



Metropolialueen erityisen kuntajakoselvityksen selvittäjien esitys Vantaan valtuustolle kuntajaon muuttamisesta

VD/4445/00.04

KN/TL/LP/PH

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

Ministeriö asetti kuntajakoselvittäjiksi varatuomari Mikko Pukkisen, valtiotieteiden tohtori Cay Sevónin ja arkkitehti Matti Vatilon. Selvitystyö alkoi 16.12.2013 ja päättyi 30.11.2014. Selvittäjät ovat selostaneet selvityksen etenemistä kaupunginvaltuustolle kahdesti vuoden 2014 aikana.

Kuntajakoselvittäjät esittävät että Espoon, Helsingin, Kauniaisten, Sipoon ja Vantaan valtuustot hyväksyvät kuntarakennelain 8 §:n mukaisen yhdistymissopimuksen. Sopimus on luovutettu kunnille 5.12.2014. Selvittäjien loppuraportti ja kuntajakoselvittäjien esitys yhdistymissopimukseksi ovat liitteenä.

Yhdistymissopimuksen hyväksyminen merkitsee sitä, että asianomaiset kunnat lakkaavat olemasta 31.12.2016 ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta, joka aloittaa toimintansa 1.1.2017.

Vantaan kaupunki on aiemmin ottanut kantaa kuntarakenneuudistukseen ja esitettyihin eri kuntaliitosvaihtoehtoihin lausunnoissaan mm. selvitykseen Helsingin ja Vantaan kaupunkien mahdollisen yhdistämisen eduista ja haitoista (KV 31.1.2011 § 23), kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksestä (KV 16.4.2012 § 23), kuntarakennelakiluonnoksesta (KV 4.3.2013 § 6), metropolialueen esiselvityksestä (KV 20.5.2013 § 22), kuntarakennelain 4 luvun mukaiseen erityiseen kuntajakoselvitykseen osallistumisesta (KV 14.11.2013 § 3) sekä metropolihallintolakia valmisteleavan työryhmän väliraportista (KV 16.6.2014 § 6). Vantaan kaupunki ei ole kannattanut esitettyjä erilaisia kuntaliitosvaihtoehtoja, mutta sen sijaan kaupunki on johdonmukaisesti tuonut esille metropolihallinnon toteuttamisen tarpeen Helsingin seudulla.

Vantaan kaupungin mielestä lausunnolla olevassa metropolialueen erityisselvityksessä on merkittäviä puutteita. Selvitys ei anna riittävää ja oikeaa tietoa syntyvän kaupungin taloudesta kuten veroprosentista, henkilöstöä koskevista periaatteista, palveluverkosta ja lähipalveluista, eikä yhdistymisen toteutuksen kustannuslaskelmia ja taloudellisia hyötyjä ole kuvattu. Selvityksestä puuttuu uuden metropolikaupungin tulopohjan perustat, kuten kunnallisveroprosentit ja kiinteistöveroprosentit, sekä esitys yhtenäisistä asiakasmaksuista ja taksoista. Selvitys ei anna päättäjille ja kuntalaisille faktoihin perustuvia tietoja kuntaliitoksen jälkeisistä palveluista ja niiden rahoituksesta.

Selvittäjien esityksen mukaan yhdistymishallitus päättäisi taloudesta ja palveluista, toimiala- ja yksikkötasoisesti palveluverkoista, lähipalveluista ja keskitetyistä palveluista, aluedemokratiasta sekä henkilöstön siirtymissuunnitelmasta.

Selvityksessä tehty viiden kunnan talouden painelaskelma on mekaaninen, eikä selvitys sisällä esitystä ja vaikutusarviota kuntayhtymien omaisuus- ja muista rahoitusjärjestelyistä. Selvityksestä puuttuu myös esitys palvelujen yhdenmukaistamisen rahoitustarpeista. Selvityksen taloustarkasteluissa ei ole suhteutettu selvitysalueen kuntien tilannetta, elinvoimaa ja kehitysnäkymiä koko maan kuntakenttään.

Kuntalaisten verorasituksen kannalta on tärkeää järjestää ja tuottaa julkiset palvelut mahdollisimman kustannustehokkaasti. Suurten kaupunkien vertailujen mukaan Vantaalla on tuotettu keskeiset palvelut tehokkaasti.

Vantaalla on usean vuoden ajan toteutettu tuloksellisesti talouden tasapainottamis- ja velkaohjelmaa. Ohjelmalla on hillitty onnistuneesti esimerkiksi toimintakatteen kasvua. Selvityksessä ei esitetä talouden näkökulmasta perusteita sille, miksi kuntaliitos olisi välttämätön ja tarpeellinen.

Selvitys esittää teoreettisia laskelmia metropolikaupungin kustannustasosta ilman sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Helsingin palvelutasolla kustannukset nousisivat laskennallisesti noin 160 miljoonaa



euroa ja Espoon palvelutasolla ne nousisivat noin 130 miljoonaa euroa. Vantaan tasolla palvelujen tuotannon kustannustaso laskisi noin 515 miljoonaa euroa. Laskelmat eivät kerro yhdistymisen todellisia kustannusvaikutuksia.

Myös selvityksessä Helsingin ja Vantaan kaupunkien mahdollisen yhdistämisen eduista ja haitoista vuonna 2010 arvioitiin, että ilman vakiointia Helsingin kustannustasolla sosiaali- ja terveystoimen palvelut tulisivat maksamaan 106 miljoonaa enemmän kuin Helsingin ja Vantaan yhteenlasketut nettokustannukset ovat (tarvevakioituna 59 milj. euroa enemmän). Vantaan kustannustasolla sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottaminen olisi maksanut 311 miljoonaa vähemmän kuin yhteenlasketut kustannukset.

Esitetty kuntaliitos ei ratkaise Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen ongelmia, eikä se edistä seudun kilpailukykyä ja segregaaation ehkäisyä. Viiden kunnan kuntaliitoksen seurauksena maahan syntyisi 1,1 miljoonan asukkaan kaupunki, jonka kokoero muihin kuntiin ja erityisesti naapurikuntiin olisi merkittävä. Kuntaliitos vaarantaisi Vantaan voimakasta ja määrätietoista kehittämistä. Kuntaliitos vaikeuttaisi Vantaan pohjoisten naapurikuntien kanssa tehtävää yhteistyötä.

Kuntaliitoksella olisi seudun kehitykseen kielteisiä vaikutuksia, sillä riskinä on palveluiden kehittämisen pysähtyminen, tuottavuuden parantamisen taantuminen sekä asiakaspalvelutason lasku. Metropolikaupungin uudelleenorganisointi kestäisi useita vuosia ja tulisi aiheuttamaan lisäkustannuksia, ristiriitoja ja epätietoisuutta toimintatavoista. Tämän lisäksi ratkaisu olisi kuntalaisille kallis, sillä yhdistymisen seurauksena olisi vaarana, että kustannusten taso jäisi pysyvästi nykyistä korkeammaksi.

Selvittäjät esittävät metropolikaupungin jakamista 15–20 palvelualueeseen, joka loisi uuden hallinnon tason metropolikaupungin sisälle ja lisäksi hallinnon kustannuksia. Vantaan palvelualueiksi on esitetty selvityksessä esimerkiksi Myyrmäkeä ja Tikkurilaa. Yhdistymishallitus päättäisi alueellisten toimielinten roolista lähipalveluiden järjestämisessä valtuuston linjausten mukaisesti ja valtuuston myöntämien resurssien puitteissa.

Sopimusesityksen mukaan valtuusto voi asettaa alueellisia lautakuntia tai johtokuntia sekä päättää niiden resursseista. Sopimusesitys ei itsessään sisällä valmista mallia siitä, miten lähidemokratian toteutuminen varmistetaan ja resursoidaan.

Vantaalla halutaan edistää aluedemokratiaa ja asukasvaikuttamista, mutta viiden kunnan kuntaliitosta ei tarvita aluedemokratian kehittämiseksi.

Esitetyn metropolikaupungin kuten nykyisin Vantaankin joukkoliikennetaksoista päättää Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymässä. Mahdollinen kuntaliitos ei vaikuta joukkoliikenteen lippujen hintoihin, sillä pääkaupunkiseudulla on jo päätetty siirtymisestä ns. vyöhykemalliin vuonna 2016.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämislakiuudistus on eduskunnassa käsittelyssä. Toteutuessaan se muuttaa kunnan roolia merkittävästi sote-palveluiden tuottajana. Selvittäjien esitys metropolikaupungista sote-tuottajana ei vastaa sote-järjestämisalakiluonnoksen esitystä palvelutuottajasta.

Sopimusesityksessä esitetään myös ruotsinkielisten sosiaali- ja terveyspalveluiden kokoaminen yhden johdon alaisuuteen uuden kunnan kaupunkitasolle ja vahvaa koordinointia palvelujen tuottamisessa ja henkilöstön rekrytoinnissa. Tätä ei ole selvityksessä kuitenkaan arvioitu sote-järjestämislakiesityksen mahdollisuuksien pohjalta.

Päivähoidon järjestämistä ohjaavat suurelta osin lait sekä suositukset. Päivähoitomaksut ovat lähes yhtenäisiä pääkaupunkiseudun kuntien kesken. Toimintakulttuureissa ja kustannustehokkuudessa sen sijaan on merkittäviä eroa. Vantaalla henkilöstöä kannustetaan innovatiivisuuteen ja uusien toimintamallien kehittämiseen yhdessä asukkaiden kanssa.

Vantaalaisten päivähoitoikäisten lasten vanhemmille voi kuntaliitoksesta seurata heidän saamiensa palvelujen kustannustehokkuuden heikkeneminen ja kustannusten kasvu. Vantaalla varhaiskasvatuspalvelut tuotetaan edullisemmin verrattuna Helsinkiin ja Espooseen. Vantaalla päiväkotihoidon vuosikulut ovat 9 323 euroa lasta kohden. Vastaava luku Helsingissä on 10 120 euroa ja Espoossa 10 840 euroa. Vantaan edullisemmat varhaiskasvatuspalvelujen kustannukset tulivat ilmi



jo Helsingin ja Vantaan mahdollisen kuntaliitoksen selvityksessä vuonna 2010: Kunnallisen päivähoiton vuosikustannukset lasta kohde olivat Vantaalla 6,2 %, perhe-päivähoidon 8,6 % ja kotihoidon tuen 21,9 % alhaisemmat kuin Helsingissä.

Vantaalla on yksi Suomen tehokkaimmista kouluverkoista. Vaarana on, että kuntaliitoksella tämä asema menetetään. Vantaan alueiden ja koulujen väliset erot oppilaiden osaamisessa ovat vähäisiä. Perusopetuksen ohjenuorana on opetussuunnitelma, jota koko maassa noudatetaan. Opetusryhmän koko Vantaan kouluissa on keskimääräisesti hieman suurempi kuin Helsingissä ja Espoossa. Vantaalla kehittämistä tehdään aktiivisessa vuorovaikutuksessa koulujen henkilöstön, oppilaiden ja huoltajien kanssa. Kouluarjessa hyödynnetään entistä enemmän verkkopedagogiikkaa.

Vantaalla perusopetuspalvelut on toteutettu kustannustehokkaasti kuitenkin laadusta tinkimättä. Käyttömenot oppilasta kohden ovat selkeästi alhaisemmat verrattuna Helsinkiin ja Espooseen. Vantaalla käyttömenot oppilasta kohden ovat vuodessa 6 950 euroa kun Helsingissä käyttömenot ovat 8 015 euroa ja Espoossa 8 284 euroa. Helsingin ja Vantaan mahdollisen yhdistymisen selvityksessä (HeVa-selvitys) vuonna 2010 todettiin, että perusopetuksen menot ovat Helsingin kouluissa reilut 1 000 euroa oppilasta kohden korkeammat kuin Vantaalla (sisäiset pääoma-vuokrat huomioitu). Kaiken kaikkiaan HeVa-selvityksessä arvioitiin lisäresurssitarpeeksi 10 miljoonaa vuosittain, mikäli opetuksen resurssit nousisivat Helsingin tasolle.

Yhdistyneestä kunnasta tulisi yksi Suomen suurimpia työnantajia, jossa olisi 40 000 työntekijää, sosiaali- ja terveystoimialan henkilöstön kanssa yhteensä 70 000 työntekijää. Tämän suuruusluokan kuntaliitoksesta, jossa hyvin erilaiset organisaatiokulttuurit yhdistyvät, ei ole kokemusta ja se sisältää paljon isoja riskejä.

Suurkuntaliitos edellyttäisi henkilöstön palvelussuhteen ehtojen yhdenmukaistamista, toimintatapojen ja ohjeiden yhdenmukaistamista. Paikallisia sopimuksia tulisi irtisanoa ja neuvotella uudelleen. Yhdenmukaistuvat henkilöstömitoitukset joko kasvattavat merkittävästi henkilöstömäärää tai luovat merkittävää tarvetta henkilöstön uudelleensijoituksille tai työpisteen vaihdoksille. Lainsäädännöstä tuleva irtisanomissuoja tuo organisaation kehittämiseen haasteita.

Uusi valtava organisaatio vaatii paljon johtamiselta ja suuri haaste on organisaatiokulttuurien ja toimintakulttuurien erot. Vantaalla organisaatiokulttuuri ja johtaminen perustuvat joustavuuteen, dynaamisuuteen ja toimialarajat ylittävään yhteistyöhön. On uhkana, että metropolikaupungin laaja toiminta-alue ja palveluvolyymien huomattava kasvu lisäävät hallintoa ja palvelujen byrokraattisuutta. Ison organisaation vaarana on hierarkkisuus, kankeat hallinnolliset käytännöt ja raskaat johtamisjärjestelmät.

Pelkästään palkkaharmonisoinnista voi aiheutua metropolikaupungille usean kymmenen miljoonan euron lisääntyvät henkilöstömenot. Palkkaharmonisointi veisi selvittäjien mukaan noin viisi vuotta. Helsingin ja Vantaa mahdollisen kuntaliitoksen selvityksessä vuonna 2010 arvioitiin palkkaharmonisoinnin kustannuksiksi noin 30 milj. euroa vuodessa.

Tietojärjestelmien yhtenäistäminen ja yhteensopivuuden varmistaminen on suuri haaste. Selvitysraportin mukaan metropolikaupungissa olisi perustamisvaiheessa 2500 - 3000 erillistä tietojärjestelmää. Koko tietojärjestelmäympäristön uudistaminen maksaisi selvittäjien mukaan investointina 300 - 400 Me. Isojen muutosinvestointikustannusten takaisinmaksuaika on pitkä. Selvitysraportissakin todetaan, että verrokikohteiden arvion pohjalta tehostamispotentiaalia olisi vasta viidennestä toimintavuodesta alkaen noin 8,5 - 17 miljoonaa euroa vuodessa. Neljän vuoden siirtymävaiheen kustannuksiksi arvioitiin 28 miljoonaa euroa. Selvityksessä ei ole arvioitu, miten paljon kustannussäästöjä syntyisi nykyisten kuntien yhteisessä ICT-toimintojen kehittämistyössä ilman kuntaliitosta.

HeVa -selvityksessä vuonna 2010 arvioitiin, että kaupunkien tietojärjestelmien yhdenmukaistamisesta aiheutuisi liitosvaiheessa vähintään 30 - 50 milj. euron kertakustannukset.

Kuntarakennelain 7 §:n mukaisesti kuntalaisille on järjestetty 30 vuorokauden aikana mahdollisuus tehdä huomautus ehdotuksesta kaupungin kirjaamoon kirjallisesti, sähköpostitse sekä kaupungin nettisivujen kautta. Vantaalla huomautusaika päättyi 12.1.2015. Huomautuksia tehtiin yhteensä 21. Huomautukset ovat liitteinä. Huomautuksia tehneistä yhdistymistä kannattaneet nostivat esille jo tapahtuneen kuntarajojen madaltumisen sekä pääkaupunkiseudun toiminnallisen kokonaisuuden.



Yhdistymistä vastustavat viittaavat Helsingin hallinnon byrokraattisuuteen ja pelkäävät, ettei vantaalaisten ääni kuulu isossa kunnassa. Vantaan kaupungin ammattijärjestöjen pääluottamusmiehet ovat antaneet oman lausuntonsa esityksestä. Lausunto on liitteenä. Pääluottamusmiehet kiinnittivät lausunnossaan erityisesti huomiota selvityksen puutteisiin.

Kuntarakennelain 16 §:ssä säädetyn mukaisesti valtuustojen päätösten jälkeen selvittäjät voivat tarvittaessa esittää ministeriölle kunnallisen kansanäänestyksen järjestämistä:
"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. - - Jos selvittäjä ehdottaa kansanäänestyksen toimittamista, ministeriö voi määrätä kansanäänestyksen toimitettavaksi siinä kunnassa tai niissä kunnissa, joissa valtuustot eivät hyväksyneet kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntien yhdistymisestä."

Selvitys ei anna asukkaille kansanäänestykseen riittävästi tietoa kuntaliitoksesta ja sen vaikutuksista asukkaiden palveluihin ja talouteen. Perustuslain mukaisesti valtuustolle on annettu vahvat oikeudet edustaa asukkaita.

Kaupunginhallitus 9.2.2015 § 33

Kaupunginjohtajan esitys:

Päätetään esittää kaupunginvaltuustolle

- a) selvittäjien ehdotuksen hylkäämistä, ja
- b) että kaupunginvaltuusto päättää esittää valtiovarainministeriölle Espoon, Helsingin, Kauniaisten, Sipoon ja Vantaan erityisen kuntajakoselvitysprosessin lopettamista.

Päätös:

Hyväksyttiin esitys.

Liitteet:

- Kuntajakoselvittäjien esitys suomeksi
- Kuntajakoselvittäjien esitys ruotsiksi
- Yhdistymissopimus suomeksi
- Yhdistymissopimus ruotsiksi
- Metropolialueen yhdeksän kunnan erityinen kuntajakoselvitys, loppuraportti suomeksi
- Metropolialueen yhdeksän kunnan erityinen kuntajakoselvitys, loppuraportti ruotsiksi
- Kuntalaisten tekemät huomautukset
- Vantaan kaupungin ammattijärjestöjen pääluottamusmiesten lausunto

Täytäntöönpano: esitys valtuustolle

Muutoksenhakuohje: 7.4. Oikaisuvaatimus- ja valituskielto

Lisätiedot:

kaupunginjohtaja Kari Nenonen puh. 09 8392 2101, etunimi.sukunimi[at]vantaa.fi