

# Päijät-Hämeen yhdeksän kunnan erityinen kuntajakoselvitys



## Selvitysosat

Kuntajakoselvittäjät  
Osmo Soininvaara  
Markku Lehto  
1.6.2010

## Sisällysluettelo

TOIMEKSIANTO .....	4
TYÖN ORGANISOINTI .....	5
OSA I TEHTÄVÄN RAJAUS JA TARKASTELLUT VAIHTOEHDOT .....	10
1. SELVITYSALUEEN RAJAUS .....	10
2. TARKASTELLUT MUUT VAIHTOEHDOT .....	12
2.1. LAHTI + NASTOLA .....	12
2.2. KÄRKÖLÄ + ORIMATTILA .....	12
2.3. OIVA-KUNTIEN LIITOS .....	13
2.4. SELVITYSALUEEN JAKO ITÄÄN JA LÄNTEEN .....	13
OSA II TAVOITTEET .....	17
3. KUNTALIITOKSEN PÄÄMÄÄRÄT .....	17
4. KILPAILUKYVYN PARANTAMINEN .....	18
4.1. ALUEPOLIITTINEN ASEMA .....	18
4.2. DEMOGRAFINEN ONGELMA .....	21
5. TAVOITTEEKSI HOUKUTTELEVA ASUINYMPÄRISTÖ .....	24
5.1. HUOMIO YHDYSKUNTARAKENTEeseen .....	24
5.2. TYÖSSÄKÄYNTIALUE .....	26
5.3. STRATEGINEN KUNTALIITOS LAHDEN KAUPUNKISEUDULLA .....	30
5.4. JOUKKOLIIKENNE .....	32
5.5. SOLIDAARINEN MAAKUNNANKOKOINEN KUNTALIITOS .....	33
5.6. HENKILÖKUNNAN SAATAVUUS .....	33
5.7. PÄÄLLEKÄISEN HALLINNON PURKAMINEN .....	34
5.8. YHTEISTYÖ LIITOKSEN VAIHTOEHTONA .....	34
6. 5. KUNNAN NIMI JA VAAKUNA .....	35
6. 5. KUNNAN NIMI JA VAAKUNA .....	36
OSA III KUNTATALOUS .....	37
7. KUNTATALOUS .....	37
7.1. VARAUKSIA AUDIAPRO OY:N LASKELMIIN .....	37
7.2. HUOMIOITA AUDIAPRO OY:N LASKELMISTA .....	38
7.3. TASEANALYYSI .....	41
7.4. HENKILÖKUNTAMENOT .....	41
OSA IV .....	44
UUDEN KUNNAN TULEVAISUUDEN HAHMOTTELUA .....	44
8. PAIKALLISVAIKUTTAMINEN .....	44
9. UUDEN KUNNAN HALLINTO .....	48
9.1. LUOTTAMUSMIESHALLINTO .....	48
9.2. VIRANHALTJAORGANISAATIO .....	48

# Selvitysraportti

---

9.3.	YLIKUNNALLISET ELIMET .....	48
10.	TAVOITTEEKSI ELINVOIMAINEN YHDYSKUNTARAKENNE .....	52
11.	INFRASTRUKTUURI .....	53
12.	ELINKEINOJEN EDISTÄMINEN.....	56
13.	PALVELUT .....	58
13.1.	SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT .....	58
	ERILLINEN SELVITYS SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSTA.....	62
	SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLTO UUDEN KUNNAN TEHTÄVÄNÄ.....	62
1.	TAUSTAA.....	62
2.	SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON YLEISIÄ KEHITYSPIIRTEITÄ .....	63
	KUNTA JÄRJESTÄJÄNÄ, TILAAJANA JA TUOTTAJANA .....	63
	ASIAKASLÄHTÖISYYS .....	65
2.3	KUNTA SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN TUOTTAJANA .....	65
3.	UUSI KUNTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON TOIMIJANA .....	68
3.1	NYKYTILANNE.....	68
3.2	UUSIKUNTA SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMEN JOHTAJANA .....	70
3.3	PERUSPALVELUJEN TOTEUTTAMINEN .....	74
3.4	ERIKOISPALVELUJEN TOTEUTTAMINEN .....	75
3.5	YHTEISTYÖ .....	76
4.	MITÄ HYÖTYÄ JÄRJESTELYSTÄ ON .....	77
4.1	KESKITETTY VERSUS HAJAUTETTU TUOTANTO .....	77
5.	SIIRTYMÄVAIHE .....	78

## Toimeksianto

Valtiovarainministeriö päätti kuntajakolain (1196/1997) 8 §:n perusteella määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen Asikkalan kunnan, Hartolan kunnan, Heinolan kaupungin, Hollolan kunnan, Hämeenkosken kunnan, Kuhmoisten kunnan, Kärkölän kunnan, Lahden kaupungin, Nastolan kunnan ja Padasjoen kunnan välillä. Samalla ministeriö asetti päävastuulliseksi kuntajakoselvittäjäksi valtiotieteiden lisensiaatti Osmo Soininvaaran ja sosiaali- ja terveystieteiden osalta avustavaksi kuntajakoselvittäjäksi valtiotieteiden tohtori Markku Lehdon.

*UusiKunta –  
esiselvitys 2008*

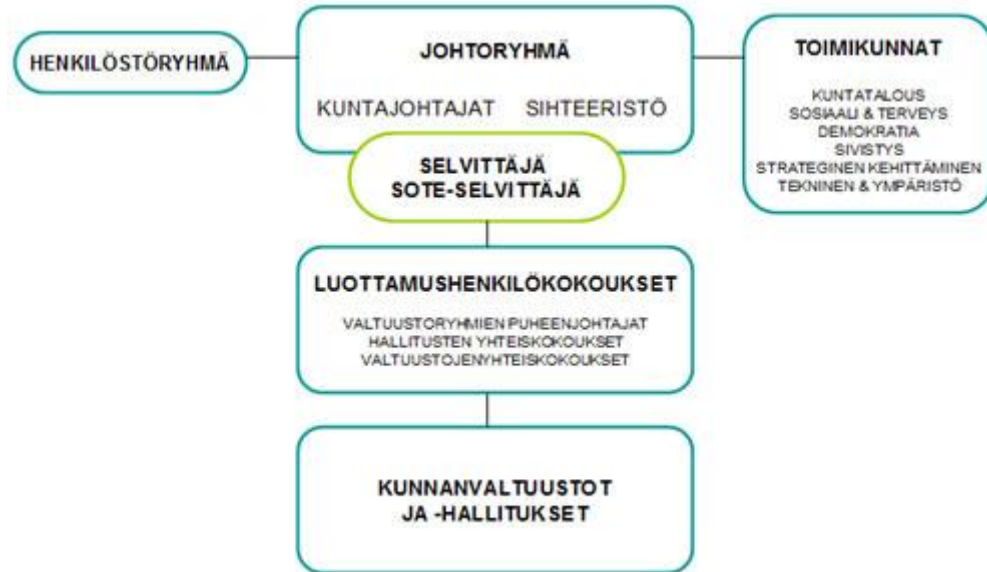
Valtiovarainministeriön päätös perustui UusiKunta –hankkeessa mukana olleiden kuntien yhteiseen hakemukseen. UusiKunta -hanke oli käynnistynyt joulukuussa 2007 Hollolan, Hämeenkosken Kärkölän, Lahden, Nastolan ja Padasjoen tunnusteluina uuden kunnan muodostamisen edellytyksistä. Tammikuussa joukkoon liittyi myös Hartolan kunta. Tämän kuntaseitsikon yhteistyönä valmistui 17.6.2008 esiselvitys ”Lahden seudun kuntarakennetunnustelut”.

*Lahden kau-  
pungin aloite*

15.4.2009 Lahden kaupunki lähetti kutsun osallistua kuntarakenneselvitykseen kaikille Päijät-Hämeen kunnille sekä niille maakunnan ulkopuolisille kunnille, jotka ovat Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin tai Päijät-Hämeen koulutus konsernin jäsenkuntia. Edellä mainitun kuntaseitsikon lisäksi kutsuun vastasivat myönteisesti Heinola, Artjärvi ja Kuhmoinen. Asikkalan kunnan ja valtiovarainministeriön käymien neuvottelujen jälkeen Asikkala liittyi mukaan kuntajakoselvitykseen. Toisaalta ministeriö jätti Artjärven selvitysalueen ulkopuolelle, koska sillä ei ollut maayhteyttä muihin selvityksessä mukana oleviin kuntiin.

Toimeksiannon saatua tiedustelin epävirallisesti Iitin ja Sysmän sekä virallisesti Orimattilan ja Artjärven halukkuutta osallistua selvitykseen, mutta kaikki nämä neljä kuntaa ovat vastanneet kielteisesti. Ilmoitin 17.3.2010 UusiKunta -hankkeen johtoryhmälle, että en aio esittää Kuhmoisten ottamista mukaan kuntaliitokseen. Kuhmoisten kunnanvaltuusto päätti kunnan vetäytymisestä pois hankkeesta 31.3.2010.

## Työn organisointi



Selvittäjien apuna on toiminut kuuden hengen UusiKunta -sihteeristö, kuntajohtajien muodostama työryhmä sekä kuusi toimikuntaa.

### Johtoryhmä

Puheenjohtaja: Ilkka Viljanen

Varapuheenjohtajat: Juha Rehula, Hannele Rämö ja Rauno Hännikäinen

Harry Nordström, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Asikkala  
Tarja Tornio, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Asikkala  
Jarkko Fågel, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Hartola  
Maija-Liisa Mamia, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Hartola  
Timo Ihamäki, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Heinola  
Hannele Rämö, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Heinola  
Juha Rehula, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Hollola  
Heikki Mantere, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Hollola  
Hannu Heikkilä, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Hämeenkoski  
Mika Lampola, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Hämeenkoski  
Petri Ollila, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Kärkölä  
Veikko Salomaa, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Kärkölä  
Ilkka Viljanen, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Lahti  
Kari Salmi, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Lahti  
Riitta Siltanen, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Nastola  
Reijo Savurinne, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Nastola  
Atte Härkölä, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, Padasjoki  
Rauno Hännikäinen, kunnanhallituksen puheenjohtaja, Padasjoki

# Selvitysraportti

---

Asiantuntijat läsnäolo- ja puheoikeudella

Jari Salonen, hallituksen pj., Päijät-Hämeen koulutus konserni

Arvo Ilmavirta, toimitusjohtaja, Päijät-Hämeen koulutus konserni

Mika Kari, hallituksen pj., Päijät-Hämeen liitto

Esa Halme, maakuntajohtaja, Päijät-Hämeen liitto

Matti Kataja, hallituksen pj., Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä

Jouni Mutanen, johtaja, Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä

## **Sihteeristö:**

kehitysjohtaja Jose Valanta, Lahti

projektijohtaja Jaana Simola, Päijät-Hämeen liitto

tutkimus- ja kehittämispäällikkö Sari Alm, Lahti

suunnittelupäällikkö Anneli Hotti, Heinola

hallintojohtaja Mika Itänen, Nastola

tiedottaja Sini Saares, Lahti

## **Kuntajohtajat:**

Juri Nieminen, Asikkala

Raija Peltonen, Hartola

Hannu Komonen, Heinola

Päivi Rahkonen, Hollola

Kari Mustonen, Hämeenkoski (1.3.2010 alkaen Anja Brofeldt)

Seppo Huldén, Kärkölä

Jyrki Myllyvirta, Lahti

Pauli Syyrakki, Nastola

Heikki Jaakkola, Padasjoki

## **Sosiaali- ja terveyspalveluiden toimikunta**

Luottamushenkilöedustajat

Kari Salmi, Lahti, puheenjohtaja

Hanna Hasala, Asikkala

Kari Röksä, Hartola

Timo Ihamäki, Heinola

Pasi Pälsi, Hollola

Helena Ilmanen, Hämeenkoski

Sirpa Kinnari, Kärkölä

Maire Lähteenmäki, Nastola

Silja Savola, Padasjoki

Viranhaltijaedustajat

lääkäri Mikko Nenonen, Hartola

vanhus- ja hoitopalvelujohtaja Riitta West, Heinola

sosiaali- ja terveysjohtaja Eija Koivuniemi, Hollola

johtaja Eeva Halme, Peruspalvelukeskus Oiva

toimialajohtaja Markku Tervahauta, Lahti

perusturvajohtaja Pirjo Haukkapää-Haara, Nastola

johtaja Sirkka-Liisa Pylväs, Peruspalvelukeskus Aava

# Selvitysraportti

---

## Kuntayhtymäedustajat

johtaja Jouni Mutanen, Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystyöntekijä  
hallituksen pj. Matti Kataja, Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystyöntekijä

Sihteeri: Jaana Simola, Päijät-Hämeen liitto

## Kuntatalouden toimikunta

### Luottamushenkilöedustajat

Hannu Heikkilä, Hämeenkoski, puheenjohtaja  
Vilho Laakso, Asikkala  
Jeremias Sankari, Hartola  
Reijo Pantsari, Heinola  
Tuula Kilpinen, Hollola  
Veikko Salomaa, Kärkölä  
Antti Holopainen, Lahti  
Marko Varjonen, Nastola

### Viranhaltijaedustajat

kunnankamreeri Pekka Kommeri, Asikkala  
hallintojohtaja Merja Ristikangas, Hartola  
kaupunginkamreeri Reijo Louko, Heinola  
taluspäällikkö Irja Liukko, Hollola  
kunnansihteeri Vaula Ruuska, Hämeenkoski  
konsernipalvelujohtaja Mika Mäkinen, Lahti  
hallintojohtaja Kristiina Laakso, Padasjoki

Sihteeri: Mika Itänen, Nastola

## Paikallisdemokratian ja osallistumisen toimikunta

### Luottamushenkilöedustajat

Mikko Ruoppi, Hartola, puheenjohtaja  
Pertti Hietamäki, Asikkala  
Tarja Warpenius, Heinola  
Matti Siirola, Hollola  
Miikka Lönnqvist, Hämeenkoski  
Liisa Korpela, Kärkölä  
Sari Kurikka, Lahti  
Virpi Suhonen, Nastola  
Elina Luukka, Padasjoki

### Viranhaltijaedustajat

hallintojohtaja Jaana Rissanen, Asikkala  
kunnanjohtaja Raija Peltonen, Hartola  
kansliapäällikkö Pekka Virkkunen, Heinola  
hallintopäällikkö Kaija Manninen, Hollola

Sihteeri: José Valanta, Lahti

## **Sivistyspalveluiden toimikunta**

### Luottamushenkilöedustajat

Reijo Oksanen, Nastola, puheenjohtaja  
Immo Virtanen, Asikkala  
Sirpa Tilander, Hartola  
Mauno Kuusela, Heinola  
Markku Pulkkanen, Hollola  
Ari Löppönen, Hämeenkoski  
Reijo Päivärinta, Kärkölä  
Merja Vahter, Lahti  
Riitta Keinänen-Korpela, Padasjoki

### Viranhaltijaedustajat

sivistystoimenjohtaja Juha Leppialho, Asikkala  
yhtenäiskoulun rehtori Irja Niilahti, Hartola  
sivistystoimenjohtaja Pirjo Hepo-oja, Heinola  
sivistysjohtaja Matti Ruotsalainen, Hollola  
rehtori Tero Heinonen, Hämeenkoski  
toimialajohtaja Maritta Vuorinen, Lahti  
sivistystoimenjohtaja Jaana Suvisilta, Nastola

### Kuntayhtymäedustajat

toimitusjohtaja Arvo Ilmavirta, Päijät-Hämeen koulutus konserni  
hallituksen pj. Jari Salonen, Päijät-Hämeen koulutus konserni

Sihteeri: Anneli Hotti, Heinola

## **Strategisen kehittämisen ja alueiden käytön toimikunta**

### Luottamushenkilöedustajat

Tommi Piekkola, puheenjohtaja, Asikkala (6.4.2010 asti Silmu Sarvala, Kuhmoinen)  
Maritta Virtanen, Hartola  
Heikki Mäkilä, Heinola  
Marja-Riitta Kempas, Hollola  
Lotta Mertsalmi-Vuorinen, Hämeenkoski  
Markku Sallila, Kärkölä  
Ulla Vaara, Lahti  
Lasse Pakkanen, Nastola  
Antti Räsänen, Padasjoki

### Viranhaltijaedustajat

rakennustarkastaja Juha Sipilä, Asikkala  
tekninen johtaja Antti Kailio, Hartola  
kaupunginarkkitehti Harri Kuivalainen, Heinola  
tekninen johtaja Mika Räsänen, Hollola  
ympäristösihteeri Riitta Hyytiäinen, Hämeenkoski  
maankäytön johtaja Veli-Pekka Toivonen, Lahti  
maankäyttöpäällikkö Pirkka Aula, Nastola

# Selvitysraportti

---

## Kuntayhtymäedustajat

maakuntajohtaja Esa Halme, Päijät-Hämeen liitto  
hallituksen pj. Mika Kari, Päijät-Hämeen liitto

Sihteeri: Sini Saares

## **Teknisten ja ympäristöpalveluiden toimikunta**

### Luottamushenkilöedustajat

Raimo Suni, Kärkölä, puheenjohtaja  
Tuula Wikström, Asikkala  
Matti Tanskanen, Hartola  
Hannele Rämö, Heinola  
Jarkko Niemi, Hollola  
Arto Rakkolainen, Hämeenkoski  
Leena Mantere, Lahti  
Harri Niemi, Nastola  
Ilpo Pylvänen, Padasjoki

### Viranhaltijaedustajat

tekninen johtaja Harri Hirvonen, Asikkala  
toimistorakennusmestari Markku Tuukkanen, Hartola  
Teknisen toimen johtaja Tapio Pesonen, Heinola  
tekninen johtaja Mika Räsänen, Hollola  
tekninen johtaja Pekka Moisanen, Hämeenkoski  
kunnaninsinööri Pertti Sallila, Kärkölä  
toimialajohtaja Timo Ahonen, Lahti  
tekninen johtaja Risto Helander, Nastola  
tekninen johtaja Seppo Rantanen, Padasjoki

Sihteeri: Sari Alm, Lahti

## Osa I

### Tehtävän rajaus ja tarkastellut vaihtoehdot

#### 1. Selvitysalueen rajaus

Orimattilan jääminen pois kuntajakoselvityksestä oli kokonaisuuden kannalta valitettavaa. Pennalan kaupunginosa kuuluu selvästi Lahden seudun keskustaajaman alueeseen. Orimattilan poisjääminen merkitsee, että maapoliittinen osaoptimointi jatkuu todennäköisesti Lahden eteläpuolella, eikä keskustaajama kehity etelään päin, joka olisi kaupunkirakenteen luonteva kasvusuunta.

Orimattila kaavailee Hennaan, oikoradan varteen uutta noin 20 000 asukkaan kaupunkimaista taajamaa. Tällä hankkeella olisi paremmat menestymisen edellytykset, jos sitä suunniteltaisiin uuden kunnan kanssa yhdessä osana Kerava-Lahti -nauhakaupunkia. Maapoliittiselle yhteistyölle ei toki ole erillisinäkään kuntina esteitä, mutta kilpailu veronmaksajista, joka usein on pohjimmaisena syynä vahingollisessa osaoptimoinnissa, jatkuu kuntien välillä.

Hennan alue sijaitsee hankalasti uuden kunnan, Mäntsälän ja Orimattilan rajalla. Tämä voi hankaloittaa alueen suunnittelua tulevaisuudessa. En voi tehdä ehdotusta kuntarajan tarkistuksesta, koska Orimattila ei ole mukana selvityksessä.

Sysmän kunta ilmaisi selkeän halunsa jatkaa itsenäisenä kuntana. Kunta on lähtökohtiinsa nähden hoitanut kunnalliset palvelunsa hyvin ja edullisesti tukeutuen esimerkillisesti kolmanteen sektoriin ja jopa talkootyöhön. Kunnan väestöennuste on kuitenkin huolestuttava. Kunnan huoltosuhteen ennustetaan nousevan yli 120:een vuoteen 2030 mennessä. Tuolloin asukkaiden mediaani-ikä nousee yli 61 vuoden. Kunta näyttäisi lähivuosina selviävän palvelujensa rahoituksessa kohtuullisesti, mutta ikääntyminen tuottaa vaikeuksia. Sysmä on Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymän ja peruspalvelukeskus Aavan sekä Päijät-Hämeen koulutus konsernin jäsen.

Sysmän jääminen UusiKunta -hankkeen ulkopuolelle ei vaaranna suunnitellun kunnan perustamista, mutta se vaikeuttaa kuntayhtymien purkamista ja liittämistä osaksi kunnan organisaatiota. Sysmä huolehtii suuresta osasta uuden kunnan maatalouslomituksista ja se kaavailee tiivistyvää lukioyhteistyötä Asikkalan ja Padasjoen lukioden kanssa. Uuden kunnan on syytä kutsua Sysmä mukaan loma-asuntoihin ja Päijänteeseen nojautuvaan matkailun edistämishjelmaan.

Uuden kunnan on kuitenkin kohtuullista pitää jatkossakin ovea auki Sysmälle, jos kunnassa päädytään siihen, ettei itsenä enää menestytä, sillä Sysmällä ei ole muuta järkevää yhdistymissuuntaa.

*Selvitystyön rajat*

*Orimattila*

*Sysmä*

## *Iitti*

Iitti kieltäytyi Kouvolan kuntaliitoksesta eikä ollut halukas liittymään myöskään uuteen kuntaan. Iitti on Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystyöntekijä ja peruspalvelukeskus Aavan jäsen, joten se saa huomattavan osan kunnallisista palveluistaan Päijät-Hämeestä. Iitissä on keskusteltu maakunnan vaihdosta Kymen maakunnasta Päijät-Hämeeseen. Maankäytöllistä yhteistyötä Iitin kanssa on lähinnä Nastolalla Salpausselän nauhamaiseen asutukseen ja Lahti-Kouvola -rataan tukeutuen.

## *Kuhmoinen*

Lahden kaupunki kutsui Keski-Suomen maakuntaan kuuluvan Kuhmoisten kunnan Uusi-Kunta -hankkeeseen, koska Kuhmoinen on Päijät-Hämeen koulutus konsernin jäsen. Kuhmoinen vastasi kutsuun myönteisesti. Selvitystyön ollessa vielä kesken ilmoitin, etten tule esittämään Kuhmoista osaksi uutta kuntaa. Ilmoituksen jälkeen Kuhmoinen vetäytyi valtuustonsa päätöksellä hankkeesta.

Kuhmoisten kunta ei kuulu Lahden työssäkäyntialueeseen. Vuoden 2007 työssäkäyntitilaston mukaan 14 kuhmoislaisista käy töissä Lahdessa ja yhteensä 30 muissa Uusi-Kunta -hankkeen kunnissa.

Kuhmoisten kunta on solminut sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan sopimuksen Jämsän kaupungin kanssa, minkä seurauksena noin kaksi kolmasosaa kunnan budjetista kulkee Jämsän kautta. Tämän yhteistyön katkaiseminen olisi epätarkoituksenmukaista, koska asiointimatkat etelään olisivat paljon pidemmät. Uuden kunnan on mahdollista solmia kuhmoislaisia koskeva erillissopimus Jämsän kanssa, mutta hallinnollisesti tämä olisi hankalaa. Yhteistyö Jämsän kanssa turvaa myös paremmin henkilökunnan saatavuuden sosiaali- ja terveystyöntekijöihin.

Tarkoituksena on, että uuden kunnan työssäkäyntialuetta tiivistetään ja yhteyksiä parannetaan joukkoliikennettä parantamalla. Kuhmoinen sijaitsee kuitenkin niin etäällä Lahden työssäkäyntialueesta ja kanssakäymisen määrä on niin vähäistä, ettei olennaisesti paremmalle joukkoliikenteelle ole edellytyksiä.

Kuhmoisten osallistuminen Päijät-Hämeen kuntaliitokseen merkitsisi paitsi maakunnan, ilmeisesti myös poliisipiirin vaihtumista, mikä ei olisi etäisyyksiä ajatellen tarkoituksenmukaista.

Kuhmoisten mukanaoloa puoltaisi mahdollinen lukion yhteistyö Padasjoen lukion kanssa sekä osallistuminen Päijänteeseen ja loma-asutukseen perustuvaan matkailuyhteistyöhön Lahden seudun kuntien kanssa. Molemmat yhteistyömuodot ovat kuitenkin toteutettavissa erillissopimusten kanssa – etenkin kun Sysmä on joka tapauksessa uuden kunnan ulkopuolella.

Kuhmoisten osallistumista puoltaisi myös kuntajakolain pyrkimys, jonka mukaan kunnalla tulisi olla taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Taloudelliset ja demografiset seikat puoltavat Kuhmoisten osalta kuntaliitosta, mutta suuntautuminen tässäkin asiassa Jämsään tuntuisi luontevammalta.

## 2. Tarkastellut muut vaihtoehdot

Selvitysmääräyksen mukaan selvityksen tulee tuottaa tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida edellytyksiä yhdistää selvityksessä mukana olevat kunnat tai osa niistä yhdeksi tai useammaksi kunnaksi. UusiKunta -hankkeessa mukana olleet kunnat olivat yhdessä asettaneet tavoitteeksi tarkastella mukana olevien kuntien liittymistä yhdeksi uudeksi kunnaksi, joten tämä oli myös selvitystyön lähtökohtana. Toisaalta Hollolan kunnanvaltuusto oli päätöksessään 15.6.2009 hyväksynyt ponnin: ”Selvityksessä tulee myös tarkastella vaihtoehtoisia kuntaliitosmalleja ja niiden vaikutusta keskenään, esimerkiksi nykyisten Oiva-kuntien kuntaliitosta”. Hollolan isännöimä Peruspalvelukeskus Oiva järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut Asikkalan, Hollolan, Hämeenkosken, Kärkölan ja Padasjoen kunnille.

Kuntajakoselvittäjä on rinnan UusiKunta -selvityksen kanssa tarkastellut myös seuraavia muita mahdollisuuksia:

### 2.1. Lahti + Nastola

Lahden ja Nastolan liitos voisi muodostaa erittäin hyvin toimivan kaupunkirakenteen. Nastolan nauhamainen rakenne on koettu heikkoudeksi sen aiheuttamien pitkien etäisyyksien vuoksi. Tämä nauhamaisuus kääntyisi vahvuudeksi, jos asukasmäärä nykyisen Nastolan alueella kasvaisi olennaisesti ja jos asutus tukeutuisi raideliikenteeseen. Tällä alueella olisi edullista rakennusmaata vuosikymmeniksi. Seudulle kaavailut 50 000 lisäasukasta mahtuisivat tähän kaupunkirakenteeseen hyvin ja alue rakennettaisiin kohtalaisen tiiviinä kaupunkinauhana. Kapean nauhamaisen rakenteen hyvänä puolena on se, että kaikkialta kaupungista on lyhyt matka luontoon kaupunkinauhan ulkopuolelle.

Lahden ja Nastolan liitos merkitsisi Lahden kaupunkirakenteen suuntautumista yksipuolisesti itään muiden suuntien jäädessä kuntien ponnisteluista huolimatta vajaakäyttöiseksi. Optimaalinen, etäisyydet minimoiva kaupungin muoto on ympyrä. Pidentyvien etäisyyksien haitat kuitenkin kumoutuisivat, jos Lahti-Nastola –nauhakaupunki tukeutuisi voimakkaasti raideliikenteeseen tai vaikka vain linja-autoihin perustuvaan joukkoliikenteeseen.

Vaikka Lahden ja Nastolan liitos voisi johtaa hyvin elinvoimaiseen kuntaan, koko Päijät-Hämettä ajatellen se olisi ongelmallinen ratkaisu. Seudun kahden taloudellisesti vahvimman kunnan liitos jättäisi muut Päijät-Hämeen kunnat ehkä nykyistäkin uhanalaisempaan asemaan. Siksi tämä vaihtoehto on ainakin tässä vaiheessa jätetty syrjään.

### 2.2. Kärkölä + Orimattila

Orimattila suunnittelee Kärkölan, Mäntsälän ja Orimattilan rajan läheisyyteen Hennaan kahdenkymmenen tuhannen asukkaan uutta kaupunkia. Toteutuessaan Henna muodostaisi asiointikaupungin myös kärköläläisille. Hennan asemasta tulisi kärköläläisten pääasiallinen Z-junan asema. Toisaalta Kärkölä ostaa nyt valtaosan palveluistaan Hollolalta. Tämän yhteyden katkaiseminen olisi epätarkoituksenmukaista varsinkin kun Hennan toteutumisesta ei ole takuita.

*Loisi toimivan kaupunkirakenteen*

*Yksipuolisesti itään*

*Epäsolidaarinen*

*Hennasta kärköläläisten keskus*

## *Rajantarkistuksiin tarvetta*

Jos Kärkölä liittyy uuteen kuntaan, olisi perusteltua tarkastella uuden kunnan ja Orimattilan rajaa mahdollisimman hyvien edellytysten luomiseksi Hennan kehitykselle. Rajan tarkistukset voisivat olla paikallaan myös Orimattilan ja Mäntsälän välillä. Kuntajakoselvittäjä ei kuitenkaan voi tehdä tästä esitystä, koska Orimattila ei ole mukana selvitysalueessa.

### *2.3. Oiva-kuntien liitos*

Oiva-kunnat saattavat vaikuttaa luonteelta pohjalta kuntaliitokselle, sillä tuottavathan ne jo nyt sosiaali- ja terveystyöt yhdessä. Näin syntyvä kunta ei kuitenkaan olisi maantieteellisesti järkevä kokonaisuus. Joutuisivathan valtatie 24:n varrella asuvat hollolalaiset ja asikkalalaiset ajamaan kuntakeskukseen Lahden kaupungin kautta.

## *Pahentaisi maankäytön ongelmia*

Yksi keskeinen tavoite Päijät-Hämeen kuntajakoselvityksessä on lisätä merkittävästi alueen toimivuutta ja elinvoimaisuutta maankäyttöä järkevöittämällä, minkä tekee mahdolliseksi kuntien välisen kilpailun ja osa-optimoinnin loppuminen. Oiva-kuntien liitos ei auttaisi tähän seudun keskeisimpään ongelmaan vaan todennäköisesti kärjistäisi sitä edelleen. Lahden seutu joutuisi samanlaiseen, koko seudun kehitystä kalvavaan vastakkainasetteluun, joka nyt näivettää Turun ja Vaasan seutuja.

## *Ei työssäkäyntialue*

Kuntajakolain mukaan kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta. Sitä Oiva-kunnat eivät olisi, sillä ne kuuluvat voimallisesti Lahden työssäkäynti- ja asiointialueeseen. Työssäkäyväistä noin puolet kävisi töissä kunnan ulkopuolella, pelkästään Lahdessa 36 prosenttia. Vaikka laki ei velvoita yhdistämään samaan työssäkäyntialueeseen kuuluvia kuntia yhdeksi kunnaksi, eivät kuntaliitokset saisi viedä tilannetta lain tavoittelemasta pois päinkään.

## *Ei uutta hyötyä*

Oiva-kuntien liitos ei toisi mainittavia toiminnallisia hyötyjä, koska yhteistyö sosiaali- ja terveystyö alalla toimii jo nyt eikä muita perusteita tälle kuntaliitokselle oikein olisi. Tällainen, ei-strateginen kuntaliitos ei vähentäisi kuntien yhteenlaskettuja menoja vaan saattaisi jopa nostaa niitä. On vaikea nähdä, miten Hollola hyötyisi taloudeltaan heikompien kuntien ottamisesta suojelukseensa ja miten pienemmät kunnat hyötyisivät itsenäisyytensä menettämisestä, sillä verotulojen tasausjärjestelmä turvaa niille jo nyt saman taloudellisen pohjan, jonka ne saivat kuntaliitoksessa. Viiden kunnan liitos pitäisi voimassa rakenteita, jotka ylläpitävät moniomistajaista palvelutuotantorakennetta.

### *2.4. Selvitysalueen jako itään ja länteen*

Käsittelen kysymystä Heinolan mukaantulosta uuteen kuntaan hieman tarkemmin, koska Heinolassa on esiintynyt voimakasta kuntaliitoksen vastustusta ja koska myös muissa kunnissa on esiintynyt mielipiteitä, ettei Heinolan mukaantuloa voi puoltaa kunnan heikon taloustilanteen vuoksi. Siksi jouduin pohtimaan, olisiko järkevää jättää Heinola kokonaan tarkastelun ulkopuolelle.

# Selvitysraportti

Tarkastelen ensin, kannattaisiko Hartola ja Heinola liittää yhteen.

## *Maantieteellisesti luonteva kunta*

Heinolan kaupunki muodostaa toisen Päijät-Hämeen keskuksista. Se on vuoden 2009 loppuun saakka muodostanut yhdessä Hartolan ja Sysmän kanssa Heinolan seutukunnan. Itä-Hämeen kuntien liittäminen yhteen Suur-Heinolaksi loisi maantieteellisesti järkevän kunnan. Tähän Itä-Hämeen kuntaliitokseen olisi perusteltua saada mukaan ainakin Sysmä ja kenties myös Pertunmaa Etelä-Savosta. Alue muodostaisi maantieteellisesti hyvän pohjan kunnalle. Se muodostaa löyhän työssäkäyntialueen ja olisi tieverkon kannalta johdonmukainen. Maantieteellisen yhtenäisyyden parantamiseksi olisi ehkä perusteltua tarkastella näin syntyvän Itä-Hämeen kunnan ja Asikkalan rajaa. Tämä kuntaliitos ratkaisisi Heinolan edessä olevan ongelman 20 000 asukkaan terveyskeskusrajasta. Kunnan uudet asukkaat vahvistaisivat Heinolan hyvin toimivaa terveyskeskusta, joka tarjoaa asukkailleen myös jonkin verran erikoislääkärin palveluja.

Osoituksena Lahden talousalueen yhteen kasvamisesta Heinolan seutukunta yhdistettiin Lahden seutukuntaan vuoden 2010 alusta alkaen. Heinolan kylistä nopeimmin kehittyvä Vierumäki on suuntautunut paljolti Lahteen.

Suur-Heinolan jääminen pois uuden kunnan ulkopuolelle ei haittaisi maankäytön suunnittelua eikä Suur-Heinola olisi välttämätön osa uuden kunnan joukkoliikennejärjestelmää. Uusi kunta ei olisi palvelujen järjestämisessä riippuvainen Suur-Heinolasta. Suur-Heinolan jääminen uuden kunnan ulkopuolelle estäisi kuitenkin sairaanhoitopiirin ja muiden päijätähämäläisten kuntayhtymien liittämisen osaksi uutta kuntaa.

## *Taloudellisesti heikko*

Kuntana Suur-Heinola tulisi olemaan taloudellisesti heikko. Sen tuleva väestön ikäkauma olisi hyvin vanhusvoittoinen. Heinolan kaupungin mediaani-ikä nousee Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan nykyisestä 49 vuodesta 54 vuoteen 2020 mennessä ja 56 vuoteen 2030 mennessä. Kunta ei täyttäisi kuntajakolain vaatimusta, jonka mukaan kunnalla tulisi olla taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Mediaani-ikä tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan			
Vuosi	Heinola	Hartola	Päijät-Häme
2010	49	53	44
2020	54	57	46
2030	56	62	47

## *Vaikea rakennemuutos ja vanheneva väestö*

Heinolan kaupunki on joutunut vaikean rakennemuutoksen kouriin. Kaupungista on poistunut kymmenessä vuodessa yli 600 teollista työpaikkaa. Tämän lisäksi Reuman sairaalan konkurssi vei kaupungista lähes 300 työpaikkaa. Taloudellinen kehitys näkyy Heinolan väestökehityksessä. Kaupungin väestö vanhenee erittäin nopeasti. Yhtä epäedullinen väestörakenne ei ole Suomen kunnissa harvinaisuus, mutta yleensä voimakkaasti ikääntyvät kunnat ovat syrjäisiä maalaiskuntia. Heikko työllisyyskehitys on vienyt Heinolasta nuoria työikäisiä ja elinkeinorakenne saanut aikaan sen, että korkeasti koulu-

# Selvitysraportti

---

tetut nuoret ovat hakeutuneet muualle. Tällainen väestö- ja työllisyyskehitys voi johtaa itseään ruokkivaan kierteeseen, jonka oikaiseminen on vaikeata. Yritykset eivät luota siihen, että ne saavat Heinolasta toivomaansa työvoimaa eivätkä koulutetut nuoret hakeudu paikkakunnalle, josta ei voi saada töitä.

Heinola on muuttunut kymmenessä vuodessa, 2001-2010, maakunnan halvimmasta verottajasta kalleimmaksi verottajaksi. Veroprosentin nousu on ollut 3,5 prosenttiyksikköä. Samanaikaisesti Heinolasta on muuttanut pois vajaat 1500 eli Artjärven verran asukkaita, mikä edustaa vajaata kymmentä prosenttia koko Heinolan väestöstä.

Kehittämispalveluyritys AudiaPro Oy:n Heinolan kuntataloudesta laatiman painelaskelman mukaan Heinolan kunnallisveroprosentti olisi vuonna 2018 mennessä 22,75, kun se uudessa kunnassa olisi 20,5. Uusi kunta selviäisi ilman Heinolaa noin puoli prosenttiyksikköä alemmalla veroprosentilla. Heinola ei ole yhdistyvistä kunnista taloudeltaan heikoin, mutta muita talousvaikeuksissa olevia kuntia selvästi suurempana se rasittaa uuden kunnan taloutta selvästi eniten.

Heinolan menot suhteessa muihin samankokoisiin kuntiin Suomessa ovat noin neljä miljoonaa euroa suuremmat. Sekä tarvetta että mahdollisuuksia säästöihin siis näyttäisi olevan, joskin osa ylimääräisistä kustannuksista selittyy väestön ikääntymisellä. Heinola on raskaiden säästöpäätösten edessä siitä riippumatta, säilyykö se itsenäisenä vai tuleeko se mukaan uuteen kuntaan. Uuden kunnan muita osia ajatellen tuntuisi kohtuulliselta, että Heinola päättäisi itse välttämättömistä sopeutustoimista. Jos sopeutus jää uuden kunnan tehtäväksi, aiheuttaa se korostettua muutosvastarintaa, koska säästöpäätökset "saneltaisiin ulkopuolelta".

Tässä vaiheessa voidaan esittää vakava kysymys, kannattaisiko Heinola jättää suosiolla uuden kunnan ulkopuolelle, jos se ei itse halua mukaan ja jos sen mukaantulo on muille osapuolille taakka. Heinolan mukaanotto voi vaarantaa koko hankkeen, koska Heinolan aiheuttaman veroprosentin nousun vuoksi uusi kunta näyttäytyy muiden selvityksessä mukana olevien kuntien päättäjille epäedullisemmassa valossa.

Heinolan poisjäänti tekisi Hartolan aseman perin vaikeaksi. Hartolan ottaminen mukaan uuteen kuntaan ilman Heinolaa vaikuttaisi luonnottomalta, mutta ei täysin mahdottomalta. Hartolan talous on varsin haavoittuva, mutta liitos lähinaapurien kanssa ei sitä juuri vahvistaisi. Syrjäisenä enklavina olemisen ei olisi Hartolalle kovin houkuttelevaa sekään.

Jos Heinola ja Hartola jäisivät uuden kunnan ulkopuolelle, näin syntyvä seitsemästä kunnasta syntyvä kunta olisi alueellisesti eheämpi kuin yhdeksän kunnan muodostama. Terveystalouden järjestäminen olisi siinä yksinkertaista: Nastola liitettäisiin yhteen Lahden terveydenhuollon kanssa ja Oiva-kuntien yhteistyö jäisi ennalleen. Tällä liitoksella saavutettaisiin samat yhdyskuntarakenteen hyödyt kuin yhdeksän kunnan liitoksellakin. Varjopuoleksi jäisi se, ettei kuntayhtymiä ilmeisesti voitaisi ottaa uuden kunnan organisaation sisään, jolloin tavoiteltu parempi synergia perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä jäisi saavuttamatta.

# Selvitysraportti

---

Taloudellisesti näin syntyvä kunta olisi selvästi vahvempi kuin kaikkien yhdeksän kunnan muodostama kunta.

Jos selvitysalue muodostuisi vain näistä seitsemästä kunnasta, voisin ilomielin suositella niiden yhdistämistä. Kun valtiovarainministeriö kuitenkin on määrännyt selvitysalueeksi koko alueen, tarkastelussa on otettava huomioon kaikkien selvitettävien kuntien etu. Samasta syystä, kun en voi suositella Suur-Heinolan kuntaa, en voi suositella myöskään Heinolan ja Hartolan jättämistä uuden kunnan ulkopuolelle. Se merkitsisi Itä-Hämeen tuomitsemista taantuvaksi alueeksi.

Kuntajakoselvittäjän velvollisuus on tehdä elinvoimaisiin kuntiin johtava ehdotus. Heinolan mahdollisuudet menestyä itsenäisenä kuntana tai liitettynä yhteen Hartolan kanssa arveluttavat jo senkin vuoksi, että Audiapro Oy:n laskelmien mukaan Heinolan ja uuden kunnan kunnallisverojen erotukseksi uhkaa tulla kolme prosenttiyksikköä, mikä on kohtuuttoman paljon vierekkäin sijaitsevien samoista veronmaksajista kilpailevien kuntien välillä. Heinolan pois jääminen myös vaarantaisi suunnitelmat siirtää Päijät-Hämeen keskussairaala osaksi uutta kuntaa. Hallinnollisen rajan poistaminen erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhoidon välillä on uutta kuntaa muodostettaessa merkittävin rationalisointimahdollisuuksia tarjoava toimi terveydenhuollon alalla.

Uuden kunnan velvollisuus on ottaa vastuu Heinolan menestyksestä, jos Heinola päätyy uuden kunnan osaksi. Se on myös hyvin kannattavaa, jotta Heinolasta ei tulisi kunnalle taloudellista riippakiveä. Heinola saa nyt valtion kriisiapua rakennemuutospaikkakuntana. Myös uuden kunnan on varauduttava ohjaamaan työpaikkoja Heinolaan. Heinolaan tulee ohjata mahdollisuuksien mukaan toisen asteen koulutuspaikkoja Koulutuskonsertin puitteissa. Lahden käräjäoikeus etsii uusia tiloja. Niiden sijoittaminen Heinolaan toisi kaupunkiin noin sata työpaikkaa. Siksi ehdotan, että yhdistyvät kunnat sitoutuvat esittämään oikeusministeriölle Heinolaa käräjäoikeuden sijaintipaikaksi.

Sysmä ja Pertunmaa eivät halunneet lähteä kuntajakoselvitykseen, Hartola puolestaan on ilmaissut selvästi tahtonsa liittyä uuteen kuntaan. Hartola, Heinola ja Pertunmaa neuvottelivat vuonna 2007 kuntaliitoksesta, mutta hanke haudattiin. Niinpä olen luopunut Suur-Heinolan selvittämisestä ja päättänyt esittää Hartolan ja Heinolan liittämistä uuteen kuntaan.

## Osa II Tavoitteet

### 3. Kuntaliitoksen päämäärät

Kuntajakolain 4 §:ssä todetaan, että kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos parantaa kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä, tai jos muutos parantaa alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita, tai muutos parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai muutos parantaa alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Edellä mainittuista neljästä edellytyksestä ainakin yhden tulee täytyä, jotta kuntajaon muutos voidaan toteuttaa. Esitetty kuntaliitos toteuttaa kaikki nämä edellytykset, vaikka liitoksen perusteluksi riittäisi yhdenkin toteutuminen.

Uuden kunnan perustamisen päämäärä on

1. Parantaa Päijät-Hämeen kilpailukykyä tekemällä alueesta erittäin houkutteleva sekä asumisen että yritystoiminnan kannalta. Koko Päijät-Hämettä uhkaa jääminen taantuvien ja ikääntyvien alueiden joukkoon. Toisaalta alueella on hyvät edellytykset ja muodostua vetovoimaiseksi alueeksi, joka houkuttelee hyvillä asumisolosuhteilla, luonnonkauneudella, urbaaneilla palveluilla ja hyvillä yhteyksillä sekä asukkaita että työpaikkoja.
2. Parantaa väestöllistä huoltosuhdetta. Uusien työikäisten asukkaiden houkuttelemisen on tärkeää, koska vanhusväestön määrä on nousemassa maan keskiarvoa suuremmaksi. On kunnia-asia huolehtia ikääntyvästä väestöstä hyvin. Tämä on mahdollista vain, jos työikäistä väestöä on tarpeeksi huolehtimaan vanhuksista ja rahoittamaan palvelut. Siksi on pyrittävä siihen, että maakunnassa riittää työikäistä väestöä suunnilleen samassa suhteessa kuin maassa keskimäärin.
3. Taata hyvät palvelut kunnan kaikissa osissa. Vaikka kuntaliitos ei onnistuisi kääntämään muuttoliikettä alueelle, se helpottaa palvelujen tarjoamista erityisesti niissä yhdistyvissä kunnissa, joissa talous on heikkenemässä ja joissa väestön ikärakenne on muuttumassa hyvin epäedulliseksi.
4. Turvata osaavan työvoiman saaminen kunnallisiin palveluihin koko kunnan alueella. Yli 20 prosenttia yhdistyvien kuntien henkilöstöstä siirtyy eläkkeelle seuraavan viiden vuoden aikana. Jo nyt on eräissä kunnissa ollut vaikeuksia saada osaavaa työvoimaa. Suuri kunta on suuri työnantaja, jonka on helpompi saada työvoimaa kaikkialle uuden kunnan alueelle.
5. Keventää päällekkäistä hallintoa ja ohjata vapautuvia voimavaroja palveluihin. Yhdeksällä kunnalla on yhdeksänkertainen hallinto. Koko julkisen talouden näkymät ovat Suomessa synkät. Voimavaroja palveluihin voidaan osoittaa vain siirtämällä

henkilöitä ja määrärahoja käyttötarkoituksesta toiseen. Kuntaliitos tekee mahdolliseksi siirtää huomattavasti resursseja hallinnosta palveluihin.

6. Parantaa yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Kuntien keskinäinen kilpailu on johtanut Päijät-Hämeessä niin kuin muuallakin maassa kokonaisuuden kannalta epätaroituksenmukaisiin ratkaisuihin. Uudessa kunnassa voidaan yhdyskuntarakennetta kehittää ilman osaoptimoinnin tuomaa harhaa. Tämä parantaa sekä asumisen olosuhteita että elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.

## 4. Kilpailukyvyn parantaminen

### 4.1. Aluepoliittinen asema

*Maalta taajamiin*

Suomeen toisen maailmansodan jälkeen kohdistunut jatkuva elinkeinorakenteen muutos on kohdellut Päijät-Hämettä rujosti. Maaltapako tyhjensi syvää maaseutua ja sai asukkaat muuttamaan kirkonkyltiin ja kaupunkeihin. Maa- ja metsätalouden työvoimaosuus aleni nopeasti ja korvautui teollisuuden, palveluiden ja hallinnon työpaikoilla.

*Pienistä taajamista suuriin kaupunkeihin*

Teollisten työpaikkojen lisääntyminen pysähtyi 1970-luvun lopulla ja kääntyi koko maassa laskuun. Työpaikat vähenivät erityisen nopeasti tehdassalien puolelta. Teollisten yritysten palveluksessa olevan toimistoissa työskentelevien määrä jatkoi kasvuaan. Teollisten prosessien automatisointi ja globalisaatio käänsivät pienten teollisten taajamien asukasluvun laskuun, mikä lisäsi suurten kaupunkien muuttovoittoa.

*Raskaan teollisuuden työpaikkojen korvautuminen osaamisalojen työpaikoilla kasvatti suurimpia kaupunkeja*

Neuvostoviennin romahdus ja 1990-luvun lama karsivat huomattavasti suurteollisuuden työpaikkoja Suomesta sekä tuotannon supistumisten että taloudellisen ahdingon pakotaman automatisoinnin seurauksena. Valtakunnan tasolla teolliset työpaikat korvautuivat tietoyhteiskunnan ja palvelualojen työpaikoilla. Panostaminen korkean osaamisen ammatteihin nosti Suomen 1990-luvun alun lamasta Nokia-vetoisesti. Aluepoliittisesti tämä merkitsi suurta mullistusta, sillä uudet työpaikat keskittyivät lähes kokonaan viidelle suurimmalle kaupunkiseudulle eli Helsinkiin, Turkuun, Tampereelle, Ouluun ja Jyväskylään. Ne olivat Helsinkiä lukuun ottamatta toisaalta vanhoja teollisuuskaupunkeja, joita teollisuuden rakennemuutos kohteli kovasti. Vanhasta tehdastyöläisestä ei tullut IT-alan insinööriä. Huolimatta näiden kaupunkien hyvästä menestyksestä työttömyys jäi niissä rakenteellisista syistä korkeaksi.

*Nuoret osaajat keskittyivät viidelle kaupunkiseudulle*

Osaamiseen perustuvan kasvun alueellisesta keskittymisestä kertoo paljon se, että 25-34-vuotiaista akateemisen loppututkinnon suorittaneista (nuoret korkeasti koulutetut aikuiset) 72,5 prosenttia asuu viiden seutukunnan, Helsingin, Tampereen, Oulun, Jyväskylän ja Turun alueella. Jos tästä joukosta poistettaisiin lääkärit ja opettajat, jotka luonnostaan ovat jakautuneet ympäri maata, huomattaisiin, että elinkeinoelämän käytettävissä olevat nuoret korkeasti koulutetut aikuiset puuttuvat lähes tyystin suuresta osasta maata.

# Selvitysraportti

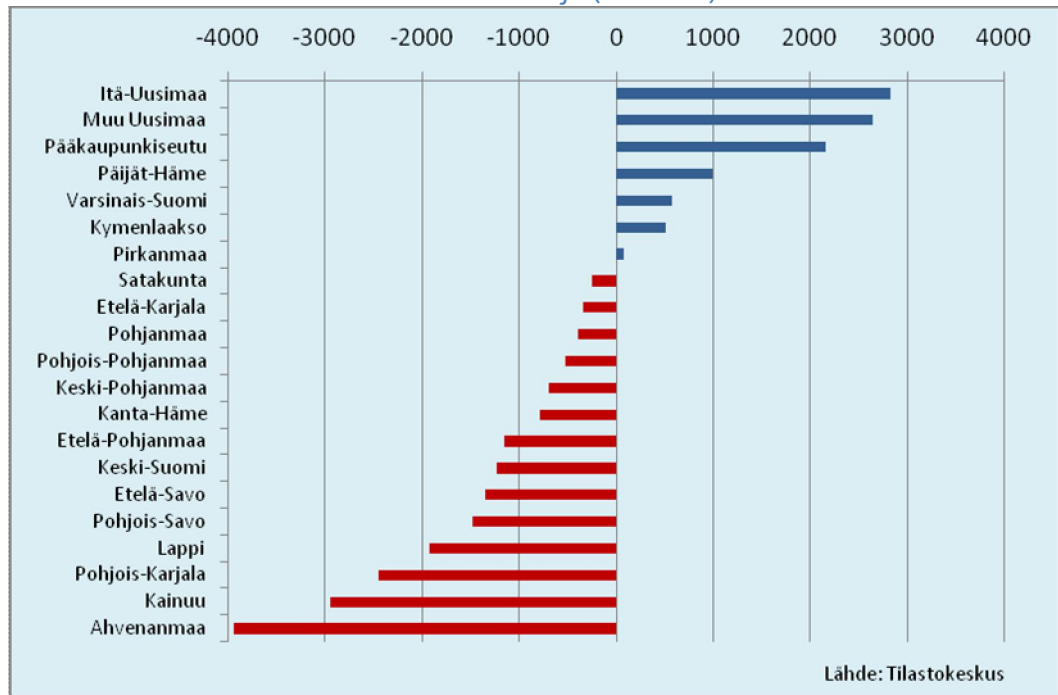
*Tyhjentyvää maaseutua, vahva teollinen perinne*

Myös Päijät-Hämeessä maaltamuutto on tyhjentänyt maaseutua. Maaltamuuton seurauksena Päijät-Hämeessä on alueita, joilla väestö on varsin ikääntynyt ja väkimäärä on nopeassa laskussa. Maakunnassa ei ole merkittävää suurteollisuutta, vaan vastaus maatalouden alasajoon on ollut pieni ja keskisuuri teollisuus, jota on runsaasti myös maalaiskunnissa. Huolimatta suurteollisuuden poissaolosta Päijät-Häme on Suomen teollistuneimpia maakuntia. Suurteollisuuden puuttuminen on säästänyt maakunnan äkillisiltä iskuilta, joita tärkeimmän työnantajan toiminnan lopettaminen on muualla aiheuttanut.

*Koulutetut nuoret muuttavat pois*

Päijät-Hämeessä ei ole juuri lainkaan valtionhallinnon työpaikkoja eikä tiedekorkeakouluja. Tämän vuoksi maakunta on menettänyt huomattavan osan nuorisooaan yliopistojen ja korkeakoulujen kautta lähinnä pääkaupunkiseudulle ja muille korkeakoulupaikkakunnille. Koulutetun nuorison laajamittainen poismuutto selittää maakunnan väestön ikääntymisen ja maan keskiarvoa huonomman koulutustason. Ammattikoulun käyneet päijätähämäläiset nuoret sen sijaan etsiytyvät maakunnan teollistuviin taajamiin.

Valtion tulojen ja menojen erotus maakunnittain vuonna 2006 ilman investointeja (€/asukas)



*Ei juuri kaatuvaa suurteollisuutta*

Oheinen kuva osoittaa, että Päijät-Häme on valtiontalouden suurin nettomaksaja asukasta kohden Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan jälkeen. Tämä johtuu siitä, että valtiolla kohdistuu maakuntaan varsin vähän palkkamenoja, koska maakunnassa on vähän valtion työpaikkoja.

Koska maakunnassa ei ole ollut merkittävää suurteollisuutta, se ei ole kohdannut sellaisia äkillisiä iskuja kuin monet muut paikkakunnat. Teollisten työpaikkojen määrä on kuitenkin vähentynyt jatkuvasti. Vuosina 2000-2007 teollisten työpaikkojen määrä on laskenut vajaat kymmenen prosenttia.

## *Kaupunkien pudotuspeli*

Suomessa on meneillään eräänlainen kaupunkiseutujen pudotuspeli, jossa monen entisen kukoistavan kaupungin työllisyys ja asukasluku ovat kääntyneet laskuun ja nuoret ja erityisesti korkeasti koulutetut nuoret muuttavat pois. Taustalla on teollisuuden työpaikkojen nopea väheneminen, minkä vuoksi moni teollisuuspaikkakunta on joutunut vaikeuksiin. Koko maan tasolla tehdassalien työpaikat ovat korvautuneet korkeaan osaamiseen perustuvilla "studioammateilla" sekä palveluelinkeinoilla. Suomi on tässä rakennemuutoksessa muita teollisuusmaita jäljessä, mikä pahimmassa tapauksessa merkitsee erityisen nopeaa sopeutumista. Palveluelinkeinojen osuus työvoimasta on meillä muita pienempi ja valmistavan teollisuuden muita suurempi.

## *Kehitys suosii suuria työssäkäyntialueita*

Koulutetun työvoiman pakkautumista suuriin kaupunkeihin kiihdyttää työpaikkojen erikoistuminen ja työsuhteiden lyheneminen. Korkeasti koulutetulla on usein korkeasti koulutettu puoliso. Pieneltä paikkakunnalta on vaikea löytää koulutusta vastaavaa työtä molemmille puolisoille. Vielä vaikeammaksi se tulee, jos työsuhteet ovat lyhyitä ja uusi työsuhte pitää etsiä usein. Tällainen aluekehitys on Lahden talousalueelle varsin haasteellinen.

## *Lahden kaupunkiseutua ei veikata menestyjien joukkoon*

Kunnallisan kehittämissäätiön julkaisussa *Suomen aluerakenteen viimeaikainen ja tuleva kehitys*<sup>1</sup> ennustetaan, että väestö ja talouden kasvu keskittyy muutamalle menestyvälle kaupunkiseudulle. Niiden joukossa ei ole Lahtea. Toisaalta Kuntaliiton verkkojulkaisussa *Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka*<sup>2</sup> haastatellut panelistit pitivät Lahden tilannetta toiveikkaampana: "Panelistien mukaan oikeastaan vain pääkaupunkiseutu ja Tampere ja ehkä Turku ovat riittävän suuria muodostaakseen yksin tällaiset korkeasti koulutettujen ihmisten ja pariskuntien näkökulmasta kiinnostavat työmarkkinat. Näihin työmarkkinoihin kytkeytyy lisäksi hyvän sijaintinsa ansiosta joitakin kaupunkeja, kuten Lahti ja Hämeenlinna".

## *Tulevaisuus omissa käsissä*

Suomessa on alueita, jotka on vääjäämättä tuomittu taantuviksi alueiksi, vaikka niissä tehtäisiin kaikki oikein, ja alueita, jotka yhtä vääjäämättä tulevat menestymään, tehtiin niissä melkein kuinka huonoja päätöksiä hyvänsä. Lahden seutu ei kuulu kumpaankaan ryhmään. Sitä ei ole tuomittu taantumaan mutta ei myöskään voida luvata sen menestyvän. Se tulevaisuuden haarukka, johon omilla päätöksillä voidaan vaikuttaa, on tällä seudulla harvinainen leveä.

## *Lahden seutu ratkaisee maakunnan kohtalon*

Koko Päijät-Hämeen kehitys riippuu siitä, miten Lahden seutu menestyy kaupunkien välisessä pudotuspelissä. Myös muu osa maakunnasta voi löytää oman roolinsa kehityksessä, mutta sen tueksi tarvitaan vahvaa ja menestyvää kaupunkikeskusta.

---

<sup>1</sup> Johanna Hätälä & Jarmo Rusanen: Suomen aluerakenteen viimeaikainen ja tuleva kehitys. Nordia Tiedonantoja 1/2010. Kunnallisan kehittämissäätiö.

<sup>2</sup> Santtu von Bruun, Torsti Kirvelä: Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Ennakointihankkeen loppuraportti. Acta nro 212, 2009

## 4.2. Demografinen ongelma

Suomessa vanhusväestön määrä kasvaa, mutta Päijät-Hämeessä se kasvaa muuta maata nopeammin.

Ennustettu vanhushuoltosuhte			
	2010	2020	2030
KOKO MAA	26,6	37,9	45,1
Uusimaa	20,0	28,3	34,3
Pohjois-Pohjanmaa	22,6	33,2	40,7
Pirkanmaa	26,5	35,9	41,2
Itä-Uusimaa	25,4	35,6	42,7
Pohjanmaa	30,1	39,9	44,5
Varsinais-Suomi	28,2	39,8	47,2
Keski-Suomi	28,0	40,3	48,5
Keski-Pohjanmaa	28,6	42,3	49,0
Kanta-Häme	29,4	41,3	49,2
Etelä-Pohjanmaa	31,3	44,6	52,7
<b>Päijät-Häme</b>	<b>30,5</b>	<b>46,0</b>	<b>54,2</b>
Lappi	28,9	44,2	54,8
Pohjois-Savo	30,3	45,3	56,9
Satakunta	33,5	49,4	57,7
Etelä-Karjala	33,4	48,5	58,2
Kymenlaakso	33,2	48,5	58,8
Pohjois-Karjala	31,0	47,7	60,4
Kainuu	33,4	51,1	63,4
Etelä-Savo	37,5	57,0	71,6
Nastola	23,6	39,1	45,1
Hollola	24,9	40,2	48,6
Lahti	28,8	42,4	49,4
Kärkölä	29,4	45,2	52,9
Hämeenkoski	36,1	50,7	59,7
Asikkala	38,0	59,3	68,0
Heinola	37,8	62,4	79,8
Hartola	45,7	66,9	80,9
Padasjoki	51,0	78,2	96,2

Lähde: Tilastokeskuksen väestöennuste 2009

verratuna Heinolassa.

Vanhushuoltosuhteella tarkoitetaan 65 vuotta täyttäneiden määrää sataa työikäistä (15-64 vuotta) kohden. Vanhushuoltosuhte, jonka vuonna 2010 ennakoitaan olevan Päijät-Hämeessä 30,5 nousee Tilastokeskuksen ennustuksen mukaan vuoteen 2030 mennessä lukuun 54 eli selvästi yli koko maan keskiarvon, 45:n yläpuolelle. Huoltosuhteen heikkeneminen vaikeuttaa kuntien mahdollisuutta ylläpitää ja rahoittaa julkisia palveluja. Tilannetta pahentaa edelleen se, että palkkataso maakunnassa on vain noin 92 prosenttia valtakunnan keskiarvosta.

Toinen tapa kuvata ikääntymistä on tarkastella väestön mediaani-ikä. Jos asukkaat laitettaisiin jonoon iän mukaan, jonoissa keskimmäisen ikä vastaisi mediaanikä. Se on tällä hetkellä koko maassa 42 vuotta ja nousisi kahdessa kymmenessä vuodessa 44 vuoteen. Uuden kunnan väestö on pari kolme vuotta koko maata iäkkäämpää. Yhdistyvistä kunnista Nastola, Hollola, Lahti ja Kärkölä ovat väestökehitykseltään tasapainoisia, mutta kaikki muut voimakkaan vanhuspainotteisia. Erityisen nopeata vanheneminen on nykytilaan



## Akateemisesti koulutetut nuoret aikuiset

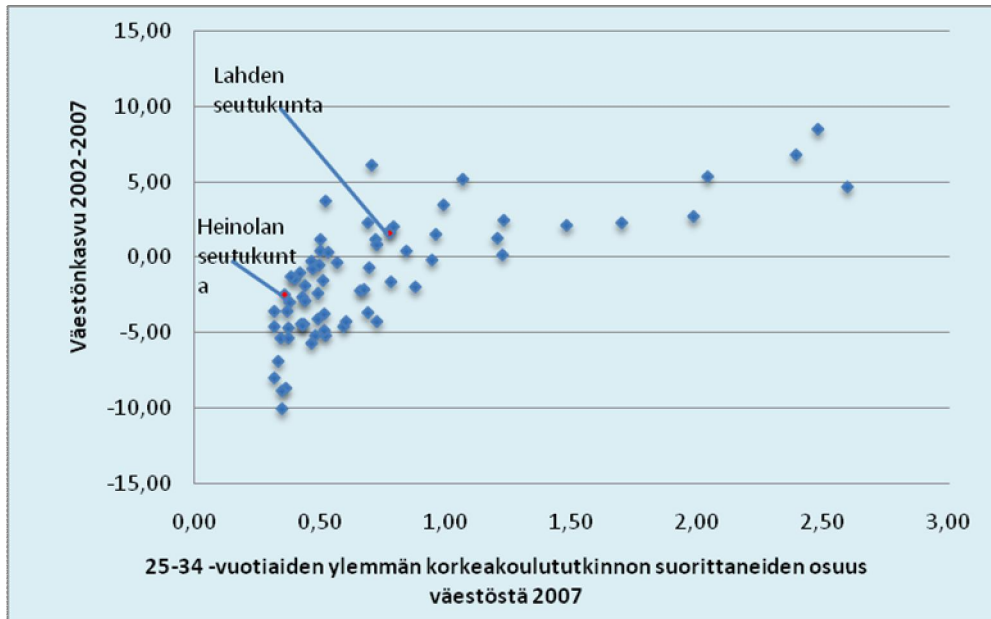
Oheisessa kaaviossa on vaaka-akselilla kuvattu Manner-Suomen seutukuntien väestöstä osuus akateemisen loppututkinnon suorittaneista nuorista aikuisista (25-34 vuotta) ja pystyakselilla suhteellinen väestönkasvu vuosina 2002-2007. Kuvio osoittaa, että koulutettujen nuorten aikuisten määrä ennustaa seutukunnan väestönmuutosta. Minne nuoret koulutetut asettuvat asumaan, sinne muu väestö seuraa myöhemmin perässä. Punaisilla pisteillä kuviossa on merkitty Lahden ja Heinolan seutukunnat, jotka vuonna 2007 olivat vielä erillään. Suurehkoksi kaupunkiseuduksi Lahden seutukunnassa on suhteellisen vähän koulutettuja nuoria aikuisia. Heinolan seutukunta kuuluu tällä mittarilla maan huonoimpiin.

Akateemisten nuorten aikuisten osuus kunnan väestöstä 2008 (%)	
Asikkala	0,52
Hartola	0,14
Heinola	0,38
Hollola	0,84
Hämeenkoski	0,42
Kärkölä	0,37
Lahti	1,02
Nastola	0,57
Padasjoki	0,37

Uudet kehittyvät elinkeinot näyttävät tarvitsevan välttämättömänä osana nuorta hyvin koulutettua avainhenkilöstöä. Näitä tarvitaan myös yrityksissä, joiden henkilöstön pääosa on saanut ammatillisen koulutuksen. Tämän avainhenkilöstön vähäinen määrä jarruttaa elinkeinojen kehitystä Päijät-Hämeessä.

Nuorten akateemisten aikuisten väestöosuus ja seutukunnan väestönkasvu

# Selvitysraportti



## 5. Tavoitteeksi houkutteleva asuinympäristö

Sekä aluepoliittinen että demografinen haaste puoltavat voimakkaasti sitä, että Päijät-Hämeen on houkuteltava lisää työikäistä väestöä ja taloudellista toimeliaisuutta alueelleen. Tähän sillä on hyvät mahdollisuudet.

*Hyvät lähtökohdat*

Päijät-Häme tarjoaa poikkeuksellisen monipuolisen ja rikkaan luonto- ja kulttuuriympäristön. Valtakunnallisesti alueen sijainti on erinomainen, sillä sekä maa- että raideliikenteen pääväylät kulkevat alueen kautta ja välimatkat muihin Etelä-Suomen keskuksiin ovat kohtuullisia. Uuden kunnan alueelle voidaan sijoittaa runsaasti asumista ja yritystoimintaa hyvien liikenneyhteyksien ja valmiiden taajamarakenteiden ympärille.

*Otetaan osa Uudenmaan kasvusta*

Uudenmaan liitto varautuu asukasluvun kasvuun 430 000 asukkaalla Uudellamaalla seuraavan 25 vuoden aikana. Uuden kunnan on realistista houkutella tästä huomattavaa osaa itselleen. Uusi kunta pystyy tarjoamaan korkealaatuista asuinympäristöä huomattavasti edullisemmin kuin pääkaupunkiseudun kunnat.

*Työssäkäyntialueen pienuus heikkoutena*

Jos asuinympäristö on Päijät-Hämeen vahvuus, on työllisyys sen heikkous. On vaikea saada asukkaita, ellei heille ole osoiteta työpaikkoja. Päijät-Hämeessä on vahva teollinen kulttuuri, jota tulee vaalia. Sen rinnalla ja sen täydentäjänä tulee panostaa uusiin, osaamisintensiivisiin elinkeinoihin, joiden henkilöstö on luonteeltaan usein hyvin urbaania. Osaamisintensiivisten elinkeinojen osalta Lahden työssäkäyntialueen heikkoutena on pieni koko, joka tuottaa vaikeuksia hyvin erikoistuneille työmarkkinoille. Asiaa helpottaa lyhyt ja nopea etäisyys pääkaupunkiseudulle. Asiaa voi helpottaa myös parantamalla yhdyskuntarakennetta niin, että työmarkkinoiden toimivuus ja työpaikkojen saavutettavuus paranee.

### 5.1. Huomio yhdyskuntarakenteeseen

*Yhdyskuntarakennetta on parannettava*

Hyvä asuinympäristö, korkea palvelutaso ja toimivat työmarkkinat edellyttävät kaikki hyvää ja toimivaa yhdyskuntarakennetta. Yhdyskuntarakenteen suhteen kaikilla Suomen kaupunkiseuduilla on tehty virheitä, joiden vuoksi matkat ovat pitkiä; rahaa, aikaa ja energiaa kuluu ihmisten liikuttamiseen eivätkä kaupunkimaiset palveluelinkeinot menesty. Syynä kaikkialla Suomessa tehtyihin yhdyskuntarakenteen virheisiin on ollut nopea kaupungistuminen ja tiedon puute. Kun yhdyskuntasuunnittelun tärkeyteen havahduttiin, suuria virheitä oli jo tehty. Suurena syynä yhdyskuntarakenteen virheisiin on kuitenkin kaupunkiseutujen pirstaleisesta kuntarakenteesta johtuva osaoptimointi. Jokainen alueen kunta ajattelee maankäyttöä omalta kannaltaan. Kokonaisuuden etu jää vaille huomiota, mistä lopulta kaikki osapuolet kärsivät.

Viimeaikoina on tehty strategisia kuntaliitoksia esimerkiksi Jyväskylässä, Kouvolassa, Salossa, ja Hämeenlinnassa. Oulussa suuri kuntaliitos on tekeillä. Näitä kaikkia on perusteltu yhdyskuntarakenteen eheyttämällä ja seudun kilpailukyvyyn parantamisella. Uudenmaan liiton maankäytön kaavailuissa seudun yhdyskuntarakenteen eheyttämistä

# Selvitysraportti

---

perustellaan metropolialueen kilpailukyvyyn parantamisella kilpailussa muiden eurooppalaisten metropolialueiden kanssa.

Lahden kaupunkiseutu jakautuu viiden kunnan, Asikkalan, Hollolan, Lahden, Nastolan ja Orimattilan alueelle. Kaupunkirakenne on kärsinyt huomattavasti kuntien harjoittamasta osaoptimoinnista. Maankäytön tavoitteet ovat kulkeneet eri suuntiin, kun jokainen kunta on kehittänyt omaa maankäyttöään optimoiden oman kuntansa rakennetta, ei koko kaupunkiseudun rakennetta. Kilpailu veronmaksajista, työpaikoista ja kaupallisista palveluista on johtanut yhdyskuntarakenteen hajautumiseen, huonoon palvelutasoon sekä liikenteen määrän ja haittojen lisääntymiseen. Tästä aiheutuva autoriippuvuus on edelleen hajottanut yhdyskuntarakennetta siirtämällä sekä työpaikkoja että kaupallisia palveluja keskustojen ulkopuolelle.

Samanlaisia ja vakavampiakin virheitä esiintyy kaikilla kaupunkiseuduilla. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla sekä Turun ja Vaasan seuduilla keskuskaupungin ja kehyskuntien kilpailu ja huono yhteistyö on vaurioittanut seudun kehitystä pahoin. Samanlaista kuntien välisestä kilpailusta aiheutuvaa tehottomuutta on alkanut ilmetä myös ennen niin hyvin toimineella Oulun seudulla. Lahden seudulla ei tällaiseen kuitenkaan ole varaa, koska sen asema kaupunkien välisessä pudotuspelissä on epävarma. Koska lähtökohdat ovat menestyviä kasvukeskuksia heikommat, oman toiminnan pitää olla vähän parempaa.

Asian havainnollistamiseksi voimme tehdä ajatusleikin, mitä olisi tehty toisin, jos Hollolan emäpitäjää ei olisi koskaan pirstottu vaan koko Päijät-Häme olisi ollut samaa kuntaa. Tämä on vain yksi ajatuskulku siitä, miten asiat olisivat voineet mennä toisin.

- Hollola rakensi 1960-luvulla keskustaajamakseen Salpakankaan. Urakka oli hieno osoitus kunnan kyvystä tehdä suuria ratkaisuja. Alue valittiin tieyhteyksien takia ja ajatellen toisaalta sen keskeistä sijaintia kunnan sisällä ja toisaalta sijoittumista lähelle Lahtea. Jos taajaman sijoittumista olisi ajateltu koko kaupunkiseutua ajatellen, se olisi sijoitettu etelämmäksi, mahdollisesti Nostavaan radan varrelle tukien Lappilasta Lahteen ulottuvaa nauhamaista taajamarakennetta. Isompi kunta ei olisi ollut sijoituspäätöstä tehdessään myöskään sidottu olemassa olevaan tieverkkoon.
- Lahti laiminlöi pitkään Lahden tiiviin taajamarakenteen ja Nastolan kunnan rajan välistä Kariston aluetta. Karisto on nyt rakenteilla, mutta Kariston ja Viihlänteen alueiden yhdyskuntarakennetta ei edelleenkään ole suunniteltu kokonaisuutena. Nauhataajamarakenne Lahdesta Nastolan kirkonkylään on kärsinyt huonosta maankäytön yhteistoiminnasta.
- Kilpaillakseen veronmaksajista Lahti on kaavoittanut väljää omakotiasumista alueille, jolle varmaankin olisi rakennettu tiiviimmin ja rakennusmaata säästäten, ellei olisi tarvinnut kilpailla naapurikuntien kanssa.
- Orimattila on rakentanut Pennalan kaupunginosan lähelle Lahden kaupunkia, mutta kuitenkin omalle puolelle kunnan rajaa. Palvelujen ja liikenteen järjestämisen kannalta sijainti ei ole lähelläkään optimaalista. Pennala olisi var-

# Selvitysraportti

maankin rakennettu Lahden puolelle, elleivät kuntarajat olisi olleet määräämässä sen sijaintia.

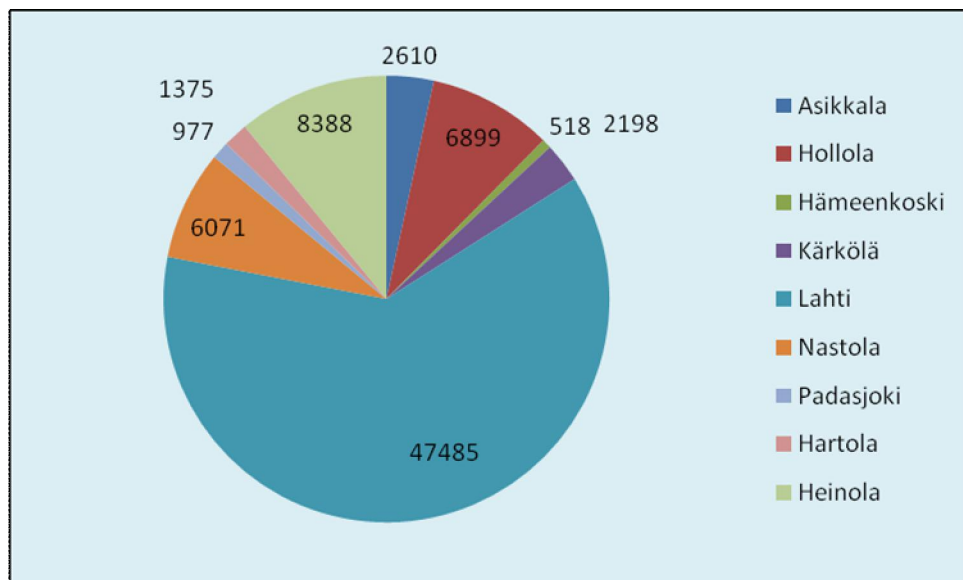
- Nastola on rakentunut pitkänomaiseksi nauhaksi pitkin valtatie 12:ta ja Salpausselkää. Nauhamainen kaupunkirakenne olisi aivan erinomainen, jos siinä olisi huomattavasti enemmän asukkaita, mutta nykyisellään se merkitsee vain pitkiä etäisyyksiä. Yhteisin voimavaroin tuo kylänauha olisi kehitetty huomattavasti vankemmaksi. Nastola olisi toisaalta urbaani kaupunkikylien nauha, joka tarjoaisi kuitenkin luonnonläheisen asuinympäristön järvimaisemassa. Samalla rakentamisen paineet muilla, usein kiistanalaisilla alueilla olisivat helpottaneet.

Jos alue olisi ollut yhtä kuntaa, asutus olisi tiiviinä nauhoina ja valtaosalla kauppa ja koulu olisivat kävelyetäisyydellä. Tiheä joukkoliikenne, mahdollisesti raideliikenne, helpottaisi liikkumista seudun sisällä. Päivittäinen arki olisi vaivattomampaa. Yhtä köyttä vetämällä kaupunkiin olisi kenties saatu yliopisto. Paljon tärkeitä luontoarvoja olisi säästynyt, mikä olisi edelleen lisännyt seudun houkuttelevuutta. Alueesta olisi kenties kehittynyt Suomen johtavia keskuksia.

## 5.2. Työssäkäyntialue

Uuden kunnan alueella oli vuonna 2007 noin 76 500 työpaikkaa, jotka jakautuivat kunnittain oheisen kaavion osoittamalla tavalla.

Työpaikkojen sijoittuminen uuden kunnan alueella v. 2007



Työ- ja elinkeinoministeriö yhdisti Heinolan seutukunnan Lahden seutukuntaan vuoden 2010 alusta. Tämä kertoo Päijät-Hämeen kehitymisestä kohti yhtenäistä työssäkäyntialuetta.

# Selvitysraportti

---

Seuraavalla sivulla oleva taulukko kertoo työmatkoista Päijät-Hämeen sisällä ja Päijät-Hämeen ja Uudenmaan välillä. Asuinkunnat ovat vaakariveillä ja työpaikat pystysarakkeissa. Solujen ylempi luku tarkoittaa pendelöivien lukumäärää ja sen alla oleva prosenttiluku sarakkeen osoittaman kunnan osuutta rivin osoittaman asuinkunnan työssäkäyvistä väestöstä. Esimerkiksi rivistä "Hollola" sarakkeesta "Nastola" näemme, että 233 hollolalaista käy töissä Nastolassa ja tämä on kaksi prosenttia Hollolan työssäkäyvistä väestöstä.

Eräitä huomioita taulukosta:

- Valtaosa, 88 prosenttia, uuden kunnan asukkaista käy töissä uuden kunnan alueella.
- Hollola ja Lahti muodostavat voimakkaasti yhteen kutoutuneen työssäkäyntialueen. Hollolalaisista melkein puolet käy töissä Lahdessa – selvästi enemmän kuin Hollolassa. Hollolassa työtä tekevästä taas 32 prosenttia asuu Lahdessa. Myös Kärkölästä ja Hämeenkoskelta käydään enemmän töissä Lahdessa kuin Hollolassa.
- Asikkalasta ja Nastolasta käydään myös hyvin paljon töissä Lahdessa. Orimattilasta luku on "vain" 24 %
- Itä-Häme eli Heinola, Hartola ja Sysmä, ei ole yhtä nivoutunut Lahden työssäkäyntialueeseen.
- Lahdesta noin 3000 henkeä käy töissä Uudellamaalla ja noin tuhat uusmaalaisia käy töissä Lahdessa.

# Selvitysraportti

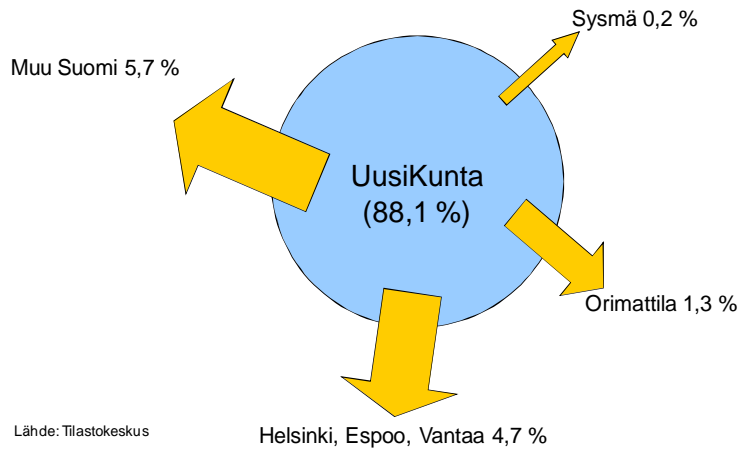
## Työssäkäynti Päijät-Hämeessä 2007

Asuinkunta	Työpaikan sijaintikunta (vuoden 2009 aluejako)												
	Artjärvi	Asikkala	Hollola	Hämeenk.	Kärkölä	Lahti	Nastola	Orimattila	Padasjoki	Hartola	Heinola	Sysmä	Uusimaa
<b>Artjärvi</b>	326 (56 %)	1 (0 %)	5 (1 %)	0 (0 %)	4 (1 %)	52 (9 %)	25 (4 %)	56 (10 %)	1 (0 %)	0 (0%)	3 (1 %)	0 (0 %)	51 (9 %)
<b>Asikkala</b>	1 (0%)	1804 (51 %)	150 (4 %)	4 (0 %)	8 (0 %)	1058 (30 %)	45 (1 %)	26 (1 %)	48 (1 %)	4 (0 %)	100 (3 %)	16 (0 %)	152 (4 %)
<b>Hollola</b>	1 (0%)	94 (1 %)	3342 (34 %)	37 (0 %)	190 (2 %)	4664 (48 %)	233 (2 %)	107 (1 %)	7 (0 %)	6 (0 %)	105 (1 %)	5 (0 %)	496 (5 %)
<b>Hämeenkoski</b>	1 (0 %)	12 (1 %)	92 (10 %)	387 (43%)	40 (4 %)	186 (21 %)	13 (1 %)	4 (0 %)	1 (0 %)	0 (0 %)	2 (0 %)	1 (0 %)	29 (3 %)
<b>Kärkölä</b>	0 (0 %)	1 (0 %)	117 (5 %)	14 (1 %)	1289 (59 %)	314 (14 %)	15 (1 %)	23 (1 %)	1 (0 %)	1 (0 %)	5 (0 %)	0 (0 %)	265 (12 %)
<b>Lahti</b>	7 (0 %)	355 (01%)	2179 (5 %)	30 (0 %)	302 (1 %)	32627 (76 %)	1404 (3 %)	702 (2 %)	27 (0 %)	22 (0 %)	629 (1 %)	26 (0 %)	2991 (7 %)
<b>Nastola</b>	8 (0 %)	33 (0 %)	183 (3 %)	2 (0 %)	11 (0 %)	2305 (34 %)	3518 (51 %)	98 (1 %)	1 (0 %)	2 (0 %)	103 (2 %)	0 (0 %)	304 (4 %)
<b>Orimattila</b>	20 (0 %)	10 (0 %)	169 (3 %)	1 (0 %)	28 (0 %)	1506 (24 %)	205 (03%)	3321 (52 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	26 (0 %)	9 (0 %)	736 (12 %)
<b>Padasjoki</b>	0 (0 %)	108 (9 %)	34 (3 %)	0 (0 %)	2 (0 %)	140 (11 %)	7 (1 %)	3 (0 %)	792 (63 %)	0 (0 %)	8 (1 %)	1 (0 %)	46 (4 %)
<b>Hartola</b>	0 (0 %)	2 (0 %)	3 (0 %)	0 (0 %)	2 (0 %)	43 (3 %)	3 (0 %)	0 (0 %)	1 (0 %)	1009 (75 %)	79 (6 %)	49 (4 %)	46 (3 %)
<b>Heinola</b>	0 (0 %)	37 (0 %)	51 (1 %)	0 (0 %)	14 (0 %)	942 (11 %)	84 (1 %)	23 (0 %)	5 (0 %)	70 (1 %)	6707 (79 %)	20 (0 %)	278 (3 %)
<b>Sysmä</b>	0 (0 %)	34 (2 %)	9 (1 %)	0 (0 %)	1 (0 %)	84 (5 %)	3 (0 %)	2 (0 %)	0 (0 %)	75 (5 %)	78 (5 %)	1180 (74%)	54 (3 %)
<b>Uusimaa</b>	1 (0 %)	31 (0 %)	180 (0 %)	6 (0 %)	98 (0 %)	1081 (0 %)	133 (0 %)	187 (0 %)	10 (0 %)	13 (0 %)	103 (0 %)	21 (0 %)	680470 (97 %)

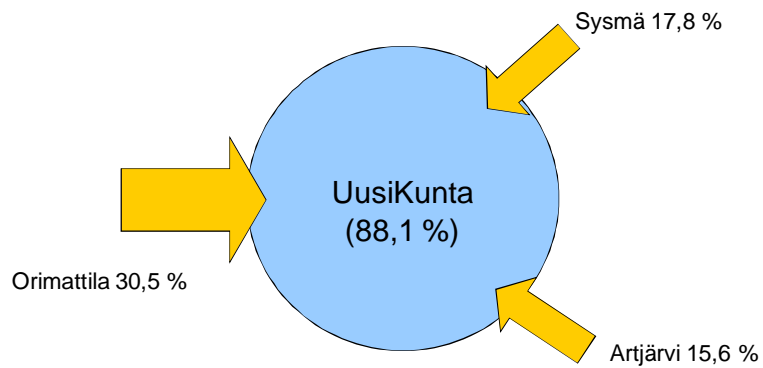
# Selvitysraportti

Kun uusi kunta lasketaan yhdeksi kokonaisuudeksi, sieltä ja sinne pendelöidään seuraavasti:

## Uuden kunnan asukkaiden työssäkäynti 2007 (osuus työllisistä)



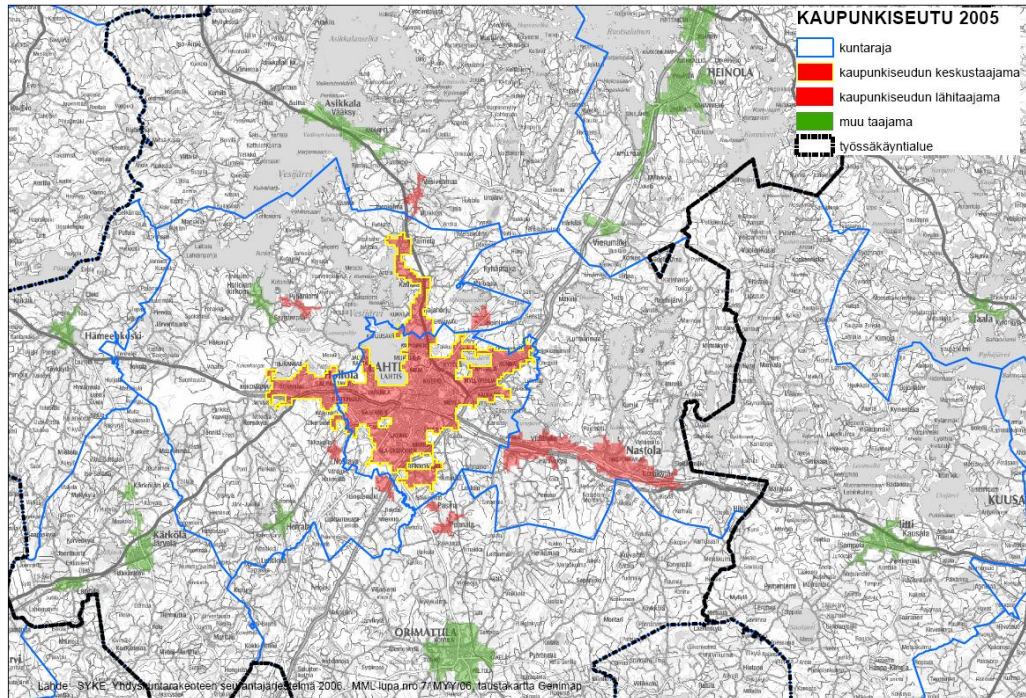
## Työssäkäynti Uudessa kunnassa 2007 (osuus työllisistä)



Orimattila on selvästi uuden kunnan työssäkäyntialuetta. Työssäkäynti uudesta kunnasta pääkaupunkiseudulla on huomattavan yleistä, kun ottaa huomioon matkan pituuden.

## 5.3. Strateginen kuntaliitos Lahden kaupunkiseudulla

Yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi ja palvelutason parantamiseksi tarvitaan strategista kuntaliitosta Lahden kaupunkiseudulla. Tässä kuntaliitoksessa olisi hyvä olla mukana ainakin Hollola, Lahti, Nastola ja Orimattila. Asikkala ja Heinola ovat Lahdesta niin kaukana, ettei niiden maankäytöllä ole välitöntä vaikutusta Lahden kaupunkirakenteeseen. Asikkala tosin pystyy tarjoamaan houkuttelevan asuinympäristön pientaloasukkaille, joka pitäisi pystyä kytkemään paremmin osaksi Lahden kaupunkiseutua. Asikkalan ja Heinolan osalta korkeatasoisen, kaupunkimaisen joukkoliikenteen puute haittaa molempia.



Orimattilan jääminen kuntajakoselvityksen ulkopuolelle on strategisen kuntaliitoksen kannalta huono asia, mutta ei tuhoa sitä. Parempaa kaupunkirakenteen optimointia tarvittaisiin Pennalan alueella. Orimattilan kaavailut peräti 20 000 asukkaan kaupungin rakentamisesta Hennan alueelle lähelle Kärkölän ja Mäntsälän rajaa muuttaisi toteutuessaan seudun kaupunkirakennetta merkittävästi. Tämän projektin onnistumisen edellytykset riippuvat yhteistyöstä uuden kunnan kanssa.

Päijät-Hämeeseen seuraavien kahdenkymmenen vuoden aikana kaavailusta 50 000 uudesta asukkaasta valtaosa tulisi Lahden kaupunkiseudulle tai sen lähipiiriin. Päijät-Hämeessä on kuitenkin hienoja asuinympäristöjä muuallakin.

Kilpailukykyisin uudesta kunnasta tulee jos se pystyy käyttämään hyväkseen keskustajaman ohella kylämaiset kuntakeskukset. Hyvin säilyneet inhimillisen kokoiset kyläkeskukset tarjoavat asumisen laatua, jota ei ole Suomessa paljon tarjolla. Esimerkiksi Kärkölä ja Asikkala ovat onnistuneet houkuttelemaan muuttajia Uudeltamaalta. Pienten kuntien ongelmana on työmarkkinoiden pienuus. Monet Uudeltamaalta muuttaneista käyvät yhä töissä pääkaupunkiseudulla. Pitkät työmatkat vievät aikaa ja rahaa. Vaikka pienet kunnat pystyvät tarjoamaan monen mielestä ihanteellisia asumisolosuhteita, pitkiin

työmatkoihin liittyvät hankaluudet jarruttavat huomattavasti niiden mahdollisuutta houkutella asukkaita. Jotta uusi kunta pystyisi käyttämään pienempien kuntakeskusten vahvuuksia hyväkseen, sen on tehtävä joukkoliikenteestä huomattavasti nykyistä parempi ja edullisempi.

Uuden kunnan asumis- ja työpaikkastrategia voisi olla seuraavanlainen.

## *Keskustaajama*

Keskustaajama tarjoaa monipuoliset työmarkkinat. Ison yhtenäisen työpaikka-alueen olemassaolo on edellytys toisaalta monen elinkeinon menestykselle ja toisaalta monipuolisen ja erikoistuneen työvoiman saannille. Keskustaajaman menestys työpaikka-alueena on välttämätöntä koko Päijät-Hämeen menestykselle. Alueen vahvuutena on nopea junayhteys sekä pääkaupunkiseudulle että Pietariin, tulevaisuudessa todennäköisesti myös lentokentälle. Nopean junan ja maantieyhteyden ansiosta Lahden ja pääkaupunkiseudun elinkeinoelämät on mahdollista yhdistää huomattavasti nykyistä tiiviimmin toisiinsa. Pietarin yhteyden merkitys korostuu entisestään, jos Venäjän ja EU:n välillä astuu voimaan viisumivapaus.

Keskustaajama tarjoaa kattavat yksityiset ja julkiset palvelut. Se tarjoaa myös kaupunkimaiset asumisolosuhteet kaupunkimaista asumista haluaville. Lahden kaupunki on tehnyt suunnitelman keskustaa ympäröivästä kehätiestä, jonka ansiosta kehän sisällä pystytään vähentämään autoliikennettä ja parantamaan jalankulkuolosuhteita. Näin voidaan alueelle houkutella urbaaneja palveluja ja parantaa asumisolosuhteita keskustassa.

## *Heinola toisena kaupunkikeskuksena*

Heinola olisi uuden kaksinapaisen kunnan toinen ruutukaavaan perustuva kaupunkimainen keskusta. Se muodostaisi luontevan Itä-Hämeen keskuksen. Kaupunki on kokenut viime aikoina lukuisia takaiskuja työllisyydessä. Sen menestyksekkään osa on Vierumäen urheilupuisto, jonka huikea menestys ei kuitenkaan tue kuin osittain Heinolan kaupunkitaajaman elinvoimaisuutta.

Heinolalle ennustettu väestökehitys on perin vanhusvoittoista, kun otetaan huomioon, että kyse on kaupungista. Tulevaisuuden kannalta huolestuttavaa on, että Heinolan työikäisen väestön koulutustaso on muihin Suomen kaupunkeihin nähden matala, mikä ikääntyvän väestön ohella heikentää kaupungin houkuttelevuutta yritysten sijaintipaikkana.

Jotta uusi kunta ei saisi Heinolasta taloudellista riippakiveä, sen tulee ja kannattaa tukea Heinolan menestystä työpaikka-alueena. Julkinen valta ei pysty määräämään yritysten sijainnista, mutta se voi ohjata kaupunkiin omia työpaikkojaan. Heinolaa tulisi kehittää koulukaupunkina. Esitän myös yhdistymissopimukseen sitovasti, että uusi kunta pyytäisi oikeusministeriötä sijoittamaan uusia tiloja etsivän Lahden käräjäoikeuden Heinolaan. Oikeusministeriö joutuu harkitsemaan hankkeen toiminnallisia vaikutuksia.

## *Kuntakeskukset*

Kuntakeskukset tarjoavat ihanteellisen asuinympäristön Päijät-Hämeeseen muuttaville; ihanteellisen sekä asukkaana että kunnan kannalta. Ne tarjoavat rauhallisen ja kauniin asuinympäristön kylämäisen asumisen rauhaa tavoitteleville. Asukasluvun kasvu tulee kunnalle yleensä alussa varsin kalliiksi, koska uusille asukkaille pitää rakentaa infrastruktuuri ja palvelut. Kuntakeskuksissa nämä ovat valmiina. Uudet asukkaat päinvastoin tu-

kevat palvelujen säilymistä. Jokaisessa kuntakeskuksessa voi asukaslukua lisätä huomattavasti ilman mainittavia lisäinvestointeja.

Uuden kunnan tulee luvata asukkaille, että kattavat lähipalvelut säilyvät kuntakeskuksissa. Niissä on myös tarvittavat usein käytettävät palvelut niin, ettei palvelujen takia kenenkään tarvitse päivittäin poistua kuntakeskuksesta.

Kuntakeskuksissa on myös paikallisia työpaikkoja palveluissa ja eräissä kuntakeskuksissa myös merkittävästi teollisuudessa. Tulevaisuudessa ainakin osan viikkoa osa asukkaista tulee tekemään etätöitä. Ehkä joskus kuntakeskuksissa on toimistohotelleja palveluineen niille, jotka eivät halua työskennellä kotoaan käsin. Suurelta osin kuntakeskukset ovat kuitenkin riippuvaisia keskustaajaman työpaikka-alueesta.

Kuntakeskusten ulkopuolinen maaseutu tarjoaa asumismahdollisuuden arvokkaassa kulttuurimaisemassa kauniin luonnon keskellä. Suurimpia kyliä lukuun ottamatta lähipalvelut haetaan lähimmästä kuntakeskuksesta. Työpaikkoja on erityisesti maa- ja metsätaloudessa, mutta myös etätöiden mahdollisuudet paranevat koko ajan. Myös maaseudulla asumista pyritään ohjaamaan kyliin. Näin tuetaan kylien omia palveluja – myös mahdollisia kyläkouluja – sekä edistetään yhteisöllisyyttä.

## 5.4. Joukkoliikenne

Lahden kaavailema kaupunkikehitys keskustan alueella edellyttää nykyistä paremmin toimivaa keskustaajaman sisäistä joukkoliikennettä. Parannettu joukkoliikenne edistäisi myös keskustaajaman työpaikka-alueen toimivuutta ja tukisi keskustan palveluja. Päämääränä on saada keskustaajamaan niin tiheä ja aikatauluiltaan selkeä joukkoliikenne, ettei aikatauluja tarvitse katsella. Koska hyvä palvelutaso tiheine vuoroväleineen johtaa helposti ylitarjontaan, lippujärjestelmän tulisi suosia näyttölippuja, jotta asiakkaita ei turhaan hinnoiteltaisi pois busseista ja jotta bussista toiseen voisi vaihtaa kustannuksitta.

Kaikkialle uuden kunnan alueelle ei saa kannattavasti tiheää joukkoliikennettä. Jotta kuntakeskuksista tulisi houkuttelevia asuinalueita, niistä on voitava pendelöidä edullisesti ja vaivattomasti keskustaajaman työpaikka-alueille ja myös urbaanien palvelujen äärelle.

Kuntakeskusten ulkopuolinen liikenne perustuu pääasiassa henkilöautoihin. Sosiaalisia palvelulinjoja ja koulukuljetuksia tarvitaan kuitenkin niitä varten, joilla ei ole mahdollisuutta oman auton käyttöön.

Selvitystyön alun kuntakuulemisissa moni kuntalainen valitti, että oikoradan nopea liikenne on vain lahtelaisten käytössä. Muualta tulevien pitäisi tulla asemalle omalla autolla, mutta pysäköintipaikkaa ei löydy. Bussit jättävät kauas linja-autoasemalle, eikä aikatauluja ole synkronoitu junavuorojen kanssa.

Uusi kunta tarvitsee matkakeskuksen Lahden aseman yhteyteen. Olisi hyvä, että lähes kaikki bussivuorot kulkisivat matkakeskuksen kautta tai päättyisivät matkakeskukseen. Matkakeskus houkuttelee suuria ihmisvirtoja, joten se on edullinen sijaintipaikka kauppal-

lisille palveluille. Näin syntyvä liikekeskus voisi vastata ainakin osasta matkakeskuksen rakennuskustannuksista.

Joukkoliikennelain (896/2009) mukaan joukkoliikenne siirtyy kuntien kilpailutettavaksi viimeistään kesäkuussa 2014. Tässä vaiheessa on ratkaistava kilpailutuksen muoto. Yksi vaihtoehto olisi, että uusi kunta suunnittelisi reitit ja aikataulut sekä määräisi tariffit, keräisi lopputulot ja ostaisi liikenteen samaan tapaan kuin pääkaupunkiseudulla. Tämän järjestelyn hyvänä puolena olisi, että se takaisi liikenteen silloinkin, kun se ei ole linja-autoyhtiön kannalta taloudellisesti kannattavaa, mutta tukee jotain yhteiskunnan tärkeätä toimintoa. Optimaalinen liikenne voi kunnan ja asukkaiden kannalta olla toisenlaista kuin linja-autoyhtiön silmissä tuottavin liikenne. Riskinä kuitenkin on, että huono poliittinen kulttuuri on altista populistiselle paineelle, jolloin liikennettä joudutaan järjestämään silloinkin, kun se ei ole oikein miltään kannalta kannattavaa. On myös varmistettava, että kunnan käytettävissä on riittävää osaamista reittien ja aikataulujen suunnitteluun.

## 5.5. *Solidaarinen maakunnankokoinen kuntaliitos*

Alkupalven kuulemistilaisuudessa Lahdessa yleisön joukossa joku kysyi, miksi vauraan Lahden on jaettava vaurauttaan muiden, itseään köyhempien kuntien asukkaalle.

Strategiseen kuntaliitokseen Lahden kaupunkiseudulla riittäisivät Hollola, Nastola ja Lahti. Nämä voisivat järjestää myös julkiset palvelut itsenäisesti tarvitsematta siihen yhteistyötä muiden kuntien kanssa. Maakunnan vahvojen kuntien yhdistyminen jättäisi ulkopuolelle jäävät, epäedullisen väestökehityksen kunnat varsin heikkoon asemaan. Siksi strategiseen kuntaliitokseen esitetään yhdistettäväksi solidaarinen kuntaliitos, johon mukaan pääsyä tarjotaan kaikille maakunnan kunnille. Myös lahtelaisille, hollolaisille ja nastolalaisille on edullista, että koko Päijät-Häme on hyvinvoivaa aluetta.

Kuntaliitoksen toinen päämäärä on turvata julkiset palvelut koko uuden kunnan alueella olosuhteissa, jossa vanhusväestön määrä kasvaa nopeasti. Väestön vanheneminen koettelee Päijät-Hämeen kuntia kovin epätasaisesti. Lahden kaupunkiseudun kunnissa vanhushuoltosuhteen ennuste vastaa suunnilleen koko maan keskiarvoa, mutta muissa yhdistyvissä kunnissa vanhusväestön osuus koettelee kunnan kanto- ja toimintakykyä. Rakennemuutoskatsaus 2010:n mukaan entisessä Heinolan seutukunnassa on tilanne väestön ikääntymisen osalta maan seutukunnista kahdeksanneksi huonoin. Padasjoella yli 65-vuotiaita ennustetaan olevan vuonna 2030 suunnilleen yhtä paljon kuin työikäisiä. Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä tukee kyllä kohtalaisen hyvin vanhusvoittoisia kuntia, mutta jo yksittäinen kallishoitoinen vanhus voi rasittaa pienen kunnan taloutta merkittävästi. Sänkyyn hoidettavan potilaan laitospaikka maksaa yli 50 000 euroa vuodessa, mikä merkitsee 3000 asukkaalla kunnan taloudessa runsaat 150 euroa asukasta kohden. Näissä oloissa leveämmät hartiat tuovat turvallisuutta.

## 5.6. *Henkilökunnan saatavuus*

Kyse ei aina ole pelkästään rahasta. Maakunnan syrjäisiin kuntiin on jo nyt vaikeata saada julkisiin palveluihin henkilökuntaa. Suuri kuntaliitos muodostaa alueella myös työnan-

tajamonopolin, mikä helpottaa olennaisesti työvoiman saantia uuden kunnan syrjäisiin osiin.

## 5.7. *Päällekkäisen hallinnon purkaminen*

Yhdeksän kunnan keskushallinto kunnantaloineen, viranhaltijoineen, kunnanhallituksiineen, valtuustoineen ja lautakuntineen sitoo rahaa ja työvoimaa. Kuntaliitosten arvostelijat ovat sanoneet, että kuntaliitokset tuovat lisää menoja, koska keskushallintoon jää suuri joukko vajaatyöllistettyjä viranhaltijoita, joita ei voi irtisanoa tuotannollisista tai taloudellisista syistä. Tämä ei tarkoita menojen lisääntymistä, sillä kuntaliitoksen vuoksi hallintoon ei ole palkattu lisää viranhaltijoita. He ovat olleet työllistettyinä entisten kuntien päällekkäiseen hallintoon, jonka purkamisen kuntaliitos tekee mahdolliseksi. Ilmiö osoittaa, kuinka paljon työvoimaa kuntien keskushallinnoista vapautuu kuntaliitosten yhteydessä. Irtisanomissuoja ei siis lisää menoja, vaan korkeintaan estää menojen vähenemisen niin nopeasti kuin se muuten olisi mahdollista.

Nyt esillä olevassa kuntaliitoksessa keskushallinnon purkaminen aloitetaan välittömästi sopimuksen tullessa hyväksytyksi. Yhdistyvät kunnat tarvitsevat yhdistymishallituksen luvan pysyvän henkilökunnan palkkaamiseen. Jos keskushallintoon on palkattava lisää väkeä, tulee suosia sisäistä hakua joko oman kunnan tai muiden yhdistyvien kuntien henkilöstöstä.

Uuden kunnan henkilöstöstä yli viidennes saavuttaa eläkeiän seuraavien viiden vuoden aikana. Tämän johdosta irtisanomissuoja ei merkittävästi hidasta säästöjen toteutumista. Audiapro Oy:n laatimissa kuntatalouslaskelmissa oletetaan, että kuntien keskushallinnosta eläkkeelle siirtyvien osalta joka toinen virka tai toimi voidaan jättää täyttämättä. Sosiaali- ja terveystoimen osalta taas ennustetaan, että jokaisen eläkkeelle siirtyvän tilalle palkataan uusi. Päällekkäisen hallinnon purkamisen ennustetaan säästävän menoja yhteensä noin 19 miljoonalla eurolla vuoteen 2021 mennessä.

## 5.8. *Yhteistyö liitoksen vaihtoehtona*

Kuntien välistä synergiaa voi parantaa yhdistymisen sijasta yhteistyöllä. Tätä on Päijät-Hämeessä harjoitettu runsaasti. Asiasta saa käsityksen oheisesta Kunta- ja palvelurakennuudistus -raportointia varten laaditusta yhteistyöohjelmien ja organisaatioiden luettelosta. Vaikka yhteistoiminnalla on saavutettu merkittäviä toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä, runsaassa yhteistyöorganisaatioiden määrässä on ongelmana yhteistyön aiheuttaman hallinnon paisuminen. Jokainen yhteistyömuoto kuluttaa virnahaltijoiden ja luottamushenkilöiden aikaa, kahvia ja sämpylöitä. Koska monissa eri yhteistyömuodoissa on mukana toisistaan poikkeava kuntien joukko, tällainen yhteistyö johtaa väkisin toimintojen lohkoutumiseen ja lohkojen välisen synergian menettämiseen kunkin kunnan kehittäessä toimintaansa omasta näkökannastaan. Kun on paljon toimijoita, on myös paljon rajapintoja. Kansanvalta haalistuu väkisin, kun päätöksenteko viedään pois valtuustoista kuntien välisiin neuvotteluihin. Purkamalla hallintoa ja siirtämällä kuntien väliseen yhteistyöhön liittyvä toiminto uuden kunnan sisään on saavutettavissa huomattavia hallinnollisia säästöjä. Samalla toimintoja on mahdollista olennaisesti tehostaa ja palveluprosesseja virtaviivaistaa. Yhteistyöjärjestelyjen määrästä saa kuvan alla olevasta luettelosta, joka kuvaa tilannetta vuonna 2007.

## Kuntien välisiä yhteistyömuotoja Päijät-Hämeessä vuoden 2007 tilanteessa

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aikuisten avopsykiatrian yhteistyö Hartola-Heinola-Sysmä</li> <li>• Aluearkkitehti toiminta Hartola-Heinola-Sysmä-Pertunmaa</li> <li>• Eläinlääkärien päivystysrengas Hartola-Heinola-Sysmä-Pertunmaa &gt; osa kunnista siirtynyt ymp. terveydenhuollon kuntayhtymään</li> <li>• Erikoissairaanhoidon palveluiden myynti Heinola-Asikkala-Padasjoki-Sysmä-Hartola &gt; koskee vain Heinolaa, muut kunnat jäseninä PHSOTEY:ssä             <ul style="list-style-type: none"> <li>• EFEKTI-hanke,</li> </ul> </li> <li>• Lahden kaupunkiseudun kuntien Asikkala, Hollola, Lahti, Nastola ja Orimattila hankintayhteistyö käynnistyi vuoden 2006 alussa. 1.9.2007 sopimukseen liittyi Heinolan kaupunki. Sittemmin mukaan ovat tulleet myös Sysmä, Hämeenkoski, Padasjoki ja Kärkölä sekä useat Päijät-Hämeen seurakunnat</li> <li>• Heinolan velkaneuvontapalveluiden osto Lahden kaupungilta</li> <li>• ILVES-työvoiman palvelukeskus Heinola, Sysmä, Hartola</li> <li>• It-Hämeen seustrategia, Heinola</li> <li>• Kaupunkiseudun maapoliittinen ryhmä</li> <li>• Kaupunkiseudun yhdyskuntasuunnittelun työryhmä + laajennettu yhdyskuntasuunnittelun ohjausryhmä, jossa kaikki PH:n kunnat mukana</li> <li>• Koulutuksen yhteistyöryhmä ja yhteistyöjaosto toisen asteen koulutuksessa Päijät-Hämeessä             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuluttajaneuvonnan osto Lahden kaupungilta, Asikkala</li> <li>• Kuluttajaneuvonta – kunnansiamies, Hollola</li> <li>• Kuluttajaneuvontayhteistyö Heinola-Hartola-Joutsa-Pertunmaa</li> </ul> </li> <li>• Kuntien yhteinen maatalouslomatoimi, Sysmän kunta tuottaa palvelun Kärkölään, Hollolaan, Hämeenkoskelle, Hartolaan, Sysmäen, Pertunmaalle, Heinolaan, Asikkalaan, Padasjoelle, Kuhmoisiin, Luhankaan ja Toivakkaan             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lahden alueellinen elinkeinostrategia 2009 – 2015, 2008/09</li> <li>• Lahden alueen elinkeinon kehittämissyhtiö, LAKES</li> <li>• Lahden kaupunkiseudun innovaatioympäristön kehittämissstrategia 2005</li> <li>• Lahden kaupunkiseudun rakennemalli 2040, 2004</li> <li>• Lahden kaupunkiseudun strategia 2004 – 2010, 2004</li> <li>• Lahden kaupunkiseudun ympäristönsuojelu (Lahti, Hollola, Nastola)</li> <li>• Lahden kaupunkiseudun rakennusvalvonta (Lahti, Nastola, Kärkölä) 2009</li> <li>• Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy</li> <li>• LASTULahden seudun kirjastoaineistotietokanta verkossa 2006</li> <li>• Lastensuojelun perhetyön myyminen Padasjoelle, Asikkala &gt; OIVA organisoii</li> <li>• Lääkäreiden terveyskeskuspäivystysyhteistyö, Hartola, Heinola, Sysmä päivisin, viikonloppupäivystys PHSOTEY</li> <li>• Maakuntakirjasto toiminta, Hankintayhteistyö kaupunkiseudulla ja Päijät-Hämeessä             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Olavin toimintakeskus (toiminnassa kunta, seurakunta ja kolmas sektori)</li> <li>• Potilasiamiespalveluiden osto Päijät-Hämeen keskussairaalalta, Asikkala &gt; kaikki kunnat</li> <li>• Päijät-Hämeen henkilöstölinjaukset 2008 (Paras-hankkeen selvitys)</li> <li>• Puheterapeuttipalveluiden osto Hartolan kunnalta ☐ loppunut</li> <li>• Päijät-Hämeen verkkotietokeskus</li> <li>• Päijät-Tiili Oy, eräiden alueen kuntien kirjanpito- ja palkkahallinnon hoitaminen</li> <li>• Röntgenpalveluiden myynti Heinola-Hartola-Sysmä-Asikkala-Padasjoki &gt; Heinola myy Hartolalle ja Sysmälle muut kunnat ostavat kuntayhtymästä             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seudullinen kirjastostrategia, uusi laadittu 2009</li> <li>• Seudullinen nuorisopalveluiden strategia</li> <li>• Seudullinen nuorisotilakortti (pääsy kaikkien nuorisotaloihin seudulla)</li> <li>• Seudullinen nuorisotyön kehittämishanke 2005/2007, hanke loi hallinnollista yhteistyötä ja yhteisiä tapahtumia ja palveluita seudun nuorille             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuuleeko Lahti – uusi seudullinen nuorisotyön kehittämishanke 2008/2010 nuorten lähipalveluiden ja osallisuuden kehittämiseksi</li> </ul> </li> <li>• Seudullinen nuorisopalveluiden yhteistyösuunnitelma</li> <li>• Seudullisesti kokoontuva nuorisotyön seutujohtoryhmä (=kehittämishankkeiden ohjausryhmä)             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seudullinen nuorten verkkoportaali NuoriX</li> <li>• Seudullisesti järjestettävät loma-ajan tapahtumat ja SoundX-bänditapahtumat</li> <li>• Seudullinen nuorisokalenteri</li> <li>• Seudullinen nuorten työllistämishanke Dynamo</li> <li>• Seudullisen joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelma 2004</li> <li>• Seudullinen koulukuljetussuunnittelija 2007</li> <li>• Seudulliset sosiaali- ja sivistystoimenjohtajien säännölliset tapaamiset ja neuvottelut &gt; POPkehittämishankkeiden ohjausryhmä</li> <li>• Sivistystoimen kehittämisen maakunnan kattava yhteistoimintasopimus kuntien kesken 2009-2012</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sopimus erityisoppilaiden ottamisesta suurelta osin Lahteen naapurikunnista &gt; koko maakunnassa käytössä yhteiset sopimuslomakkeet</li> <li>• Sosiaalitoimen seutukehittäjä aloittanut Lahden kaupunkiseudulla 2005 &gt; toiminta sosiaalialan osaamiskeskus Versossa, Palmenia)</li> <li>• Sovittelutoiminnan osto Lahden kaupungilta, Asikkala</li> <li>• Terveydenja</li> <li>• sairaanhoidon yhteistyö Padasjoen kunnan kanssa, Asikkala ☐ OIVA hoitaa             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terveydenhuollon Contact Center &gt; Päijät-Neuvo</li> <li>• Työ- ja lomapäivien yhtenäisyys Päijät-Hämeessä</li> <li>• Varhaisen vuorovaikutuksen kehittäminen, pikkulapsipsykiatria PHSOTEY</li> <li>• Vesihuoltoyhteistyö Heinola-Pertunmaa</li> <li>• Ympäristötoimen yhteistyö Heinola-Hartola-Sysmä &gt; Sysmä siirtynyt ymp. terveydenhuollon kuntayhtymään             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alueellisen palvelualustan suunnittelu ja kehittäminen –hanke, 2005</li> <li>• Artjärvi-Niinikoski-Orimattila vesihuollon yhteishanke</li> <li>• FENIXhanke</li> <li>• Esi- perus- ja lukiokoulutuksen laadun kehittäminen (POPohjelma) 2007-2010             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hollolan ja Kärkölan sivistystoimien yhdistämiselvitys &gt; Hollola hoitaa Kärkölan sivistystoimen vuoden 2009 alusta alkaen.</li> <li>• Hämeenlinnan ja Lahden seutujen yhteistyöasiakirja, 2004</li> <li>• Ikihyvä Päijät-Häme, seurantatutkimus ja kehittämisshanke</li> <li>• Kaupunkiseudun ATK-tukipalveluiden peruskartoitus – vuonna 2004</li> <li>• Lahden kaupunginmuseon maakuntamuseo- ja aluetaidemuseotyö</li> <li>• Lahden kaupunginmuseon konsultointityö kulttuuriympäristöön ja esihistoriallisiin kohteisiin liittyen             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kirjastotoimen seudullinen yhteistyö –selvitys &gt; uusi tehtiin 2008</li> <li>• Lahden ja Orimattilan kaupunkien sekä Hollolan kunnan seutukoulu hankeselvitys             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lahden kaupunkiseudun kuntien lastensuojelun hankintojen ja kilpailuttamisen sekä sosiaalipäivystyksen järjestämishanke</li> <li>• Lahden kaupunkiseudun varastointi ja logistiikka –yhteistyöselvitys</li> <li>• Lahden seudun kansalaisopistoseelvitys, Lahden seudun opistoseelvitys ☐ Wellamoopisto,             <ul style="list-style-type: none"> <li>• seudullinen kansalaisopisto 2007</li> </ul> </li> <li>• Lahden seutu – Helsinki yhteislippujärjestelmä ja kuntatalous –selvitys (2005)             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Langaton Lahden alue –kehitysohjelma</li> <li>• Maakunnallinen kouluverkon rakennemalliselvitys, PHL ja LKSSH 2005</li> <li>• Maakunnallinen taiteen perusopetuksen selvitystyö 2009 (Paras-hankkeen selvitys)             <ul style="list-style-type: none"> <li>• MPK-matkojenyhdistelytoiminnan aloittamiseen tähtäävä selvitystyö</li> <li>• Perusopetukseen yhteiset hankkeet &gt; POPhankkeet koko maakunnassa</li> <li>• Päijät-Hämeen alueen sähköiset potilasjärjestelmät &gt; HIHVA-hanke, sähköinen ajanvaraus laboratoriotutkimuksiin, kansalaisen ajanvaraushanke</li> <li>• Päijät-Hämeen kestävä kehityksen keskus (Vanamo) hanke, Heinola</li> <li>• Päijät-Hämeen kirjasto- ja tietopalvelustrategia 2009 (Paras-hankkeen selvitys)             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Päijät-Hämeen lukioverkko selvitys 2009 (Paras-hankkeen selvitys)</li> <li>• Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin diagnostiikkakeskus</li> <li>• Päijät-Hämeen terveysliikuntastrategia 2009 (Paras-hankkeen selvitys)</li> <li>• Päijät-Hämeen tuottavuusohjelma 2009 (Paras-hankkeen selvitys)</li> <li>• Päijät-Hämeen työterveyshuolto hanke</li> <li>• Ympäristöterveyskeskus 2007-             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rekrytointiyhteistyöhanke, Hollola &gt; Alueellinen yhteistyö henkilöstö-hankinnassa, NexStaff rekrytointijärjestelmä, Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto             <ul style="list-style-type: none"> <li>• RYTMi pitkäaikaistyöttömien hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, OIVA ja PHSOTEY             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seudullinen liikuntatoimen markkinoinnin kehittämishanke</li> <li>• Seudullinen tonttimarkkinointi –selvitys</li> <li>• Seudullisesti yhtenäisen mittaus- ja paikkatietojärjestelmän yhteistyöselvitys, seudulliset paikkatietopalvelut (Seutupati), Lahti, Asikkala, Hollola, Nastola, Orimattila             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanhusten hyvä kotona asuminen Lahden kaupunkiseudulla – hanke</li> <li>• Vanhusten laitospaikkatarve Lahden seudulla vuonna 2015 –selvitys</li> <li>• Wellamo-opisto, seudullinen kansalaisopisto 2007</li> <li>• Ylikaupunkilinen liikuntareittistö –hanke &gt; Ylikaupunkilinen ulkoilu ja luontomatkailureittien kehittäminen</li> <li>• liikunnallinen luontoliikuntareitti – projekti, Artjärvi</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li></ul></li></ul></li></ul></li></ul></li></ul>
---	--

## 5. Kunnan nimi ja vaakuna

Kunnan nimeksi oli ehdolla Lahti, Hollola tai jokin muu nimi. Nimi voisi olla myös Päijät-Häme, jos liitokseen osallistuisivat kaikki Päijät-Hämeen kunnat.

Hollola on vanha emäpitäjä, johon kaikki uuden kunnan kunnat ovat joskus kuuluneet. Olisi luontevaa antaa lähes maakunnan kokoiselle kunnalle jokin muu nimi kuin Lahti sen korostamiseksi, että tässä liitoksessa kunnan tehtävät siirretään tavallaan maakunnalle. Toisaalta Lahden nimi on tunnettu Suomessa ja ulkomailla, eikä tätä etua kannata menettää. Luontevaa olisi, että kunnan nimi Hollolan kunta ja sen sisällä olisivat Lahden ja Heinolan kaupungit. Kuntalain mukaan kaupungilla Suomessa tarkoitetaan kuitenkin aina koko kuntaa. Tämä käytäntö on hankala. Olisi paljon luontevampaa, että Raaseporin kunnassa voisi olla Tammisaaren ja Karjaan kaupungit sen sijaan, että Tammisaaren ja Karjaan kylät ovat kaupungissa. Jos Kainuusta joskus muodostuisi yksi kunta, olisi aika erikoista kutsua sitä Kainuun kaupungiksi vaikka kaikki ymmärtävät, että vain Kajaani on kaupunki. Lahti-nimeä vastaan puhuu sekin, että jos lähes maakuntaa kutsutaan Lahdeksi, miksi kutsutaan sitä taajamaa, jonka Lahden kaupunki nyt muodostaa.

Uuden kunnan naapureina tulisivat olemaan sekä Kouvolan että Hämeenlinnan kaupungit. Ei kestäne kauan, kun yhtenäinen kaupunkialue ulottuu myös Jyväskylään. Jos kuntauudistus jatkuu samaan suuntaan kuin Kouvossa tai Päijät-Hämeessä, Suomessa saattaa pian olla pelkästään lähes maakunnan kokoisia kuntia, jotka kaikki ovat kaupungeja. Kielessä on syytä kuitenkin olla myös varsinaista kaupunkia tarkoittava sana.

Joudumme kuitenkin noudattamaan voimassa olevaa lakia. Siksi esitän, että uutta perustettavaa kuntaa kutsutaan Lahden kaupungiksi.

UusiKunta -hankkeen johtoryhmä linjasi Hämeenkoskella 24.5.2010, että uutta kuntaa varten suunnitellaan kokonaan uusi vaakuna. Tämä ei ehdi valmiiksi yhdistymissopimukseen, joten sopimukseen kirjataan, että yhdistymishallitus valitsee uuden kunnan vaakunan.

## Osa III Kuntatalous

### 7. Kuntatalous

Selvitysraportin liitteenä ovat Audiapro Oy:n valtiovarainministeriön toimeksiannosta tekemä selvitys UusiKunta –hankkeessa mukana olevien kuntien taloustilanteesta sekä Päijät-Hämeen liiton Net Effect Oy:ltä tilaama taseanalyysi. Analyysit osoittavat, että yhdistyvät kunnat ovat taloudellisesti melko erisuhtaisia, mutta taloudellinen eriytyminen ei ole edennyt niin pitkälle, että se vielä olisi esteenä kuntaliitokselle. Yksikään yhdistyvistä kunnista ei menetä kuntaliitoksessa heikompien kuntien kanssa niin paljon, etteivät yhdistymisen hyödyt riittäisi tätä kompensoimaan.

Taloudellisen kehityksen ennustaminen kahdeksan vuotta eteenpäin on hankalaa. Suurimmat koko maan taloudellista kehitystä koskevat epävarmuudet Audiapron laskelmissa koskevat kuitenkin yhtäläisesti tilannetta, jossa kunnat jatkavat itsenäisesti tai ne yhdistyvät yhdeksi kunnaksi.

#### 7.1. *Varauksia Audiapro Oy:n laskelmiin*

Audiapro Oy:n laskelmissa kunnat on laitettu kaikki samanlaiseen kehikkoon. Tämä ei tee eikä voi tehdä oikeutta yksityiskohdille, joten kuntakohtaista epävarmuutta jää.

- 1) Uuden kunnan päätarkoitus on kääntää väestöllinen ja aluepoliittinen kehitys nousuun perustettavan kunnan alueella. Tarkoitus on houkutella alueelle vähintään 2000 asukasta vuodessa lisää muualta Suomesta ja vastaava määrä työpaikkoja. Tätä kuntaliitoksen vaikutusta tulopohjaan laskelmissa ei ole voitu ottaa huomioon lainkaan. Tässä laskelmassa kuntaliitoksen hyödyt rajoittuvat hallinnon ja palvelutuotannon rationalisoinnin tuomiin hyötyihin, jotka nekin näyttävät merkittäviltä. Hyvin kevyesti tehdyt laskelmat kuitenkin osoittavat, ettei väkiluvun kasvu paranna kuntataloutta sanottavasti vielä vuoteen 2018 mennessä, koska uusien asukkaiden tuomat valtionosuudet ja verotulot kuluvat aluksi heidän vaatimiinsa investointeihin. Kuntataloutta väestönlisäys parantaa viipeellä.
- 2) Päijät-Häme on menestynyt päättäneellä vuosikymmenellä varsin hyvin valtionosuuksien lisäämisessä. Laskelmissa oletetaan tämän myönteisen kehityksen jatkuvan. Ennustetta voi pitää optimistisena, mutta sama optimismi koskee sekä kuntien jatkamista itsenäisinä että perustettavaa uutta kuntaa.
- 3) Laskelmissa oletetaan muodostettavan kunnan menettävän kuntaliitoksen vuoksi valtionosuuksia 6,6 miljoonaa euroa vuodessa vuodesta 2018 alkaen. Ar-

vio perustuu valtiovarainministeriön kuntaosastolla tehtyihin laskelmiin, jotka on tehty vuoden 2010 lainsäädännön ja taloustilanteen pohjalta. Uuden kunnan noin 1,2 miljardin euron vuosibudjetissa valtionosuuksien aleneminen ei ole kovin merkitsevä. Valtionosuusjärjestelmän virheeksi on yleisesti koettu se, että järkevät kuntaliitokset vähentävät valtionosuuksia. Siksi on vaikea uskoa, ettei virhettä olisi vuoteen 2018 mennessä korjattu.

Laskelma valtionosuuksien menetyksestä on myös hyvin epävarma. Vuotta aiemmilla luvuilla se oli puolta pienempi. Pääosa menetyksestä on peräisin Lahden kaupungista, joka ainoana yhdistyvistä kunnista ei ole verotulojen tasauksen piirissä. Verotulojen tasaus takaa jokaiselle kunnalle noin 92 % kuntien keskimääräisistä verotuloista asukasta kohden. Kunnan omat verotulot vaikuttavat sen tuloihin vain siltä osin, kun kunnallisvero ylittää maan keskiarvon. Uusi kunta tulisi myös olemaan tämän tasauksen piirissä oleva kunta, jolloin Lahden ylimääräiset verotulot menetetään. Verotulojen tasaus kulkee kaksi vuotta jäljessä. Siksi tasaus on taannut kunnille verotulot, jotka juontuvat ajalta, jolloin suurten kaupunkikuntien verotulot olivat korkeat. Erityisesti pääkaupunkiseudulla kuntien verotulot ovat laskeneet huomattavasti laman vuoksi, mikä näkyy tasausrahaa saavien kuntien tuloksissa täydellä voimallaan vuonna 2012.

- 4) Lahden ja Asikkalan osalta investointeja on lisätty Audiapron alun perin esittämistä määristä kuntien omista aloitteista, koska laskelmien mukainen investointitaso olisi niiden asiantuntijoiden mukaan johtanut korjausvelan kasvuun. On makuasia, mitä investointitasoa laskelmien pohjana pidetään, mutta nyt Lahden ja muiden kuntien investoinnit eivät ole täysin vertailukelpoisia.

## 7.2. Huomioita Audiapro Oy:n laskelmista

Taulukot, joissa kuntien menoja verrataan maan keskiarvoon tai samankokoisten kuntien keskiarvoon ovat mielenkiintoisia. Ne osoittavat, että menotaso yhdistyvissä kunnissa on varsin maltillinen. Kuntia on hoidettu säästäväisesti. Poikkeuksen muodostaisivat tämän mukaan Heinola, jonka menotaso ylittää viiteryhmän keskiarvon reilusti sekä Padasjoki ja Hartola.

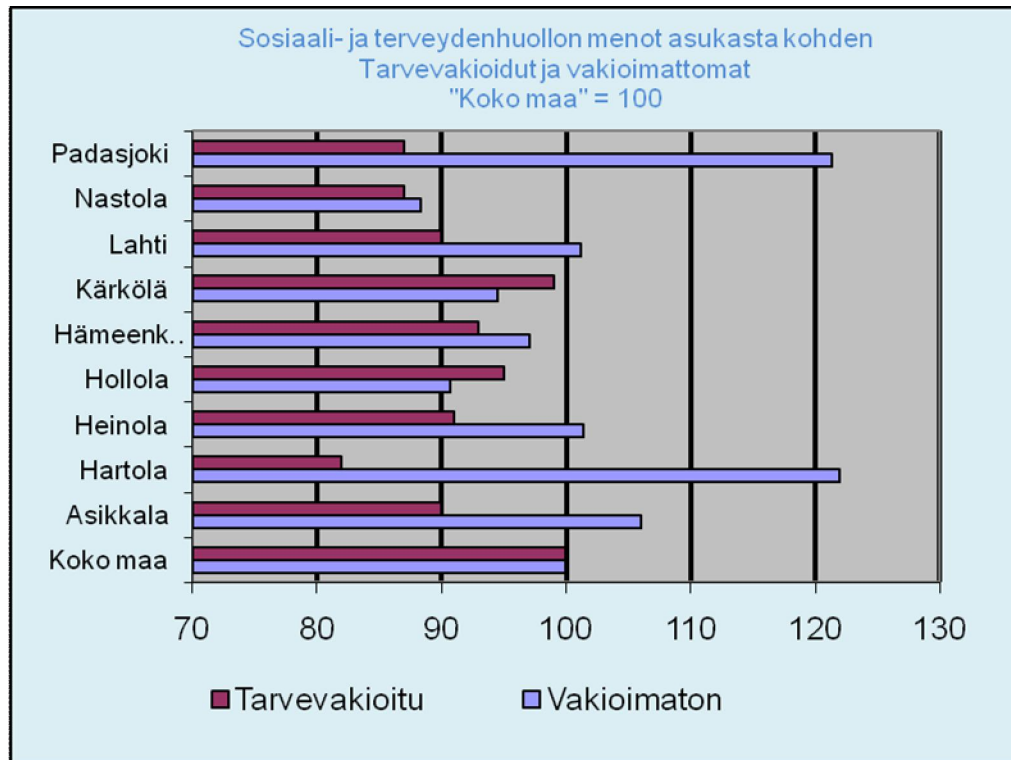
Kuva muuttuu ratkaisevasti, jos otetaan huomioon ikäjakauma. Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymässä on laskettu tarvevakioidut sosiaali- ja terveydenhuollon menot ilman lasten päivähoidon kustannuksia. Hartolan menot asukasta kohden ylittävät maan keskiarvon 22 prosentilla, mutta tarvevakioidut menot alittavat maan keskiarvon 18 prosentilla. Tämä osoittaa, kuinka kohtuuttoman rasituksen epäedullinen väestörakenne jo nyt aiheuttaa joillekin kunnille puhumattakaan tilanteesta kymmenen vuoden kuluttua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut menot alittavat maan keskiarvon jokaisessa yhdistyvässä kunnassa. Tämä on suurelta osin Päijät-Hämeen keskussairaalan ansiota. Keskussairaala on maan keskussairaaloista tuottavimpia. Tehokkaimmin näytetään toimivan niissä kunnissa, joissa nettomenot ovat epäedullisesta väestörakenteesta johtuen suurimmat. Taloudellinen pakko tehostaa toimintaa. Kannattaa huomata, että myös Heinolan tarvevakioidut terveydenhuollon menot alittavat maan keskiarvon kymmenellä prosentilla. Heinolan tavallista paremmin varustettu ja hyvän palvelutason tarjoava ter-

## Selvitysraportti

veyskeskus ei siis näytä tulevan kalliiksi. Tätä mallia voisi soveltaa muuallakin uuden kunnan alueella.

Taloudeltaan heikot kunnat ovat sopeuttaneet menojaan mallikkaasti. Voidaan kuitenkin kysyä, onko niillä enää sopeutumiskykyä jäljellä. Kun kaikki kyläkoulut on lakkautettu, jäljelle jää vain keskustaajaman koulu, eikä sitä voi lakkauttaa.



Lähde: Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän Järjestämissuunnitelman 2009-2012 liite Kuntakortti. Päivitys 2010

Lahden terveydenhuolto näyttää parantaneen suhteellista tilannettaan noin kymmenellä prosentilla viiteryhmässään. Lähtötaso oli viiteryhmää huonompi, mutta nyt kaupunki selviää terveydenhuollostaan jo selvästi viiteryhmäänsä vähäisemmin kustannuksin.

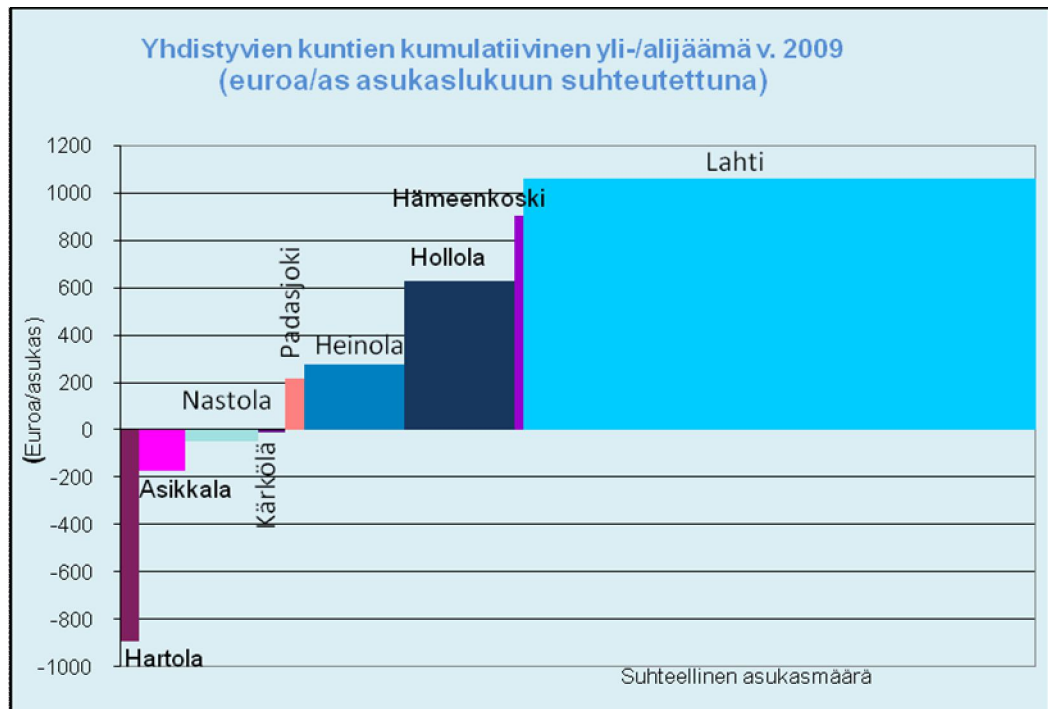
Lahden sosiaalitoimen menot ylittävät vuonna 2008 viiteryhmän jo 150 eurolla asukasta kohden. Selityksenä tähän on työttömyydestä aiheutuneet työmarkkinatuen ja toimeentulotuen menot. Näiden kustannusten kehitys riippuu ratkaisevasti työllisyyden kehityksestä.

Yhteenlaskettuna uuden kunnan alueella palvelut on tuotettu halvalla. Tämä tarkoittaa, samalla, että menojen karsiminen on vaikeata.

Mukana olevista kunnista neljällä, Hartolalla, Asikkalalla, Nastolalla ja Kärkölällä on ta-seissaan kumulatiivista alijäämää ja viidellä kumulatiivista ylijäämää. Alla olevasta kuvi-ossa ylijäämät on esitetty pinta-aloina niin, että pystyakseli osoittaa kumulatiivista yli-/alijäämää asukasta kohden ja vaak-akseli kunnan asukaslukua, jolloin pinta-ala vastaa yli-/alijäämän euromäärää. Vaikka kumulatiivinen alijäämä on erityisesti Hartolalle ja

# Selvitysraportti

Asikkalalle kuntakohtainen ongelma, uuden kunnan mittakaavassa alijäämien merkitys on häviävän pieni johtuen kuntien pienestä koosta.



Selkeimmin talouslaskelmien tulos tiivistyy alla olevaan kuvaan painelaskelman mukaisesta kunnallisveron kehityksestä.

Veroprosentit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lahti	19,00	19,00	19,50	19,50	19,50	19,75	19,75	20,25	20,25	20,50
Heinola	21,00	21,00	21,00	21,00	21,00	21,00	21,25	21,75	22,25	22,75
Hollola	19,50	19,75	19,75	20,00	20,50	20,50	20,75	21,00	21,00	21,25
Nastola	19,00	19,75	19,75	19,75	19,75	19,75	19,75	19,75	20,00	20,00
Asikkala	19,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,50	20,75
Padasjoki	19,00	19,50	20,50	20,50	20,50	20,50	20,50	21,00	21,25	21,75
Kärkölä	19,75	20,25	21,25	21,50	21,75	22,00	22,00	22,00	22,25	22,50
Hämeenkoski	18,75	19,75	20,25	20,50	21,00	21,00	21,00	21,00	21,00	21,00
Hartola	20,50	20,50	20,50	20,50	20,50	21,50	21,50	21,75	22,00	22,00
Uusi kunta					19,50	19,75	19,75	20,25	20,25	20,50

Taulukko osoittaa, että uudessa kunnassa kunnallisveron nousuun on suuri paine ja vielä tätä suurempi paine kuntien jatkaessa erillään. Edessä näyttäisi siis olevan verojen korotuksia ja palvelujen karsimista. Tällaisen kehityksen välttämiseksi uuden kunnan väestö- ja työpaikkakehitys on käännettävä nousuun. Kun maksajia on enemmän, verot voidaan pitää kohtuullisina ja palvelutaso hyvänä. Vaikka näissä laskelmissa ei oleteta väestökehityksen tervehtyvän kuntaliitoksen johdosta, uuden kunnan veroäyri olisi alempi kuin yhdenkään yhdistyvän kunnan Nastolaa ja Lahtea lukuun ottamatta.

## 7.3. Taseanalyysi

Net Effect Oy:n tekemä Päijät-Hämeen liiton tilaama taseanalyysi osoittaa, ettei kuntien taseisiin sisälly mitään niin suuria timantteja tai pommeja, että tällä olisi ratkaisevaa vaikutusta kuntaliitosta ajatellen. Huomattavaa tuottavaa varallisuutta on Lahdella (energialaitos), Heinolalla (energiarahasto) ja Padasjoella (metsä). Hartolan varallisuus-asema on heikko, mutta kunta on niin pieni, ettei se heiluta uuden kunnan tasetta. Lahdella on asukasta kohden runsaasti velkaa, mutta tästä velasta huomattava osa on lainattu edelleen korkeammalla korolla kaupungin omistamille yhtiöille, ennen kaikkea Lahti Energia Oy:lle. Niinpä kunnan maksamat ja saamat korot ovat jokseenkin samansuuruiset. Verotuksellisesti yhtiöiden ylijäämän tulouttaminen on korkoina edullisempaa kuin osinkoina.

Jos omaisuutta ei voi myydä eikä se myöskään tuota muuta kuin hoitokuluja, ei sen kirjanpitoarvolla ole käytännön merkitystä. Olennaisempaa onkin tarkastella taseen aiheuttamia tuloja ja menoja; paljonko lainoista joudutaan maksamaan korkoja ja paljonko omaisuus tuottaa tuloja. Koska sijoitusomaisuuden tuotto vaihtelee vuosittain, on oikeeseen taulukkoon laskettu rahoitustuotot ja kulut viiden vuoden keskiarvona asukasta kohden. Taulukko osoittaa, että Heinolalla, Hämeenkoskella, Lahdella ja Padasjoella rahoitustuotot ylittävät rahoituskulut. Muut ovat nettomaksajia, mutta korkokulut eivät Hartolaa lukuun ottamatta ole merkittäviä. Lahti ja Heinola ovat tuomassa uuteen kuntaan merkittävän määrän tuottavaa varallisuutta.

Rahoitustuotot ja -kulut: keskiarvo €/asukas/vuosi vuosina 2005 - 2009

	Asikkala	Hartola	Heinola	Hollola	Hämeenkoski	Karkölä	Lahti	Nastola	Padasjoki
Korkotuotot-korkokulut	-72	-80	-18	-38	-17	-26	1	-19	-19
+ Muut rahoitustuotot-muut rahoituskulut	4	8	158	13	109	4	152	-30	110
= Rahoitustuotot-rahoituskulut	-14	-72	140	-25	92	-21	153	-44	91

Lähde: Net Effect

## Lahti Aqua

Merkittävä pääomapanos uudelle kunnalle on odotettavissa vesilaitosten yhdistämisestä. Tarkoitus on yhdistää kunnalliset vesilaitokset Lahti Aquaan. Lahti Aqua ostaisi olemassa olevan infrastruktuurin kauppasummalla, joka liikkuu kymmenissä miljoonissa euroissa.

## 7.4. Henkilökuntamenot

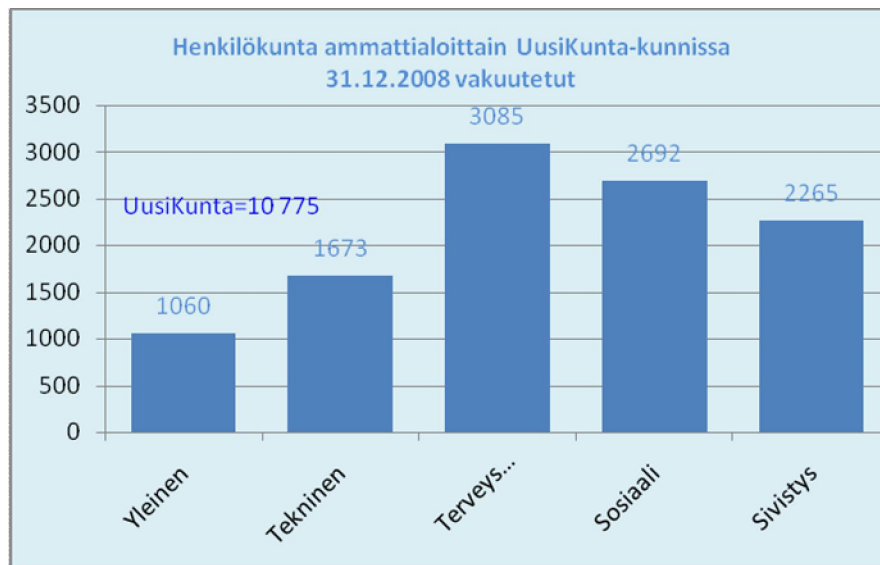
### Eläköityminen

Kuntien eläkevakuutuksen tilastoissa oli vuoden 2008 lopussa 10 775 uuden kunnan palveluksessa olevaa henkilöä. Henkilökunnan määrä on kuntayhtymien vuoksi jonkin verran tulkinnanvarainen. Tässä luvussa ovat mukana peruskunnat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon alalta Lahden, Heinolan ja peruspalvelukeskus Oivan terveydenhuoltohenkilökunta, mutta ei Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystyhtymää, peruspalvelukeskus Aavaa eikä Päijät-Hämeen koulutus konsernia. Näiden henkilökunnasta noin 21 % on

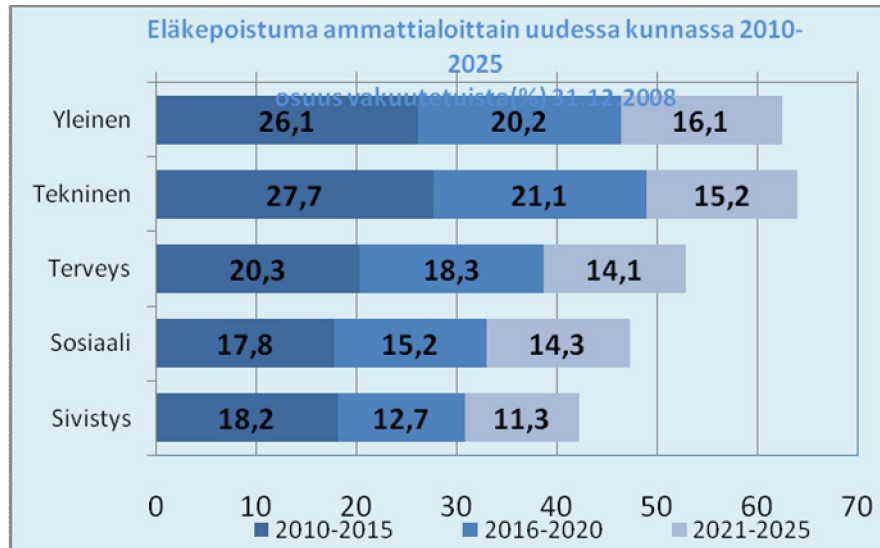
# Selvitysraportti

siirtymässä eläkkeelle ennen vuoden 2015 loppuun mennessä. Henkilökunnan nopea eläköityminen on kaksijakoinen kysymys.

Toisaalta eläköityminen tekee säästöt mahdolliseksi. On ilmeistä, että kuntien keskushal-  
linnoista vapautuu kuntaliitoksen myötä runsaasti henkilökuntaa, jolla on kuitenkin irti-  
sanomissuoja taloudellisista ja tuotannollisista syistä tapahtuville irtisanomisille vuoden  
2015 loppuun asti. Hallintoon ei ole odotettavissa suurta vajaatyöllisten joukkoa, koska  
niin moni jää eläkkeelle jo ennen uuden kunnan perustamista tai pian sen jälkeen. Yhdis-  
tymissopimukseen sisältyy täyttölupaperiaate ja vaatimus palkata henkilökuntaa avoi-  
miin tehtäviin sisäisellä haulla joko kunnan itsensä sisältä tai muiden yhdistyvien kuntien  
henkilöstöstä. Toisaalta nopea eläköityminen on uhka sosiaali- ja terveydenhuollon alalla  
ja sivistystoimessa, koska sama tilanne on koko maassa. Voi olla vaikeata saada vapau-  
tuviin tehtäviin hakijoita. Suurena työnantajana uusi kunta on toisaalta houkutteleva  
työnantaja, koska "talon sisällä" on mielenkiintoisia etenemismahdollisuuksia. Toisaalta  
uusi kunta voi alueellisen työnantajamonopolin turvin taata hajanaisia kuntia paremmin  
työvoiman saannin myös uuden kunnan syrjäisempiin osiin.



# Selvitysraportti



## Palkkojen harmonisointi

Sama työnantaja ei saa maksaa samasta työstä eri palkkaa. Kuntaliitoksen jälkeen palkkoja on siirtymävaiheen sisällä harmonisoitava. Tämä yleensä lisää menoja, koska palkkoja ei voi alentaa. Oli erittäin vaikea arvioida, kuinka paljon palkkojen harmonisointi tulee uudella kunnalle maksamaan. Lopulta päädyttiin siihen, että palkkojen harmonisoinnin hinta olisi siirtymäajan jälkeen vuositasolla kolme miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa, että palkkakustannukset kohoaisivat keskimäärin 300 eurolla kunnan palveluksessa olevaa palkansaajaa kohden vuodessa.

Arvio on selvästi pienempi kuin Salon kuntaliitoksessa. Tähän on kolme syytä. Salossa sopimuksen mukaan kaikki palkat harmonisoidaan ylöspäin. Nyt käsillä olevassa sopimuksessa palkat harmonisoidaan yleisimpään palkkatasoon. Suurista verotuloista nauttinut Salon kaupunki oli houkuttellut työvoimaa maksamalla ympäristökuntia suurempia palkkoja, jolloin harmonisointi ylöspäin tuli erityisen kalliiksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on siirretty osittain Oiva- ja Aava-yhtymiin, jolloin ne on jouduttu jo harmonisoimaan.

## OSA IV

### Uuden kunnan tulevaisuuden hahmottelua

Tässä osassa perustelen joitakin poliittisen sopimuksen ja yhdistymissopimuksen linjauksia ja hahmottelen, millainen uusi kunta voisi olla.

#### 8. Paikallisvaikuttaminen

Liikenteen, tietoliikenteen sekä muuttoliikkeen vaikutuksesta kuntarakenne, joka oli ennen tarkoituksenmukainen, on muuttunut kehityksen myötä epätarkoituksenmukaiseksi. Kuntajako on seurausta seurakuntajaosta. Seurakuntien koon ja muodon määräsi se, että kaikkien oli voitava päästä sunnuntaina kirkkoon kävellen, hevosella tai veneellä. Autoistuminen on kasvattanut kunnan maksimikokoa ja tieverkko on muuttanut kunnan optimaalista muotoa. Vaikka kunta on kartalla yhtenäinen, tietä pitkin ajaen se voi olla rikkonainen; kunnan raja voi vaihtua edestakaisin useamman kerran. Jos uuden kunnan alue jaettaisiin puhtaalta pöydältä mahdollisimman järkevästi yhdeksään kuntaan, rajat eivät kulkisi lainkaan siellä, missä ne kulkevat nyt vaan ne vedettäisiin tiesuunnittain.

Auton ansioista palveluja voi hakea kauempaakin, mutta sähköinen asiointi ei tunne mitään etäisyysstekijöitä. Jos maksaa laskua pankin verkkosivuilla, ei voi tietää missä päin Suomen palvelin sijaitsee eikä edes sitä, sijaitseeko se Suomessa.

Kuntien velvoitteiden kasvu on lisännyt optimaalista väestökokoja. Erityisesti suurta väestöpohjaa edellyttää terveydenhuolto. Niin kauan kuin kunnan tarjoama terveydenhuolto rajoittui kunnanlääkärin suorittamiin tutkimuksiin ja vaatimattomiin operaatioihin, pienikin kunta pystyi ne maksamaan.

Tavallisessa maalaispitäjässä ei paljon tarvinnut maankäytön suunniteluun panostaa, mutta iso kaupunki ympäristöineen on monimutkaisempi. Hyvän ja huonon kaupunkirakenteen vaikutus arkiseen elämään on erittäin suuri. Kaupunkimaisen taajaman suunnittelu on hankalaa ilman ylimääräisiä vaikeuksiakin, mutta erityisen hankalaa siitä tulee, jos taajaman eri osia suunnitellaan eri tavoitteiden mukaisesti. Kaikkialla Suomessa on havahduttu siihen, että kaupunkiseutuja tulee suunnitella kokonaisuutena. Joko kaupunkiseutu tulee yhdistää yhdeksi kunnaksi tai kaavoitusvalta on annettava jollekin ylikunnalliselle elimelle.

Taloudellinen kilpailu kaupunkiseutujen välillä näyttää suosivan suuria yksiköitä. Tämä kilpailu on saanut kunnalliset päättäjät Kouvolan, Salon, Hämeenlinnan, Jyväskylän ja Oulun seuduilla etsimään voimaa yhdistymisistä.

Kaiken kaikkiaan kehitys näyttää kulkevan kohti suurempia kunnallisia yksiköitä.

*Kehitys vie  
kohti suuria  
kuntayksiköitä*

## *Kasvottomuus, identiteetin katoaminen*

Asialla on kuitenkin toinen puoli. Siirtyminen suurempiin kuntayksikköihin vie – tai sen ainakin pelätään vievän – palvelut kauemmas. Palvelut muuttuvat kasvottomiksi, paikallinen identiteetti katoaa ja sosiaaliset verkostot heikkenevät.

Näin voi käydä, mutta niin ei tarvitse käydä, jos vaara aistitaan ajoissa. Selvityshankkeessa käytettiin selvästi eniten aikaa ja pohdintaa paikallisvaikuttamiseen. Tuloksena on Suomen radikaalein kunnanosademokratian malli, jossa aluelautakunnille annetaan enemmän valtaa kuin missään muussa Suomen kunnassa. Tästä on annettava suuri kunnia kyseiselle toimikunnalle.

Alueellisen identiteetin tukeminen ei pysähdy tähän. Jokaiseen entiseen kuntakeskukseen tulee alueellinen palvelupiste, jossa voi hoitaa jokseenkin kaiken asioinnin kunnan viranomaisten kanssa. Palvelupisteessä tulee myös olemaan internet-piste ja neuvonta sähköisessä asiointissa. Jokaisen aluelautakunnan alueelle osoitetaan vastaava viranhaltija, koordinaattori, joka toimii yhteishenkilönä asukkaiden ja kunnan organisaation välillä. Yhteishenkilö koordinoi kunnan toimintaa alueellaan, jotta paikallinen toiminta ei lohkoutuisi hallinnonaloittain. Sama viranhaltija toimii aluelautakunnan esittelijänä. Toisin kuin muissa kunnissa, aluelautakunta tekee päätökset esittelystä koska se tekee tärkeämpiä päätöksiä. Sopimuksessa taataan, että kaikki lähipalvelut on saatavissa kaikissa kuntakeskuksissa.

## *Tiesuunnat vai vanhat kunta- rajat*

Aluelautakuntien maantieteellistä pohjaa mietittiin ensin Salon kuntaliitoksen tapaan tiesuunnittain. Ajatuksena oli päästä vanhasta kuntajaosta kertakaikkisesti eroon, jotta uusi kunta ei jakautuisi vanhojen kuntarajojen mukaan. Lopulta kuitenkin päädyttiin vanhojen kuntarajojen mukaiseen aluejakoon. Aluelautakuntien yhtenä tehtävänä on pitää yllä paikallista identiteettiä. Paikallinen identiteetti on pitkään rakentunut kuntajaon mukaan. Tiesuunnilla ei identiteettiä ole.

## *Kylät vai pitä- jät?*

Pitkään oli esillä sekin ajatus, että alueellinen demokratia kiinnitettäisiin yhdistyvää kuntaa pienempiin yksiköihin kylätasolle. Monelle kylä on identiteetin muodostajana kuntaa tärkeämpi. Tällöin aluelautakuntien edustajat eivät myöskään voineet olla vain poliitikkoja, vaan heitä olisi pitänyt voida valita kansalaisjärjestöistä. Miten tämä olisi tapahtunut ja kuka olisi valinnut ne kansalaisjärjestöt, jäi ratkaisemattomaksi kysymykseksi. Lopulta päädyttiin siihen, että aluelautakunnat valitaan vanhojen kuntien pohjalta. Kylätoimintaa tuetaan muuten, esimerkiksi taloudellisilla avustuksilla.

Jokainen aluelautakunta saa käyttöönsä 30 euroa asukasta kohden vuodessa paikallisen toiminnan ylläpitämiseen. Tämän lisäksi niiden käyttöön tulee varoja paikallistieavustuksiin.

Jonkin verran ristiriitaisin äänenpainoin päädyttiin siihen, ettei entisen Lahden kaupungin alueelle tule omaa aluelautakuntaa, eivätkä entiset lahtelaiset saa käyttöönsä mainittua 30 euron rahaa. Lahtelaisilla on toisaalta alueellaan kaupunginteatteri ja paljon muita koko kunnan palveluja eikä heidän paikallsidentiteettinsä ole uhhattuna. Sopimus on kirjoitettu niin, että tätä asiaa voi vielä harkita. Lahteen on sopimuksen mukaan mahdollista perustaa aluelautakunta myös niin, että se ei saa käyttöönsä kansalaisjärjestörahaa lainkaan tai saa sitä asukaslukuun suhteutettuna muita vähemmän. On myös

# Selvitysraportti

mahdollista muuttaa aluelautakuntien rajoja ja perustaa kokonaan uusi aluelautakunta. Tässä on lähinnä ajateltu mahdollisuutta perustaa aluelautakunta, jonka toimialue koostuisi Hollolan Vesikansasta ja Lahden Mukkulasta. Voisi olla myös perusteltua liittää Nas-tolan aluelautakuntaan alue Lahden itäosasta, koska maankäytön ongelmat koskevat juuri kuntien raja-alueita.

Uudessa kunnassa on suuri määrä kyliä



Aluelautakunnat saavat tehtävän myös maankäytön suunnittelussa. Tavanomaiset asemakaavat menevät ensin teknisen lautakunnan sijasta aluelautakunnan käsittelyyn, joka

# Selvitysraportti

---

päättää osaltaan kaavasta ja laittaa sen nähtäville. Näin ei tehdä, jos kaavoitusohjelmassa kaava on nimetty erittäin merkittäväksi. Järjestelyä voidaan muuttaa, jos kokemukset osoittavat tämä tuovan ongelmia. Lopullista sanaa kaavoista aluelautakunnalla ei ole. Kaavat etenevät vähäisimpiä lukuun ottamatta kaupunginhallituksen kautta kaupunginvaltuustoon.

## 9. Uuden kunnan hallinto

### 9.1. *Luottamusmieshallinto*

Kuntalain mukaan uuden kunnan valtuuston koko on 67 henkeä. Kunta aloittaa kuitenkin 85 hengen valtuustolla, jotta uuden kunnan eri osat saisivat varmemmin edustuksensa valtuustoon. Kunnan johtosääntöä ei ole laadittu, vaan se jää yhdistymishallituksen valmisteltavaksi ja kaupunginvaltuuston lopullisesti hyväksyttäväksi. Sitovasti on sovittu, että kunnanvaltuuston asemaa kohennetaan kunnan strategisena päättäjänä. Valtuutettujen asemaa korostetaan vaatimuksella, että jokaisessa lautakunnassa enemmistön on oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Kaupunginhallitukseen suositellaan "ministerimallia" eli sitä, että kaupunginhallitukseen valitaan mahdollisuuksien mukaan lautakuntien puheenjohtajia. Suositus on vapaaehtoinen eikä se sido poliittisia ryhmiä. Tarkoituksena on lisätä luottamusmiesten valtaa.

### 9.2. *Viranhaltijaorganisaatio*

Uuden kunnan viranhaltijaorganisaation laatiminen jää myös pitkälti yhdistymishallituksen vastuulle. Tämä tehtävä on vaativa, sillä nyt on mahdollisuus syvällisiin uudistuksiin. Uudistaminen on paljon vaikeampaa, kun uusi hallinto on muodostettu.

Uudessa kunnassa kohtaavat hyvin erilaiset hallintokulttuurit. Lahden hallinto on hyvin asiantunteva, mutta niin kuin suurella kunnalla usein, virkavaltaisempi kuin hyvin ohuilla organisaatioilla toimivilla pienemmillä kunnilla. Hollola on ainakin aiemmin ollut kuuluisa hyvästä päätöksentekohengestään. Tärkeätä olisi, että erilaisista hallintokulttuureista poimittaisiin parhaat käytännöt. Pienet kunnat voivat tuoda mukanaan oivalluksen siitä, että asiat voidaan tehdä myös yksinkertaisesti.

Kannattaa ottaa oppia siitä, mikä toimii hyvin. Päijät-Hämeen koulutus konserni on käyttänyt taloudellista autonomiaansa taitavasti ja pystynyt tekemään päätöksiä varsin ketterästi. Tätä henkeä soisi myös uuden kunnan omaan organisaatioon. Liikelaitoksia, taseyksiköitä ja tilaaja- tuottajamallia kannattaa harkita sinne, missä toivotaan toimintaan joustavuutta ja tehokkuutta. Työnjako luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä on syytä tehdä niin, että edelliset päättävät mitä tehdään ja jälkimmäiset miten. Näiden roolien meneminen sekaisin heikentää sekä demokratiaa ja tuottavuutta. Peruspalvelukeskus Oivassa työnjako luottamushenkilöiden ja viranhaltijaorganisaation välillä näyttää tulosten valossa onnistuneelta.

### 9.3. *Ylikunnalliset elimet*

UusiKunta -esiselvityksessä otettiin tavoitteeksi, että uusi kunta hoitaa suoraan omana toimintonaan monia sellaisia asioita, joita nyt hoidetaan kuntien välisenä yhteistyönä tai kuntayhtymien toimesta. Tämä yksinkertaistaisi hallintoa, vähentäisi toimintojen lohkoutumista ja toisi päätöksenteon lähemmäs kuntalaisia. Valta karkaa näkymättömiin

# Selvitysraportti

aina, kun asioita ratkaistaan kuntien välisissä neuvotteluissa. Asioista päättäminen neuvottelemalla on työlästä eikä se läheskään aina johda parhaaseen mahdolliseen päätökseen.

*”Suurempi kunta voi itse vastata niistä palveluista, jotka hajanaisella kuntarakenteella jäävät kuntayhtymien hoidettaviksi. Kunnallisen itsehallinnon ja demokraattisen päätöksenteon kannalta palvelut jäävät yhteistyöorganisaatioissa etäälle peruskunnasta. Uuden kunnan myötä omistajaohjaukseen on mahdollista saada kuntapäätäjien suora vaikutusmahdollisuus.” (UusiKunta esiselvitysraportti)*

Kuvitelkaamme, että päätettävänä on kolme asiaa kolmen eri kunnan kesken. Noiden päätösten hyödyllisyys on esitetty kunkin päätöksen ja kunkin kunnan kohdalla oheisessa taulukossa. Jos kunnat tekisivät myönteisen päätöksen, niiden kaikkien asema parani. Kuitenkin jokaisen päätöksen osalta erikseen vain yksi kunta hyötty ja muiden asema heikkenee. Hyötyvä kunta hyöttyy enemmän kuin muut kokevat haittaa. Enemmistöä ei löydy yhdellekään päätökselle. Enemmistökään ei yleensä riitä, vaan hyväksytyiksi tulevat vain ne päätökset, joista ei ole haittaa yhdellekään osapuolelle. Vain niputtamalla nämä kolme kysymystä samoihin neuvotteluihin on mahdollista päätyä siihen kaikkien kannalta hyvään ratkaisuun, että kaikki kolme ehdotusta hyväksytään. Tällainen on monimutkaista ja vie päätösvallan kauas kabinettien kätköihin.

Kolmen päätöksen hyvyys kolmen kunnan kannalta		Kunta		
		A	B	C
Asia	1	+ 4	- 1	- 1
	2	- 1	+ 4	- 1
	3	- 1	- 1	+ 4
Yht		+2	+2	+2

Uuden kunnan syntyessä poistuu itsestään monia yhdistyvien kuntien välisiä yhteistyömuotoja. Näistä toiminnoista päättämisen siirtyminen suoraan uuden kunnan tehtäväksi yksinkertaistaa hallintoa ja helpottaa pyrkimystä kohden parhaita mahdollisia päätöksiä.

Sellaisia kuntaomisteisia yhteisöjä, joilla on uuden kunnan lisäksi myös ulkopuolisia omistajakuntia, ovat mm. Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, Päijät-Hämeen koulutus konserni, Päijät-Hämeen liitto ja sen ylläpitämä Päijät-Hämeen pelastuslaitos, Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy, Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy ja Lahden Alueen Kehittämissyhtiö Oy –LAKES

Kuntaliitosneuvotteluissa moni kuntapäätäjä esitti tavoitteeksi saada kuntaomisteiset yhteisöt osaksi uuden kunnan organisaatiota. Koska näissä yhteisöissä on myös ulkopuolisia omistajia, niiden tulevaisuudesta ei voi päättää yhdistymissopimuksessa, vaan asia jää yhdistymishallituksen ja kyseisten kuntien välisten neuvottelujen varaan.

Sairaanhoitopiiri ja maakuntaliitto ovat lakisäateisiä kuntayhtymiä. Niiden toiminnan sulauttaminen uuteen kuntaan vaatisi lainmuutoksen. Ei sinänsä ole poissuljettua, että lainsäädäntöä muutettaisiin, jos lähes maakunnan kokoinen kunta syntyy.

Kysymys sairaanhoitopiiristä on käsitelty Markku Lehdon selvitystekstissä. Sivuutan muut yhteisöt ja keskityn maakuntaliittoon ja koulutus konserniin.

## *Maakuntaliitto*

Maakuntaliitto on lakisääteinen. Sillä on monia EU-tehtäviä ja sen kuuluu laatia muun muassa maakuntakaava. Pakkokuntaliitoksissa perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, ettei yhdelläkään kunnalla saa olla niissä enemmistöä; Uudenmaan osalta jopa, ettei kahdella kunnalla saa olla edes yhdessä enemmistöä. Jos uusi kunta syntyy ja kun Orimattila ja Artjärvi yhdistyvät, Päijät-Hämeen maakuntaliittoon jää kolme kuntaa, uusi kunta, Orimattila ja Sysmä. Vaatimus, ettei kahdella kunnalla yhdessä saisi olla maakuntaliitossa enemmistöä, on mahdoton jo matemaattisesti, mutta muutkin vaihtoehdot ovat mahdottomia poliittisesti. Ongelman aiheuttaa maakuntakaava, joka on tarvittaessa maankäytön ohjausvälineenä hyvin vahva. Orimattilan saattaisi olla vaikea hyväksyä sitä, että uusi kunta voisi enemmistöllään määrätä Orimattilan maankäytöstä miten haluaa, mutta yhtä vaikea on uuden kunnan hyväksyä sitä, että Orimattila ja Sysmä voisivat yhdessä määrätä sen maankäytöstä.

Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt useammankin kerran äänileikkurin, jonka mukaan yhdenkään maakuntaliiton kunnan äänimäärä ei saa ylittää kahtakymmentä prosenttia leikkaamattomien äänten summasta. Tämä leikkuri johtaa yhden kunnan enemmistöön silloin, kun tällä kunnalla on yli 80 prosenttia asukasluvusta. Tämän mukaan uusi kunta saisi Päijät-Hämeen maakuntaliitossa enemmistöaseman.

Kolmen kunnan muodostama maakuntaliitto olisi varsin ongelmallinen. Eräs vaihtoehto olisi maakuntaliittojen yhdistäminen. Toinen, lainsäädännöllisesti hankalampi vaihtoehto olisi, ettei Päijät-Hämeessä olisi lainkaan maakuntaliittoa. Maakuntaliiton edunvalvontatehtävät ja EU-asiat annettaisiin uudelle kunnalle ja alueen maankäyttöä koordinoitaisiin kuntien välisissä suorissa neuvotteluissa.

## *Koulutuskonserni*

Koulutuskonserniin kuuluu kuntaliitoksessa mukana olevien yhdeksän kunnan lisäksi Kuhmoinen, Pertunmaa, Sysmä ja Orimattila. Kysymys koulutuskonsernin ottamisesta uuden kunnan sisälle jakaa jyrkästi mielipiteitä. Yhdistyvien kuntien päättäjien enemmistö on koulutuskonsernin sulauttamisen kannalla, koulutuskonsernin hallinnossa mukana olevat puolustavat konsernin jatkamista voimakkaasti. Perussopimus jouduttaisiin joka tapauksessa neuvottelemaan uudestaan. Yleinen käsitys on, että uusi kunta saisi konsernissa joka tapauksessa äänienemmistön. Kysymys on paljolti siitä, mitä uuden kunnan ulkopuoliset koulutuskonsernin jäsenkunnat aikovat tehdä.

Koulutuskonsernin tarjoama opetus on yhtäläisin oikeuksin ja hinnoin kaikkien suomalaisten opiskelijoiden tavoiteltavissa. Peruspääomalle ei perussopimuksen mukaan makseta korkoa, joten pääomasijoituksestaan kunta hyötyy vain päätösvaltana. Iitin kunnan edustajat kertoivat minulle vieraillessani kunnassa, että Iitti on jättäytynyt toisen asteen koulutusta tarjoavien kuntayhtymien ulkopuolelle säästääkseen rahaa. Kunta on tyytyväinen siihen, että saa ilman omaa pääomapanosta käyttää muiden tarjoamia palveluja.

Konsernia ei voi purkaa kuin yhteisellä päätöksellä, mutta mikä tahansa jäsenkunnista saa erota siitä omalla päätöksellään, jolloin sille on palautettava kunnan osuus yhtymän peruspääomasta. Vuonna 2009 koulutuskonsernin peruspääoma oli 105 miljoonaa euroa. Jos uusi kunta ottaisi koulutuskonsernin omaksi toiminnakseen ja ostaisi muut ulos, näille pitäisi palauttaa yhteensä 8,5 miljoonaa euroa.

# Selvitysraportti

---

Koulutuskonserni on toiminut tuloksellisesti. Se on pystynyt tarjoamaan hyvätasoista opetusta opetusministeriön määrittelemillä yksikköhinnoilla turvautumatta jäsenkuntien ylimääräisiin avustuksiin. Lukioissaan kunnat eivät ole pystyneet samaan, vaan ovat joutuneet rahoittamaan lukioita noin neljällä miljoonalla eurolla vuosittain. Koulutuskonsernin hyvät saavutukset perustuvat epäilemättä sen päätöksentekokulttuurin joustavuuteen. Tämä kannattaa ottaa huomioon koko uuden kunnan hallintoa suunniteltaessa. Jos koulutuskonserni sulautetaan uuteen kuntaan, sen päätöksenteon autonomisuus on syytä säilyttää.

Niin kauan kuin koulutuskonserni on itsenäinen kuntayhtymä, se voi varmuudella saada käyttöönsä yksikköhintojen mukaiset oppilaskohtaiset määrärahat. Tätä on käytetty sekä argumenttina konsernin itsenäisyyden puolesta että sitä vastaan. Koulutuskonsernin puolelta on pidetty varoittavana esimerkkinä Turkuja, joka on ottanut osan yksikköhinnoista kunnan muun toiminnan rahoittamiseen. Samalla asialla on perusteltu konsernin sulauttamista. Miksi kunnan toiminnosta yksi sektori on suojattu säästöiltä, jolloin muilla sektoreilla, esimerkiksi peruskoulussa, joudutaan säästämään sitä verisemmin?

En pidä mahdollisuutta siirtää yksikköhinnoista rahaa uuden kunnan toiminnan rahoittamiseen vahvana argumenttina kumpaankaan suuntaan. Opetuksesta ei voi tinkiä merkittäviä summia ilman, että opetuksen laatu kärsii. Uuden kunnan kannattaa elinkeinopoliittista syistä pikemminkin lisätä panostuksia koulutukseen kuin vähentää niitä. Valtiontalouden tila on myös niin huono, että on syytä olettaa yksikköhintojen reaaliarvon tulevaisuudessa pikemminkin nousevan kuin laskevan. Toisaalta jos kuntatalous kehittyisi niin hälyttävään suuntaan, että olisi objektiivisesti pienempi paha tinkiä toisen asteen opetuksen määrärahoista kuin jostain muusta, silloin sen pitäisi voida myös tapahtua.

Nastolan kunta on ainoana päijäthämäläisenä kuntana antanut lukionsa koulutuskonsernin hoidettavaksi. Saavutettaisiin ilmeisiä synergiaetuja, jos koko toisen asteen opetus olisi saman katon alla. Toisaalta synergiaetuja olisi saavutettavissa myös joidenkin tukipalvelujen, esimerkiksi siivouksen ja ruokahuollon yhdistämisestä kunnan muiden lohkojen kanssa.

Koulutuskonserni on tehnyt toiminnassaan varsin nopeita painopisteen muutoksia muuttuneen tilanteen mukaan. Tämä on joissakin tapauksissa johtanut tuotannollisista syistä tehtyihin irtisanomisiin. Nämä estyisivät vuoden 2017 loppuun saakka, jos koulutuskonserni sulautettaisiin uuteen kuntaan.

## 10. Tavoitteeksi elinvoimainen yhdyskuntarakenne

UusiKunta -hankkeen esiselvityksessä on hahmoteltu tulevan kunnan maankäyttöpolitiikkaa. Uudella kunnalla on harvinaisen hyvät edellytykset tarjota hyvä asuinympäristö ja toimintaedellytykset sekä julkisille että yksityisille työpaikoille. Tämä todetaan myös esiselvityksessä:

*”UusiKunta -kunnat tarjoavat poikkeuksellisen monipuolisen ja rikkaan luonto- ja kulttuuriympäristön. Valtakunnallisesti alueen sijainti on erinomainen, sillä sekä maa- että raideliikenteen pääväylät kulkevat alueen kautta ja välimatkat muihin Etelä-Suomen keskuksiin ovat kohtuullisia. UusiKunta-alueelle voidaan sijoittaa runsaasti asumista ja yritystoimintaa hyvien liikenneyhteyksien ja valmiiden taajamarakenteiden ympärille.”*

Kuntien välinen kilpailu hyvistä veronmaksajista, asukkaista ja yrityksistä on haitannut maankäyttöä Lahden seudulla kuten kaikilla muillakin suurilla kaupunkiseuduilla. Esiselvityksessä todetaan, että resurssien yhdistämisestä seuraa eheyttä, kestävyyttä ja joustavuutta.

*”Muodostuessaan UusiKunta poistaisi alueen sisäistä kilpailua ja vahvistaisi alueen asemaa kansallisessa ja kansainvälisessä kilpailussa. Alueen kilpailukyky voidaan kasvattaa myös laadukkaalla ja kiinnostavalla yritys- ja asuintonttarjonnalla. Resurssien ja maa-alueiden yhdentymisen kautta voidaan uudessa kunnassa toteuttaa entistä kestävämpää ja toimivampaa yhdyskuntarakennetta, hillitä ilmastonmuutosta sekä parantaa kuntalaisten elinolosuhteita koko työssäkäyntialueen suunnittelun kautta”.*

*Nykyisin yhtenäistä suunnittelua sekä varsinkin päätöksentekoa ja toimeenpanoa on vaikea toteuttaa erillisillä organisaatioilla. Myös yhdyskuntasuunnittelun yhdistäminen palveluiden organisointiin ja kehittämiseen on hankalaa. Yhteiset asumis-, kaavoitus-, verotus- ja päätöksentekomarkkinat luovat edellytykset suunnitella yhdyskuntarakennetta kokonaisvaltaisesti ja pitkällä aikajänteellä sekä käyttää suunnitelmallisesti hyväksi jo olemassa olevia, valmiita rakenteita.”*

*Maakuntakaava ja rakennetyömalli antavat hyvän pohjan*

Hyvistä suunnitelmista alueella ei ole pulaa. Vuonna 2008 vahvistettu Päijät-Hämeen maakuntakaava ja Lahden kaupunkiseudun rakennetyömalli antavat vahvan pohjan uuden kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi. Tästä eteenpäin kunnan sisäisen maankäytön suunnittelun keskeinen työkalu tulee olemaan yleiskaava. Jos maakuntaliiton kunnista uuden kunnan ulkopuolelle jäävät vain Orimattila ja Sysmä, on selvää, että maakuntakaavan merkitys väistyy yleiskaavan tieltä uuden kunnan sisällä. Maakunta-

kaava tarjoaa edelleen hyvän pohjan maankäytön suunnittelun yhteistyölle Orimattilan kanssa. Sisällölliset periaatteet on hahmoteltu jo esiselvityksessä:

*”Uuden kunnan yhdyskuntarakennetta eheytetään tiivistämällä ja täydentämällä nykyisiä keskuksia. Yhdyskuntarakenteen laajenemisalueina toimivat keskusten reuna-alueet, jotka mahdollistavat tukeutumisen nykyisiin palveluihin ja infrastruktuuriin.*

*Haja-asutusta ohjataan pääosin kyliin, millä tuetaan haja-asutusalueiden palveluiden säilymistä sekä hyödynnetään olemassa olevaa infrastruktuuria. Uusi rakentaminen sijoittuu pääasiassa jo tehtyjen yhdyskuntarakenteiden ja investointien varaan sekä taajamissa että maaseutukylissä. Maaseutua kehitetään osana uuden kunnan alue- ja yhdyskuntarakennetta. Tavoitteena on maaseutuelinkeinojen turvaaminen ja kehittäminen sekä arvokkaiden ympäristöjen vaaliminen.”*

*Maan arvonnousu rahoittamaan investointeja*

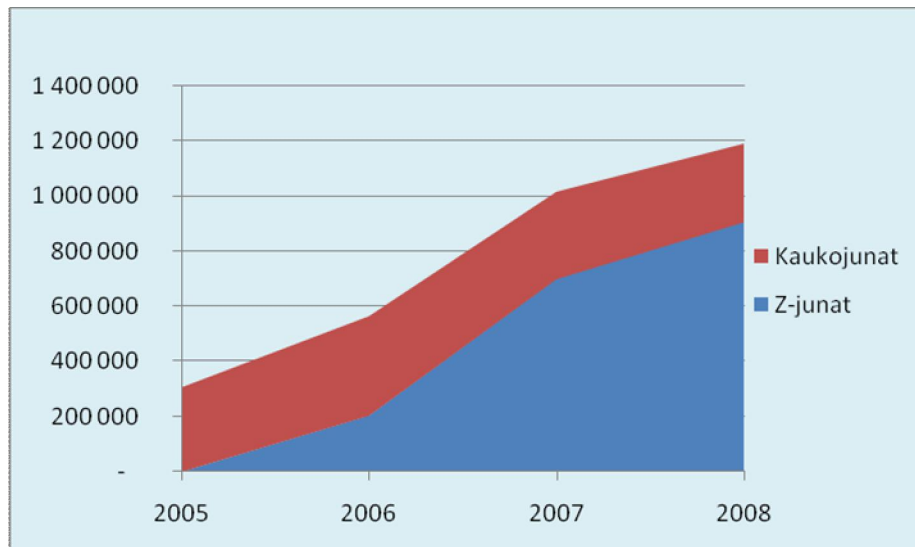
Tavoiteltu noin 1,5 prosentin vuotuinen väestönkasvu edellyttää investointeja infrastruktuuriin ja kunnallisiin palveluihin. Näiden investointien tarvetta voidaan vähentää olennaisesti ohjaamalla rakentaminen olemassa oleviin keskuksiin ja niiden reuna-alueille, mutta silti investointitarvetta jää. Kasvun vaatimien investointien rahoittamiseksi maapohjan kaavoituksesta johtuva arvonnousu olisi ohjattava väestönkasvun vaatimien investointien rahoittamiseen. Tämä voidaan tehdä maankäyttösopimuksin tai ostamalla kaavoitettavaksi tulevat maa-alueet kunnalle. Tähän tähdätään myös esiselvityksessä:

*”Uuden kunnan muodostaminen mahdollistaa maankäyttöpolitiikan yhtenäistämisen ja suunnitelmallisen maanhankinnan. Ajantasainen yleiskaavoitus ja riittävä oma maanomistus ovat maapoliittisen ohjelman järjestelmällisen toteuttamisen ja siihen sitoutumisen edellytys.”*

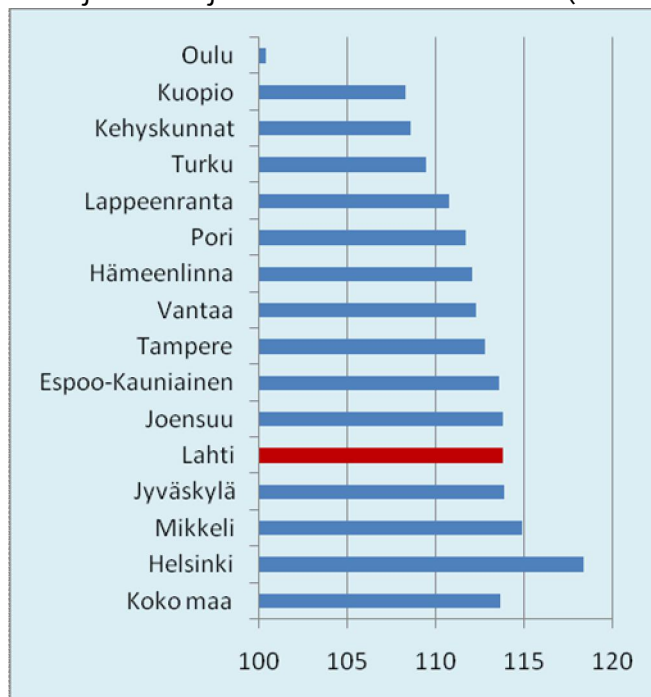
## 11. Infrastruktuuri

Päijät-Hämeen talousmaantieteellinen asema on parantunut huomattavasti Lahden moottoritien ja oikoradan ansiosta. Lahti-Lusi -moottoritie on parantanut Heinolan ja koko Itä-Hämeen kehitysedellytyksiä. Liikenneinvestointien tuottama hyöty kapitalisoi-tuu periaatteessa kiinteistöjen arvoon vaikutusalueellaan. Tällaisten asioiden empiirinen tutkiminen on vaikeata, mutta vaikuttaa ilmeiseltä, että tehdyt investoinnit ovat hyödyttäneet Lahden talousaluetta niin paljon, että hyödyt kattavat kulut selvästi. Oikorata on lähes nelinkertaistanut junamatkustajien määrän Lahden ja Helsingin välillä. Kasvu perustuu kokonaan Z-junien matkustajamääriin. Kaukojunamatkustajien määrä on jopa laskenut hieman. Oikoradan valmistuttua asuntojen arvo on noussut Lahdessa jonkin verran nopeammin kuin muissa samankaltaisissa kaupungeissa, mutta syy- ja seuraussuhteista on vaikea sanoa mitään.

## Lahti-Helsinki -junamatkojen kehitys



## Vanhoiden asuntojen hintaindeksi vuonna 2009 ("2005" = 100)



### *Eteläinen ohikultie*

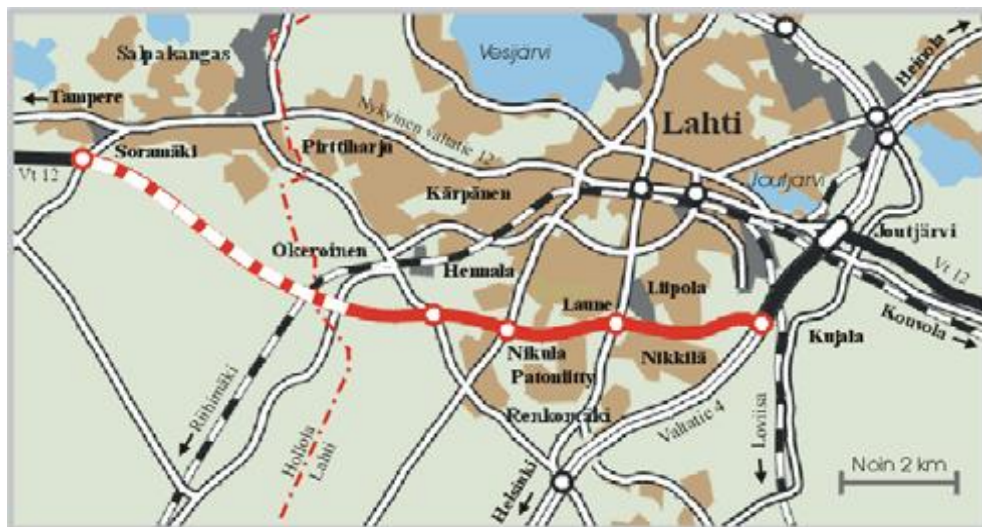
Eteläisellä ohikultieellä on neljä tavoitetta:

- 1) Vapauttaa keskustaajama sen läpi jyrävästä valtatie 12:n liikenteestä ja yhdistää Lahden keskusta rautatieasemaan. Valtatie 12 sivuaa Lahden kauppatoria vain 300 metrin etäisyydeltä. Läpiajoliikenteen siirtämisellä ohikultieelle saavutetaan huomattavia kaupunkirakenteellisia hyötyjä. Ohikultien rakentaminen on edellytys myös kunnolla toimivan matkakeskusten rakentamiselle.

## Selvitysraportti

- 2) Itse ohikulkutie loisi merkittävän kaupallisen ja toiminnallisen vyöhykkeen nykyisten Hollolan ja Lahden alueille, millä olisi suurta vaikutusta koko seudun kilpailukyvyille.
- 3) Valtatie 12 halkoo kahdentoista kilometrin matkalta tiheästi asuttuja alueita Hollolan, Lahden ja Nastolan alueilla. Sen nykyinen linjaus estää Hollolan, Lahden ja Nastolan kaupunkirakenteiden yhteen kasvamisen.
- 4) Läpiajava liikenne nopeutuisi kun sen ei tarvitsisi pysähdellä Lahden liikennevaloissa. Samalla liikenneturvallisuus paransi selvästi.

Tiehallinnon laskelmien mukaan eteläisen ohikulkutien hyötykerroin olisi 2,5 siitä huolimatta, että noudatettavien laskentamallien mukaan hyödyiksi lasketaan lähinnä vain kohdan neljä mukaiset liikenteelle koituvat hyödyt ja kaupunkirakenteelle koituvat huomattavasti suuremmat hyödyt sivuutetaan.



### Matkakeskus

Oikoradan tarjoamat parantuneet yhteydet ovat tehokkaasti vain lahtelaisten, orimattilalaisten ja nastolalaisten käytössä, koska muualta ei julkisella liikenteellä päästä asemalle eikä aseman luona ole läheskään riittävästi pysäköintipaikkoja. Linja-autoaseman siirtäminen matkakeskukseen rautatieaseman yhteyteen on strateginen investointi, joka hyödyttää koko maakuntaa.

Matkakeskus yhdistettynä Valtatie 12:n siirtoon eteläiselle ohikulkutielle vapauttaisi huomattavia maa-alueita aivan Lahden keskustan tuntumassa. Maata vapautuisi vielä paljon lisää, jos ratapiha siirrettäisiin vaikka Nostavaan. Tuottavaan kaupalliseen käyttöön vapautuvasta maasta valtio omistaa VR:n ja Ratahallintokeskuksen kautta huomattavan osan. Näihin kahteen investointiin on löydettävissä rahoitusta valtiolle koituvasta huomattavasta kaavoitushyödyistä, kunhan vain valtio saadaan kokonaisuutena neuvoteltelupöytään.

Yhdistymissopimuksessa mukana olevat yhdistyvät kunnat sitoutuvat matkakeskuksen toteuttamiseen. Sopimus ei kuitenkaan sido valtiota.

## *Lahti-Heinola-Mikkeli rata*

Lahden ja Heinolan välillä on heikkokuntoinen sähköistämätön teollisuusrata, jota ei juuri voi käyttää edes kunnollisen ratayhteyden pohjana. Lahti-Mikkeli -oikorata nopeutaisi huomattavasti koko Savon junayhteyksiä. Samassa logistisessa käytävässä maantieteyhteyden kanssa kulkeva ratayhteys toimii huomattavasti paremmin kuin eri kautta kulkevat yhteydet. Tämän näkee, kun vertaa kehitystä väleillä Helsinki - Tampere ja Helsinki - Turku. Lahti-Heinola-Mikkeli -ratainvestointi ei ole liikennetaloudellisesti kannattava, mutta sen kannattavuus paranee aivan olennaisesti, kun otetaan laskelmiin mukaan aluepoliittiset hyödyt. Sekä Mikkelin että Heinolan hyvät kaupunkimaiset infrastruktuurit uhkaavat nyt jäädä vajaakäytölle. Näiden kaupunkien uhanalaisen infrastruktuurin arvo ylittää ratainvestoinnin hinnan moninkertaisesti.

Rahan saaminen uusiin ratainvestointeihin ei näinä aikoina ole kovin helppoa. Jos rautatieliikenne Pietariin vilkastuu, Lahti-Kouvola –rataosuudelta loppuu kapasiteetti, jolloin Lahti-Mikkeli –rata kilpailee Lahti Kouvola –radan lisäraiteiden kanssa.

## *Lahti-Hämeenlinna - rata*

Lahti-Hämeenlinna -radan rakentaminen oikaisemaan poikittaisia liikenneyhteyksiä on ollut myös keskustelussa mukana. Tätä yhteyttä ei voi perustella pelkästään Päijät-Hämeen edulla. Jos radan rakentamiseen päädytään, se tullaan tekemään koko valtakuntaa koskevien strategisten tavoitteiden takia, joilla pyritään vähentämään rautatielikenteen Helsinki-keskeisyyttä.

## *Valtatie 24*

Kun nelostie päätettiin linjata Päijänteen itäpuolelta, Valtatie 24 jäi heikompaan asemaan. Tien hitaus, huono kunto ja ajoittainen tukkoisuus heikentävät uuden kunnan sisäisiä liikenneyhteyksiä. Uuden kunnan tavoitteena on tiivistää kunnan sisäisiä yhteyksiä. Valtatie 24:n parantaminen on tärkeää sekä Vääksyn että Padasjoen asukkaille.

## 12. Elinkeinojen edistäminen

Hyvätkään asumisolosuhteet eivät tuo uuteen kuntaan lisää työikäisiä asukkaita, ellei heille ole työpaikkoja. Uuden kunnan logistinen sijainti on erinomainen. Käymissäni keskusteluissa elinkeinoelämän edustajat ovat lähes poikkeuksetta kannattaneet kuntaliitosta, koska asioiden sopiminen yhden kunnan kanssa on helpompaa kuin monen kunnan kanssa. Kuntaliitos loisi myös elinkeinoelämän uskoa seudun tulevaisuuteen.

Uuden kunnan eri osat voivat elinkeinopolitiikassa erikoistua huomattavasti jyrkemmin kuin voisivat erillisinä kuntina. Erillisten kuntien voimakas erikoistuminen olisi riski.

## *Keskustaajama*

Keskustaajama tarjoaa mahdollisuuden monipuolisiin ja erikoistuneisiin työmarkkinoihin. Korkeaa osaamista vaativat työpaikat pyrkivät keskittymään suurille paikkakunnille, joilla työnantaja voi luottaa työn tarjonnan monipuolisuuteen ja runsaaseen yritysten välisten palvelujen tarjontaan. Vastaavasti palkansaaja ei ole riippuvainen yhden työnantajan menestyksestä. Uudessa kunnassa kaupunkimaiset palveluelinkeinot menestyvät parhaiten keskustaajaman alueella ja Heinolassa.

## *Teollisuus*

Uuden kunnan alueella on runsaasti teollisuutta. Teollisuudelle on tarjolla myös runsaasti ammattitaitoista työvoimaa. Vaikka teollisten työpaikkojen on ennustettu vähenevän Suomessa, vahva teollinen kulttuuri ja teollisiin ammatteihin koulutettu työvoima puoltavat teollisten työpaikkojen puolustamista uudessa kunnassa. Erinomainen logistinen asema parantaa uuden kunnan teollisuusyritysten toimintaedellytyksiä. Eri teollisuusalueiden jyrkkä profiloituminen luo niihin vahvemmat klusterit, mikä lisää kilpailukykyä. Kilpailussa halvan työvoiman maiden kanssa on panostettava hyvään muotoiluun ja kekseliäisiin tuotteisiin. Lahden osallistuminen design-pääkaupunkihankkeeseen on nähtävä teollista toimintaa tukevana toimenä. Jos muotoilu olisi ollut tiiviimmin kytkettynä valmistukseen, aiemmin kukoistanut huonekaluteollisuus kukoistaisi yhä.

## *Matkailu*

Uuden kunnan matkailulla on tulevaisuudessa kolme painopistettä. Lahden keskustajama luo edellytyksiä kokous-, messu- ja kulttuurimatkailulle. Messilä, Pajulahti ja Viurumäki houkuttelevat liikuntapainotteisesta matkailusta kiinnostuneita. Uuden kunnan pohjoisosat voivat erikoistua loma-ajan palveluihin ja luontomatkailuun.

Uuden kunnan alueella on yli kuusitoista tuhatta loma-asuntoa. Loma-asuntojen käyttötapa on muuttumassa. Niissä vietetään nyt pidempään kuin aiemmin. Kymmenen vuotta sitten mökkeilyyn käytettiin keskimäärin 31 päivää vuodessa, nyt jo 38 päivää. Tämä johtuu osittain talvikäytöstä, osittain eläkeläisten lisääntyvästä osuudesta loma-asuntojen haltijoista ja osittain parantuneista etätyömahdollisuuksista. Loma-asuntoihin tullaan yhä enemmän nimenomaan lomalle eikä kantamaan vettä ja hakkaamaan halkoja. Loma-asukkaat kysyvät lisääntyvässä määrin palveluja. Loma-asukkaiden palvelut ovat pitkälti samoja palveluja joita varsinaiset matkailijatkin käyttävät.

Uuden kunnan pohjoisosat järvineen muodostavat tällä hetkellä vajaakäyttöisen, mutta merkittävän mahdollisuuden matkailulle. Päijänteen vahvuus järvimatkailun alueena on sen saavutettavuudessa. Yksi esimerkki tutkittavista mahdollisuuksista on melontamatkailu. Keski-Euroopassa suosittuja melontasafareja järjestetään olennaisesti huonommissa olosuhteissa. Sveitsin järvillä purjehtiminen on yksitoikkoista verrattuna siihen, mitä on tarjolla purjehtijalle matkalla Lahdesta Jyväskylään.

Ulkomaiset veneilijät ja melojat eivät useinkaan ole tottuneet telттаilemaan ja valmistamaan itse ruokaansa, vaan kaipaavat sekä majoitus- että ravintolapalveluja. Yksittäinen hotelli tai kahvila ei houkuttele matkailijoita paikalle, vaan tarvitaan kokonainen palvelujen verkko – sellainen, joka Kuusamossa palvelee hiihtäjiä.

Päijänteeseen perustuvan matkailun osalta uuden kunnan kannattaa pyrkiä yhteistyöhön sekä Sysmän, että Keski-Suomen kuntien kanssa aina Jyväskylää myöten.

Uuden kunnan matkailuponnistusten osittainen siirtäminen pohjoiseen on perusteltua kunnan sisäisen rakenteen eheyttämiseksi ja väestötappioalueiden elinvoiman kohentamiseksi.

## 13. Palvelut

Jätän tässä selvityksessä tarkastelun ulkopuolelle sivistys- ja ympäristöpalvelut sekä tekniset palvelut, koska niiden osalta ei noussut esille kysymyksiä, joilla olisi merkittävää vaikutusta kuntaliitoksen kannattavuuteen eikä toimikuntien työssä jäänyt auki olennaisia kysymyksiä.

### 13.1. Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut

Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut kuuluvat selvitystyössä Markku Lehdon vastuulle, joten tarkastelen niitä vain siltä osin kuin asia vaikuttaa harkintaan kuntaliitoksen kannattavuudesta.

Terveyden ja vanhuksenhuollon tarvevakioidut menot v. 2008 "Koko maa" = 100	
Hartola	82
Nastola	87
Padasjoki	87
Asikkala	90
Lahti	90
Heinola	91
Hämeenkoski	93
Hollola	95
Kärkölä	99
Koko maa	100

Oheinen taulukko osoittaa, että tarvevakioidut menot terveydenhuollossa ja vanhustenhoidossa ovat olleet vuonna 2008 jokaisessa Päijät-Hämeen kunnassa maan keskiarvoa alemmat. Huomattakoon, että vuonna 2008 maakunnan terveydenhuollon uudistus ei ollut vielä tuottanut täyttä hyötyään. Oiva- ja Aava-alueiden perustamisen tuomat rationalisointihyödyt eivät näy vielä näissä luvuissa.

Taulukosta näkee, että palvelut on järjestetty uuden kunnan alueella varsin halvalla. Tämä on osittain seurasta taloudellisesta pakosta. Kunnat käyttävät yleensä kaikki ne rahat, joita niillä on käytössään. Hoidon tasosta ei kuitenkaan ole tingitty kohtuuttomasti, sillä hoitovirhevalituksia on vähiten kaikista

sairaanhoitopiireistä.

Koska toiminta on muuhun maahan verrattuna näin edullista, siinä ei ole saavutettavissa enää merkittäviä säästöjä. Pikemminkin hyötyjä on etsittävä palvelujen laadun paraneemisesta erityisesti niissä uuden kunnan osissa, joissa kunnallistalouden ahdinko on nyt painanut palvelutason kovin alas.

Huomiota kiinnittää se, että Heinolan menotaso on varsin kohtuullinen. Kaupunki on järjestänyt terveyskeskuksensa hyvin omaperäisesti niin, että terveyskeskuksessa on saatavilla myös joukko erikoislääkärin palveluja. Tämä nostaa asiakkaan kokemaa palvelutasoa, mutta järjestelyä moni on pitänyt tuhlaillevana ja Heinolan terveydenhuoltoa liian laitospainotteisena. Luvut kuitenkin osoittavat muuta. Tosin sekä Lahden että Heinolan osalta työterveyshuollon ja yksityissektorin suuri osuus vähentää kunnan terveydenhuoltomenoja. Kansainvälinen suuntaus on, että yleislääkärin vastaanoton yhteydessä on saatavilla myös joitakin erikoislääkärin palveluja. Näin aikoo menetellä myös Helsingin kaupunki omilla terveysasemillaan. Heinolan esimerkkiä kannattaa harkita soveltuvin osin muillakin uuden kunnan terveysasemilla, ainakin Vääksyn terveysasemalla.

*Heinolan korkean palvelutason terveyskeskus*

# Selvitysraportti

## *Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon rajapinta*

Markku Lehdon selvityksessä todetaan, että suuruuden ekonomia ei tuo terveydenhuoltoon merkittäviä säästöjä sen jälkeen, kun yksikkökoko on riittävä. Säästöt on saatavilla pystysuorasta integraatiosta. UusiKunta -hankkeen valtuustojen seminaarissa 26.5.2010 Kuntaliiton varatoimitusjohtaja Kari Nenonen arvioi Päijät-Hämeen terveydenhuollon muutoin hyvin organisoiduksi, mutta totesi ongelmia ilmenevän perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon rajapinnassa; sama ongelma koskee koko Suomen terveydenhuoltoa. Ei ole osoitettu, että nämä ongelmat olisivat Päijät-Hämeessä muuta maata suuremmat. Pikemminkin halpa kustannustaso kertoo muuta. Eräs kaavailun kuntaliitoksen tavoitteita on ollut saattaa perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito samaan organisaatioon tarpeettomien hallinnollisten ja taloudellisten raja-aitojen poistamiseksi.

## *Erikoislääkärin konsultaatio*

Kehittyvä tietotekniikka tekisi mahdolliseksi lisätä olennaisesti telemaattista erikoislääkärikonsultaatiota terveysasemilla. Lyhyt neuvonpito voi säästää potilaan aikaa roimasti ja vähentää läheteitä keskussairaalaan. Potilaan laboratorio- ja muiden tietojen elektroninen välittäminen vähentää erikoislääkäriltä konsultaatioon kuluva aikaa. Reaaliaikainen konsultointi parantaa myös yleislääkärin osaamista ja vähentää aikaa myöten konsultoinnin tarvetta. Teknisesti toteuttamiskelpoinen mahdollisuus voidaan kuitenkin tuhota taloudellisilla säännöillä. Usein nämä mahdollisuudet jäävät käyttämättä, koska konsultointi on ja sen tuleekin olla maksullista. Yhteisessä organisaatiossa on tärkeää säätää sisäisen laskutuksen tariffit sellaisiksi, etteivät ne liian kalliina estä järkevää työnjakoa mutta eivät myöskään liian halpoina ylläty voimavarojen tuhlaamiseen. Yhteisessä organisaatiossa tähän on kuitenkin mahdollista budjetoida rahaa, koska raha siirtyy organisaatiossa vain taskusta toiseen.

Pyysin Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymältä muistiot, miten erikoislääkärikonsultaatiota voitaisiin lisätä terveysasemilla. Palvelujohtaja Pentti Lammen 20.5.2010 allekirjoittaman muistion mukaan tarkoitus on hankkia konsultointia varten videoneuvottelukalustoa. Lisäksi paikan päällä erikoislääkärikonsultaatiota voisi olla joillakin terveysasemilla. Tämä edellyttäisi terveydenhuollon käytössä olevan budjetin osittaista jakamista uudestaan ja monia toiminnallisia muutoksia.

## *Keskussairaala*

Päijät-Hämeen keskussairaala arvioitiin luokassaan toiseksi tuottavimmaksi Pohjois-Karjalan keskussairaalan jälkeen, kun perusteena oli DRG-hinnoittelu<sup>3</sup>. Keskussairaalan hyvä toiminta on merkittävä syy terveydenhuollon pieniin tarvevakioituihin menoihin. Tätä etua ei pidä menettää. Keskussairaalan autonomisuutta oman toimintansa organisoimisessa tulee kunnioittaa. Kansanvaltainen kontrolli kannattaa keskittää siihen, millaista palvelua sairaalalta halutaan, mutta poliitikkojen ei tulisi puuttua siihen, miten palvelut tuotetaan. Keskussairaala tarvitsee johdon tueksi hallituksen, mutta tämän tulisi koostua terveydenhuollon ammattilaisista.

Pieni väestöpohja on uhka keskussairaalan toiminnalle. Hyvä laatu ja monipuolinen palveluvalikoima edellyttävät riittävää toiminnan volyyymia. Keskussairaalan tulisi lisätä ponnisteluja palvelujen myymisen sairaanhoitopiirin ulkopuolelle sekä kotimaahan että

<sup>3</sup> Sairaaloiden tuottavuuserot ja laskennallinen tehostamispotentiaali vuonna 2008  
Miika Linna. THL avauksia 2/2010

ulkomaille. Huomiota kannattaa kiinnittää Pietariin. Kaupungissa työskentelee paljon ulkomaisia henkilöitä, joilla on esimerkiksi amerikkalainen sairausvakuutus. Laki sallii palvelujen vapaan hinnoittelun myytäessä palveluja ulkomaisille asiakkaille.

### *Kesäasukkaiden terveydenhuolto*

Uuden kunnan alueella on noin 16 500 kesämökkiä. Näistä yli seitsemän tuhatta kuuluu uuden kunnan asukkaille. On luontevaa, että loma-asukkaista ainakin uuden kunnan asukkailla on oikeus loma-aikana käyttää halutessaan lähintä terveysasemaa. Tämä tulee vaatimaan kesäaikana enemmän voimavaroja kesämökkiseutujen terveyskeskuksiin. Jos uusi kunta saisi solmituksi sopimuksen kesäasukkaiden terveydenhuollon järjestämisestä myös muiden loma-asukkaiden kotikuntien kanssa, tämä toisi resursseja mökkikuntien terveysasemille. On myös varauduttava siihen, että loma-asukkaiden oikeus käyttää mökkipaikkakuntien terveydenhuoltoa kotikuntansa laskuun toteutuu lakiteitse ilman mitään kuntien välisiä sopimuksia.



## ERILLINEN SELVITYS SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSTA

### Sosiaali- ja terveydenhuolto uuden kunnan tehtävänä

Markku Lehto 1.6.2010

Tässä muistiossa on kuvattu ja arvioitu mahdollisuuksia järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto uudessa kunnassa. Muistio on laadittu sosiaali- ja terveystoimikunnassa ja muissa asiantuntijakuulemisissa käytyjen keskustelujen pohjalta ja on tarkoitettu lopullisen yhdistymissopimuksen taustaksi kirjoitettavan muistion lähdemateriaaliksi. Aluksi on esitetty sosiaali- ja terveydenhuollon yleisiä kehityspiirteitä, sen jälkeen alueen väestön ja palvelujen ominaisuuksia ja kolmannessa vaiheessa uuden kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistavan suuntaviivat ja niiden perustelu.

#### 1. Taustaa

Sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvien odotusten ymmärtämiseksi on syytä lyhyesti tarkastella tämän toiminnan kehityshistoriaa. Juuret lähtevät niukasta köyhäinhoidosta. Ongelmiin etsittiin paikallisiin oloihin soveltuvia ratkaisuja, jolloin olosuhteiden tunteminen oli tärkeää. Luottamushenkilöillä oli oma aluevastuunsa. Näissä oloissa kunnan pieni koko oli etu. Tilanne muuttui kun kunnan tehtäviä laajennettiin toisen maailmansodan jälkeen. Lainsäädäntöä muutettiin siten, että kuntainliitot ryhtyivät vastaamaan ylikunnallisista tehtävistä. Siitä huolimatta kävi ilmeiseksi, että kunnan pienuus oli muodostunut haitaksi.

Uusi vaihe sosiaali- ja terveydenhuollossa käynnistyi 1970-luvulla, jolloin palveluja ryhdyttiin suunnitelmallisesti laajentamaan. Ensimmäiseksi se koski terveyskeskusverkostoa, joka laajeni ripeästi koko maahan. Kuntien halukkuus palvelujen laajentamiseen perustui valtionosuuteen, joka kattoi kustannuksista merkittävän osan, varsinkin kantokyvyltään heikommassa kunnissa nettokustannukset jäivät pieneksi.

1990-luvun alussa valtionosuus muuttui laskennalliseksi ja samalla vähennettiin valtion ohjausta radikaalilla tavalla. Taloudelliset vaikeudet ja uusi taloudellisuuteen kannustava valtionosuus johtivat aluksi henkilöstön määrän alenemiseen. Lisäksi palveluja ryhdyttiin toteuttamaan uusilla tavoilla. Ostopalvelut, kilpailuttaminen sekä tilaaja-tuottaja-malli yleistyivät.

Paras-hankkeen nimissä on pyritty siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluista vastaavat kunnat olisivat riittävän suuria palvelujen turvaamiseksi tai että ne sitoutuvat sellaisiin yhteistyömuotoihin, jotka takaavat riittävän väestöpohjan. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa sekä perus- ja erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuoltoa koskevaa lainsäädäntöä ollaan muuttamassa. Yhtenä tavoitteena on perus- ja erikoissairaanhoidon toimintojen saumattomampi yhteistyö.

## 2. Sosiaali- ja terveydenhuollon yleisiä kehityspiirteitä

Sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erityishoito ovat molemmat kunnan järjestämisvastuun piirissä, mutta lainsäädännöllisesti ja hallinnollisesti tehtävät ovat eriytyneet toisistaan. Terveydenhuollon kentällä on syntynyt sekaannusta kuntien ja sairaanhoitopiirin vastuita määriteltäessä. Sosiaalihuollon ongelmana on erityisosaamista vaativan palvelutoiminnan aukollisuus ja puutteellisuus. Monissa kunnissa joudutaan tyytymään yleisosaamiseen perustuvaan palveluun silloinkin, kun erityispalvelun tarve on ilmeinen.

Väestön ikääntyessä palveluketjujen ja –prosessien toimivuus vaikuttaa entistä enemmän sekä asiakkaan saaman hoidon asianmukaisuuteen että siitä syntyviin kustannuksiin. Ikääntyneiden henkilöiden hoidon tarpeet edellyttävät usein huolellista kokonaisarviota perustasolla ja sen jälkeen palvelujen kitkatonta yhteistyötä. Peruspalvelujen puutteellisuus johtaa tarpeettomiin ja vain osan ongelmista hoitaviin erikoispalveluihin. Erikoispalvelujen eriytyminen omaksi kokonaisuudekseen vaikeuttaa toimivien palveluketjujen rakentamista.

Sosiaali- ja varsinkin terveydenhuollon **tehokkuutta koskevasta tutkimuksesta** voi päätellä, että perus- ja erikoishoidon onnistunut yhdistäminen tuottaa säästöjä ja parantaa hoitotulosta enemmän kuin monet muut toimenpiteet. Terveyskeskuksen tai sairaalan tuottavuustarkasteluissa optimikoosta ei ole selvää näyttöä, sen sijaan on ilmeistä, että näiden yhteistyö vaikuttaa hoitotulokseen.

**Terveydenhuollon lainsäädännön uudistuksessa korostetaan** perus- ja erikoissairaanhoidon kokonaisuunnittelua ja saumatonta yhteistyötä. Kysymys ei ole vain potilaan liikkumisesta palvelusta toiseen, vaan erikoissairaanhoidon asiantuntemuksen tarjoamisesta tehokkaalla tavalla perusterveydenhuollon käyttöön. Menettelytapoja on useita. Suurella terveysasemalla voi yleislääkärien lisäksi työskennellä erikoislääkäreitä, pienelle terveysasemalle erityisasiantuntijatuki on järjestettävä muulla tavalla. Sama koskee sosiaalitoimintaa. Paikallisten toimipisteiden monipuolisuudessa voi olla eroja. Palvelujen läheisyyden turvaaminen johtaa myös pieniin toimipisteisiin. Yhteistoiminta on organisoitava niin, että silloinkin riittävä konsultointimahdollisuus on varmistettu.

Tehokas ja vaikuttava **hoitokonsepti edellyttää selviä sopimuksia** siitä, mitä missäkin tehdään. Sopimukset voivat koskea tautikohtaisia hoito-ohjelmia, hoitoprosessien toteuttamista sovitulla tavalla, näytteiden logistiikkaa, lääkehuoltoa tai lähetekäytäntöä. Nykyinen käytäntö, jossa monet toimijat voivat tehdä toisistaan riippumatta päätöksiä asiasta, jossa kokonaisuus on kuitenkin ratkaisevan tärkeä, johtaa lopulta tehottomuuteen.

### Kunta järjestäjänä, tilaajana ja tuottajana

Suomessa lainsäädäntö edellyttää, että kunnat järjestävät palvelut, **tuotantotapa on jätetty vapaasti kuntien harkittavaksi**. Tämä mahdollisuus on ollut olemassa jo vuosikausia ja siihen nähden mahdollisuutta on käytetty pidättyvästi. Syitä siihen on useita. Osa liittyy yleisiin yhteiskunnallisiin näkemyksiin, osa markkinoiden pienuuteen ja kehittymättömyyteen sekä niihin teknishallinnollisiin vaikeuksiin, joita sopimusten laadintaan ja valvontaan liittyy.

Joissakin kunnissa on tehty selvä ero **tilaajan ja tuottajan roolin** välillä siinäkin tapauksessa, että kunta on myös tuottajana. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että näin kunta keskittyy ydintehtäväänsä, palvelun

järjestämiseen, josta se on poliittisesti vastuussa. Toimeenpano eli tuotanto siirtyy ammattimaisesti hoidetuksi ja samalla sen tulokset ja kustannukset tulevat läpinäkyvämmiksi.

## 2.1.1 Tilaaajan osaamisen edellytykset

Tilaaajan tehtävänä on määrittellä **palvelujen tarve, rakenne, alueellinen jakautuma ja laatu**. Tilauksen laatiminen on vaativa tehtävä, koska siinä on ennakoitava tulevat kustannukset ja niillä saatavan hoidon riittävyys ja laatutaso. Riski voidaan jakaa monin eri tavoin tilaaajan ja tuottajan kesken. Mitä suuremmasta väestömäärästä on kysymys sitä paremmin tapauskohtaiset vaihtelut ovat hallittavissa.

Sopimuksen onnistumisen tai epäonnistumisen mahdollisuus riippuu aivan olennaisesti siitä, kuinka monitahoisesta kokonaisuudesta puhutaan. Mitä kompleksisempi kokonaisuus, sitä suuremmat vaatimukset asetetaan sopimuksille. Tukipalvelujen ostaminen on yleensä helpommin järjestettävissä kuin kattavien ja monimuotoisten hoitotoimintojen ostaminen.

Silloin kun laajoja sosiaali- ja terveystalokokonaisuuksia hankitaan ostamalla, olennaista on, että osapuolet voivat luottaa toistensa neuvotteluhaluun ja yhteisymmärryksen hakemiseen eteen mahdollisesti nousevissa ongelmatilanteissa. Tämä on tarpeellista erityisesti sen takia, että ongelmiin on reagoitava nopeasti. Ihmisen terveyteen ja turvallisuuteen liittyvät seikat ovat herkkiä asioita ja myös asioita, joissa tehtyjä virheitä on vaikea tai mahdoton jälkeinpäin korjata.

Useissa tapauksissa kunnan oman toiminnan jäykkyys on johtanut palvelujen tai niiden osien ulkoistamiseen. Se on vaikeuttanut työvoimansaantia tai estänyt sellaisten tuottavuutta ja taloudellisuutta koskevien ratkaisujen tekemisen, joilla toiminnan tuloksellisuutta olisi voitu parantaa. Palvelujen ostaminen on siten osoittautunut kehittämistoimintaan rinnastettavaksi operaatioksi, joka on auttanut muokkaamaan kunnan omia työmuotoja tuloksellisemmiksi.

## 2.1.2 Palvelujen erilaistuminen tuotannon lähtökohtana

Eri maista saadut tutkimustulokset poikkeavat toisistaan. Erilaisista kokemuksista huolimatta kehityskulku näyttää kuitenkin suhteellisen selkeältä. **Ikärakenteen muutos** johtaa palvelujen lisääntymiseen ja myös erilaistumiseen. Vanhimpien ikäluokkien palvelutarpeeseen tullaan vastaamaan nykyistä paljon monimuotoisemmilla tavoilla. Palvelujen kehittämiselle on pelkästään tästä syystä tarjottava kannustava alusta eikä asialle ole eduksi, jos kuntaa pidetään ainoana palvelujen kehittäjänä ja tuottajana.

Samoin **alueellinen erilaistuminen** johtaa siihen, etteivät palvelut voi toimia samalla perusmallilla. Suurelle väestöpohjalle voidaan tarjota samassa pisteessä pidemmälle erikoistuneita palveluja. Harvaan asutulla alueellakin voidaan tarjota monia peruspalveluja, jos palvelun tuottaja onnistuu yhdistelemään toimintoja ja käyttämään työpanosta joustavasti. Sellaiset toiminnalliset innovaatiot on usein helpompi toteuttaa yksityisen tuottajan kuin kunnan toimesta.

## Asiakslähtöisyys

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö velvoittaa kuntaa järjestämään palvelut. Lainsäädäntö jättää kunnalle verraten väljän mahdollisuuden tulkita, miten ja missä laajuudessa palveluja järjestetään. Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskeva laki mainitsee tavoitteena asiakslähtöisyyden. Se samoin kuin potilaan oikeuksia koskeva lainsäädäntö kirjaa lähinnä niitä eettisiä ohjeita, joita asiakkaan kohtelussa on noudatettava.

Sosiaali- ja terveystalouselainsäädäntöä 1970-luvulla laadittaessa sisäänrakennettuna ajatuksena oli, että julkisen palvelun tuottaja toimii asiakkaan aidon edun mukaisesti. Pulmaksi on tullut se, ettei rakennelmaan sisälly kannusteita, jotka johtaisivat tähän lopputulokseen. Jos perinteinen tuotannon logiikka ja henkilökunnan etu puoltavat tiettyä toimintatapaa, ei synny kilvoittelua, joka tarjoaisi asiakkaalle muita vaihtoehtoja.

### 2.2.1 Asiakkaiden odotukset lisäävät valinnanmahdollisuuksia

Tavallisin kannuste on kilvoittelu asiakkaista. Jos toiminta ei vastaa asiakkaan odotuksia, hän hakeutuu muualle ja se näkyy tuottajan tulonmuodostuksessa. Tämän mallin soveltamisen perusehtona on asiakkaalle annettu mahdollisuus valita palvelu. Oikeus palvelun valintaan merkitsee **mahdollisuutta kysynnän avulla vaikuttaa palvelurakenteeseen ja palvelujen toteuttamistapaan**. Sellaiset palvelun tarjoajat, joiden toimintatapa tai -malli ei vastaa asiakkaiden odotuksia, joutuvat muuttamaan toimintaansa.

Asiakkaan valinnanmahdollisuuksia on laajennettu muun muassa ottamalla käyttöön palvelusetelit ja hoitotuki, jotka kattavat muista kuin kunnan tarjoamista palveluista aiheutuvia kustannuksia. Lainsäädäntöä ollaan lisäksi muuttamassa siten, että asiakas voi valita kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvat palvelut toisenkin kunnan alueelta.

Asiakkaan mahdollisuus valita palvelunsa auttaa lähinnä niitä henkilöitä, joiden työ- tai asiointimatkat suuntautuvat muualle. Silloin muodollisesti lähimpänä oleva palvelu saattaa olla epäkäytännöllinen. Lisäksi peruspalvelutkin voivat erikoistua, jolloin tiettyä erikoisosaamista saadakseen on palvelu haettava etäämpää.

## 2.3 Kunta sosiaali- ja terveystaluelujen tuottajana

### 2.3.1 Tuotannolle asetettavat ehdot

Kun palvelut rahoitetaan pääosin verovaroin ja kun asiakkaiden mahdollisuus arvioida palvelujen laatua ja henkilöstön pätevyyttä on puutteellinen, palvelujen tuotannolle on asetettava ehtoja. Periaatteessa valinnanvapaus toteutuu turvallisesti, jos kunta asettaa etukäteen ehdot, jotka on täytettävä ja varmistuu, että tuottaja todella täyttää ne. Silloin voidaan ajatella, ettei tarvita varsinaista kilpailutusta, vaan kaikki asetetut ehdot täyttävät tuottajat voivat tarjota palvelujaan ja asiakkaat valitsevat niistä haluamansa.

Monien palvelujen osalta kunnan viranomaisen tai valtuuttaman henkilön on ratkaistava se, onko henkilöllä oikeus palveluun. Valinnan vapaus toteutuisi siten, että sen jälkeen kun oikeus on todettu, tuottajan valinta jäisi asiakkaalle. Terveystalueluollossa voitaisiin menetellä esimerkiksi siten, että henkilö voi valita ns. lista-

lääkäriin ja erikoislääkärille ohjaututaan tätä kautta. Lähetä oikeuttaisi valitsemaan erikoistason hoidon. Muun muassa Hollannissa muutama vuosi sitten käyttöön otettu toimintamalli korostaa yleislääkäriä (general practitioner) roolia portinvartijana. Ruotsissa tämän vuoden alussa käyttöön otettu menettely avaa myös entistä vapaamman mahdollisuuden valita lääkäri.

Menettelytapa on syytä punnita huolellisesti, koska se voi vaikuttaa paitsi järjestelmän tehokkuuteen, myös palvelujen alueelliseen saatavuuteen. Pitkälle viety valinnanvapaus saattaa johtaa ajanoloon alueelliseen keskittymiseen. Kun palvelut ovat monipuolisempia suurissa väestökeskitymissä, asiakasvirta ohjautuu sinne. Silloin tarvitaan erityisjärjestelyjä palvelujen turvaamiseksi niille, joiden liikkumismahdollisuudet ovat heikoimmat. Tähän on erilaisia ratkaisuja, esimerkiksi palvelun tuottajille voidaan asettaa ehdoksi palvelujen tuottaminen myös haja-asutusalueella. Toinen tapa on hyväksyä korkeammat tuotantokustannukset joillakin alueilla.

### 2.3.2 Kunnallinen taseyksikkö tai liikelaitos tuottajana

Palvelujen laatua ja kustannuksia tulisi voida vertailla asianmukaisesti. Hallinnollisia malleja toimintojen profiiliin selkeyttämiseksi ovat **kunnan liikelaitos, muu taseyksikkö ja laskennallinen eriyttäminen**.

Liikelaitosta tai muu taseyksikkö -mallia voidaan soveltaa silloin, kun kysymyksessä on tilaaja-tuottajamalli. Liiketoiminnan eriyttäminen kirjanpidossa vaikuttaa myös sen käsittelyyn kunnan talousarviossa. Kunnan liikelaitoksella on muuta toimintaa itsenäisempi asema talousarviossa. Muussa taseyksikössä ja laskennallisessa eriytyksessä liiketoiminnan menot ja tulot otetaan kunnan talousarvioon. Sitovuus käyttötaloudessa ja investoinneissa voidaan määrittellä myös tulojen ja menojen erotuksena.

### 2.3.3 Kunnallinen liikelaitos mallina palvelutoiminnassa

Liikelaitoksenkin osalta kunta säilyttää puhevaltansa ja voi tarvittaessa palauttaa toiminnan suhteellisen yksinkertaisesti itselleen. Kunnallisen liikelaitoksen etuna kunnan omaan toimintaan on selkeämpi identiteetti palvelujen tuottajana. Käytännössä se tarkoittaa johdon selkeämpää vastuuta ja toiminnan parempaa läpinäkyvyyttä, joka antaa pontta tuloksellisuuden tavoittelulle. Kunta on järjestäjänä vastuussa sopimuksen asettamien velvoitteiden riittävydestä ja liikelaitos sopimuksen toteutuksesta.

Kunnallisen liikelaitoksen toimintamallia on sovellettu ensi sijassa suhteellisen selkeästi rajattaviin teknisiin tehtäviin, joihin ei liity painavia poliittisia arvostelmia. Tällaisia ovat muun muassa pesulat ja laboratoriot. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoimintaa on totuttu pitämään sellaisena toimintana, joka vaatii enemmän ohjausta. Tällainen ajattelutapa on ominaista maissa, joissa julkinen valta on vastannut palveluista. Niissä maissa, joissa terveydenhuollon tuottajat ovat yksityisiä ja kustannukset korvataan sairausvakuutuksen avulla, tuotannon seuranta ja valvonta toteutetaan muilla tavoilla.

Tilaaajan ja tuottajan roolien eriyttäminen korostaa **tuotannon läpinäkyvyyden** tärkeyttä. Sen jälkeen tiedetään, mitä tilattiin ja millä hinnalla se saatiin. Yksityisten ja julkisen palvelujen vertailtavuuden parantaminen edellyttää sekin nykyistä parempaa kustannusten valaisua.

Kunnallisen liikelaitoksen on tehtävässään toimittava poliittisen johdon asettamien periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti. Johtamisvälineenä sopimus voi sisältää tarvittaessa hyvinkin täsmällisen viestin kunnan poliittiselta johdolta liikelaitoksen johdolle. Kunnan asettaman johtokunnan tehtävänä on valvoa, että omistajan tahto myös toteutuu.

Toisinaan kunnallinen liikelaitos on vain välivaihe siirryttäessä osakeyhtiöön. Liikelaitos ei ole alunperinkään oikea ratkaisu, jos tarkoitus on kilpailla markkinoilla yksityisten tuottajien kanssa. Kun tässä muistiossa myöhemmissä vaiheissa viitataan mahdollisuuteen soveltaa kunnallisen liikelaitoksen toimintamallia sosiaali- ja terveydenhuoltoon, tarkoituksena ei ole käyttää sitä siltana pidemmälle menevään yksityistämiseen. Päijät-Hämeen alueella liikelaitosmallia on jo sovellettu käytäntöön sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen tuottajana ja siitä on saatu myönteisiä kokemuksia. Tähän on todennäköisesti ollut vaikuttamassa toisaalta liikelaitoksen mukana tuleva tehokkuustavoitteen korostuminen ja toisaalta kunnallisen laitoksen vastuullisuus palvelujen järjestämistavoitteen toteuttajana.

### 2.3.4 Palkkio- ja korvauskäytäntö

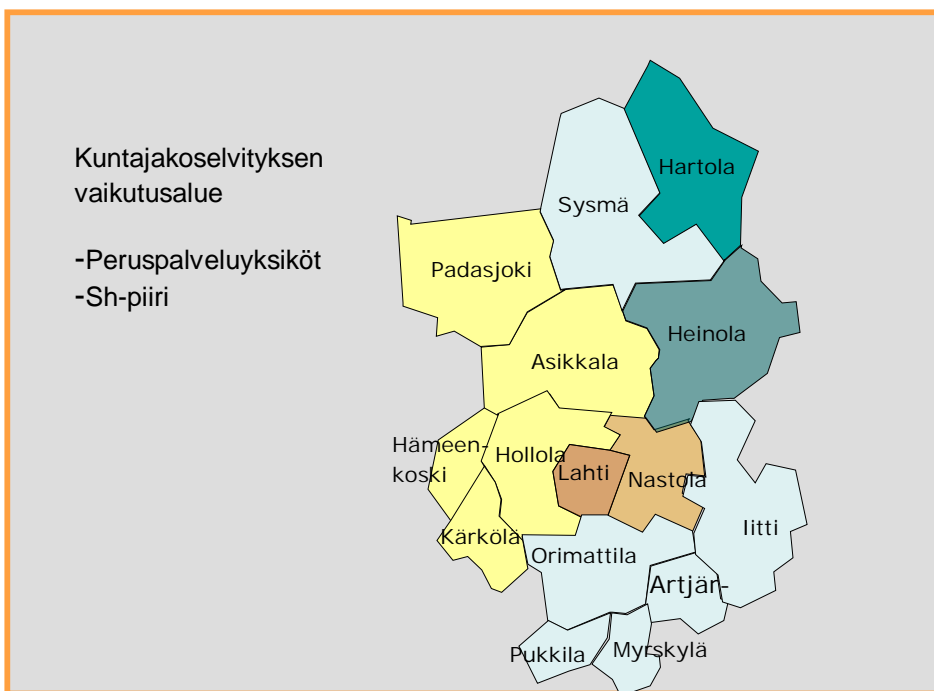
Palkkio- ja korvauskäytäntö vaikuttaa palvelujen rakenteeseen ja toimivuuteen. Rahoittaja voi maksaa tuottajalle korvauksen todellisten jälkikäteen todettujen kustannusten mukaan tai etukäteen tehdyn arvion mukaan (ns. urakkakorvaus) taikka erilaisten laskennallisten kriteereiden mukaan (kuten väestön ikärakenne). Kokonaiskustannuksiin perustuvaan korvauskäytäntöön ei liity tehokkuuskannustinta, jos ei toimita kilpailuilla markkinoilla. Kustannukset voi siirtää rahoittajan kannettavaksi. Jos korvaus perustuu suoritteisiin, tuotteiden määrä todennäköisesti kasvaa, mutta samalla syntyy kannuste tuottaa vähemmän tarpeellisia tuotteita. Toisena mahdollisuutena on väestöpohjainen korvaus. Rahoittaja kuten työnantaja tai kunta voi ostaa terveyspalvelut tietylle henkilöstömäärälle etukäteen määriteltujen asiakaskuntaa kuvaavien kriteereiden mukaan. Korvaus ei perustu todelliseen palvelujen käyttöön. Kysynnän vaihtelusta johtuva riski jää tällöin kokonaan tuottajalle, mutta vastaavasti taloudellisesta ja tehokkaasta toiminnasta koituva hyöty siirtyy myös tuottajalle. Käytännön sovellutuksena tästä ajatusmallista on myös omalääkärin palkkaustapa. Listauskäytäntö ja korvauksen painottaminen listalla olevien mukaan karsii tarpeettomia toimenpiteitä. Tässäkin tapauksessa tuottajat kilpailevat asiakkaista, mutta tarpeettomia suoritteita ei kannata tuottaa. Kilpailu perustuu listalle tulevien henkilöiden lukumäärään, ei heille tehtyihin tutkimuksiin ja hoitotoimenpiteisiin. Näistä syistä on usein päädytty korvauskriteereiden yhdistelyyn siten, että osa korvauksesta määritellään väestöpohjan mukaan, osa toimenpiteiden mukaan.

Kun kaikki tuottajat toimivat saman kunnan sisällä, voi peruspalvelujen tuottajilla syntyä kiusaus siirtää asiakkaita erityispalvelujen piiriin. Konsultointimahdollisuuksia parantamalla voidaan vähentää tarpeettomia lähetteitä, jos niiden perusteena on tieto-aidon puutteita. Taloudellisiin kannusteisiin päästään käsiksi, jos jokaisesta läheteestä peritään lähettävältä taholta korvaus erityispalvelujen käytöstä.

## 3. Uusi kunta sosiaali- ja terveydenhuollon toimijana

### 3.1 Nykytilanne

Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuoltoa on viime vuosina organisoitu uudelleen. Alun perin tavoitteena oli muodostaa sairaanhoitopiirin kattava sosiaali- ja terveyspiiri, mutta suunnitelma ei toteutunut sellaiseenaan.



Alueen kunnat ovat muodostaneet kaksi peruspalvelukeskusta, Aavan ja Oivan. Aava on osa sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää, joka vastaa myös erikoissairaanhoidosta ja ympäristöterveydenhuollosta. Oivaan kuuluvat Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä ja Padasjoki ja Aavaan kahdeksan muuta sairaanhoitopiirin kuntaa Lahtea ja Heinolaa lukuun ottamatta, jotka hoitavat itse peruspalvelut. Aavaan kuuluvista kunnista kaksi, Nastola ja Hartola ovat mukana Uusi Kunta-hankkeessa. Ympäristöterveydenhuollon osalta yhteistyö on toteutettu muista jaoista poiketen. Terveystuvelusta Lahti vastaa omalta osaltaan, Heinola ja Hartola toimivat yhteistyössä, mutta tältä osin tilanne on muuttumassa Hartolan siirtyessä yhtymän ympäristöterveydenhuoltoon. Iitti suuntautuu Kouvolaan ja muut kunnat yhtymän ympäristöterveyskeskukseen. Tämän lisäksi maakunnan alueella on paljon muuta yhteistyötä, jossa ovat kuntien lisäksi mukana sosiaali- ja terveisyhtymä ja alan järjestöt.

Asukkaat jakautuvat siten, että Lahdessa on 100 000, Aavassa 50 000, Oivassa 40 000 ja Heinolassa 20 000 asukasta. Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin kunnista hankkeen ulkopuolelle ovat jättäytyneet Artjärvi, Iitti, Orimattila, Myrskylä, Pukkila ja Sysmä. Jos kaikki selvityksessä mukana olevat kunnat yhdistyisivät, uuden kunnan asukasluku olisi noin 180 000. Asukasmäärä riittää hyvin kattavan erityispalveluvalikoiman tuottamiseen peruspalvelujen lisäksi. Hankkeen ulkopuolelle jääneet kunnat kuuluvat peruspalvelukeskus Aavan

piiriin ja niissä on asukkaita noin 30 000, mikä sellaisenaan edelleen riittää monipuolisten peruspalvelujen väestöpohjaksi. Näin katsottuna ratkaisu täyttää ne palvelujen kokoamista koskevat tavoitteet, joita valtio on asettanut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiselle.

### 3.1.1 Peruspalvelut ja lähipalvelut järjestämissuunnitelmassa

**Käsitteenä peruspalvelut ja lähipalvelut** kattavat tässä muistiossa saman kokonaisuuden. Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteiden järjestämissuunnitelmassa lähipalveluiksi on luokiteltu merkittävä osa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Terveydenhuollon palveluista näitä ovat muun muassa lääkärin, hammaslääkärin ja hoitajan päiväaikainen vastaanotto, neuvolat, kouluterveydenhuolto, mielenterveyden peruspalvelut, kotihoito, pitkäaikaissairaiden hoiva, fysioterapia, apuvälinepalvelut sekä näytteenotto. Sosiaalipalveluista lähipalveluiksi on määritelty sosiaalityö, toimeentulotuki, päivähoito, lastensuojelun avo- ja jälkihuolto, vammaisten palveluohjaus ja tuettu asuminen, päihde- ja mielenterveysasiakkaiden työ- ja päivätoiminta sekä kuntouttava työtoiminta. Koko piirin alueella keskitettävien palvelujen lisäksi on luokiteltu alueellisia palveluja, joita tarjotaan osassa kuntia.

Lähipalveluita tuotetaan kaikissa Uusi Kunta-hankkeessa mukana olevissa kunnissa. Terveysasemien toiminnan kattavuudessa on eroja, mutta vastaanottopalvelut on toteutettu kaikissa kunnissa. Vanhustenhuollon ja vammaishuollon palvelujen organisoinnissa on kuntakohtaisia eroja, mutta tältäkin osin palveluverkko on alueellisesti kattava. Sosiaalityö- ja lastensuojelutoimintaa on kaikissa kunnissa. Palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden turvaamiseksi jotkut palveluista on pyritty keskittämään pääasemille ja sivuasemilla toiminta on jo nyt osa-aikaista. Suunnitelmissa on porrastuksen voimistaminen asutuksen keskittyessä.

Peruspalvelujen tuottajien kesken sekä niiden ja keskussairaalan ja muiden keskitettyjen palvelujen tuottajien kesken on organisoitu yhteistyötä, jonka tavoitteena on parantaa palvelujen toimivuutta. Yhtenä esimerkkinä tästä on palveluprosessien uudistamiseen tähdännyt hanke, jossa työskentelyyn osallistui näistä tahoista yhteensä yli 300 henkilöä. Vaikka toimintojen uudelleen organisointi ei 2000-luvun alkupuolella johtanutkaan yhteiseen palvelupiiriin, on kuitenkin onnistuttu rakentamaan kuntarajat ylittävää yhteistyötä. Toimintaa tehostaisi, jos hallintorakenne olisi yksinkertaisempi.

### 3.1.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristö

Alueen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat ongelmat ovat pääosin samoja kuin maassa yleensä, **väestö vanhenee ja kuntien talous** on tiukalla. Ikääntyneiden osuus on koko maan tasoa korkeampi ja kohoaa koko maata nopeammin. Kahdenkymmenen vuoden kuluttua ennakoitaan yli 65-vuotiaiden osuuden olevan 35 % uuden kunnan alueella, kun koko maan luku on 26 %. Yli 75 -vuotiaiden osuus kaksinkertaistuu, joissakin kunnissa jopa kolminkertaistuu, seuraavan kahdenkymmenen vuoden aikana.

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon menot ovat vähintään puolet kuntien menoista, on syytä selvittää voitaisiinko toimintoja järjeistämällä päästä pienempiin menoihin. Valtion peruspalveluohjelman sisältämän laskelman mukaan kuntien ja kuntayhtymien talous kääntyy negatiiviseksi, mikä edellyttää kunnilta kustannusten kasvun määrätietoista hillintää. Kuntatalouden myönteinen taloudellinen tulos vuonna 2009 ei anna oikeaa kuvaa lähivuosien sopeuttamistarpeesta. Tämä sama koskee uuden kunnan alueen kuntia. Lisäksi on huo-

mattava, että alueen kuntien ylijäämä on viime vuosina ollut koko maan tason alapuolella, mikä lisää sopeutuspainetta tulevina vuosina.

Väestön **sosioekonomisista** piirteistä voidaan lisäksi todeta, että osallisuutta ja sosiaalista syrjäytymistä kuvaavilla mittareilla tarkasteltuna tilanne on Päijät-Hämeessä huonompi kuin koko maassa keskimäärin. Terveyttä ja sairastavuutta koskevat tulokset eivät poikkea koko maan tilanteesta, mutta kuntien väliset erot ovat suuria. Samoin palvelujen peittävydessä on huomattavia kuntakohtaisia eroja. Palvelurakenteessa korostuu edelleen laitoshoido. Ikääntyneiden saamat avopalvelut jäivät tuntuvasti valtakunnallisten suositusten alapuolelle.

Kuntien **sosiaali- ja terveydenhuollon menot** vaihtelevat huomattavasti. Tätä kuvaa se, että viiden kunnan menot perusterveydenhuoltoon jäivät vuonna 2008 alle 500 euroa/asukas kun menot korkeimmillaan nousivat 1100 euroon/ asukas. Erikoissairaanhoidon vaihtelu liikkui 700-1000 euron skaalalla. Tuottajakohteisesti ero Aavan ja Oivan välillä oli pieni, Lahden erikoissairaanhoidon menot olivat näiden kanssa samalla tasolla, mutta perusterveydenhuollon menot jonkin verran suuremmat. Heinola poikkesi näistä kolmesta korkeampien erikoissairaanhoidon kustannusten takia.

Kustannuserojen taustalla ovat **palvelutarjonnan erot ja erilaiset tuotantokustannukset** suoritetta kohti. Samoilla kustannuksilla ei saada samoja palveluja. Kustannustietojen vertailukelpoisuutta vähentää myös se, että työterveyshuollon ja yksityisen hoidon kustannukset ja korvaukset eivät näy näissä luvuissa. Niissä kunnissa, joissa nämä menot ovat korkeat, terveyskeskuksiin suuntautuu vähemmän kysyntää. Ero heijastuu myös läheteisiin. Lahden kaupungin asukkaista tulee keskussairaalaan terveyskeskuksen läheteellä suhteellisesti selvästi vähemmän asiakkaita kuin muista kunnista ja vastaavasti yksityisen sektorin ja työterveyshuollon osuus on korkeampi.

Kuntakohtaisia lukuja arvioitaessa on otettava huomioon **ikä rakenne**. Terveydenhuollon ja vanhustenhuollon menot asukasta kohti olivat Päijät-Hämeen kunnissa tarvevakioituna koko maan tason alapuolella Hollolaa ja Kärkölää lukuun ottamatta. Esimerkiksi Padasjoen menot absoluuttisina olivat alueen korkeimmat, mutta tarvevakioituna ne ovat 75 % koko maan tasosta. Lahden ja Heinolankin tarvevakioituidut menot ovat koko maan tason alapuolella. VATT:n tutkimuksen perusteella näyttää, että terveyskeskusten tuottavuus on ollut koko maan tasoa vastaava tai sitä edullisempi lukuun ottamatta Padasjokea ja erityisesti Lahden terveyskeskusta.

Päijät-Hämeen **erikoissairaanhoidon menot** ovat maan alhaisimpia ja **perusterveydenhuollon menot** sairaanhoitopiireittäin verrattuna korkeimmasta päästä. Kokonaisuudessaan menot olivat suunnilleen koko maan keskiarvon tasolla. Tuottavuustarkastelussa sairaanhoitopiiri menestyi hyvin. Palvelujen käyttö poikkeaa lievästi alaspäin. Kustannusten suunta on näin katsottuna melko myönteinen ja tulosten paraneminen edellyttää uusien mahdollisuuksien avaamista.

### 3.2 Uusikunta sosiaali- ja terveystoimen johtajana

Selvitettävät kysymykset liittyvät siihen, miten voidaan kehittää palvelukokonaisuus, joka parhaiten palvelisi alueen tarpeita. Tämä kysymys jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäinen koskee **paikallista kansalaistoimintaa**, sen laatu ja määrä vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarpeeseen. Toinen koskee **peruspalvelujen organisointia** ja kolmas **erikoissairaanhoidon ja muiden erityispalvelujen ja keskitettävien palvelujen asemaa**.

Hankkeen onnistunut toteutus edellyttää, että paikallista aktiivisuutta vahvistetaan niissä asioissa, jotka on hoidettava paikallisesti ja keskitettyjen ratkaisujen hyödyt käytetään niissä toiminnoissa, joissa keskittäminen on perusteltua.

Lähipalvelujen turvaaminen ja niiden monimuotoisuuden varmistaminen edellyttävät tehokasta keskitettyä toimintaa, ei keskitetyn toiminnan purkamista. Palveluketjut, yhteishankinnat, yhteiset tukipalvelut, toimintakonseptien kehittäminen, konsultointi, sähköinen tiedonsiirto ja asiointi sekä omahoidon tukeminen ovat esimerkkejä toiminnoista, joista on saatavissa hyötyä, jos tehdään kaikkia yhteisesti sitova päätös. Keskitetty osaaminen on tarpeen myös sopimuksia laadittaessa, laskutuskäytäntöjä kehitettäessä, henkilöstöpolitiikkaa suunniteltaessa ja rahoitusta mitoitettaessa.

### 3.2.1 Johtamismalli

Uuden kunnan etuna on se, että se voi järjestää kunnan johtamistavat tyhjältä pöydältä. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteita ajatellen lähtökohtana tulisi olla kunnan asukas, jonka hyvinvoinnin turvaamista tavoitellaan muutenkin kuin palveluja tarjoamalla. Johtamismallia kehitettäessä on erikseen paneuduttava siihen, miten **kunnan toiminta kokonaisuudessaan edistää terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia**. Toimialajako ei saisi muodostaa raja-aitaa, joka estää alueella jo virinneen yhteistyön.

Vaikka uuden kunnan johtamistapojen valinnassa on poikkeuksellisen paljon vapausasteita, toisaalta on otettava huomioon vallitseva palveluverkosto. Päijät-Hämeessä on toimintoja vastikään organisoitu uudelleen ja uuden kunnan alueella on harvalukuinen määrä tuottajia ja näiden toimintaperiaatteet poikkeavat toisistaan. Silloin on tarkoituksenmukaista, että uuden kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon johto keskittyy ensimmäisessä vaiheessa niiden nopeiden hyötyjen tavoitteluun, joita voimien yhdistämisestä on saatavissa eikä pyri yhdenmukaistamaan toimintoja monella rintamalla. On pelättävissä, että laaja-alainen uudelleen organisointi aiheuttaa usean vuoden ajan tuottavuustappiota ja värittää koko hanketta kielteisesti kansalaisten silmissä.

Ongelmanratkaisua korostavaa johtamista palveleva väline on **sopimus- tai tulosjohtaminen**. Olennaista ei ole nimi, vaan se että johtamisväline soveltuu sellaiseen tilanteeseen, jossa samaa tehtävää suorittavia, mutta erilaisessa kehitysvaiheessa olevia yksiköitä on johdettava pyrkimättä toiminnan homogenisointiin. Johtamisessa puututaan kulloinkin keskeiseksi koettuun asiaan, josta sovitaan asian vaatimalla tarkkuudella. Taustalla on kokonaiskuva tavoitellusta suunnasta ja tuloksista, jolla vältetään asioiden liiallinen pilkkoutuminen ja suhteellisuuden häviäminen. Näin meneteltäessä vältetään operatiivisen toiminnan häirintä tarpeettomalla suunnittelulla siellä, missä ei ole tarkoitus tehdä muutoksia.

Tällaiseen johtamistapaan liittyy tuotannosta vastaavien yksiköiden suhteellisen suuri autonomia operatiivisissa tehtävissä. Siihen tarkoitukseen sopii hyvin **kunnallinen liikelaitos tai taseyksikkö**. Kunnan ja taseyksikön/liikelaitoksen välinen sopimus määrittelee kunnan odotukset ja vaatimukset, joiden toteuttamisesta vastaavat taseyksikön osalta toimialajohtaja ja liikelaitoksen osalta johtokunta ja toimiva johto.



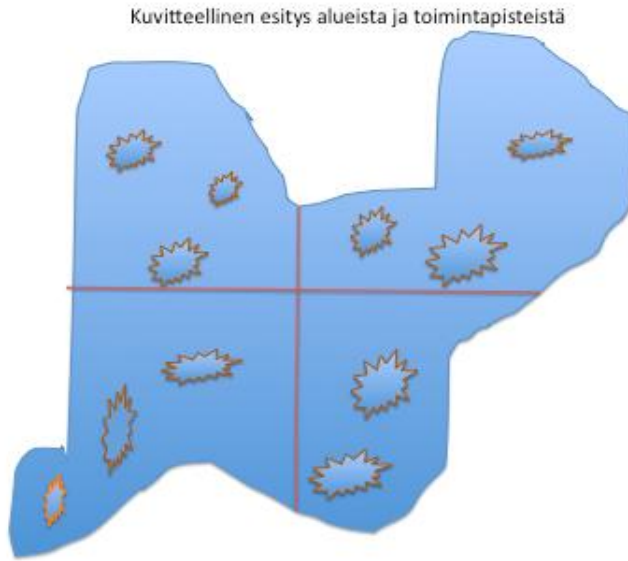
### 3.2.2 Lähtökohtana asukas

Väestön terveydentilasta terveydenhuolto selittää vain 20-30 %. Suurin merkitys on elintavoilla ja -oloilla. Samoin monien sosiaalisten ongelmien juuret liittyvät ihmisten elämänhallintaan, johon voidaan tehokkaimmin vaikuttaa lähiyhteisössä. Nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn sekä vanhusten saaman läheisavun muotoihin on etsittävä paikallisia ratkaisuja. **Kunnalla on monia keinoja laajentaa ja tehostaa kansalaistoiminnan ja vertaistuen toimintatapoja.** Toisaalta kansalaistoiminnalle on tarjottava myös vaikuttamiskanavia kunnan suuntaan.

Uuden kunnan yhtenä keskeisenä tavoitteena on vahvistaa alueellista vaikuttamismahdollisuutta luomalla sitä varten oma alueverkosto. Jos kunta tulee tässä tarkoituksessa jaetuksi 4-6 alueeseen, ne vastaisivat paikallistoiminnan toimintaedellytyksistä. **Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat paikallisen toiminnan tukena.** Neuvonta ja ohjaus toteutuu sekä asiakastapaamisen osana että erillisenä toimenpiteenä.

Vertaistuen ja vapaaehtoistoiminnan sekä ylipäättänsä kansalaistoiminnan vahvistaminen edellyttää lisäksi **pienemmällä väestöpohjalla toimivien asukasyhteisöjen** toiminnan vahvistamista. Alue voi tarvittaessa jakautua toiminnallisesti pienempiin kylä- ja kaupunginosapohjaisiin toiminta-alueisiin. Näitä varten ei tarvita erillistä hallintoa eikä niillä liioin ole tarkkoja maantieteellisiä rajoja. Ne syntyvät pesäkkeinä aktiivisten yhdistysten ja ihmisten ympärille ja tarjoavat mahdollisuuden muille tulla mukaan. Erilaiset epäviralliset ja viralliset yhteisöt kuten eläkeläisyhdistykset, potilasjärjestöt, urheiluseurat, kotitalousjärjestöt, seurakunnat ja kansalaisopistojen harrastuspiirit vaikuttavat paikalliseen tapaan kantaa yhteisvastuuta.

Uuden kunnan toimintoihin tulisi alusta pitäen kuulua tuki tällaiselle paikallistoiminnalle. Kysymys ei ole suurista rahamääristä, vaan ennen kaikkea toimintaedellytysten turvaamisesta. Kuntarajojen poistuttua kansalaistoiminta saa väljemmät puitteet. **Toiminnallinen aluejako ei seuraa kiinteästi vanhaa kuntajakoa.** Kansalaistoiminta voi saada uusia muotoja seuraamalla tosiasiallista asutusta siten, että **toiminnallisesti yhtenäiset alueet muodostavat paikallisverkoston solmukohtat.**



### 3.2.3 Ehdotus toimintamalliksi

Tässä tapauksessa **peruspalvelukeskus Oiva** on jo liikelaitos. Jos Lahden ja Heinolan sosiaaliturvayksiköt halutaan asettaa samaan toimintamalliin, niistäkin voitaisiin tehdä liikelaitoksia. **Lahden ja Nastolan** toiminnallinen läheisyys puoltaa näiden alueiden palvelujen tuottamisen yhdistämistä ja vastaavasti voidaan yhdistää **Heinolan ja Hartolan** alueen palvelujen tuotanto. Aluevastuu voidaan toteuttaa nykyisestä kunta-jaosta poikkeavasti, jolloin yksikköjen koko olisi lähempänä toisiaan.

Tuotantoyksikköiden hallinnollisen aseman yhdenmukaisuus ei ole kynnyskysymys perustavoitteen saavuttamiseksi. Oivan toiminnan tuloksellisuus ja jäsenkuntien siihen tuntema luottamus puoltaa siltä osin hallintomallin säilyttämistä. **Lahden ja Heinolan yksiköt voisivat olla myös taseyksikköjä, jos siirtyminen liikelaitokseksi ei onnistu** uuden kunnan aloittaessa toimintaansa. Sekin selventää niiden taloudellista asemaa ja helpottaa vertailtavuutta muihin toimijoihin.

**Keskussairaala muodostaisi oman liikelaitoksensa**, ellei katsota, että sairaanhoidollisista tukipalveluista ja muista vastaavista palveluista on muodostettava erillinen liikelaitos. Ainakin on syytä harkita ympäristöterveyskeskuksen muodostamista liikelaitokseksi. Terveystuotojen ja eläinlääkintähuolto on tarkoituksenmukaista keskittää siten, että **ympäristöterveyskeskus vastaisi koko uuden kunnan palveluista**. Perusteltua on myös se, että keskus jatkaisi palvelujen tarjoamista sairaanhoitopiirin kunnille aikaisemman käytännön mukaisesti.

Uuden kunnan tehtävänä on sopimuksilla varmistaa se, että kokonaisuus toimii tehokkaasti ja päällekkäisyydet puretaan. Peruspalveluyksikköjen **vertailu luo alueen toimijoiden välille luonnollisen vertailu- ja kilvoittelusetelman** ja nopeuttaa hyväksi havaittujen käytäntöjen leviämistä. Keskushallinnon kasvu voidaan välttää käyttämällä sopimuskumppaneiden asiantuntemusta. Kaikkiaan ratkaisu keventää hallinnollisia rakenteita ja mahdollistaa perus- ja erikoishoidon saattamisen saman johdon alaisuuteen. Se korostaa uuden kunnan kokonaisvastuuta sosiaali- ja terveydenhuollosta omalla alueellaan.

Peruspalveluyksikkö Aavan asukasluku olisi näiden järjestelyjen jälkeen edelleen riittävä peruspalvelujen tuottamiseksi. Nastolan ja Hartolan siirtyessä uuteen kuntaan, on erityisesti Sysmän ja Iitin osalta arvioitava

uudelleen, mikä on sopiva tapa tuottaa palvelut. Uuden kunnan ja ulkopuolelle jääneiden kuntien on keskenään sovittava tähän liittyvistä käytännön kysymyksistä ja erityisesti erikoissairaanhoidon järjestämisestä. Samoin on ratkaistava yhteisen omaisuuden käyttöä koskevat kysymykset.

### 3.2.4 Vaihtoehtoinen malli

Esillä on ollut myös sellainen vaihtoehto, että perus- ja erikoishoidon järjestämisvastuu olisi uuden kunnan ja muiden sairaanhoitopiirin alueella olevien **kuntien yhteisen sosiaali- ja terveyslautakunnan tehtävänä**. Palvelujen tuotannosta vastaisivat uuden kunnan edellä kuvatut yksiköt, joihin niiden lisäksi tulisi kuulumaan **Aava-yksikkö**. Ratkaisu muistuttaisi Oiva-mallia, jossa Hollola on isäntäkuntana ja muut kunnat ovat mukana tilaajalautakunnassa. Tämän vaihtoehdon etuna olisi koko sairaanhoitopiirin alueen perus- ja erikoispalvelujen järjestäminen yhtenä kokonaisuutena.

Molemmat vaihtoehdot edellyttävät lainsäädännön muutoksia. Yhdistymissopimus mahdollistaa neuvottelut kuntien kesken ja valtion kanssa sopivan yhteistyömallin rakentamiseksi.

## 3.3 Peruspalvelujen toteuttaminen

Edellä kuvattu tuottajaverkosto muodostuu **kolmesta sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen tuottajasta, joita ovat Oiva läntisellä alueella, Lahden-Nastolan yksikkö keskellä ja Heinola-Hartolan yksikkö koillisella alueella**. Nämä voivat käyttää ulkopuolisia palveluja sekä kunnan keskitettyjä palveluja. Ulkopuolisiin palveluihin turvauduttaessa on varmistettava siitä, että ne toimivat asianmukaisilla toimintatavoilla eivätkä turvaudu osaoptimointiin säästääkseen omia kustannuksiaan.

### 3.3.1 Asukkailla vapaa hakeutuminen

Uuden kunnan alueella on tarkoituksenmukaista menetellä siten, että asukkaat **saavat valita itse mitä palvelupistettä käyttävät**. Näin ollen aluejako ei sido asukkaita, jotka voivat hakeutua lähimpään palvelupisteeseen tai muutoin haluamaansa paikkaan. Käytännön syistä valinnalle on joissakin tapauksissa asetettava aikarajoja siten, että joitakin valintoja voi muuttaa vain määräväleillä, ellei asuinpaikan vaihdoksen tai muun perustellun syyn nojalla nopeampi vaihto ole katsottava kohtuulliseksi. Muuttuva lainsäädäntö asettaa tässä tapauksessa puitteet, joiden mukaan on toimittava.

### 3.3.2 Palvelujen tarjoaminen muuttuvien tilanteiden mukaan

Peruspalvelukonseptia kehitetään siten, että se vastaa toisaalta kaupunkimaisen asutuksen tarpeisiin ja toisaalta sopii myös harvan asutuksen alueelle. Se edellyttää muun muassa paikallista aktiivisuutta tukevien sopimusmallien laatimista. Lähipalvelut voidaan toteuttaa ammattitaidosta tinkimättä eri tavoin sen mukaan,

millaisia palvelun tuottajia on tarjolla. Suurelle väestöpohjalle voidaan rakentaa pidemmälle vietyä erikoistumista myös peruspalvelujen sisällä.

Nopeasti muuttuva ikärakenne ja väestön muuttoliike edellyttävät palveluverkostoa, joka joustaa muuttuvien tilanteiden mukaan. Uuden kunnan sosiaali- ja terveysjohdon on huolehdittava siitä, että esimerkiksi liikkuvien palvelujen mahdollisuus sekä lähipalveluja tukevat konsultaatiot otetaan käyttöön. Keskusjohdon tehtävänä on varmistaa, että tuottajien yhteistyöllä päästään välineiden tehokkaaseen käyttöön ja nopeaan tiedon siirtoon.

Palvelutoimintaa voidaan muokata siten, että suurin osa sosiaali- ja terveyspiirin **järjestämissuunnitelmassa lähipalveluiksi luokitelluista palveluista** voidaan turvata jokaisen nykyisen kunnan alueella. Tällaisia ovat muun muassa lääkärin vastaanotto, lasten päivähoido, kotihoito, neuvolatoiminta, kouluterveydenhuolto, sosiaaliohjelmat ja tuettu asuminen. Poliittisessa sopimuksessa on mahdollista sitoutua myös pitkällä tähtäyksellä siihen, että tällainen verkosto säilyy, ellei väestöpohjan merkittävästä heikkenemisestä muuta johdu. Se ei tarkoita, että palvelut tuotettaisiin juuri nykyisessä muodossa, vaan sitoutumista siihen, että lähipalvelut muodossa tai toisessa turvataan nykyisten kuntien alueella ellei se väestöpohjan ohentamisen takia käy mahdottomaksi. Toisin sanoin sanottuna tämä tarkoittaa sitä, ettei verkoston keskittämisen perusteeksi tulisi riittämään yleinen tehostamispyrkimys.

### 3.3.3 Vertailukelpoiset tuotteet

Asteittain on syytä pyrkiä läpivalaisemaan tuotanto siten, että uusia palvelun tuottajia voi tulla joustavasti mukaan. Se edellyttää, että tuotteet ovat niin selkeästi määriteltyjä, että omaa tuotantoa voidaan verrata ulkopuolisiin ja laatuvaatimukset ovat riittäviä palvelujen tason turvaamiseksi. Samalla on varmistuttava siitä, että kaikki toimijat noudattavat samoja yhteistoimintasääntöjä. Se koskee esimerkiksi lähetekäytäntöä. Mitä monitahoisemmasta palvelusta on kysymys, sitä enemmän on käytettävä tapauskohtaista harkintaa.

## 3.4 Erikoispalvelujen toteuttaminen

Pääpiirteissään erikoispalvelujen tuotantovastuu säilyy nykyisenä. Suurimmat kunnalliset peruspalvelupisteet ovat tarjonneet myös sosiaali- ja terveydenhuollon erikoisosaamista. Myös tulevaisuudessa erikoishoitoa voidaan toteuttaa peruspalvelujen yhteydessä silloin, kun se osoittautuu taloudellisesti perustelluksi. Uuden kunnan sisällä vanhat kuntarajat eivät enää ole palvelujen käytön rajoina. Uuden kunnan on huolehdittava siitä, että **erikoisosaaminen on tasaveroisesti kuntalaisten saatavilla**. Silloin kun erikoishenkilöstön sijoittaminen hajautetusti ei ole perusteltua, osaaminen on keskitettävä. Se ei estä toimimasta hajautetusti siten, että ongelmat käsitellään paikallisesti silloin, kun paikalliset olosuhteet vaikuttavat ratkaisuihin.

### 3.4.1 Erikoissairaanhoidon toteuttaminen

Tavoitteena on turvata **erikoissairaanhoidon korkea taso**. Erikoissairaanhoidosta vastaisi edelleen keskussairaala. Väestöpohja on riittävä taloudellisten riskien tasaamiseksi ja erikoisosaamisen monipuolisuuden ja korkean tason takaamiseksi. Organisatorisilla järjestelyillä varmistetaan edellytykset toimia tehokkaasti .

Erikoissairaanhoidolaissa todetaan, että maa jaetaan erikoissairaanhoidon toteuttamista varten sairaanhoitopiireihin. Sairaanhoitopiirejä on 20 ja pienimmässä asukasluku on alle 60 000. Uusi kunta olisi asukasluvultaan niin suuri, että se voisi yksin muodostaa sairaanhoitopiirin. Laissa todetaan lisäksi, että jokaisen kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin. Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiriin kuuluu kuusi kuntaa, jotka eivät ole mukana uusi kunta-hankkeessa.

Lainsäädäntö ei aseta esteitä sille, että yksi kunta, tässä tapauksessa uusi kunta, muodostaisi sairaanhoitopiirin. Sisällöllinen muutos lainsäädäntöön tarvittaisiin sen takia, että osa kunnista jäisi sairaanhoitopiirin ulkopuolelle. Se on lainsäädännöllisesti hoidettavissa edellyttämällä, että uusi kunta järjestää erikoissairaanhoidon palvelut myös ulkopuolelle jääville kunnille. Menettely turvaisi kaikille kunnille erikoissairaanhoidon palvelu. Etuna on vastuun selkeytyminen ja kevyt hallintomalli, koska tapauksessa ei tarvittaisi erillistä erikoissairaanhoidon hallintoa.

Edellä on mainittu myös vaihtoehto, jossa yhteinen lautakunta vastaisi sairaanhoitopiirin alueen perus- ja erikoispalvelujen järjestämisestä. Siinäkin tapauksessa hallintorakenne pysyisi suhteellisen yksinkertaisena ja järjestämis- ja tuottamisvastuu olisivat selvästi määriteltyjä.

Strateginen johtaminen kuuluu uuden kunnan sosiaali- ja terveysjohdon tehtäviin, erikoissairaanhoidon toimintaperiaatteiden vahvistaminen kuuluvat keskussairaalan tehtäviin ja käytännön johtamistehtävät kunkin toimintayksikön päätösvaltaan.

### 3.4.2 Sosiaalihuollon erityispalvelujen toteuttaminen

Sosiaalihuollon erityispalveluja varten ei ole luotu samanlaisia hallinnollisia järjestelyjä kuin terveydenhuoltoon. Nyt niiden taso vaihtelee kunnasta toiseen. Oivan ja Aavan perustaminen on tarjonnut aikaisempaa parempia mahdollisuuksia asiantuntija-apuun. Uuden kunnan sisällä asiantuntijatuki on organisoitava uudella tavalla. Esimerkiksi vaikeissa huostaanottotilanteissa tarvitaan erityisosaamista, joka on nopeasti saatavissa päätöksenteon tueksi tai päätöstä tekemään.

### 3.5 Yhteistyö

Alueella toteutetut järjestelyt ovat jo osittain parantaneet perus- ja erikoispalvelujen yhteistyötä. Peruspalvelujen tuotantovastuun jakautuminen usean tuottajan kesken edellyttää, että uuden kunnan sosiaali- ja terveysjohto ottaa perus- ja erikoispalvelujen yhteistyön järjestämisen yhdeksi keskeisimmäksi tehtäväkseen.

Uuden kunnan sopimusohjauksen ja neuvottelumenettelyn avulla huolehditaan siitä, että toiminnot sovitetaan yhteen. Yksi kiireellisimmistä tehtävistä on tietojärjestelmien yhteensopivuuden varmistaminen. Erikoissairaanhoidon perusterveydenhuollolle tarjoama tuki on tarpeellista hyvän ja tehokkaan hoidon lisäksi perusterveydenhuollon ammatillisen houkuttelevuuden lisäämiseksi. Peruserikoissairaanhoidoa voidaan alueella hajauttaa silloin, kun se osoittautuu toiminnallisesti ja taloudellisesti perustelluksi.

## 4. Mitä hyötyä järjestelystä on

Organisatoristen ratkaisujen hyöty jää viime kädessä riippumaan siitä, miten tarjolla olevat mahdollisuudet käytetään. Uusi kunta-mallia onkin tarkasteltava nimenomaan siinä valossa, mitä uusia toimintaedellytyksiä se luo. Tällaisia ovat ainakin seuraavat:

1. Asukas- ja kansalaistoiminnalle tarjoutuu mahdollisuus toimia paikallisesti luontevalla tavalla hallinnollisten rajojen estämättä. Paikallistoiminnan aktivoimiseen löytyy todennäköisesti uutta halukkuutta.
2. Palvelujen käyttäjien valinnanmahdollisuudet lisääntyvät, mikä parantaa mahdollisuuksia sovittaa palvelujen käyttö päivittäiseen liikkumiseen
3. Valinnanmahdollisuus luo kilvoittelua palvelujen tuottajien välille, mikä todennäköisesti parantaa palvelujen laatua ja synnyttää monipuolisia palveluja.
4. Tilaaja (kunta) voi vertailla tuottajia keskenään, mikä lisää kustannustietoisuutta
5. Keskitettävien hankintojen ja muiden vastaavien toimien mukana tulevat säästöt koituvat kuntalaisten eduksi
6. Suuri väestöpohja tasaa satunnaisriskejä kuten kalliiden hoitojen kustannuksia ja tarjoaa pohjan tehokkaalle tiedonvälitykselle
7. Palveluketjujen ja hoito-ohjelmien sekä konsultaatioiden avulla varmistetaan oikea porrastus ja erikoispalvelujen saatavuus
8. Välineteknologinen osaaminen paranee, samoin hallittu soveltaminen
9. Palvelukonseptia voidaan tietoisesti kehittää siten, että se tarjoaa sopivan vaihtoehdon tiheään ja harvan asutuksen alueille
10. Henkilöstön saatavuus paranee, samoin mahdollisuus osaamisen kehittämiseen ja saatavuutta tukeviin joustaviin järjestelyihin

### 4.1 Keskitetty versus hajautettu tuotanto

Peruspalvelujen tuottamisvastuun jakautuminen kolmen alueellisen yksikön kesken synnyttää myös kysymyksen olisiko tuotantoa koskevaa päätöksentekoa keskitettävä edellä ehdotettua voimakkaammin. Voidaan epäillä, että usealle tuottajalle jaettu palvelukenttä aiheuttaa kustannuksia, joita voitaisiin välttää, jos tuotanto olisi keskitetty perinteisen kunnallishallinnollisen mallin mukaisesti. Niin ikään voidaan epäillä ohjauksen tehokkuutta ja pelätä liikelaitosten liiallista itsenäisyyttä ja siihen liittyvää talouskriteereiden korostamista. Tähän **hajautettuun ratkaisuun sisältyy kuitenkin merkittäviä etuja:**

1. Perus- ja erikoispalvelujen yhteistyön toteuttamiselle on eduksi, että molemmat osapuolet voivat säilyttää identiteettinsä eikä kumpikaan koe jäävänsä toiseen nähden alisteiseen asemaan, koska uusi kunta uutena toimijana huolehtii yhteistyön toteutumisesta
2. Peruspalvelujen tuotantovastuun jakaminen alueellisesti synnyttää tuottajien välistä kilvoittelua, mikä koituu asiakkaiden eduksi.
3. Kolmen alueellisen toimijan väestörakenteet poikkeavat toisistaan, jolloin tuotannon eriytyminen antaa paremmat mahdollisuudet vastata asutusmuodon eroihin.
4. Kaikkien olemassa olevien toimintamallien pakottaminen samaan muottiin runsaan vuoden aikana aiheuttaisi todennäköisesti suuren määrän sekaannuksia ja vaikeasti hallittavia muutosprosesseja
5. Siirtymävaiheessa muutosjohtamiseen olisi puutteellinen organisaatio ja vastuu jäisi henkilöille, jotka eivät myöhemmin olisi muutosta jalkauttamassa
6. Muutosvaiheessa on tavoiteltava niitä hyötyjä, joita toiminnan integroinnista on suhteellisen nopeasti saatavissa. Siihen tämä organisaatiomalli tarjoaa hyvät edellytykset.

### 5. Siirtymävaihe

Tämä lähestymistapa edellyttää monia muutoksia nykyiseen toimintaan lainsäädännön muutoksia myöten. Silti voi herätä kysymys, toteutuvatko tarvittavat rakenteelliset muutokset, jos organisaatioon ja menorakenteeseen ei tehdä jyrkempiä muutoksia jo perustamisvaiheessa. Tätä huolta vähentää poliittinen julistus, jossa edellytetään yhdistymishallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin siten, että uudistukset käynnistyvät uuden kunnan aloittaessa toimintansa.