



23.02.2015

Kj/2

§ 199

V 11.3.2015, Erityinen kuntajakoselvitys ja kuntarakennelain mukainen yhdistymissopimus

HEL 2013-012903 T 00 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Esittelijä

vs. kaupunginjohtaja
Pekka Sauri

Lisätiedot

Marko Karvinen, strategiapäällikkö, puhelin: 310 36257
marko.karvinen(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää esittää kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

1

Kaupunginvaltuusto päättää hyväksyä metropolialueen erityisessä kuntajakoselvityksessä valmistellun kuntarakennelain 8 §:n mukaisen yhdistymissopimuksen Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien sekä Sipoon kunnan välillä.

2

Kaupunginvaltuusto toteaa perusteluinaan kuntajakoselvittäjien esityksestä seuraavaa:

Kuntajakoselvittäjien raportissa ja yhdistymissopimuksessa on esitetty riittävät perustelut kuntajaon muuttamisen tarpeesta ja selvitetty miten kuntarakennelain 4 §:ssä säädetyt kuntajaon edellytykset täyttyvät.

Selvitysraportti vastaa pääosin Helsingin kaupungin näkemystä kuntajaon muuttamisen tarpeesta. Ehdotus uudeksi kuntarakenteeksi ja uuden metropolikaupungin periaatteet vastaavat pääpiirteissään kaupungin näkemystä uuden kunnan perustamisen periaatteista ja järjestelyistä.

Yhdistymissopimus sisältää kaupungin näkökulmasta riittävät linjaukset ja yksityiskohdat yhdistymisestä päättämiseksi.



23.02.2015

Kj/2

Yhdistymissopimuksessa määritellään keskeiset uuden kunnan perustamiseen liittyvät asiat.

Esityksen mukainen kuntajaon muutos ja kuntien yhdistyminen on suomalaisessa kuntakentässä laajuudessaan suuri. Muualla maassa tehtyjen kuntauudistusten perusteella yhdistettävien kuntien koko ei kuitenkaan muodosta erityistä poikkeusta yhdistymisprosessiin. Myös maan suurimmilla kaupunkiseuduilla on tehty onnistuneita kuntien yhdistämisä (esim. Kouvola, Oulu).

Yhdistymisprosessin kokoluokkaa pienentää merkittävästi kansallisen sote-uudistuksen toteuttaminen samanaikaisesti. Sote-uudistuksen toteutuessa hallituksen esityksen mukaisella tavalla ja sote-palvelujen henkilöstön siirtyessä pois kunnista kuntien talousarviot ja henkilöstömäärä lähes puolittuvat. Yhdistymissopimuksella muodostettava uusi kunta olisi siis henkilöstömäärältään nykyisen Helsingin kaupungin kokoluokkaa. Näin ollen sote-uudistuksen toteutuessa ei tässä kuntien yhdistymisessä syntyisi erityisen suurta organisaatiota.

Uuden kunnan muodostamisen strategiset päätavoitteet ovat yhdensuuntaiset kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 ja sen sisältämän vision kanssa.

Uuden kunnan yhdyskuntarakenteen periaatteet ovat yhdensuuntaiset kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteiden ja toimenpiteiden kanssa.

On perusteltua, että yhdistymishallituksen tehtävänä on valmistella alueellisten toimielinten valintaa voimassaolevan lainsäädännön puitteissa, tavoitteena erilaisten asukkaiden osallistumismallien toteuttaminen.

Palveluiden yleiset periaatteet ovat pääosin yhdenmukaiset kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteiden ja toimenpiteiden kanssa.

Taloudenhoidon periaatteet ovat kansallisten julkisen talouden tavoitteiden ja kaupungin strategiaohjelman mukaiset.

Yhdistymissopimus on hyväksyttävissä ilman muutoksia.

Kaupunginvaltuusto toteaa lisäksi, että kaupunki on tarvittaessa valmis järjestämään yhdistymisasiasta kunnallisen kansanäänestyksen.

Tiivistelmä

Kuntauudistukseen kuuluu kuntarakenteen uudistaminen. Maan kaikkien kuntien tuli ilmoittaa valtiovarainministeriölle marraskuussa



2013 mennessä minkä kuntien kanssa kunta selvittää yhdistymistä. Helsinki ei ilmoittanut selvityksen tekemisestä. Valtiovarainministeriö määräsi joulukuussa 2013 kuntarakennelain perusteella erityisen kuntajakoselvityksen Espoon, Helsingin, Kauniaisten, Keravan ja Vantaan kaupunkien sekä Kirkkonummen, Sipoon, Tuusulan ja Vihdin kuntien välille, koska metropolialueelle ei ollut syntymässä alueen kokonaisedun näkökulmasta riittävää kuntarakenneratkaisua. Kuntajakoselvittäjät työskentelivät joulukuusta 2013 joulukuuhun 2014. Kaupunginhallituksen nimeämät edustajat osallistuivat selvityksen seurantaryhmään. Seurantaryhmässä oli myös henkilöstön edustajat. Kuntajohtajatyöryhmä nimettiin selvityksen alustavan linjauksen julkistamisen jälkeen. Kaupunginkanslian ja virastojen edustajat osallistuivat selvittäjien organisoimien asiantuntijaryhmien toimintaan. Työn kuluessa järjestettiin Helsingissä kaksi yleisötilaisuutta ja kaksi infotilaisuutta kaupunginvaltuustolle.

Kuntajakoselvittäjien selvitys valmistui 5.12.2014. Selvitys muodostuu selvitysraportista, kuntajakoselvittäjien esityksestä ja yhdistymissopimuksesta. Yhdistymissopimuksen keskeinen sisältö on, että Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Kauniaisten kaupunki, Vantaan kaupunki ja Sipoon kunta lakkaavat olemasta 31.12.2016 ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta, joka aloittaa toimintansa 1.1.2017. Lisäksi valtiovainministeriölle esitetään asetettavaksi erityinen kuntajakoselvitys, jolla selvitettäisiin Tuusulan eteläisimmän osan liittämistä uuteen kuntaan.

Kuntajakoselvittäjien raportissa ja yhdistymissopimuksessa on esitetty perustelut kuntajaon muuttamisen tarpeesta ja selvitetty miten kuntarakennelaisissa säädetyt kuntajaon edellytykset täyttyvät. Yhdistymissopimus sisältää ja yksityiskohdat yhdistymisestä päättämiseksi.

Mikäli muut yhdistymissopimuksen osalliset kaupunkien ja kunnan valtuustot hyväksyvät sopimuksen, käynnistyy yhdistymisen valmistelu sopimuksen mukaisesti yhdistymishallituksen johdolla. Mikäli esitetty kuntien yhdistyminen ei etene kaupungin- ja kunnanvaltuustojen päätöksin, edellyttää prosessin jatkuminen, että kuntajakoselvittäjät esittävät valtiovainministeriölle kunnallisen kansanäänestyksen järjestämistä kielteisesti päättäneissä kunnissa.

Esittelijän perustelut

Kuntajakoselvityksen tausta

Maan hallituksen kuntauudistuskokonaisuuteen kuuluu kuntarakenteen uudistaminen.



Valtiovarainministeriö toteutti 3.7.2012 - 28.2.2013 kuntauudistukseen liittyvän ja metropolialuetta koskevan esiselvityksen. Kaupunginhallitus totesi lausunnossaan esiselvityksestä (20.5.2013, § 603) mm.:

”Kaupunginhallitus pitää edelleen edellä esitetyn perusteella pääkaupunkiseudun kunnista muodostettavaa kuntajakoselvitysalueita vaikuttavimpana ja parhaimpana vaihtoehtona edetä.

Kuntoliitosselvitykseen voivat liittyä myös Kirkkonummi ja Sipoo niiden omien päätösten perusteella. Mikäli Espoo, Kirkkonummi ja Vihti käynnistävät yhdistymisselvityksen kehyskuntien ehdotuksen mukaan, Helsinki on halukas ottamaan osaa siihen. Myös Vantaa, Kauniainen ja Sipoo liittyisivät samaan kokonaisuuteen luontevasti.

Kauniaisen, Kirkkonummen ja Sipoon mukana olo eteläisen suurkunnan liitosselvityksessä tekisi mahdolliseksi arvioida ja kehittää ruotsinkielisiä palveluja uudelta pohjalta.”

Kuntarakennelain (laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 28.6.2013, 478/2013) mukaan maan kaikkien kuntien tuli ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30.11.2013 mennessä minkä kunnan tai kuntien kanssa kunta selvittää yhdistymistä.

Metropolialueella käynnistyivät kuntajakoselvitykset Keski-Uudellamaalla, Itä-Uudellamaalla sekä Espoon, Kauniaisten, Kirkkonummen ja Vihdin välillä. Helsingin ja Vantaan kaupungit eivät olleet mukana kuntajakoselvityksissä.

Maan hallitus linjasi 29.8.2013 rakennepoliittisessa ohjelmassa, että varmistetaan metropolialueen kilpailukyky, estetään segregatiota sekä tehostetaan maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelua ja toteutusta edistämällä alueen kuntaliitoksia ja kokoamalla sen tueksi metropolihallinto. Valtiovarainministeriö asetti 4.10.2013 metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän.

Kuntarakenteen osalta valtiovarainministeriö katsoi 8.10.2013, ettei metropolialueelle ole syntyneessä alueen kokonaisedun näkökulmasta riittävää kuntarakennearatkaisua ilman Espoon, Helsingin, Kauniaisten, Keravan ja Vantaan kaupunkien sekä Kirkkonummen, Sipoon ja Tuusulan kuntien välillä, sekä mahdollisesti myös Vihdin välillä toteutettavaa erityistä kuntajakoselvitystä. Ottaen huomioon kuntarakennelain 4 e §:n mukaisen selvityksiperusteen, esiselvityksessä ehdotetut selvitysvaihtoehdot ja alueella käynnistyneet kuntien omat kuntajakoselvitykset, valtiovarainministeriö katsoi perustelluksi toteuttaa kuntajakoselvityksen erityisesti Helsingin ja Vantaan kaupunkien osalta, jotka eivät ole mukana kuntien käynnistämässä vapaaehtoisissa selvityksissä.



23.02.2015

Kj/2

Kaupunginhallitus puolsi 11.11.2013 (§ 1201) erityisen kuntajakoselvityksen asettamista valtiovarainministeriön esittämällä tavalla lausunnolla olevan selvitysmääräysluonnoksen mukaisesti ja kuntajakoselvityksen toteuttamista, johon Helsingin kaupunki osallistuu.

Kuntajakoselvityksen toteuttaminen

Valtiovarainministeriö teki 9.12.2013 päätöksen, jossa ministeriö määräsi toimitettavaksi kuntarakennelain 15 §:n perusteella erityisen kuntajakoselvityksen Espoon, Helsingin, Kauniaisten, Keravan ja Vantaan kaupunkien sekä Kirkkonummen, Sipoon, Tuusulan ja Vihdin kuntien välillä.

Kaupunginhallitus merkitsi 7.1.2014 (§ 10) tiedoksi valtiovarainministeriön päätöksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta sekä kuntajakoselvittäjien asettamisesta.

Kaupunginhallitus nimesi 17.2.2014 (§ 210) edustajat erityisen kuntajakoselvityksen seurantaryhmään. Selvitysryhmä asetti neuvotteluelimeksi seurantaryhmän, johon selvittäjät pyysivät asianomaisista kaupungeista/kunnista edustajiksi valtuuston puheenjohtajan, kaupungin/kunnanhallituksen puheenjohtajan sekä kaupungin/kunnanjohtajan. Lisäksi jos kaupungissa/kunnassa katsottiin välttämättömäksi, voitiin riittävän edustavuuden varmistamiseksi nimetä ryhmään myös 1-2 muuta keskeisissä luottamustehtävissä olevaa edustajaa. Helsingin edustajat seurantaryhmässä olivat kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Mari Puoskari, kaupunginhallituksen puheenjohtaja Tatu Rauhamäki, kaupunginjohtaja Jussi Pajunen, perussuomalaisten valtuustoryhmän puheenjohtaja Harri Lindell, ruotsalaisen kansan-puolueen valtuustoryhmän puheenjohtaja Björn Månsson, kaupunginvaltuutettu Tarja Tenkula ja kaupunginvaltuutettu Silvia Modig sekä kaupunginvaltuutettu Maija Anttila Tarja Tenkulantilalla 1.12.2014 alkaen (Khs 1.12.2014, § 1268).

Kuntajakoselvityksen seurantaryhmä kokoontui viisi kertaa aikavälillä 4.3.–5.12.2014.

Kuntajohtajatyöryhmä nimettiin selvityksen alustavan linjauksen julkistamisen jälkeen. Sen tehtävänä oli työstää selvittäjien johdolla yhdistymissopimusluonnosta.

Kuntajakoselvittäjien tukena toimi viranhaltijaverkosto, joka auttoi selvittäjiä alueen paikallisasiantuntemuksessa verkostoon sisältyvien asiakokonaisuuksien osalta. Sen tehtävänä oli varmistaa osaltaan, että kuntajakoselvittäjien käytössä on tarvittavaa tietoa sekä mahdollistaa riittävä vuorovaikutus kuntaorganisaatioiden kanssa selvityksen valmistelussa.



Viranhaltijaverkoston kutsuttiin jokaisesta kunnasta asiantuntija seitsemään eri teemaan liittyen: kuntatalous; maankäyttö, asuminen, liikenne ja ympäristö (MALY); sivistyspalvelut; sosiaali- ja terveystyö; henkilöstö; demokratia ja kilpailukyky. Viranhaltijaverkostolle järjestettiin työpaja 14.2.2014 sekä kuntajakoselvittäjien kutsusta työkokouksia eri kokoonpanoilla. Helsingistä tilaisuuksiin osallistui kaupunginkanslian, kaupunkisuunnitteluviraston, kiinteistöviraston, opetusviraston, sosiaali- ja terveystyön edustajia. Kaupungin edustajat olivat pääsääntöisesti ao. toimialojen virasto- tai osastopäälliköitä tai yksikönpäälliköitä.

Yhdistymisselvitystä valmisteltiin yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Kuntajakoselvitystä koskevia henkilöstöasioita valmisteltiin henkilöstötyöryhmässä, jossa jokaisesta kunnasta oli kunkin pääsopijajärjestön (kuusi edustajaa) ja työnantajapuolen edustus (henkilöstöjohtaja). Henkilöstöryhmä nimesi oman edustajansa myös seurantaryhmään. Kuntajakoselvittäjät keskustelivat selvityksen eri vaiheissa henkilöstötyöryhmän kanssa ja kertovat selvitysprosessin etenemisestä.

Selvittäjien tukena oli myös visioryhmä, joka oli vapaamuotoinen asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä oli tukea ja haastaa kuntajakoselvittäjiä heidän työssään. Tavoitteena oli virittää visioryhmän jäsenten asiantuntijuuden kautta yhteiskunnallista keskustelua metropolialueen tulevaisuudesta – sekä ongelmista että mahdollisuuksista.

Kuntajakoselvittäjät järjestivät kuntalaisille tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia sekä tarjosivat mahdollisuuksia kertoa ideoistaan ja näkökannoistaan. Tilaisuuksia järjestettiin selvitysalueen eri kunnissa.

Helsingissä järjestettiin kaksi tilaisuutta. Sanomatalon Mediatorilla järjestettiin yleisölle metropolikeskustelu 14.8.2014. Tilaisuuden paneeliin osallistui kaupungin luottamushenkilöedustajia.

Itäkeskuksen liris-keskuksessa järjestettiin yleisötilaisuus 16.10.2014. Keskusteluun osallistui kaupungin luottamushenkilöedustajia. Tilaisuus esitettiin suorana internetissä Helsinki-kanavalla.

Kaupunginvaltuustolle järjestettiin selvityksen etenemisestä kaksi informaatiotilaisuutta. Tilaisuudessa 9.4.2014 kuntajakoselvittäjät esittelivät selvitystä, valtiovarainministeriön edustajat metropolilakityöryhmän väliraporttia ja sosiaali- ja terveys-toimen apulaiskaupunginjohtaja sote-uudistusta. Tilaisuudessa 22.10.2014 kuntajakoselvittäjät esittelivät selvityksen etenemistä. Molemmat tilaisuudet lähetettiin suorana internetissä Helsinki-kanavalla.



23.02.2015

Kj/2

Selvityksen alkuperäinen määräaika oli 31.10.2014. Kuntajakoselvittäjät esittivät 25.9.2014 toimikauden jatkamista muiden selvitysten ja lainsäädäntöhankkeiden aikataulujen ja työn laajuuden vuoksi. Valtiovarainministeriö päätti 21.10.2014 jatkaa erityisen kuntajakoselvityksen ja – selvittäjien toimikautta 30.11.2014 saakka.

Selvittäjien esitys 5.12.2014

Kuntajakoselvittäjien selvitys valmistui 5.12.2014. Selvityksen aineisto muodostuu selvitysraportista, kuntajakoselvittäjien esityksestä ja yhdistymissopimuksesta. Aineisto on esityslistan liitteinä 1-3 ja ruotsiksi 3-6. Lisäksi esittelijät julkistivat tiedotteen ja esittelydiat (esityslistan liitteinä 7-8). Muuta liitemateriaalia on ICT-muutostuen raportti.

Kuntarakennelain 16 §:n mukaan kuntajakoselvittäjän ehdotuksen sisällöstä on soveltuvin osin voimassa, mitä 6 ja 12 §:ssä säädetään kuntien yhteisestä esityksestä. Kuntarakennelain 6 §:ssä on määritelty yhdistymisesityksen sisältö ja 12 §:ssä esityksen sisältö ja valmistelu.

Jäljempänä on tarkemmin eritelty eräitä selvitysraportin yksityiskohtia.

Yhdistymissopimukseen on kuntarakennelain mukaisesti soveltuvin osin määritelty tarvittava sisältö.

Jäljempänä on tarkemmin eritelty eräitä yhdistymissopimuksen yksityiskohtia.

Kuntajakoselvitysraportti

Selvityksen tuloksena on valmistunut raportti: Metropolialueen yhdeksän kunnan erityinen kuntajakoselvitys, Espoo-Helsinki-Kauniainen-Kerava-Kirkkonummi-Sipoo-Tuusula-Vantaa-Vihti.

Helsingin tulevaisuuden metropolin 2030 strategiset tavoitteet on kiteytetty:

1. Palveluiden turvaaminen julkisten resurssien vähentyessä
2. Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävä metropoli
3. Kansainvälisen kilpailukyvyyn takaava toimintaympäristö
4. Yhdyskuntarakenteeltaan tasapainoinen ja toimiva metropolialue

Selvitysraportissa on kolme osaa. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan laajasti selvitysalueen 9 kunnan nykytilaa ja kehitysnäkymiä. Toinen osa sisältää linjauksen perustelut. Siinä strategisia tavoitteita peilataan kuntarakenteeseen kahdentoista kysymyksen muotoon puetun kriteerin



avulla. Kolmannessa osassa hahmotellaan kuva uudesta kunnasta, metropolikaupungista. Strategiatasolla se yhdistää seudun ydinalueen samalla kun se jäsenyy asukkaidensa elinpiirien mukaisiksi kotikaupungeiksi. Tarkastelun keskeisiä näkökulmia ovat kaksitasoinen palvelu- ja päätöksentekorakenne, talous, hallinto, henkilöstö, kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet sekä kielelliset oikeudet. Näkökulmien johtopäätöksissä on kuvattu kuntarakenteen muuttamiseen liittyviä etuja ja haittoja. Esitys Espoota, Helsinkiä, Kauniaista, Sipoota ja Vantaata koskevaksi yhdistymissopimukseksi perustuu selvityksen kolmannessa osassa esitettyihin näkökohtiin.

Metropolikaupungin ICT-muutostukiraportti on julkaistu erillisliitteenä. Sen laadintaan ovat osallistuneet Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan nimeämät asiantuntijat sekä konsulttina Gofore.

Selvitysraportin I osassa on laajasti käsitelty metropolialueen kunnille yhteistä toimintaympäristöä kansainvälisen kilpailukyvyn, yhdyskuntarakenteen ja asuntomarkkinoiden sekä väestön näkökulmista. Hallinnon ja talouden sekä kuntien palvelujen osalta on tarkasteltu kuntien nykytilaa. Raportti sisältää myös ICT:n, kuntien yhteistoiminnan, henkilöstön, asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien, lähidemokratian ja kielellisten oikeuksien tarkastelun.

Raportin osassa II on tarkastelun perusteella kuntarakenteen ehdotuksen perusteet esitetty kolmesta näkökulmasta: (1) hyvinvointipalvelujen turvaaminen vaatii voimavarojen yhdistämistä, (2) metropolialueen kokonaisuus kaiken lähtökohtana ja (3) kuntaliitokset mahdollistavat koko hallintojärjestelmän ja toimintakulttuurin nykyaikaistamisen.

Selvitysraportin II osassa on 12 kriteerikysymystä, joihin esitetyt vastaukset perustelevat ehdotusta kuntarakennelain mukaisesti.

Raportin osassa III on tarkasteltu uuden metropolikaupungin periaatteita rakenteen, talouden, hallinnon, henkilöstön, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä kielellisten oikeuksien osalta. Lisäksi on tarkasteltu kuntien yhdistymistä suhteessa kuntien yhteistoimintaan ja metropolihallinnon tarpeeseen.

Metropolikaupungin monikeskuksinen rakenne vastaa kaupungin nykyistä strategiaohjelmaa, jossa kaupunginosien keskuksia vahvistetaan monipuolisella täydennysrakentamisella ja kaupunkiympäristön uudistamisella. Painopistealueena ovat poikittaiset joukkoliikenneyhteydet ja niiden mahdollistamat uudet toimintojen tiivistymät. Kuten raportissa todetaan, metropolikaupungin sisäisen



23.02.2015

Kj/2

rakenteen valmistelu puolestaan on osa yhdistymissopimuksen toimeenpanoa ja kuuluu yhdistymishallitukselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen osalta raportissa viitataan sote-uudistuksen aiempaan vaiheeseen (ennen hallituksen 4.12.2014 esitystä), jossa sote-palveluiden tuottamisvastuu oli suunniteltu myös vastuukunnalle. Raportin tarkastelu on tältä osin vanhentunut.

Metropolikaupungin perustaminen vähentäisi kuntien määrää sote-alueella ja sote-tuotantoalueella ja näin parantaa sote-kuntayhtymien omistajaohjausta. Perusteet metropolikaupungin paremmista taloudellisista edellytyksistä huolehtia palvelujen rahoituksesta pitävät myös edelleen paikkansa.

Talouden osassa on arvioitu uuden kunnan kustannustasoa Espoon, Helsingin ja Vantaan kustannustasoilla. Arvion mukaan yhdistettävässä kaupungissa käyttötalouden kuntarakenteesta mahdollisesti riippuvat nettokustannukset olisivat vuoden 2013 tasolla n, 2,7 mrd euroa. Uuden kunnan kustannukset olisivat Espoon ja Helsingin tasolla samaa kokoluokkaa (eroa on 31 milj euroa). Eroa ei selvityksen mukaan voi pitää merkittävänä. Vantaan kustannustasolla kustannukset olisivat 515 milj. euroa eli lähes 20 % pienemmät.

Raportin mukaan kuntien yhdistyminen antaa mahdollisuuden palvelujen tuotantotapojen uudistamiseen ja tuottavuuden parantamiseen. Helsingin ja Espoon suhteellisen korkea kustannustaso eräissä tehtävissä voi myös kertoa talouden sopeutuspotentialista, jota voitaisiin hyödyntää metropolikaupungin talouden sopeuttamisessa.

Raportissa on tarkasteltu ICT-toimintoja suhteellisen yksityiskohtaisesti. Tarkastelu luo pohjaa jatkovalmistelulle.

Metropolikaupungin henkilöstömäärästä esitetyt nykytilalaskelmat ja tarkasteltu henkilöstötarpeen muutos vuoteen 2029 muodostaa pohjan metropolikaupungin henkilöstösuunnittelulle.

Osallistumisen ja vaikuttamisen periaatteet ovat raportissa pitkälti kaupungin nykyisen strategiaohjelman toimenpiteiden suuntaiset.

Lähidemokratiasta todetaan kuntalaisten alueellinen toimielin, jonka tehtävänä on vastata alueellaan lähipalveluiden toteutuksesta ja lähiympäristön kehittämisestä. Alueellisiin toimielimiin liittyvä valmistelu tapahtuu voimassa olevan lainsäädännön puitteissa.

Kielellisten oikeuksien osalta metropolikaupungissa asuu yksi kolmasosa maan ruotsinkielisestä väestöstä. Tämä tarkoittaa aiempaa



parempia mahdollisuuksia koota ja koordinoita ruotsinkielisiä palveluita. Vieraskielisten asukkaiden palvelujen tarjoaminen myös pienille kieliryhmille helpottuu palveluja yhdistämällä sekä niitä sähköistämällä koko metropolikaupungin alueella.

Raportissa todetun mukaisesti metropolikaupungin perustaminen vähentää tarvetta erilliseen metropolihallintoon. Pääosa ongelmista, joita metropolihallinnolla pyritään ratkaisemaan, voidaan ratkaista uuden kunnan sisällä ja sopimussyhteistyöllä naapurikuntien kanssa.

Kuntarakennelain mukainen yhdistymissopimus

Seuraavassa on tiivistetty yhdistymissopimuksen sisältö luvuittain.

Yhdistymissopimuksen keskeinen sisältö (luku 1.) on, että asianomaiset kunnat Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Kauniaisten kaupunki, Vantaan kaupunki ja Sipoon kunta lakkaavat olemasta 31.12.2016 ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta, joka aloittaa toimintansa 1.1.2017. Lisäksi valtionvarainministeriölle esitetään asetettavaksi erityinen kuntajakoselvitys, jolla selvitetäisiin Tuusulan eteläisimmän osan liittämistä uuteen kuntaan.

Yhdistymisen tarkoituksena (luku 2) on luoda elinvoimainen, alueellisesti eheä, sosiaalisesti kestävä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva uusi kunta, joka voi turvata asukkaiden hyvinvointipalvelut, jossa asukkailla on vahvan itsehallinnon kautta mahdollisuus vaikuttaa ja joka kykenee pääkaupunkina kantamaan vastuuta Suomen kansainvälisestä kilpailukyvästä.

Uuden kunnan rakenne on monikeskuksinen ja jakaantuu kaupunkikeskuksiin tukeutuviin palvelualueisiin, joista päätetään yhdistymisprosessissa. Sen valtuusto delegoi päätösvaltaansa alueellisille päätöselimille, jotka valtuuston linjausten mukaisesti osaltaan vastaavat lähipalveluista alueellaan.

Uuden kunnan muodostamisen strategiset päätavoitteet ovat: 1) Palveluiden turvaaminen julkisten resurssien vähentyessä, 2) Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävä pääkaupunki, 3) Kansainvälisen kilpailukyväyn takaava toimintaympäristö ja 4) Yhdyskuntarakenteeltaan tasapainoinen ja toimiva metropolialue.

Helsingin strategiaohjelmaan ei sisälly linjauksia alueellisista päätöselimistä. Kaupungin nykyinen strategia perustuu demokratian ja osallisuuden vahvistamiselle.

Luvussa 3 on todettu kuntarakennelain 4 §:n mukaiset kuntajaon muuttamisen edellytykset.



23.02.2015

Kj/2

Uuden kunnan perustamisesta (luku 4) todetaan kunnan nimeksi Helsinki. Luvussa määritellään yhdistymishallituksen tehtävät ja kokoonpano poliittisine voimasuhteineen. Yhdistymishallituksen 30 paikasta tulee Helsingille 15. Yhdistymishallituksen valmistelusta vastaa nykyisen viiden kunnan kunnanjohtajista koostuva valmisteluryhmä. Yhdistymishallituksen esittelijästä päättää yhdistymishallitus.

Uuden kunnan yhdyskuntarakenteen periaatteissa (luku 5) on todettu monikeskuksisuus ja mm. tiivistäminen, pyöräilyn, jalankulun ja joukkoliikenteen kehittäminen sekä poikittaisyhteyksien paraneminen. Periaatteet edistävät ilmastostrategisia ja hiilineutraalius tavoitteita.

Uuden kunnan hallinnosta ja johtamisjärjestelmästä (luku 6) on määritelty konserni, ICT-toiminto, luottamushenkilöhallinto, lähidemokratia ja kunnanjohtajien asema uudessa kunnassa. Kuntavaalien ja kuntalain vireillä olevien muutosten vuoksi uusi valtuustokausi ja uuden kunnan valtuusto aloittanee toimintansa 1.6.2017. Ajalle 1.1.–31.5.2017 yhdistettäisiin yhdistyvien kuntien valtuustot (yhteensä 153 valtuutettua). Ensimmäisen uuden valtuuston koko on 101 valtuutettua. Ensimmäisessä kaupunginhallituksessa on 19 jäsentä.

Lähidemokratiasta sopimuksessa todetaan kuntalain valmistelutilanne. Valmistelussa otetaan huomioon hallituksen esitys kuntalaiksi 36 §, joka sisältää säännökset alueellisista toimielimistä. Esityksen mukaan valtuusto voi asettaa alueellisia lautakuntia tai johtokuntia edistämään kunnan osa-alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia. Käynnissä on myös lainvalmistelu, joka mahdollistaa aluevaltuustojen valinnan suorilla vaaleilla kunnallisvaalien yhteydessä.

Yhdistymishallituksen tehtävänä on valmistella alueellisten toimielinten valintaa voimassaolevan lainsäädännön puitteissa, tavoitteena mahdollisimman vahva asukkaiden lähidemokratian toteuttaminen. Jos aluelautakunnissa/ -valtuustoissa olisi esimerkiksi 19 jäsentä kussakin, ja niitä olisi 15–20, olisi niissä yhteensä 285–380 jäsentä.

Luvussa 2.3 mainitusta päätösvallan delegoinnista alueellisille päätöselimille ja lu-vussa 6.4.1 mainitusta aluevaltuustoista voidaan tehdä valmistelu ja päätökset vasta sitten, kun asiaa koskeva lainsäädäntö on valmis.

Alueellisten toimielinten toimivaltaan, tehtäviin, kokoonpanoon ja valintaan uudessa kunnassa vaikuttaa kuntalain uudistuksen lisäksi sote-uudistus ja mahdollinen metropolihallinto.



Henkilöstöhallinnosta (luku 7) on todettu palvelussuhdeturva, palkkausjärjestelmien yhdenmukaistaminen ja siirtymävaihe. Kuntarakennelain 29 §:n mukaan henkilöstön irtisanomissuoja taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla on voimassa viisi vuotta eli 31.12.2021 saakka. Samaan ajankohtaan mennessä pyritään toteuttamaan palkkaharmonisointi.

Irtisanomissuoja on kuntarakennelain mukainen.

Palveluiden periaatteista (luku 8) on todettu yleiset periaatteet, lähipalvelut ja keskitetyt palvelut sekä sosiaali- ja terveystaloudet. Yleisinä periaatteina on mm. parhaiden käytäntöjen ja kehittämispotentiaalin hyödyntäminen, kustannustehokkaat palvelut, palveluiden laadun ja saatavuuden turvaaminen, ennaltaehkäisevä toiminta sekä asiakaslähtöisyys. Kestävän talouden kannalta tavoitteena on palvelujen toteuttaminen merkittävästi nykyistä kustannustasoa edullisemmin. Ruotsinkielisistä sosiaali- ja terveystaloudista todetaan niiden kokoaminen yhden johdon alaisuuteen uuden kunnan kaupunkitasolle. Yhdistymishallitus päättää palveluverkkojen kehittämisestä sekä lähipalveluiden ja keskitettyjen palveluiden määrittämisestä. Sosiaali- ja terveystaloudista todetaan sote-uudistuksen tilanne.

Sote-uudistuksen vaihtoehdot ovat osin muuttuneet, koska hallituksen esitys sote-järjestämislaiksi julkistettiin 4.12.2014 eli päivää ennen kuntajakoselvittäjien esitystä 5.12.2014. Yhdistymissopimus on kuitenkin hyväksyttävissä esitetyssä muodossa, koska sote-uudistuksen vaikutus on arvioitava erikseen yhdistymisprosessissa.

Uuden kunnan taloudesta (luku 9) on todettu siirtymävaihe, yhdistymisavustuksen käyttö, valtionosuuksien muutos ja uuden kunnan taloudenhoidon periaatteet. Taloudenhoidon pääperiaatteena on tasapainoinen kuntatalous. Tuottavuuden lisäämiseksi palveluverkkoja optimoidaan, hallinnollisia ja palveluiden tuottamiseen liittyviä päällekkäisyyksiä puretaan ja palveluprosesseja kehitetään. Kuntien nykyisiä tuottavuusohjelmia ja tasapainottamissuunnitelmia hyödynnetään. Resurssienkäyttö nojautuu odotekustannuslaskelmien mukaisen säästöpotentiaalin hyödyntämiseen. Säästöpotentiaalilla viitataan selvitysraportin laskelmiin.

Yhdistymisen muissa järjestelyissä (luku 10) käsitellään vaikutus yhdistyvien kuntien keskinäiseen yhteistoimintaan, sääntöjen ja maksujen yhtenäistäminen, yhteisöjen ja säätiöiden kotipaikat, yhdistymisen seuranta ja yhdistymissopimuksen muuttaminen.

Huomautukset



Kuntajakolain 7 §:n mukaan kunnanhallituksen on varattava kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuus tehdä huomautus ehdotuksesta kuntien yhdistymisesitykseksi. Huomautus on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun huomautusten tekemistä koskeva kuulutus on kunnassa julkaistu siten kuin kunnalliset ilmoitukset julkaistaan. Kunnanhallitus antaa huomautuksista lausunnon ja tekee kuntien yhdistymisestä ehdotuksen valtuustolle.

Kuntajakoselvittäjät suosittelivat, että kuulemisaika alkaisi kaikissa kunnissa 16.12.2014.

Kuulutus julkaistiin 16.12.2014 kaupungin internet-sivuilla, ilmoituslehdissä ja kirjaamon ilmoitustaululla. Esitys kuntajaon muuttamisesta ja siihen liittyvät aineistot ovat olleet nähtävänä 16.12.2014–15.1.2015 kaupungin kirjaamossa ja internet-osoitteessa www.hel.fi/kuntajakoselvitys.

Määräaikaan 15.1.2015 klo 16 mennessä saapui kaksi huomautusta. Huomautuksen antajista toinen ilmoittaa olevansa Porvoosta ja ehdottaa muutoksia tarkasteltavaan selvitysalueeseen ja toisessa todetaan, että yhdistymisesitystä ei tulisi hyväksyä.

Huomautukset ovat esityslistan liitteenä.

Kuntajakoselvityksen suhde muihin uudistuksiin

Osana maan hallituksen kuntauudistusta ja rakennepoliittista ohjelmaa on vireillä kuntalain uudistus, sote-uudistus ja metropolihallinnon valmistelu. Kuntalaista ja sote-järjestämislaita on annettu hallituksen esitykset, joista odotetaan päätöksiä alkuvuonna 2015. Metropolihallinnosta oli lausunnoilla hallituksen esitysluonnos, joka on virkamiesesitys.

Esitys yhdistymissopimuksen hyväksymisestä perustuu nykyiseen kuntalakiin. Kuntajakoselvittäjien esityksessä on esitetty kuntalain esitettyjen muutosten vaikutuksia riittävällä tavalla uuden kunnan muodostamiseen. Valmistelu ja päätöksenteko muuttuvista kohdista tehdään uuden kuntalain vahvistuttua. Kuntalain uudistukseen sisältyvä mahdollinen seuraavan valtuustokauden alkamisen myöhentyminen kesäkuuhun 2017 on positiivinen vaikutus, koska uuden kunnan valmisteluun sekä toiminnan suunnitteluun ja käynnistämiseen saadaan lisäaikaa.

Sote-uudistusta on osin käsitelty jo edellä. Lisäksi valmistelussa oleva sote-uudistus ei poista metropolialueen kuntarakenteen uudistamistarvetta. Sote-uudistuksen toteutuessakin on kunnalla oltava kuntarakennelain mukaiset kunnan toiminnalliset ja taloudelliset



23.02.2015

Kj/2

edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Uudessakin sote-rakenteessa kunnat vastaavat sote-palvelujen rahoituksesta. Samoin edellytykset parantaa alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita, alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia ja alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta ovat sote-uudistuksenkin jälkeen esitetyllä uudella kunnalla nykyistä kuntarakennetta paremmat.

Kuntarakenteen muutos metropolialueella edistää myös sote-uudistuksen jälkeistä sote-palvelujen omistajaohjausta ja kansanvallan toteutumista. Kuntien pienempi määrä sote-alueella ja sote-tuotantoalueella helpottaa sote-kuntayhtymien omistajaohjausta. Samoin pienempi kuntien määrä lisää kansanvaltaa, koska yksittäisen kunnanvaltuuston ohjausvalta kasvaisi.

Kaupunki voi hyväksyä esitetyn kuntien yhdistymissopimuksen vaikka sote-uudistuksesta ei ole päätöksiä, koska edellytykset kuntajaon muuttamisesta toteutuvat molemmissa vaihtoehdoissa. Sote-uudistuksen myötä uuden kunnan valmistelu on hallinnollisesti merkittävästi nyt suunniteltua pienempi haaste. Lisäksi uusi kunta ei talouden ja henkilöstön kooltaan poikkeaisi merkittävästi nykyisen Helsingin kaupungin koosta. Uuden kunnan tehtäväalue olisi myös huomattavasti suppeampi ilman sote-palveluja, Mikäli sote-uudistus ei toteutuisikaan, mahdollistaa kuntien yhdistyminen sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisen ja tuottamisen laajemmalla väestöpohjalla.

Metropolihallinnosta oli lausunnoilla hallituksen esitysluonnos, jota valtiovarainministeriön lausuntopyynnön mukaan ei ole vielä poliittisella tasolla linjattu.

Prosessin eteneminen

Kuntarakennelain 16 §:n mukaan:

”Jos kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät kuntajakoselvittäjän ehdotuksen, kunnat tekevät selvittäjän ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle.

Jos yhden tai useamman muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei hyväksy kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntajaon muuttamisesta, selvittäjä toimittaa esityksensä kuntajaon muuttamisesta ministeriölle ja liittää siihen muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen selvittäjän ehdotuksesta antamat lausunnot. Samalla selvittäjä voi esittää ministeriölle kuntalain 30 §:ssä tarkoitetun



23.02.2015

Kj/2

kunnallisen kansanäänestyksen toimittamista kuntien yhdistymistä koskevasta ehdotuksestaan.

Jos selvittäjä ehdottaa kansanäänestyksen toimittamista, ministeriö voi määrätä kansanäänestyksen toimitettavaksi siinä kunnassa tai niissä kunnissa, joissa valtuustot eivät hyväksyneet kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntien yhdistymisestä.

Selvityksen toimittamisesta ja ministeriön määräämistä kunnallisista kansanäänestyksistä aiheutuvat kustannukset suoritetaan valtion varoista.”

Yhdistymissopimuksen kohdan 4.3. mukaan kuntien valtuustojen yhdistymispäätösten ja yhdistymisen toteutumisajankohdan välisenä aikana uuteen kuntaan siirrytään vaiheittain yhdistymishallituksessa valmisteltavan suunnitelman mukaisesti.

Yhteenveto

Erityisen kuntajakoselvityksen selvitysraportti sisältää riittävät ja perustellut tiedot kuntarakenteen muutoksen toteuttamiselle metropolialueella.

Kuntajakoselvittäjien ehdotus yhdistymissopimukseksi Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien sekä Sipoon kunnan välillä luo pohjan uuden kaupungin muodostamiselle ja yhdistymisprosessin käynnistämiseksi.

Esitetty uusi kaupunki ja sen muodostamisen periaatteet ovat Helsingin kaupunginhallituksen aiempien lausuntojen sekä kaupunginvaltuuston hyväksymien strategisten linjausten mukaiset.

Kaupunginhallitus esittää, että kaupunginvaltuusto päättää hyväksyä metropolialueen erityisessä kuntajakoselvityksessä valmistellun kuntarakennelain 8 §:n mukaisen yhdistymissopimuksen Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien sekä Sipoon kunnan välillä.

Kaupunginhallitus toteaa, että mikäli muut yhdistymissopimuksen osalliset kaupunkien ja kunnan valtuustot hyväksyvät sopimuksen, on kaupunginhallituksen tarkoituksena käynnistää yhdistymisen valmistelu sopimuksen linjausten mukaisesti yhteistyössä ao. kaupunginhallitusten ja kunnanhallituksen kanssa.

Esittelijä

vs. kaupunginjohtaja
Pekka Sauri

Lisätiedot

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



23.02.2015

Kj/2

Marko Karvinen, strategiapäällikkö, puhelin: 310 36257
marko.karvinen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Kuntajakoselvittäjien esitys 5.12.2014
- 2 Selvitysraportti: Metropolialueen yhdeksän kunnan erityinen kuntajakoselvitys
- 3 Yhdistymissopimus: Metropolialueen erityinen kuntajakoselvitys: Kuntarakennelain 8 §:n mukainen yhdistymissopimus
- 4 Förslaget
- 5 Utredningsrapporten
- 6 Sammanslagningsavtalet
- 7 Tiedote
- 8 Esittelydiat
- 9 ICT-muutostuki – raportti
- 10 Kuulutus
- 11 Huomautukset
- 12 Henkilöstötoimikunnan lausunto

Otteet

Ote

Valtiovarainministeriö
Kuntajakoselvittäjät

Otteen liitteet

Esitysteksti
Esitysteksti

Tiedoksi

Kaupunginkanslia
Espoon kaupunki, Hallintokeskus
Kauniaisten kaupunki
Sipoon kunta
Vantaan kaupunki
Tuusulan kunta
Valtiovarainministeriö
Huomautuksen antajat

Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 13.10.2014 § 1030

HEL 2013-012903 T 00 00 00

Lausunto

Kaupunginhallitus antoi valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon erityisen kuntajakoselvityksen toimikauden jatkamisesta:

Kaupunginhallitus toteaa, että erityisen kuntajakoselvityksen määräajan pidentäminen 30.11.2014 saakka on perusteltua.



23.02.2015

Kj/2

07.01.2014 Ehdotuksen mukaan

11.11.2013 Ehdotuksen mukaan

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Marko Karvinen, strategiapäällikkö, puhelin: 310 36257
marko.karvinen(a)hel.fi