuntayhtymällä, joita Eteläiseen sote- alueeseen muodostetaan korkeintaan neljä. Loviisan ja Lapinjärven nykyiset sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköt ja niiden henkilöstö siirretään uudistuksessa perustettavaan kuntayhtymään.

Kuntien yhdistymistä koskevassa päätöksenteossa on muistettava, että kuntaliitos ei sellaisenaan synnytä uusia voimavaroja, tuota kustannussäästöjä tai paranna palvelujen tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Kuntien yhdistymisen on oltava aina strateginen valinta, jolla tavoitellaan seudun ja alueen elinvoimaisuuden sekä toimintakyvyn turvaamista. Yhdistymisellä on pyrittävä siihen, että yhdistynyt kunta on enemmän kuin osiensa summa.

Kunnat vaikuttavat monella tavalla asukkaidensa hyvinvointiin. Kuntien tehtävänä on vastata asukkaiden palveluista itsehallintonsa puitteissa. Lisäksi kunnat vastaavat yhdyskunnan ja elinkeinojen kehittämisestä, ympäristön viihtyvyydestä sekä monesta muusta asiasta, joilla on suora vaikutus kuntalaisiin ja muihin toimijoihin.

Loviisan ja Lapinjärven yhdistymistä harkittaessa on keskeistä pohtia kuntaliitoksen vaikutuksia seudullisen, alueellisen ja paikallisen elinvoiman turvaamiseen. Tarvitaan tavoitteita ja toimenpiteitä kunnan eri osien elinvoiman ylläpitämiseen. Alueellisella elinvoimalla, lähipalveluilla ja lähidemokratialla on vahva keskinäinen kytkentä: Tarvitaan alueellista elinvoimaa, jotta olisi olemassa palveluja ja toimintaa, johon kuntalaiset voivat vaikuttaa. Tarvitaan lähidemokratiaa, jotta kuntalaiset aktivoituvat elinvoiman ylläpitämiseen sekä palvelujen kehittämiseen. Tarvitaan lähipalveluja, jotka vahvistavat elinvoimaa.

Kuntarakennelain edellyttämänä arviona kielellisten oikeuksien toteutumisesta voi todeta, että kuntien yhdistyminen ei muuta kunnan kielisuhteita, koska molemmat kunnat ovat kaksikielisiä ja suomenkielinen enemmistö (56,1 %) säilyisi yhdistetyssä kunnassa.

## 4.2 Visio, strategia ja tavoitteet

### *Visio ja strategia*

Yhdistetyn Loviisan ja Lapinjärven visio ja strategia tarkentuvat mahdollisen yhdistymispäätöksen jälkeen. Yhdistetty Loviisan seutu tavoittelee strategiassaan asiakaslähtöisiä palveluita, jotka tuovat kuntalaisten arkeen sujuvuutta ja toimivuutta. Toteutuskelpoisten, toimivien sekä tasapuolisten ratkaisujen löytäminen ja kehittäminen edellyttävät palveluverkon kehittämistä tiiviissä yhteistyössä asukkaiden, yrittäjien sekä päättäjien kanssa.

### *Tavoitteet*

Uuden yhdistetyn Loviisan tavoitteena on olla vahva toimija Uudellamaalla metropolialueen läheisyydessä. Samalla kaupunki haluaa olla alueellinen kehittäjä yhteistyössä Porvoon seudun kanssa.

Loviisa on osa metropolimaakuntaa. Metropolimaakunnan toimintaympäristön tasapainoinen kehittäminen edellyttää myös raja-alueilla vahvoja kasvukeskuksia. Loviisa haluaa toimia maakunnan harvempaan asutun itäisen raja-alueen kehittäjänä, alueellisen elinvoiman ja palvelujen turvaajana sekä metropolialueen kytköksenä Kaakkois-Suomeen ja Venäjälle.

Vetovoimaisena toimijana kaupungilla on oltava motivoitunut henkilöstö, toimivat yhteistyö- ja johtamisjärjestelmät sekä viranomaisprosessit palvelutarjonnan laadun varmistamiseksi.

## 4.3 Demokratianäkökohdat

Kuntarakennelaki korostaa demokratianäkökohdan merkitystä kuntaliitoksissa. Lain 4 b §:n 4 momentin mukaan kuntien yhdistymisselvityksen tulee aina sisältää mm. arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta uudessa kunnassa.

Yhdistymissopimuksessa sovitaan, miten kunta organisoidaan ja mitä toimielimiä uudessa kunnassa on. Ääripäinä on se,

* että yhdistymissopimuksessa sovitaan yksityiskohtaisesti uuden kunnan toimielimistä ja niiden päätösvallasta tai
* että yhdistymissopimuksessa nämä kysymykset jätetään täysin avoimiksi ja uuden kunnan valtuustolle annetaan mahdollisuus päättää uuden kunnan organisaatiosta.

Näiden ääripäiden väliin jää useita mahdollisia yhdistelmiä, joissa yhdistymissopimuksessa vahvistetaan uuden kunnan organisaation pääasiallinen rakenne, kun taas yksityiskohtaisemman tason määräykset kirjataan johtosääntöön, jonka hyväksyy uuden kunnan valtuusto.

Loviisan ja Lapinjärven yhdistymisessä on selvintä edetä siten, että yhdistymissopimuksessa vahvistetaan uuden kunnan organisaation päärakenne. Yksityiskohtaisen ehdotuksen käsittely olisi vaikeaa, sillä esimerkiksi kuntalain muutoksen tai sote- uudistuksen sisällöstä tai vaikutuksista organisaatioon ei vielä ole täyttä varmuutta ja kunnilla on samaan aikaan käsiteltävänä myös laajempi Itä-Uudenmaan yhdistymisselvitys.

## 4.4 Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttamismahdollisuudet

Kunnallinen edustuksellinen demokratia rakentuu kansan suoraan valitseman valtuuston tekemien päätösten varaan. Kuntalain 27 §:n 1 momentin mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Kuntalain 27 §:n 2 momentti sisältää listan esimerkkejä käyttäjädemokratian menetelmistä. Kyseisen pykälän mukaan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan edistää erityisesti:

1. valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
2. järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa;
3. tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;
4. selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
5. järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;
6. avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua sekä
7. järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Uudessa kuntalakiesityksessä (22 §) todetaan, että osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

1. järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kansalaisraateja;
2. selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
3. valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
4. järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;
5. suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa; sekä
6. tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen vireillä olevista asioista. Tarvittaessa on laadittava katsauksia palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Myös uuden kuntalakiesityksen 29 §:ssä korostetaan kunnan velvollisuutta tiedottaa asukkaille. Lakiesityksen 109 § koskee tietojen saatavuutta yleisessä tietoverkossa. Sen mukaan kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan toimintaa koskevat keskeiset tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa.

Kuten nykyisissä kunnissa Loviisassa ja Lapinjärvellä, tulevat maaseutuolosuhteet, ajallisesti pitkät etäisyydet ja ajoittain huonot yhteydet muodostamaan tyypillisen piirteen myös liitoskunnassa. Tällöin on entistä tärkeämpää, että kunnalla on tarjota sähköisiä osallistumis- ja vaikuttamisväyliä. Useimmissa tapauksissa voidaan hyödyntää sosiaalista mediaa ja muita maksuttomia tai edullisia välineitä.

## 4.5 Hallintomalli ja luottamushenkilöorganisaatio

Esitys uudeksi kuntalaiksi sisältää säännöksiä vain valtuutettujen vähimmäismäärästä. Uuden kuntalain voimaantullessa on uuden kunnan valtuutettujen määrä vahvistettava yhdistymissopimuksessa.

Lakiesityksessä valtuutettujen lukumäärästä päättää valtuusto ja valtuutettuja valitaan pariton määrä kunnan asukasluvun perusteella siten, että asukasluvun ollessa 5 001 – 20 000 on valtuutettuja oltava vähintään 27. Kuntalain nykyisin edellyttämä Loviisan valtuuston koko (43 valtuutettua) olisi lakiesityksen mukaan vähimmäismäärä kunnassa, jonka asukasluku on 20 001 – 50 000.

Yhdistetyn Loviisan valtuuston jäsenmääräksi voisi päättää 43 valtuutettua, joka olisi sekä nykyisen kuntalain että uuden kuntalakiehdotuksen mukainen. Muut luottamuselimet voidaan muodostaa Loviisan kaupungin luottamishenkilöorganisaation pohjalta, kuitenkin niin, että kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnat yhdistettäisiin yhdeksi lautakunnaksi. Organisaatioon ja johtosääntöihin on tehtävä tarpeen mukaiset muutokset ja lautakuntien maksimijäsenmäärä voisi olla lopullisessa muodossaan 9 henkilöä, lukuun ottamatta keskusvaali- ja tarkastuslautakuntia. Ensimmäisellä vaalikaudella on selvintä sopia lautakuntien jäsenmääräksi 11 ja sopia kiintiömenettelystä, jolla lapinjärveläisille taataan 2 paikkaa kuhunkin lautakuntaan. Menettelyllä varmistettaisiin alueellisesti riittävä edustus yhdistetyn kunnan aloittaessa toimintaansa.

Kuntarakennelain 22 §:n mukaan kuntien yhdistyminen tulee aina voimaan kalenterivuoden alussa. Loviisan ja Lapinjärven yhdistyminen on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa vuoden 2017 alusta. Toteutusmalliksi ehdotetaan Lapinjärven kunnan toiminnan lakkauttamista 31.12.2016 ja Lapinjärven kunnan yhdistämistä kokonaisuudessaan Loviisan kaupunkiin 1.1.2017. Mikäli valtuustot päättävät kuntien yhdistymisestä ja yhdistymissopimuksesta tulee valtuustojen kuntarakennelain 10 §:n mukaan valita yhdistymishallitus. Yhdistymishallitus vastaa yhdistymissopimuksen toimeenpanosta ja huolehtii uuden kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta.

Yhdistymishallituksen toimikausi alkaa, kun valtuustot ovat valinneet jäsenet ja varajäsenet. Toimikausi päättyy, kun uuden kunnan kunnanhallitus on valittu.

Yhdistetyn kunnan hallituksessa voisi olla ensimmäisellä vaalikaudella 11 jäsentä varajäsenineen. Vuonna 2021 alkavasta vaalikaudesta lähtien Loviisan kaupunginhallituksessa voisi olla 9 jäsentä ja varajäsentä. Myös hallituksen jäsenten valinnassa olisi noudatettava ensimmäisellä valtuustokaudella niin sanottua kiintiöpaikkamallia, jossa Loviisalla on 9 edustajaa ja Lapinjärvellä 2 edustajaa.

Kuntavaalit on kuntalakiesityksessä siirretty huhtikuulle, jolloin valtuuston toimikausi alkaisi kesäkuun alusta. Muutos on tarkoitus toteuttaa siten, että seuraavat kuntavaalit siirretään lokakuulta 2016 huhtikuulle 2017. Samalla nykyisten valtuustojen toimikautta ehdotetaan jatkettavaksi toukokuun 2017 loppuun.

Jos Loviisa ja Lapinjärvi yhdistyvät 1.1.2017, se tapahtuu kesken lakiesityksen mukaista vaalikautta. Yhdistymissopimuksessa on sovittava, miten uuden kunnan valtuusto muodostetaan jäljellä olevaksi vaalikaudeksi. Valtuusto voidaan muodostaa toimittamalla syksyllä 2016 uudet vaalit, jotka koskisivat kautta 1.1.2017 - 31.5.2021. Vaihtoehtona on Loviisan ja Lapinjärven valtuustojen yhdistäminen tai niin kutsutun osavaltuuston muodostaminen vaalikauden loppuun eli 31.5.2017 saakka. Osavaltuusto olisi kuntien sopima osittain yhdistetty valtuusto. Siinä olisi oltava vähintään neljäsosa molempien kuntien valtuutetuista. Selvin ja yksinkertaisin vaihtoehto on yhdistetyn kunnan kunnanvaltuuston vaalien järjestäminen syksyllä 2016, jolloin vaalikausi olisi 1.1.2017 – 31.5.2021. Tällöin ei yhdistetyssä Loviisassa järjestettäisi lainkaan kuntavaaleja huhtikuussa 2017.

## 4.6 Palvelumalli

***Yleistä***

Yhdistetyn Loviisan tulee tavoitella strategiassaan asiakaslähtöisiä palveluita, jotka tuovat kuntalaisten arkeen sujuvuutta ja toimivuutta sekä turvaavat alueen elinvoimaa. Toteutuskelpoisten, toimivien sekä tasapuolisten ratkaisujen löytäminen ja kehittäminen edellyttävät palveluverkon kehittämistä tiiviissä yhteistyössä asukkaiden ja yrittäjien kanssa. Erityisesti lähipalvelujen turvaaminen asukkaille alueen eri osissa on entistä tärkeämpi kysymys päättäjien ja erityisesti kuntalaisten miettiessä kuntien yhdistymistä.

Edellä on jo aikaisemmin todettu, on alueellisella elinvoimalla, lähipalveluilla ja lähidemokratialla on vahva keskinäinen kytkentä: Tarvitaan alueellista elinvoimaa, jotta olisi olemassa palveluja ja toimintaa, johon kuntalaiset voivat vaikuttaa. Tarvitaan lähidemokratiaa, jotta kuntalaiset aktivoituvat elinvoiman ylläpitämiseen sekä palvelujen kehittämiseen. Tarvitaan lähipalveluja, jotka vahvistavat elinvoimaa.

Lähipalvelujen määrittely on tarpeen yhdistetyn kunnan strategian toteuttamisessa. Määrittelylle ei ole olemassa valmista sabluunaa ja käsitettä selvitti Kuntaliiton erityisasiantuntija Antti Kauppila kuntaliitosverkoston seminaarissa Kuntatalolla 4.6.2014. Hän nimesi mm. ylätason sekä kunta- ja aluetason määritelmät. Ylätason määrittelyn pohjana ovat STM:n ja THL:n määritelmät. Sen mukaan lähipalvelut ovat usein käytettyjä tai arkipäiväisiä palveluita. Ne ovat kohtalaisen helposti saavutettavissa, joko asiakkaan lähistöltä, sähköisesti tai kotiin tuotuna. Palvelun ollessa lähellä ja asiakkaat huomioiva, on käyttökynnyskin matala.

Kunta- ja aluetason määritelmä pohjautuu Kuntaliiton määritelmään ja on kuntien yleisesti käyttämä. Sen mukaan väestö tai ainakin osa asukkaista käyttää lähipalveluja toistuvasti, jopa päivittäin. Lähipalvelut tarjotaan kuntalaisten lähiympäristössä. Niiden piiriin on helppo hakeutua tai ne tuodaan ihmisille kotiin. Lähipalveluiden tulee olla myös vammaisten saavutettavissa. Kasikielisissä kunnissa palveluja tulisi tarjota sekä suomen että ruotsin kielillä.

Asiakastason määrittelynä lähipalvelut ovat Kauppilan mukaan jokaiselle helposti saavutettavissa olevia päivittäin tai usein käytettyjä palveluita, joiden käyttäminen on asiakkaalle tärkeää. Lähipalveluita ei voida tyhjentävästi listata vaan ne ovat määriteltävissä kunkin alueen asiakkaiden ja alueellisten erityispiirteiden kautta siten, että palvelujen saavutettavuus ja toteuttamistavat huomioivat eri ikäryhmien erilaiset tarpeet. Palveluita tarjotaan alueellisten pääkielten mukaisesti asiakkaat huomioiden.

***Loviisan kaupunkistrategia ja Lapinjärven kuntastrategia***

Sekä Loviisan kaupungilla että Lapinjärven kunnalla on valtuuston hyväksymä kuntastrategia, jonka visiossa korostetaan lähipalvelujen merkitystä. Loviisan visiossa todetaan, että Loviisa on hyvinvoiva, uutta teknologiaa ja energiamuotoja hyödyntävä kaksikielinen kaupunki, jossa merenranta, maaseutu ja hyvät lähipalvelut lisäävät asukkaiden ja lomailijoiden elämänlaatua. Lapinjärven visiossa todetaan, että Lapinjärvi on idyllinen maalaiskunta, jossa yhteisöllisyys on voimaa ja palvelut lähellä – 07800 ja lupa asua.

Loviisan kaupunkistrategian yhtenä toimintaperiaatteena on hyvä palvelu, jonka mukaan Loviisa palvelee kuntalaisia ammattitaitoisesti ja heitä arvostaen. Kaupunki tarjoaa palvelua yksilöllisiin tarpeisiin siellä missä ihmiset ovat. Loviisa lupaa kehittää palvelua yhdessä kuntalaisten kanssa ja painottaa ennaltaehkäisevää palvelua.

Strategioiden toteuttamiseksi kunnat ovat valinneet painopisteitä, joista kummallakin on ensimmäisenä mainittu asiakas ja kuntalainen. Loviisa korostaa palveluja, osallisuutta ja hyvinvointia; Lapinjärvi palveluita ja osallisuutta. Painopisteille on edelleen asetettu strategisia tavoitteita ja niiden toteuttamiseksi kriittisiä menestystekijöitä.

Loviisa tavoittelee strategiassaan asiakaslähtöistä palvelua oikeaan aikaan ja oikeassa paikassa. Tämä varmistuu sillä, että palveluverkko on tasapuolinen ja toimiva ja kuntalaisten arki on sujuvaa. Lapinjärvi tavoittelee strategiassaan lähipalvelujen turvaamista ja palveluverkkosuunnitelman laatimista. Lapinjärven palveluja koskeva strateginen tavoite varmistuu laadukkailla, oikein mitoitetuilla ja kohdennetuille, kustannustehokkaasti tuotetuilla palveluilla ja sillä, että palveluverkko on tasapuolinen ja toimiva sekä yhteistyöllä palvelujen kehittämisessä.

Kuntien strategioissa on palvelujen merkitystä ja palveluperiaatteita käsitelty samankaltaisilla malleilla. Se antaa hyvän pohjan yhteisen palvelumallin kehittelylle.

***Lapinjärven palvelutuotantosuunnitelma***

Lapinjärven kunnanvaltuusto hyväksyi 11.6.2014 Palvelutuotantosuunnitelman vuoteen 2020, jossa on määritelty mitä palveluita kunnassa tuotetaan ja kenelle, miten nämä palvelut tuotetaan ja mikä on palvelun laatutaso. Lisäksi suunnitelmassa tehdään arvovalintoja sen suhteen, mitkä palvelut priorisoidaan, jotta saadaan säilytettyä haluttu palveluiden laatu vähenevillä resursseilla.

Lapinjärvi laatii syksyllä 2014 palveluverkkosuunnitelman, jossa määritellään missä palvelutuotantosuunnitelmassa määritellyt palvelut tuotetaan.

Hyväksytyn palvelutuotantosuunnitelman mukaan Lapinjärven kunnassa lähipalvelut voidaan määritellä palveluiksi, joita asukkaat/yritykset tarvitsevat päivittäin/lähes päivittäin ja palvelut on saavutettava omasta kunnasta.

Seuraavat palvelut määritellään Lapinjärvellä kunnan lähipalveluiksi:

* varhaiskasvatuksen palvelut
* suomenkielinen ja ruotsinkielinen alakoulu
* kaikki vanhuspalvelut
* sosiaali- ja terveysaseman tarjoamat peruspalvelut
* nuorisotoimen palvelut
* liikuntatoimen palvelut
* kirjastotoimen palvelut
* ruokahuolto
* siivouspalvelut
* asemakaavateiden kunnossapito, korjaus ja rakentaminen
* puistojen ja muiden yleisten alueiden hoito
* jätehuolto
* vesihuolto
* kiinteistöhuolto
* keskushallinto
* elinkeinopalvelut ainakin jossain määrin.

Seuraavista palveluista pitäisi palvelut tuottaa suunnitelman mukaan ehdottomasti useammassa kuin yhdessä kunnan taajamassa:

* varhaiskasvatuspalvelut
* kotihoito ja tukipalvelut (kotiin annettavaa palvelua)
* omaishoidon tuki (kotiin annettavaa palvelua)
* ruokahuolto (jakelun osalta, laajuus määräytyy maankäytön mukaan)
* siivouspalvelut (laajuus määräytyy maankäytön mukaan)
* asemakaavateiden kunnossapito ja korjaus (laajuus määräytyy maankäytön mukaan)
* puistojen ja muiden yleisten alueiden hoito
* kiinteistöhuolto (laajuus määräytyy palvelutuotannon mukaan)
* jätehuolto
* vesihuolto

Muut lähipalvelut voidaan keskittää yhteen kunnan taajamaan.

Palvelutuotantosuunnitelmassa todetaan myös, että Lapinjärven kunnan alueella on muitakin kuin kunnan tuottamia lähipalveluiksi luokiteltavia palveluita, kuten esimerkiksi ruokakaupan palvelut. Kunnan on varmistettava oma toimintansa siten, että nämäkin palvelut turvataan. Suunnitelman mukaan Lapinjärven kunnan järjestämät lähipalvelut toteutetaan kustannustehokkaasti ja asiakkaiden tarpeita vastaavasti.

***Yhdistetyn kunnan palvelujen turvaaminen***

Loviisan ja Lapinjärven mahdollisessa yhdistymisessä korostuvat elinvoiman varmistaminen ja palvelujen turvaaminen. Uudessa kunnassa on tarpeen laatia palvelumalli, jossa on ensin luotava yhteinen ymmärrys siitä, mitä lähipalveluilla tarkoitetaan. Sen jälkeen on katsottava, mitkä palveluista ovat sellaisia, mihin uusi kunta pystyy vaikuttamaan eli pystyy hoitamaan itse, joita se pystyy tukemaan tai jotka se pystyy mahdollistamaan. On myös selvitettävä, millaisia uusia tapoja on palveluiden tuottamisessa ja miten uusi kunta voisi niitä hyödyntää. Lisäksi on katsottava, miten kuntalaiset saadaan mukaan lähipalvelujen kehittämiseen.

Kunnan palvelujen suunnittelua haittaa vielä tällä hetkellä epätietoisuus sosiaali- ja terveyspalvelujen hoitamisesta tulevaisuudessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki on vahvistamatta ja sen hallinnollinen toteuttaminen varmistuu vasta vuosien 2015 ja 2016 aikana. Väestön ikääntyessä näiden palvelujen merkitys kuitenkin kasvaa.

Loviisan ja Lapinjärven yhteistoiminta-alue on tähän saakka ollut kuntien yhteistoiminnan lähtökohta ja sen laajentamista myös vanhustyöhön on mietitty. Tulevat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämissäädökset eivät anna vuodesta 2017 alkaen mahdollisuutta perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon tuottamiseen peruskunnan toimesta. Yhdistetyn Loviisan em. palvelut tullaan tuottamaan osana laajemman kuntayhtymän alueen toimintaa. Tällöin Lapinjärven palvelut otetaan huomioon osana Loviisaa.

Lakiesityksen mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen pitää olla lähellä palvelualueen käyttäjiä. Se tarkoittaa, että palvelut sijaitsevat melko lähellä useimpia ihmisiä tai ne tuodaan ihmisten arkeen sähköisillä välineillä tai liikkuvina palveluina. Sote–alueen on määriteltävä palvelujen tuotannosta vastaavan kuntayhtymän kanssa tekemässään järjestämispäätöksessä, miten lähipalvelut turvataan kaikille asukkaille yhdenvertaisesti ja mahdollisimman esteettömästi.

## 4.7 Henkilöstöasioita

Kuntien henkilöstösuunnitelmien ennusteiden mukaan Loviisasta ja Lapinjärveltä siirtyy eläkkeelle lähivuosien aikana 3,3 – 4,7 % vakinaisesta henkilöstöstä vuosittain.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Eläköitymisennuste | | | |
|  | Loviisa | Lapinjärvi | Yhteensä |
| 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 |

Kuntarakennelain 29 §:n mukaan kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilöstö siirtyy automaattisesti uuden kunnan palvelukseen entisin ehdoin. Sellaisessa kuntajaon muutoksessa, joka tulee voimaan viimeistään 1.1.2017, uusi kunta ei saa viiden vuoden aikana irtisanoa henkilöstöään taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla.

Kielto irtisanoa henkilöstöä taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla ei estä uutta kuntaa tekemästä tarvittavia muutoksia toimintaan ja organisaatioon. Eläkepoistuman antamia mahdollisuuksia on hyödynnettävä tehokkaasti henkilöstön uudelleensijoituksissa. Työntekijä, joka kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan eli kunnan hänelle työnjohto-oikeutensa puitteissa tarjoamia uusia työtehtäviä, voidaan irtisanoa, kun irtisanomiseen muuten on lailliset edellytykset.

Ehdotetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tullessa voimaan muuttuu alan henkilöstön asema. Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä ja organisaatioissa nyt työskentelevät siirtyvät ehdotetun voimaanpanolain mukaan uusien tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien palvelukseen vanhoina työntekijöinä. Heitä ei tule koskemaan viiden vuoden irtisanomissuoja.

Perusturvatoimessa eli sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä oli 31.12.2013 Loviisassa yhteensä 407 henkilöä (324 vakinaista ja 83 määräaikaista) ja Lapinjärvellä yhteensä 27 henkilöä. Yhteensä Loviisan ja Lapinjärven perusturvan henkilöstö muodosti 32,7 % kuntien kokonaishenkilöstömäärästä, joka oli 1 327.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa lukuun ottamatta Lapinjärven kunnan vakinaisen henkilöstön sijoittumisessa uuden kunnan organisaatioon on lähtökohtana se, että työntekijä jatkaa entisessä tehtävässään, mikäli hänen omista toiveistaan, yhdistetyn kunnan organisaatiojärjestelyistä tai työn sisällöstä ei aiheudu muutostarvetta. Eniten muutostarvetta on hallinnollisissa tehtävissä toimivien sijoittumisessa.

Lapinjärven kunnan määräaikainen henkilöstö siirtyy yhdistetyn kunnan palvelukseen määräajan täyttymiseen saakka samoin periaattein kuin vakinainen henkilöstö. Määräaikaisen henkilöstön palvelussuhteen mahdollisesta jatkumisesta päätetään erikseen normaalissa järjestyksessä.

Kuntaliitoksen yhteydessä tulee laatia työn vaativuuden arviointiin perustuva suunnitelma, jonka mukaan palkkaerot kuntien välillä tasoitetaan. Loviisan ja Lapinjärven palkkatasojen harmonisointiprosessin voi odottaa toteutuvan viimeistään vuoden 2019 loppuun mennessä.

Kuntarakennelain 30 §:ssä säädetään kunnanjohtajan asemasta. Jos yhdistyvän kunnan kunnanjohtaja ei siirry uuden kunnan johtajaksi, hänet siirretään soveltuvaan uuden kunnan virkaan tai työsuhteeseen. Kunnanjohtajan asemasta ja oikeuksista on muutoin voimassa, mitä 29 §:ssä säädetään.

# Arvio yhdistymisen eduista ja haitoista

## 5.1 Etuja ja haittoja

Kuntarakennelain mukaan yhdistymisselvityksessä on oltava arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Seuraavassa mahdollisen yhdistymisen etuja ja haittoja on arvioitu kuntien strategioiden painopisteiden mukaan.

***Asiakas ja kuntalainen***

*Edut*

* Yksi yhtenäinen kunta voi paremmin huolehtia tulevaisuudessa asukkaiden tarpeista. Palveluita voi niiden yhteensovittamiseksi tarkastella kokonaisuutena.
* Kuntaraja ei jatkossa estä luontaisia asiointeja tai kuntapalvelujen käyttöä. Nykyisen kuntarajan läheisyydessä asuvien palvelujen saavutettavuus saattaa parantua; esimerkkinä päivähoitopaikan valinta, johon kuntaraja ei enää vaikuta.
* Voidaan hyödyntää henkilöstön eläköityminen ja siirtää painopistettä hallinnosta palvelutehtäviin sekä hyödyntää henkilöstön erikoisosaamista ja erikoistumista.
* Tarjotut palvelut voivat olla monipuolisempia ja sopivampia eri asiakkaille.
* Palveluverkko voidaan optimoida ja tehostaa tilojen käyttöä.
* Teknologian hyödyntämisessä saadaan mittakaavaetua.

*Haitat tai haasteet*

* Tunnetekijät vaikuttavat, itsenäisyys koetaan arvoksi sinänsä.
* Organisaatio saattaa etääntyä kuntalaisista ja muodostua kasvottomaksi.
* Päättäjä ei ole enää yhtä lähellä kuin aiemmin.
* Yhdistymissopimuksen periaatteita ei 3 vuoden jälkeen jatketa.
* Fuusio ei riitä, vaan on vasta alkusoitto laajemmalle yhdistymiselle.
* Asukkaiden vaikutusmahdollisuudet heikkenevät – uusien osallistumismuotojen hitaus.
* Joitakin palveluja joudutaan hakemaan nykyistä kauempaa.
* Palvelut byrokratisoituvat ja joustavuus vähenee.
* Muutosvaiheessa uuden organisaation sisäinen kehittäminen vie aikaa palvelutehtäviltä.

***Vetovoimaisuus ja kilpailukyky***

*Edut*

* Strateginen ohjaus voimistuu ja poliittinen vastuu kirkastuu.
* Kunnan painoarvo kasvaa edunvalvonnassa ja yhteydenpidossa valtionhallintoon sekä alueellisiin organisaatioihin.
* Elinkeinorakenne monipuolistuu.
* Alueen imago ja kilpailukyky paranee.
* Suurempi kunta on kiinnostavampi, vetovoimaisempi ja kilpailukykyisempi.
* Elinkeinojen kehittämispanoksia voidaan jakaa.
* Saadaan aikaan tarkoituksenmukainen yhdyskuntarakenne ja voidaan kehittää asuinalueita monipuolisesti.
* Voidaan kehittää koko aluetta tasavertaisesti.
* Turvataan infrastruktuurin ylläpito ja kehittäminen.
* Ympäristöinvestointeja ja ympäristöä voidaan kehittää laadullisesti.
* Yhdyskuntarakennetta voidaan kehittää toiminnallisen tehokkuuden ja kestävän kehityksen näkökulmasta.

*Haitat tai haasteet*

* Kehittäminen keskittyy.
* Paikallinen aloitteellisuus mahdollisesti vähenee.
* Muutoksen jaloissa jäävät potentiaaliset mahdollisuudet hyödyntämättä.
* Kuntien yhdistymisessä voi uhkana olla Lapinjärven kuntakeskuksen elinvoimaisuuden ja rakenteiden väheneminen.
* Kuntarakenne hajaantuu ja suuntautuminen muualle lisääntyy.
* Mahdollinen negatiivinen kilpailu alueen eri osien välillä syö voimavaroja koko alueen kehittämiseltä.

***Henkilöstö ja johtaminen***

*Edut*

* Henkilöstön sijaistamismahdollisuus paranee ja henkilöstön eläköitymisen hyödyntämismahdollisuudet kasvavat.
* Voidaan varmistaa erikoisosaaminen ja kehittämismahdollisuudet.
* Suurempi kunta on vetovoimaisempi työnantajana ja osaajien rekrytoiminen helpottuu.
* Henkilöstön kehittämisvoimavarat parantuvat henkilöstölle saadaan paremmat mahdollisuudet urakehitykseen.
* Tiimityölle saadaan parempia mahdollisuuksia.

*Haitat tai haasteet*

* Aloitusvaiheessa johtamiskulttuurit eivät sovi yhteen.
* Pienemmän organisaation läheisyys vähenee.
* Työn monipuolisuus vähenee.
* Omat vaikutusmahdollisuudet vähenevät.
* Organisaatiokulttuurit törmäävät yhteen.
* Työpisteet muuttuvat ja joidenkin lapinjärveläisten työmatkat mahdollisesti pitenevät.

***Talous***

*Edut*

* Isompi yksikkö sietää paremmin riskejä ja isommalla yksiköllä on paremmat investointimahdollisuudet.
* Saadaan mahdollisuus taloudellisiin säästöihin nykyisiä päällekkäisyyksiä purkamalla.
* Voidaan hyödyntää yhdistämisavustusta.
* Voidaan taata kohtuullinen veroprosentti koko alueelle.
* Kuntien keskinäinen sopimus- ja laskutustoiminta poistuu.

*Haitat tai haasteet*

* Päällekkäisten toimintojen poistaminen ei onnistu ja oletettuja säästöjä ei synny.
* Yhdistymissopimuksella jäykistetään joidenkin toimintojen rationalisointimahdollisuudet.
* Muutostilanteessa palkkojen harmonisointi luo haasteita.
* Yhdistymisessä Loviisan veroprosentti saattaa nousta.

Sote –uudistuksen toteutuminen vie kunnilta ison osan henkilöstöstä, laitoksista sekä järjestämis- ja tuottamisvastuusta. Kunnat ovat tulevaisuudessa lähempänä eurooppalaista kuntamallia ja nykyistä kevyempiä. Tällöin korostuu entistä enemmän kunnan rooli lähiyhteisönä ja hyvän elämän puitteiden luojana. Siinä roolissa yhdistynyt Loviisa voi sopivan kokoisena toimia itäisen Uudenmaan alueen paikallisyhteytenä kuntalaisten ja elinkeinoelämän välillä ja yhteisten hankkeiden koordinoijana.

## 5.2 Kuntaliitoksen vaikutuksia

Kuntaliitoksen toteuttaminen tai toteutumattomuus vaikuttaa konkreettisesti moniin palveluihin, sopimusperusteiseen palvelutuotantoon ja sen uudelleenjärjestelyyn. Kuntaliitoksessa asia on selvä, palvelut yhdentyvät ja ne tuotetaan yhdessä kunnassa yhteisin voimavaroin. Loviisan seudulla palvelut pystyttäisiin tuottamaan kohtuullisella tuloveroprosentilla.

Yhdistyminen tuo molemmille kunnille lisää taloudellisia voimavaroja ja mahdollisuuksia palvelujen kehittämiseen. Suuremman kunnan on mahdollista paremmin uudistaa palvelutuotannon rakenteita ja tuotantotapoja. Lapinjärvi on valmis yhdistetyn kunnan osa-alue, joka jo ennestään toimii tiiviisti yhteistyössä Loviisan kanssa.

Potentiaalisia mahdollisuuksia säästöihin saataisiin hallinnon päällekkäisyyksien purkamisella, mittakaavaetujen hyödyntämisellä, ICT–järjestelmien yhdenmukaistamisella ja eläkepoistuman hyödyntämisellä sekä luottamushenkilömäärän vähennyksellä.

Elinvoiman kehittämisessä yhdistynyt kunta voisi kehittyä vahvemmaksi toimijaksi. Yhdistymällä alue saisi paremmat mahdollisuudet kilpailtaessa asukkaista, yrityksistä ja matkailijoista. Myös edunvalvonnassa yhdistynyt kunta olisi hieman vahvempi toimija maakunnan itäisen alueen ollessa yksi yhtenäinen kokonaisuus.

Hyvän tieyhteyden puuttuminen kuntakeskusten väliltä on jonkinasteinen ongelma, joka on jo ennestään koskenut entistä Liljendalin kuntaa ja osin entistä Ruotsinpyhtään kuntaa.

Loviisan ja Lapinjärven kuntaliitoksen toteutumattomuus on mahdollista. Kuntaliitoksen toteutumattomuudesta seuraa todennäköisesti kuntien liittyminen ennemmin tai myöhemmin isompaan Itä-Uudenmaan kuntaan. Yksityiskohtaisia vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen on mahdoton ennustaa. Ainoastaan sen voi ennustaa, että kuntien jäädessä itsenäisiksi talousvaikeudet ja menopaineet sekä palvelurakenteen purkamistarpeet lisääntyvät. Tähän vaikuttavat tulevan väestörakenteen muutoksen lisäksi päätettävänä olevat lakimuutokset sekä odotettavissa olevat palvelu- ja kuntarakennemuutokset lähialueilla.

Siirtymävaiheessa järjestelmien ja aineistojen yhdenmukaistaminen vaatii työtä ja kustannuksia. Niihin voidaan käyttää yhdistymisavustuksen varoja.

Loviisan seudun yhdistyminen yhdeksi kunnaksi säilyttää isoa kuntaliitosta paremmin edustuksellisen demokratian toteutumisen seudulla. Pienessä kunnassa on enemmän luottamushenkilöpaikkoja kuntalaista kohti ja päätöksenteko on lähempänä kuntalaista kuin suuressa. Yhdistyneessä kunnassa on kuitenkin tärkeää kehittää kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Yhdistynyt Loviisan seutu on riittävän pieni lähidemokratian ja kuntalaisia lähellä olevan kasvollisen hallinnon kehittämisessä.

# Ehdotus

Selvityksen aikana saadun tiedon perusteella Loviisan kaupungin ja Lapinjärven kunnan yhdistyminen on perusteltua ja yhdistyminen vahvistaisi uuden Loviisan kaupungin asemaa Uudenmaan maakunnan itäisellä alueella. Yhdistyneen kunnan asukasluku kasvaisi noin 18 300 asukkaaseen.

Yhdistymisen päätavoitteina tulee olla:

* Lähipalvelujen ja palvelujen saatavuuden turvaaminen
* Alueen elinvoiman ja kehittämismahdollisuuksien varmistaminen
* Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä yhteisöllisyyden tukeminen
* Kuntatalouden perustan vahvistaminen

Selvin vaihtoehto alueen elinvoiman ja palvelumahdollisuuksien turvaamiseksi on kuntien yhdistyminen. Kuntien yhdistymisellä itäiselle Uudellemaalle muodostuisi pieni seutukaupunki, jolla voitaisiin tehostaa toimintaa palvelutuotannossa. Samalla saataisiin paremmat mahdollisuudet tuottavuuden kehittämiseen ja kustannusten kasvun hillitsemiseen.

Yhdistetyn kunnan elinkeinojen toimintamahdollisuuksille ja yhdyskuntarakenteen toimivuudelle on hyvä pohja yhteisessä elinkeino-ohjelmassa, joka sisältää kuntakohtaiset toimenpideohjelmat ja joka on uusittu vuoden 2014 alussa. Lisäksi molemmilla kunnilla on sopimus elinkeinojen kehittämistoimesta kehitysyhtiö Posintra Oy:n kanssa. Kunnat ovat myös mukana Itä-Uudenmaan alueellisen joukkoliikenneryhmän työssä. Elinkeino-ohjelman toteuttaminen ja päivittäminen yhdistettyä kuntaa varten, Posintra –sopimuksen toteuttaminen ja joukkoliikenteen alueelliseen suunnitteluun osallistuminen parantavat edelleen alueen toimivuutta kuntien yhdistyessä.

Yhdistyneenä Loviisan seudulla on mahdollisuuksia kehittyä yksimielisellä ja johdonmukaisella toimintastrategialla, jossa em. päätavoitteet ovat lähtökohtina. Kuten edellä on todettu, pitää kuntarakennemuutoksen olla aina strateginen päätös. Päätös tehdään saatujen taustatietojen, koetun luottamuksen ja tunteen pohjalta. Loviisa ja Lapinjärvi päättävät ennen kesää 2015 kuntarakenteestaan. Tällöin käytettävissä on Loviisan ja Lapinjärven yhdistymisselvityksen lisäksi koko Itä-Uudenmaan yhdistymisselvityksen aineisto ja ehdotus samalla, kun tiedossa on uusien säädösten tarkempi sisältö hallinnollisine ja organisatorisine vaikutuksineen.

Mikäli Loviisa ja Lapinjärvi päättävät olla ryhtymättä kuntaliitokseen, jäävät Loviisan seudun mahdollisuudet yrittää vaikuttaa asioihinsa entistä vähäisemmiksi ja alueen elinvoiman ja palvelumahdollisuuksien turvaaminen epävarmaksi. Uusi kuntalakiesitys ei toteutuessaan kuitenkaan pakota kuntia tietynkokoisiksi, vaikka kuntarakennelaki tällä hetkellä edellyttää vähintään 20 000 asukkaan kuntakokonaisuuksia.