

Käsitelty kuntaliitosselvityksen
ohjausryhmässä 11.3.2024

Haminan ja Virolahden kuntaliitosselvityksen raportti

Jarmo Asikainen, Eero Laesterä, Santeri Lajunen,
Anni Antila ja Sami Miettinen

Selvitysraportin sisältö

Haminan ja Virolahden kuntaliitosselvityksen raportti	1
1 Selvityksen tausta ja toteutus	4
1.1 Selvityksen lähtökohdat ja tavoitteet.....	4
1.2 Kuntarakennelain asettamat lähtökohdat.....	5
1.3 Selvitystyön organisointi	7
1.4 Selvitystyön vaiheet.....	8
2 Selvitysalueen kuvaus ja toimintaympäristö	12
2.1 Alueen yhdyskuntarakenne	12
2.2 Alueen väestö ja väestörakenne	14
2.3 Alueen elinkeinot ja työpaikat.....	17
2.4 Asuminen ja elinympäristö	18
2.5 Yhteenveto alueen toimintaympäristöstä.....	19
3 Kuntien toiminnan ja palveluiden järjestäminen	21
3.1 Kuntien keskushallinto ja tukipalvelut.....	21
3.1.1 Hallinnon ja tukipalveluiden nykytila ja eroavaisuudet.....	21
3.1.2 Hallinnon ja tukipalvelujen yhdistämisen edellytykset ja vaikutukset	22
3.2 Koulutus ja varhaiskasvatus.....	23
3.2.1 Koulutuksen ja varhaiskasvatuksen palveluiden nykytila ja eroavaisuudet.....	23
3.2.2 Palvelujen yhdistämisen edellytykset ja vaikutukset	26
3.3 Hyvinvointipalvelut.....	27
3.3.1 Hyvinvointipalveluiden nykytila ja eroavaisuudet	27
3.3.2 Palvelujen yhdistämisen edellytykset ja vaikutukset	28
3.4 Tekninen ja ympäristötoimi sekä alueen maankäyttö	29
3.4.1 Kuntien toiminnan nykytila ja erot	29
3.4.2 Toimintojen yhdistämisen edellytykset ja vaikutukset.....	30
4 Kuntien ja yhdistetyn kunnan talous	32
4.1 Talous ja sen näkymät yleisellä tasolla	32
4.2 Kuntien ja yhdistetyn kunnan painelaskenta ennen liitosta	34
4.3 Kuntien ja yhdistetyn kunnan palvelurakenteen kustannus ja laskennallinen sopeutuksen mahdollisuus	37
4.4 Sopeutuspotentiaalin etsiminen	39
4.5 Yhdistetyn kunnan tulos, rahoitus ja tase	42

5	Alueen elinvoiman kehittäminen	45
5.1	Elinkeinoelämän kehittäminen.....	45
5.2	Työllisyys- ja elinkeinopalvelut	46
5.3	Tapahtumat ja matkailu	46
5.4	Yhteenveto alueen elinvoimasta	46
6	Hallinto ja johtaminen	47
6.1	Kuntien luottamushenkilöorganisaatiot.....	47
6.1.1	Haminan luottamushenkilöorganisaatio	47
6.1.2	Virolahden luottamushenkilöorganisaatio	48
6.1.3	Yhteenvetoa kuntien luottamushenkilöorganisaatioista	48
6.2	Kuntien henkilöstöorganisaatiot	49
6.2.1	Haminan henkilöstöorganisaatio.....	49
6.2.2	Virolahden henkilöstöorganisaatio.....	51
6.2.3	Yhteenvetoa kuntien henkilöstöorganisaatioista.....	53
6.3	Kuntakonsernien rakenteet ja konsernijohtaminen.....	53
6.4	Kuntalaisten vaikuttaminen ja osallistuminen	54
6.5	Uuden kunnan hallinnon järjestäminen	55
6.5.1	Luottamushenkilöorganisaatio siirtymäajalla 1.1.2025–31.5.2025	55
6.5.2	Luottamushenkilöorganisaatio 1.6.2025 alkaen	55
6.5.3	Uuden Haminan kaupungin henkilöstöorganisaatio	56
7	Kuntaliitoksen toteuttamisen edellytykset ja vaikutukset	57
7.1	Kuntaliitoksen toteuttamisen edellytykset	57
7.2	Kuntaliitoksen vaikutukset, edut ja riskit	58
7.2.1	Uuden Haminan kaupungin demokratia ja päätöksenteko.....	58
7.2.2	Uuden Haminan kaupungin talous	59
7.2.3	Uuden Haminan kaupungin palvelut	60
7.2.4	Uuden Haminan kaupungin elinvoima	61
7.2.5	Uuden Haminan kaupungin henkilöstö	61
8	Kuntaliitoksen tarve ja kuntarakennelain 4 §:n edellytysten täyttyminen	63

1 Selvityksen tausta ja toteutus

Virolahden kunta lähestyi Haminan kaupunkia toukokuussa 2023 mahdollisen kuntaliitosselvityksen käynnistämiseksi. Virolahdella asiasta oli keskusteltu kunnanvaltuuston kesken ja Haminassa kaupungin edustajat suhtautuivat selvityksen käynnistämiseen positiivisesti. Haminassa asiasta keskusteltiin kaupunginvaltuustossa kesäkuussa ja selvityksen tekeminen sai kannatusta. Päätös kuntaliitosselvityksen käynnistämiseksi hyväksyttiin kummankin kunnan valtuustoissa, ensin Haminassa 29.8.2023 ja seuraavalla viikolla Virolahdella 4.9.2023 pidetyssä valtuuston kokouksessa.

Tämä selvitysraportti Haminan ja Virolahden kuntaliitoksesta on kartoitus kuntien nykytilanteesta, kuntaliitoksen edellytyksistä ja vaikutuksista sekä alustava hahmotelma uuden kunnan mahdollisista rakenteista ja kuntaliitoksen toteuttamisesta. Selvitysraportin lisäksi selvityksen tuotoksena on syntynyt luonnos yhdistymissopimuksesta, jossa kunnat sopivat reunaehdot uuden kunnan perustamisesta yhdistymisen valmisteluvaiheen sekä uuden kunnan kolmen ensimmäisen vuoden ajaksi. Lopulliset arviot yhdistymisen vaikutuksista riippuvat kuntien yhdessä määrittelemistä yhdistymissopimuksen linjauksista.

Haminan ja Virolahden kuntaliitosselvityksen kuntajakoselvittäjinä ovat toimineet FCG Finnish Consulting Group Oy:n kehitysjohtaja Jarmo Asikainen, johtaja Eero Laesterä, konsultti Santeri Lajunen, johtava konsultti Anni Antila sekä varatoimitusjohtaja Sami Miettinen. Kuntien toimintaympäristöjen tietojen tuottamiseen on osallistunut lisäksi tutkimuspäällikkö Heikki Miettinen. Työn yhteydessä tehtyyn arviointiin sopeutuskeinoista osallistui myös johtava asiantuntija Heli Takamäki.

1.1 Selvityksen lähtökohdat ja tavoitteet

Edellisen kerran kuntaliitoksen mahdollisuutta Haminan ja Virolahden välillä selvitettiin vuonna 2011. Yli kymmenen vuotta on kuntasektorilla pitkä aika, kun yksi merkittävimmistä julkishallinnon uudistuksista mahtuu kyseiseen aikaikkunaan. Kymenlaakson kuntien yhteinen sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymä Kymsote aloitti toimintansa 1.1.2019 ja sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen järjestämistä siirtyi Kymenlaakson hyvinvointialueelle vuoden 2023 alussa. Hyvinvointialueuudistus on omalta osaltaan lisännyt kuntien taloudellista ahdinkoa.

Valtuustot asettivat päätöksissään kuntaliitosselvityksen tavoitteeksi selvittää, onko yhtenä kuntana tai kaupunkina mahdollisuus vastata paremmin kuntien tulevaisuuden haasteisiin sekä paremmat edellytykset järjestää alueen asukkaiden palvelut ja niiden tarvitsema rahoitus pidemmällä aikavälillä. Selvityksen tekemistä puolsivat lisäksi alueen yhteiset taloudelliset haasteet sekä väestöpohjan ikääntyminen.

Yleisesti ottaen mahdollisen kuntaliitoksen selvitystyön tavoitteena on antaa tarvittavaa tietoa kuntarakennemuutoksen tai muun rakennemuutoksen päätöksenteon tueksi. Lisäksi selvitystyön ta-

voitteena on tuottaa kunnille tietoa, jota voidaan hyödyntää kuntien toiminnan kehittämisessä kuntarakennerekonoista riippumatta. Selvitysraportti taustoittaa kokonaisuudessaan yhdistymissopimuksessa käsiteltäviä asioita ja samalla se on kuntien yleinen tahdonilmaisu siitä, miten uudessa kunnassa toimitaan.

Selvitystyön toteutusta ja aikataulua ohjasi keväällä 2025 järjestettävät seuraavat kuntavaalit ja uuden valtuustokauden alkaminen 1.6.2025. Kyseinen ajankohta on otettu huomioon kuntaliitosselvityksen toteutuksessa, sillä vaalien aikataulu asettaa tietyt reunaehdot kuntaliitoksen toteuttamisesta päättämiseksi. Tästä syystä kuntaliitosselvityksen eteen tehty työ kuten tiedonkeruu nykytilanteesta, dokumenttien valmistelu ja eri tahojen osallistuminen on toteutettu tiiviissä aikataulussa lokakuun 2023 ja maaliskuun 2024 välisenä aikana.

1.2 Kuntarakennelain asettamat lähtökohdat

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

Lain mukaan kuntajaon muuttamisella voidaan tarkoittaa joko kuntien yhdistymistä tai kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Kuntien yhdistyminen voi tapahtua kolmella eri tavalla:

- 1) yksi tai useampi kunta lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan kuntaan;
- 2) kunnat lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta; tai
- 3) kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa.

Kuntien yhdistymisen tuloksena syntynyttä kuntaa kutsutaan *uudeksi kunnaksi*.

Kuntarakennelain 4 §:n mukaisesti kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää edellä mainittuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa:

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

Edellä mainitut edellytykset ovat luonteeltaan vaihtoehtoisia, jolloin jo yhdenkin niistä täyttyminen antaa riittävät edellytykset kuntajaon muutokselle.

Kunnan on muodostuttava yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, jolle valtioneuvosto alueellisen eheyden puolesta erityisen kuntajakoselvityksen perusteella toisin päättää. Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä arvioidaan myös alueen tulevan kehityksen kannalta. Lisäksi kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Kuntarakennelaissa säädetyn selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi edellytetään vähintään sellaista selvitystä, jossa on arvioitu hallinnon ja palvelujen järjestämistä sekä palvelujen tuottamista selvitysalueella, yhdistymisen vaikutuksia kuntien yhteistoimintaan, alueen taloudellista tilannetta, asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumista sekä yhtenä kuntana saavutettavissa olevia hyötyjä ja yhdistymisen mahdollisia haittoja. Kuntien esityksessä on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja selvitettävä, miten 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Kuntarakennelain asettamat vaatimukset on otettu huomioon kuntaliitoksen selvitysraportin laadinnassa.

Mikäli kunnat päättävät esittää ministeriölle kuntien liittämistä, tulee yhdistymisesityksessä perustella kuntajaon muuttamisen tarve ja selvitettävä, miten laissa asetetut kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Esityksen liitteenä tulee olla kuntien valtuustojen yhtäpitävät päätökset kuntien yhdistymisesityksestä sekä päätöksiin liittyvät asiakirjat. Lisäksi yhdistymisesityksen liitteenä tulee olla yhdistymissopimus, jonka sisällön minimivaatimuksista on määrätty kuntarakennelain 8 §:ssä.

Lain mukaan yhdistymissopimuksessa on sovittava ainakin:

- 1) kuntajaon muuttamisen toteuttamistavasta ja ajankohdasta
- 2) uuden kunnan hallinnon järjestämisen periaatteista
- 3) uuden kunnan nimestä
- 4) yhdistymishallituksen jäsenten ja varajäsenten määrästä, paikkojen jakautumisesta kuntien kesken sekä niiden alueella valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kesken
- 5) yhdistymishallituksen toimivallasta
- 6) yhdistymishallituksen yhteistyöstä kuntien viranomaisten kanssa ennen kuin valtioneuvosto on päättänyt kuntien yhdistymisestä
- 7) kuntien kunnanjohtajien asemasta uudessa kunnassa
- 8) kuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen ja lähipalvelujen järjestämisen periaatteista
- 9) uuden kunnan taloudenhoidon yleisistä periaatteista
- 10) asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen keinoista uudessa kunnassa
- 11) periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustus käytetään

Kuntien on myös sovittava yhdistymissopimuksessa uuden kunnan valtuuston muodostamisesta siten kuin 24 §:ssä säädetään (vaaleilla tai yhdistämällä valtuustot) ja valtuutettujen lukumäärästä

siten kuin 25 §:ssä säädetään. Yhdistymissopimusta on noudatettava siitä lähtien, kun kuntien valtuustot ovat hyväksyneet sopimuksen ja se on voimassa kolme vuotta yhdistymisen voimaantulon jälkeen.

1.3 Selvitystyön organisointi

Selvitystyötä varten organisoitiin ohjausryhmä ja johtoryhmä. Kuntaliitosselvityksen ohjausryhmä toimi selvitystyön ohjaavana elimenä. Sen tehtävänä oli seurata ja ohjata selvitystyötä, välittää selvitystyön tuloksia valtuustoryhmille ja toisaalta tuoda valtuustoryhmiltä näkemyksiä selvityksen tueksi. Lisäksi ohjausryhmän tehtävänä oli valmistella kuntaliitosselvityksen raportti sekä yhdistymissopimus kuntien hallituksille. Ohjausryhmä koostui kuntien valtuustojen ja kunnanhallitusten puheenjohtajista sekä valtuustoryhmien edustajista. Viranhaltijoista ohjausryhmään kuului Haminan kaupunginjohtaja sekä Virolahden kunnanjohtaja. Jokaisella ohjausryhmään nimetyllä oli myös henkilökohtainen varajäsen. Lisäksi ohjausryhmässä oli mukana kuntien henkilöstöjärjestöjen edustus. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Virolahden valtuuston puheenjohtaja tai hänen varajäsenensä.

Haminasta ohjausryhmän jäseniksi valittiin kaupunginhallituksen puheenjohtaja Antti Pakkanen (varajäsenenä kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja Elina Inkeroinen-Lalu), kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Titta Erkkilä (kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja Janne Nyholm), Milko Niemi (Tuija Vuoksiala), Jouni Kormu (Ville Virtanen), Janne Nyholm (Anna Mäkelä), Juha Kytömäki (Ritva-Leena Pousi), Jalle Niemelä (Tomi Tuomisalo), Katja Andrejev (Aarni Ahtola), Markku Ruokonen (Markku Laitinen), Jorma Kasari sekä kaupunginjohtaja Ilari Soosalu (hallintojohtaja Maria Ovaska) ja henkilöstön edustajat Jaana Suikkanen ja Tiina Korte.

Virolahdelta ohjausryhmään valittiin kunnanvaltuuston puheenjohtaja Sisko Ukkola-Paronen (varajäsenenä kunnanvaltuuston varapuheenjohtaja Jani Henelius), kunnanhallituksen puheenjohtaja Vappu Kuokka (kunnanhallituksen varapuheenjohtaja Anja Kivelä), Tomi Kokkola (Juha Vuorela), Nita Lintunen (Rökman-Pakkanen), Risto Kouki (Seppo Pirttimäki), Anja Kivelä (Jani Henelius) sekä kunnanjohtaja Otto Koskela (hallintojohtaja Sanna Lahti). Virolahden henkilöstön edustajana ohjausryhmässä toimi Sari Rasi (Mia Peltola).

Kuntaliitosselvityksen johtoryhmän tehtävänä oli johtaa selvitystyötä, valmistella ohjausryhmän asiat, ohjeistaa selvitystyön raportointia ja yhdistymissopimuksen valmistelua sekä organisoida selvitystyöhön liittyneet tilaisuudet. Johtoryhmän kokoonpano oli ohjausryhmää tiiviimpi ja se muodostettiin kuntien valtuustojen ja kunnanhallitusten puheenjohtajista sekä kunnanjohtajista. Kuten ohjausryhmässä, myös johtoryhmään nimetyillä jäsenillä oli kullakin henkilökohtaiset varajäsenet.

Johtoryhmän puheenjohtajana toimi Haminan kaupunginhallituksen puheenjohtaja tai hänen varajäsenensä. Johtoryhmään valittiin jäseniksi Haminasta kaupunginhallituksen puheenjohtaja Antti

Pakkanen (varajäsenenä kaupunginhallituksen varapuheenjohtaja Elina Inkeroinen-Lalu), kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Titta Erkkilä (kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja Janne Nyholm) sekä kaupunginjohtaja Ilari Soosalu (hallintojohtaja Maria Ovaska). Virolahdelta johtoryhmään valittiin Sisko Ukkola-Paronen (varajäsenenä kunnanvaltuuston varapuheenjohtaja Jani Henelius), kunnanhallituksen puheenjohtaja Vappu Kuokka (kunnanhallituksen varapuheenjohtaja Anja Kivelä) sekä kunnanjohtaja Otto Koskela (hallintojohtaja Sanna Lahti).

Kuntaliitosselvityksen ohjausryhmän ja johtoryhmän lisäksi kuntien viranhaltijoista muodostettiin viranhaltijatyöryhmiä ja -pareja selvitystyön tiedonkeruuta ja asiantuntijatyötä varten. Kolme työryhmää organisoitiin kuntien toimialarakenteiden mukaisesti siten, että yksi ryhmä keskittyi kuntien keskushallintoon, yksi sivistys- ja hyvinvointipalveluihin ja kolmas kuntien tekniseen ja ympäristötoimeen. Toimialakohtaisten työryhmien lisäksi viranhaltijoista muodostettiin kuntien talouteen sekä alueen elinvoimaan keskittyvät työparit. Hallinto- ja henkilöstötyöpariin kuului Virolahdelta hallintojohtaja Sanna Lahti ja Haminasta hallintojohtaja Maria Ovaska. Taloustyöpariin kuului Haminan talousjohtaja Olli Vilen sekä Virolahden hallintojohtaja Sanna Lahti. Koulutus-, kasvatus- sekä sivistys- ja kulttuuri-työryhmään kuului Virolahdelta sivistys- ja hyvinvointijohtaja Auli Hyttinen, varhaiskasvatusjohtaja Outi Silander, rehtori Varpu Pousi, vapaa-aikapalvelupäällikkö Sari Rasi ja Haminasta opetuspäällikkö Suvi Takkinen, varhaiskasvatuspäällikkö Tiina Palmola sekä osallisuusjohtaja Pia Nordman. Yhdyskuntarakenne, tekninen ja ympäristö -työryhmään kuului Virolahdelta vt. tekninen johtaja Sami Nivuslammi sekä Haminasta ympäristöpäällikkö Tapio Glumoff ja kiinteistöpäällikkö Toni Puustinen. Elinvoimatyöparin muodostivat kuntien kunnanjohtajat eli Haminan kaupunginjohtaja Ilari Soosalu ja Virolahden kunnanjohtaja Otto Koskela. Varsinaisten viranhaltijatyöryhmien lisäksi selvitystyöhön osallistui viestintätiimi, jonka muodosti Haminan viestintäasiantuntija Minna Nordström sekä Virolahden matkailupäällikkö Anu-Leena Lintunen. Viestintätiimi vastasi viestinnästä kuntaliitosselvityksen tilaisuuksien ja työn etenemisen osalta.

Työryhmien tehtävänä oli valmistella oman vastuualueensa osalta johtoryhmälle ja selvittäjille analyysit kuntien nykytilanteesta, kuntien yhtäläisyyksistä ja eroavaisuuksista sekä kuntaliitoksen edellytyksistä ja vaikutuksista. Viranhaltijatyöryhmien työn tavoitteena oli saada koottua riittävät tiedot selvityksen tarpeisiin. Työryhmien työskentely painottui pääasiassa marraskuun 2023 ja helmikuun 2024 väliselle ajalle. Alkuperäisen tehtävänannon lisäksi johtoryhmä pyysi työryhmiltä myös tarkennuksia ja lisäselvityksiä työryhmien vastuualueisiin liittyen. Viranhaltijatyöryhmien tuottamia tietoja ja raportteja on hyödynnetty tämän selvitysraportin laatimisessa.

1.4 Selvitystyön vaiheet

Selvitystyö käynnistyi lokakuussa 2023 ja selvitystyön ohjausryhmä kokoontui ensimmäisen kerran 17.10.2023. Kuntaliitosselvityksen ohjausryhmän ja johtoryhmän ensimmäisten kokousten pääasiallisena agendana oli käydä läpi kuntaliitosselvityksen prosessin vaihteita, sisältöä, aikataulua ja tilai-

suuksia. Kuntaliitosselvityksen johtoryhmä täydensikin alkuperäistä työsuunnitelmaa eri tilaisuuksilla, joiden tarkoituksena oli vahvistaa kuntien valtuutettujen osallistumista kuntaliitosselvityksen eri vaiheisiin.

Selvitystyön ensimmäisessä vaiheessa arvioitiin kuntien rakenteiden, toiminnan ja palveluiden nykytilaa ja kartoitettiin mahdollisia muutos- ja kehittämistarpeita. Viranhaltijatyöryhmät sovittiin valmistelemaan johtoryhmälle aineistoa selvitysraporttia varten. Kukin työryhmä sai toimeksiannon, joka koostui ryhmälle räätälöidyistä yksityiskohtaisista kysymyksistä. Viranhaltijatyöryhmät saivat valmiiksi ensimmäisen vaiheen tiedonkeruun marraskuussa ja tiedonkeruun tuloksia käsiteltiin johtoryhmän kokouksessa. Viranhaltijatyöryhmien tiedonkeruuseen sisältyi nykytilan perusteellinen kuvaus (palvelurakenne, toimipisteet, henkilöstö, kustannustiedot, yhteistyörakenteet, vahvuudet, heikkoudet jne.) sekä keskeiset huomiot kuntien toiminnan yhtäläisyyksistä ja eroavaisuuksista.

Selvitystyön toisessa vaiheessa kartoitettiin viranhaltijoiden asiantuntija-analyysien avulla kuntaliitoksen edellytyksiä ja vaikutuksia. Vaikutuksia arvioitiin sekä etujen että riskien näkökulmasta. Samalla käynnistettiin myös mahdollisen uuden kunnan rakenteiden ja toiminnan suunnittelu joulukuussa 2023. Viranhaltijatyöryhmät jatkoivat ensimmäisessä vaiheessa käynnistämäänsä työskentelyä, ja johtoryhmä täsmensi joidenkin työryhmien osalta tehtävänantoa. Viranhaltijatyöryhmät laativat suunnitelmat mahdollisen uuden kunnan toiminnan ja palvelujen järjestämisestä ja analysoivat yhdistymisen vaikutuksia kuntien yhteistoimintaan. Lisäksi selvitystyön toisessa vaiheessa arvioitiin asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumista uudessa kunnassa sekä yhdistymisen etuja ja haittoja elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan näkökulmasta.

Viranhaltijatyöryhmien esiteltyä työskentelynsä tuloksia kuntaliitosselvityksen johtoryhmälle tammikuussa 2024, keskittyivät johtoryhmä ja ohjausryhmä kuntaliitosselvityksen raportin sekä yhdistymissopimuksen luonnosteluun yhdessä kummankin kunnan valtuustojen kanssa. Lopullinen selvitysraportti on muodostettu viranhaltijatyöryhmien kokoamien tietojen lisäksi myös muusta tilasto- ja tietomateriaalista kuten alueellisista tietoaineistoista, -analyyseistä sekä selvityksistä.

Kuntaliitosselvityksen aikana Haminan ja Virolahden valtuustot ja valtuutetut otettiin mukaan selvitystyöhön. Valtuutetuille järjestettiin yhteinen tilaisuus selvityksen alkuvaiheilla 27. marraskuuta 2023. Tilaisuudessa käytiin läpi selvitystyön sisältöjä, vaiheita sekä aikataulua. Valtuustojen yhteis-tilaisuudessa nousseet kommentit käsiteltiin johtoryhmässä ja niiden pohjalta tehtiin muutoksia selvitystyön läpiviennin suunnitelmaan.

Tammikuussa 2024 kummankin kunnan valtuustoille järjestettiin myös omat tilaisuutensa ensin Virolahdella maanantaina 29.1.2024 ja tiistaina 30.1.2024 Haminassa. Valtuustojen omissa tilaisuuksissa esiteltiin kuntien viranhaltijoiden sekä kuntajakoselvittäjien toimesta kuntaliitosselvityksen tiilannetta, sisältöjä sekä aikatauluja. Valtuutetuille esiteltiin selvitysraportin ja yhdistymissopimuksen luonnoksia ja heille annettiin mahdollisuus kommentoida luonnosten sisältöjä.

Lisäksi valtuutetuille ja varavaltuutetuille avattiin sähköinen kysely, jonka kautta valtuutetut pystyivät ottamaan kantaa ja kommentoimaan selvitysraportin sekä yhdistymissopimuksen luonnoksia ja antamaan johtoryhmälle ja ohjausryhmälle neuvoa kuntaliitosselvityksen läpiviennissä. Sähköinen kysely oli auki 30.1.2024–19.2.2024 välisen ajan ja kyselyyn vastasi yhteensä 36 valtuutettua tai varavaltuutettua. Kyselyyn tulleet vastaukset raportoitiin anonyymisti sellaisenaan ja kyselyn tulosten koontia ja nostoja esiteltiin kuntaliitosselvityksen johtoryhmä ja ohjausryhmän kokouksissa sekä 21.2.2024 järjestetyssä toisessa valtuustojen yhteistilaisuudessa.

Toisessa valtuustojen yhteistilaisuudessa esiteltiin valtuutetuille kyselyn nostojen lisäksi kuntaliitosselvityksen tuloksia mahdollisen kuntaliitoksen vaikutusten osalta. Lisäksi tilaisuudessa valtuutetuille esiteltiin yhdistymissopimuksen luonnosta. Tilaisuuden aikana ja erityisesti tilaisuuden lopussa valtuutetuille annettiin mahdollisuus kommentoida kuntaliitosselvityksen tuotoksia sekä esittää kysymyksiä kuntajakoselvittäjille sekä kuntaliitosselvityksen johtoryhmän ja ohjausryhmän jäsenille. Helmikuun valtuustojen yhteistilaisuuden tarkoituksena oli myös antaa johto- ja ohjausryhmälle mahdollisuus kuulla valtuutettujen näkemyksiä kuntaliitosselvityksen loppumetreille ja lopullisten dokumenttien sisältöjen hiomista varten.

Yhdistymisesityksen valmistelu on toteutettu kuntarakennelain mukaisesti yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta on säädetty. Haminan kaupungin yhteistyötoimikunnassa kuntaliitosselvityksen sisältöjä ja etenemistä on käsitelty 30.10.2023, 14.12.2023 sekä 8.2.2024 ja tullaan käsittelemään 21.3.2024. Virolahden kunnan yt-toimikunnassa kuntaliitosselvitystä ja sen etenemistä käsiteltiin 10.10.2023, 21.1.2024 sekä 30.1.2024 ja tullaan käsittelemään 19.3.2024. Lisäksi molempien kuntien henkilöstön edustajat ovat olleet kuntaliitosselvityksen ohjausryhmän jäseniä. Kuntaliitosselvityksen aikana Haminassa pidettiin henkilöstötilaisuus 14.2.2024 ja Virolahdella 22.2.2024. Henkilöstötilaisuuksissa kuntien henkilöstölle esiteltiin kuntaliitosselvityksen tilannetta ja tuloksia erityisesti kuntien henkilöstön näkökulmasta. Henkilöstölle pyrittiin konkretisoimaan sitä, mitä kuntaliitoksen mahdollinen toteutuminen tarkoittaisi henkilöstön näkökulmasta. Lisäksi henkilöstötilaisuuksissa kuntien henkilöstöillä oli mahdollisuus kommentoida ja antaa näkemyksensä mahdollisesta kuntaliitoksesta.

Kuntalaisille ja muille sidosryhmille suunnatut avoimet tilaisuudet järjestettiin samanaikaisesti 6.3.2024 Virolahdella sekä Haminassa. Kuntalaistilaisuuksissa esiteltiin kuntaliitosselvityksen prosessin vaiheita sekä keskeisiä nostoja selvityksen tärkeimmistä tuloksista. Tilaisuuksiin saapuneille esiteltiin kuntaliitoksesta tehtävän päätöksenteon sekä mahdollisen kuntaliitoksen toteutumisen aikataulua. Kuntalaisille annettiin mahdollisuus ottaa kantaa kuntaliitokseen ja esittää kysymyksiä kuntaliitosselvityksen tuloksista ja kuntaliitoksen vaikutuksista.

Listaus kuntaliitosselvityksen tilaisuuksista:

- Kuntaliitosselvityksen ohjausryhmän kokous 17.10.2023
- Viranhaltijoiden tehtävänantotilaisuus 31.10.2023
- Kuntaliitosselvityksen johtoryhmän kokous 2.11.2023

- Kuntaliitosselvityksen johtoryhmän kokous 22.11.2023
- Ensimmäinen valtuustojen yhteistilaisuus 27.11.2023
- Kuntaliitosselvityksen johtoryhmän kokous 21.12.2023
- Kuntaliitosselvityksen johtoryhmän kokous 10.1.2024
- Kuntaliitosselvityksen johtoryhmän kokous 16.1.2024
- Kuntaliitosselvityksen ohjausryhmän kokous 24.1.2024
- Virolahden valtuustotilaisuus 29.1.2024
- Haminan valtuustotilaisuus 30.1.2024
- Kuntaliitosselvityksen johtoryhmän kokous 6.2.2024
- Haminan henkilöstötilaisuus 14.2.2024
- Kuntaliitosselvityksen ohjausryhmän kokous 15.2.2024
- Kuntaliitosselvityksen johtoryhmän kokous 21.2.2024
- Toinen valtuustojen yhteistilaisuus 21.2.2024
- Virolahden henkilöstötilaisuus 22.2.2024
- Haminan kuntalaistilaisuus 6.3.2024
- Virolahden kuntalaistilaisuus 6.3.2024
- Kuntaliitosselvityksen johtoryhmän kokous 7.3.2024
- Kuntaliitosselvityksen ohjausryhmän kokous 11.3.2024

Kuntaliitosselvityksen viimeinen ohjausryhmän kokous pidettiin maanantaina 11.3.2024. Kokouksessa ohjausryhmä käsitteli kuntaliitoksen tarvetta sekä kuntarakennelain edellytysten täyttymistä, kuntaliitosselvityksen raporttia sekä yhdistymissopimuksen luonnosta. Kunnat käsittelevät yhdistymisselvitystä kunnanhallituksissa 18.3.2024, jonka jälkeen alkaa 30 päivän mittainen kuulutusaika. Kuulutusaikana tulleet kommentit kootaan ja annetaan kunnanhallitusten käsiteltäväksi 22.4.2024 kokouksiin ja tiedoksi valtuustoille toukokuun päätöskokousta varten. Kokouksissa 22.4.2024 kunnanhallitukset antavat ehdotuksensa kuntien valtuustoille kuntaliitoksen puolesta tai vastaan. Kuntien valtuustot päättävät mahdollisesta kuntaliitoksesta tiistaina 7.5.2024.

Mikäli kuntien valtuustot päättävät 7.5.2024 kuntaliitoksesta, niin valtiovarainministeriöön toimitetaan valtuustojen yhtäpitävät päätökset yhdistymisesityksestä sekä liitteenä yhdistymissopimus ja kuntaliitosselvitys. Kuntien esityksessä on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja perusteltava miten 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Esityksestä tai siihen liitetystä asiakirjoista on käytävä ilmi myös, millä tavoin kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, on varattu kuntarakennelain 7 §:n mukainen mahdollisuus vaikuttaa ja tulla kuulluksi esityksen valmistelussa.

Kuntien valtuustojen yhdistymisesityspäätöksen jälkeen valtuustot valitsevat yhdistymishallituksen ja käynnistävät yhdistymishallituksen työskentelyn. Yhdistymishallituksen toimikausi päättyy, kun uuden kunnan valtuusto on valinnut kunnanhallituksen.

Jos valtioneuvosto päättää kuntien yhdistymisen, niin uusi kunta aloittaa toimintansa 1.1.2025.

2 Selvitysalueen kuvaus ja toimintaympäristö

Selvitysalue käsittää Haminan kaupungin ja Virolahden kunnan. Selvitysalueen yhteenlaskettu kokonaispinta-ala on 1 714 km², josta Haminan osuus on 1 155 km² ja Virolahden 559 km². Kokonaispinta-alasta maa- ja sisävesialueita on yhteensä 1 007 km², josta Haminan osuus on 633 km² ja Virolahden 374 km². Selvitysalue sijaitsee Kymenlaakson maakunnan eteläosassa ja sen naapurikuntia ovat Miehikkälä, Kotka, Kouvola ja Luumäki. Matkaa kuntien keskustaajamien välillä on noin 35 km.

Haminan historia ulottuu kauas menneisyyteen. Haminan kaupunkia edeltänyt Vehkalahden Uusi-kaupunki erotettiin Vehkalahden pitäjästä vuonna 1653 itsenäiseksi kaupungiksi. Vuonna 1722 Uudenkaupungin rauhan jälkeen käynnistettiin alueen linnoittaminen ruotsalaisten toimesta ja Vehkalahti sai uudet kaupunkioikeudet heinäkuussa 1723. Uuden kaupungin nimeksi tuli Hamina (Fredrikshamn). Suomen linnoitustoimen päällikön, kenraalimajuri Axel von Löwenin suunnittelemassa säteittäisasemakaavassa kaupunki sijoittui bastionikehän sisäpuolelle. Turun rauhassa 1743 Hamina jäi Venäjän puolelle. Jälleenrakentaminen käynnistyi vähitellen ja oli vilkkaimmillaan 1770-luvulla. Useimmat kaupungin puurakennukset tuhoutuivat vuoden 1821 suurpalossa. Kaupunki paloi suureksi osaksi myös vuonna 1840 ja jälleen vuonna 1887. Edelleen yhtenäistä historiallista vanhaa keskustaa on säilynyt raatihuonetta ympäröivissä kortteleissa. Parin korttelin säteellä on myös kolme kirkkoa. Meren rantaan sijoittuvaa linnoituskaupunkia ympäröi laaja maaseutu kyliseen. Merenrannat, saaristo ja järviolueet houkuttelevat erityisesti loma-asukkaita, mutta myös matkailijoita. Haminan kaupunki ja Vehkalahden kunta yhdistyivät vuonna 2003.

Virolahti on Suomen itäisin kunta Suomenlahden rannikolla. Kunta on perustettu vuonna 1336. Virolahdella on rannikkoa linnuntietä parikymmentä kilometriä, mutta rantaviivaa moninkertainen määrä. Virolahti on tiettävästi Kymenlaakson vanhin seurakunta, johon vuoteen 1887 saakka kuului myös Miehikkälä. Virolahti on ollut asutuskeskittymä aina kivikaudelta lähtien. Virolahden historiaan on leimannut merkittävästi Venäjän rajan läheisyys, sekä hyvät kauppa- ja kalastusmahdollisuudet meren läheisyyden vuoksi. 1700-luvulta Pietarin rakentamisesta alkaen aina tähän päivään asti myös kiviteollisuus on ollut keskeinen asia Virolahdella. Virolahdelle perustettiin Suomen ensimmäinen kunnallinen kansakoulu jo vuonna 1857. Valtion vuonna 1889 Harjun hoviin perustama maanviljelyskoulu on keskeinen toimija Virolahdella vielä tänä päivänäkin.

2.1 Alueen yhdyskuntarakenne

Haminan ydinkeskusta on tiivis ja kompakti kooltaan. Ydinkeskustaan sijoittuvat lähes kaikki Haminan keskustahakuiset kaupat ja palvelut. Keskustan kaupallinen ydin on alueena pieni ja sijoittuu kauppatorin lähiympäristöön. Vaikka torin merkitys on kaupallisesti pieni, sillä on vahva keskustan identiteettiä vahvistava ja asukkaita kokoava merkitys.

Virolahden ydinkeskusta muodostuu Virojoen kylästä, joka muodostaa selvitysalueen kolmanneksi suurimman taajaman. Kunnan keskeiset palvelut sijaitsevat kompaktisti molemmin puolin kylän keskeltä virtaavaa Virojokea. Muita keskeisiä palvelukeskittymiä on Virolahdella Vaalimaalla lähellä raja-asemaa ja Klamilan kylässä. Torit, markkinat ja muut tapahtumat keskittyvät pitkälti Virojoen keskustaan ja Klamilaan kalasataman yhteyteen. Virolahden kunnan keskustaa ympäröi laaja maa-seutu ja itäreunassa on yksi Suomen vilkkaimmista rajavyöhykkeistä. Laajat merenrannat ja saaristo houkuttelevat varsinkin kesäasukkaita sekä matkailijoita. Virolahdella on noin 1 560 vapaa-ajan asuntoa. Kunnan poikki kulkee historiallinen salpalinja, joka myös houkuttelee matkailijoita.

Hamina on kattavasti yleiskaavoitettu. Osayleiskaavat ovat kuitenkin osittain vanhentuneet, eivätkä ne kaikilta osin täytä voimassa olevan lainsäädännön sisältövaatimuksia. Osayleiskaavojen päivittä-miskierros etenee, vaikkakin hitaasti. Osayleiskaavat ovat laajoja ja työläitä kaavaprosessien kestä-essä vuosia. Edellisiä valmiiksi saatettuja osayleiskaavoja ovat Vilniemi ja Mäntlahti-Pyötsaari-Ra-kila-Lelu. Seuraavana päivittämisyvuorossa on Järviolueiden rantayleiskaava.

Virolahden alueen kasvukeskukset ovat hyvin yleiskaavoitettuja. Suurimpina yleiskaavoina ovat Vi-rojoki-Vaalimaa yleiskaava, Klamilan yleiskaava sekä merenrantaosayleiskaava. Merenranta-osayleiskaavan päivitys on käynnissä ja se valmistunee 2024 vuoden alussa. Lisäksi Säkjärven alu-eella on käynnissä osayleiskaavan laatiminen aurinkovoima-alueelle. Asemakaavoja Virolahdella si-jaitsee Virojoen keskustassa, Vaalimaan rajanylityspaikalla, Vaahterikon teollisuusalueella sekä muutama pienempi ranta-asemakaava. Merkittävien puute Virolahden kaavoituksessa on sisävesien osalta rantayleiskaavan puuttuminen.

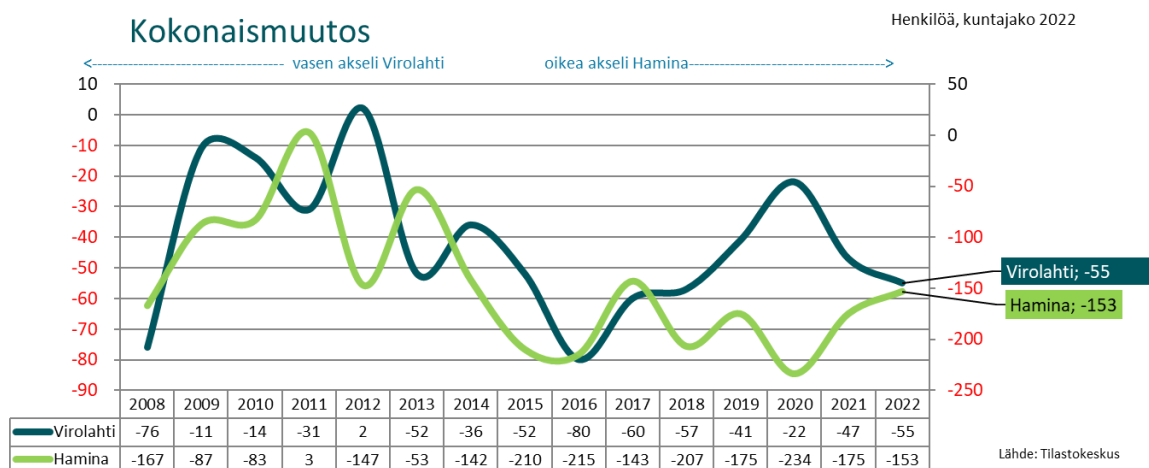
Merkittävin asuntotuotannon alue on Haminassa Tervasaari, jonne on osoitettu myös virkistäytymi-sen ja vapaa-ajan alueita kaikkien kaupunkilaisten käyttöön. Tervasaaren laiturialuetta kehitetään matkailuelinkeinoa painottaen. Suomen lipun aukion, Oolanninpuiston ja näitä yhdistävän ranta-alueen toteuttaminen etenee, mikä lisää Tervasaaren vetovoimaisuutta. Pientalotonttien kysynnän muutoksiin varaudutaan uudistamalla ja tiivistämällä vanhoja tai osin toteutumattomia asema-kaava-alueita, sekä panostamalla asuintonttien vetovoimaan ja houkuttelevuuteen. Haminassa ky-syntää uuden asuinpientaloalueen avaamiselle sekä muita rakentamiseen houkuttavia tekijöitä sel-vitellään. Asuinalueiden suunnittelussa huomioidaan yhteisöllisyys ja monipuolinen palvelura-kenne. Alueiden välisiä yhteyksiä, kuten viheralueverkostoa, ylläpidetään ja kehitetään maankäytön suunnittelun keinoin.

Virolahdella merkittävin asuntotuotannon alue sijaitsee Virojoelta itään Pajulahden alueella. Alue on lähellä merenrantaa ja palveluita. Alue on kaavoitettu monipuolisesti tukemaan asuinrakenta-mista, mutta on huomioitu myös lähivirkistysalueet sekä palvelualueet. Klamilan kalasataman kehit-täminen on myös hyvässä nosteessa. Alueesta on tarkoitus tehdä houkutteleva niin paikallisille asukkaille kuin muualta tulleille. Laiturialueen kehittäminen sekä lähiliikuntapaikkojen toteuttami-nen lisäävät alueen käyttömahdollisuuksia.

Virolahdella on tarjota suuremman luokan teollisuustontteja Vaahterikon alueella. Alueella on valmiina asemakaava sekä infra odottamassa mahdollisia teollisia investointeja. Tärkeimpiä asemakaavamuutoksia Virolahdella on tällä hetkellä lämpövoimalan mahdollistava kaava muutos. Lämpövoimalalla olisi mahdollista tuottaa energiaa keskeisimpiin kunnan rakennuksiin ja mahdollisesti myös lähialueen asuntoihin. Kaupan ja palveluiden suurimmat mahdollisuudet ovat rakentuneet kaavallisesti Vaalimaan rajanylityspaikan läheisyyteen.

2.2 Alueen väestö ja väestörakenne

Selvitysalueen yhteenlaskettu asukasluku vuonna 2022 oli 22 534, ja alueen asukkaista Haminassa asui vuonna 2022 yhteensä 19 549 ja Virolahdella yhteensä 2 985 asukasta. Selvitysalueen asukasmäärä on ollut jo pitkään laskussa. Syntyneiden määrä on alueella vuosittain huomattavasti pienempi kuin kuolleiden määrä, minkä lisäksi maan ja maakunnan sisäinen muuttoliike vaikuttaa asukasluvun laskuun.

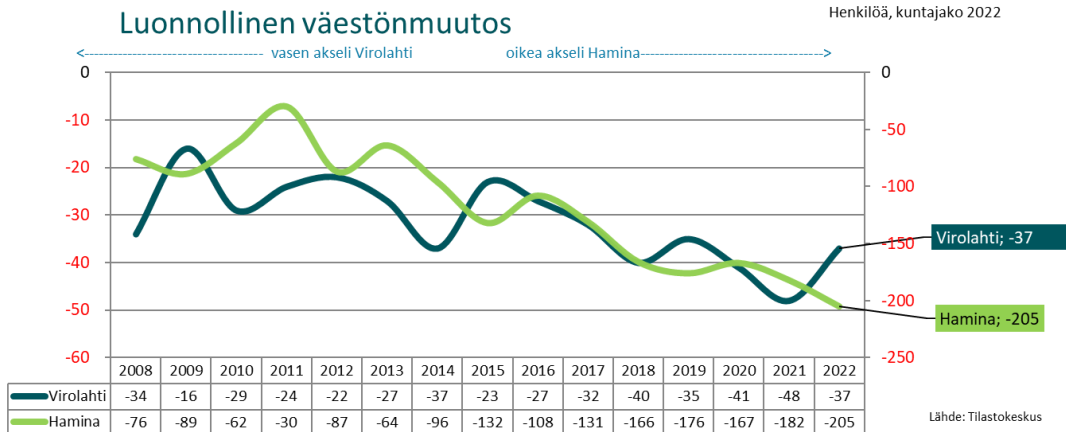


Kuvio 1: Haminan ja Virolahden väestön kokonaismuutos vuosina 2008–2022

Väestökehitys selvityskunnissa on hyvin samansuuntainen kuin Kaakkois-Suomessa yleensä. Ennusteen mukaan lasten, nuorten ja työikäisten määrä on vähenemässä ja yli 65-vuotiaiden osuus kasvamassa. Erityisesti yli 75-vuotiaiden osuus näyttäisi ennusteen mukaan kasvavan voimakkaasti vuoteen 2040. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen onkin siirtynyt hyvinvointialueelle, asettaa ikärakenteen kehitys suuria haasteita niin palvelujen järjestämiselle kuin kuntien tulotalouden kehitykselle. Samaan aikaan työikäisen (17-64-vuotiaat) väestön määrä laskisi vuoteen 2040 mennessä ennusteen mukaan Haminassa 2543 henkilöä ja Virolahdella 428 henkilöä.

Väestönmuutos ja muuttoliikenne

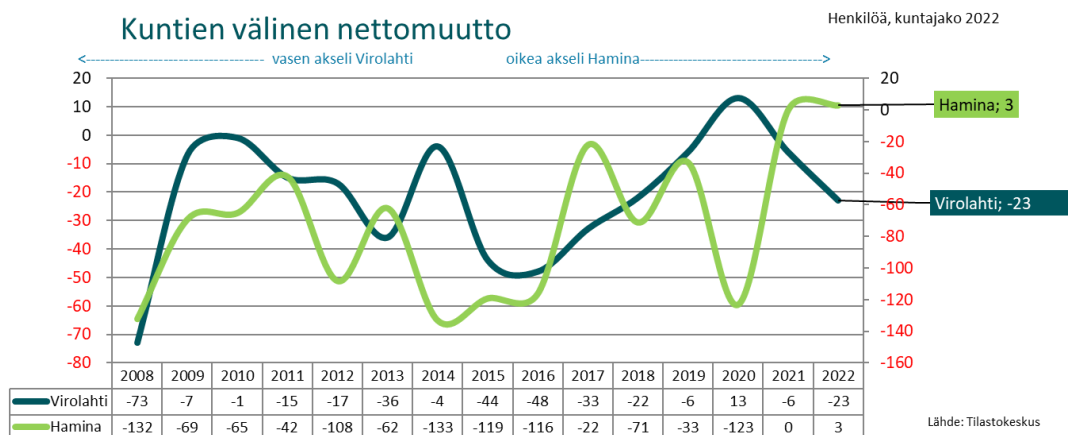
Syntyneiden ja kuolleiden ero eli luonnollinen väestönmuutos on kummassakin kunnassa negatiivinen ja Haminassa syntyi vuonna 2022 205 henkilöä ja Virolahdella 37 henkilöä vähemmän kuin kuoli. Syntyneiden määrä on pysynyt kunnissa viime vuosina samalla tasolla Haminassa noin 110–120 ja Virolahdella noin 15–25 suuruisena.



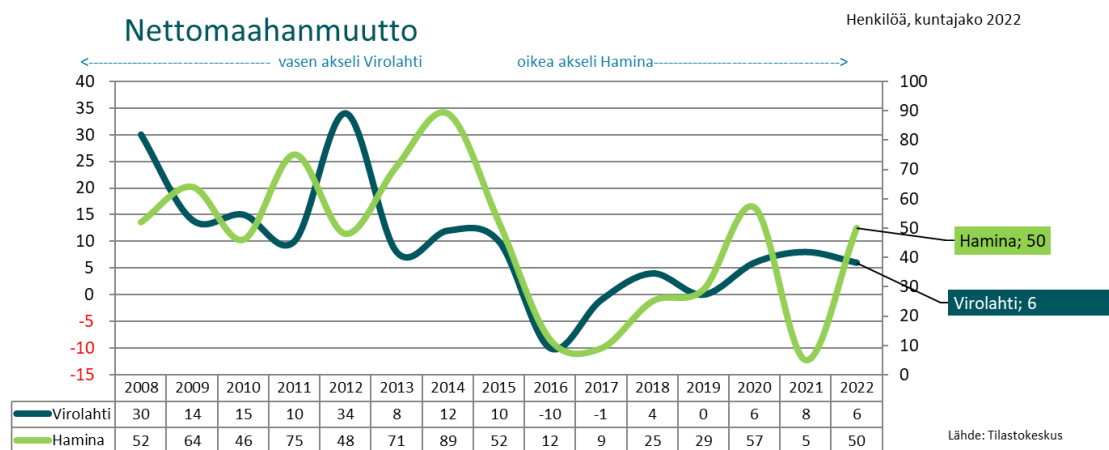
Kuvio 2: Haminan ja Virolahden luonnollinen väestönmuutos vuosina 2008–2022

Haminassa kuntien välinen muutto on ollut tasapainossa lähivuosina (2021 ja 2022) ja Haminaan muutti muista kunnista vuonna 2022 kolme henkilöä enemmän kuin toiseen suuntaan. Haminassa muuttovoittoa oli eniten vuonna 2022 Virolahdelta, josta muuttovoittoa kertyi viime vuonna 16 henkilöä. Suurimpia lähtömuuton kaupunkeja Haminasta ovat Kotka, Kouvola ja Helsinki, mutta Haminaan on myös muutettu paljon samoista kaupungeista. Erityisesti 15–24-vuotiaiden ikäluokassa nettomuutto on ollut Haminassa selkeän negatiivista ja yhteensä 689 on muuttanut pois vuodesta 2015. Nettomuutto on ollut pidempään kumulatiivisesti positiivista kaikissa yli 35-vuotiaiden ikäluokissa ja myös nuorten aikuisten nuorten aikuisten (25–34 v.) nettomuutto muuttui positiiviseksi vuonna 2021. Nettomaahanmuutto on ollut Haminassa positiivista ja vuonna 2022 Haminan netto-maahanmuutto oli +50 henkilöä. Maahanmuutto onkin korvannut muuta väestön supistumista.

Virolahdella muuttotappio on kasvanut viime vuosina ja vuoden 2022 kuntien välinen muuttotappio oli kunnan korkein viiteen vuoteen. Eniten muuttovoittoa Virolahdelle tuli Miehikkälästä, josta muuttovoittoa oli vuonna 2015 15 henkilöä. Nettomuutto oli Virolahdelta negatiivisinta viime vuonna Haminaan, Kotkaan ja Lappeenrantaan, joihin on kertynyt eniten muuttotappiota vuoden 2013 jälkeen. Yhteensä Virolahdelta on muutettu vuodesta 2013 alkaen eniten Haminaan, Kotkaan ja Lappeenrannan lisäksi myös Helsinkiin. Muista kunnista Virolahdelle on muutettu erityisesti Haminasta, Miehikkälästä sekä Kotkasta. Ikäluokittain tarkasteltuna nettomuutto on ollut lievästi positiivista kaikissa yli 35-vuotiaiden ikäluokissa ja nuorten aikuisten nettomuutto on ollut jokseenkin tasapainossa viime vuosina. Erityisesti 15–24-vuotiaiden ikäluokassa nettomuutto on kuitenkin selkeän negatiivista ja ero on yhteensä 155 henkilöä vuodesta 2015.



Kuvio 3: Haminan ja Virolahden kuntien välinen nettomuutto vuosina 2008–2022



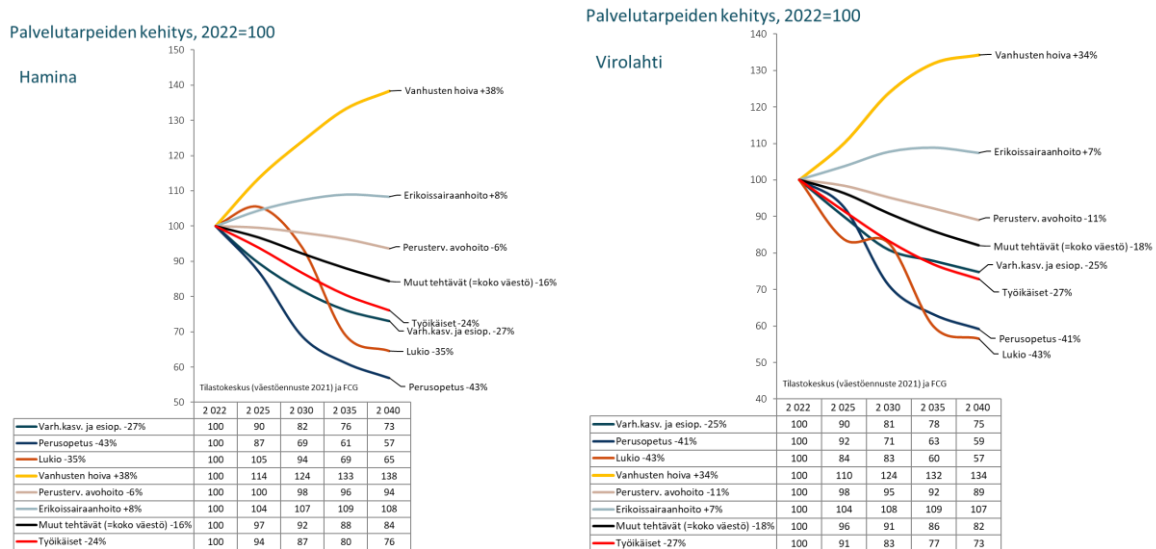
Kuvio 4: Haminan ja Virolahden nettomaahanmuutto vuosina 2008–2022

Yhteensä Haminan asukasluku on pienentynyt 9 % eli vajaalla 2 200 henkilöllä ja Virolahden 16 % eli reilulla 600 henkilöllä vuodesta 2008. Yhteensä selvitysalueen väkiluku on siis pienentynyt yli 2 800 henkilöllä vuodesta 2008. Samassa ajassa syntyneiden vähemmyys on ollut Haminassa lähes 1 800 henkilöä ja Virolahdella lähes 500 henkilöä eli yhteensä n. 2 300 henkilöä. Muuttotappio muihin kuntiin on ollut Haminasta noin 1 000 henkilöä ja Virolahdella yli 300 henkilöä vuodesta 2008. Nettomaahanmuutto sen sijaan on ollut positiivinen kummassakin kunnassa. Haminan nettomaahanmuutto vuodesta 2008 on lähes 700 henkilöä ja Virolahden n. 150 henkilöä.

Palvelutarpeiden kehitys

Valtakunnallisesti syntyvyyden laskun seurauksena peruskouluikäisten määrä tulee laskemaan voimakkaasti koko maassa: vuonna 2030 peruskoulussa on 82 000 oppilasta nykyistä vähemmän. Tämä kehitys on lähes varmaa, sillä nämä pienet ikäluokat ovat jo syntyneet. Ikäluokkien kehityksen ennusteiden osalta Haminan ja Virolahden profiilit ovat hyvin samankaltaisia ja väestön ikärakenteissa

tapahtuvien muutosten johdosta palvelutarpeet eriytyvät kummassakin kunnassa. Kunnan tehtävistä palvelutarpeet vähenevät perusopetuksessa lähes puoleen nykyisestä. Vanhusten hoivan palvelutarpeet kasvavat ennusteiden mukaan Haminassa vielä 38 % ja Virolahdella 34 %, mikäli palvelujen käyttö ikäryhmän asukasta kohti säilyy nykyisellä tasolla. Samaan aikaan työikäisten määrä laskee noin neljännekseen vuoteen 2040 mennessä. Alla olevat palvelutarpeiden kehityskuvat pohjautuvat toteutuneeseen väestökehityksen trendiin.



Kuvio 5: Haminan ja Virolahden palvelutarpeiden kehitys vuosina 2022–2040

2.3 Alueen elinkeinot ja työpaikat

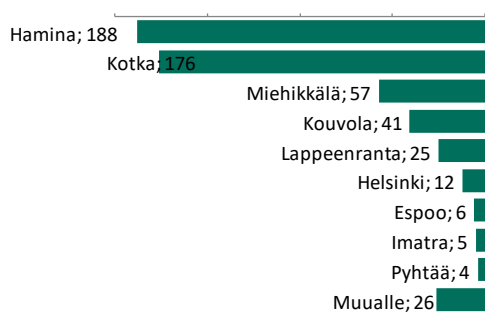
Kymenlaakso on pitkään kärsinyt teollisuuden rakennemuutoksesta, mutta tilanne on kääntynyt myönteisemmäksi. Seudulla on jo toteutunut ja edelleen suunnitteilla merkittäviä investointeja, jotka vahvistavat työllisyyttä. Kysyntä laajoille, pinta-alaltaan suurille teollisuus- ja yritysalueille on suurta. Ennakoivan, oikea-aikaisen maanhankinnan ja kaavoituksen ansiosta Haminalla on tarjota yrityksille kilpailukyisiä laajojakin työpaikka- ja teollisuusalueita. Hillonlahden alueen merkittävien asemakaavojen valmistumisen jälkeen seuraavat suurimmat, elinkeinoelämän kannalta tärkeimmät ja työpaikkakehityksen kannalta merkittävimmät maanhankinta- ja kaavahankkeet kohdistuvat mm. Tikkamäen teollisuusalueeseen ja sataman läheisiin alueisiin.

Vuodesta 2013 työikäisten määrä on laskenut Haminassa 13 % ja Virolahdella 20 %. Samassa ajassa työpaikkojen määrät ovat supistuneet Haminassa yli 700:lla eli 10 % ja Virolahdella noin 270:lla eli 19 %. Työvoiman ulkopuolella olevien määrä on vähentynyt Haminassa yli 700:lla eli 27 % ja Virolahdella yli 190:llä eli 38 %.

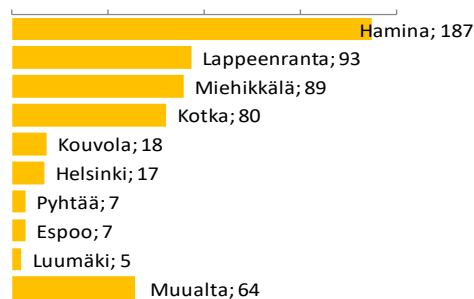
Työttömien määrä on Haminassa vähentynyt yli 300:lla eli 24 %, mistä syystä työllisten määrä on kaupungissa supistunut vain 5 % vuodesta 2013, vaikka työkäisten määrä onkin laskenut huomattavasti enemmän. Virolahdella sen sijaan työttömien määrä on hieman kasvanut vuodesta 2013 ja oli n. 160 henkilöä vuonna 2022. Työllisyysaste oli vuonna 2021 Haminassa 70,6 % ja Virolahdella 68,6 %, kun koko maassa luku oli saman vuonna 72,4 %. Haminassa opiskelijoiden määrä on laskenut 15 % ja Virolahdella 8 % vuodesta 2013 ikälukkien pienentyessä.

Selvitysalueella yritysten määrä on kasvanut viime vuosina ja yritysten määrä on kasvanut Haminassa 10 % ja Virolahdella 6 % vuoden 2018 tasosta. Erityisesti Haminassa rakennusyritysten määrä on kasvanut, jossa yritysten määrä on kasvanut Haminassa 40:llä.

Vuonna 2021 Virolahdesta muualle pendelöi 540 henkilöä, kymmenen yleisintä työssäkäyntikuntaa:



Virolahdelle pendelöiviä vuonna 2021 oli 567, kymmenen yleisintä asuinkuntaa:



Kuvio 6: Pendelöinti Virolahdesta muihin kuntiin ja muista kunnista Virolahteen vuonna 2021

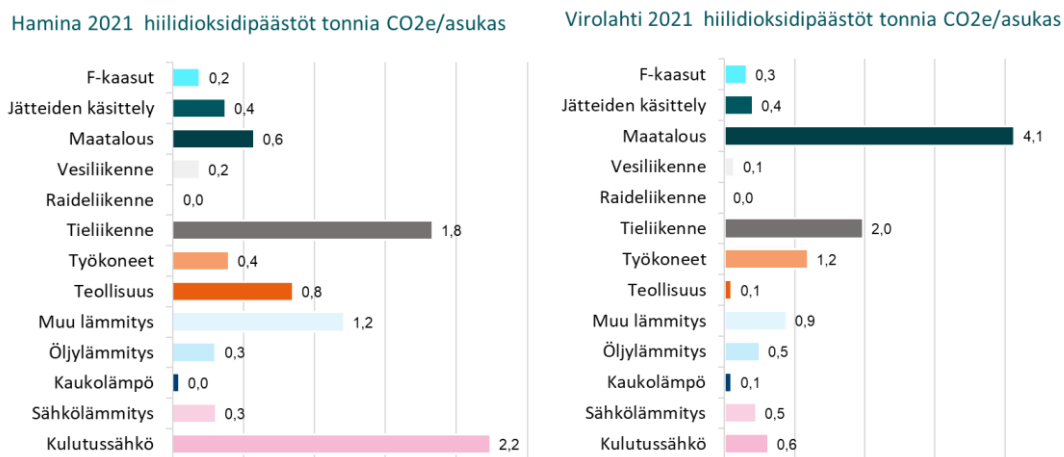
Sekä haminalaisista että virolahtelaisista lähes puolet käy töissä toisessa kunnassa. Haminasta yksittäisistä kunnista useimmin käydään töissä Kotkassa ja Kouvossa. Myös Haminassa muualta työssäkäyvistä Kotka ja Kouvola muodostavat suurimman osuuden. Virolahdelle Haminasta pendelöi vuonna 2021 187 henkilöä, mikä on huomattavan paljon, jos määrä suhteutetaan pendelöinnin kohteena olevan kunnan väkilukuun. Virolahdella muualle töihin pendelöidään useimmin Haminaan ja Kotkaan. Yhteensä 188 virolahtelaista pendelöi Haminaan töihin vuonna 2021. Selvästi useimmin Virolahdella käydään töissä Haminasta, josta pendelöi Virolahdelle 187 henkilöä vuonna 2021.

2.4 Asuminen ja elinympäristö

Molemmilla kunnilla on asumisen kytkeytymiseen liittyviä tavoitteita strategioissaan. Virolahden laadukas asuinympäristö on valittu yhdeksi painopisteeksi, johon liittyy mm. merellinen asuminen ja merenranta-alueiden rantayleiskaavan uusiminen sekä Pajulahden asuinalue. Myös Haminan strategiassa on linjattu seuraavaa: ”Vastamme monipaikkaisuuden tuomaan kysyntään lisäämällä ekologista ja monimuotoista asumista sekä tonttitarjontaa.”. Lisäksi strategiassa on linjattu, että Tervasaarea kehitetään monimuotoisen ja elämää täynnä olevaksi kaupunkialueeksi.

Kotkan-Haminan seudun kunnat – Kotka, Hamina, Pyhtää, Virolahti ja Miehikkälä – tekevät yhteistyötä maankäytön ja yhdyskuntarakenteen suunnittelussa osana seutuyhteistyötä. Työtä toteuttaa Kotkan-Haminan kaupunkiseutusunnitteluryhmä KASSU. Ryhmässä on edustus kunkin kunnan maankäytön suunnittelusta, Kymenlaakson Liiton aluesuunnittelusta sekä Cursorista. Alueen kunnat ovat laatineet myös Kotkan-Haminan seudun strategisen yleiskaavan vuosina 2015–2019.

Alueen hiilidioksidipäästöt asukasta kohti ovat laskeneet sekä Haminassa että Virolahdella 10 % vuodesta 2008. Molempien kuntien päästöt asukasta kohden ovat kuitenkin edelleen koko maan ja vertailukuntien keskiarvoa korkeammat. Haminassa korkeammat päästöt liittyvät mm. kulutussähköön ja teollisuuteen. Virolahdella korkeat päästöt liittyvät ennen muuta maatalouteen, tieliikenteeseen ja työkoneisiin.



Kuvio 7: Haminan ja Virolahden hiilidioksidipäästöt asukasta kohden vuonna 2021

2.5 Yhteenveto alueen toimintaympäristöstä

Selvitysalueen kuntien toimintaympäristössä on havaittavissa paljon yhtäläisyyksiä, ja alueen kuntia haastavat samankaltaiset ongelmat. Koko Kymenlaakso on kärsinyt rakennemuutoksesta ja vaikka tilanne onkin viime vuosien aikana kääntynyt myönteisemmäksi, ovat rakennemuutoksen vaikutukset nähtävissä niin Haminassa kuin Virolahdellakin. Selvitysalueen asukasmäärä on jo pitkään ollut laskussa ja syntyneiden määrä on alueella vuodesta toiseen kuolleiden määrää pienempi. Alueen lasten, nuorten ja työikäisten määrä on vähenemässä ja ikääntyneiden osuus kasvamassa runsaasti. Vaikka samansuuntainen kehitys on yleistä ympäri Suomea, on alueella kehitys voimakasta ja sen vaikutukset kuntien palvelutarpeisiin on nähtävissä jo tällä hetkellä. Väestökehitys luokin merkittäviä paineita alueen taloudelle sekä palveluiden kehittämislle kummassakin kunnassa.

Yhteisten ongelmien lisäksi selvitysalueen kuntien toimintaympäristössä on nähtävissä myös samankaltaisia ja yhteisiä mahdollisuuksia. Seudulle viime aikoina toteutuneet investoinnit ovat näillä

näkymin saamassa jatkoa, ja toteutuessaan investoinnit vahvistavat alueen työllisyyttä ja työpaikkojen määrää. Vaikka sijainti valtakunnan rajalla ei tuo tämän hetken maailmanpoliittisessa tilanteessa samankaltaisia mahdollisuuksia kuin aikaisempina vuosina, on alueella mahdollisuutta tarjota pinta-alaltaan suuria tontteja teollisuudelle ja yrityksille hyvältä sijainnilta läheltä E18:ta ja valtatie 7:ää. Virolahden itäisemmästä reunasta Vaalimaalta on E18 pitkin Haminan läntisempään reunaan Neuvottomaan vain reilun puolen tunnin ajomatka autolla. Kuntakeskusten välillä ajallinen saavutettavuus on vielä lyhempi.

Muuttoliikenteen osalta alueella on merkittävää liikennettä kuntien välillä. Vuonna 2022 muuttovoittoa Haminassa muodostui nettona eniten juuri Virolahdelta. Lisäksi Virolahdelta pois muuttaneiden yleisin muuttokunta on Hamina ja toisaalta Virolahdelle muuttaneiden yleisin lähtökunta oli Hamina. Sen lisäksi että Haminan ja Virolahden välillä on merkittävää muuttoliikennettä, korostuu tilastoaineistoista myös kuntien välillä tapahtuva pendelöinti. Vaikka Haminasta määrällisesti yleisimmät pendelöintikohteet ovatkin Kotka ja Kouvola, on pendelöinti Virolahdelle huomattavan suurta, kun määrä suhteutetaan kohdekuntien väkilukuun. Virolahdelta muualle pendelöivien yleisin kohde oli Hamina ja Virolahdelle pendelöidään töihin niin ikään eniten Haminasta. Muuttoliikenteestä ja pendelöintimääristä voidaan päätellä, että selvitysalueella on runsaasti kuntien välistä liikennettä, mikä omalta osaltaan tukee selvitysalueen kuntaliitoksen edellytyksiä.

3 Kuntien toiminnan ja palveluiden järjestäminen

Tässä luvussa on kuvattu Haminan kaupungin ja Virolahden kunnan toiminnan ja palveluiden nykytilanteita sekä analysoitu kuntaliitoksen vaikutuksia kullakin kunnan toimialalla. Toimialojen toiminnan ja palveluiden tilannetiedot on koottu aikaisemmista dokumenteista sekä kuntaliitosselvityksen viranhaltijatyöryhmien keräämistä ja tuottamista tiedoista. Nykytilanteiden kuvausten avulla on vertailtu kuntien toiminnan yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia, tuotu esiin mahdollisessa kuntaliitoksessa erityistä huomioita vaativia kokonaisuuksia sekä arvioitu kuntien toiminnan yhdistämisen edellytyksiä ja kuntaliitoksen vaikutuksia. Johtopäätöksiä toiminnan ja palveluiden yhdistymisen edellytyksistä ja vaikutuksista on koottu erikseen selvitysraportin luvussa 7.

3.1 Kuntien keskushallinto ja tukipalvelut

Kuntien keskushallinnolla ja tukipalveluilla tarkoitetaan kuntien yleis- ja keskushallinnon toimintaa ja palveluita, jotka muodostavat kummassakin kunnassa suoraan kaupungin- ja kunnanhallituksen alaisuudessa toimivat keskushallinnon toimialat. Haminassa kyseisestä kokonaisuudesta käytetään nimeä johdon asiantuntijapalvelut ja Virolahdella yleishallinto sekä tukipalvelut. Keskushallintoon ja tukipalveluihin kuuluvat mm. kuntien yleis-, henkilöstö- ja taloushallinto sekä maaseutupalvelut, tapahtumatuotanto ja matkailupalvelut, sekä hankintoihin, ICT-palveluihin, palkanlaskentaan ja viestintään liittyvät tukipalvelut.

3.1.1 Hallinnon ja tukipalveluiden nykytila ja eroavaisuudet

Haminassa nykyisellään tunnistettuja kehittämistarpeita ovat esimerkiksi hallintopalveluiden niukat resurssit, hankintaosaamisen vahvistaminen sekä sähköisen arkistoinnin kehittämistarpeet. Myös Virolahden kunnan hallinnossa on tunnistettu tiettyjä kehittämistarpeita ja esimerkiksi kunnassa puuttuu sähköinen arkistointi.

Virolahden organisaatio on kooltaan pieni ja hallinnossa toimivien viranhaltijoiden ja työntekijöiden työnkuvat ovat laajat ja sijaistamista tehdään myös oman varsinaisen osaamisalueen ulkopuolella. Tästä syystä Virolahden hallinto- ja tukipalveluissa on tunnistettu riskejä, jotka liittyvät työn henkilöstöidonnaisuutteen ja haavoittuvuuteen. Toisaalta Virolahden matala organisaatio mahdollistaa ketterän toiminnan ja voi lisätä työn mielekkyyttä, kun tehtävät ovat luonteeltaan vaihtelevia. Kaikkiin kunnille määrättyihin lakisääteisiin tehtäviin tai kehittämistehtäviin ei pienestä organisaatiosta löydy nimettyä työntekijää, minkä takia tehtäviä joudutaan priorisoimaan ja jakamaan.

Haminassa toimialan henkilöstömäärä on noin 40 ja Virolahdella noin 10 henkilötyövuotta. Yhteensä hallinnossa toimii siis noin 50:n henkilötyövuoden verran viranhaltijoita ja työntekijöitä. Haminassa johdon asiantuntijapalveluiden henkilöstö on verrattain nuorta eikä merkittäviä eläköitymisiä ei ole tiedossa lähivuosina. Haminassa resursseja on jo aikaisemmin tarkasteltu kriittisesti eläköitymisten

yhteydessä ja tehtäviä on jätetty täyttämättä. Virolahden osalta joitakin eläköitymisiä on ennakoitavissa lähivuosina. Lisäksi Virolahden henkilöstössä on ollut runsaasti vaihtuvuutta viimeisen kolmen vuoden aikana.

Kuntien toiminnan keskeinen eroavaisuus liittyy kuntien organisaatioiden erilaiseen kokoon, mikä vaikuttaa keskushallinnon henkilöstön tehtävänkuvuihin. Virolahdella toimialan henkilöstön tehtävänkuvat ovat laajempia, kun taas Haminassa tehtävät ovat fokuoituneempia. Lisäksi pieniä eroja löytyy siitä, mitkä toiminnot on organisoitu keskushallinnon tehtäviksi, ja mitkä ovat muiden toimialojen hoidettavina. Esimerkiksi Haminassa matkailu sekä työllisyyspalvelut eivät ole keskushallinnon vastuulla. Virolahdella elinvoima-asiat ovat kunnanjohtajan vastuulla, kun Haminassa ne ovat vastuutettu toimialajohtajalle. Kyseiset eroavaisuudet on otettava mahdollisen kuntaliitoksen toteutamisessa huomioon.

Keskeinen ero kuntien ICT-palveluissa on Haminassa käytössä olevat Googlen laitteet ja palvelut. Haminassa on siirrytty Chromebookeihin, minkä on koettu aiheuttavan haasteita mm. Microsoft-pohjaisten järjestelmien kanssa, mutta on muutoin koettu toimivaksi toimintatavaksi. Haminan kaupunki on luopunut Office-työkaluista ja Microsoft-lisensseistä, mutta Virolahdella on käytössä sen sijaan Microsoft-pohjaiset järjestelmät ja laitteet.

3.1.2 Hallinnon ja tukipalvelujen yhdistämisen edellytykset ja vaikutukset

Selvityksessä ei noussut esiin erityisiä esteitä kuntaliitokselle keskushallinnon toimialojen yhdistämisen osalta. Kuntaliitoksen toteuttamisen mahdollisuudet näyttäisivät olevan hyvät ja huomioitavaa on, että yhteistyötä tehdään runsaasti jo nykyisin ja yhteistyön lisääminen koetaan tarpeelliseksi ilman kuntaliitostakin. Kuntaliitoksen keskeinen mahdollisuus keskushallinnon osalta on hallinto- ja tukipalveluiden parempi resurssointi sekä henkilöstön työn parempi kohdentaminen ja tarkoituksenmukaisempi tehtävänjako. Kuntaliitoksen jälkeinen vähintään hetkellisesti suhteessa suurempi henkilöstöresurssi tarjoaisi mahdollisuuden kummassakin kunnassa tunnistettujen kehittämistehtävien toteuttamiselle kuten arkistoinnin sähköistämiseksi.

Haminassa ja Virolahdella keskushallinnon toimialat on järjestetty ja toimivat pääosin samankaltaisesti eikä merkittäviä eroja toiminnassa ole. Käytössä kunnilla on pitkälti samat järjestelmät Haminan Google-pohjaisia järjestelmiä lukuun ottamatta. Googlen järjestelmiin siirtyminen on koettu tuoneen Haminan kaupungille merkittäviä etuja, ja yhdistymistilanteessa tietojärjestelmistä saatavia hyötyjä voitaisiin saada nykyistä laajemmin henkilöstömäärän kasvaessa.

Haminan maaseutupalvelut tuottaa palvelun koko Etelä-Kymenlaaksolle mukaan lukien Virolahden kunnalle. Kuntien yhteistyötä on lisätty myös hallinnon tukipalveluissa: Hamina tuottaa osan palkanlaskennan palveluista Virolahdelle 1.1.2024 alkaen.

Kummassakaan kunnassa ei vaikuta olevan keskushallinnon toimialalla ylimääräisiä resursseja. Haminassa on resursseja jo aikaisemmin tarkasteltu kriittisesti eläköitymisten yhteydessä ja tehtäviä

on jätetty täyttämättä. Virolahdellakin keskushallinnon ja tukipalveluiden toiminta on maltillisesti resursoitua.

3.2 Koulutus ja varhaiskasvatus

Tässä luvussa on käsitelty kuntien toimintaa ja palveluita, jotka muodostavat Haminan kaupungin Vahvana elämään ydinprosessin sekä Virolahden kunnan sivistys- ja hyvinvointipalveluiden varhaiskasvatuksen sekä perusopetus ja lukio -yksiköt. Kokonaisuus pitää siis sisällään kuntien varhaiskasvatuksen, perusopetuksen sekä toisen asteen koulutuksen. Muut sivistyksen ja vapaa-ajan palvelut on käsitelty erillisenä kokonaisuutena seuraavassa alaluvussa. Koulutuksen ja varhaiskasvatuksen tehtäväkokonaisuus muodostaa taloudellisesti merkittävimmän osuuden kuntien toiminnasta hyvinvointialueuudistuksen myötä.

3.2.1 Koulutuksen ja varhaiskasvatuksen palveluiden nykytila ja eroavaisuudet

Perusopetus

Haminan perusopetuksen palveluverkko koostuu yhdeksästä koulusta, joista alakouluja on seitsemän ja yhtenäiskouluja kaksi. Haminassa viimeisin palveluverkkoselvitys on hyväksytty valtuustossa 14.3.2023. Osana palveluverkkoselvitystä valtuusto päätti uusien koulujen rakentamisesta Uuden-Summan ja Neuvottoman alueille. Lisäksi päätettiin järjestää kuulemiset liittyen Poitsilan koulun, esikoulu Esikon, Kirkkojärven koulun ja Kurkitien päiväkodin lakkauttamisiin. Poitsilan koulu, esikoulu Esikon ja Kurkitien päiväkodin osalta kuulemiset on pidetty, lapsivaikutusten arviointi on tehty ja päätökset lakkauttamisista on tehty lukuvuoden 2024–2025 alusta alkaen. Lukuvuoden 2024–2025 alusta Haminassa toimii 6 alakoulua ja 2 yhtenäiskoulua. Alakoulujen osalta Haminan oppilasmäärä tippuu (lukuvuosi 2023–2024) 1018 oppilaasta (lukuvuosi 2029–2030) 740 oppilaaseen. Yläkoulujen osalta oppilasmäärä kehittyy maltillisemmin vuosien 2023–2030 aikana laskien 611 oppilaasta 520 oppilaaseen. Suurin lasku yläkoulujen osalta tapahtuu Vehkalahden koululla. Vuonna 2023 syntyvyys jää Haminassa noin 90 lapseen.

	* laskennallinen ennuste esiopetusoppilaiden lukumäärästä							
	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27	2027-28	2028-29	2029-30*
Aseman koulu	203	184	183	167	145	145	122	118
Husulan koulu	206	192	174	175	170	162	161	151
Kirkkojärven koulu	40	39	35	41	45	40	39	37
Neuvottoman koulu	88	86	82	74	72	70	61	53
Pappilansalmen koulu	550	527	543	529	504	480	463	422
Poitsilan koulu	79	82	78	69	69	67	68	71
Pyhällön koulu	39	41	37	40	36	35	34	33
Uuden-Summan koulu	166	169	154	150	137	133	125	123
Vehkalahden koulu	548	507	493	443	426	388	377	339
YHTEENSÄ	1919	1827	1779	1688	1604	1520	1450	1347

Taulukko 1: Haminan päiväkotien ja esikoulujen oppilasmääräennusteet (esiopetus – 9 lk.)

	2021 synt.	2020 synt.	2019 synt.	2018 synt.	2017 synt.	
Asema	19	14	16	25	11	
Husula	20	20	30	20	17	
Kirkkojärvi	5	3	8	10	6	
Neuvoton	13	8	7	7	8	
Pappilansalmi	26	32	18	37	33	
Poitsila	8	12	7	11	9	
Pyhältö	5	5	5	3	7	
Uusi-Summa	15	16	20	14	22	
Vehkalahti	12	12	15	9	16	
Yhteensä	123	122	126	136	129	636 lasta
joista varhais- kasvatuksessa	72	91	113	131	122	529 lasta
lapsia varhais- kasvatuksessa %	58,54	74,59	89,68	96,32	94,57	83,18 %

Taulukko 2: Alle esikouluikäisten lasten lukumäärä Haminassa

Virolahden kunnassa on kolme perusopetusta antavaa koulua. Virojoen ja Klamilan kouluissa toimivat vuosiluokat 1–6. Virojoen koulussa on noin 110 ja Klamilan koulussa noin 50 oppilasta. Lisäksi Virolahden yläkoululla annetaan perusopetusta vuosiluokilla 7–9. Virolahden yläkoulussa on noin 90 oppilasta. Virolahden yhteenlaskettu oppilasmäärä lukuvuonna 2023–2024 on 244 oppilasta. Ennusteen mukaan oppilasmäärä laskee kunnassa vuoteen 2030 mennessä 135 oppilaaseen. Virolahden yläkoulu toimii Virojoella samassa rakennuksessa Virolahden lukion kanssa. Virojoen koulu ja Virolahden yläkoulu toimivat samassa koulukompleksissa varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen kanssa. Opetuksen järjestäminen yhtenäiskouluna (1-9lk) on mahdollista ja se tulee selvittää.

	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	2026- 2027	2027- 2028	2028- 2029	2029- 2030
Virojoen koulu	126	117	108	100	87	80	68	55
Klamilan koulu	61	52	45	43	39	39	36	38
Virolahden yläkoulu	81	82	95	91	86	83	82	69

Taulukko 3: Virolahden koulujen perusopetuksen ja esiopetuksen oppilasmääräennusteet

Virolahden kunta järjestää tällä hetkellä sivistyksen ja hyvinvoinnin palvelut sekä Virolahden että Miehikkälän kunnille. Miehikkälän ja Virolahden kuntayhteistyö päättyy kuitenkin heinäkuussa 2024. Virolahdella on aloitettu yhteistoimintaneuvottelut kunnanhallituksen päätettyä asiasta loka-kuussa 2023 talouden tasapainottamisen tarpeiden sekä tuotannollisten että taloudellisten syiden perusteella. Yt-neuvottelut on rajattu toistaiseksi koskemaan Virolahden työnantajavastuulla olevaa sivistys- ja hyvinvointipalveluiden henkilöstöä. Yt-neuvotteluilla ei tähdätä työntekijöiden tai viranhaltijoiden irtisanomisiin, mutta 1–5 henkilön osa-aikaistamiset ovat mahdollisia. Lisäksi olennaiset

muutokset työ- tai virkasuhteen ehtoihin, kuten nimikkeisiin ja tehtävänkuviin ovat mahdollisia. Ta-
voitteena yt-neuvotteluissa on alentaa Kaakon kaksikon purkautumisesta aiheutuvia kustannuksia
enintään 120 000 euron arvosta.

Kuntien välillä eroavaisuuksia löytyy iltapäivätoiminnan kriteereissä ja kuljetuksissa. Haminassa iltä-
päivätoiminnasta järjestetään kuljetukset kotiin ja joukkoliikenne on sidottu Kotkan joukkoliiken-
teeseen. Virolahdella koululaiskuljetukset tapahtuvat ELY- ja markkinaehtoisina kuljetuksina sekä
oman kuljetussopimuksen kautta. Lisäksi Haminassa järjestetään enemmän erikoistunutta pienryh-
mäopetusta. Haminassa alakoulujen palveluverkko on Virolahteen verrattuna laajempi ja yläkoulut
toimivat yhtenäiskouluissa. Virolahden osalta koulujen palveluverkkoa on jo karsittu.

Varhaiskasvatus ja esiopetus

Haminalla on nykyisin seitsemän omaa päiväkotia sekä kahdeksan esiopetuksen yksikköä. Esiope-
tuksen osalta esikoulu Esikko lakkaa kuitenkin 1.8.2024. Lisäksi kunnassa toimii seitsemän perhepäi-
vähoitajaa ja kaksi yksityistä päiväkotia. Vuonna 2023 kaupungin varhaiskasvatuksen piirissä oli yh-
teensä 661 lasta.

Virolahdessa varhaiskasvatuksen palvelut tuotetaan kahdessa päiväkodissa (Virojoki ja Klamila).
Vuonna 2023 kunnan varhaiskasvatuksen piirissä oli 95 lasta, joista noin 60 % Virojoen päiväkodissa
ja 40 % Klamilan päiväkodissa. Tilapaikkoja Virojoen päiväkodissa on neljälle varhaiskasvatuksen
ryhmälle eli 84 lapselle. Klamilan päiväkodissa on tilapaikkoja 47 lapselle. Virolahdella perhepäivä-
hoitoa tai avointa varhaiskasvatusta ei järjestetä. Virolahti on tarjonnut viisivuotiaille maksutonta
varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Varhaiskasvatuksen maksulain viimeaikaiset muutokset aiheut-
tavat tarpeen arvioida uudelleen varhaiskasvatuksen maksun perusteet 1.8.2024 alkaen kuntayh-
teistyön päättyessä.

	2021 synt.	2020 synt.	2019 synt.	2018 synt.	2017 synt.
Virojoki	11	6	9	14	10
Klamila	9	6	6	3	6
lapsimäärä yhteensä	20	12	15	17	16
varhaiskasvatuksen osallistumisaste	70 %	92 %	100 %	94 %	94 %

Taulukko 4: Varhaiskasvatusikäiset Virolahdella ja varhaiskasvatukseen osallistumisaste

Esiopetuksessa molemmissa kunnissa kaikissa esiopetusryhmissä toteutuu myös täydentävä var-
haiskasvatus. Kuljetusperiaatteet ja ryhmäkokojen periaatteet ovat samat. Esiopetus on kummas-
sakin kunnassa organisoitu osaksi varhaiskasvatusta. Palveluiden ja toiminnan järjestämisessä on

kuntien välillä joitakin eroavaisuuksia. Esimerkiksi ns. Nepsy-valmennus on järjestetty kunnissa eri tavalla. Haminassa valmennus on järjestetty omana toimintana, kun taas Virolahdella valmennus on hankittu Kymenlaakson hyvinvointialueelta. Virolahdesta poiketen Haminassa maksetaan Haminalisää lasten kotihoidontuen lisänä ja kaupungilla on käytössä palveluseteli ja perhepäivähoitoa.

Toisen asteen koulutus

Toisen asteen koulutuksessa molemmat kunnat tarjoavat omaa lukiokoulutusta. Haminassa toimii Haminan lukio, jossa opiskelee 248 opiskelijaa ja 36 aineopiskelijaa. Virolahdella toimii 43:n oppilaan Virolahden lukio, jolla on yhteiset opettajat ja tilat yläkoulun kanssa. Virolahden lukion haasteena on oppilasmäärän säilyttäminen. Lukio kuitenkin tukee hyvin yläkouluunkin tarvittavien aineopettajien pätevyyden omaavan henkilöstön saatavuutta. Erityisyytenä molemmilla kunnilla on lukioissa ratsastukseen liittyvät opinnot. Haminan lukiossa toimii ratsastuslinja. Ratsastusopintoja Suomen lukioista tarjoaa Haminan ja Virolahden lisäksi mm. Rautalampi, Ruovesi ja Kuhmo. Haminan lukion ratsastuslinja on järjestetty yhteistyössä Virolahdella toimivan Harjun oppimiskeskuksen kanssa. Virolahden lukion ratsastuslinja on järjestetty yksityisen palvelun tarjoajan yhteistyönä. Harjun Oppimiskeskus Oy tarjoaa myös muita toisen asteen ammatillisia opintolinjoja. Virolahden sivistystoimi hoitaa Harjun Oppimiskeskus Oy:n toisen asteen ammatillisten opiskelijoiden sivistys- ja hyvinvointilautakunnan alaisia asioita.

Toisen asteen ammatillista koulutusta järjestää Kotkan-Haminan seudun koulutuskuntayhtymä Ekami, joka on Haminan, Kotkan, Miehikkälän, Pyhtään ja Virolahden vuonna 2005 perustama kuntayhtymä. Ekami vastaa omistajakuntiensa puolesta ammatillisen koulutuksen järjestämisestä (Etelä-Kymenlaakson ammattiopisto) sekä työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön palveluista (Rannikopajat). Ekamilla on kampus Haminassa (Kadettikoulunkatu 18). Kampuksella voi opiskella ajoneuvoalalla, tekstiili- ja muotialalla, liiketoiminta-alalla, prosessiteollisuuden alalla, sähkö- ja automaatioalalla, tieto- ja viestintätekniikan alalla sekä turvallisuusalalla.

Toisen asteen koulutuksen lisäksi selvitysalueella ei järjestetä korkea-asteen koulutusta, mutta alueella vaikuttaa Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu Xamk. Ammattikorkeakoululla on neljä kampusta: Kotkassa, Kouvolassa, Mikkelissä ja Savonlinnassa. Selvitysalueen lähin korkeakoulu sijaitsee siis Kotkassa, jossa voi suorittaa AMK-tutkinnon mm. tekniikan ja sairaanhoidon aloilla. Tutkintoja tarjotaan myös merenkulun ja logistiikan aloilla, joissa Xamkin Kotkan kampuksella onkin vahvaa TKI-osaamista.

3.2.2 Palvelujen yhdistämisen edellytykset ja vaikutukset

Kuten muidenkin toimialojen osalta, myös kasvatuksen ja sivistyksen palveluissa kuntien eroavaisuudet liittyvät erityisesti kuntien väliseen kokoeroon. Opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäminen on lakisääteistä, mutta eroavaisuuksia toimialan palveluiden ja toiminnan järjestämisessä on kuitenkin tunnustettu. Siten uuden kunnan on tehtävä tiettyjä linjauksia palveluiden järjestämisestä, mikäli

kuntaliitos tapahtuu. Näitä ovat esimerkiksi Hamina-lisän käyttö kotihoidontuen lisänä. Lisäksi mahdollinen kuntaliitos laajentaisi palveluiden käyttöaluetta ja mahdollistaisi esimerkiksi lapsiperheille palveluiden käyttämisen esimerkiksi vanhempien työssäkäyntialueen mukaan.

Jatkossa olisi huomioitava, että kummassakin kunnassa on taloustilanteen myötä ja riippumatta kuntaliitoksesta tarkasteltava toimialan palvelurakenteen kustannustehokkuutta. Kuntaliitoksen tunnistettiin antavan mahdollisuuksia tulevaisuuden palveluverkon ja toimialan palveluiden kustannustehokkuuden ja palveluiden laatuun kehittämiseksi.

3.3 Hyvinvointipalvelut

Tässä luvussa on käsitelty kuntien toimintaa ja palveluita, jotka muodostavat Haminan kaupungin Aktiivisena ja osallisena prosessin sekä Virolahden kunnan sivistys- ja hyvinvointipalveluiden kirjastojen ja vapaa-aikapalveluiden yksiköt. Kokonaisuus pitää siten sisällään kuntien vapaan sivistystoimen, kirjastotoimen, vapaa-ajan palvelut eli nuoris-, liikunta- ja kulttuuripalvelut sekä muut hyvinvoinnin edistämisen tehtävät.

3.3.1 Hyvinvointipalveluiden nykytila ja eroavaisuudet

Hyvinvoinnin palveluiden osalta toimialan palveluverkkoon kuuluu Haminassa kansalaisopisto, kaksi kirjastoa sekä seitsemän nuorisopalveluiden toimipistettä. Virolahden kunnan toiminta ja palvelut toteutetaan nykyisin Kaakon kaksikon yhteistoimintana, joka lakkaa heinäkuussa 2024. Keskeinen ero kuntien palveluissa ja toiminnassa Haminan vahvempi resurssointi hyvinvoinnin edistämässä sekä liikunta-, nuoris- ja kulttuuritoimen palveluissa. Kunnilla on toimialalla entuudestaan paljon seudullista yhteistyötä.

Haminan kansalaisopistossa työskentelee kolme vakinaista opettajaa sekä noin kuusikymmentä tuntiopettajaa. Kansalaisopisto tarjoaa sekä lähi- että etäkursseja. Toimitiloja vuokrataan ryhmille ensisijaisesti kaupungin tiloista mutta myös yksityisiltä toimijoilta. Virolahti ja Miehikkälä ostavat palvelun Haminan kansalaisopistolta ja Virolahti tekee yhteistyötä myös Kotkan seudun musiikkiopiston kanssa.

Kirjastoissa työskentelee Haminassa 12 henkilöä kaupungin pääkirjastossa ja Ruissalon kirjastossa. Pääkirjaston tiloja on uudistettu vuonna 2023 ja uusi kirjasto- ja monipalveluauto on hankittu vuonna 2021. Virolahti ja Miehikkälä ostavat nykyisin kirjastoautopalvelun ostopalveluna Haminan kaupungilta. Virolahdella toimiva Virolahden kirjasto on monitoimikirjasto ja se toimii samassa kiinteistössä Virojoen koulun kanssa. Kirjastossa on omatoimikirjastopalvelu ja virkailijoita on 1.8.2024 alkaen kaksi.

Haminan liikuntapalveluissa työskentelee kolme henkilöä, jotka järjestävät liikuntaryhmiä, liikunta-neuvontaa sekä liikunnallisia tapahtumia ja kampanjoita. Tarkoituksena on, että liikuntapalveluissa

hyödynnetään jatkossa entistä enemmän alueen yhdistyksiä ja kaupungin oman työn painopiste kohdennetaan tiettyihin kohderyhmiin. Haminassa on valmistelussa vuoden 2024 valmistuva liikumisohjelma. Liikuntapalveluissa keskitytään erityisesti liikuntaneuvontaan ryhmäliikunnan ja seurayhteistyön lisäksi. Myös luontoliikunnan roolia vahvistetaan. Virolahdella liikuntapalveluissa toimii n. 2,1 henkilötyövuoden verran henkilöstöä. Virolahden liikuntapalvelut järjestävät mm. liikuntaneuvontaa, terveysliikuntapalveluita, lasten uimakouluja, koululaiskilpailut ja -turnaukset sekä muita erilaisia kampanjoita ja tapahtumia.

Haminan kulttuuripalveluissa työskentelee kolme kulttuurituottajaa, yksi elokuvatuottaja ja 0,4 työajalla vahtimestari. Palvelukokonaisuutta ollaan päivittämässä kulttuurihyvinvoinnin edistämisen näkökulmista. Virolahdella kulttuuritoimen palveluja ostetaan mm. lasten kulttuuritoiminnan järjestämiseen ja kunta toimii tiiviisti Kymenlaakson kuntien Koppa-verkoston jäsenenä. Kotkan seudun musiikkiopiston kautta kunta saa päiväkoteihin taiteen perusopetusta musiikissa. Lisäksi Kaakon Kamarimusiikki –tapahtuma järjestetään kesäisin yhteistyössä yhdistyksen kanssa.

Haminassa nuorisopalveluissa työskentelee viisi kokoaikaista nuorisotyöntekijää. Kaupunki järjestää mm. nuorisotila-, kerho-, ja bändikoulutoimintaa ja vuokraa tiloja myös muille toimijoille. Virolahden kunnassa toimii nuorten työpaja, Rajapaja. Palveluita tuotetaan Ekamin kanssa ostopalveluna. Virolahdella nuorisotoimi vastaa myös ohjaamotoiminnan järjestämisestä ja toiminta kuuluu nuorisokoordinaattorin toimenkuvaan. Kummassakin kunnassa on käytössä harrastamisen Suomen malli. Virolahti mallin koordinoitipalveluja Kaakonkulman 4H-yhdistyksen kautta. 4H:n kautta nuorisotiloilla toimii lisäksi apuvalvoja varsinaisen nuoriso-ohjaajan apuna.

Hyvinvoinnin edistäminen edellyttää kunnissa suunnitelmallista työtä ja hyvinvointikertomuksen hyödyntämistä. Haminassa on 2021 perustettu pysyvä hyvinvointityöryhmä vastaamaan hyte-työn valmistelusta ja raportoinnista hyvinvointivaliokunnalle ja valtuustoon. Kotouttamisen edistäminen on käynnistynyt Haminassa. Asiaa harjoitellaan ja tehdään sopimukseen perustuvaa yhteistyötä Kotkan kanssa alueellisen maahanmuuttokoordinaattorin ja ohjauspalvelujen turvin. Virolahdella on yhteinen Kaakon kaksikon HYTE-työryhmä. Ikäihmisten hyvinvointityötä toteutetaan osaksi yhteistyössä Ite ja yhdessä -toiminnan kautta.

3.3.2 Palvelujen yhdistämisen edellytykset ja vaikutukset

Virolahden kunnan pienemmän koon takia Virolahdella toimialan palveluissa ja niiden järjestämiseen käytettävissä resursseissa ei ole paljoa ylimääräistä. Hyvä esimerkki on kulttuuritoiminta, joka on Virolahdella selkeästi pienimuotoisempaa kuin Haminassa, jossa kulttuuritoiminta muodostaa kaupungin strategisesti merkittävän osa-alueen.

Kuntaliitos ja nykyistä suurempi kuntakoko mahdollistaisi palveluiden kehittämisen siten, että entistä laajempi palveluvalikoima vastaisi esimerkiksi alueen lasten tarpeisiin. Kuntaliitos toisi mahdollisuuksia Haminan itäisen alueen ja Virolahden läntisen alueen vetovoiman kasvulle, sillä kuntaliitos toisia alueen asukkaille enemmän vaihtoehtoja palveluille.

3.4 Tekninen ja ympäristötoimi sekä alueen maankäyttö

Kuntien tekniset toimialat pitävät sisällään kaavoituksen ja maankäytön tehtävät, kuntien ympäristötoimen, rakennusvalvonnan, kunnallistekniikan, viherpalvelut, kiinteistötoimen ja tilahallinnan, kuntien tarjoamat asumisen palvelut sekä vesi- ja viemärilaitokset. Lisäksi toimialaan kuuluu teknisiä tukipalveluita kuten kuntien ateria- ja puhtaanapitopalvelut.

3.4.1 Kuntien toiminnan nykytila ja erot

Haminassa kaavoitus on toteutettu pääosin omana työnä, mutta isoimmat ja kiireellisimmät hankkeet on tarvittaessa hankittu ulkoisesti ostopalveluna. Kaavoituksen ja maankäytön osalta tulevat lakimuutokset tuovat haasteita henkilöstömäärän riittävyydelle ja vaatimuksia osaamisen kehittämiseksi ja erilaisille ohjelmistohankinnoille. Virolahden kunnassa kaavoituksen koordinointi on osana rakennustarkastajan työnkuvaa, mutta varsinainen kaavoitustyö ostetaan ulkoisena palveluna. Rakennustarkastaja toimii nykyisellään Miehikkälän kunnan palveluksessa, ja Virolahdella ei ole tehtävissä omaa henkilöstöä.

Hamina järjestää rakennusvalvonnan palvelut omana toimintaan ja tällä hetkellä on valmisteilla muutos, jonka myötä Hamina järjestäisi palvelut myös Virolahdelle ja Miehikkälälle 1.8.2024 alkaen. Virolahdella ja Haminalla on rakennusvalvonnan yhteistyön aloittamisesta neuvottelut käynnissä. Virolahden rakennusvalvonta ja -luvut ovat tällä hetkellä Miehikkälän kunnan vastuulla.

Haminan kaupunki toimii ympäristönsuojelussa, terveysvalvonnassa ja eläinlääkintähuollossa vastuukuntana myös Virolahden ja Miehikkälän kunnille. Haminan kaupunki järjestää valvontaeläinlääkärin sekä eläinlääkäripäivystyksen koko Etelä-Kymenlaakson alueelle. Terveysvalvonta on tarkoitus siirtää myös koko Etelä-Kymenlaakson osalta Haminan järjestettäväksi, mutta muutoksen aikataulu on vielä avoin.

Puhtaanapitopalvelut on kummassakin kunnassa järjestetty omana työnä. Puhtaanapitopalveluiden osalta Haminassa on irtisanottu sopimus yksityisen toimijan kanssa vuonna 2023. Ateriapalvelut järjestetään Haminassa omana toimintana koulujen ja päiväkotien osalta, mutta lukion ruoka tulee Kymijoen ravintopalveluilta. Virolahden ateriapalvelut on järjestetty ostopalveluna Kymijoen Ravintopalvelut Oy:n kautta. Kunnassa sijaitsee valmistuskeittiö Villinrannan keskuskeittiö.

Virolahdella kaikki keskeiset kiinteistöt (ml. sote- ja pela-kiinteistöt) ovat kunnan omistamia. Miehikkälän kanssa tehtävän yhteistyön päättyessä 1.8.2024 on tilapalvelupäällikkö jäämässä Miehikkälään ja kiinteistöhoitajat siirtyvät Virolahden palkkalistoille.

Haminassa vuokra-asuntotoimintaa on organisoitu kaupungin tytäryhtiön Hamina-Asunnot Oy:n kautta. Virolahdella vuokra-asunnot on organisoitu osaksi kuntatekniikkaa, joka maksaa yhtiön vastikkeet ja laskuttaa vuokrat. Valtaosa asunnoista on ARA-lainotteisia. Kuntatekniikka hallinnoi myös joitakin kunnan omistuksessa olevia rivitaloja ja yksittäisiä huoneistoja. Oma isännöitsijä vastaa kiinteistö osakeyhtiöiden toiminnasta.

Kenties keskeisin eroavaisuus Haminan ja Virolahden teknisillä toimialoilla on kuntien tavat järjestää palvelunsa. Haminassa suurin osa tehtävistä ja palveluista on järjestetty omana toimintana. Virolahdella palvelut on järjestetty joko osana Kaakon kaksikko -yhteistyötä tai ostopalveluna. Lisäksi palvelujen järjestetään yhteistyössä Haminan kanssa.

Kaakon kaksikko -kuntayhteistyön myötä Virolahden tekniset palvelut ovat merkittävilta osin Miehikkälän kunnan järjestämisvastuulla sekä muun kuntayhteistyön ja ostopalveluiden varassa. Kaakon kaksikon purkautumisen jälkeen (1.8.2024 alkaen) kumpikin kunta vastaa omasta palvelutuotannostaan. Muutos koskee erityisesti yhteistä hallinnon henkilöstöä. Teknisen toimen hallinnosta Virolahdelle on siirtymässä kunnaninsinööri, toimistos sihteeri ja siivoustyönjohtaja.

Kuntien teknisten toimialojen eroavaisuudet ilmenevät kuntien kokoerossa. Haminassa toimialan viranhaltijoilla on selkeämmät tehtävänkuvat, kun taas Virolahdella yksittäinen henkilö hoitaa yleensä useamman alan töitä. Kuntien teknistä toimialaa yhdistää kuntien niukasti resursoidut organisaatiot, kun niitä tarkastellaan suhteutettuna toimialojen tehtävä- ja työmäärään.

Huomioitava eroavaisuus on myös vuokra-asuntojen sekä vesi- ja viemärlaitosten organisoinnin eroavaisuudet. Vesi- ja viemärlaitos toimii Haminassa liikelaitoksena ja Virolahdella vesihuoltolaitos toimii teknisen toimen yksikkönä.

3.4.2 Toimintojen yhdistämisen edellytykset ja vaikutukset

Erityisesti Haminassa eläköitymisten määrä teknisellä puolella on tulevina vuosina merkittävä ja se jakautuu useampaan tehtäväkokonaisuuteen toimialan sisällä. Virolahdella henkilökunnassa ei ole näköpiirissä eläköitymisiä lähivuosina ja Virolahden puolella keskeiset henkilöstössä tapahtuvat muutokset liittyvät erityisesti Kaakon kaksikon eli Virolahden ja Miehikkälän kuntayhteistyön päätymiseen elokuussa 2024. Muutoksen myötä järjestämisvastuu useassa tehtävässä siirtyy Miehikkälältä Virolahdelle. Lisäksi toimialan henkilöstössä on eläköitymistä tulossa lähivuosina paljon ja mahdollisen kuntaliitoksen keskeinen tavoite toimialalla tulisikin olla toiminnan järjestämiseen liittyvien riskien vähentäminen.

Lisäksi toimialalla on korostunut alaa laajemminkin koskevat rekrytointiongelmat. Mahdollisen kuntaliitoksen myötä henkilöstöjärjestelyissä on kuitenkin kehittämismahdollisuuksia, joiden avulla tehtävänkuvia voitaisiin selkeyttää ja resursseja kohdentaa aikaisempaa paremmin. Koska useat toiminnot järjestetään jo nyt tai on suunnitteilla järjestää tulevaisuudessa Haminan kaupungin voimin, olisi kuntaliitos yhdensuuntainen tämän kuntayhteistyön ja kehityssuunnan kanssa.

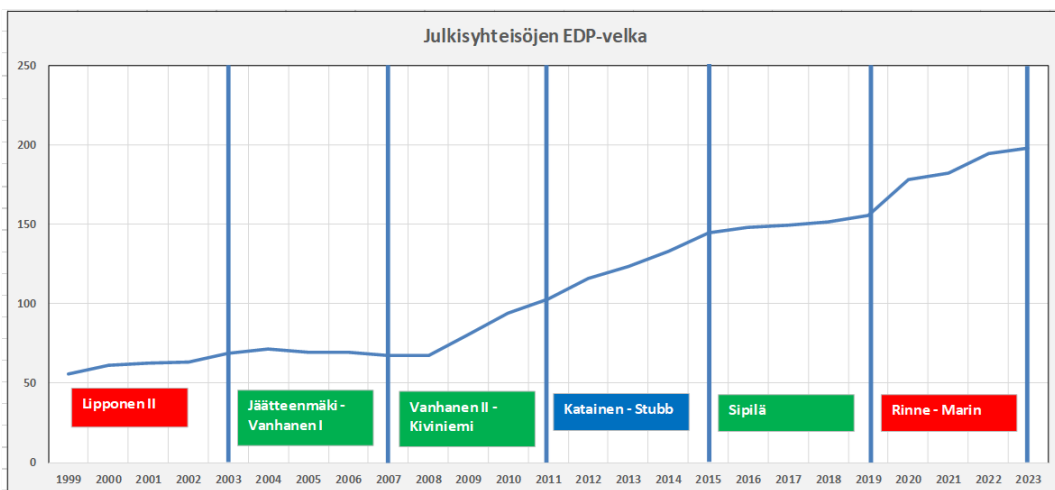
Kokonaisuudessaan toimialan toiminnan ja henkilöstöorganisaation yhteensovittaminen mahdollisen kuntaliitoksen toteutuessa vaikuttaisi olevan helposti toteutettavissa. Yhteistä toimintaa ja yhteistyötä on jo paljon ja neuvottelut yhteistyön lisääntymisestä ja syventämisestä on paraikaa käynnissä. Lisäksi Virolahdella on toimialalla suhteellisen vähän henkilöstöä, sillä toimialan palveluiden järjestämisvastuu on suurelta osin ollut Miehikkälällä.

4 Kuntien ja yhdistetyn kunnan talous

Talouden tarkastelun tavoitteena on kuvata kuntien ja yhdistetyn kunnan talouden tilanne ennen ja jälkeen liitoksen osana koko maan julkista taloutta. Hyvinvointialueuudistuksen toteutumisen jälkeen kuntien tilanne muuttui pysyvästi, jopa aiempaa arvioitua enemmän. Pikainen ja ennakoiva reagointi on tarpeen. Lisäksi selvityksen yhteydessä kuvattiin olennaiset erot palvelurakenteiden kustannuksissa kummassakin kunnassa ja yhdistelyn seurauksena aikaansaattava lisäsopeutuksen potentiaali. Varsinaista keinovalikoimaa ei kuvattuna, koska yksittäisten sopeutustoimenpiteet vaativat erikseen toteutettavaa poliittista päätöstä. Sekä erillisinä että yhdistettynä kuntana on sopeutuskeinoja, joilla on taloudellista tai talouden liikkumavaraa kasvattavaa merkitystä. Sopeuttamisen kannalta ei kuitenkaan ole yhdentekevää toteutetaanko sitä yhdessä vai erillisinä kuntina, sillä keinovalikoimaan vaikuttavat erityisesti kuntalain sekä kuntarajan asettamat rajoitteet. Tässä luvussa on arvioitu liitoksen taloudellisia hyötyjä.

4.1 Talous ja sen näkymät yleisellä tasolla

Valtion talous on vakavasti alijäämäinen ja elintasomme kasvu ja ylläpitäminen ovat perustuneet pitkälti julkisen sektorin velkaantumiseen. Kuvio 9 kuvaa velkaantumista ja velkaantumiskehitys jatkuu edelleen. Velka sinällään ei ole huono asia, mutta palveluiden kasvattaminen velalla – varsinkin nimittämällä tätä investoinniksi – ei noudata kestävänsä talouskehityksen periaatteita. Lisäksi velan korko alkaa syödä sitä rahoitusta, mitä tarvittaisiin palveluiden rahoittamiseen. Voi olla, että velan varaan rakennettua hyvinvointia ei saada hillittyä kuin ulkoisin voimin. Valtion huono talouskehitys voi pahimmillaan johtaa kunnissa vaikeisiin tilanteisiin – varsinkin jos ja kun valtio joutuu rahoittamaan hyvinvointialueita suunniteltua enemmän.



Kuvio 8: Julkisyhteisöjen EDP-velka

Hyvinvointialueiden talouden tila on hämärän peitossa. Vuoden 2023 alueiden yhteenlaskettu ali-
jäämä on todennäköisesti 1,3–1,5 MRDE tasolla ja tämä taso kasvaa. Talouden ongelman lisäksi hy-
vinvointialueilla on vielä tätäkin vakavampi ongelma työntekijöiden saatavuudessa: työntekijöitä
puuttuu jo nyt ja eläköityminen sekä palvelutarpeen kasvu pahentavat tilannetta. Hyvinvointialuei-
den yhteen liittäminen tuskin tulee lähitulevaisuudessa kyseeseen eikä sekään välttämättä vahvista
taloutta vaan toiminnallista puolta.

Velkatasapaino	Trendijakso 2013-2022												1,302	verohäntä mrd euroa	0,503	takaisin perittävä vos mrd euroa	Erotus
Painelaskelma 1000 eur	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2030-2023				
Toimintakate	-30 468 070	-31 334 572	-32 396 324	-34 511 564	-14 630 970	-14 977 065	-16 539 525	-17 302 677	-18 077 920	-18 700 551	-19 342 199	-20 003 204	-5 372 234				
Tulovero-% (kuntien ka.)	20,99	21,08	21,14	21,16	8,65	8,52	8,52	8,52	8,52	8,52	8,52	8,52	-0,13				
Tulovero	19 209 281	20 189 463	20 668 982	21 715 542	10 259 388	9 489 713	9 778 711	10 176 676	10 529 707	10 893 972	11 270 045	11 658 192	1 398 804				
Yhteisövero	1 911 489	1 963 944	2 853 236	3 042 834	2 010 224	1 806 929	1 936 024	1 976 567	2 036 039	2 097 120	2 160 034	2 224 835	214 611				
Kiinteistövero	1 871 210	1 749 503	1 972 947	2 095 868	2 214 846	2 323 676	2 364 251	2 405 598	2 447 733	2 490 671	2 534 427	2 579 018	364 172				
Valtionosuus	8 680 546	11 041 854	10 129 142	10 780 168	3 652 707	3 345 435	3 938 670	3 995 687	4 037 360	4 354 879	4 443 527	4 530 173	877 467				
Verorahoitus	31 672 526	34 944 764	35 624 307	37 634 412	18 137 165	16 965 753	18 017 656	18 554 528	19 050 839	19 836 642	20 408 033	20 992 218	2 855 053				
Rahoitus	554 053	464 851	572 030	335 913	335 372	160 102	27 469	-8 276	-38 854	-69 781	-99 858	-131 660	-467 033				
Vuosikate	1 758 509	4 075 043	3 800 056	3 458 761	3 841 567	2 148 790	1 505 600	1 243 575	934 064	1 066 310	965 975	857 354	-2 984 213				
Negatiivisia kpl	65	2	7	12	8	51	94	129	150	151	159	168	160				
Negatiiviset yht.	-91 919	-3 396	-2 209	-10 668	-4 894	-41 960	-146 939	-239 574	-374 929	-378 414	-461 996	-556 281	-551 386				
Poistot	2 314 015	2 405 727	2 415 532	2 460 507	2 417 624	2 541 213	2 562 830	2 618 911	2 617 867	2 616 245	2 615 147	2 614 367	196 743				
Tulos	-129 990	1 574 081	1 390 050	1 124 234	1 630 314	-352 340	-1 006 525	-1 375 336	-1 683 803	-1 549 936	-1 649 172	-1 757 013	-3 387 327				
Nettoinvestoinnit	2 746 761	3 332 855	2 865 871	2 078 615	4 266 871	4 328 056	3 970 459	2 599 345	2 609 415	2 613 643	2 617 498	2 620 920	-1 645 952				
Lainakanta	18 485 765	19 116 167	19 188 221	18 741 750	19 251 143	21 636 081	24 272 819	26 068 650	28 154 508	30 034 525	32 033 063	34 163 413	14 912 269				
Antolainasaamiset	5 723 067	5 695 345	5 847 905	6 304 756	6 178 661	6 055 088	5 933 986	5 815 307	5 699 000	5 585 020	5 473 320	5 363 854	-814 808				
Rahavarat	5 061 051	6 450 196	3 279 987	3 389 339	3 394 583	3 400 222	3 409 910	3 442 395	3 484 534	3 530 604	3 583 634	3 637 420	242 836				
Taseen jäämä	11 091 638	12 585 061	13 870 416	14 932 979	16 563 294	16 210 954	15 204 429	13 829 093	12 145 290	10 595 354	8 946 182	7 189 169	-9 374 124				
Negatiivisia kpl	57	27	13	17	15	36	58	87	117	141	174	184	169				
Negatiiviset yht.	-251 738	-85 941	-73 266	-88 793	-41 077	-174 727	-462 333	-999 555	-1 920 665	-3 016 078	-4 373 807	-5 956 977	-5 915 900				
Asukasuku	5 514 910	5 523 069	5 537 069	5 552 593	5 559 711	5 566 346	5 572 466	5 577 936	5 582 818	5 586 929	5 590 376	5 593 090	33 379				
Tulovero-% (kuntien ka.)	20,99	21,08	21,14	21,16	8,65	9,08	9,68	10,17	10,54	10,65	10,79	10,92	2,28				

Taulukko 5: Velkatasapaino

Kulunut hallituskausi on ollut kuntataloudessa todennäköisesti kuntien kannalta parasta aikaa. Kunta, jonka taloudessa on ollut tilinpäätöstilanteessa negatiivinen vuosikate tänä aikana, on taloudellisesti erittäin ahtaalla. Vuosi 2019 oli pitkästä ajasta viimeinen ”normaali” talousvuosi, jolloin talouden megatrendit saivat näkyä taloudessa, eri asteinen koronatuista alkanut tulojen tukevoittaminen näkyy taloudessa. Kuluva vuosi 2023 näyttää olevan vielä hyvä vuosi, mutta jos talous ei näyttäisi hyvältä ylimääräisen verotulon (n. 1,5 MRDE) ja ylimääräisten valtionosuuksien vuoksi (n. 500 ME) tilanne olisikin outo. Kuitenkin julkisuudessa esitetty johtopäätös kuntien hyvästä talouden tilasta edelliset perusteet tietäen osoittavat huonoa perehtymistä tilanteeseen. Vuonna 2024 kuntatalous heikkenee ja trendi kasvaa ilman tulojen lisäämistä ja/tai menojen vähenemistä.

FCG jo jonkin aikaa kuvannut kuntien talouden tilannetta suhteessa muuhun kuntajoukkoon talousluvulla, joka ottaa huomioon samassa luvussa useita talouden muuttujia; tuloslaskelman ja taseen keskeiset tekijät sekä virta- ja virtasuureiksi muutetut varantomuuttujat. Jos Haminan ja Virolahden sijaintia tarkastellaan koko kuntajoukossa, sijoittuu Virolahti talousluvun arvolla lähelle maan heikoimpia sijoituksia ja Hamina hiukan keskimääräistä heikommalle sijalle. Haminan sijoitus on keskimäärin hyvä, mutta valtaosa kunnista saa hyvin huonoja, taloudellisesti kestäättömiä lukuja.

Valtionosuusjärjestelmää ollaan uusimassa. Ei ole todennäköistä, että ikärakenteeltaan jo nyt ikääntyneet kunnat hyötyisivät uudistuksesta. Pikemminkin päinvastoin.

4.2 Kuntien ja yhdistetyn kunnan painelaskenta ennen liitosta

Kuntien talous perustuu sen väestöön. Palvelut järjestetään sen mukaan, kuinka ja minkä ikäinen väestö sijaitsee. Vastaavasti kunnan, jonka oma tulotaso on heikko, kyky järjestää palveluita koetaan hoitaa valtionosuudella ja verotulojen tasauksella. Mitä enemmän kunnalla on omia tuloja – muita tuloja kuin verorahoitus – sitä paremmin kunta pystyy selviämään pakollisten palveluiden rahoittamisesta mutta myös elinvoiman kehityksestä. Lisäksi konsernin merkitys kasvaa: mitä paremmin konserni pystyy rahoittamaan emoa, sitä parempi emon on eellä.

Yhdistelmä	2013	2018	2022	2025	2030	2040	2013-22	2013-22/v	2013-22	2013-22/v	2022-30	2022-30/v	2022-30	2022-30/v
Asukasluku	24 638	23 700	22 534	21 790	20 735	18 938	-2 104	-234	-8,5 %	-0,9 %	-1 799	-225	-8,0 %	-1,0 %
0-5 päivähoito	1 327	1 005	865	760	693	625	-462	-51	-34,8 %	-3,9 %	-172	-22	-19,9 %	-2,5 %
6 esiopetus	244	211	180	142	130	114	-64	-7	-26,2 %	-2,9 %	-50	-6	-27,8 %	-3,5 %
7-12 alakoulu	1 493	1 377	1 301	1 084	861	743	-192	-21	-12,9 %	-1,4 %	-440	-55	-33,8 %	-4,2 %
13-15 yläkoulu	731	742	718	686	532	412	-13	-1	-1,8 %	-0,2 %	-186	-23	-25,9 %	-3,2 %
16-18 lukio/toinen aste	797	725	663	679	612	421	-134	-15	-16,8 %	-1,9 %	-51	-6	-7,7 %	-1,0 %
19-23 nuoret työkäiset ja	1 056	865	800	728	738	518	-256	-28	-24,2 %	-2,7 %	-62	-8	-7,8 %	-1,0 %
24-64 työssäkäyvät	12 828	11 672	10 978	10 277	9 411	8 463	-1 850	-206	-14,4 %	-1,6 %	-1 567	-196	-14,3 %	-1,8 %
65-74 eläkkeelle siirtynee	3 424	3 796	3 615	3 533	3 480	2 893	191	21	5,6 %	0,6 %	-135	-17	-3,7 %	-0,5 %
75-84 eläkkeellä olevat	1 979	2 140	2 564	2 876	3 060	2 961	585	65	29,6 %	3,3 %	496	62	19,3 %	2,4 %
85... ikääntyneet	759	903	883	1 025	1 218	1 788	124	14	16,3 %	1,8 %	335	42	37,9 %	4,7 %
Huoltosuhte	2013	2018	2022	2025	2030	2040	2013-22	2013-22/v	2013-22	2013-22/v	2022-30	2022-30/v	2022-30	2022-30/v
Yhdistelmä	61,0	70,5	76,9	82,7	89,3	98,5	16	2	26,1 %	2,9 %	12	2	16,1 %	2,0 %
Verrokkit	56,8	66,0	72,7	76,2	80,0	85,1	16	2	28,0 %	3,1 %	7	1	9,9 %	1,2 %
Kuntien ka	62,8	72,8	81,3	87,1	92,9	96,7	19	2	29,6 %	3,3 %	12	1	14,2 %	1,8 %
Mediaani-ikä	2012	2018	2022	2025	2030	2040	2013-22	2013-22/v	2013-22	2013-22/v	2022-30	2022-30/v	2022-30	2022-30/v
Yhdistelmä	48,0	50,0	52,0	54,0	56,0	58,0	4	0	8,3 %	0,9 %	4	1	7,7 %	1,0 %
Verrokkit ka	43,2	44,9	46,7	48,1	49,6	51,5	4	0	8,1 %	0,9 %	3	0	6,2 %	0,8 %
Koko maa ka	46,4	48,3	50,2	51,7	53,0	54,4	4	0	8,4 %	0,9 %	3	0	5,6 %	0,7 %
Asl.	2023M06*		22 552				Muutos kpl ja sijaluku koko maassa 2017-2022				-1 087	273		
							Muutos %ia ja sijaluku koko maassa 2017-2022				-5,27 %	126		

Taulukko 6: Haminan ja Virolahden yhdistelmä, talouden kehitys vuosina 2013–2040

Yllä oleva taulukko kuvaa yhdistetyn kunnan väestötilanteen, joka on erilliskunnilla hyvin samankaltainen. Yhdistetty kunta on ikääntynyt ja voimakkaasti väestöä menettävä kaupunki. Ikääntymistä kuvaa se, että kaupungin mediaani-ikä on 52 vuotta ja se kasvaa, koska ikääntyneiden määrä kasvaa ja heidän suhteellinen osuutensa kokonaisuudessa myös kasvaa.

Palvelut on jatkossa järjestettävä sen mukaan, missä ja minkä ikäisiä ihmisiä on yhdistetyssä kunnassa. On rehellistä tunnustaa ja tunnistaa, että olemassa oleva palveluverkko ja palveluiden todennäköisesti lakisääteisyys vaatimukset ylittävä laatu ja laajuus eivät ole pystyneet ylläpitämään kunnan asukaslukua, vaan se on jatkuvasti pienentynyt. Tämä tarkoittaa myös rahavirtojen menettämistä. Sekä itsenäisillä kunnilla että kuntaliitoskunnalla on sopeutumisen pakko.

Jotta yksittäisten kuntien talouden tilanne saadaan selville, laskettiin kummallekin kunnalle talouden sopeutumisen tarve 18.12.2023 tiedossa olevien lähtöarvojen mukaan. Kuntien laskentaa päivitettiin 15.2.2024. Tässä yhteydessä todettiin, että Haminan paine vaikuttaisi heikkenevän edelleen jäljempänä mallinnetusta tilanteesta. Koska muutokset ovat niin yllättäviä ja nopeita ja vaikeasti perusteltavissa olevia, ei niitä otettu huomioon enää tarkastelun loppuvaiheessa. Kummankin kunnan tilanne näyttää vaikealta jo näillä luvuilla tarkasteltuna.

Näistä lähtöarvoista keskeisin on inflaatio, jonka tasoksi säädettiin maltillinen 2,5 % vuodessa. Verorahoituksessa käytettiin kuntaliiton ja VM:n tiedossa olevia laskentoja. Tästä eteenpäin esimerkiksi valtionosuutta laskettiin FCG:n omalla laskentamallilla, joka ottaa huomioon myös verotulon tasauksen. Laskelmaan otettiin huomioon kuntien omat, suunnitellut investoinnit ja lainakannassa vuoden 2023 korkotaso, jota lähdettiin nostamaan hyvin maltillisesti.

Virolahti	Trendi		797 <-Verohäntä Vos-liika-> -72							
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Asukasluku	3 040	2 985	2 941	2 900	2 864	2 830	2 797	2 764	2 730	2 698
Veroprosentti	20,50	21,50	8,86	9,90	9,90	9,90	9,90	9,90	9,90	9,90
Toimintakate 1000 e	-22 313	-24 156	-9 872	-9 828	-10 286	-10 219	-10 153	-10 102	-10 051	-10 000
Toimintakatteen muutos 1000 e		-1 843	14 285	44	-458	67	66	52	51	51
...muutos %:ia		8,3 %	-59,1 %	-0,4 %	4,7 %	-0,7 %	-0,6 %	-0,5 %	-0,5 %	-0,5 %
Tuloverotulo 1000 e	9 019	9 161	4 871	5 229	5 298	5 392	5 548	5 629	5 709	5 793
Kiinteistövero 1000 e	1 358	1 422	1 602	1 664	1 697	1 729	1 763	1 797	1 832	1 867
Osuus yhteisöveron tuotosta 1000	1 536	1 370	713	682	751	774	819	844	869	895
Verotulot yhteensä 1000 e	11 913	11 953	7 186	7 575	7 746	7 895	8 130	8 270	8 410	8 555
Valtionosuudet 1000 e	10 078	10 898	2 302	2 051	2 451	1 917	1 916	1 971	1 972	2 027
...muutos 1000 e		820	-8 596	-251	400	-534	-1	55	2	55
...muutos %:ia		8,1 %	-78,9 %	-10,9 %	19,5 %	-21,8 %	-0,1 %	2,9 %	0,1 %	2,8 %
Verorahoitus yhteensä 1000 e	21 991	22 851	9 488	9 626	10 197	9 812	10 046	10 241	10 382	10 582
...muutos 1000 e		860	-13 363	139	571	-385	234	195	141	200
...muutos %:ia		3,9 %	-58,5 %	1,5 %	5,9 %	-3,8 %	2,4 %	1,9 %	1,4 %	1,9 %
Käyttökate 1000 e	-322	-1 306	-384	-202	-89	-407	-107	139	331	582
Rahoitustuotot ja -kulut 1000 e	133	-65	-455	-662	-713	-770	-833	-890	-939	-984
Vuosikate 1000 e	-189	-1 370	-839	-863	-802	-1 177	-941	-751	-608	-401
Poistot 1000 e	1 363	1 411	1 534	1 432	1 406	1 378	1 354	1 333	1 312	1 291
Satunnaiset tulot ja menot 1000 e	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Yli-/alijäämä 1000 e	-1 552	-2 781	-2 373	-2 295	-2 208	-2 555	-2 295	-2 083	-1 920	-1 693
Kumulatiivinen jäämä 1000 e	8 393	5 612	3 238	943	-1 265	-3 820	-6 115	-8 198	-10 118	-11 811
Kumulatiivinen jäämä eur/as	2 761	1 880	1 101	325	-442	-1 350	-2 186	-2 966	-3 706	-4 378
Nettoinvestoinnit 1000 e	1 843	3 097	345	801	725	765	839	829	819	809
Lainakanta 1000 eur	18 300	22 400	23 572	25 225	26 742	28 785	30 651	32 262	33 729	34 990
Lainakanta eur/as	6 020	7 504	8 015	8 698	9 337	10 171	10 958	11 672	12 355	12 969

Taulukko 7: Virolahti talouden trendi 2012–2022

Virolahti on sopeuttanut talouttaan Haminaa enemmän viimeisten vuosien aikana, siksi Virolahden toimintakatteen kasvuksi hyväksyttiin pidemmän trendin mukainen, pienempi kasvu. Arvio Virolahden toimintakatteesta on kuitenkin optimistinen huomioiden kunnan jäljellä oleva toiminnan volyymi, lain säättämät velvoitteet palveluntuotannolle sekä jäljellä oleva sopeuttamiskyky.

Siitä huolimatta, että Virolahden toimintakatteen kasvu on ollut Haminaa hitaampi, ei tämäkään tai verotuloihin tehty muutos ole enää riittänyt pitämään taloutta vakaana. Virolahden vuosikate on ollut koko tarkastelujakson negatiivinen, kunta on ottanut lainaa rahoittaakseen toimintansa,

maksaakseen palkat ja ostopalvelut. Emokunnan tilanne on jo nyt veitsen terällä, taseen alijäämä on painumassa negatiiviseksi vuonna 2025. Konsernitaseessa kertyneitä alijäämiä on tilinpäätöshetkellä 2023 arviolta noin 1100 euroa/asukas ja kunta on vaarassa joutua kuntalain mukaiseen arviointimenettelyyn tilikauden 2024 päätteeksi. Palvelurakenne vaatii rajua sopeuttamista.

- Kasvupaine on pienempi kuin Haminaassa, tämä perustuu Haminaakin heikompaan väestötilanteeseen ja siihen reagoimiseen.
- Korkoprosentti 2,5–3,0 %
- Kaikista tekijöistä huolimatta vuosikate on negatiivinen, tämä osoittaa sen, että ollaan taloudellisesti kriisissä.
- Arviointikriteereistä vakavin, kumulatiivinen konsernin alijäämä, täyttyy vuonna 2024 ilman välittömiä omaisuuden realisoitajeja, veronkorotuksia ja palvelurakenteen sopeuttamista.
- Vuonna 2023 kunnan talouslukuja paransi ns. ”verohäntä” 797.000 euroa. Virolahdelle maksettu valtionosuus oli tämänhetkisen tiedon perusteella lähes lopullinen valtionosuus. Verohäntä perustuu tammikuussa 2024 tehtyyn arvioon, samoin valtionosuus.
- Lainakanta kasvaa vaatimattomalla investointitasolla paljon.
- Kunnalla on suuri sopeutustarve myös yksin. Sopeutustarve on -2,5 ME eli – 420 euroa/asukas.

Hamina	Trendi		2015-2022							5 358 <-Verohäntä Vos-liika->		3 281	
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030			
Asukasluku	19 702	19 549	19 355	19 166	18 981	18 800	18 623	18 441	18 264	18 087			
Veroprosentti	21,00	21,00	8,36	9,40	9,40	9,40	9,40	9,40	9,40	9,40			
Toimintakate 1000 e	-127 246	-133 754	-46 220	-47 403	-52 742	-54 650	-56 584	-58 152	-59 770	-61 429			
Toimintakatteen muutos 1000 e		-6 508	87 535	-1 183	-5 339	-1 909	-1 934	-1 567	-1 618	-1 659			
...muutos %:ia		5,1 %	-65,4 %	2,6 %	11,3 %	3,6 %	3,5 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %			
Tuloverotulo 1000 e	77 533	74 701	37 421	38 783	40 018	41 175	42 192	42 885	43 597	44 317			
Kiinteistövero 1000 e	6 763	7 304	7 742	7 801	7 901	8 004	8 108	8 215	8 323	8 434			
Osuus yhteisöveron tuotosta 1000	14 467	20 238	12 142	6 520	6 377	6 683	7 084	7 296	7 515	7 740			
Verotulot yhteensä 1000 e	98 763	102 244	57 305	53 104	54 296	55 862	57 384	58 396	59 435	60 491			
Valtionosuudet 1000 e	41 395	42 809	2 532	-3 397	-1 514	-1 296	-1 818	-1 275	-1 448	-1 594			
...muutos 1000 e		1 415	-40 277	-5 929	1 883	218	-521	543	-173	-146			
...muutos %:ia		3,4 %	-94,1 %	-234,1 %	-55,4 %	-14,4 %	40,2 %	-29,9 %	13,6 %	10,1 %			
Verorahoitus yhteensä 1000 e	140 158	145 053	59 837	49 707	52 782	54 565	55 566	57 121	57 987	58 897			
...muutos 1000 e		4 895	-85 216	-10 130	3 075	1 784	1 001	1 555	866	910			
...muutos %:ia		3,5 %	-58,7 %	-16,9 %	6,2 %	3,4 %	1,8 %	2,8 %	1,5 %	1,6 %			
Käyttökate 1000 e	12 911	11 298	13 617	2 304	40	-85	-1 018	-1 030	-1 783	-2 533			
Rahoitustuotot ja -kulut 1000 e	1 671	590	26	-279	-479	-1 329	-1 927	-2 265	-2 604	-2 972			
Vuosikate 1000 e	14 582	11 888	13 643	2 024	-439	-1 413	-2 945	-3 295	-4 387	-5 505			
Poistot 1000 e	9 931	10 866	10 256	11 177	11 114	11 130	11 080	10 942	10 807	10 675			
Satunnaiset tulot ja menot 1000 e	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Yli-/alijäämä 1000 e	3 152	1 022	3 387	-9 153	-11 552	-12 544	-14 025	-14 237	-15 194	-16 180			
Kumulatiivinen jäämä 1000 e	20 087	21 151	24 538	15 385	3 833	-8 711	-22 736	-36 973	-52 167	-68 347			
Kumulatiivinen jäämä eur/as	1 020	1 082	1 268	803	202	-463	-1 221	-2 005	-2 856	-3 779			
Nettoinvestoinnit 1000 e	13 590	-8 063	14 613	10 073	11 405	10 005	8 681	8 596	8 513	8 431			
Lainakanta 1000 eur	75 440	63 002	74 499	82 447	94 194	107 536	121 279	133 961	147 797	162 875			
Lainakanta eur/as	3 829	3 223	3 849	4 302	4 963	5 720	6 512	7 264	8 092	9 005			

Taulukko 8: Hamina talouden trendi 2015–2022

Haminan talouden tilanne on ollut vähintäänkin tyydyttävä, vaikkakin osa hyvästä tuloksesta perustuu toimintakatteeseen vaikuttavasta omaisuuden myynnistä. Lisäksi hyvä tulos on ollut seurausta koronaan liittyvistä lisätuloista.

Tulos heikkenee nopeasti ja painelaskelma ennakoi vuoden 2024 tulokseksi vahvasti negatiivisen tuloksen. Tämä tulos heikkenee edelleen. Tuloksen oikaiseminen edellyttää sekä palvelurakenteen että palveluiden laajuuden ja laadun karsimista sekä mahdollisesti puuttumista tuloihin.

- Inflaatio 2,5 %
- Korkotaso 1,00–2,50 %, joka perustuu eri tavoin suojattuun lainakantaan.
- Haminan, ja yhdistyneen kaupungin, villikortti on yhteisöveron muutos ja maaomaisuuden myynti.
- Vuonna 2023 vaikutti verohäntä, 5,4 ME, ja ylimääräinen valtionosuus on n. 3,3 ME. Verohäntä perustuu tammikuussa 2024 tehtyyn arvioon, samoin valtionosuuden ylimääräinen osa.
- Vuosikate muuttuu negatiiviseksi vuonna 2027 ja arviointikriteereistä vakavin, kumulatiivinen alijäämä, täyttyy vuosina 2028–2029.
- Lainakanta kasvaa keskimääräisellä investointitasolla suurten kaupunkien tasolle.
- Haminalla on suuri sopeutustarve myös yksin. Sopeutustarve on jopa yli 10 ME (vähintään 520 euroa/(asukas).

Laskelmaan on arvioitu yhdistymisavustuksen summaksi 4,5 ME. Uusi kunta pääsisi vuosikatteessa positiivisella uralla lähes vuoteen 2027.

4.3 Kuntien ja yhdistetyn kunnan palvelurakenteen kustannus ja laskennallinen sopeutuksen mahdollisuus

Alla olevat tiedot perustuvat valtiokonttorin kunnilta keräämiin vuoden 2022 tietoihin.

Varsinainen palvelurakennetyö tehtiin työryhmissä, mutta talouden osiossa on hyvä tunnistaa kuntien palvelurakenteen kustannukset olennaisilta osiltaan ja havainnollistaa rakenteen mahdolliset sopeutustarpeet. Kuntien palvelurakenteet poikkeavat toisistaan esimerkiksi siten, että Hamina tuottaa palveluita enemmän itse ja Virolahti järjestää palveluita ostopalveluina. Virolahden ja Miehikkälän yhteistyön purkaminen auttaa Virolahtea hiukan.

Uuden kunnan on kuitenkin ymmärrettävä, että liitos itsessään johtaa uuden kunnan sellaiselle polulle, jonka päässä on tasapainoisempi talous – yhdessä.

Nettokäyttökustannus per lapsi/opiskelija	Hamina	Virolahti	Kuntaliitos	Forssa	Heinola	Iisalmi	Valkeakos	Kotka	Koko maa	Kuntatyyppi
Varhaiskasvatus, perusopetus ja lukio										
Varhaiskasvatus	10 900	9 296	10 724	8 256	9 824	10 372	10 086	11 370	9 575	9 352
Esiopetus	10 257	11 760	10 426	11 035	7 923	8 095	8 294	7 489	6 905	6 027
Perusopetus ja ap-ip-toiminta	12 017	13 411	12 191	9 739	10 668	9 989	11 407	11 008	10 491	10 096
Vaka, esiopetus ja perusopetus per 0 -15v	12 206	12 759	12 272	9 866	10 880	10 543	11 385	11 636	10 561	10 156
Lukiokoulutus	9 210	16 133	10 624	6 847	12 291	8 766	9 224	8 324	8 576	7 749
0-6-vuotiaat	901	111	1 012	744	687	1 161	1 153	2 425	343 498	52 889
Lapset varhaiskasvatuksessa	486	93	579	498	429	759	780	1 683	221 472	36 492
Oppilaita esiopetuksessa	166	21	187	126	152	213	227	412	60 508	9 716
Oppilaita perusopetuksessa	1 751	250	2 001	1 294	1 337	2 070	2 182	4 462	549 935	88 853
Opiskelijoita lukiossa	222	57	279	432	198	318	429	897	90 357	14 073
0-15-vuotiaat	2 668	363	3 031	2 041	2 042	3 267	3 373	6 856	897 317	142 799

Suuret kuntaan jäävät palvelut käsittävät varhaiskasvatuksen ml. esiopetus, perusopetuksen, aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä lukion. Kummankin kunnan palvelurakenne on kallis, varhaiskasvatuksessa Virolahti ”voittaa” Haminan ja Hamina Virolahden selvästi lukiokoulutuksessa. Yhdistetty kuntakin olisi melko kallis kokonaisuutena suhteessa koko maahan, saman kuntatyyppin kuntajoukkoon ja verrokkeihin – myös yhdistettynä kuntana.

Nettokäyttökustannus per asukas	Hamina	Virolahti	Kuntaliit	Forssa	Heinola	Iisalmi	Valkeako	Kotka	Koko maa	Kuntatyyppi
Muut opetuspalvelut, kulttuuripalvelut ja vapaa-aika										
Kansalaisopistojen vapaa sivistystyö	29	10	27	-0	4	30	76	25	26	22
Taiteen perusopetus yhteensä	3	0	2	72	37	1	103	6	15	21
Muu opetustoiminta	-0	0	-0	0	0	1	0	5	2	1
Kirjastotoiminta	78	69	77	52	50	59	60	61	63	63
Liikunta ja ulkoilu	264	80	240	143	134	207	217	173	132	117
Nuorisotoiminta	44	83	50	25	65	28	32	55	37	30
Kulttuuripalvelut	111	103	110	32	48	41	70	149	82	55
Yhteensä:	530	346	506	324	338	368	559	473	356	310

Museopalvelut	38	45	39	19	28	6	0	57	25	20
Musiikkipalvelut	25	0	22	1	7	2	0	23	16	4
Teatteri-, tanssi- ja sirkuspalvelut	0	0	0	8	2	0	33	48	18	12
Visuaalisen taiteen palvelut	0	0	0	3	2	1	23	2	2	1
Yleisen kulttuuritoiminnan palvelut	48	58	49	1	10	33	14	19	21	18

Muita opetuksen ja kulttuurin palveluita tarkastellessa käy selväksi, että Hamina on panostanut ehkä strategiankin mukaisesti vapaa-aikatoimen palveluihin. Erityisesti kirjastotoiminta, liikunta ja ulkoilu, osin nuorisotoiminta ja kulttuuripalvelut sekä museo, musiikki ja yleisen kulttuuritoiminnan palvelut ovat sekä Virolahtea mutta myös kaikkia viiteryhmiä suuremmat.

Nettokäyttökustannus per asukas	Hamina	Virolahti	Kuntaliit Forssa	Heinola	Iisalmi	Valkeakc	Kotka	Koko maa	Kuntatyyppi	
Yleishallinto ja muut palvelut										
Yleishallinto	113	218	127	147	121	97	68	83	91	103
Yhdyskuntasuunnittelu	34	7	30	48	52	-6	11	29	30	34
Rakennusvalvonta	11	33	14	5	-1	4	7	5	3	1
Asumisen turvaaminen	-20	53	-10	-4	11	-1	-11	11	2	2
Ympäristönsuojelu	8	33	11	7	22	59	6	11	10	10
Liikenneväylät	247	202	241	245	293	215	204	314	204	220
Puistot ja yleiset alueet	73	16	66	70	46	46	48	50	48	35
Maaomaisuuden hallinta	-688	2	-597	-30	-91	-7	-26	-345	-189	-153
Maa- ja metsätilat	1	17	3	-3	-20	-6	10	2	-6	-5
Joukkoliikenne	28	10	26	17	42	37	20	47	107	53
Elinkeinoelämän edistäminen yhteensä	202	143	194	18	113	75	34	94	51	37
Työllisyyspalvelut yhteensä	89	91	90	90	139	130	68	149	118	93
Energiahuolto	0	0	0	0	0	0	0	3	-2	-7
Jätehuolto	0	1	0	-0	0	-0	6	-0	1	2
Vesihuolto	-38	90	-21	-71	15	-32	2	9	-13	-29
Tila- ja vuokrauspalvelut	-49	400	11	-71	-80	48	-368	-116	-37	-40
Tukipalvelut	66	203	84	229	8	-61	30	9	21	18
Ympäristöterveydenhuolto	25	28	26	19	16	1	15	12	14	12
Löytöeläimet	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Yhteensä:	102	1 548	294	717	688	600	123	367	452	387

Muissa jäljelle jäävissä palveluissa Haminaassa korostuvat puistot, elinkeinoelämän edistäminen ja osin ympäristöterveydenhuolto. Virolahden muissa palveluissa on suuriakin poikkeamia, mutta kunnan koon vuoksi (pieni jakaja) pienenkin euromäärän poikkeama johtaa isoon poikkeamaan vertailussa. Virolahden yleishallinnossa on yleishallintoon kuulumattomia toimintoja, samoin todennäköisesti tila- ja vuokrauspalveluissa ja tukipalveluissa. Tämä tarkoittaa ainakin sitä, että toimintoja näiltä kokonaisuuksilta siirrettäessä ”oikeampiin” paikkoihin niiden nettokäyttökustannukset kasvavat.

4.4 Sopeutuspotentiaalin etsiminen

Työssä arvioidaan kummankin yksittäisen kunnan ja yhdistetyn kunnan sopeutuspotentiaalia. Tämä toteutettiin sekä laskennallisesti, perinteisen potentiaalitarkastelun keinoin, että käymällä palveluverkkoja läpi kuntien omien asiantuntijoiden kanssa.

Laskennallinen potentiaali saadaan, kun kuntien palvelurakenteen yksikkökustannuksia verrataan verrokkijoukon yksikkökustannuksiin, ja näiden erotuksesta saadaan yksikkökustannuskohtainen sopeutuspotentiaali. Tästä saadaan kuntakohtainen potentiaali kertomalla erotus palvelua käyttävien määrällä. Potentiaali ei siis ole sama kuin varma ”säästö”, mutta se antaa hyvän suunnan. Kokemus on osoittanut, että jopa erittäin edullisen palvelurakenteen kehyskunnilla on aina jotain, josta sopeuttaa. Tämä siitä huolimatta, että tilastollinen tarkastelu olisi osoittanut päinvastaista. Nyrkkisääntönä voidaan hyvällä omalla tunnolla tehdä johtopäätös ”iso laskennallinen sopeutuspotentiaali johtaa myös tuntuvaan konkreettiseen säästöön”.

Nettokäyttökustannus per lapsi/opiskelija					Verrokki					
	Hamina	Virolahti	Kuntaliitos	Kuntatyyppi	Potentiaali	Forssa	Valkeakoski	Kotka	Koko maa	Kuntatyyppi
Varhaiskasvatus, perusopetus ja lukio										
Varhaiskasvatus	10 900	9 296	10 724	9 352	-1 388 355	8 256	10 086	11 370	9 575	9 352
Esiopetus	10 257	11 760	10 426	6 027	-822 579	11 035	8 294	7 489	6 905	6 027
Perusopetus ja ap- ip-toiminta	12 017	13 411	12 191	10 096	-4 192 197	9 739	11 407	11 008	10 491	10 096
Vaka, esiopetus ja perusopetus per 0-15v	12 206	12 759	12 272	10 156	-6 414 359	9 866	11 385	11 636	10 561	10 156
Lukiokoulutus	9 210	16 133	10 624	7 749	-802 198	6 847	9 224	8 324	8 576	7 749
0-6-vuotiaat	901	111	1 012	52 889	52 889	744	1 153	2 425	343 498	52 889
Lapset varhaiskasvatuksessa	486	93	579	36 492	36 492	498	780	1 683	221 472	36 492
Oppilaita esiopetuksessa	166	21	187	9 716	9 716	126	227	412	60 508	9 716
Oppilaita perusopetuksessa	1 751	250	2 001	88 853	88 853	1 294	2 182	4 462	549 935	88 853
Opiskelijoita lukiossa	222	57	279	14 073	14 073	432	429	897	90 357	14 073
0-15-vuotiaat	2 668	363	3 031	142 799	142 799	2 041	3 373	6 856	897 317	142 799
Ne toiminnot, joissa on laskennallinen potentiaali					-7 216 557					

Varhaiskasvatuksen uuden kunnan yksikkökustannuksen ja saman kuntatyyppiin (Haminan kaupungin verrokki) välillä on eroa 1,4 ME. Vastaavalla tavalla sopeutuspotentiaalia on esiopetuksessa perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa yhteensä 7,2 ME.

Alla olevassa taulukossa tarkastellaan vapaa-ajanpalveluita. Vapaa-ajanpalvelut ovat tietyllä tavalla pakollisia palveluita, mutta niiden järjestämisen laajuutta ja laatua ei käytännössä säädellä. Jää kunnan omaan harkintaan, kuinka paljon kunta panostaa esimerkiksi liikuntapalveluihin. Näissä palveluissa näyttää yleensä siltä, että uusi kunta käyttää verrokiaan (Haminan kuntatyyppi) enemmän euroja muissa palveluissa paitsi taiteen perusopetuksessa ja teatteri yms. palveluissa sekä visuaalisen taiteen palveluissa. Kokonaisuuden laskennallinen potentiaali on siis 5,2 ME.

Asukasluku/verrokki					Verrokki							
	Hamina	Virolahti	Kuntaliitos	Kuntatyyppi	Potentiaali	Forssa	Heinola	Iisalmi	Valkeakoski	Kotka	Koko maa	Kuntatyyppi
Asukasluku/verrokki	19 549	2 985	22 534	804 581		16 459	18 131	20 801	20 703	50 617	5 533 611	804 581
Nettokäyttökustannus per asukas												
Muut opetuspalvelut, kulttuuripalvelut ja vapaa-aika												
Kansalaisopistokoulutus	29	0	25	22	-81 259	-0	4	24	77	25	25	22
Kansalaisopistokoulutuksen maksullinen p	0	10	1	0	-27 135	0	0	4	-0	0	1	0
Taiteen perusopetus	3	0	2	20	399 753	46	37	0	103	6	14	20
Kirjastopalvelut	78	69	77	63	-313 058	52	50	59	60	61	61	63
Liikunta ja ulkoilu	264	80	240	117	-2 768 683	143	134	207	217	173	132	117
Nuorisotoiminta	44	83	50	30	-437 200	25	65	28	32	55	37	30
Museopalvelut	38	45	39	20	-431 840	19	28	6	0	57	25	20
Musiikkipalvelut	25	0	22	4	-392 530	1	7	2	0	23	16	4
Teatteri-, tanssi- ja sirkuspalvelut	0	0	0	12	268 190	8	2	0	33	48	18	12
Visuaalisen taiteen palvelut	0	0	0	1	19 469	3	2	1	23	2	2	1
Yleisen kulttuuritoiminnan palvelut	48	58	49	18	-699 170	1	10	33	14	19	21	18
Yhteensä:	530	346	506	310	-4 420 976	324	338	368	559	473	356	310
Ne toiminnot, joissa on laskennallinen potentiaali					-5 150 876							

Alla olevassa taulukossa ovat yleishallinnon lisäksi muut tilastoidut palvelut. Yleishallinnon sopeutuspotentiaali on 0,53 ME. Muut palvelut, joissa on laskennasta sopeutuspotentiaalia, sisältävät sopeutuspotentiaalia noin 8,5 ME. Erityisen paljon potentiaalia vaikuttaisi olevan elinkeinoelämän edistämisessä, tukipalveluissa sekä tila- ja vuokrauspalveluissa. Haminan 10 ME satunnainen tulo maakaupoista ei ole mukana tarkastelussa.

						Verrokki						
Asukasluku	19 549	2 985	22 534	804 581		16 459	18 131	20 801	20 703	50 617	5 533 611	
Nettokäyttökustannus per as	Hamina	Virolahti	Kuntaliitos	Kuntatyypit	Potentiaali	Forssa	Heinola	Iisalmi	Valkeak	Kotka	Koko maa	Kuntatyypit
Yleishallinto ja muut palvelut												
Yleishallinto	113	218	127	103	-530 047	147	121	97	68	83	91	103
Yhdyskuntasuunnittelu	34	7	30	34	90 096	48	52	-6	11	29	30	34
Rakennusvalvonta	11	33	14	1	-284 800	5	-1	4	7	5	3	1
Asumisen turvaaminen	-20	53	-10	2	268 012	-4	11	-1	-11	11	2	2
Ympäristönsuojelu	8	33	11	10	-31 487	7	22	59	6	11	10	10
Liikenneväylät	247	202	241	220	-487 003	245	293	215	204	314	204	220
Puistot ja yleiset alueet	73	16	66	35	-680 923	70	46	46	48	50	48	35
Maaomaisuuden hallinta	-688	2	-597	-153	10 006 295	-30	-91	-7	-26	-345	-189	-153
Maa- ja metsätilat	1	17	3	-5	-190 751	-3	-20	-6	10	2	-6	-5
Joukkoliikenne	28	10	26	53	623 577	17	42	37	20	47	107	53
Elinkeinoelämän edistäminen	202	143	194	37	-3 539 205	18	113	75	34	94	51	37
Työllisyyspalvelut yhteensä	89	91	90	93	78 649	90	139	130	68	149	118	93
Energiahuolto	0	0	0	-7	-160 244	0	0	0	0	3	-2	-7
Jätehuolto	0	1	0	2	38 341	-0	0	-0	6	-0	1	2
Vesihuolto	-38	90	-21	-29	-165 546	-71	15	-32	2	9	-13	-29
Tila- ja vuokrauspalvelut	-49	400	11	-40	-1 149 624	-71	-80	48	-368	-116	-37	-40
Tukipalvelut	66	203	84	18	-1 477 753	229	8	-61	30	9	21	18
Ympäristöterveydenhuolto	25	28	26	12	-305 326	19	16	1	15	12	14	12
Löytöeläimet	0	1	1	0	-10 420	0	0	0	0	0	0	0
Yhteensä:	102	1 548	294	387	2 091 842	717	688	600	123	367	452	387
Ne toiminnot, joissa on laskennallinen potentiaali					-9 002 709							

Kummankin kunnan toimintakate ilman Haminan maanmyyntiä on vuonna 2023 noin 64 ME. Varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja lukiokoulutuksen potentiaali on yhteensä 7,2 ME, lähinnä vapaa-aikapalveluiden potentiaalia 5,2 ME. Yleishallinnon ja muiden palveluiden potentiaali on 9 ME ja yhteensä kaikkien palveluiden potentiaali jopa yli 21 ME. Summa on suuri, lähes kolmannes koko toimintakatteesta. Tämä osoittanee, että koko palvelurakenteen sopeuttamalla uusi kunta löytää sopeuttavaa mutta siten, että rakenteisiin jäänee reilusti laajuutta ja laatuakin sekä sellaisia palveluita, joilla koetetaan saada oma kunta parempaan asemaan suhteessa muihin kuntiin.

Työn yhteydessä tehtiin varovainen arviointi sopeutuskeinoista ja niiden euromääräisestä tasosta. Tässä tarkasteltiin lähinnä vain isot palvelukokonaisuudet. Haminan palvelurakenteessa on löydetävissä melko helposti noin kolmen miljoonan euron sopeutus, Virolahdellakin pienemmän kunnan palvelurakenteessa yli miljoonan euron sopeutuksen konkreettinen mahdollisuus. Yhdistetty kunta voisi sopeuttaa lähes 1,3 ME edellisten päälle. Yhdistymisen taloudelliset hyödyt syntyisivät mm. synergiaeduista tapahtuma- ja matkailupalveluissa, hallinto- ja tukipalveluiden yhdistämisestä, tietojärjestelmien yhtenäistämisestä sekä toimielinten kustannuksista.

Yhteissumma on yli 5,1 ME. Yhdistetyn kunnan kannattaisi myös harkita vesihuollon yhtiöittämistä – ei ulkoistamista, vaan yhtiöittämistä konsernissa. Tämä ei ole yhdistymissopimukseen kirjattu esitys, vaan esimerkki mahdollisuuksista.

Nykyinen palvelurakenne – luonnollinen sopeutus huomioon otettuna

- Haminassa on mahdollista sopeuttaa varhaiskasvatuksen ja alakoulun opettajaresurssia 36:lla – noin 2 ME, jos lasten lukumäärä vähenee vuoteen 2030 Tilastokeskuksen ennusteen mukaan.

Virolahdella vastaava lukumäärä on 6, euroina 0,3 ME. Yhteinen sopeutus olisi siten noin 2,3 ME.

Kuntien oma sopeutus – kumpikin kunta itsenäisenä toimijana

- Haminan sopeutustarve itsenäisenä kuntana noin 3,0 ME (luonnollisen sopeutuksen lisäksi). Haminan palvelurakenteita tarkasteltiin yhdessä Haminan kaupungin edustajien kanssa ja todettiin, että asetettu 10 %:n sopeutusmahdollisuus toimintakatteesta on realistinen.
- Virolahden sopeutus itsenäisenä kuntana noin on 0,85 ME (luonnollisen sopeutuksen lisäksi). Tämä summa kasvaa ja täsmentyy.

Kuntien sopeutus yhteisenä kuntana

- Kuntaliitos ei yksin sopeuta riittävästi. Varsinkin Haminan palvelurakenne on pullea ja vaatii rajun sopeuttamisen itsenäisenäkin kuntana ja kuntaliitoksen toteuduttuakin sopeutus on tehtävä. Ei ole realistista ajatella, että tulevaisuus pelastuu vain Virolahden palvelurakenteesta sopeuttamalla.
- Kuntien palvelurakenteissa oleva, hyvinä talousaikoina rakentunut laaja ja laadukas palvelurakenne sisältää suuren sopeutuspotentiaalin. Tämä yhteenlaskettu sopeutumisen potentiaali riittää pitkälle tulevaisuuteen jaksotettuna.
- Kuntien yhdistäminen toisi vähintään 1,3 ME taloushyödyn, mikä keventää liitososien välitöntä sopeutustarvetta.
- Yhdistymisavustuksen määrärahan varaus on valtion talousarviossa yli viisi ME eikä muita vapaaehtoisia kuntaliitoksia ole vireillä. Minimi kahden kunnan liitokselle on kuntarakennelaisissa 0,5 ME, mutta määrää voidaan perustellusti kasvattaa. Liitoksen yhteydessä anotaan tuntuvasti suurempaa yhdistymisavustusta. Erityisperusteena voidaan pitää sitä, että Haminan valtionosuus on kääntynyt soten laskentamallin vuoksi negatiiviseksi. Lisäksi yhdistymisen transaktiokustannukset voivat perustellen kasvattaa yhdistymisavustusta. Laskelmaan on arvioitu yhdistymisavustuksen summaksi 4,5 ME.
- Uusi kunta pääsisi vuosikatteessa positiivisella uralla lähes vuoteen 2027.

4.5 Yhdistetyn kunnan tulos, rahoitus ja tase

Kuntien yhdistely tehtiin tuloslaskelmista, rahoituslaskelmista ja taseesta rivi riviltä ja laskentaan otettiin huomioon liitoksesta johdettavissa olevat ja talouteen vaikuttavat tekijät. Kuntien yhdistelmä osoittaa luonnollisesti tulokseltaan alijäämäistä kuntaa. Laskelma on tehty vuodesta 2025 Haminan veroprosentilla 9,40. Toimintakatteen kasvut ovat pieniä ja mitoitettuneet lähelle inflaatio-olettamaa (2,5 %).

Haminan ja Virolahden taloudellinen tilanne on erittäin vaikea ja kummankin kunnan on tehtävä myös itsenäisinä kuntina isoja sopeutustoimia. Haminan arviot toimintakatteen heikentymisestä selvitystyön edetessä ovat jatkuvasti muuttuneet, mikä on tehnyt talouden kehittymisen arvioinnin tavanomaista vaikeammaksi.

Yhdistelmä	Trendi		6 155 <-Verohäntä Vos-liika->							3 209
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Asukasluku	22 742	22 534	22 296	22 066	21 845	21 630	21 420	21 205	20 994	20 785
Veroprosentti	20,95	21,05	8,41	9,50	9,40	9,40	9,40	9,40	9,40	9,40
Toimintakate 1000 e	-149 559	-157 911	-56 091	-57 231	-58 028	-54 697	-51 250	-52 397	-53 584	-54 802
Toimintakatteen muutos 1000 e		-8 352	101 819	-1 140	-797	3 331	3 448	-1 147	-1 187	-1 218
Sopeutus					-5 000	-5 000	-5 000			
...muutos %:ia		5,6 %	-64,5 %	2,0 %	1,4 %	-5,7 %	-6,3 %	2,2 %	2,3 %	2,3 %
eur/asukas	-6 576	-7 008	-2 516	-2 594	-2 656	-2 529	-2 393	-2 471	-2 552	-2 637
... %:ia		6,6 %	-64,1 %		2,4 %	-4,8 %	-5,4 %	3,3 %	3,3 %	3,3 %
Tuloverotulo 1000 e	86 552	83 862	42 292	44 213	45 049	46 294	47 460	48 230	49 017	49 817
Kiinteistövero 1000 e	8 121	8 726	9 344	9 465	9 598	9 734	9 872	10 014	10 157	10 304
Osuus yhteisöveron tuotosta 1000 e	16 003	21 608	12 855	7 202	7 128	7 456	7 903	8 140	8 384	8 636
Verotulot yhteensä 1000 e	110 676	114 196	64 491	60 880	61 775	63 485	65 235	66 384	67 559	68 757
Valtionosuudet 1000 e	51 473	53 708	4 834	-1 346	937	621	98	696	524	432
...muutos 1000 e		2 235	-48 874	-6 180	2 283	-316	-523	598	-172	-92
...muutos %:ia		4,3 %	-91,0 %	-127,8 %	-169,6 %	-33,7 %	-84,2 %	608,0 %	-24,7 %	-17,5 %
Verorahoitus yhteensä 1000 e	162 149	167 904	69 325	59 534	62 711	64 106	65 334	67 079	68 083	69 189
...muutos 1000 e		5 755	-98 579	-9 790	3 177	1 395	1 228	1 746	1 004	1 106
...muutos %:ia		3,5 %	-58,7 %	-14,1 %	5,3 %	2,2 %	1,9 %	2,7 %	1,5 %	1,6 %
Käyttökate 1000 e	12 590	9 993	13 233	2 303	4 684	9 409	14 084	14 682	14 499	14 388
Rahoitustuotot ja -kulut 1000 e	1 804	525	-429	-699	-933	-1 687	-1 969	-1 932	-1 870	-1 812
Vuosikate 1000 e	14 393	10 518	12 804	1 604	3 751	7 722	12 115	12 751	12 629	12 576
Poistot 1000 e	11 293	12 277	11 790	12 609	12 519	12 508	12 434	12 275	12 119	11 967
Satunnaiset tulot ja menot 1000 e	0	0	0	0	-4 500	0	0	0	0	0
Yli-/alijäämä 1000 e	1 600	-1 759	1 014	-11 005	-13 269	-4 786	-318	476	511	609
Kumulatiivinen jäämä 1000 e	28 480	26 762	27 776	16 771	3 502	-1 283	-1 602	-1 126	-615	-6
Kumulatiivinen jäämä eur/as	1 252	1 188	1 246	760	160	-59	-75	-53	-29	-0
Nettoinvestoinnit 1000 e	15 433	-4 966	14 958	10 874	12 130	10 770	9 520	9 425	9 332	9 240
Lainakanta 1000 eur	93 740	85 402	98 072	96 530	109 300	114 373	113 981	111 477	109 156	107 014
Lainakanta eur/as	4 122	3 790	4 399	4 375	5 003	5 288	5 321	5 257	5 199	5 149

Taulukko 9: Haminan ja Virolahden yhdistelmä talouden trendi 2013–2022

Yllä olevassa laskelmassa on lähdetty siitä, että veroprosenttia ei koroteta, mutta yhteistä taloutta alettaisiin sopeuttaa liitoksen toteutushetkestä alkaen. Haminan puolen taloutta ei jouduta sopeuttamaan Virolahden vuoksi enempää kuin mitä itsenäisenä kuntana, sama pätee Virolahteen. Liitoksen toteuduttua sopeutustarvetta pienentää arvionvarainen liitoksesta koitua taloushyöty, joka oli 15.2.2024 valtuustoseminaariesityksessä arvioitu ainakin 1,3 ME.

Kummankin kunnan kanssa on erikseen käyty läpi palvelurakenteita ja niiden kustannuksia, ja kummallakin kunnalla on hyvä mahdollisuus sopeutukseen. Erityisesti Haminan palvelurakenne on runsa ja laadukas. Hyvän tulokehityksen aikaan palvelut ovat kasvaneet ja niistä on tullut aiempaa laadukkaampia, eikä olemassa olevia rakenteita ole purettu.

Yhdistetyn kunnan talous on tulokseltaan alijäämäinen ja kuntien palveluiden kustannukset ovat tuloihin nähden suuret. Tästä syystä kuntien taloudellinen tilanne on tällä hetkellä haastava ja siten myös uuden kunnan tulisi tehdä sopeutustoimia.

Selvityksen arvioina on, että mahdollisesta kuntaliitoksesta koituu ainakin 1,3 ME taloudellinen hyöty. Yhdistetyn kunnan tilanne helpottuu ja aikajaksossa myös tasapainottuu, kun molemmissa uuden kunnan osissa tehdään vaadittava sopeutus ja valtio osin tukee kuntaliitoksen kustannuksia yhdistymisavustuksella.

5 Alueen elinvoiman kehittäminen

Elinvoimaisuus on laaja käsite, jota voidaan tulkita kunnissa eri tavoin. Elinvoima sisältää alueen kasvuun ja houkuttelevana säilymiseen liittyvät osatekijät sekä alue- ja kuntatalouden vahvan perustan. Kunnan toiminnassa elinvoima konkretisoituu mm. maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen, elinkeinoelämään, mutta myös esimerkiksi koulutukseen ja markkinointiin liittyvissä tehtävissä.

Kummallakin kunnalla on strategiassa korostettu elinvoimaisuuden merkitystä sekä todettu kuntien tavoittelevan kasvua. Elinvoimaisuuden osalta kummassakin kunnissa on nostettu yrittämisen merkitys, mutta laajemmin elinvoimaisuuden näkökulmat. Esimerkiksi matkailu, tapahtumat ja merellisyys näkyy kummankin kunnan strategioissa. Elinvoiman yhteisen kehittämisen yksi keskeinen perusta on Haminan ja Virolahden välinen työssäkäynti, joka Virolahden osalta merkittävältä osin suuntautuu Haminaan. Kuntien tuo yhteisen intressin ja panokset elinkeinojen kehittämisen edellytysten parantamiseen.

5.1 Elinkeinoelämän kehittäminen

Haminan ja Virolahden elinkeinojen kehittäminen nivoutuu osaltaan Kotkan-Haminan seudun kuntien yhteistyöhön ja sitä osaltaan toteuttaa myös yhteinen kehitysorganisaatio Cursor Oy. Kotka-Haminan seudun elinkeinostrategia on hyväksytty 2019. Strategialla ei ole määriteltyä tavoitevuotta ja sitä päivitetään säännöllisesti. Päämääränä on rakentaa vahvempaa aluetaloutta sekä kääntää muuttoliike positiiviseksi.

Valtakunnan rajan liikenteellä ja kaupalla on ollut merkittävä vaikutus Haminalle, mutta erityisesti Virolahden, elinkeinoelämälle. Rajan laajamittainen avaaminen tulevaisuudessa riippuu maailmanpoliittisesta tilanteesta ja siten siitä saatavat hyödyt elinkeinoelämällä ovat ajallisesti ennakoimattomia.

Haminan elinkeinoelämän vahvana tukena on HaminaKotka Satama Oy sekä uuden teknologian ja energian teollisuuden ja palvelujen kasvu. Tulevaisuuden elinkeinojen kansainväliset serveripalvelut (Google) ja uuden energian akkuteollisuuden laajentumisen toteutuminen tuo uudenlaisia erittäin huomattavia mahdollisuuksia koko Etelä-Kymenlaaksoon. Virolahden aurinkovoimalan toteutuminen vahvistaa edelleenkin aluetta tulevaisuuden energiaratkaisujen edelläkävijänä

RUK työllistää Haminassa ja vaikuttaa monelta osin kaupungin näkyvyyteenkin. Virolahden Vaalimaan raja-aseman työllisyysmerkitys on suuri ja todennäköisesti turvallisuuselinkeinot ja sen vaikutukset luovat lisääntyvää elinvoimaa alueelle.

5.2 Työllisyys- ja elinkeinopalvelut

TE-palvelut siirtyvät kunnille 2025 ja Etelä-Kymenlaakson työvoimapalvelut järjestetään yhteistointa-alueena, jossa Kotka on järjestämisvastuussa. Valtion TE-keskuksen toimipiste on Haminassa ja kuntien yhteistoimintasopimuksen mukaisesti työvoimapalvelujen toimipiste jatkaa toimintaa Haminassa. Haminan kaupunki, Miehikkälän kunta, Pyhtään kunta ja Virolahden kunta siirtävät työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lain mukaisen järjestämisvastuunsa Kotkan kaupungille, joka toimii asiassa vastuukuntana.

Cursor Oy tuottaa yrityspalveluita ja myös yritysneuvontaa seudun yrittäjille. Cursor järjestää koulutus- ja verkostoitumistilaisuuksia sekä ylläpitää seudun toimitila- ja tonttirekisteriä sekä yritys- ja palveluhakemistoa.

5.3 Tapahtumat ja matkailu

Haminan kaupunkistrategian tavoitteena on kehittää Haminasta entistä monipuolisemman kulttuuri-liikunta- ja tapahtumakaupungin ja lisätä kaupungin tunnettuutta Suomen festivaalikaupunkina. Virolahden strategiassa on tapahtuma- ja matkailutoiminnan tavoitteena kehittää Klamilan satamasta matkailu- ja tapahtumakeskuskusta ja Hurrin matkailukohdetta. Etelä-Kymenlaaksossa Cursor toimii myös matkailun alueorganisaationa. Samoin Cursor järjestää alueellisia koulutuksia ja jakaa tietoa yrittäjille suunnatuista palveluista. Virolahdella matkailu- ja tapahtumapalveluiden osalta on tunnistettu, että mahdollisiin saatavilla oleviin hankerahoituksiin liittyvät potentiaalit jäävät resurssivajaan vuoksi nykyisellään hyödyntämättä.

5.4 Yhteenveto alueen elinvoimasta

Toimintaympäristön tarkastelussa on kuvattu tilastollista kehitystä Haminan ja Virolahden alueella. Kummallakin kunnalla sekä toteutunut väestökehitys että väestöennusteet ovat laskevia, joka haastaa kuntia strategian kasvulinjausten toteuttamisessa ja palveluiden järjestämisessä. Elinvoiman kehittämiseen kunnilta löytyy monia yhtymäkohtia, joista erityisenä mainintana on merellisyys.

Elinvoiman ja elinkeinojen kehittämisen keskeisimmät painopisteet ovat olemassa olevien yritysten toimintaedellytysten varmistaminen, satamasidonnaisen teollisuuden kehittäminen, akkuklusterin etabloitumisen varmistaminen. Keskeistä elinvoiman edistämisessä on Puolustusvoimien ja RUK:n sekä Kaakkois-Suomen rajavartioston kanssa tehtävän yhteistyön kehittäminen.

6 Hallinto ja johtaminen

Tässä luvussa on esitelty selvitysalueen kuntien hallinnon ja johtamisen nykyisiä organisaatorakenteita sekä niiden keskeisiä samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia. Organisaatorakenteita on esitelty ja analysoitu sekä luottamushenkilö- että henkilöstöorganisaation osalta. Kuntien oman organisaation lisäksi luvussa on esitetty kummankin kunnan kuntakonserneja sekä kunnissa nykyisin järjestetyt kuntalaisten osallistamisen keinoja. Lopuksi luvussa on esitelty myös luonnos uuden kunnan luottamushenkilöorganisaatiosta, jota on valmisteltu osana kuntaliitosselvitystä.

6.1 Kuntien luottamushenkilöorganisaatiot

Haminan ja Virolahden luottamushenkilöorganisaatioiden rakenteet poikkeavat jonkin verran toisistaan. Molemmissa kunnissa on kuntalain mukaiset pakolliset toimielimet eli valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta sekä keskusvaalilautakunta. Tämän lisäksi kunnilla on toisistaan poikkeava määrä muita toimielimiä. Yksi keskeinen ero luottamushenkilöorganisaatioissa on Haminassa käytössä oleva kuntalain 31 §:n mukainen valiokuntamalli sekä kuntien erilainen toimielinrakenne, mikä näkyy Haminan suurempana toimielinten määränä.

Virolahdella on selvitysraporttia laadittaessa yhä Miehikkälän kunnan kanssa yhteiset kuntatekniikan sekä sivistys- ja hyvinvointipalveluiden lautakunnat. Yhteistyö Miehikkälän kanssa on päätetty purkaa 31.7.2024 mennessä, jolloin myös yhteiset toimielimet lakkautetaan ja Virolahden kunnan hallintosääntöä päivitetään parhaillaan 1.8.2024 jälkeiselle ajalle.

6.1.1 Haminan luottamushenkilöorganisaatio

Haminan kaupunginvaltuustossa on 43 jäsentä. Haminan kaupunginhallituksessa on 9 jäsentä. Lisäksi kaupungissa toimii kaksi lakisääteistä pakollista lautakuntaa eli tarkastuslautakunta (7 jäsentä) sekä keskusvaalilautakunta (5 jäsentä).

Haminan kaupungissa on käytössä kuntalain 31 §:n mukainen valiokuntamalli ja siten kunnanhallitukseen ja lautakuntiin valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Tällöin lautakuntia voidaan kuntalain mukaan kutsua valiokunniksi. Kaupungissa on viisi valiokuntaa: hyvinvointivaliokunta, kasvatus ja koulutus –valiokunta, kaupunkikehitysvaliokunta, kilpailukykyvaliokunta sekä lupavaliokunta. Lupavaliokunta on yhteislautakunta Virolahden ja Miehikkälän kanssa ja sen kymmenestä jäsenestä 7 on Haminan, 2 Virolahden ja 1 Miehikkälän valitsema. Lupavaliokunta toimii ympäristönsuojeluviranomaisena sekä muiden lupa- ja valvontalakien mukaisena viranomaisena. Haminan muissa valiokunnissa on yhdeksän jäsentä. Lisäksi Haminan emo-organisaatioissa on Haminan Vesi-liikelaitos, jonka johtokunnassa on 5 jäsentä.

Kuntalain määrittämiä vaikuttamistoimielimiä on Haminassa nuorisovaltuusto (11 jäsentä), vanhusneuvosto (9 jäsentä) sekä vammaisneuvosto (9 jäsentä). Lisäksi lakisääteisiä toimielimiä ovat yhteistyötoimikunta (6 työnantajan edustajaa, joista 2 on kaupunginhallituksen edustajaa) ja työsuojelutoimikunta.

6.1.2 Virolahden luottamushenkilöorganisaatio

Virolahden luottamushenkilöorganisaatio muuttuu Virolahti-Miehikkälä kuntaparin purkautuessa 31.7.2024, kun kuntaparin yhteiset toimielimet lakkaavat. Virolahden kunnanvaltuustossa on 21 valtuutettua kun kuntalain mukaisesti nykyisen asukasluvun perusteella alle 5 000 asukkaan kunnan valtuustossa on oltava vähintään 13 valtuutettua. Virolahden kunnanhallituksessa on 7 jäsentä. Miehikkälän kanssa yhteisessä kunnanhallitusten henkilöstöjaostossa on 6 jäsentä, joista 3 jäsentä on Virolahdelta ja 3 Miehikkälästä. Lakisääteisten lautakuntien osalta Virolahden tarkastuslautakunnassa ja keskusvaalilautakunnassa on molemmissa 5 jäsentä. Keskusvaalilautakunnan lisäksi Virolahden kunnassa on myös suhteellisten vaalien vaalilautakunta, jossa on 5 jäsentä.

Yhteislautakuntia Miehikkälän kanssa on kaksi. Sivistys- ja hyvinvointilautakunnassa on 10 jäsentä, eli 5 jäsentä on kummastakin kuntaparin kunnasta. Kuntatekniikan lautakunnassa on niin ikään 10 jäsentä, joista 5 jäsentä on kummastakin kunnasta. Kuntatekniikan lautakunnan lisäksi Virolahdella ja Miehikkälällä on yhteinen lupajaosto, jossa on 2 jäsentä molemmista kunnista.

Kuntalain vaatimissa vaikuttamistoimielimissä vanhusneuvosto (8 jäsentä) ja nuorisovaltuusto (8 jäsentä) ovat oman kunnan organisaatiossa ja vammaisneuvosto (12 jäsentä) on yhteinen Miehikkälän kanssa. Lisäksi kunnalla on Miehikkälän kanssa yhteinen palveluohjaustyöryhmä, joka liittyy yhteistyösopimukseen Miehikkälän kunnan kanssa. Yhteistyötoimikunta ja työsuojelutoimikunta ovat Virolahden ja Miehikkälän yhteisiä, ja kunnan on määritettävä omat toimikuntansa 1.8.2024 alkaen.

6.1.3 Yhteenveto kuntien luottamushenkilöorganisaatioista

Virolahden kunnan luottamushenkilöorganisaatio on valtuustoa ja kunnanhallitusta lukuun ottamatta järjestetty yhteistoimieliminä Miehikkälän kanssa. Lisäksi Virolahden ja Miehikkälän kunnanhallituksilla on yhteinen henkilöstöjaosto, joka toimii 31.7.2024 saakka. Tämän yhteistoiminnan sekä Haminassa käytössä olevan valiokuntamallin lisäksi kuntien luottamushenkilöorganisaation eroavat toisistaan erityisesti toimielinten rakenteen ja tehtäväkenttien osalta. Tiiviimmän toimielinrakenteen lisäksi Virolahden toimielimet ovat Haminan toimielimiä tiiviimpiä kokoonpanoltaan, mikä on yhdenmukaista kuntien kokoeroon nähden.

Toimielinrakenteiden osalta Haminassa on Virolahtea enemmän toimielimiä, kun toimialakohtaisia valiokuntia on Haminassa viisi ja Virolahdella vastaavia lautakuntia on kaksi. Virolahden sivistys- ja hyvinvointilautakunta vastaa kutakuinkin samoista tehtävistä, jotka Haminassa on jaettu hyvinvoin-

tivaliokunnan ja kasvatus ja koulutus –valiokunnan kesken. Teknisellä puolella Haminan kaupunki-kehitysvaliokunta ja Virolahden ja Miehikkälän kuntatekniikan lautakunta ovat tehtäviltään samantaisia, mutta Haminan kilpailukykyvaliokunnan vastuulle on annettu tehtäviä (maankäyttö ja kaavoitus, työllisyyspalvelut, matkailu jne.), jotka Virolahdella ovat kunnanhallituksen vastuulla. Ympäristöasioiden osalta Haminan ja Virolahden kunnilla on jo nyt yhteinen lupavaliokunta. Molemmissa kunnissa vesilaitostoiminta on organisoitu osaksi emokunnan toimintaa, Haminassa kaupunginhallituksen alaisessa liikelaitoksessa ja Virolahdella kuntatekniikkalautakunnan alaisena erillisenä ta-seyksikkönä.

6.2 Kuntien henkilöstöorganisaatiot

Haminan ja Virolahden henkilöstöorganisaatiot eroavat toisistaan peruslogiikkansa sekä raken-teidensa puolesta. Lisäksi keskeinen ero kuntien henkilöstöorganisaatioissa on tietenkin organisaatioiden volyyymi ja Haminan organisaatio on merkittävästi Virolahden organisaatiota suurempi.

6.2.1 Haminan henkilöstöorganisaatio

Haminan kaupunginvaltuusto hyväksyi 30.1.2024 uuden hallintosäännön, joka tuli voimaan 1.2.2024. Entisestä prosessipohjaisesta organisaatiosta luovuttiin ja kaupungin henkilöstöorgani-saatiosta on kolme palvelualueita. Palvelualueet ovat strateginen johtaminen, hyvinvoiva hami-nalainen ja vetovoimainen Hamina. Hyvinvoiva haminalainen sisältää kasvatus- ja koulutuspalvelut sekä hyvinvoinnin edistämisen (kirjasto- ja tietopalvelut, kulttuuripalvelut ja liikuntapalvelut). Veto-voimainen Hamina koostuu elinkeino- ja vetovoimapalveluista, kaupunkisuunnittelusta, kaupunki-kehityspalveluista ja ympäristön ja rakentamisen valvonnasta.

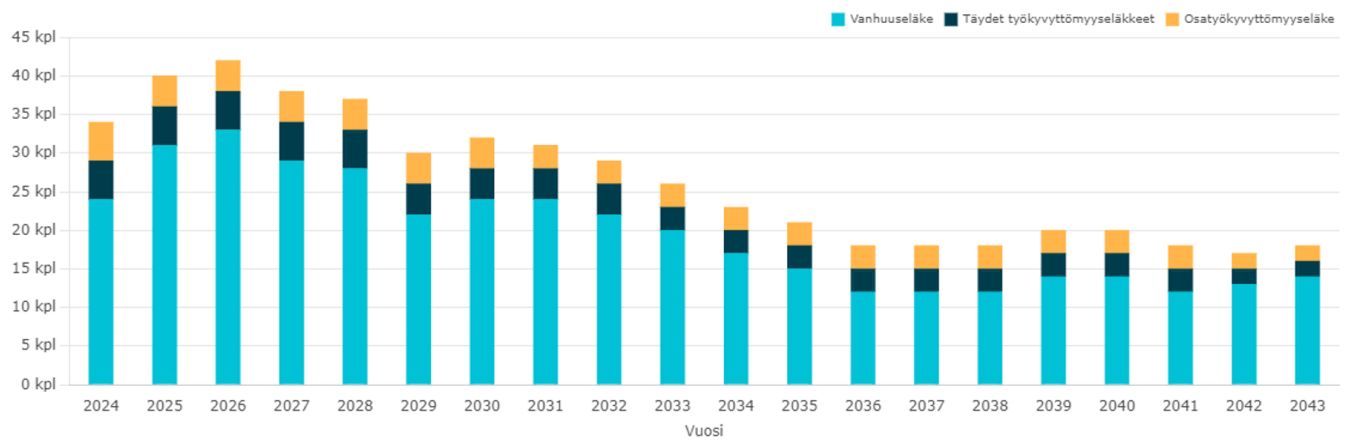
Haminan henkilöstö jakautuu eri palvelualueille seuraavasti: Strateginen johtaminen 8 henkilöä, johdon asiantuntijapalvelut 21 henkilöä, kasvatus- ja koulutuspalvelut 473 henkilöä, hyvinvoinnin edistäminen 31 henkilöä, elinkeino- ja vetovoimapalvelut 25 henkilöä, kaupunkisuunnittelu 11 henkilöä, kaupunkikehityspalvelut 149 henkilöä, ympäristön ja rakentamisen valvonta 23 henkilöä, Ha-minan vesi -liikelaitos 12 henkilöä. Yhteensä viranhaltijoita ja työntekijöitä kaupungilla on 753 henkilöä

Haminan johtoryhmässä on kaupunginjohtajan lisäksi hallintojohtaja, talousjohtaja, elinvoimajohtaja, osallisuusjohtaja, opetuspäällikkö, varhaiskasvatuspäällikkö, kiinteistöpäällikkö ja ympäristöpäällikkö sekä sihteerinä johdon assistentti. Johtoryhmän kokoonpano on laajempi kuin aiemmin henkilöstömuutoksien johdosta. Henkilöstöorganisaatio on muutoksessa mm. eläköitymisten/irtisanoutumisten vuoksi. Vuoden 2023 aikana aloitettua henkilöstöorganisaation muuttamista on lykätty kuntaliitosselvityksen ajaksi. Elinvoimajohtaja rekrytoitiin aiemman Vetovoimainen Hamina muutosjohtajan tilalle ja uusi elinvoimajohtaja aloitti 1.2.2024. Kasvatus- ja koulutusjohtajan virkaa

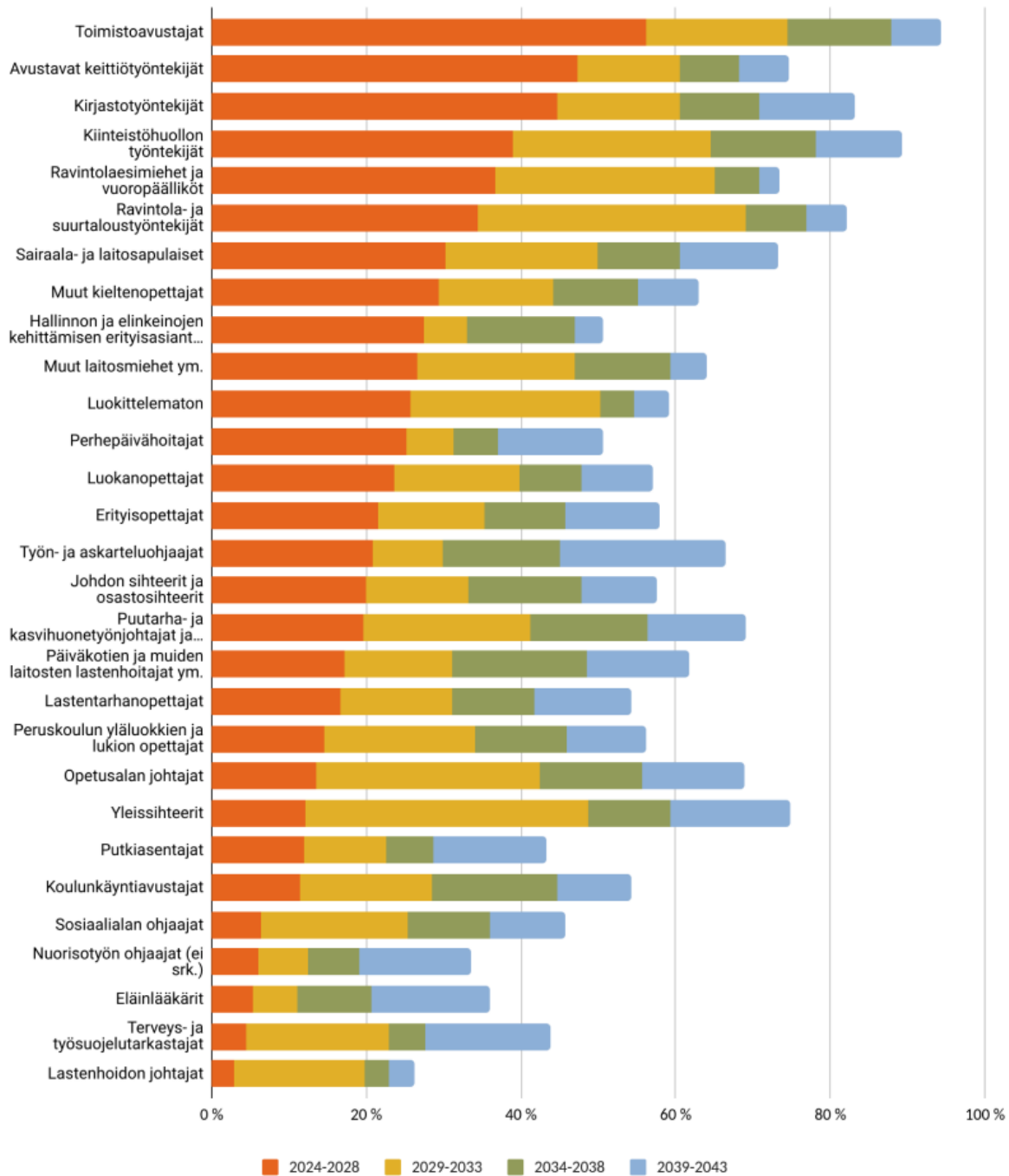
ei ole täytetty, mutta opetuspäällikkyyden on korvannut sen 1.1.2024 lähtien. Kiinteistöpäällikön virka on täytetty määräajaksi 31.12.2024 asti.

Haminan henkilöstössä on Kevan ennusteiden mukaan tapahtumassa merkittäviä eläköitymisiä tulevina vuosina. Eläköitymisennusteet ovat kuvattuna alle sekä koko kaupungin osalta että ammattiryhmittäin. Vuosien 2024–2028 runsaista eläköitymisiä olisi mahdollista hyödyntää uuden kunnan talouden ja toiminnan ratkaisuisissa.

Eläköitymisennuste



Kuvio 9: Haminan kaupungin eläköitymisennuste vuosille 2024–2043



Kuvio 10: Haminan kaupungin eläköitymisennusteet ammattiryhmien mukaan

6.2.2 Virolahden henkilöstöorganisaatio

Virolahden henkilöstöorganisaatio on tyypillisempi linjaorganisaatio, joka on organisoitu kunnan toimintojen ja palvelujen mukaisesti. Toimialaorganisaatio on 31.7.2024 asti sidoksissa Virolahden

ja Miehikkälän yhteiseen kuntapariin, joka syntyi Virolahden ja Miehikkälän valtuustojen 18.6.2007 hyväksymän yhteistyösopimuksen myötä. Kuntaparin yhteisessä henkilöstöorganisaatiossa on talous- ja henkilöstöpalvelut, sivistys- ja hyvinvointipalvelut sekä tekniset ja ympäristöpalvelut. Miehikkälä vastaa 31.7.2024 asti teknisistä ja ympäristöpalveluista, Virolahti sivistys- ja hyvinvointipalveluista sekä hallinnon tukipalveluista. Lisäksi molemmissa kunnissa on omina toimintoina yleishallinto, elinkeinotoimi, asuntotoimi, matkailutoimi sekä markkinointi.

Sivistys- ja hyvinvointipalveluja johtaa sivistys- ja hyvinvointijohtaja. Toimialan organisaatio jakautuu varhaiskasvatus-, kirjastot-, vapaa-aikapalvelut-, sekä perusopetus ja lukio -yksikköihin. Viimeinen yksikkö jakautuu edelleen alakoulut- sekä yläkoulut ja lukioyksikköön. Tekniset- ja ympäristöpalvelut jakautuvat tilapalveluihin ja aluepalveluihin, jotka jakaantuvat edelleen tilapalveluiden osalta kiinteistöt-, puhtauspalvelut- sekä ravintopalveluyksikköön sekä aluepalveluiden osalta alueet-, jätehuolto- sekä liikelaitokset-yksikköön.

Virolahden henkilöstöorganisaatio muuttuu voimakkaasti 31.7.2024 jälkeen, kun vastuukuntamallilla pitkään toiminut yhteistyö Miehikkälän kanssa purkautuu. Alla on esitetty arvio kunnan henkilöstömäärästä täysinä henkilötyövuosina 1.8.2024 alkaen tulosalueittain, kun yhteistoiminnan päätymiseen liittyvät liikkeenluovutukset on Miehikkälän kanssa pantu täytäntöön. Arvio Virolahden kunnan kokonaishenkilöstömäärästä 1.8.2024 on 108.

Henkilöstömäärältään ylivoimaisesti suurin toimiala on sivistys- ja hyvinvointipalvelut, jossa ennusteiden mukaan 1.8.2024 alkaen työskentelee noin 77 henkilöä. Teknisissä ja ympäristöpalveluissa työskentelee 21 henkilöä. Yleishallinnossa, elinkeinotoimessa, matkailutoimessa, museotoimessa talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden henkilöstö ja kunnanjohtaja mukaan lukien työskentelee kaikkiaan noin 10 henkilöä.

Kevan tuoreiden ennusteiden mukaan Virolahden kunnan edellä luetellusta henkilöstöstä on lähi-vuosina eläköitymässä mahdollisen henkilökohtaisen tai ammatillisen eläkeiän puolesta 24 henkilöä, eli vähintään viidennes koko henkilöstömäärästä. Ennusteessa on huomioitu siis vain vanhuuseläkkeelle siirtyvät henkilöt. Vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneiden eläkeikä vahvistetaan sinä vuonna, kun henkilö täyttää 62 vuotta, mistä syystä eläke-ennusteelle on poimittu vain 1964 ja aiemmin syntyneet.

Vuosi	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Eläkeiän saavuttavien toimihenkilöiden tai viranhaltijoiden lukumäärä	5	0	7	4	2	6

Taulukko 10: Kevan 29.2.2024 toimittamiin henkilökohtaisiin tai ammatillisiin eläkeikäennusteisiin pohjautuva arvio vuosittain eläköityvistä toimihenkilöistä ja viranhaltijoista

6.2.3 Yhteenvetoa kuntien henkilöstöorganisaatioista

Virolahdella henkilöstöorganisaatio on muutoksessa Kaakon kaksikon yhteistoiminnan purkautumisesta 31.7.2024 johtuen. Haminassa henkilöstöorganisaatiota on päivitetty selvitystyön aikana ja uudesta rakenteesta on päätetty 1.2.2024 voimaan tulleessa hallintosäännössä.

6.3 Kuntakonsernien rakenteet ja konsernijohtaminen

Haminan ja Virolahden kuntakonsernit eroavat toisistaan laajuudeltaan ja toimialarakenteeltaan. Haminan konsernissa on kaupungin kokoon nähden merkittäviä markkinoilla olevia yhtiöitä. Haminan Energia -konsernilla on Haminan Energia Oy:n emoyhtiön lisäksi kolme tytäryhtiötä ja yksi osakkuusyhtiö. Markkinoilla olevista osakkuusyhtiöistä merkittävin on HaminaKotka Satama Oy, josta Hamina omistaa 40 %. Hamina-Asunnot Oy toteuttaa kaupungin asuntopolitiikkaa vuokra-asuntojen tarjonnassa.

Haminassa kaupunkikonsernin strategialähtöiset omistajapoliittiset linjaukset määrittävät kaupungin omaisuuden käytön periaatteita sekä myös siten tytäryhteisöjen ja myös osakkuusyhteisöjen toimintaa. Omistajapoliittisten linjausten mukaan kaupunki omistajana pyrkii selkeään konsernirakenteeseen toiminnan läpinäkyvyyden turvaamiseksi. Samankaltainen toiminta pyritään järjestämään omaksi järkeväksi kokonaisuudeksi. Linjausten mukaisia päätöksiä ja yhtiöjärjestelyjä on viime vuosina tehty useita. Talousarviossa 2024 on tytäryhtiöille, Haminan Energia -konserni ja Hamina-Asunnot Oy sekä osakkuusyhtiölle HaminaKotka Satama -konsernille määritelty toiminnan ja talouden tavoitteet, tärkeimmät investoinnit 2024–2026 sekä arvioitu merkittävimmät riskit ja niiden hallintakeinot.

Haminan kaupungin konsernijohton, eli kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan, vastuulla on varmistaa konsernin kokonaisedun toteutuminen omistajauksella ja konsernivalvonnalla. Konsernijohton ohjauksen ja valvonnan avuksi kaupunginhallitus on nimennyt konsernivastuuhenkilöt, joilla on konserniohjeen mukaan oikeus osallistua valvonnassaan olevan tytäryhteisön hallituksen kokoukseen ja käyttää puheoikeutta.

Haminalla oli takauksia samaan konserniin kuuluvien puolesta vuonna 2022 40,3 ME ja 2023 39,9 ME. Muiden puolesta annettuja takauksia oli vuonna 2022 38 ME ja 2023 38,7 ME. Yhteensä takauksia on siis vuonna 2023 ollut 78,6 ME. Haminan osalta suurin konsernin ulkopuolinen takaus on HaminaKotka Satama Oy:lle, n. 23,6 ME v. 2023 ja KOY Hailikari noin 12,5 M€.

Virolahden kunnan konsernirakenne on tiivis. Tytäryhtiöitä ovat neljä kiinteistösaakeyhtiötä, Virolahden Vuokra-asunnot, Virolahden Lehtokerttu, Virolahden Satakieli ja Virojoen Linja-autoasema. Lisäksi kunnalla on osaomistus kolmessa asunto-osakeyhtiössä. Kunnan omistajapolitiikka määrittää omistusten käytön ja raamittaa tytäryhteisöjen toimintaa. Virolahden konsernijohtoon kuuluvat

kunnanhallitus ja kunnanjohtaja. Konserniohjeella on määritelty konsernijohdon vastuut omistaja-ohjaukselle ja konsernivalvonnalle.

Virolahden kuntakonsernilla on vuonna 2023 tilinpäätöksessä vakuuksia ja vastuusitoumuksia sisäisesti 7,2 ME sekä konsernin ulkopuolisille tahojen puolesta olevia takauksia n. 8 000 euroa. Valtionosuuksien palautusvastuita on n. 0,5 ME, jotka liittyvät Klamilan koulun sekä Virojoen paloasemaan saatuihin valtionosuuksiin.

6.4 Kuntalaisten vaikuttaminen ja osallistuminen

Haminan kaupungilla on kumppanuus- ja osallisuusohjelman, jonka tavoitteena on rakentaa yhdessä yhdistysten ja muiden yhteisöjen sekä yksityisten henkilöiden kanssa toimintaa ja palveluja haminalaisia varten. Kumppanuustoiminnan avulla kaupunki haluaa edistää yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden aktiivisuutta ja osallisuutta ja rakentaa siten asukkaiden hyvinvointia. Ohjelmassa määritellään ne toimenpiteet ja keinot, joilla kuntalaiset voivat osallistua kaupungin kehittämiseen ja joiden kautta yhteisöllisyys ja osallisuuden kokemus vahvistuvat. Kaupunki on päivittänyt osallisuus-suunnitelmaa vuosille 2023–2025.

Haminan kaupungin eri toimialoilta on selvityksessä tunnistettu erilaisia kuntalaisten ja palveluiden asiakkaiden osallistamisen muotoja kuten osallistava budjetointi, palautejärjestelmät, Mitä kuuluu Hamina -kysely sekä palvelualueiden omat kyselyt. Käytössä ovat myös kyläillat, asukastapaamiset ja foorumit (joista ikäihmisten vaikuttajafoorumi on pysyvä) sekä kuntalaisaloitteet. Lisäksi neuvostot ja nuorisovaltuusto ovat olleet aktiivisia aloitteissa ja kannanotoissa. Digitaalisia vaikuttamisen muotoja ovat myös Hamina sovellus sekä chat-palvelu asiakaspalvelupisteessä. Lisäksi kaupungin työntekijöiden ja viranhaltijoiden suorat yhteystiedot on nettisivuilla saatavissa ja luottamushenkilöiden yhteystiedot ovat erillisen suostumuksen perusteella kunnan nettisivuilla saatavissa.

Virolahden puolella henkilökohtaiset yhteydenotot ovat asukkaiden pääasiallinen keino vaikuttaa. Kunnanvirastolla tarjottavaa asiakaspalvelua hyödynnetään myös paljon. Virolahdella kuntalaisilta pyydetään aloitteita, järjestetään kyläkiertoja ja infotilaisuuksia. Lisäksi sivistystoimessa käytössä ovat vanhempainoimikunnat päiväkodeissa ja perusopetuksessa, perusopetuksen oppilaskunnat, säännölliset varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen asiakaskyselyt sekä yhdistyspalaverit.

Uuden kunnan osalta selvityksessä tunnistettiin, että kuntalaisten vaikuttamiselle on turvattava riittävät resurssit. Uuden kunnan on myös kiinnitettävä huomioita riittävän tehokkaaseen tiedottamiseen eri mahdollisuuksista vaikuttaa ja osallistua. Yleisesti ottaen uudessa kunnassa kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen on mahdollistettava samoilla tavoilla kuin nyt kahdessa erillisessä kunnassa: palautekanavien, kyselyiden, erilaisten alueellisten tilaisuuksien, foorumien ja verkostojen avulla. Lisäksi Haminaassa jo käytössä oleva osallistava budjetointi on koettu hyväksi käytännöksi, jota myös mahdollisen kuntaliitoksen jälkeen on hyvä hyödyntää ja kehittää.

6.5 Uuden kunnan hallinnon järjestäminen

Uuden kunnan hallinnon järjestämisen periaatteita sekä luottamushenkilö- että henkilöstöorganisaation osalta on valmisteltu osana kuntaliitosselvitystä. Tässä luvussa on luonnosteltu uuden kunnan hallinnon rakenteita, mutta lopulliset uuden kunnan hallinnon järjestämisen linjaukset ja periaatteet kunnat hyväksyvät kuntaliitoksesta päätettäessä yhdistymissopimuksen kirjausten mukaisesti. Mikäli kuntaliitos toteutuu, yhdistymishallitus valmistelee uuden kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämistä.

6.5.1 Luottamushenkilöorganisaatio siirtymäajalla 1.1.2025–31.5.2025

Luonnostellun yhdistymissopimuksen mukaisesti uuden kunnan valtuustona toimisi kuntajaon voimaantulosta 1.1.2025 alkaen kuntavaaleissa 2021 valitun Haminan kaupunginvaltuuston 43 jäsenen ja Virolahden kunnanvaltuuston 21 jäsenen muodostama yhdistetty valtuusto valtuustokauden loppuun 31.5.2025 asti. Yhdistetyn valtuuston jäsenmäärä olisi 64. Valtuustolla olisi puheenjohtajan lisäksi kolme varapuheenjohtajaa. Uuden kunnan kaupunginhallituksen kokoonpano olisi 13 jäsentä. Jäsenten valinnassa noudatettaisiin yhdistymishallituksen kokoonpanon kriteereitä. Valtuuston puheenjohtajistolla on kuntalain mukainen läsnäolo- ja puheoikeus kunnanhallituksessa.

Uuden kunnan valiokunnat olisivat kuntalain mukaisia toimielimiä, joiden jäsenet valittaisiin valtuutetuista ja varavaltuutetuista. Siirtymäkauden toimielinten jäsenet valittaisiin Haminan kaupungin ja Virolahden kunnan 2021 alkaneen valtuustokauden luottamushenkilöistä. Tarkastuslautakunnassa olisi yksitoista jäsentä, joista 7 Haminan kaupungista ja 4 Virolahden kunnasta. Keskusvaalilautakunnassa olisi 5 jäsentä ja vähintään viisi varajäsentä. Lupavaliokunnassa olisi 10 jäsentä, joista 7 Haminasta ja 2 Virolahdelta. Lisäksi lupavaliokunnassa voi olla Miehikkälän kunnasta on 1 jäsen. Luottamushenkilöorganisaatiossa olisi siirtymäajalla lisäksi hyvinvointivaliokunta, kasvatus- ja koulutusvaliokunta, kaupunkikehitysvaliokunta sekä kilpailukykyvaliokunta. Kunkin valiokunnan kokoonpano olisi 13 jäsentä, joista Haminasta olisi 9 jäsentä ja Virolahdelta 4 jäsentä. Uuden siirtymäkauden hallintosäännössä määritellään toimielimien tehtävät ja toimivallan jako 1.1.2025–31.5.2025.

Luottamushenkilötoimielinten lisäksi asetettaisiin yhteiset kuntalain mukaiset vaikuttamistoimielimet. Vanhusneuvostossa olisi 17 jäsentä, joista 9 Haminasta ja 8 Virolahdelta. Nuorisovaltuustossa olisi 19 jäsentä, joista 11 Haminasta ja 8 Virolahdelta. Vammaisneuvostossa olisi 15 jäsentä, joista 9 Haminasta ja 6 Virolahdelta. Lisäksi vammaisneuvostossa voisi olla Miehikkälän kunnasta 6 jäsentä.

6.5.2 Luottamushenkilöorganisaatio 1.6.2025 alkaen

Uusi valtuusto valitaan kevään 2025 kuntavaaleissa. Kuntavaalit toimitetaan sunnuntaina 13.4.2025 ja tulokset vahvistetaan 16.4.2025. Uusi valtuusto aloittaa työnsä 1.6.2025, ja tästä alkaen uudessa kunnassa koko luottamushenkilöorganisaatio muodostuisi yksinomaan vaalituloksen perusteella.

Kuntalain mukaan 20 001–50 000 asukkaan kunnanvaltuuston koko tulisi olla vähintään 43 valtuutettua ja sen on arvioitu sopivan uuden valtuuston kooksi. Uuden kunnan luottamushenkilöorganisaatio on suunniteltu Haminassa käytössä olevan kuntalain mukaisen valiokuntamallin pohjalta. Ehdotuksena on, että uuden kunnan luottamushenkilöorganisaatiossa olisi lakisääteisten toimielinten lisäksi kolme toimialakohtaista valiokuntaa, joiden nimet olisivat alustavasti sivistys- ja hyvinvointivaliokunta, tekninen tai kaupunkikehitysvaliokunta sekä kilpailukykyvaliokunta. Jokaisessa kolmessa valiokunnassa olisi 11 jäsentä, jotka valittaisiin uuden kunnan valtuutetuista tai varavaltuutetuista. Lisäksi olisi lupavaliokunta, jossa olisi 9 jäsentä ja jos Miehikkälän kunta mukana, niin yhteistoimielimessä olisi 10 jäsentä. Uuden kunnan organisaatiossa on toimeilimenä myös Haminan Vesi -liikelaitoksen johtokunta. Näiden lisäksi uudessa kunnassa toimisi lakisääteiset toimeilimet tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta. Uuden kunnan hallintosäännössä määritellään toimeilimien tehtävät ja toimivallan jako valtuustokaudelle 1.6.2025–31.5.2029.

6.5.3 Uuden Haminan kaupungin henkilöstöorganisaatio

Mikäli kuntaliitos toteutetaan siten, että Virolahden kunta lakkaa 31.12.2024 ja se liitetään nykyiseen Haminan kaupunkiin, siirtyy nykyisen Virolahden kunnan henkilöstö liikkeenluovutuksena Haminan kaupungin sillä hetkellä voimassa olevan henkilöstöorganisaatioon mukaisiin rakenteisiin. Yhdistymishallitus vastaa Virolahden kunnan henkilöstön sijoittumisesta Haminan kaupungin organisaatioon. Samassa yhteydessä on tarkoituksenmukaista arvioida kokonaisuudessaan Haminan asianomaisten yksiköiden henkilöiden toimenkuvia.

7 Kuntaliitoksen toteuttamisen edellytykset ja vaikutukset

Tässä luvussa on koottu yhteen kuntaliitosselvityksessä esiin nousseita asioita ja analysoitu kokonaisuudessaan kuntaliitoksen toteutumisen edellytyksiä selvitysalueella. Lisäksi luvussa pohditaan kuntaliitoksen vaikutuksia sekä kuntarakennemuutoksen tuomien etujen että riskien näkökulmasta.

7.1 Kuntaliitoksen toteuttamisen edellytykset

Selvitysalueen kuntia haastavat samankaltaiset ongelmat ja rakennemuutoksen vaikutukset ovat nähtävissä niin Haminan kuin Virolahdenkin toimintaympäristössä. Selvitysalueen asukasmäärä on ollut pitkään laskussa ja väestökehitys luo merkittäviä paineita alueen taloudelle ja kuntien toiminnalle. Kuntien välisestä muutto- ja työmatkaliikenteestä voi huomata, että Haminan ja Virolahden välinen liikenne on aktiivista ja selvitysalue vaikuttaakin muodostavan yhdyskuntarakenteeltaan loogisen alueellisen kokonaisuuden.

Kunnilla on jo nykyisellään merkittävästi yhteistyötä eri toimialoilla ja toimintoja ja palveluita on jo nyt yhdistetty. Sen lisäksi, että yhteistyötä tehdään runsaasti, koetaan yhteistyön lisääminen jatkosakin tarpeelliseksi, tapahtui kuntaliitosta tai ei. Esimerkkejä yhteistyöstä ovat mm. maaseutupalvelut, jotka Hamina tuottaa Virolahdelle ja muulle Etelä-Kymenlaaksolle sekä vapaa sivistystoimi ja kirjastopalvelut, joiden osalta Virolahti ostaa Haminalta palveluita. Lisäksi yhteistyö palkanlaskennassa on käynnistynyt 1.1.2024. Suunnitteilla on myös, että Hamina järjestää rakennusvalvonnan palvelut Virolahdelle ja Miehikkälälle 1.8.2024 alkaen.

Työryhmien selvityksien perusteella kuntaliitoksen toteuttaminen on eri toimialojen näkökulmasta mahdollista. Keskushallinnon toimialat on järjestetty ja toimivat pääosin hyvin samankaltaisesti eikä merkittäviä eroja toiminnassa ole. Opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestämisen osalta kuntaliitos on teknisesti toteutettavissa eikä hyvinvoinnin palveluista ollut havaittavissa erityisiä esteitä kuntaliitoksen tekemiselle. Kuten nykyisissäkin kunnissa, taloustilanne edellyttää palvelurakenteen sopeuttamista. Teknisen, ympäristötoimen ja maankäytön osalta organisaatioiden yhdistyminen näyttäisi olevan toteutettavissa, ja toimialalla yhteistyötä on nykyisellään paljon ja Virolahdella on omaa henkilöstöä toimialalla vähän, koska palveluiden järjestämisvastuu on 31.7.2024 asti Miehikkälällä.

Kunnissa on pitkälti käytössä samanlaiset järjestelmät, mutta järjestelmissä on myös joitakin eroavaisuuksia. Haminassa on käytössä Google-pohjaiset laitteet ja järjestelmät, joten kuntien yhdistäminen vaatii toimenpiteitä järjestelmien yhdenmukaistamiseksi. Lisäksi kunnilla on käytössä mm. eri sähköiset asianhallintajärjestelmät.

Hallinnon ja johtamisen rakenteiden yhteensovittamiselle ei tunnistettu esteitä. Uuden kunnan luottamushenkilöorganisaation rakenteita on valmisteltu osana kuntaliitosselvitystä, ja henkilöorganisaatioiden rakenteet ovat nykyisinkin muutosten keskellä kummassakin kunnassa. Myös Virolahden kevyt konsernirakenne olisi kohtalaisen yksinkertaista yhdistää uuden kunnan konserniin.

Mahdollisen kuntaliitoksen kannalta keskeistä on, että kuntien välillä on tiettyjä eroja palkkauksissa, jotka on otettava huomioon palkkaharmonisatioita tehdessä.

7.2 Kuntaliitoksen vaikutukset, edut ja riskit

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että selvitysalueen kuntien yhdistäminen yhdeksi uudeksi kaupungiksi vaikuttaa luonteeltaan, sillä nykyisin kuntien palvelut ja toiminnot eroavat pääosin vain kokerojen vuoksi. Kuntaliitoksen toteuttamisen tekniset edellytykset vaikuttavat hyviltä. Kuntaliitosselvityksen eri osa-alueista on pyritty tunnistamaan kuntaliitoksen toteuttamisen vaikutuksia sekä Haminan kaupungin että Virolahden kunnan näkökulmasta. Vaikutuksia on analysoitu sekä kuntaliitoksen tuomien etujen että riskien osalta.

Kuntaliitoksen vaikutuksia on esitetty viidestä näkökulmasta, jotka nousivat esiin kuntaliitosselvityksen aikana. Teemat ovat kuntaliitoksen vaikutukset uuden kunnan a) demokratiaan ja päätöksentekoon b) kuntatalouteen c) palveluihin d) elinvoimaan ja yhdyskuntarakenteeseen sekä e) henkilöstöön. Vaikka kuntaliitoksella olisi myös suoria vaikutuksia, suurin osa kuntaliitoksen vaikutuksista näyttäytyy vasta pitkällä aikavälillä. Kuntaliitoksen vaikutukset riippuvat myös uuden kunnan johdosta ja päätöksistä. Lisäksi alueen toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja valtion toimenpiteet vaikuttavat merkittävästi yhdistyneen kunnan toimintaan ja talouteen.

7.2.1 Uuden Haminan kaupungin demokratia ja päätöksenteko

Mahdollisella kuntaliitoksella voi olla suora ja nopeakin vaikutus uuden kunnan poliittiseen päätöksentekoon ja kulttuuriin. Virolahden luottamushenkilöille aikaisempaa suurempi organisaatio voi vaatia sopeutumista ja toisaalta kuntien erilaiset kulttuurierot hallinnossa ja politiikassa voivat aiheuttaa hetkellistä kitkaa uuden kaupungin poliittisessa päätöksenteossa. Kuntaliitoksen vaikutuksesta yhdistyneen kunnan politiikkaan saattaa syntyä aikaisemman kuntajaon mukaista vastakkainasettelua, mikä ei itsessään ole ongelma, mutta sillä saattaa olla negatiivisia vaikutuksia poliittisen päätöksenteon kulttuuriin ja poliittisten prosessien toimivuuteen.

Vastakkainasettelun syntymistä voi olla vaikea estää tai hillitä, mutta seuraavissa kuntavaaleissa valittavan valtuuston on hyvä kiinnittää erityistä huomiota valtuutettujen ryhmäytymiseen ja perehdytykseen, jotta kaupungin poliittisen päätöksenteon prosessit, käytänteet ja muut toimintatavat tulevat kaikille tutuiksi ja jokainen valtuutettu integroituu osaksi uuden kaupungin poliittista järjestelmää. Uuden valtuustokauden käynnistyminen ja toimiminen uudessa yhdistyneessä kunnassa antaa myös mahdollisuuden tarkastella kuntien erilaisia toimintatapoja ja kehittää toimintatapoja uudelleen.

Yksi kuntaliitoksen uhka on, ettei kuntaliitoksen jälkeinen poliittisen ja ammatillisen johdon muutosjohtaminen ja yhteistyö toimi, mikä voi johtaa merkittäviin haasteisiin uuden organisaation sisällä. Uuden kunnan poliittinen päätöksentekokyky voi laskea kuntaliitoksen aiheuttamien poliittisten jännitteiden ja ristivetojen myötä.

Lisäksi riskinä voi olla, että kuntalaiset etenkin Virolahdella kokevat päättäjien ja viranhaltijoiden etääntyvän asukkaista, sillä kunnan pinta-ala sekä väkiluku kasvaisivat kuntaliitoksen myötä samalla kun uuden kaupungin toimielinten ja luottamustoimien määrä ei kasvaisi.

Kuntapolitiikan ja -demokratian kannalta kuntaliitoksen toteuttaminen vapaaehtoisesti on kuitenkin mahdollisuus ja tässä tilanteessa kuntaliitoksen myötä syntyvät jännitteet ovat luultavasti vähäisempiä kuin jos kuntaliitos tapahtuisi erityisen kuntajakoselvityksen myötä. Jos ajaututaan talouden ongelmien vuoksi tilanteeseen, jossa kuntaliitoksen toteuttaminen tapahtuisi valtiovarainministeriön määräämällä erityisellä selvityksellä, niin molempien kuntien oma vaikutusvalta kuntaliitoksen toteuttamisessa. Erityisessä kuntajakoselvityksessä vaikutusvalta on virkavastuulla olevalla kuntajakoselvittäjällä, joka määrittelee viime kädessä kuntien yhdistymisesityksen ja määrittelee sopimuksen sisällön. Kuntien vapaaehtoisesti tekemän kuntaliitosselvityksen ja -esityksen reunaehdot ja toteutustapa voidaan ratkaista paikallisesti.

Kuntalaisten osallisuuden ja suoran demokratian näkökulmasta uudella kaupungilla olisi mahdollisuus käyttää entistä monipuolisempia keinoja osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien edistämiseksi sekä ulottaa ne koko uuden kunnan alueelle. Aikaisemmin Virolahdella kuntalaisvuorovaikutus on perustunut pitkälti suoriin yhteydenottoihin, kun taas nykyisessä Haminassa on käytössä monipuolisesti erilaisia kuntalaisten osallistumiseen perustuvia toimintatapoja.

7.2.2 Uuden Haminan kaupungin talous

Kuntaliitos toisi mukanaan mahdollisuuksia säästöjen saavuttamiseen ja toimintatapojen uudistamiseen. Tietojärjestelmien ja toimintatapojen yhtenäistäminen tuo potentiaalia vähentää uuden kunnan kustannuksia sekä lisätä toiminnan tuottavuutta. Kuntien hallinto- ja tukipalveluiden yhdistäminen tehostaa omalta osaltaan henkilöstön käyttöä.

Selvityksen arviona on, että kuntaliitos toisi mukanaan lyhyellä aikavälillä n. 1,3 ME edestä taloudellisia hyötyjä, jotka tulisivat esimerkiksi synergiaeduista tapahtuma- ja matkailupalveluissa, hallinto- ja tukipalveluiden yhdistämisestä, tietojärjestelmien yhtenäistämisestä sekä toimielinten kustannuksista.

Kuntaliitos toisi uusia mahdollisuuksia palvelujen järjestämiseen ja palveluverkon kehittämiseen. Nykyisten kuntien palveluverkkoa ei ole hyödynnetty yhdessä kuntarajan ja kuntakohtaisten valtionosuuksien vuoksi tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Uudessa kunnassa olisi asiakasnäkökulmasta mahdollista hyödyntää palveluverkkoa sekä tiloja tehokkaammin.

Riskinä on, että kuntien jo nyt tiedetyt erillisinäkin tarvitsemista sopeutustoimista ei tehdä päätöksiä tai päätösten jälkeenkään niitä ei viedä käytäntöön. Tällöin kestävän talouden tavoitteet eivät toteudu.

Kuntien yhdistyessä on tehtävä henkilöstön palkkojen harmonisointi. Palkkaharmonisaatio tarkoittaa samaa työtä tekevän työntekijäryhmän henkilöiden palkkojen ”korottamista” ryhmän suurimman palkan tasolle. Arvio kuntaliitoksen myötä tehtävän palkkaharmonisoinnin kustannuksista on noin 0,1 ME. Harmonisoinnin taloutta heikentävä vaikutus arvioidulla kustannustasolla on siis vähäinen.

Taloudellisten vaikutusten osalta on myös huomioitava, että valtioneuvosto voi myöntää yhdistymisavustuksen, jonka suuruus on kuntarakennelain mukaan vähintään 500 000 euroa. Valtion myöntämä euromäärä on aiemmissa kuntaliitoksissa ollut huomattavasti suurempi. Selvityksen talouden laskelmissa harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen määräksi on arvioitu 4,5 ME suuruiseksi. Yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai muutoin uuden kunnan talouden vahvistamiseen.

7.2.3 Uuden Haminan kaupungin palvelut

Selvityksen perusteella kuntaliitos voisi tuoda hyötyjä kuntalaisille palveluiden käytön näkökulmasta. Koska työssäkäynti selvitysalueen kuntien välillä on suurta, mahdollistaisi kuntaliitos kuntalaisille työssäkäynnin ja palveluiden sovittamisen. Esimerkiksi lapsiperheiden palveluiden käyttöalue laajenisi vastaamaan paremmin perheiden tarpeita. Kuntarajan poistuminen voi myös tuoda mahdollisuuksia asukkaille kuntarajan läheisyydessä olevien nykyisten palveluiden hyödyntämisessä.

Taloudellisten kustannustehokkuuteen liittyvien mahdollisuuksien lisäksi kuntaliitos toisi myös mahdollisuuksia alueen kunnallisten palveluiden laadun kehittämiseksi. Esimerkiksi osalta tunnistettiin, että nykyistä suurempi kuntakoko mahdollistaisi palveluvalikoiman laajentamisen koko alueen lasten ja nuorten tarpeisiin.

Toisaalta uhkana on, että talouden heikkenemisen seurauksena tehdyt palveluverkkomuutokset vaikuttavat eri tavalla eri alueisiin. Tähän liittyy myös huoli nykyisen Virolahden alueen

edustuksen vaikuttavuuteen poliittisessa päätöksenteossa. Toisaalta palveluiden järjestämisperiaatteiden yhtenäistäminen voi johtaa sekä heikennyksiin että parannuksiin.

7.2.4 Uuden Haminan kaupungin elinvoima

Kuntien yhdistyminen toisi mukanaan aikaisempaa vahvemman alueen, jonka voimavaroja voitaisiin käyttää tehokkaammin alueen elinkeinojen ja työllisyyden kehittämiseen. Uudella Haminan kaupungilla olisi parempia mahdollisuuksia maankäytössä ja kaavoituksessa.

Erytisesti mahdollisuudet energia-alan uusiin investointeihin, yrityksiin ja työpaikkoihin luovat mahdollisuuksia uuden Haminan kaupungin kehittämiseen ja alueen elinvoiman vahvistamiseen. Toteutuessaan investointien vaikutukset säteilisivät laajemminkin alueen elinkeinoelämään, asumiseen sekä väestönkehitykseen.

RUK työllistää Haminassa ja vaikuttaa monelta osin kaupungin näkyvyyteenkin. Virolahden Vaalimaan raja-aseman työllisyysmerkitys on suuri. Hyvin todennäköisesti turvallisuuselinkeinojen merkitys kasvaa tulevaisuudessa alueella.

Kuntaliitoksen myötä syntyvän uuden Haminan kaupungin väkiluku kasvaisi myös yli 20 000 asukkaaseen, jonka nähtiin itsessään olevan positiivinen tekijä alueen ja kunnan elinvoimaisuuden näkökulmasta. Suuremmalla asukasmäärällä voi olla kahden erillisen kunnan asukaslukuun verrattuna suurempi painoarvo esimerkiksi alueellisen suunnittelun ja edunvalvonnan sekä hyvinvointialueen toiminnan näkökulmasta.

Uudella Haminan kaupungilla olisi myös pitkä rannikko ja laaja saaristo, jonka hyödyntämisen koettiin olevan nykyisellään vajaata. Uutena yhtenä kaupunkina uusi Hamina voisi keskittyä hyödyntämään alueen potentiaalia erityisesti matkailun ja kulttuurin näkökulmasta. Muutoinkin yhtenä kuntana uudella kaupungilla olisi enemmän vaihtoehtoja alueen taloudellisten ja kulttuurillisten potentiaalien hyödyntämiselle.

7.2.5 Uuden Haminan kaupungin henkilöstö

Kuntaliitos toisi mukanaan helpotusta kummankin kunnan kokemaan henkilöstövajeeseen ja vähentäisi toimintojen riskejä. Vaikka kunnissa on päällekkäisiä henkilöstöresursseja vähän, voitaisiin kuntaliitoksen myötä työtä kohdentaa nykyistä paremmin ja saada aikaiseksi tarkoituksenmukaisempi ja tehokkaampi tehtävänjako. Erytisesti asia koskee keskushallintoa ja tukipalveluita sekä teknisiä palveluita, joissa toiminta on nykyisellään hyvin henkilöriippuvaista. Hallinnon näkökulmasta nykyisen yhteistyön muuttuminen yhden kunnan toiminnaksi pois-

taisi yhteistoiminnan aiheuttamaa hallinnollista työtä. Lisäksi kuntaliitoksen jälkeinen vähintään hetkellisesti suurempi henkilöstöresurssi tarjoaisi mahdollisuuden kehittämistehtävien toteuttamiselle.

Uuden Haminan kaupungin ensimmäisinä vuosina palvelujen ja toimintatapojen yhtenäistäminen voi aiheuttaa muutokset. Uusien yhteisten työyhteisöjen toimintakulttuurien rakentumisessa voi ilmentyä erilaisia haasteita kuten muutosvastarintaa tai puutteellista esihenkilöjohtamista, sillä esihenkilöjohtaminen voi olla haastavaa suuren organisaatiomuutoksen keskellä. Etenkin Virolahden henkilöstön näkökulmasta muutos yhdistyneen kunnan organisaatioon voi tuntua suurelta muutokselta omaan työhön.

Muutos nähdään eri tavoin toimialasta ja tehtävästä riippuen. Kuntaliitoksen ja yhdistymissopimuksen toteutumisen seuranta ja henkilöstön näkemysten kerääminen voi auttaa muutoksen johtamisessa. Jotta siirtymävaiheen muutosjohtaminen onnistuisi, voi uuden Haminan olla tarkoituksenmukaista organisoida muutoksen johtamiseen henkilöstöresursseja kuntaliitoksen ensimmäisinä vuosina.

Tulevaisuudessa kuntien henkilöstössä on ennakoitavissa runsaasti eläköitymisiä. Kuntaliitos toisi mahdollisuuksia henkilöstöresurssien ja -kustannusten suunnitteluun ja eläköitymisen hyödyntämiseen. Toimenkuvien ja tehtävänjaon päivittäminen kuntaliitoksen jälkeisessä organisaatiossa mahdollistaa työntekijöiden erikoistumista ja mahdollisesti mielekkäämpiä työnkuvia. Myös organisaation haavoittuvuutta voitaisiin vähentää tehtäväkuvia ja varahenkilöjärjestelyjä täsmentämällä erityisesti hallinnossa ja teknisessä toimessa.

Tietojärjestelmien yhtenäistämisestä on arvioitu olevan saatavissa merkittäviä taloudellisia hyötyjä, mutta yhtenäistäminen sekä uusien tietojärjestelmien ja työvälineiden hyödyntäminen voi osoittautua hitaaksi ja kuormittaa henkilöstöä. Tällöin kuntaliitoksesta muutoin saatavat hyödyt eivät toteutuisi ainakaan odotetussa aikataulussa.

8 Kuntaliitoksen tarve ja kuntarakennelain 4 §:n edellytysten täyttyminen

Edellä esitetyt arviot kuntaliitoksen vaikutuksista osoittavat, että luonteva tarve selvitysalueen kuntien yhdistämiselle on olemassa ja perusteltavissa. Kuntarakennelain 4 §:n mukaan on selvitettävä miten kuntajaon muuttamisen neljä edellytystä täyttyvät. Näiden edellytysten täyttyminen perustelee kuntajaon muutoksen tarpeellisuuden ja yhdenkin edellytyksen täyttyminen riittää perusteluksi. Kuntaliitosselvityksen perusteella Haminan kaupungin ja Virolahden kunnan selvitysalueella kaikki neljä kuntarakennelain edellytystä täyttyvät.

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

Selvityksen perusteella kummankin kunnan taloudellinen tilanne heikkenee tulevaisuudessa ja kummassakin kunnassa on sopeutustarvetta. Sopeutustarvetta tulisi olemaan myös uudessa kunnassa. Kuntien yhdistyminen pienentäisi kuitenkin talouden heikkenemisestä aiheutuvaa painetta. Lisäksi kuntaliitoksen myötä talouden sopeuttamiselle ja tuottavuuden parantamiselle avautuisi uudenlaisia mahdollisuuksia esimerkiksi palvelujärjestelmän yhteensovittamisessa sekä palveluverkon ja tukipalvelujen kehittämisessä.

Nykyisen kahden kunnan alueella palveluverkkoa ei toimi tarkoituksenmukaisimmalla tavalla kuntakohtaisten valtionosuuksien sekä kuntakohtaisten intressien vuoksi. Yhdistymisen jälkeen palvelurakennetta on helpompi tarkastella laajemmassa kokonaisuudessa.

Yhdistyminen lisäisi myös toiminnallisia edellytyksiä henkilöstövoimavarojen suunnittelussa ja vähentäisi henkilöstöorganisaation haavoittuvuutta. Suurempi kuntaorganisaatio mahdollistaa asiantuntijoiden erikoistumisen, mikä parantaa toimintakykyä ja vähentää toiminnan riskejä.

Edellytys 2: Muutos parantaa alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita

Kuntalaisten valinnanvapaus lisääntyy, kun kuntalaiset voivat valita palveluita laajemmalla alueella. Suurempi kuntakoko mahdollistaisi palveluiden tarjoamisen ja kehittämisen siten, että palveluvalikoima vastaisi paremmin alueen kuntalaisten tarpeisiin. Yhdistymisen myötä palveluiden järjestämistapoja on mahdollista harmonisoida ja joidenkin palveluiden osalta tämä tarkoittaisi parannusta kuntalaisen saamaan palveluun. Lisäksi kuntaliitos mahdollistaisi alueen asukkaiden työssäkäynnin ja palveluiden nykyistä paremman yhteensovittamisen.

Edellytys 3: Muutos parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia

Yhdistyneessä kunnassa alueen elinkeinoelämän kehittämiseen voidaan panostaa yhteisillä päätöksillä ja voimavaroilla vaikuttavammin kuin erillisinä kuntina. Uusi kunta parantaisi mahdollisuuksia kehittää alueen elinvoiman ja kasvun keskeisimpiä painopisteitä eli satamasidonnaista teollisuutta, turvallisuustoimialaa sekä suunnitteilla olevaa uuden teknologian energia-alaa. Uuden kunnan laaja rannikko ja saaristo mahdollistaisivat alueen matkailu- ja vapaa-ajanpalveluiden kehittämisen.

Jatkossa maankäyttöä suunniteltaisiin yhden kuntatoimijan kautta, mikä edistää elinkeinojen toimintamahdollisuuksia sekä elinkeinoelämän kehittämisen mahdollisuuksia.

Edellytys 4: Muutos parantaa alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta

Kuntien väliset liikenneyhteydet ovat nykyisin toimivia ja erityisesti E18-moottoritie keskustaajamien välillä mahdollistaa sujuvan työssäkäynti-, opiskelu-, asiointi- ja harrastusliikenteen. Uudessa kunnassa alueen yhdyskuntarakennetta voidaan suunnitella kahden kunnan sijaan yhtenä laajempuna kokonaisuutena. Hamina ja Virolahti muodostavat työssäkäynnissä yhtenäisen alueen ja erityisesti Virolahden työssäkäynti suuntautuu merkittävältä osin Haminaan.

Alueen kehittäminen yhtenä kokonaisuutena edistää työssäkäynnin huomioimista työpaikkojen ja palveluiden kehittämisessä sekä yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Yhdyskuntarakenteen ja liikenteen kehittämisen näkökulmasta esimerkiksi nykyisen kuntarajan tuntumassa olevan alueen kehittäminen on keskeinen mahdollisuus.