



Espoo-Kauniainen-Kirkkonummi-Vihti -selvitys 2015



SISÄLLYS

SIVUT

JOHDANTO	3
1. Selvityksen organisointi ja eteneminen	4
2. Kuntien kuvaus	5
3. Yhteistyön kehittäminen	7
3.1 Tekninen- ja ympäristötoimi.....	7
3.2 Sosiaali- ja terveystoimi	7
3.3 Sivistystoimi.....	8
3.4 Yleishallinto- ja konsernipalvelut.....	8
3.5 Kuntien yhteistyön laajentumisen vaikutukset kuntien kilpailukykyyn ja elinkeinopolitiikkaan.....	9
4. Kuntarakennelain mukainen vaatimus.....	11
4.1 Suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta.....	11
4.1.1 Tekninen- ja ympäristötoimi	11
4.1.2 Sosiaali- ja terveystoimi.....	12
4.1.3 Sivistystoimi.....	12
4.1.4 Yleishallinto- ja konsernipalvelut	13
4.2 Selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan	15
4.2.1 Tekninen- ja ympäristötoimi	15
4.2.2 Sosiaali- ja terveystoimi.....	15
4.2.3 Sivistoimi	15
4.2.4 Yleishallinto ja konsernipalvelut.....	15
4.3 Selvityskuntien talouden kehitys.....	16
4.3.1 Selvityskuntien taloudellinen tilanne.....	16
4.3.2 Selvityskuntien taloudellinen kehitys.....	17
4.3.3 Kunnallistalouden painelaskelma	17
4.4 Arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä lähidemokratian toteutumisesta	19
4.4.1 Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet	19
4.4.2 Lähidemokratian toteutuminen.....	20
4.5 Yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista	21
4.5.1 Tekninen- ja ympäristötoimi	21
4.5.2 Sosiaali- ja terveystoimi.....	24
4.5.3 Sivistystoimi	24
4.5.4 Yleishallinto ja konsernipalvelut.....	25
4.6 Arvio kielellisten oikeuksien toteutumisesta.....	25
4.7 Arvio kuntien yhdistymisen suhteesta metropolihallinnon tarpeeseen	28
5. Johtopäätökset	29
Liitteet	31

ISBN 978-951-857-715-0

Layout: Espoon kaupungin viestintäyksikkö
Kuvat: EKKV -kuntien kuvat
Painopaikka:

JOHDANTO

Tämän Espoo-Kauniainen-Kirkkonummi-Vihti (jälj. EKKV) -selvityksen lähtökohtana oli kuntauudistus, kuntarakennelaki (Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 478/2013), joka astui voimaan 1.7.2013 ja metropolialueen esiselvitys. Metropolialueen esiselvityksestä annettujen lausuntojen pohjalta Espoon, Kauniaisen, Kirkkonummen ja Vihdin kunnat päättivät elokuussa 2013 käynnistää kuntarakennelain vaatimukset täyttävän vapaaehtoisen yhdistymisselvityksen.

Selvityksen ensisijaisena tavoitteena oli selvittää kuntien yhteistyömahdollisuuksien kehittämistä asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi, hyvän elinympäristön ja kestäväen kehityksen turvaamiseksi sekä seudun kilpailukyvyyn ja elinvoimaisuuden parantamiseksi.

Lisäksi tavoitteena oli hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti edistää toimenpiteitä julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Edelleen kuntarakennelaki (§ 4b) velvoitti selvittämään muun muassa kuntien yhdistymisen edellytykset etuineen ja haittoineen, sekä valmistelevaan selvityksen pohjalta mahdollinen kuntien yhteinen yhdistymisesitys.

Selvitys toteutettiin kuntien yhteisenä projektina ja se on perustunut laajaan yhteiseen valmisteluun. Selvityksen pohjalta kuntien oli määrä arvioida ja päättää mahdollisen yhdistymisesityksen ja yhdistymissopimuksen valmistelusta.

Työn alkuperäisen tavoitteen mukaista etenemistä on merkittävästi hidastanut metropolihallinnon ja sote -uudistuksen keskeneräisyys.

Lisäksi yhdistymisselvityksen luonne muuttui pääministeri Sipilän hallitusohjelman (27.5.2015) kirjaukseen kuntarakennelain selvitysvastuun kriteereitä ja määräaikoja koskevien säädösten kumoamisesta. Kuntarakennelain muutosesitys on annettu eduskunnalle ja muutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 aikana.

1. SELVITYKSEN ORGANISOINTI JA ETENEMINEN

Selvitystä ohjasi kuntien luottamushenkilöistä koottu ohjausryhmä, jossa Espoolla oli viisi jäsentä, Kauniaille kolme ja Kirkkonummella ja Vihdillä kummallakin neljä jäsentä.

Selvityksen johtoryhmän muodostivat kuntien kaupungin- ja kunnanjohtajat.

Valmistelusihteeristö vastasi johtoryhmän ja ohjausryhmän valmistelusta.

Selvitystyön yhteistoimintamenettelyä varten oli nimetty kuntien pääsopijajärjestöjen edustajista ja kaupunkien edustajista koostuva seurantaryhmä (kuusi edustajaa kustakin kunnasta). Seurantaryhmän tehtävänä oli seurata selvitystyön etenemistä henkilöstön näkökulmasta. Yhteistoimintamenettelyssä noudatettiin kussakin kunnassa sovellettavaa yhteistoimintamenettelyä.

Selvityksen toteutus tapahtui johtoryhmän alaisissa neljässä toimialaryhmässä. Toimialakohtaiset työryhmät, joita johtivat kaupungin- ja kunnanjohtajat tai toimialajohtajat valmistelivat selvitystä kuntarakennelain edellyttämällä tavalla ja selvittivät kuntien yhteistyömahdollisuuksia ja mahdollisen yhdistymisen etuja ja haittoja.

Toimintaympäristö- ja tietotuotantoryhmä tarkasteli kuntien toimintaympäristön keskeisiä ilmiöitä ja tunnuslukuja ja tuottivat selvityksen pohja-aineiston toimialaryhmille. Tammikuussa 2014 valmistunut raportti on sittemmin päivitetty lokakuussa 2015.

Selvitys toteutettiin pääosin virkatyönä ja tarvittavilta osin ulkopuolisia asiantuntijapalveluita käyttäen.

Selvitystyön valmistelu alkoi kesäkuussa 2013. Varsinainen selvitystyö käynnistyi yhteisellä aloitussemi-

naarilla 24.9.2013. Ohjausryhmä hyväksyi kuntarakennelain mukaisen selvityssuunnitelman 19.11.2013. Työryhmien raportit valmistuivat helmikuun 2014 loppuun mennessä.

Selvitys jakautui neljään eri työvaiheeseen. Ensimmäisenä oli valmisteluvaihe (25.6.2013 - 24.9.2013), joka suoritettiin johtoryhmässä ennen varsinaista aloitusseminaaria.

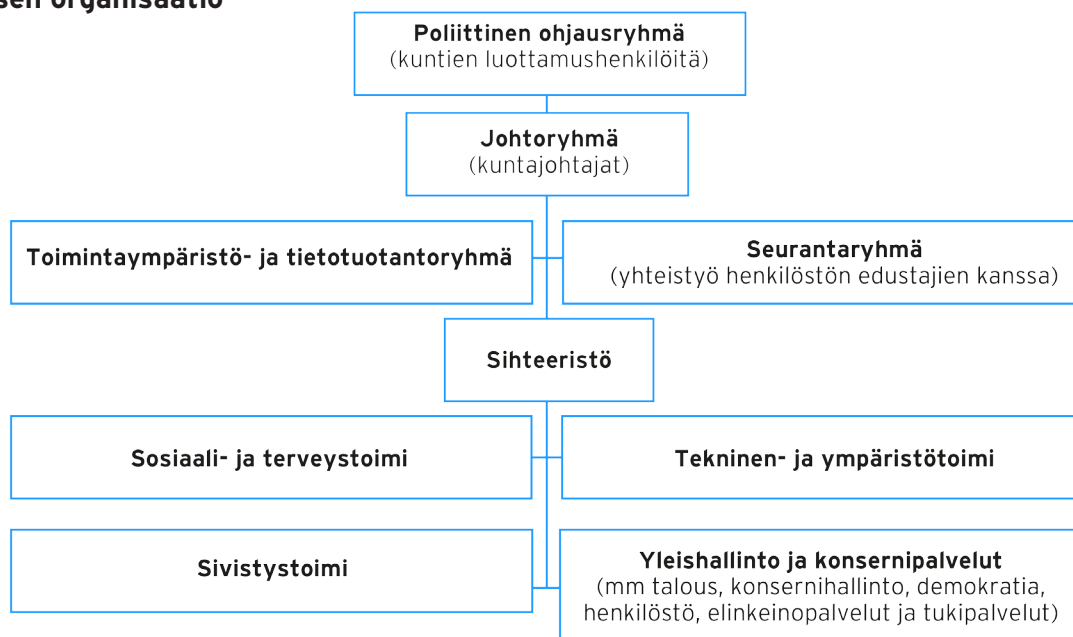
Toimintaympäristö- ja tietotuotantoryhmä tuotti kuntien toimintaympäristön tila ja kehitys -raportin, joka sisälsi keskeisiä tunnuslukuja, eli selvityksen pohja-aineiston toimialaryhmille alkuvuodesta 2014. Raportti päivitettiin syksyllä 2015.

Toimialatyöryhmät aloittivat työskentelynsä aloitusseminaarista 24.9.2013 ja luovuttivat raporttinsa helmikuun loppuun mennessä 2014. Raportit olivat laajoja selvityksiä EKKV - alueesta oman toimialan näkökulmasta.

EKKV-selvitysalueen tietohallintovastaavat laativat lokakuun 2013 ja helmikuun 2014 välisenä aikana raportin kuntien tietohallinnon nykytilasta, tilan-analyysin sekä esityksen tavoitelivaihtoehtoiksi. Työhön haettiin ja saatiin rahoitusta valtiovarainministeriön kunta- ja palvelurakennemuutosten ICT-tuesta.

Tätä selvitysvaihetta seurasi toimialaryhmien töiden pohjalta tehty riskianalyysi ja arviointivaihe, jolloin työryhmien raporttien avulla on arvioitu myös yhteistyömahdollisuuksien kehittämistä. Näiden arviointien ja käytyjen keskustelujen pohjalta sekä kuntarakennelain yhdistymiselvityksiä koskevan lakimuutoksen johdosta on laadittu tämä EKKV -selvitys.

Selvityksen organisaatio



2. KUNTIEN KUVAUS

Espoo - Kauniainen - Kirkkonummi - Vihti - selvityksen pohjaksi on tehty laaja toimintaympäristön tilan ja kehityksen kuvaus (liite 1). Siinä on tarkasteltu neljän selvityskunnan väestörakennetta ja -kehitystä, väestön hyvinvointia, palveluiden käyttöä ja kustannuksia, työpaikka- ja elinkeinorakennetta, työllisyyttä, asuntorakentamista, liikennettä ja maankäytön suunnittelua, kestävästä kehitystä sekä kuntataloutta.

Selvitysalueen kuntien rakenteessa on monia yhtäläisyyksiä ja eroavuuksia. Jo pelkästään kuntien väestömäärät eroavat paljon toisistaan. Espoossa on yli 265 000 asukasta, Kirkkonummella vajaat 40 000, Vihdissä noin 30 000 ja Kauniiaisissa yli 9 000. Yhteensä selvitysalueella on asukkaita tällä hetkellä noin 342 000.

Vuoteen 2030 ulottuvalla ennustekaudella selvitysalueen väestömäärä kasvaa yli 400 000 asukkaaseen. On selvää, että tällaiset erot asukasmäärissä heijastuvat monella tavalla kuntien palvelurakenteeseen.

Vertailtaessa selvityskuntien väestön koulutus- ja tulotasoa, nousee Kauniainen muiden edelle. Kauniiaisissa on selvästi muita kuntia korkeampi koulutus- ja tulotaso. Monen väestöllisen ominaisuuden suhteen Espoon suuruus taas vaikuttaa siihen, että kaikkien selvityskuntien yhteenlaskettu ominaisuus on lähellä Espoon tasoa. Kuntien välillä selvä ero on kuitenkin vieraskielisen väestön osuudessa, joka Espoossa on noin 13 prosenttia, kun se muissa kunnissa vaihtelee 4-6 prosentin välillä.

Maankäytön rakenteen näkökulmasta kunnat eroavat toisistaan selvästi. Kauniainen on kaikkein kaupunkimaisin ja Espoossa on viisi tiivistä kaupunkikeskusta ja kaksi paikalliskeskusta. Espoossa on kuitenkin paljon maaseutua ja jopa erämaata. Kirkkonummella asutus on tiivistynyt kunnan eteläosiin keskeisten liikenneväylien tuntumaan ja myös Vihdissä keskusta-alueet sijaitsevat pääliikenneväylien risteyskohdissa. Kirkkonummi ja Vihti ovat kuitenkin Espooseen ja Kauniiaisiin nähden selvästi maaseutumaisempia. Maankäytön suunnitelmia kunnat ovat tehneet paljon yhdessä. Monet niistä liittyvät raideliikenteen kehittämiseen sekä Turunväylän ja kantatie 51:n vahvistamiseen merkittävinä seudullisina liikenne-

väylinä. Selvitysalueen kunnilla on myös paljon yhteisiä intressejä seudullisen maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) yhteistyön osalta.

Kaikilla kunnilla on vahvuuksia ja heikkouksia. Espoossa väestön ikärakenne on suotuista vielä pitkälle 2020-luvun puolelle. Kunnan elinkeinorakenne on monipuolinen ja alueella on monipuolisia asuinymppäristöjä ja palveluita. Espoon heikkoutena on asuuskustannusten korkeus erityisesti lapsiperheiden näkökulmasta ja ikääntyneiden määrän nopea kasvu.

Kauniaisten vahvuutena on kunnan hyvä taloustilanne ja asukkaiden korkea koulutus- ja tulotaso. Heikkoutena on vähäinen tonttireservi ja ikääntyvän väestönosan palvelutarpeiden kasvu.

Kirkkonummi pystyy tarjoamaan asuntoja Espoota ja Kauniaista edullisemmalla hintatasolla erityisesti lapsiperheille. Kunnalla on myös laaja ranta-alue ja saaristo, jotka tarjoavat hyvät virkistysmahdollisuudet. Kunnan taloustilanne on kuitenkin tällä hetkellä heikentymässä ja houkuttelevuus muuttokohteena on vähentynyt.

Vihdin vahvuutena ovat myös pääkaupunkiseutua edullisemmat asuntojen hinnat ja kunta onkin ollut suosittu muuttokohde. Muuttoliike on nyt kuitenkin vähentymässä. Kunnan taloudellinen liikkumavara on myös heikentynyt.

Neljän kunnan muodostama alueellinen ja toiminnallinen kokonaisuus on luonteva vaikka kunnilla on myös eroja. Kunnat muodostavat selkeän ja eheän maantieteellisen kokonaisuuden, jonka säteittäinen liikenneverkko palvelee liikkumista alueen sisällä. Alueen väestö on koulutettua ja suhteellisen hyvätuoloista.

Alue on vetovoimainen ja alueen elinkeinorakenne on monipuolinen ja kasvava, vaikka työpaikka-pendelöinti on Helsingin seudulla voimakasta. Alueen tulevaa kehitystä vahvistavat uudet raideliikenne-yhteydet, Länsimetro, kaupunkiradan jatkaminen Kirkkonummelle ja Espoo-Vihti-Lohja -radan rakentaminen. Nämä lisäävät alueen keskinäistä tarvetta MAL - yhteistyölle. Yksi yhteinen tekijä kaikille kunnille on Nuuksion virkistys- ja luonnonsuojelualue, joka tarjoaa erämaatyypisiä liikunta- ja virkistysmahdollisuuksia koko metropolialueen väestölle.

Yhteenveto eräistä keskeisistä kuntatiedoista

	Espoo	Kauniainen	Kirkkonummi	Vihti	Selvitysalue
Väestö 1.1.2015	265 543	9 357	38 220	28 995	342 115
Ruotsinkieliset 1.1.2015	20 261	3 256	6 639	503	30 659
Ruotsinkielisten %-osuus väestöstä 1.1.2015	7,6	34,8	17,4	1,7	9,0
0-6 v. %-osuus väestöstä 1.1.2015	9,6	6,8	9,7	9,3	9,5
75+ v. %-osuus väestöstä 1.1.2015	5,0	9,3	4,6	5,7	5,1
Vieraskielisten %-osuus väestöstä 1.1.2015	13,3	5,5	6,2	3,9	11,5
Työvoiman %-osuus väestöstä 31.12.2013	52,3	45,1	50,7	51,5	51,9
Mediaanitulot 2013	29 798	33 309	29 448	27 599	-
Yli 15 v. keskim. valtionveronalaiset tulot (%) 31.12.2013	38 782	62 142	35 235	32 306	38 487
Työttömyysaste (TEM) (%) 31.8.2015	10,7	7,9	10,2	10,2	10,6
Alle 25 v. %-osuus työttömistä 31.8.2015 (TEM)	11	12,7	11,7	12,9	11,3
Sairastavuusindeksi (vakioitu) 2014	75,5	66,0	81,6	88,0	-
Vanhojen asunto-osakehuoneistojen keskim. kauppahinnat (€/m ²) 2014	3 352	3 741	2 625	1 883	-
Veroprosentti 2015	18,00	16,50	19,50	20,50	-



3. YHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN

Yhteistyön kehittäminen mahdollistaa sekä taloudellisia että palvelujen kehittämisen hyötyjä. Selvityksen ensisijaisena tavoitteena olikin selvittää kuntien yhteistyömahdollisuuksien kehittämistä asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi, hyvän elinympäristön ja kestävä kehityksen turvaamiseksi sekä seudun kilpailukyvyyn ja elinvoimaisuuden parantamiseksi.

Yleisesti voidaan todeta, että kuntien välinen yhteistyön syventäminen mahdollistaa käytettävissä olevien laajempien yhteisten resurssien myötä paremman osaamis- ja ajatustenvaihdon ja parhaiden käytäntöjen soveltamisen kunnan lähes kaikkien palveluiden kehittämisessä. Samalla voidaan hyödyntää paremmin eri henkilöiden toisiaan täydentävää osaamista ja luontaisia ominaisuuksia; toiset ovat hyviä verkottujia, toiset taitavia neuvottelijoita kun taas osa on omimmillaan visionnissa ja kehittämisessä jne. Laajemmalla osaamis pohjalla ja tiiviillä yhteistyöllä erikoistuminen, verkostojen hyödyntäminen, toimenpiteiden vaikuttavuus ja palvelujen tuokellisuus voidaan saada uudelle tasolle.

3.1 Tekninen- ja ympäristötoimi

Selvityskuntien maankäytön suunnittelu ja kaupunkirakenteen kehittäminen tapahtuu tulevaisuudessakin pääasiassa kahdessa kehittämisvyöhykkeessä: Rantaradan ja Länsiradan kehittämisvyöhykkeissä. Nämä vyöhykkeet ovat käynnissä olevassa MAL-työssä kaksi keskeistä länsisuunnan kehityskäytävää. Näihin nivoutuu liikenneverkollisesti Turunväylä sekä Kantatie 51, jotka ovat jo tällä hetkellä moottoriväylätasoisia yhteyksiä.

Ensi vaiheessa nykyinen raideyhteys Rantarata (erityisesti Espoon keskuksesta länteen: Kauklahti, Mankki, Luoma, Masala, Jorvas, Kirkkonummen keskus) vaatii yhteisesti pohdittua kehityskuvaa ja kasvusuunnitelmaa. Nykyinen maankäyttö ei tue enää nykyisen tasoista liikennöintiä rataosuudella, vaan Liikennevirasto on lakkauttamassa liikennöintiä joilakin asemilla.

Espoon keskuksen jälkeen Rantaradasta luoteseen erkanevan Vihdin, Lohjan ja Salon kautta Turkuu suuntautuvan nopeiden junien yhteyden toteutus on tulevaisuutta. Selvityskuntien kannalta olennaista on tutkia ratayhteyden toteutuksen aikaistamista kehittämällä maankäyttöä suunniteltujen asemien yhteyteen. Tällöin rata voitaisiin toteuttaa ensi vaiheessa esimerkiksi Lohjalle asti tukeutuen kehittyvään maankäyttöön. Vuonna 2009 valmistuneessa Länsiradan maankäytön kehityskuvassa on selvitetty maankäytön kehittämistä kolmessa eri jaksossa, joihin liittyy kolme erilaista väestönkasvun vaihetta (+55 000, +100 000 ja +150 000

asukasta). Yhteistyössä em. kehityskuvaa tulisi viedä eteenpäin pohtien erityisesti väestönkasvun kohdentumista ja ajoitusta eri asemien seuduilla.

Länsimetro aloittaa liikennöinnin Matinkylään asti vuonna 2016 ja Kivenlahteen asti vuonna 2020. Tätä ennen tulisi tutkia yhteistyössä, miten Länsimetro tai muu raideliikenneyhteys mahdollisesti jatkuu edelleen länteen päin Kirkkonummen suuntaan. Erityisesti Kivenlahteen ulottuvassa vaiheessa tulee tutkia länsisuunnan liityntälinjaston ja liityntäpysäköinnin toteuttamista, jotta jo tämä metron vaihe palvelisi mahdollisimman hyvin koko länsiseutua.

Espoolla, Kirkkonummella ja Vihdillä on maankäyttöä, kaavoitusta ja liikennettä koskeva yhteistyösopimus, jonka tiimoilta kuntien edustajat tapaavat säännöllisesti. Tätä yhteistyötä kannattaa entisestään tiivistää ja kehittää. Lisäksi Kauniainen tullaan jatkossa kutsumaan yhteistyöpalaveriin. Länsisuunnan painoarvon kasvattaminen ja yhteisen maankäytön sekä liikenteen kehittämisstrategian laadinta olisi tärkeää jo nyt osallistuttaessa MAL- ja HLJ-työhön, jotta metropolialueen länsisuunnan painoarvo säilyy riittävän suurena yhteisessä maankäytön suunnitelmassa.

Espoon, Kauniaisten, Kirkkonummen ja Vihdin väestönkasvu ja maankäytön kehittäminen tapahtuu tulevaisuudessa entistä enemmän alueen eritasoisten keskustaajamien yhteyteen. Korkeatasoiset joukkoliikenneyhteydet ja niiden solmukohtat muodostavat verkostomaisen kaupunkirakenteen, jollaista kunnat ovat jo nyt omilla tahoillaan kehittämässä. Yhteistyössä eri kuntien taajamille tulisi muodostaa yhteinen kasvu- ja palveluverkkostrategia. Kaikessa kehittämisessä tulisi olla tavoitteena liikkumisen minimoiminen alueen sisällä ja keskustaajamien välisten yhteyksien sujuvoittaminen sen sijaan, että pelkästään Helsinkiin suuntautuvia yhteyksiä kehitetään. Maankäytön kehittämisstrategia kulkee rinnan alueen infrastruktuurin suunnittelun ja rakentamisen ajoituksen kanssa, mikä tarkoittaa haja-asutuksen leviämisen hillitsemistä.

3.2 Sosiaali- ja terveystoimi

EKKV-kuntien yhteistyön tiivistäminen olisi ainakin tiettyjen sosiaali- ja terveystoimien järjestämisen kannalta järkevää. Hyödyt korostuvat etenkin erityis- ja palveluissa ja myös peruspalvelujen kehittämisessä; suuremmista harteista on etua, kun vastataan tulevaisuuden haasteisiin. Kunnat tekevät jo nyt paljon yhteistyötä eikä niiden välillä ole erimielisyyksiä tulevaisuuden suunnasta.

Kuntalaisten kannalta suurimmat muutokset liittyvät päivystys- ja (geriatrien) kuntoutuspalvelujen

tuottamiseen Jorvin kokonaisuuden kautta (HUS, Jorvi ja Espoon uusi sairaala). Yhteistyön tiivistäminen auttaa palvelujen kehittämisessä mutta ei mahdollista päällekkäisen hallinnon purkamista. Toiminnan kehittämisen tärkein painopiste tulee olla sote-kokonaisuuden integrointi potilaan/asiakkaan näkökulmasta niin, että väestön terveys ja hyvinvointi paranevat, palvelujen laatu ja asiakaskokemus paranevat sekä kustannukset/asukas laskevat. Uusi sairaalakampus on tärkeä osa kun luodaan kotihoitoon painottuvaa uutta ikäihmisten palvelujärjestelmää. Keskeistä on kuntoutuksen kehittäminen uudelle tasolle.

Yhteistyöstä tulee olemaan ainakin hyötyä talous- ja velkaneuvonnassa, lastenvalvojatyössä, kaikissa kuljetuspalveluissa (vanhukset ja vammaiset), yöpartio toiminnassa, ruotsinkieliset palveluissa, opiskeluterveydenhuollossa, pakolaisten vastaanotossa ja alkuvaiheen palveluissa, nuorisopoliklinikka-palveluissa sekä kaikissa erityispalveluissa, esim. toimintaterapissa ja neuropsykologisissa palveluissa. Hankinnoissa ja ICT-kehittämisessä on myös saavutettavissa selkeitä hyötyjä sekä palvelujen laadun että kustannuskehityksen osalta.

Jorvin sairaalan yhteyteen on rakentumassa uusi päivystysosa, jonka on määrä valmistua vuonna 2016. Uuden päivystysosan myötä tilat mahdollistavat palvelun tuottamisen kaikille EKKV-kunnille mm. perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon ympärivuorokautinen yhteispäivystys, sosiaali- ja kriisipäivystys, laboratorio- ja kuvantamispalvelut 24/7, geriatrinen akuuttiosasto (22 sairaansijaa) ja selviämishoitoasema (Kilon poliisin yhteydessä, tekee tiivistä yhteistyötä Jorvin päivystyksen kanssa).

3.3 Sivistystoimi

Asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta palvelun alueellinen saavutettavuus, mahdollisuus valita palveluja koko selvitysalueelta sekä organisaation edellytykset tuottaa laadullisia palveluja kuntalaisille ovat tärkeitä. Raja-alueiden yhteistyötä voidaan laajentaa edelleen käsittämään varhaiskasvatusta, jossa nyt on käytössä kotikunnan myöntämät maksusitoumukset, sekä tietyin ehdoin perusopetusta, jossa on mahdollista hakeutua toissijaisen oppilaaksioton raameissa. Pääkaupunkiseudun nykyisen sopimuksen varhaiskasvatuksesta voisi laajentaa käsittämään myös Kirkkonummen ja Vihdin, koska muuttoliikettä kuntien välillä on.

Hyvän elinympäristön ja kestävä kehityksen turvaamisen sekä seudun kilpailukyvyyn ja elinvoimaisuuden parantamisen näkökulmasta kustannustehokkuutta ja laadukkaita palveluja voidaan saavuttaa tehostetussa yhteistyössä mm. tieto- ja viestintätekniikan (ICT) kokonaisarkkitehtuurin kehittämisen kautta, joka antaa mahdollisuuksia, esim. sähköisen asioinnin ja muiden it-järjestelmien yhteiseen hankin-

taan ja kehittämiseen. Kehittämissyhteistyöstä taas löytyy esimerkkeinä nykyiset alueelliset Osava-hankkeet, missä kehitetään opettajien täydennyskoulutusta ja kuuma-kuntien tieto- ja viestintätekniikan yhteistyö. Isommalla volyyymillä täydennyskoulutushankinnat ovat edullisempia ja voidaan paremmin varmistaa, että hankittavat järjestelmät palvelevat toimintaa.

Joukkoliikenteen suomia mahdollisuuksia voitaisiin tehostaa henkilöstön rekrytoinnin edistämässä ja kuntalaisten palvelemisessa. Yhteistä henkilökuntaa ja toimintaa voisi kehittää (esim. oman uskonnon/äidinkielen opettajat ja sairaalakoulu). Perusopetuksen ja lukio-opetuksen opetussuunnitelmatyö voisi osittain olla yhteinen. Alueellinen lukioverkosto mahdollistaa laadukasta kehittämistyötä. Lukiokoulutusta voidaan laajemmin toteuttaa yli kuntarajojen, esim. etäopetuksena ja yhteisellä kurssitarjonnalla. Aikuiskoulutusta, vapaata sivistystyötä ja taiteen perusopetusta voidaan toteuttaa oppilaitosyhteistyönä, esim. kansalaisopistojen kurssitarjonnan yhteistyö eri kieliryhmille. Kirjastojen yhteistyö ja järjestelmien yhtenäistäminen, esim. Kirkkonummen ja Vihdin liittäminen mukaan HelMet-yhteistyöhön on mahdollisuus. Liikuntapaikkojen hoito ja kehittäminen voisi olla osittain yhteistä. Liikuntapalveluiden ja saariston sekä Nuuksion ylikunnallista käyttöä voisi tehostaa. Ulkoilu- ja hiihtoreittien yhteinen kartta voisi olla yksi kehittämiskohde. Nuorisopalveluiden hoito ja kehittäminen voisi osittain olla yhteistä.

3.4 Yleishallinto- ja konsernipalvelut

Demokratia on paikallista, mutta toteutustapoja voi laajentaa kehittämällä yhteisesti esim. sähköisiä vuorovaikutuskeinoja. Edunvalvonnassa voidaan harjoittaa yhteistyötä esim. yhteistoimintasopimusten pohjalta.

Yleishallinto ja konsernipalvelut muodostuvat lähinnä kuntien tukipalveluista, joiden tuottamisvoissa on suhteellisen merkittäviä keskinäisiä eroja. Yleishallinnon alueella parhaat yhteistyömahdollisuudet löytyvät erityisesti tietohallinnon, hankintojen ja elinkeinotoiminnan puolella, josta yhteistyöllä voi olla mahdollista saavuttaa niin taloudellista säästöä kuin toiminnallista hyötyä. Talous- ja henkilöstöhallinnon puolelta ei ole kokonaisuutena saatavissa kovin suuria synergiaetuja tai säästöjä yksiköiden ollessa niin pieni osa kunnan kokonaishenkilöstöä.

Keskeiset yhteistyön mahdollisuudet liittyvät yhteiseen hankintaohjeistukseen, hankintojen keskitämiseen (synergiaedut), sähköisten palvelujen yhdenmukaistamiseen ja hankintavolyymien ja sitä kautta neuvotteluvoiman lisääntymiseen. Nämä yhdessä voivat mahdollistaa entistä kustannusvaikeutavimmat ja laadukkaammat palvelut, mutta eivät takaa niitä. Substanssiosaamisen osalta on tärkeää hyödyntää asiantuntijuus myös EKKV-kuntien osalta.

Kuntien ruokahuollossa keskeisin yhteistyön kehittäminen nähdään niin ikään hankintayhteistyössä, jolloin esim. yhteisissä tarvikehankinnoissa voidaan mahdollisuuksien mukaan keskittää hankintoja lähialueelle ja näin tukea lähimarkkinoiden monimuotoisuutta. Keskitetty kilpailuttaminen on tehokkaampaa samalla kun kustannustehokkuus ja asiantuntijuus kasvavat. Alan koulutusyhteistyössä ja henkilöstön osaamisen ylläpidossa nähdään myös kustannushyötyjä verkostoitumisesta ja yhteisen täsmäkoulutuksen kehittämisestä.

Yritykset ja niiden liiketoiminnat eivät tunne kuntarajoja, vaan laajemmalla elinkeinotoiminnan edistämisen yhteistyöllä voidaan luoda nykyisessä kiristyvässä globaalissa kilpailussa yrityksille sijaintiin liittyviä ja muita kilpailuetuja. Elinkeino-politiikan edistämiseen voitaisiin saada lisäarvoa yhteisen yritysneuvontapalvelun tehokkaalla hyödyntämisellä (YritysEspoo), yhteistyön tiivistämisellä matkailun edistämisessä (Espoo Marketing Oy), yhteisen tontti- ja toimitilarekisterin perustamisella, tutkimus- ja kehitystoiminnan edistämällä ja yritysten tuotannollisen toiminnan lähentämisellä, elinkeinotoiminnan edistämisen osaamisen kehittämisellä ja vahvuuksien yhteensovittamisella sekä elinkeinopolitiikan suunnittelulla ja vaikuttavuuden arvioinnilla. Laajennetun yhteistyön vaikutuksia kuntien kilpailukykyyn ja elinkeinopolitiikkaan arvioidaan jäljempänä seuraavassa luvussa.

3.5 Kuntien yhteistyön laajentumisen vaikutukset kuntien kilpailukykyyn ja elinkeinopolitiikkaan

Selvitysalueen kunnat ja kaupungit hoitavat elinkeinotoiminnan edistämisen itsenäisesti ja verkostoitumalla tarpeen mukaan erilaisten kansainvälisten, kansallisten ja seudullisten toimijoiden kanssa ja menemällä esimerkiksi rahoittajina mukaan valikoi-tuihin ja kilpailutettuihin hankkeisiin, joista on odotettavissa merkittävää lisäarvoa yrityksille ja jotka kehittävät yritysten toimintaympäristön kilpailukykyä.

Yhteistyö selvitysosaapuolten välillä on kehittä-neintä yritysneuvonnan järjestämisessä ja matkailun edistämisessä. YritysEspoo (ml. Espoon Seudun Uusyrityskeskus) palvelee pääasiassa Espoon, Kauni- aisten ja Kirkkonummen alueella yritystoimintaansa perustavia henkilöitä sekä alueella jo toimivia yrityk- siä niiden toiminnan suunnittelun, kehittämisen, rahoituksen, sijoittumisen ja omistajanvaihdoksen kysymyksissä. Yritysneuvonnasta saa luottamukselli- sestä ja maksutonta sparrausapua sekä tietoa yrittä- jävalmennuksista, verkostoitumismahdollisuuksista, asiantuntijapalveluista ja muista rahoitus-, koulutus- ja kehittämispalveluista. YritysEspoo on osa Yritys- Suomi -palvelurakennetta ja sen jäseniä ovat Espoon kaupunki, Espoon Seudun Uusyrityskeskus, Espoon TE -toimisto, Espoon Yrittäjät, Helsingin seudun

kauppakamari, Kauniaisten kaupunki, Kirkkonummen kunta, Spinno Enterprise Center, Espoo Marketing ja Uudenmaan ELY -keskus.

Elinkeino-politiikan edistämiseen on mahdollista saada lisäarvoa monilla eri alueilla.

Yhteisen yritysneuvontapalvelun tehokas hyödyntäminen (YritysEspoo)

Yhteisen neuvontapalvelun tehtävänä on tunnistaa alueen yrittäjyyteen ja yritystoimintaan liittyvät pal- velutarpeet ja niiden ratkaisutahot. Puolueettomana toimijana YritysEspoo kokoaa nämä kaikki yrittä- jyyttä ja yrityksiä tukevat palvelut yhden lähtöpis- teen kautta saavutettavaksi palvelupoluksi. Alueelta palvelua etsiville riittää vain YritysEspoon kontakti- tiedon löytäminen. Palvelut kohdistuvat yritysten elinkaaren eri vaiheisiin. Palvelujen markkinointia ja hyödyntämistä tulee tehostaa kuntien yhteistyötä tii- vistämällä. Tämä mahdollistaisi neuvontatoiminnan resurssien ja osaamisen kasvattamisen sekä palvelu- jen vaikuttavuuden kehittämisen entisestään.

Yhteistyön tiivistäminen yritysneuvojen ja kuntien elinkeinopolitiikassa asiakasrajapinnassa työskente- levien henkilöiden kanssa voi esimerkiksi tuoda kun- tien hankinnat paremmin pk-yritysten tietoon. Lisäksi kuntien palvelut ja oikeat yhteyshenkilöt olisivat hel- pommin hahmotettavissa yritysneuvojille ja pk-yri- tyksille.

Yhteistyön tiivistäminen matkailun edistämi- sessä (Espoo Marketing Oy)

Matkailun edistämisessä tiiviillä yhteistyöllä voidaan paremmin hyödyntää jo olemassa olevaa monipuo- lista tarjontaa. Nyt esimerkiksi käyntikohteet ja majoittumiskohteet ovat liian usein etäällä toisistaan eivätkä yritykset käytä toistensa palveluita riittä- västi. Yhteisellä integroidummalla koordinaatiolla voidaan eri yritysten rajapintamahdollisuuksia hyö- dyntää matkailijoiden palvelukokemuksen parantami- seksi.

Nykyisen tarjonnan lisääminen ja lisäpäiväkohde esimerkiksi risteilymatkustajille Porvoon sijasta voi olla uusi mahdollisuus, jonka avulla matkailijavirtaa saadaan entistä enemmän myös Länsi-Uudelle- maalle. Yhteistyön avulla voidaan myös paremmin hyödyntää Espoo Marketing Oy:n osaamista kansain- välisen matkailun edistämisen kokonaisuudessa. Näin voidaan myös kasvattaa pienten matkailuyritysten yhteistyötä, jonka avulla yritykset voivat kasvattaa omaa liiketoimintaansa.

Yhteisen tontti- ja toimitilarekisterin perus- taminen

Yhteisen tontti- ja toimitilavarannon sisältävän rekis- terin perustaminen mahdollistaisi tonttien ja toimiti- lojen koordinoitua ja tehokkaan markkinoinnin koti- maisille ja kansainvälisille kuntien alueelle

etabloituville yrityksille. Yhteisen varannon esittelyn avulla pystytään vastaamaan paremmin erikokoisten ja - tyyppisten yritysten tarpeisiin. Laaja varanto ja valmis tieto erilaisten yritysten sijoittumismahdollisuuksista tarjoaisi tilaisuuden nostaa alueen haluttavuutta kansainvälisten yritysten sijoittumisissa. Yhteisten resurssien kautta tarjonta laajenee ja voidaan tehdä täsmällisempää markkinointia esimerkiksi itämeren alueen ja muille potentiaalisille etabloituville.

Tutkimus- ja kehitystoiminnan sekä yritysten tuotannollisen toiminnan lähentäminen

Yritysten ja Aalto-yliopiston ja muiden avaintoimijoiden tarjoamat mahdollisuudet tutkimus- ja kehitystoiminnassa sekä innovaatioiden kaupallistamisessa voitaisiin hyödyntää tehokkaammin, jos niihin linkittyvää tuotannollista toimintaa saataisiin sijoittumaan laajemmin ja verkostoidummin kuntien alueille.

Elinkeinotoiminnan edistäjien osaamisen kehittäminen ja vahvuuksien yhteensovittaminen

Mikäli kuntien yhteistyötä syvennetään, niin käytettävissä olevat laajemmat yhteiset resurssit mahdollis-

taisivat paremman osaamis- ja ajatustenvaihdon ja parhaiden käytäntöjen soveltamisen elinkeinotoimen kehittämisessä. Samalla voitaisiin hyödyntää paremmin eri henkilöiden toisiaan täydentävää osaamista ja luontaisia ominaisuuksia: jotkut ovat parempia verkottujia, toiset taitavia neuvottelijoita kun taas osa on omimmillaan kehittämistoimenpiteissä jne. Laajemmalla osaajapohjalla ja tiiviillä yhteistyöllä erikoistuminen, verkostojen hyödyntäminen ja toimenpiteiden vaikuttavuus voidaan saada uudelle tasolle.

Elinkeinopolitiikan suunnittelu ja vaikuttavuuden arviointi

Elinkeinopolitiikan johdonmukainen kehittäminen ja suunnittelu edellyttävät laadukasta analyysiä nykyisen kuntalähtöisen elinkeinopolitiikan toimivuudesta. Kuntien hyviä toimintatapoja vertailemalla ja levittämällä niitä räätälöidysti eri kuntien tarpeisiin voidaan kehittämistoimintaa tehostaa. Kokonaisuuksien hallintaa tulee kehittää, ja tämä edellyttää analyttistä otetta ml. mahdolliset yhteiset hankkeet tilastoseurannan ja selvitysten muodossa.



4 KUNTARAKENNELAIN MUKAINEN VAATIMUS

Kuntarakennelain mukaan selvityksen tuli sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Kaksikielisiä kuntia koskevassa selvityksessä tuli arvioida kielellisten oikeuksien toteutumista. Lisäksi Helsingin metropolialueen kuntien tuli arvioida kuntien yhdistymisen suhdetta metropolihallinnon tarpeeseen erityisesti yhdyskuntarakenteen eheyttämisen, joukkoliikenteen ja sosiaalisen asuntotuotannon näkökulmasta.

Kuntien yhdistämiselvityksen pakottavien säännösten kumoutumisesta huolimatta tähän asiakirjaan on jätetty em. kuntaliitosta koskeva analyysi. Perusteluna tälle on kunnissa tehdyn työn lisäksi muun muassa sen muodostama osittain hyvinkin hyödyllinen tausta-aineisto yhteistyön kehittämistä koskille johtopäätöksille.

4.1 Suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella

4.1.1 Tekninen- ja ympäristötoimi

Mahdollisessa yhdistymistilanteessa teknisen ja ympäristötoimen toimintoja on mahdollista järjestää menestyksekkäästi eri tavoilla - vaikka Espoon toiminnan volyymit ovat huomattavan paljon muita kuntia suuremmat, lähtökohtana ei ole ainoastaan pienempien kuntien toiminnan sovittaminen Espoon toimintatapaan. Joidenkin teknisen sektorin toimintojen osalta kuntaliitos voi tarjota mahdollisuuden kehittää ja muodostaa uutta organisaatiota "alusta alkaen". Yhteistyön aloittaminen tai syventäminen ilman kuntaliitostakin vaikuttaisi usean toiminnon osalta mahdolliselta.

Asiakaspalvelun näkökulmasta suuri osa teknisen ja ympäristötoimen palvelusta on käsittelyä vaativaa suunnittelu- ja lupapalvelua. Palvelut ovat hyvin usein kertaluonteisia (rakennusluvut, kaavoitus, tonttiasiat), joissa mahdollisuudet sähköistenkin palveluiden kehittämiseen tulevaisuudessa ovat hyvät. Paikallistuntemusta kuitenkin edellytetään ja EKKV-kunnan maantieteellinen laajuuskin tarkoittaa paikallisia palvelupisteitä ja/tai paikallisia toimipisteitä. Välittömiä toimenpiteitä vaativat korjaus-, ylläpito- ym. palvelutehtävät voidaan hoitaa keskitet-

tyjen asiakaspalvelupisteiden kautta.

Kuntaliitostilanteessa maankäytön suunnittelu järjestettäisiin keskitetysti. Maankäytön suunnittelun osalta Espoo on jaettu jo aluearkkitehtien vastuualueisiin ja Kirkkonummi neljään alueeseen. Kuntaliitoksessa Kirkkonummen, Kauniaista ja Vihdin alueista voitaisiin muodostaa suunnittelun paikallistuntemus ja asukkaiden vaikutusmahdollisuudet huomioiden tarkoituksenmukaiset vastuualueet. Yhdistämisen seurauksena resursseja voitaisiin kohdentaa uudella tavalla (esim. Vihdin alueen yleiskaavoitus). Yhtenä tärkeänä tavoitteena tulee olla kunnan kattava yleiskaavoitus. Lisäksi yleiskaavan (osayleis-kaava) tulee olla lainvoimainen, jotta haja-asutusalueiden maankäyttö perustuisi maanomistajien tasa-puoliseen kohteluun. Eri alueiden yleiskaavojen mitoitus rakennusoikeuden osalta tulevat kuitenkin vaihtelevaan.

Maapolitiikan osalta haastavinta on maapoliittisten toimintatapojen yhteensovittaminen. Kuntien maapoliittiset periaateratkaisut poikkeavat jonkin verran toisistaan ja yhdenmukaisen toimintatavan analysointi on tehtävä taiten. Kuntaliitostilanteessa maapolitiikasta vastaisi keskitetty asiantuntijaorganisaatio.

Asumisen viranomaistehtävät (asukasvalintojen valvonta, asumisoikeusasiat, korjaus- ja energia-avustukset) on mahdollista yhdistää tarvittaessa. Yhteistyötä on mahdollista myös syventää. Henkilöstön määrä on yhteensä 13. Joukkoliikenteen osalta kuntien yhdistyminen tulisi edellyttämään Vihdin joukkoliikenteen sulauttamista osaksi HSL:n järjestämään joukkoliikennettä.

Kunnallistekniikan rakentamisen ja ylläpidon osalta kuntaliitostilanteessa toimintojen johto ja tukevat keskitämällä ja jo nyt Espoon tapaan alueisiin jakaantunut toiminta säilyttämällä on saavutettavissa hyvin toimiva organisaatio. Rakentamisen ja ylläpidon osalta keskitytään tilaajatoimintaan ja kaikki rakentaminen ja ylläpito toteutetaan kilpailutettuina ostopalveluina ja yhdistyneessä kunnassa olisi tarkoituksenmukaista kaupunkitekniikan ylläpidolle yksi yhteinen organisaatio.

Vesi- ja jätehuollon osalta kuntaliitostilanteessa olisi luontevaa, että koko EKKV-kunnan vesi- ja jätehuolto siirretään HSY:lle. Liitoksen myötä todennäköisesti toimintoja keskitettäisiin vedentuotannon osalta (Kirkkonummella Meikon laitoksen ja Veikkolan pohjavedenotto lopettaminen). Asiakaspalvelun järjestämiseksi HSY:n aluetoimipiste tulisi kuitenkin perustaa Kirkkonummelle ja Vihtiin.

Kuntaliitostilanteessa rakennusvalvonta on luontevaa järjestää yhtenä asiantuntijayksikkönä. Rakennusvalvonnan palvelut ovat yleensä kertaluonteisia palveluja, joten niiden ei välttämättä tarvitse olla

saatavana lähipalveluna, etenkin sähköisten palvelujen kehittyessä. Kuntien rakennusjärjestyksissä on eroja paikallisten olosuhteiden takia. Mahdollinen kuntaliitos vaatii rakennusjärjestysten harmonisointia, mikä on huomattavan suuri työ huomioiden Kirkkonummen ja Vihdin pienkaupunki- ja maaseutumaiset piirteet verrattuna Espoon ja Kauniaisten tiiviimpään kaupunkirakenteeseen.

Kuntaliitostilanteessa kaupunkimittauksessa, kiinteistöpalveluissa ja tilapalveluiden osalta on mahdollista keskittää johto ja yhdistää toimintoja yhteen organisaation. Tietojärjestelmien yhtenäistämässä ja aineistojen yhteen liittämässä tulisi alkuvuosina olemaan mittava työ. Yhdistymisen tai myös yhteistyön kautta saavutettaisiin kohtuullinen hyöty sillä, että kiinteistötoimitukset hoidettaisiin omana työnä eikä Maanmittauslaitoksen tekemänä.

Tilapalvelujen osalta yhdistetty toiminto mahdollistaa investointien kokonaisvaltaisen ohjelmoinnin ja suunnittelun sekä olemassa olevan toimitilaverkon keskitetyn hyödyntämisen alueelliset näkökohdat huomioiden. Kuntien kiinteistöhoito- ja kunnossapitopalvelut voitaisiin yhdistää yhteiseksi organisaatioksi. Toiminta kentällä ei muutu alkuvaiheessa. Kiinteistöhoito on alueellisesti jaettu, joten uudet kunnat muodostavat tarvittavan määrän alueita olemassa omalla organisaatiollaan nykyiseen alueorganisaatioon. Kunnossapito pystyy laajentamaan toiminta-alueitaan uusiin kuntiin ja liittämään vanhat organisaatiot mukaan. Kunnilla olemassa olevat omat kiinteistöhoito- tai kunnossapidon työntekijät ja heidän nykyiset tilansa pysyvät tukikohtina toiminnalle. Resurssien lisätarvetta ei synny.

Ympäristövalvonnassa, -luvituksessa ja muussa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle säädetyssä päätöksenteossa toiminta on melko yhtenevä, koska toimintaa ohjaa sama lainsäädäntö, lukuun ottamatta paikallisia määräyskokoelmia (ympäristönsuojelu- ja jätehuoltomääräykset). Kuntaliitostilanteessa ympäristönsuojeluviranomaisen toiminnot olisi luontevaa järjestää yhtenä itsenäisenä asiantuntijayksikkönä. Toimintatapojen ja toiminnan painotusten yhtenäistäminen vaatisi aikaa ja resursseja.

4.1.2 Sosiaali- ja terveystoimi

Espoon, Kauniaisten, Kirkkonummen ja Vihdin yhdistymistilanteessa tulisi nykyisten palvelujen yhteensovittamisen sijaan työstää uusi yhteinen palvelukonsepti. Monet nykyisistä palveluista ovat historian saatossa muotoutuneet eivätkä ne kaikilta osin enää vastaa kuntalaisten tarpeisiin. Monin paikoin siiloutunut palvelujärjestelmä on myös tehoton, ja siilojen väliin jää osin tai kokonaan tyydyttämättömiä asiakastarpeita.

Kun sosiaali- ja terveystoimen lainsäädäntö on valtakunnallisesti murrosvaiheessa, on olennaisen tärkeää tarkastella myös käytännön palvelutuotantoa ja sen muutostarpeita. Lainsäädännön muutokset

johtavat parempiin palveluihin vain, jos palvelun tuottamisen tapaa muutetaan. Lähtökohdaksi ei saa olla, että kaikki entiset rakenteet säilyvät, vaan tulisi miettiä uusia palvelukonsepteja eri asiakasryhmien tarpeisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on perinteisesti järjestäytytty ammattilaisten ja/tai organisaatioiden mukaisesti. Oppimisen ja resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta tämä on ollut perusteltua. Mutta asiakkaat joutuvat hakemaan tarvitsemansa palvelut monesta eri paikasta, eivätkä palvelut muodosta asiakkaan näkökulmasta eheää kokonaisuutta. Saman asiakkaan asiaa hoitavat ammattilaiset ja organisaatiot eivät ole kaikilta osin onnistuneet rakentamaan toimivia yhteistyömuotoja, eikä tiedonkulku ole saumatonta. Käytännössä organisaatiot ja niiden osat muodostavat siiloja, joiden sisällä toiminta voi olla hyvinkin tehokasta, mutta joiden välillä kommunikatio ei toimi eikä asiakkaan palvelun kokonaisuus ole kenenkään vastuulla. Tämä johtaa tehottomuuteen, asiakkaiden tyytymättömyyteen sekä ammattilaisten turhautumiseen ja stressiin.

Palvelujen suunnittelu asiakkaiden tarpeista lähtien on sosiaali- ja terveystoimessa ”radikaalia” ja uutta luovaa, vaikka se kuulostaakin itsestään selvältä ja yksinkertaiselta lähtökohdalta. Suunnittelun tueksi asiakaskunta voidaan jakaa asiakassegmentteihin ja eri asiakassegmenteillä on eri tarpeet ja sitä kautta myös palveluita on järkevää suunnitella ja kehittää hieman eri suuntiin asiakassegmentistä riippuen.

Täsmällisestä organisaatorakenteesta riippumatta kehitettäviä alueita ovat erityisesti sähköiset palvelut, kotiin vietävät palvelut, liikkuvat palvelut sekä jalkautuvat palvelut. Esimerkiksi verkkopalvelujen tavoitteena on ohjata kysyntää ja parantaa kuntalaisten mahdollisuuksia itsehoitoon. Verkkopalvelujen avulla voidaan vähentää henkilöstön rutiinityötä ja ohjata ammattilaisten resursseja vaativampiin tehtäviin.

Kaksi tärkeää kokonaisuutta liittyvät myös palvelujen tuottamisen ja toimitiloja koskevan keskustelun irrottamisesta toisistaan ja päivystyspalvelujen mahdolliseen keskittämiseen Jorviin. Palveluihin liittyvät tarpeet ja odotukset muuttuvat, kun verkkopalvelut yleistyvät ja joukkoliikenne kehittyy. Palvelun tuottaminen ei aina edellytä erillistä omaa toimitilaa: liikkuva palvelu tai jalkautuva palvelu voi käyttää toisen toimijan tiloja. Moni kuntalainen pitää palvelun saatavuutta ja laatua tärkeämpänä kuin toimipisteen etäisyyttä kotoa, joskin erityisesti monet lapsiperheet ja ikäihmiset arvostavat myös lähipalveluja.

4.1.3 Sivistystoimi

Mikäli Espoo, Kauniainen, Kirkkonummi ja Vihti yhdistyisivät, jokaisen palvelun kohdalla käytäisiin läpi palveluverkot ja tiivistettäisiin palveluverkkoa siellä, missä se on hyvien kuntalaispalvelujen vaarantu-

matta mahdollista. Varhaiskasvatus sekä perusopetus ovat lakisääteisiä toimintoja ja ne määritellään lähipalveluiksi ja turvattaisiin siis uudessakin kunnassa sellaisina.

Varhaiskasvatuksessa yhtenäinen kunta mahdollistaisi vapaamman valinnan kunnan päivähoitopaikoihin, kun erillisissä kunnissa pitää kuntien välillä operoida pääsääntöisesti maksusitoumuksilla. Perusopetuksessa pyritään noudattamaan lähikouluperiaatetta. Poikkeustilanteissa, mikäli päiväkotia tai koulu joudutaan sulkemaan, ja joudutaan etsimään korvaavia tiloja, niitä voidaan etsiä suuremmalta alueelta ja välimatkat palveluihin voivat kasvaa. Näin kunnalla olisi enemmän liikkumatilaa palveluiden järjestämisessä, mutta kuntalaisten kannalta palveluiden saatavuus voi heikentyä. Vaikka suurkunta muodostettaisiin, ei perheillä ole subjektiivista oikeutta valita päiväkotia tai koulua. Kunta päättää eri alueiden lähikoulun ja päivähoitopaikan perheille.

Lukioihin ja ammatilliseen koulutukseen on vapaa hakeutuminen ja ne eivät ole kunnassa lähipalveluita. Lukiopalveluissa voitaisiin lukioverkkoa karsia tarkoituksenmukaisesti ja lukiokoulutuksen järjestäminen olisi mahdollista hoitaa suuremmissa yksiköissä ja keskitetympin. Tämä tarjoaisi nykyistä paremman valinnaisuuden pienten lukioiden järjestämismahdollisuuksiin verrattuna. Ammatillisen koulutuksen osalta EKKV-kunnat järjestävät koulutusta pääsääntöisesti kahden kuntayhtymän kautta Omniassa ja Luksiassa, vaikka muissakin järjestäjätahoissa ollaan mukana. Osallistumista ammatillisen koulutuksen järjestämiseen pitäisi myös arvioida uudessa tilanteessa.

Kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluiden osalta kuntalaisilla on mahdollisuus käyttää jo nyt muiden kuntien palveluita pääosin omien kuntalaisten tavoin. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi hiihtoladut, kirjastopalvelut tai kansalaisopistojen kurssit. Tuottamisen näkökulmasta palvelujen laatu ja saavutettavuus pitäisi kuitenkin arvioida uudestaan ja yhteneväiseksi koko kunnassa. Lisäksi on tärkeää, että esim. nuoris- ja muita vapaa-aikan palveluja tai kirjastopalveluja on saavutettavissa myös ilman autoa. Avustuskäytännöissä on niin nuoris-, liikunta-, kuin kulttuuripuolellakin kirjavia käytäntöjä, joten niitä jouduttaisiin tässä yhteydessä yhtenäistämään.

Hallinnon näkökulmasta noin 10.000 hengen sivistystoimen organisaatio tulisi järjestää uudelleen, koska kuntien organisaatiot ja hallinnon käytännöt eivät ole aivan yhteneväisiä. Kun vertailee EKKV-kuntien sivistystoimien organisaatioita nyt, voisi päätellä, että suurkunnan sivistystoimi jaettaisiin todennäköisesti 4-6 tuloksikkoon sekä hallinnon yksikköön. Lautakuntarakenteen on vastaavasti nykyään erilainen jokaisessa kunnassa. Nykytilanteesta voisi vastaavasti arvioida uuden kunnan sivistystoimen lautakuntien koostuvan 3-5 lautakunnasta. Pohdintaa aiheutti pelko siitä, että organisaation suuruus voisi tuoda lisää hallintoportaita. Nykyisissä pienissä kunnissa kunnan toiminta ja sen kehittämi-

nen ovat pienellä henkilöstöllä ja vähäisellä byrokratialla joustavaa ja ketterää. Kuntien yhdistämisen sinänsä ei selvityksessä uskottu tuovan sivistystoimen henkilöstömäärään ja -mitoitukseen suurtakaan muutosta. Lakisääteisissä palveluissa henkilöstömäärä on pääsääntöisesti sidottu suhteessa palveluiden tuotantoon. Erityisesti kulttuuri- ja vapaa-aikan palveluissa, mutta muissakin sivistyspalveluissa on nykyisten kuntien palvelutasossa jonkun verran eroa. Kuntien yhdistyttyä tulisi kunnan päättäjien tehdä valintaa palvelujen tuottamisen tason määrittämisessä yhtäläiseksi koko kunnan alueella. Lisäksi arvioitiin, että sivistystoimien yhteen liittäminen ja erilaisten kulttuurien ja käytäntöjen yhteen sovittaminen vaatisi pitkäkestoisen muutosprosessin ja vaikuttaisi näin varsin kauan organisaation toimintaan.

4.1.4 Yleishallinto- ja konsernipalvelut

Selvityksessä on hyvin yleisellä tasolla arvioitu yhdistymisen vaikutuksia ylimpään luottamushenkilöorganisaatioon. Aalueen yhteenlaskettu asukasmäärä on noin 342 000 asukasta. Yhdistetyssä kunnassa valtuutettujen määrä vähenee nykyisestä 204 valtuutetusta 75 valtuutettuun. Voimassaolevien poliittisten voimasuhteiden mukaan valtuustopaikat jakaantuisivat vertauslukujen mukaisessa järjestyksessä seuraavasti:

Lautakuntarakenteen voidaan säilyttää ennallaan, tai voidaan pohtia vaihtoehtoisia organisoimismalleja, kuten esimerkiksi valiokuntamallia. Välimatkat kunnan eri osiin kasvavat merkittävästi, jolloin paikallisten palvelujen järjestäminen ja palvelurakenne kunnan alueella tulee selvittää. Myös kunnanosaohallinnon tarvetta tulee pohtia.

Yleishallinto ja konsernipalvelut ovat kuntien tukipalveluita, joten kuntarakennelain edellyttämät palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevat suunnitelmat on tarkoituksenmukaista selvittää ja laatia erikseen kun kunnan peruspalvelujen järjestämistapa ja palveluverkosto on sovittu. Näin ollen suunnitelmaa yleishallinnon ja konsernipalvelujen rakenteen yhdenmukaistamisesta ei ole laadittu.

Karkeasti ottaen hallinnon järjestäminen lienee luontevinta järjestää siten, että konsernihallintopalvelut erotetaan operatiivisiin ja strategisiin toimintoihin. Sama koskee taloushallintoa, sekä ruoka-, siivous- ja logistiikkapalveluja. Kirkkonummen ja Vihdin osalta tulisi tällöin talouspalveluiden kohdalla luopua Kunnan Taitoa Oy:n palvelujen ostosta. Konsernirakennetta tulisi tarkastella erikseen ja mahdollisesti fuusoida päällekkäiset yhtiöt.

Tietohallintopuolella parempi yhdessä tekeminen mahdollistaisi yhteisten ja yhtenäisten digitaalisten palveluiden tuottamisen tehokkaammin isommalle käyttäjryhmälle sekä kuntien osaamisen yhdistämisen ja laajemman hyödyntämisen. Haasteet liittyvät erityisesti palvelutason määrittelyyn ja harmonisoin-

	Espoo	Kauniainen	Kirkkonummi	Vihti	4 kunnan valtuustojen yhteenlas- ketut paikat	Yhdistetyn kunnan valtuusto	%
KOK	29	12	15	12	68	27	36,00
VIHR	13	2	7	4	26	12	16,00
SDP	10	1	8	8	27	10	13,33
RKP	7	18	11	1	37	9	12,00
PS	10	1	5	5	21	9	12,00
KESK	2	0	3	9	14	4	5,33
VAS	2	0	1	3	6	2	2,67
KD	2	1	1	1	5	2	2,67
Yhteensä	75	35	51	43	204	75	100

tiin ja muutosprojektin kireisiin aikatauluihin, jotka voisivat lykätä kehittämistyötä, aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia sekä vaarantaa palveluiden jatkuvuuden. Jatkuvuus on mahdollista taata ja kustannustehokkuus mahdollista saavuttaa aloittamalla ICT-yhteistyö mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ennen kuntien palveluiden toiminnallisia ja rakenteellisia muutoksia. Useista mahdollisista IT-yhteistyövaihtoehdoista raportissa päädyttiin tukemaan nk. yhdistelmävaihtoehtoa, jonka kantavana ideana oli aloittaa tiivis ICT-palveluihin ja ICT:n kehittämiseen liittyvä yhteistyö kuntien yhteisen toimijan avulla mahdollisimman nopeasti.

Hankintatoimessa yhdistyminen tarkoittaisi toimintatavan muutosta hajautetusta mallista lähemmäs keskitettyä hankintatoimea. Haasteita olisivat muun muassa alueellisten erityispiirteiden huomiointi, kielelliset kysymykset sekä paikallisten pienyritysten mahdollisuudet pärjätä kilpailussa. Muita haasteita voisivat olla esimerkiksi välillisten kustannusten kasvaminen logistiikkaan liittyvien kulujen kasvun myötä sekä palveluiden saavutettavuuteen ja tasapuoliseen tarjoamiseen liittyvät kysymykset. Mahdollisuuksia liittyy erityisesti yhtenäisen keskitetyn hankintatoimen perustamiseen, jolloin toimintamallit ja menettelytavat sekä hankintaosaaminen keskitetympää. Yhdistyneen hankintatoimen osto- ja neuvotteluvoima lisääntyisi ja mahdollistaisi yhtenäisen hankintastrategian ja ohjeistuksen sekä yhtenäisten prosessien ja sähköisten toimintatapojen käyttöönoton koko alueella.

Henkilöstöhallinnon osalta ensimmäinen yhteistyön mahdollisuus olisi arvioida Kunnan Taitoa Oy:n käyttöä, jonka puitteissa kunnat voisivat hankkia palkkahallintopalveluita. Voidaan arvioida myös osallistumista Espoon ja kuntatoimijoiden Tiera Oy:öön,

jonka avulla olisi mahdollista paremmin hyödyntää ICT-palveluja henkilöstötyön piirissä. Tämä mahdollistaisi osaltaan paremman johtamisen ja Espoossa ainakin kovasti kaivatun HR-palvelujen hallintajärjestelmän. Hyötyjä olisi saatavissa prosessien sähköistämistä, itsepalveluista ja automaattisesta raportoinnista. Tiera Oy:n henkilöstöhallinnon sovelluspalvelun käyttöönotto on siis huolellisesti harkittava vaihtoehto.

Toisaalta täytyy todeta, että mahdollinen kuntien yhdistyminen tuo aina työnantajalle veloitteen tarkastella yhdistyvien kuntien palkkausjärjestelmiä mm. tasa-arvolain palkkasyrjinnän takia. Työnantajan vaihtumisesta johtuva uuden palkkausjärjestelmän rakentaminen ja palkkojen yhteensovittaminen vaatii runsaasti työtä ja paikallisia neuvotteluja. Uuden palkkausjärjestelmän mukaisten palkkojen käyttöönotto tapahtuu asteittain, vuosien kuluessa. Selvityskuntia koskevien tilastojen pohjalta voidaan todeta, että suurimpien ammattiryhmien osalta (sairaanhoitaja, perusopetuksen lehtori, lähihoitaja, lastentarhanopettaja, luokanopettaja) on havaittavissa karkeasti sanottuna n. 100 - 200 euron eroja tehtäväkohtaisissa palkoissa. Johtuen edellä mainittujen ryhmien suuruudesta palkkaharmonisointi merkitsisi selvityskunnissa huomattavaa palkkakustannusten nousua tulevaisuudessa.

Yhteensovittamisongelmia voi mahdollisesti tulla myös työaikajärjestelmissä ja varallaolojärjestelyissä. On myös huomioitava meneillään olevien kunnan rakenteiden ja vastuutehtävien uudelleen tarkastelusta syntyvät väistämättömät seuraukset selvityskuntien henkilöstömääriin ja -rakenteisiin, johon tässä vaiheessa ei voida vielä ottaa kantaa.

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen tarjoamat ensihoito- ja pelastuspalvelut hoidetaan yhteisesti.

4.2 Selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan

4.2.1 Tekninen- ja ympäristötoimi

MAL-työssä Rantaradan ja Länsiradan kehittämissuunnitelmat ovat kaksi keskeistä länsisuunnan kehityskäytävää. Näihin nivoutuu liikenneverkollisesti Turunväylä sekä Kantatie 51, jotka ovat jo tällä hetkellä moottoriväylätasoisia yhteyksiä. Verkostomaista rakennetta täydentävät Hanko-Hyvinkää -radan ja valtatie 25:n (ns. Kehä V) ja Vihdintien kehittämismahdollisuudet.

Kuntaliitostilanteessa olisi luontevaa, että koko EKKV-kunnan vesi- ja jätehuolto siirretään HSY:lle. Ratkaisu edellyttää, että HSY on valmis laajentamaan toiminta-alueitaan, mikä lienee todennäköistä.

Kirkkonummen ja Vihdin liittyminen HSY:ään on mahdollista, vaikka kuntaliitosta ei tehtäisikään. Sekä Kirkkonummella että Vihdissä selvitettiin liittymistä HSY:ään vuonna 2012. Tuolloin kumpikin kunta päätti, että ei halua liittyä kuntayhtymän jäseneksi. Kuntayhtymän jäsenyys tullee pohdittavaksi ainakin Kirkkonummella uudestaan tulevaisuudessa.

Vihtiä lukuun ottamatta muiden kuntien joukkoliikenneviranomaisena on HSL. Espoon ja Kauniaisten joukkoliikenteen järjestämisestä vastaa HSL. Syksystä 2014 HSL vastaa myös Kirkkonummen joukkoliikenteestä ja sen suunnittelusta.

Mikäli kunnat yhdistyisivät, olisi harkittava edellyttääkö se Vihdin joukkoliikenteen sulauttamista osaksi HSL:n järjestämää joukkoliikennettä. Se edellyttäisi mm. linjastosuunnitelman laatimista Vihdin kunnan alueelle sekä nykyisten liikennöintisopimusten uudelleen tarkastelua.

Uudenmaan liiton maakuntavaltuustossa edustajien lukumäärä jakautuu asukasluvun perusteella. Edustajia on nykyisellään yhteensä 14 (11+1+1+1). Yhdistymisen jälkeen asukasluvuksi olisi noin 342 000, joka oikeuttaisi 14 edustajaan, joten yhdistyminen ei vaikuttaisi edustukseen maakuntavaltuustossa.

Karkkila ostaa ympäristönsuojelun ja maa-aineslain mukaiset viranomaispalvelut nykyisin Vihdistä. Yhdistymisen jälkeen Karkkilan täytyy tehdä uusi sopimus tai järjestää palvelut itse. Terveysvalvonta- ja eläinlääkintäpalvelut Vihdin kunta ostaa nykyisin Lohjan kaupungilta. Yhdistymisen jälkeen ostopalveluita Lohjalta tuskin jatketaan. Henkilöstö (2 ympäristöterveyskustantaja) toimii jo nykyisellään Nummelasta käsin.

Espoo, Kirkkonummi ja Vihti kuuluvat jo Länsi-Uudenmaan maaseutuhallintoon, jonka toinen toimipiste on Nummelassa. Yhdistymisellä ei olisi vaikutuksia maaseutuhallinnon toimintaan.

4.2.2 Sosiaali- ja terveystoimi

Kansallinen sote- uudistus tulee muuttamaan merkittävästi sosiaali- ja tervyyspalvelujen rakennetta, joten osittain tästä syystä, ja koska sosiaali- ja terveystoimien yhdistymisen vaikutuksia kuntien yhteistoimintaan on kuvattu jo edellisissä luvuissa, ei yhdistymisen vaikutuksia ole tämän laajemmin sosiaali- ja terveystoimen osalta tässä kuvattu.

4.2.3 Sivustoimi

Pääkaupunkiseudun sivistystoimien monipuolisen ja hyödyllisen yhteistyön jatkuminen koetaan tärkeäksi toiminnan kehittämisen kannalta. Mikäli EKKV-kunnat yhdistettäisiin myös Kirkkonummen ja Vihdin toimintot tulisivat uuden suurkunnan kautta osaksi pääkaupunkiseudun yhteistyötä.

Ammatillisen koulutuksen osalta Omniassa ovat jo mukana Espoo, Kirkkonummi ja Kauniainen, Prakticussa Espoo, Kauniainen ja Kirkkonummi samoin kuin Amiedussa ja Luksiassa näistä kunnista Kirkkonummi ja Vihti. Uuden suurkunnan mukana olo näiden koulutuksen järjestäjien osakkaina pitäisi arvioida kuntien yhdistyessä uudestaan.

Metropolian ammattikorkean omistajakuntina ovat EKKV-kunnista Espoo, Kauniainen ja Kirkkonummi ja Laureassa kaikki neljä, kun Vihtikin on siinä Luksian osuuden kautta mukana. Toki uuden suurkunnan intressi olla mukana ammatikorkeakoulujen taustaorganisaatioina pitää ratkaista sen hetkisen ammatikorkeakoulukentän tilanteen mukaan.

Kulttuurin- ja vapaa-ajan toimintojen yhteistyötoimien osalta esim. uuden suurkunnan osallistuminen Helmet-toimintaan ja vastaavan tyyppiin on aivan luontevaa, kun Espoo ja Kauniainen ovat jo tiiviisti niissä mukana.

4.2.4 Yleishallinto ja konsernipalvelut

Espoo, Kauniainen, Kirkkonummi ja Vihti kuuluvat kaikki metropolialueeseen, joten kunnilla on luontaista yhteistyötä ja yhteisiä yhteistyökumppaneita. Espoo ja Kauniainen ovat mukana PKS -yhteistyössä, ja Kirkkonummi ja Vihti ovat mukana Kuuma-kuntien yhteistyössä. Yleishallintotasoisissa palveluissa ja koskevan yhteistyön arvioidaan jatkuvan pääasiassa pääkaupunkiseudun kaupunkien kesken.

Kuntien yhdistymistilanteessa tulisi selvittää joidenkin tukipalvelujen (talous- ja palkanlaskenta, tietohallinto) ostaminen mm. Kunnan Taitoa Oy:ltä ja Kuntien Tiera Oy:ltä. Todettakoon, että em. yhtiöiden liikkeenluovutus- ja palvelusopimukseen liittyy henkilöstön takaisinottoon liittyviä velvoitteita Vihdissä vuoden 2017 loppuun saakka ja Kirkkonummella 30.9.2018 saakka.

Kokonaisuutena kuntaliitos ei yleishallinto- ja konsernipalvelujen osalta aiheuta merkittävää muutosta yhteistyösuhteisiin. Samalla toimialalla ei kuitenkaan ole syytä ylläpitää useita kilpailevia osakeyhtiöitä, vaan ne tulee yhdistää synergiaetujen saavuttamiseksi tai luopua niistä kokonaan (esim. vuokra-asuntotuotanto). Harkittavaksi tulee myös samaan toimialaan kuuluvien palvelujen järjestäminen ja tuottaminen useassa kuntayhtymässä, joskin asiakasnäkökulma aina tulee huomioida vaihtoehtojen ollessa mahdollisia. Elinkeinoitoimen puolella yhteistyön syventäminen mahdollistaisi palvelujen ja markkinoinnin suunnittelussa ja toteutuksessa synergiahyötyjä ja tehokkaampaa räätälöintiä.

4.3 Selvitys taloudellisesta tilanteesta

4.3.1 Selvityskuntien taloudellinen tilanne

Selvityskuntien taloudellinen tilanne on ollut suhteellisen hyvä, mikä johtuu seudun vilkkaasta elinkeinoelämästä ja suotuisasta väestörakenteesta. Kunnat ovat yleensä tehneet ylijäämäisiä tilinpäätöksiä kuluksen vuosikymmenen aikana. Aivan viime vuosina tulokset ovat kuitenkin heikentyneet kansantalouden taantuman sekä valtionosuuksien leikkausten johdosta. Vuonna 2014 kaikkien selvityskuntien tilikauden tulos oli lievästi alijäämäinen.

Toimintakulut asukasta kohti ovat selvityskunnissa Kauniaisissa lukuun ottamatta pienemmät kuin maassa keskimäärin. Kauniaisissa varsinkin suuret koulut, joissa käy paljon oppilaita myös naapurikunnista, nostavat kustannuksia. Espoon, Kirkkonummen ja Vihdin toimintakatteet ovat viime vuosina olleet hyvin lähellä maan keskiarvoa tai jonkin verran pienemmät.

Verotulot

Vuonna 2014 tilitettiin EKKV-kunnille yhteensä 1,66 miljardia euroa verotuloja. Näistä tuloveron osuus oli 86 prosenttia, yhteisöveron 8 % ja kiinteistöveron 6 %.

Asukasta kohti lasketut verotettavat tulot ylittävät maan keskiarvon kaikissa selvityskunnissa. Vuonna 2012 verotettavat tulot asukasta kohti olivat 23 801 euroa/asukas EKKV-kunnissa ja 16 819 euroa/asukas maassa keskimäärin. Espoo, Kirkkonummi ja Vihti nostivat tuloveroprosenttiaan vuodelle 2014, jolloin EKKV-kuntien painotettu tuloveroprosentti tulee olemaan 18,30 eli 1,44 prosenttiyksikköä koko maan kuntien keskiarvoa alhaisempi.

Selvityskunnista Espoon yhteisöverotulot ovat ylivoimaisesti suurimmat: 456 euroa/asukas vuonna 2014. Muissa selvityskunnissa yhteisöverotulot olivat 110–204 euroa/asukas ja alittivat siten maan keskiarvon, joka oli 256 euroa/asukas. Kaikkien neljän kunnan yhteenlaskettu yhteisövero, 390 euroa/asukas,

ylitti kuitenkin Espoon suuren painoarvon vuoksi maan keskiarvon.

Kiinteistöverotulot jakaantuvat yhteisöveroä tasaisemmin EKKV-kuntien kesken. Espoo, Kauniainen ja Kirkkonummi soveltavat vakituisen asumisen osalta alhaisinta sallittua veroprosenttia. Edellämäinitut kunnat korottivat vakituisen asunnon kiinteistöveroprosenttia vuodelle 2015 lakimuutoksen takia uuteen alarajaan, mikä nosti niiden kiinteistöveron tuottoa merkittävästi.

Valtionosuudet

Selvityskuntien valtionosuudet ovat varsin pienet verrattuna maan keskiarvoon. Vuonna 2014 niille maksetut valtionosuudet olivat yhteensä 77,3 miljoonaa euroa eli 226 euroa/asukas - vain 15 % koko maan keskimääräisestä valtionosuudesta asukasta kohti. Peruspalvelujen laskennallisten kustannusten perusteella selvityskunnat olisivat saaneet valtiolta 265 miljoonaa euroa, mutta niiden valtionosuuksista leikataan 188 miljoonaa euroa verotulojen perusteella tehtävällä tasauksella. Kaikki selvityskunnat kuuluvat tasausjärjestelmän ”maksajiin”.

Tulokset

Vuonna 2012 vuosikate riitti poistoihin Espoossa ja Kauniaisissa. Kirkkonummella ja Vihdissä poistot ylittivät vuosikatteen, ja tilikauden tulos oli siten alijäämäinen. Vuonna 2014 kaikkien selvityskuntien tilikauden tulos oli lievästi alijäämäinen. Kaikilla kunnilla on taseessa kertynyttä ylijäämää. Espoo siirsi vuonna 2012 noin kaksi kolmasosaa ylijäämästään peruspääomaan, mutta sen jälkeenkin EKKV-kuntien yhteenlaskettu kumulatiivinen ylijäämä oli noin 1300 euroa/asukas vuoden 2014 tilinpäätöksessä.

Investoinnit ja rahoitus

Selvityskuntien investointimenot ovat viime vuosikymmenen aikana olleet maan keskitasoa tai suuremmat varsinkin Espoossa ja Kauniaisissa. Korkea investointitaso johtunee väestönkasvusta ja sen myötä lisääntyvistä infrastruktuuritarpeista sekä peruspalvelujen tilatarpeista. Investoinnit on Espoossa ja Kauniaisissa rahoitettu omalla tulorahoituksella sekä lainanotolla, Espoossa myös elinkaari-mallilla tai tytäryhteisöjen kautta, mikä heijastuu tilinpäätöksissä takausten määrään.

EKKV-kuntien keskimääräinen lainakanta asukasta kohti oli vuoden 2014 lopussa noin 1560 euroa/asukas eli lainojen määrä oli lisääntynyt vuodesta 2012 yli 50 %. Konsernilainojen määrä oli kasvanut vuodesta 2012 yli 40 % ja olivat vuoden 2014 lopussa noin 7150 euroa/asukas. Espoon konsernilainat ovat valtaosa selvitysalueen lainoista.

Rahavarojen osalta Espoo on omassa luokassaan: yli 2600 euroa/asukas. Kauniaisissa, Kirkkonummella ja Vihdissä rahavarat olivat 240-540 euroa/asukas vuoden 2014 tilinpäätöksessä.

4.3.2 Selvityskuntien talouden kehitys

Koko selvityksen ajan on arvioitu kuntien taloudellista tilaa.

Vuoden 2012 ja 2014 tilinpäätöksiä vertaamalla käy ilmi, että vuoden 2014 lopussa selvityskuntien kertynyt ylijäämä oli kasvanut vuoden 2012 tasosta 170 euroa/asukas. Kasvu johtuu kokonaan Espoon ylijäämän kasvusta. Muilla kunnilla ylijäämää oli vähemmän kuin kaksi vuotta sitten. Kaikkien selvityskuntien talous on kiristynyt merkittävästi viime vuosina. Kauniaista lukuun ottamatta kunnat ovat nostaneet kunnallisveroprosenttejaan. Talous kiristyy vahvan väestönkasvun ja väestörakenteen muutoksen vaatimien palvelulisäysten ja investointien takia kun samanaikaisesti valtionosuuksia on leikattu joka vuosi ja leikataan myös tulevaisuudessa. Myös verotulojen kehitys on taantumana takia heikko.

Emokuntien yhteenlaskettu lainakantojen kasvu taittui vuosina 2010 - 2012 suhteellisen alhaiselle tasolle. Tähän vaikutti erityisesti Espoon lainakannan aleneminen vuonna 2011. Talouden kiristyminen näkyy myös velkaantumisena. Emokuntien yhteenlaskettu lainakanta oli vuoden 2014 lopussa 1653 euroa/asukas ja kasvu vuoden 2012 jälkeen oli 500 euroa/asukas. Vielä suurempi oli konsernilainojen määrän kasvu. Aikavälillä 2012 - 2014 konsernilainojen määrä oli kasvanut 1830 euroa/asukas ja kuntakonserneilla oli velkaa yhteensä 2,45 mrd. euroa eli 7156 euroa/asukas. Varsinkin Espoon verorahoituksella hoidettavien konsernilainojen määrä on kasvanut ja kasvaa edelleen merkittävästi. Lainanotto lisääntyy myös muilla selvityskunnilla vuosien 2015 - 2017 taloussuunnitelmien mukaan.

Espoon kaupunki on toteuttanut vuoden 2014 toukokuussa hyväksytyä talouden tasapainotus- ja tuottavuusohjelmaansa. Ohjelma päivitetään talvikaudella 2015 - 2016 ja ohjelmakautta jatketaan vuoteen 2020. Kaupungin henkilöstön kokonaismäärän kasvu on onnistuttu käytännössä pysäyttämään ja toimintakatteen kasvua on onnistuttu hidastamaan, vaikka vahvan väestönkasvun ja väestörakenteen muutoksen vuoksi palvelutarve kasvaa voimakkaasti. Maksutulojen laskutusta on parannettu hyvin tuloksin. Toimitilainvestointien määrän rajaaminen on osoittautunut hyvin haasteelliseksi huolimatta TATU-ohjelman mukaisesta investointikatosta sekä tilojen käytön tehostamisprojekteista.

Kirkkonummella tulokset ovat olleet alijäämäisiä vuosien 2012 - 2014 tilinpäätöksissä. Vuonna 2014 toteutettujen irtisanomisten ja lomautusten vaikutus oli noin 2,5 miljoonaa euroa ja vuoden 2015 laskennallinen vaikutus irtisanottujen osalta pitäisi olla noin 1 miljoonaa euroa. Ennusteen mukaan vuoden

2015 tilinpäätös jää silti edelleen alijäämäiseksi johon suureksi osaksi erikoissairaanhoidon ja HSL:n menojen kasvusta. Myös kunnan omat toimintameno-ot ovat jatkaneet kasvuaan, mutta kunnanjohtajan talousarvioesityksessä vuodelle 2016 käyttömenoja on kiristetty ja kunnan tulos on saatu hieman ylijäämäiseksi.

Kirkkonummen kunnan investoinnit ovat kovassa kasvussa ja keskimääräinen neljän vuoden investointitarve on vajaa 50 miljoonaa euroa per vuosi. Investointitarpeiden priorisoinnilla ja tiukalla menokurilla Kirkkonummen talous saadaan nostettua plussalle, tämä vaatii kuitenkin mahdollista toimintatapojen uudelleen tarkastelua ja sopeuttamista vallitsevaan taloudelliseen tilanteeseen.

Vihdissä toteutettiin vuoden 2015 alussa vuosivai- kutukseltaan noin 1,5 miljoonan euron ratkaisu, jossa henkilöstöä vähennettiin irtisanomisella, osa-aikaistamisella ja ns. luonnollisen poistuman kautta. Toimintakulujen kasvu on saatu vuosina 2014 ja 2015 taittumaan selvästi alle yhden prosentin. Tästä huolimatta taloustilanne on edelleen erittäin tiukka. Vihdin kunta jatkaa edelleen omien toimintatapojensa kehittämistä. Oman toiminnan tuottavuuden nostamisen lisäksi Vihti on valmis yhteistyöhön lähikuntien kanssa asukkaidensa palvelujen turvaamiseksi ja nykyistä taloudellisempien ratkaisujen etsimiseksi.

Muuttoliikkeen hidastuttua Vihti on arvioinut investointiohjelmaansa uudelleen. Väestömäärän kehitystä seurataan ja ollaan valmiita arvioimaan suunnitelmia uudelleen. Kunnalla on sekä omakoti-, rivitalo- ja kerrostalotontteja hyvillä paikoilla, joten edellytykset väestömäärä kasvuun ovat edelleen. Painopisteenä kaavoituksessa ovat yritystoimintaa palvelevat tontit ja sitä kautta kunnan työpaikkaomavaraisuuden nostaminen.

Kauniaisten kaupunki on valtuustokauden 2013 - 2016 strategiassaan määrittänyt että kaupunki säilyttää vahvan taloutensa alhaisella veroprosentilla ja omaan tulorahoitukseen sopeutetuilla investoinneilla. Samalla tuotetaan palvelut tehokkaasti ja palvelutuotannon tuottavuutta nostetaan 1,5 % vuodessa. Vuosien 2015 ja 2016 tilanne on vielä hallinnassa ja vuosikate riittää kattamaan suunnitelmatoimet. Merkittävin syy tähän on korkeat maanomaisuuden luovutustulot. Näiden vuosien jälkeen on vaikeampi saada tulojen ja menojen suhde tasapainoon.

4.3.3 Kunnallistalouden painelaskelma

Kunnallistalouden trendejä ja menokehitystä (palvelutuotannon kustannuksia) voidaan ennustaa tarkastelemalla väestöennusteisiin perustuvaa palvelutarpeiden muutosta. Palvelutarpeiden kehitystä tarkastellessa havaitaan, että palvelutarve kasvaa erityisesti vanhusten hoidon osalta.

Kunnittain tarkasteltuna vanhusten hoidon palvelutarpeen kasvun osalta suuret paineet kohdistuvat

Kirkkonummelle (palvelutarve kasvaa + 137 %) Vihtiin (+ 115 %) ja Espooseen (+ 104 %). Sen sijaan vanhusten hoidon osalta palvelutarpeen kasvupaineet ovat maltillisemmat Kauniaisissa (+ 62 %). Kokonaisuudessaan palvelutarve kasvaa kaikki tehtävät yhteensä huomioiden noin 26 - 39 prosentilla kaikissa em. kunnissa vuoteen 2030 mennessä.

Menokehitystä arvioidaan palvelutarve-ennusteen pohjalta. Palvelujen nettokustannusennusteen mukaisesti erityisesti vanhusten hoidon kustannukset nousevat nopeasti, vaikka mukana on oletus vanhusten toimintakyvyn noususta. Vanhusten hoidon kustannusten kasvu selittää noin kolmanneksen kaikista menojen kasvusta. Myös erikoissairaanhoidon abso-

luuttiset menot kasvavat ennusteen mukaan merkittävästi. Merkittävää tulevaisuuden talouden tasapainon kannalta on se, että kunnallisveron määrä ei kasva samassa suhteessa menojen kasvun kanssa. Kuntatalouden painetta voidaan arvioida myös laskeamalla kuinka paljon veroprosentin pitäisi joustaa, jotta talous pysyisi tasapainossa niin, että vuosikate-tavoite on 100 % poistoista. Kuntakohtaisesta vertailusta havaitaan, että suurin paine veroprosentin korotukselle talouden tasapainon säilyttämiseksi (jos ainoastaan veroprosenttia joustaa) on Vihdillä (+4,6 %) ja Kirkkonummella (+4,5 %). Kauniaisissa pärjätäisiin prosenttiyksikön nostolla ja Espoossa 1,4 prosenttiyksikön nostolla.

Palvelutarpeen muutos prosentteina (%) vuosien 2012 - 2029 välillä.

	Päivähoito ja esiopetus	Perusopetus	Lukio (ammattikoulu)	Vanhustenhoito	Perusterv. avo	Erikoissairaanhoito	Muut tehtävät	Tehtävät yhteensä
Espoo	+ 5	+ 17	+ 11	+ 104	+ 28	+ 38	+ 19	+ 31
Kauniainen	+ 8	+ 14	- 10	+ 62	+ 30	+ 42	+ 23	+ 26
Kirkkonummi	+ 5	+ 9	+ 11	+ 137	+ 32	+ 46	+ 18	+ 38
Vihti	+ 5	+ 19	+ 18	+ 115	+ 33	+ 49	+ 22	+ 39

Lähde: FC6 Konsultointi Oy

Palvelujen nettokustannusten ja kunnallisveron euromääräinen (M€) muutos vuosien 2012 - 2029 välillä.

	Vanhustenhoito	Erikoissairaanhoito	Perusterv. avo	Oma perusopetus ja lukio-koulutus	Päivähoito ja esiopetus	Muut tehtävät	Palvelukustannusten kasvu yht.	Kunnallisvero
Espoo	+ 226,9	+ 150,9	+ 53,6	+ 115,3	+ 56,2	+ 99	+ 701,9	+ 471,5
Kauniainen	+ 9,2	+ 5,3	- 2,6	+ 5,1	+ 2,1	+ 2,6	+ 26,9	+ 22,9
Kirkkonummi	+ 49,7	+ 24,4	+ 10,5	+ 13,2	+ 8,6	+ 12,1	+ 118,5	+ 68,2
Vihti	+ 29,7	+ 22,2	+ 7,8	+ 14,1	+ 5,8	+ 6,5	+ 86,1	+ 49,5

Lähde: FC6 Konsultointi Oy

Ennuste vuodelle 2029. Vuosikate-ennusteen laskennassa on huomioitu valtionosuuksien 10.4.2014 muutosesityksen vaikutus.

	Kunn.vero kattaa menoista 2012	Kunn. vero kattaa menoista 2029	Toimintakate M€ 2029	Vuosikate M€ 2029	Vuosikate €/asukas 2029
Espoo	89 %	81 %	- 1 898,1	15,8	52
Kauniainen	97 %	93 %	- 78,8	3,1	285
Kirkkonummi	83 %	73 %	- 295,1	- 34,3	- 774
Vihti	77 %	69 %	- 211,5	- 24,2	- 691

Lähde: FC6 Konsultointi Oy

Ennuste vuodelle 2019 tuloveroprosentin osalta selvityskunnan osalta.

	Paine veroprosenttiin vuosikatetavoitteen saavuttamiseksi	Veroprosentti tasapainossa (%)
Espoo	+ 1,4	19,4
Kauniainen	+ 1	17,5
Kirkkonummi	+ 4,5	24
Vihti	+ 4,6	24,6

Lähde: FC6 Konsultointi Oy

4.4 Arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä lähidemokratian toteutumisesta

4.4.1 Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Perinteisen vaaliosallistumisen ohella kaikissa kunnissa on laajalti käytössä kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista mahdollistavat toimintatavat. Nämä kuntalais- sekä alue- ja lähidemokratian eri muodot täydentävät edustuksellista kunnallisdemokratiaa. Espoossa käytännöt ovat pisimmälle organisoitu suuren kuntakoon mukaisesti kun taas Kauniiaisissa ja Vihdissä on edelleen ns. matalan kynnyksen kulttuuri, jossa esim. kuntalaisten on helppo asioida suoraan ao. viranhaltijan kanssa. Kuntien käytössä ole-

vat vaikuttamisen keinot ja foorumit ovat monipuoliset. Kuntalaistilaisuudet ja kuntalaispalaute kuuluvat kuntien tapoihin kartoittaa kuntalaisten mielipiteitä. Tämän lisäksi kunnat järjestävät säännönmukaisesti myös kuntalais- tai asiakaskyselyjä.

Kuntien tulee aina ottaa huomioon se, että kuntakoon kasvaessa tarvitaan myös osallisuuden ja lähi-vaikuttamiseen uudenlaista toiminnan organisointia. Päätöksenteko siirtyy kauemmaksi ja lähidemokratian koetaan heikkenevän. Kuntien päättäjät ja kuntalaiset haluavat säilyttää mahdollisuuden vaikuttaa omaa arkea ja elinympäristöä koskeviin asioihin myös silloin, kun oma kunta liittyy osaksi laajempaa kuntaa. Pienessä kunnassa kuntalaiset tuntevat kunnan organisaation ja luottamushenkilöt ja asukkaat tietävät, kehen voivat ottaa yhteyttä. Vastaavasti myös kuntalaisia lähellä olevien paikallisten järjestö-

jen, harrastusyhdistysten ja -seurojen kommunikointiyhteydet kuntaan päin saattavat yhdistymistilanteessa kärsiä ainakin tietyn ylimenovaiheen ajan. Lisäksi tässä yhteydessä on todettava, että yhteistyöorganisaatioiden (esim. kuntayhtymien) ja ostopalveluiden lisääminen kunnissa on vienyt päätöksentekoa alueille, joissa kuntalaiset kokevat ettei heillä ole vaikuttamisen mahdollisuuksia.

Sähköisten osallistumis- ja vaikuttamiskanavien sekä sähköisten palveluiden ja sähköisen asioinnin lisääntymisestä huolimatta maantieteellisen etäisyyden kasvaminen saattaa lisätä yhteydenottokynnystä. Ikääntyneiden osuus väestöstä kasvaa eikä kaikilla ole mahdollisuutta asioida verkon kautta. Eri-tyisesti sähköisen asioinnin ulkopuolelle jäävien kuntalaisten - muidenkin kuin ikääntyneiden - palvelu huonontuu. Kuntien yhdistymistä pohdittaessa on siksi erittäin aiheellista asettaa kysymys miten maantieteellisesti laajan kunnan kaikkien kuntalaisten yhdenvertaisuus turvataan osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta?

Yhteistyömuodot tulee mahdollisessa kuntien yhdistymisessä järjestää sovitusti ja avoimesti ja niin, että ne vastaavat hyvien hallintokäytäntöjen vaatimuksia. Kuntalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien ylläpitämiseen ja lisäämiseen johtavien uusien toimintatapojen luomiseen, omaksumiseen ja käyttöön ottoon liittyy haasteita, jotka saattavat vaikuttaa uuden kunnan kustannuksia lisäävästi. Jos kunnat mekaanisesti yhdistetään, lähidemokratia miltei määritelmän mukaisesti heikentyy, joskin yhdistymisen myös arvellaan avaavan mahdollisuuksia uusien toimintamallien kehittämiseen. Jotta lähidemokratia ja alueellinen vaikuttaminen voisi toteutua vähintäänkin nykyisellä tasolla, arvioitavaksi tulee muiden kuntalaisia osallistavien toimintatapojen käyttöön otto (entistä tiiviimpi yhteistyö

kansalais- ja asukasjärjestöjen kanssa, lähidemokratia-kokeiluja esim. maankäytön suunnitteluhankkeisiin jne). Kuntakoon kasvaessa osallisuuden ja lähivaikuttamisen kehittämisessä tulee käytettävien kanavien tarkoituksenmukainen organisointi ja systemaattinen toteuttaminen ja kehittäminen ottaa huomioon. Osallistavat ja yhteisöllisyyteen perustuvat toimintatavat vahvistavat sosiaalisia suhteita, luottamusta ja yhteenkuuluvuutta. Julkinen sektori voi edistää tätä esim. tarjoamalla asukkaille kokoontumistiloja ja sähköisiä yhteistyöalustoja. Uuden kuntalain mukaisessa kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon myös kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

4.4.2 Lähidemokratian toteutuminen

Kuntien mahdollisen yhdistymisen seurauksena uuden kunnan pinta-ala on 1 206 km² ja asukkaita on yhteensä 342 200 henkilöä. Valtuutetut edustavat kuntalaisia ja uudessa valtuustossa olisi tätä kirjoitettaessa voimassa olevan kuntalain mukaan 75 valtuutettua. Suorilla vaaleilla valittavien luottamushenkilöiden määrä vähenisi. Kukin valtuutettu edustaisi yhdistyneessä kunnassa noin 4 600 kuntalaista. Uuden kuntalain¹ mukaan valtuusto voi päättää valtuutettujen lukumäärästä; muussa tapauksessa valtuutettuja valitaan laissa säädetty vähimmäismäärä, jonka mukaan yhdistetyn kunnan valtuustossa olisi 67 valtuutettua. Luottamuselinten lukumäärän vähentyessä kunkin lautakunnan jäsenen "alueellinen edustajuus" kasvaa. Entistä harvempi asukkaista on kunnanvaltuustossa, hallituksessa tai lautakunnissa päättämässä asioista ja yksittäisen kuntalaisen tai kuntalaisryhmän tärkeänä pitämät asiat kilpailevat yhä harvemman valtuutetun huomiosta.

	Maapinta-ala, km ² 1.1.2014	Taajama-aste, % 1.1.2012	Asukkaita 1.1.2015	Nykyiset valtuustot	"Edustuksellisuus" nykyiset valtuustot asukas/ valtuutettu	"Edustuksellisuus" uusi valtuusto asukas/ valtuutettu
Espoo	312	99,4	265 600	75	3 460	
Kauniainen	6	100	9 400	35	257	
Kirkkonummi	366	87,5	38 200	51	741	
Vihti	522	73,6	29 000	43	672	
Yhteensä	1 206		342 200		uudi valtuusto 75 jäs.	4 563

1 Kuntalain 410/2015 säännös astuu voimaan 1.6.2017

Uuden kunnan alueella joudutaan luonnollisesti ottamaan käyttöön uusia välittömän vaikuttamisen keinoja. Uhkana saattaa olla, että kiinnostus osallistua yhteisten asioiden hoitoon ja jopa äänestysaktiivisuuteen vähenee, kun päätöksenteko loittonee kauemmaksi, eikä toimielimissä ole asukkaille tuttuja edustajia.

Kaikissa neljässä selvityskunnassa kunnittainen äänestysaktiivisuus heikkeni hieman vuoden 2012 kuntavaaleissa. Selvityskunnista Kauniiaisissa äänestetään perinteisesti ja kaikissa vaaleissa muita selvityskuntia ahkerimmin.

Äänestysprosentit kuntavaaleissa 2012 olivat:

Espoo	59 %
Kauniainen	76 %
Kirkkonummi	61 %
Vihti	55 %

Kuntaliitos asettaa siis uusia haasteita lähidemokratian toteuttamiselle. Demokratia on kunnallisessa päätöksenteossa keskeinen arvo; poliittisella edustavuudella halutaan turvata eri alueiden ja niiden asukkaiden vaikuttamistarve. Demokratian mittarina ei tule kuitenkaan pitää yksinomaan luottamus-henkilöiden lukumäärää vaan kuntien tulee tarjota asukkailleen myös välittömiä ja aitoja osallistamisen ja vaikuttamisen keinoja. Päätöksentekijöiltä ja valmistelusta vastaavilta viranhaltijoilta tämä edellyttää osittain uusiakin toiminta- ja kuulemistapoja sekä entistä suurempaa vuorovaikutteisuutta eri tahojen kanssa.

4.5 Yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista

Kuntarakennelain 4 b §:n mukaan selvityksen tulee sisältää yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Tässä kuvataan kunkin toimialan näkökulmasta varsin yksityiskohtaisia arviointeja yhdistymisen eduista ja haitoista. Yleisesti ja kaikkia toimintoja ja palveluja koskevana on todettava, että arviot kuntien eduista ja haitoista näyttäytyvät hyvin erilaisina kunkin kunnan lähtökohdista riippuen. Kuntien yhdistymisen etujen ja haittojen arviointia ajatellen monen toiminnon ja palvelun kohdalla ratkaisevaa on nykyisen kunnan koko verrattuna siihen, että kunnat yhdistetään.

Yhdistymisen vaikutuksia henkilöstön asemaan yleisesti ja arvioita palkkatason harmonisoinnin merkityksestä jne. ei ole sisällytetty toimialojen arvioihin, vaan näitä tekijöitä on arvioitu erikseen.

Lisäksi kaikkia toimialoja koskevana on huomiotava, että toimintojen tuleva organisointitapa vaikuttaa olennaisesti siihen, miten palvelujen ja tehtävien osalta mahdolliset edut ja haitat toteutuvat.

4.5.1 Tekninen- ja ympäristötoimi

Tekninen toimi on arvioinut yhdistymisen etuja ja haittoja lähinnä tehtäväkohtaisesta näkökulmasta.

Organisaatiot ja päätöksenteko

Kuntien yhdistymisellä lähes kaikkien teknisen toimen tehtäväkokonaisuuksien kannalta arvioidaan saavutettavan samankaltaisia etuja, kuten henkilöstö- ym. resurssien synergiaetuja, toiminnan haavoittuvuus vähenee isossa yksikössä ja päällekkäisiä toimintoja voidaan karsia. Esimerkiksi erityisasiantuntijat, kuten suunnittelijat, voivat hyvin organisoitaessa paremmin keskittyä suunnitteluun ja kehitystyöhön, mikäli vuorovaikutusosaajat, tiedottajat ja hallinto-henkilöstö vastaavat enenevästi asiakaspalvelusta, tiedottamisesta ja hallinnosta. Joidenkin teknisen sektorin toimintojen osalta kuntaliitos voi tarjota mahdollisuuden kehittää organisaatiota "alusta alkaen" ja toimintatavoissa siirrytään yhtenäiseen hyväksi havaittuun käytäntöön. Asiakaspalvelun saatavuudessa nähdään etuja kirkkonummelaisille ja vihtiläisille, jotka pendelöivät Espooseen. Päätöksenteon jääviysohjelmien ja nurkkakuntaisuuden väheneminen nähdään kuntien yhdistymisen tuomana etuna.

Toisaalta suuremmassa kokonaisuudessa hallinto lisääntyy, joustavuus vähenee, tiedon kulku saattaa hankaloitua ja paikallistuntemus saattaa vähentyä. Suuressa organisaatiossa voi syntyä tietyillä erityisosaamisen aloilla urautumista, mikä pahimmillaan voi aiheuttaa mm. hankkeiden tavoitetilan hämärtymistä. Henkilöstön paikallistuntemuksen menettäminen tai heikentyminen arvioidaan haittana lähes kaikissa teknisen toimen toiminnoissa.

Tekninen toimi näkee haittatekijänä myös aikaa vievän yhdistämisen ja resurssien käytön siihen. Toimenkuvien yksipuolistuminen isossa organisaatiossa ja tiedonkulun hankaloituminen nähdään haittoina. Organisaatioiden hierarkkisuus kasvaa ja suurempi organisaatio voi olla byrokraattinen, raskas ja kallis. Asiakaspalvelun saavutettavuus huonontuu, ellei asiakaspalvelua säilytetä entiseen tapaan nykyisten kuntien aluetoimipisteissä. Päätöksenteon arvioidaan monimutkaistuvan ja hidastuvan ja lähidemokratian kärsivän.

Maankäytön suunnittelu ja maapolitiikka

EKKV-kunnilla ei ole merkittävästi ristiriitaisia kehitystavoitteita maankäytön, liikenteen, asumisen suhteen. HLJ, MASU yms. seudullisia suunnitelmia on valmisteltu hyvässä yhteistyössä.

Helsingin seudun yhteistyökuvioissa EKKV-kuntien läntinen yhteistyö syvenee ja alueen painoarvo seudullisessa yhteistyössä kasvaa. Maapolitiikan käytännöt yhtenäistyvät, alueen maanomistajien kohtelu on

tasapuolinen (tontinluovutusehdot, maanhankinta, sopimuspolitiikka). Tonttitarjonta monipuolistuu. Maankäytön ja joukkoliikenteen kytkeytyminen paremmin toisiinsa edistävät toimenpiteitä mm. ilmastomuutoksen hillintätoimenpiteissä ja parantaa alueen asukkaiden liikkumismahdollisuuksia. Toimenpiteet seudullisten kehityskäytävien yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen ja uusien työpaikka-alueiden toteuttamiseen mahdollistuvat. Voimavarat esim. väestökehityksen ja sen edellyttämän palvelurakenteen hallitsemiseksi maankäytön suunnittelussa paranevat ja tulevaisuuskehityksen ennustettavuus paranee. Kuntien yleiskaavasunnittelu on helposti yhdistettävissä, sillä yhteistyötä on tehty jo paljon. Yhteinen maapolitiikka voi tuoda uusia mahdollisuuksia maanhankintaan.

Yhtenäisellä lupakäytännöllä hakijat tulevat tasapuolisesti kohdelluiksi ja yhtenäinen käytäntö luo mahdollisuudet vähentää hajarakentamista alueilla, joilla ei ole lainvoimaista yleiskaavaa. Oikea, ajantasainen ja yhtenäinen rakentamisen rekisteri helpottaa seudullista maankäytön suunnittelua.

Haittatekijöinä nähdään puolestaan käytäntöjen yhteensovittamisen haasteellisuus. Katu- ja tienimistön yhteensovittaminen mm. päällekkäiset nimet ja kaksikielisyys. Kaavojen yhteensovittaminen ym. saattaa osoittautua työlääksi. Hajarakentamismahdollisuuksien tiukentuminen voi aiheuttaa tyytymättömyyttä maanomistajissa. Rekisteritietojen synkronointi ja puuttuvien tietojen ajan tasalle saattaminen on iso, työläs vaihe. Lisäksi todetaan, että maankäytön sijoittuminen etupäässä kehityskäytävillä sekä liikenteellisesti suotuisille alueille saattaa johtaa siihen, että uuden kunnan reuna-alueiden kehittämiseen ei ole riittävästi voimavaroja. Haittana tässäkin nähdään paikallistuntemuksen heikkeneminen.

Asuminen

Asumiseen liittyvien tehtävien kohdalla arvioidaan palvelutason paranevan, vaikka yhdistyminen ei aiheuta suuria muutoksia nykyisiin toimintatapoihin. Etuina nähdään yhteinen toteutusorganisaatio vuokra-asuntojen rakennuttamiseen.

Joukkoliikenne

Kuntien yhdistyessä seudullinen joukkoliikenneviranomaisen HSL suunnittelee ja toteuttaa joukko-liikennettä alueella, joka yhdistymisen myötä laajenee. Haittapuolena on pelko kustannusten noususta.

Kunnallistekniikan rakentaminen ja ylläpito

Kaikissa kunnissa kunnallistekniikan organisaatiot ovat tiukasti resursoituja. Toimintojen johto ja tukitehtävät keskittämällä ja toiminnan alueellistamisella on saavutettavissa hyvin toimiva organisaatio. Keski-

tetysti johdettu ylläpito voidaan jakaa maantieteellisesti järkeviin alueisiin. Ylläpidossa keskitytään tilaajatoimintaan ja kaikki ylläpito toteutetaan kilpailutettuina ostopalveluna tai ylläpitoa toteutetaan monituottajamallilla, jossa alueen ominaisuuksista riippuen toteuttajana toimii kunnan oma henkilöstö, kunnan liikelaitos tai yksityinen urakoitsija.

Etuina arvioidaan erityisosaajien parempaa hyödyntämistä ja kollegiaalista vuorovaikutusta sekä mahdollisuutta kilpailuttaa suurempia kokonaisuuksia. Hallinnollisten tehtävien keskittäminen (esim. tarjouskilpailujen järjestämien) ja parempi hankinta-osaaminen suuressa organisaatiossa nähdään selkeänä etuna. Yhdistyminen keskittää lainsäädäntöön liittyvien väestönsuojellisten velvoitteiden hoidon ja esim. varautumisen poikkeusolosuhteisiin.

Haittoina arvioidaan pitkät etäisyydet sekä pieniin kuntiin verrattuna iso, raskas ja kankea organisaatio. Haittana nähdään myös esim. urakkakokojen kasvessa liian suuriksi, että esim. keskisuuret perheyrietykset, joilla saattaa olla paras paikallistuntemus, eivät pysty kilpailemaan urakoista.

Vesi ja jätehuolto, jäteveden puhdistus

Etuina nähdään asukkaiden liittymis- ja käyttömaksujen yhtenäistäminen kunnan kuuluessa Helsingin seudun ympäristö -kuntayhtymään. Toiminnan keskittäminen ja suurempi toiminnan volyyymi lisäävät toimintavarmuutta ja mahdollisesti kustannustehokkuutta. Pienten laitosten riskit siirtyvät suuremmalle yksikölle, paremmat mahdollisuudet riskien hallintaan sekä verkostoon liittyvissä että toiminnan organisoitiin, henkilöstöön ym. liittyvissä asioissa. Tutkimus- ja kehitystyöhön voi olla paremmat edellytykset suuremmissa organisaatioissa; kuten energian säästöön, saneerausten kehittämiseen, hankintaprosessien kehittämiseen, ympäristönsuojeluun ym. tähtäävät hankkeet. Lisäksi suuremman toimijan on helpompaa vastata tiukentuvan lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin. Turunväylän vyöhykkeen yhdyskuntarakenteen voimakkaampi kehittäminen mahdollistuisi.

Haittoina arvioidaan puolestaan alueellisen päätösvallan pieneminen vesihuolto- ja asiakaspalvelun etääntymisenä, ellei HSY perusta uusia aluetoimipisteitä nykyisten Kirkkonummen ja Vihdin alueille. Byrokratian pelätään asiakkaan näkökulmasta kasvavan ja toiminnan hidastuvan. Paikallistuntemuksen heikentymisellä on suuri merkitys esimerkiksi poikkeustilanteissa (myrskyt ym.). Lisäksi haittaa saattaa aiheuttaa HSY:n mahdollinen haluttomuus suunnata esim. saneerausinvestointeja reuna-alueille. Edelleen arvioidaan päätöksenteon hidastuvan, liittymismaksujen nousevan nykyisille kirkkonummelaisille ja vihtiläisille. Riskinä voi olla myös se, että HSY ei ota vesiosuuskuntien verkostoja vastaan eikä muutenkaan tue haja-asutusalueen vesihuollon kehittämistä.

Rakennusvalvonta

Kuntaliitoksen keskeisenä etuna olisi luvan hakijoiden kannalta yhtenäiset käytännöt ja tulkinnat. Rakennusvalvonnan asiantuntemus ja yhtenäiset toimintatavat vahvistuisivat. Toisaalta esimerkiksi rakennusjärjestysten yhteensovittaminen nähdään mittavana työnä.

Paikallistuntemuksen heikkeneminen saattaa kuitenkin johtaa paikallisten erityisolosuhteiden huomiotta jättämiseen. Etäännyminen asiakkaista ja palvelutason takaaminen koko alueelle saattaa merkitä henkilöstön lisäystä tai huomattavaa lisätyötä olemassa olevalle tarkastusosaston henkilöstölle. Kuntakaavoittajien ja erillisen ison organisaation välitön vuoropuhelu saattaa vaikeutua.

Kaupunkimittaus

Kaupunkimittauksessa on mahdollista keskittää johto ja yhdistää toimintoja. Yhdistymisen tai myös yhteistyön kautta saavutettaisiin kohtuullinen hyöty sillä, että kiinteistötoimitukset hoidettaisiin omana työnä eikä Maanmittauslaitoksen tekemänä. Etäisyydet työkohteisiin ja mahdollinen paikallistuntemuksen menettäminen sekä toimenkuvien yksipuolistuminen isossa organisaatiossa nähdään haittoina.

Tilapalvelut

Tilapalveluihin kuuluvat toiminnot ovat tyypillisesti niin yksityisellä kuin kuntasektorilla keskitettyjä toimintoja ja ovat konserniohjauksen kannalta strategisia toimintoja. Yhdistetty toiminto mahdollistaa investointien kokonaisvaltaisen ohjelmoinnin ja suunnittelun sekä olemassa olevan toimitilaverkon keskitetyn hyödyntämisen alueelliset näkökohdat huomioiden.

Kiinteistöpalvelut

Kiinteistöhoito- ja kunnossapitopalvelut voidaan toteuttaa toiminnot yhdistämällä tai lisäämällä yhteistyötä. Hyödyntämällä keskitettyä palvelua ja asiantuntijuutta saadaan säästöjä mm. työajan käytössä ja päällekkäisyydet voidaan poistaa vastuualueista sopimalla.

Säästöpotentiaalia volyymin kasvaessa on myös esim. tavara- ja palveluhankinnoissa. Toiminnan tehostumista arvioidaan saatavan uuden palvelustrategian laadinnan ja toiminta-alue suunnittelun kautta. Toimintamallien hiominen ja parhaiden käytäntöjen käyttöönotto tehostaa toimintaa. Sähköisten palvelujen kehittäminen nopeutuu kun alue laajenee.

Haittana arvioidaan, että luottamushenkilöiden mahdollisuus vaikuttaa ”oman alueensa” asioihin vaikeutuu ja että organisaation suuruus saattaa haitata toiminnan ”ketteryyttä”.

Mahdollinen uusien kunnossapidon tukikohtien tarve toiminta-alueen laajentuessa lisää kustannuk-

sia ja välimatkat kasvavat, jolloin mm. työnjohdon resurssit on varmistettava.

Ympäristö, kestävä kehitys

Ympäristön tilan seuranta ja selvitykset yhtenäistyvät maantieteellisesti laajemmalla alueella. Selvitysalueen kunnilla on laajat luontoalueet ja tämä luo mahdollisuuden profiloitua luontokuntana. Isompi organisaatio tarjoaisi mahdollisuuden tehtävien erikoistumiseen ja osaamisalueiden parempaan hallintaan sekä osaamisen monipuolistamiseen. Lisääntyvän asiantuntemuksen myötä olisi mahdollisuus ympäristöohjelmatyöhön, ympäristövalistukseen ja ympäristöhankkeisiin. Yhdenmukaiset toimintamallit nykyistä laajemmalla alueella ja valvonnan suunnittelmallisuus paranee. Haittoina nähdään hallittavan pinta-alan kasvu ja tarkastusmatkojen piteneminen. Paikallisten ympäristöön ja luontoon liittyvien erityispiirteiden tuntemus saattaa heiketä.

Tietojärjestelmät, rekisterit

Tämän päivän uusilla tekniikoilla voidaan eri tietojärjestelmien välinen yhteen toimivuus luoda pienemmillä kustannuksilla kuin esim. täysin uuden järjestelmän rakentaminen. Avoimet rajapinnat, joita on kehitetty erityisesti teknisellä toimialalla, mahdollistavat eri perusjärjestelmien välisen tiedonsiirron. Selkeänä etuna nähdään yhdistyneen kunnan suuremmat resurssit kehittämiselle ja monipuolisten järjestelmien käyttöönotto. Haitoiksi arvioidaan laajat konversiot, mikäli järjestelmät ja rekisterit yhdistetään ja koulutuskustannukset muutosvaiheessa. Suuri järjestelmä ja laaja aineisto ei taivu nopeasti uusiin toiminnallisuuksiin ja toiveisiin. Paikkatietojärjestelmien tukipalvelun saatavuus heikkenee, mikäli henkilöstö sijoitetaan yhteen paikkaan.

Asiakaspalvelu, palvelupisteet

Nykyisen palvelutason turvaamiseksi on järjestettävä alueellisia palvelupisteitä. Etuina nähdään mm. sähköisten palvelujen kehittyminen, paikkatiedon hyödyntäminen ja paikkatietokyselyjen analysointi. Sähköisten palvelujen kehittämisen arvioidaan nopeutuvan kun alue laajenee. Kaksikielistä asiakaspalvelua olisi saatavissa koko kunnassa.

Asiakaspalvelun keskittyminen puolestaan vapauttaa asiantuntijoiden resursseja varsinaiseen substanssi-työhön. Yhdistyneen kunnan aluevastaavat kuten aluearkkitehdit palvelevat asukkaita ja yhteydenotto helpottuu, lisäksi juridinen palvelu parantuisi koko alueella.

Haitoiksi arvioidaan suuremman kunnan sektoroitunut, vaikeasti tavoitettavissa oleva henkilöstö. Etäisyydet asiakaspalveluihin mahdollisesti pitenevät.

4.5.2 Sosiaali- ja terveystoimi

Sosiaali- ja terveystoimen selvitysryhmä on luonnehtinut ja arvioinut kuntien yhdistymisen etuja ja haittoja seuraavasti.

Etuna kuntien yhdistymistilanteessa nähdään erityispalvelujen ja erityisosaamisen saaminen tasapuolisesti kaikkien käyttöön ja osaamispuheen laajeneminen. Pienten ja vaativien asiakasryhmien palvelujen nähdään paranevan (esim. vammaispalvelut, päihdepalvelut, pitkäaikaistyöttömien aktivointi ja perustason erikoissairaanhoido). Yhdistynyt kunta on vahvempi vaikuttaja valtakunnallisesti.

Yhdistämisen etuina nähdään koulutusyhteistyön ja kehittämisvoiman lisäksi myös ammattitaitoisen henkilöstön saatavuuden ja rekrytoinnin helpottuminen.

Myös palvelujen tasapuolisuus ja lähipalvelujen vahvistuminen nähdään etuina kuntien yhdistymisessä. Palvelujen toimintavarmuus kasvaa ja haavoittuvuus vähenee laajan palveluverkon hyödyntämisessä. Hallinnon työn päällekkäisyydet voidaan purkaa ja niin tavaroiden kuin palvelujen hankinnoissa arvioidaan muun muassa tilaajaosaamisen ja valvonnan tehostuvan.

Neuvotteluvoima HUS:n ja muiden kumppanien suuntaan kasvaa. Yhdistyneellä kunnalla nähdään paremmat edellytykset sosiaali- ja erikoissairaanhoidon integraation tiivistämisessä ja Jorvin alueen kokonaisuuden kehittämisessä. Kaikin puolin etuja nähdään suuruuden ekonomiassa, resurssien käytön tehostumisessa ja alueen väestön palvelujen tasapuolisuudessa.

Kuntien yhdistymisen haittoja arvioidaan syntyvän vähemmän. Hallinnon pelätään lisääntyvän ja päätöksenteon etäännyttävän. Poliittisen- ja organisaatiokulttuurien törmäyksiä saattaa esiintyä. Erityisesti alussa arvioidaan kustannusten nousevan mahdollisesti epärealistisen budjetoinnin seurauksena.

Joidenkin arvioiden mukaan epäillään lähipalvelujen heikentyvän ja ruotsinkielisten palvelujen heikenevän. Alkuvaiheen ongelmia nähdään myös tietojärjestelmien yhteensovittamisessa. Lisäksi pelätään yksilöllisyyden hukkuvan suureen organisaatioon ja henkilöstön ”karkaavan” muutosvaiheessa.

4.5.3 Sivistystoimi

Sivistystoimen selvitysryhmä on arvioinut kuntien yhdistymisen etuja ja haittoja kahdesta eri näkökulmasta: kuntalaisnäkökulmasta sekä hallinto- ja talousnäkökulmasta.

Edut kuntalaisnäkökulmasta

Kuntalaisnäkökulmasta nähdään vahvuutena kuntien yhdistymisessä se, että kunnassa olisi yksi organisaa-

tio ja yksi päätöksentekojärjestelmä. Nämä selkeyttäisivät toimintaa. Verrattuna pieneen kuntaan, palvelut ja palvelutarjonta kehittyvät ja monipuolistuvat. Osana isompaa kuntaa nähdään mahdollisuus tasapainotukseen talouden vaihteluissa, joten ne eivät näy niin herkästi palvelutasossa. Yhteensä isommat resurssit voisivat näyttäytyä kuntalaisille tarjottavana parempana asiantuntijuutena. Päivähoitopaikan vapaampi valinta sekä laajempi ja erikoistuneempi lukiotarjonta ovat esimerkkejä lisääntyvästä palveluvalikoimasta. Erityis- ja vähemmistöryhmille olisi mahdollista tarjota nykyistä parempia palveluja. Nykyisten kuntien raja-alueilla asuvien henkilöiden palvelut ja valinnanmahdollisuudet voivat parantua kuntien rajojen poistuttua. Kaiken kaikkiaan nähtiin mahdollisuutena, että palvelujen yhdenmukaistaminen isossa kunnassa voisi tuoda joillekin parempia palveluja nykyistä edullisemmalla hinnalla.

Haitat kuntalaisnäkökulmasta

Kuntalaisnäkökulmasta nähdään heikkoutena yhdistyneessä kunnassa se, että usein palveluita keskitetään keskuksiin ja kunnan reuna-alueiden näkökulmasta palvelut ovat kauempana. Vaikka varhaiskasvatuspalvelut ja peruskoulu katsotaan lähipalveluksi kunnassa, ratkaisuja joudutaan tekemään kiristyneessä taloustilanteessa usein talouden näkökulmaa painottaen pitäen kuitenkin mahdollisuuksien mukaan mielessä palveluiden riittävän hyvää saavutettavuus. Uhkana voi olla, että palveluita karsitaan ja keskitetään liikaa. Tällöin yksittäisen kuntalaisen näkökulmasta aina ei päästä tyydyttävään ratkaisuun. Uuden kunnan lukioverkko voidaan esim. järjestää uudelleen niin, että yhdistetään lukioita, jotka sijaitsevat kunnan keskuksissa. Kaiken kaikkiaan pendelöinti palveluiden saavuttamiseksi voi lisääntyä. Toisaalta palveluiden yhdenmukaistamisen uhkana voidaan nähdä joillekin nykyistä heikompi palvelutaso nykyistä kalliimmalla.

Edut hallinto- ja talousnäkökulmasta

Kunnan hallinto- ja talousnäkökulmasta kuntien yhdistymisessä nähdään vahvuutena se, että kunnan talouspohja laajenee. Talouden tilanteiden vaihteluissa isompi budjetti toisi tasapainoa. Näin myös tulevan ennakoiminen paranee. Mahdollisuutena nähtäisiin, että hallinnon päällekkäisyyksiä voitaisiin poistaa. Toisaalta käytössä olisi yhteensä isompi henkilöstöresurssi, jossa olisi myös erityisasiantuntijutta ja mahdollisuus kehittämistyöhön. Mahdollisuutena nähtiin nykyisten Kirkkonummen ja Vihdin osalta pääsy mm. Helmet -yhteistyön sekä muuhun pääkaupunkiseudun yhteistyön pariin ja uskotaan myös, että kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluiden tarjoama monipuolistuisi suurena kunnassa verrattuna nykyisten pienten kuntien mahdollisuuksiin.

Haitat hallinto- ja talousnäkökulmasta

Kunnan hallinto- ja talousnäkökulmasta nähdään kuntien yhdistymisessä suurena heikkoutena se, että yhdistymisestä odotetut taloudelliset hyödyt eivät toteudukaan niin suurina kuin ennakoidaan. Palveluiden keskittymisen mukanaan tuomat pitkät välimatkat aiheuttavat rajoituksia henkilöstön yhteiskäyttöön. Uhkana suuressa kunnassa nähdään, että se voi tuoda lisää hallinnon tasoja. Sähköisten järjestelmien osalta niiden yhteensovittaminen ja toisaalta organisaatioiden yhdistäminen niitäkin silmällä pitäen voivat viedä enemmän rahaa ja aikaa kuin osataan odottaa. Varsin todennäköistä kuitenkin on, että lisää rahaa ei ole tulossa, pikemminkin päinvastoin.

4.5.4. Yleishallinto ja konsernipalvelut

Yleishallinto ja konsernipalvelujen selvitysryhmä on arvioinut kuntien yhdistymisen etuja ja haittoja toisaalta demokratian ja toisaalta yleishallintotasoisten palveluiden näkökulmasta.

Demokratian näkökulmasta etuina ja uutena mahdollisuutena nähdään merkittävimpänä lähinnä uusien lähidemokratian ja kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamismuotojen syntyminen ja käyttöön otto eikä vähiten uusien sähköisten osallistumis- ja vaikuttamiskanavien kehittämispotentiaalin myötä.

Sen sijaan byrokratian pelätään kasvavan ja kuntalaisten fyysisen asioinnin vaikeutuvan. Oman lähialueen luottamushenkilöiden lukumäärä vähenee, eikä etäällä olevia luottamushenkilöitä ole enää yhtä helppo lähestyä, näin ollen nykymuotoisen lähidemokratian pelätään heikkenevän ja päätöksenteon etääntyvän kuntalaisista. Etäisyyksien kasvaessa arvellaan kuntalaisten identiteetin kärsivän. Lisäksi arvellaan lähidemokratian kehittämisen synnyttävän lisäkustannuksia.

Yleishallinnon lähinnä tukipalveluiksi luokiteltavien palveluiden, eli hallinto-, talous-, tietohallinto-, hankinta-, ruokapalvelu- puhdistus- ja elinkeinopalveluiden näkökulmasta edut ja haitat arvioidaan hieman toisin. Etuina nähdään hallinnon yhdistämisen ja toimintatapojen uudistamisen tuovan säästöä pidemmällä aikavälillä ja osaan palveluita saadaan selkeitä volyymietuja sen lisäksi että osaaminen syvenee; erikoistumisen myötä asiantuntijuus kasvaa. Etuna kirjattiin myös yhdistetyn kunnan konsernirakenteen selkiytyminen ja edunvalvonnan vahvistuminen. Yleishallinnon palvelujen ja tehtävien kohdalla pätee sama kuin muillakin toimialoilla, että toimintojen haavoittuvuus vähenee verrattuna pieniin yksiköihin. Pidemmällä aikavälillä nähdään säästöpotentiaalia erityisesti esim. ohjelmistokustannuksissa.

Yhdistymisen etuina nähdään yhteinen päätöksenteko, joka ohjaa nopeasti yhteisiin prosesseihin ja sähköisiin kuntalaispalveluihin. Erityisesti keskitetyn tietohallinnon ja hankintatoimen arvioidaan tuottavan hyötyjä, ja ylipäättään pitkällä tähtäimellä moni-

naisia resurssisäästöjä. Hankintatoimen etuina mainitaankeskeisinä selkeä hankintastrategia ja -ohjeistus, isomman hankintatoimen mukanaan tuoma hankintaosaaminen, sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttö sekä osto- ja neuvotteluvoiman kasvaminen.

Yleishallinnon palveluissa ongelmallisena nähdään puolestaan erilaisten hallintokulttuurien yhteensovittaminen ja aikaa ja resursseja vievän yhdistämisen toteutuksen. Tämä nähdään ainakin ylimenokaudeksi keskeyttävän ja lykkäävän muun suunnitellun kehittämistyön. Hallinnon rakenteiden pelätään lisääntyvän ja moniportaistuvan ja päätöksenteon arvioidaan hidastuvan; ketteryys voi hävitä toiminnasta. Palvelujen saavutettavuuden ja alueellisen sekä kielellisen tasavertaisuuden toteutuminen nähdään haasteena kuntien yhdistyessä. Palvelutason harmonisoinnista johtuvan muutosvastarinnan pelätään vaikeuttavan toimintojen sujumista ainakin alkuvaiheessa.

Muutosvaiheen arvellaan myös voivan aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia, kuten esim. joidenkin nykyisten tietohallintojärjestelmien uudelleen kilpailuttamista. Yksittäinen haasteellinen kysymyksensä on miten kuntien voimassa olevien sopimusten kanssa operoidaan siirtymävaiheessa ja millaisia mahdollisia uudelleenkilpailutuksia tarvitaan. Erityisesti tietohallinnon kohdalla on huomioitava, että ns. juoksevien kustannusten kohdalla on nähtävissä, että yksikkökustannukset saattavat nousta joidenkin kuntien näkökulmasta verrattuna nykyiseen. Paikallisten pienyritysten elinmahdollisuuksien vaikeutumista pelätään laajenevilla hankintatoimen markkinoilla jos ja kun pienyrityksen kapasiteetti ei riitä tarjoamaan kovin isoja kokonaisuuksia.

4.6 Arvio kielellisten oikeuksien toteutumisesta

Arvio kielellisten oikeuksien toteutumisesta (=kielellisten vaikutusten arviointi) tarkoittaa sen tunnistamista, miten mahdollinen uudistus vaikuttaa perustuslaissa ja kielilaissa säädettyihin oikeuksiin. Miten siis voidaan taata, että kielelliset palvelut toteutuvat uudistuksessa lain edellyttämällä tasolla?

Kielellisen jaotuksen perusyksikkö on kunta. Kunta on joko yksikielinen tai kaksikielinen. Valtioneuvoston asetuksella säädetään joka kymmenes vuosi virallisen tilaston perusteella, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä ja mikä on näiden kuntien enemmistön kieli sekä mitkä kunnat ovat suomen- tai ruotsinkielisiä yksikielisiä kuntia. Kunta on kielilain (423/2003) mukaan kaksikielinen, jos kunnassa on sekä suomenkielisiä että ruotsinkielisiä asukkaita, ja vähemmistö käsittää vähintään 8 % asukkaista tai vähintään 3000 asukasta.

Perustuslain 17 ja 122 §:ien kannalta seuraavat kysymykset ovat keskeisiä kun kuntaliitosten jälkeen syntyvissä uusissa kaksikielisissä kunnissa kehitetään ja edistetään kansalliskieltä puhuvien kieliryhmien asemaa ja kielellisten perusoikeuksien tosiasial-

lista toteutumista. Miten kunnassa esim. turvataan jokaisen oikeus käyttää omassa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, miten kunnassa turvataan jokaisen oikeus saada toimituskirjansa omalla kielellään, miten kunnassa toteutetaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan?

Kaksikielisen kunnan tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.

Espoota, Kauniaista, Kirkkonummea ja Vihtiä koskevassa selvityksessä muut selvityskunnat Vihtiä lukuun ottamatta ovat kaksikielisiä.

Kuntien yhdistäminen johtaa Kauniaisten ja Kirkkonummen osalta siihen, että ruotsinkielisen väestön osuus suhteessa kunnan koko väestömäärään vähenee verrattuna nykyiseen tilanteeseen, Kauniaisten osalta jopa erittäin merkittävästi. Espoossa kieli-suhde ei muuttuisi olennaisesti; sen sijaan Vihdin kunnan alue muuttuu yhdistymisen myötä kaksikieliseksi. Tästä seuraa, että Vihdin kunnan alueella asuvan ruotsinkielisen väestön palvelut omalla kielellään paranevat. Sen sijaan erityisesti Kauniaisten kohdalla tilanne voi käytännössä heiketä riippuen palveluverkosta ja lähipalvelujen sijoittumisesta. Yleisesti ottaen voisi arvioida, että palvelutaso kielten suhteen pysyy nykyisin Espoossa kuntapalveluissa vallitsevalla tasolla ja joidenkin yksittäisten palvelujen kohdalla palvelutaso saattaisi jopa parantua resurssipohjan kasvaessa. Suurempi organisaatio kenties mahdollistaisi kielellisten aspektien huomioonottamisen jopa nykyistä paremmin palveluverkkoa suunniteltaessa, myös muiden kieliryhmien suhteen.

Väestöennusteen mukaan ruotsinkielisten osuus laskisi selvitysalueella yhdeksästä kahdeksaan pro-

senttiin vuoteen 2020 mennessä, sillä vaikka ruotsinkielisten määrä kasvaisi 100 asukkaalla kunnan muu asukasmäärä kasvaa nopeammin.

Oikeusministeriö seuraa kielilain soveltamista ja antaa mm. suosituksia kielilainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä. Tässä tehtävässä oikeusministeriötä avustaa kieliasiaain neuvottelukunta. Sekä ministeriö että neuvottelukunta ovat havainneet, että kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen kaksikielisissä kunnissa yleensä ja kuntaliitosten yhteydessä erityisesti on jossain määrin epäselvää ja epätasaista erityisesti silloin, kun kielellisen vähemmistön osuus kunnan väestöstä on pienehkö (alle 25 %). Useissa tutkimuksissa on todettu, että kielivähemmistö ei saa olla liian pieni, jotta kaksikielisyys toimisi käytännössä elinvoimaisena. Vähemmistökieltä puhuvan asukasmäärän tulee olla suurempi kuin neljännes, mieluiten kolmannes, jotta sillä vallitsevissa olosuhteissa olisi edes kohtuullisen hyvät edellytykset toimia elinvoimaisena. On tutkittu, että kunnissa, missä ruotsinkielisen vähemmistön osuus on kolmasosa tai suurempi, ruotsinkieliset palvelut toimivat hyvin. Kunnissa, missä osuus on pienempi, koetaan että palvelut eivät ole riittäviä (Linnea Henriksson 2010, 2011²). Kahden hallintokielen soveltamisesta kunnissa koskevassa Kuntaliiton teettämässä selvityksessä todetaan, että kunnissa, joissa ruotsinkielinen vähemmistö on pienempi kuin 10 prosenttia kielikysymyksiä dominoi ruotsinkielisten palveluiden puute. Vuonna 2012 kaksikielisissä kunnissa tehdyn kyselytutkimuksen (Kielibarometri) mukaan, jossa kansalaisnäkökulmasta mitattiin kuntapalvelujen kielellistä laatua, 80 % kauniaislaisista vastaajista ilmoitti saavansa aina tai usein kunnallista palvelua ruotsin kielellä, kun vastaava luku muissa pääkaupunkikunnissa oli 9 - 13 % ja Kirkkonummella 37 %.

Ruotsinkielisen väestön määrä selvityskunnissa erikseen ja yhteensä

Ruotsinkielisten määrä	2011 %	2012 %	2013 %	2014 %	2015 %	1.1.2015 lkm
Espoo	8,2	8,0	7,9	7,8	7,6	20 261
Kauniainen	37,6	37,5	36,9	35,9	34,8	3 256
Kirkkonummi	18,0	17,9	17,7	17,6	17,4	6 639
Vihti	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7	503
Yhteensä	9,5	9,4	9,2	9,1	9,0	30 659

2] Henriksson, Linnéa (2010): Språkgruppernas relation till varandra och till den kommunala offentligheten, i Sundback, Susan och Fredrica Nyqvist (red.) (2010): Det finlandssvenska sociala kapitalet. Fakta och fiktion, Svenska Litteratursällskapet i Finland, Helsingfors.

Henriksson, Linnéa (2011): Språkmiljöer i fem tvåspråkiga kommuner - Borgå, Hangö, Karleby, Kristinestad och Pargas, under utgivning.

Kielellisten oikeuksien huomioiminen palvelujen järjestämisessä

Sen varmistamiseksi, että kielelliset oikeudet toteutuvat myös uuden kunnan koko alueella, on syytä sisällyttää uuden kunnan hallintosääntöön tarpeelliset määräykset siitä, miten palvelut annetaan samantapaisesti eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille.

Kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi tulee ottaa kantaa suomen ja ruotsin kielen käyttöön muun muassa.:

- kanssakäymisessä kuntalaisten kanssa (yhteydenotot ja asioiden hoitaminen, palvelun antaminen asiakkaan omalla kielellä),
- päätöksenteossa (luottamushenkilön oikeus käyttää omaa kieltään luottamuselimissä, valmisteluaineistot, esittelyt, päätöksenteko, pöytäkirjakieli, päätösten toimeenpano jne.)
- hallinnon ja palveluiden järjestämisessä (palveluketjut, palvelunumerot, palveluverkosto, tiedotus, ilmoittelu, opasteet, kielitaitosääntö, kielistrategia tai -ohjelma, palvelujen keskittäminen "alueellisesti")
- rekrytoinnissa (henkilöstön kielitaito kelpoisuusehdoissa, kielitaidon ylläpitäminen ja huomioiminen palkkauksessa)
- kunnan liikelaitosten ja yhtiöiden toiminnassa.

Monet esimerkit julkisen hallinnon uudistushankkeissa osoittavat, että käytännössä ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutuminen, eli väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan heikentyvät olennaisesti. Kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi kielilakiin kuntarakennelain hyväksymisen yhteydessä sisällytetyt muutokset ja täsmennykset eivät yksin riitä estämään tätä.

Kielilain mukaan jokaisella on oikeus käyttää kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa suomea tai ruotsia, eli jokaisella on oikeus saada yhtäläisin ehdoin palveluja ao. omalla kielellään, ilman että oikeuteen tarvitsee erikseen vedota. Kuntajaon muutokset eivät saa johtaa kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eikä niiden myöskään sallita huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään. Kunnan tulee henkilökohtaisissa yhteydenotoissa, asiakkaan niin halutessa, käyttää asiakkaan omaa kieltä. Palvelut voidaan tuottaa eri kielillä eri palvelu- tai toimintapisteissä.

Kuntien mahdollisessa yhdistymisessä sivistystoimen palveluketjut voidaan turvata kahdella kielellä joko Espoon mallin tai Kirkkonummen ja Kauniaisten organisoitumalla mukaisesti. Molemmilla malleilla ruotsinkielinen toiminta muodostaa oman tulosityksikön. Mahdollisen kuntayhdistymisen jälkeen kielelli-

set oikeudet ja demokratia taataan parhaiten erillisellä ruotsinkielisellä sivistyspalvelujen lautakunnalla, siten kuin opetustoimi on järjestetty kaikissa nykyisissä kaksikielisissä EKKV -kunnissa. Merkille pantavaa on, että ruotsinkielisiä sivistystoimen palveluja käyttää tänä päivänä suurempi osuus kuin mikä on ruotsinkielisten väestönosuus selvitysalueella (10 - 14 % kohderyhmästä vuonna 2012).

Sosiaali- ja terveystoimen raportin mukaan Kauniaisten ja Kirkkonummen alueella ruotsinkieliset palvelut toimivat tällä hetkellä varsin hyvin kun taas Vihdissä ruotsinkielisten palvelujen kysyntä on vähäistä. Espoossa on lähdetty siitä, että peruspalveluissa tulee olla tarjolla palvelua molemmilla kotimaisilla kielillä. Raportissa todetaan, että tämä yleensä järjestyy, ja että suurena apuna on ollut keskitetty puhelinpalvelu, jossa asiakas voi valita palvelukielen. Ruotsinkielisen palvelun keskittäminen muutamaa pisteeseen on ollut keskusteluissa, mutta kyselyjen mukaan kuntalaiset haluavat peruspalvelut mieluummin lähipalveluina. Joitakin erityispalveluja, esim. lasten terapiapalveluja, tuottaa erillinen ruotsinkielinen tiimi.

Edelleen raportissa todetaan, että erityisen tärkeää omankielinen palvelu on muistisairaille, mielen-terveyspotilaille, kehitysvammaisille, puheterapia-asiakkaille ja lapsille (esim. neuvolat ja muut lasten peruspalvelut).

Espoon, Kauniaisten, Kirkkonummen ja Vihdin yhteistyössä on hyvät mahdollisuudet parantaa ruotsinkielisten palvelujen tarjontaa ja laatua kuntalaisten tarpeiden mukaan. Palvelut on mahdollista tuottaa keskitettynä niin, että muutamista paikoista palvelun saa varmasti ruotsin kielellä. Sähköiset palvelut ja puhelinpalvelut voidaan keskittää yhteisesti; näin voidaan varmistaa, että asiakkaat saavat laadukasta palvelua eri kielillä. Sähköisten palvelujen ja puhelinpalvelujen kautta asiakkaita voidaan myös ohjata lähipalveluun siten, että he saavat palvelua omalla kielellään.

Vieraskielisen väestön palvelut

Vieraskielisen väestön määrä kasvaa ennusteiden mukaan nopeasti. Vieraskieliset palvelut tuotetaan osana normaalia toimintaa. Vieraskielisen väestön erityistarpeet tulee huomioida myös palvelujen sisällössä (esim. mielenterveyspalvelut, terveyden edistäminen, sosiaalipalvelut). On myös ajateltavissa, että kuntien yhdistyminen loisi nykyistä paremmat edellytykset järjestää maahanmuuttajaväestölle omakielisiä palveluja.

Tulkkipalveluissa pääkaupunkiseudun kunnat tekevät jo laajaa yhteistyötä. Tällä hetkellä tulkkipalveluja koordinoi Vantaalla toimiva tulkkikeskus. Palvelun laatu ja saatavuus ovat parantuneet keskittämisen myötä.

4.7 Arvio kuntien yhdistymisen suhteesta metropolihallinnon tarpeeseen, erityisesti yhdyskuntarakenteen eheyttämisen, joukko-liikenteen ja sosiaalisen asuntotuotannon näkökulmasta

Kataisen hallitus sopi syksyllä 2014, että perustetaan metropolihallinto erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien ratkaisemiseksi metropolialueella. Metropolihallintoalue tuli muodostua metropolialueen MAL-sopimuskuntien varaan, jolloin metropolihallinnossa olisi ollut mukana Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Sipoo, Kerava, Tuusula, Järvenpää, Kirkkonummi, Vihti, Nurmijärvi, Mäntsälä, Hyvinkää, Pornainen. Näiden lisäksi Porvoo ja Lohja olisivat voineet halutessaan liittyä metropolihallintoon.

Metropolihallinnolle olisi tullut maankäyttöön, liikenteeseen ja asumiseen liittyviä tehtäviä. Metropolihallinnon tehtäviksi olisi tullut metropolikaavan (maakuntakaavan, yleiskaavan ja tarvittaessa jatkovalmistelussa päätettävällä tavalla osayleiskaavan) laatiminen ja sen toimeenpanon varmistaminen (asemakaavaohjelmilla ja muilla riittäväillä toimilla) sekä seuraavat seudulliset julkisoikeudelliset tehtävät: julkisen liikenteen suunnittelu ja hoitaminen (HSL), HSY:n ympäristöasiat ja Uudenmaan liitolta siirtyviä tehtäviä. Toimivan asuntopolitiikan toteutuminen tuli varmistaa lainvalmistelun jatkotyössä.

Metropolihallinnolle olisi tullut vaaleilla valittava valtuusto, jonka vaalitavassa huomioidaan alueellinen ja puoluepoliittinen edustavuus. Metropolihallinnolle olisi turvattu kunnista riippumaton rahoitusratkaisu nykyisten kuntayhtymien tuloilla, valtionosuuksilla ja valmistelussa tarkentuvalla rahoitusratkaisulla. Metropolihallinnolle ei olisi tullut omaa verotusoikeutta.

Kesällä 2015 Sipilän hallituksen myötä metropolihallinnon perustamisaiheet keskeytyivät ja päätettiin jatkaa sopimusperusteista yhteistyötä. Hallitusohjelman mukaan hallitus ja metropolialueen kunnat tekevät uuden sopimuksen siitä, miten edistetään metropolialueen kansainvälistä kilpailukykyä, elinkeinopolitiikkaa, aluekehitystä sekä yhteistyötä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelussa ja segregaaation ehkäisyä. Hallitus tukee kaupunkiseutujen ja kasvukäytävien sekä eri alueiden omiin vahvuuksiin perustuvan kilpailukykyyn parantamista muun muassa kehittämällä sopimusperusteista yhteistyötä valtion kanssa.

Lisäksi Helsingin seudun yhteistyö perustuu kaupunkien ja kuntien yhteistyösopimukseen. Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja kotoutettavien maahanmuuttajien suuri määrä asettavat merkittäviä haasteita kunnille lähitulevaisuudessa. Kuntien yhteistyö tulee korostumaan, kuten myös kuntien, Helsingin seudun ja valtion välinen yhteistyö.



5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tulevaisuuden mahdollisuudet ja haasteet maankäytössä, asumisessa ja liikenteessä tulevat edellyttämään tiiviimpää yhteistyötä Espoon, Kauniaisten, Kirkkonummen ja Vihdin kesken. Tämä läntinen ulottuvuus saisi voimaa ja vaikuttavuutta Helsingin metropolialueen kehittämisessä. Maankäytön suunnittelu reuna-alueilla ja ratojen ympäristössä mahdollistaa uusia innovatiivisia ratkaisuja. Yhteinen kasvu- ja palveluverkko-strategia mahdollistaa sekä toimitilaverkon tehostamisen että korkeatasoisen joukkoliikenteen yhteyksien suunnittelun ja solmu-kohtien kehittämisen verkostomaisena kaupunkirakenteena.

Kaikissa kunnissa sosiaali- ja terveystalvelujen tulevaisuuden haasteita ovat kestävyysvaje, kustannuspaineiden hillitseminen ja asiakaslähtöisten palvelujen kehittäminen. Näiden haasteiden edessä kunnilta edellytetään nykyistä huomattavasti tiiviimpää yhteistyötä. Tuottavuutta voidaan lisätä pitkällä aikavälillä, kun asioita tehdään ja johdetaan uudella tavalla (palvelumuotoilu, Lean -opit jne). Väestö ikääntyy ja työikäisen väestön määrän kasvu on pysähtynyt. Eläkkeelle poistuvaa työvoimaa ei pystytä korvaamaan. Useissa sosiaali- ja terveystoimen ammattiryhmissä on jo nyt työvoimavajetta, joka haittaa toimintaa. Sote - palvelujen järjestäminen yhdessä mahdollistaisi uuden palvelukonseptin työstämistä.

Samaan aikaan on kuitenkin käynnissä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden valtakunnallinen uudistaminen. Hallitusohjelmassa on linjattu sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen kuntia suuremmilla ns. itsehallintoalueilla, joille kaavillaan vaaleilla valittua valtuustoa. Uudistuksen tavoitteena on integroida sote-palvelut, uudistaa palvelujen järjestämisen rakenteet, siirtyä yksikanavaiseen rahoitukseen, ja lopuksi lisätä valinnan vapautta ja monipuolistaa tuotantotapoja.

Jorvin sairaalan yhteyteen rakentumassa oleva uusi päivystysosa ja Espoon uusi sairaala mahdollistavat mm. perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon ympärivuorokautisten yhteispäivystyspalvelujen tuottamisen selvityskunnille vuoden 2017

alusta. Jorvin tulevan kampuksen myötä voidaan uudistaa ikäihmisten tutkimusta, hoitoa ja erityisesti kuntoutusta. Tiiviimpi ikäihmisten palvelujen kehittäminen mahdollistaa inhimillisemmän kotihoitoon painottuvan ja kustannustehokkaan kokonaisuuden.

Sivistystoimen määrällisesti suurimmat palvelut, varhaiskasvatus ja perusopetus, ovat lakisääteisiä palveluita ja ne on määritelty toteutettavaksi lähipalveluina. Selvitysalueen kuntien asukkailla on jo nyt suurelta osin avoin pääsy ja käyttömahdollisuus naapurikuntien palveluihin. Yhteistyötä voidaan kuitenkin parantaa edelleen monella sivistystoimen osa-alueella.

Selvityksessä on haettu lisäarvoa yhteistyöhön ja toimintaan siten, että tavoitteena on palvelujen laatu ja kustannustehokkuus, seudun kilpailukyky, elinvoimaisuus, ekologinen kestävyys ja hyvinvointi sekä yhteisöllisyys.

Työ käynnistyi kuntarakennelain veloitteesta tehdä selvitys kuntien yhdistymisestä, päättää mahdollisesta yhdistymisesityksestä ja valmistella yhdistymissopimus.

Alusta asti asetettiin ensisijaiseksi tavoitteeksi yhteistyön edistäminen. Selvitystyö on vahvistanut ja edistänyt kuntien valmistelijoiden ja asiantuntijoiden keskinäistä yhteistyötä. Toimialaryhmien työssä nousi esille lukuisia yhteistyön kehittämisen mahdollisuuksia.

Luottamushenkilöiden ohjausryhmä kävi kahden ja puolen vuoden aikana yhdessä keskustellen läpi kuntatouidistukseen liittyviä teemoja ja seurasi omalta osaltaan selvityksen etenemistä. Yhteistyötä luottamushenkilöjohdon kesken esitetään edelleen jatkettavaksi.

Selvitys käynnistettiin kuntien omasta aloitteesta ja hyvässä yhteishengessä, joka on säilynyt koko selvityksen ajan.

Tämän työn jatkamiseksi on pidetty luontevana tehdä neljän EKKV - kunnan yhteistyösopimus, jonka valtuustot hyväksyvät. Keskeiset yhteistyön sisällöt ovat yhteistyösopimuksessa. **Edellytykset yhteistyösopimuksen tekemiselle ja toteuttamiselle on luotu!**

LIITTEET

Toimintaympäristön tila ja kehitys -raportti

KESKEISIÄ KUNTATietoja



