
Virolahden kunnan ja Haminan kaupungin välinen kuntaliitos

KhVi 22.04.2024 § 72
60/00.06.01/2023

Valmistelijat

Virolahden kunnanjohtaja Otto Koskela p. 040 199 2146
Hallintojohtaja Sanna Lahti p. 040 199 2310

Kuntaliitosselvityksen tekeminen ja yhdistymissopimuksen valmistelu

Haminan kaupunginvaltuusto (29.8.2023 § 34) ja Virolahden kunnanvaltuusto (4.9.2023 § 34) päättivät yhdessä ryhtyä selvittämään mahdollista kuntaliitosta kuntien välillä. Tavoitteena oli selvittää, onko yhtenä kuntana tai kaupunkina mahdollisuus erillisiä kuntia paremmin vastata tulevaisuuden haasteisiin sekä paremmat edellytykset järjestää asukkaiden palvelut ja niiden tarvitsema rahoitus pidemmällä aikavälillä.

Selvitystyö käynnistyi lokakuussa 2023 ja selvitystyön ohjausryhmä kokoontui ensimmäisen kerran 17.10.2023. Selvitystyön ensimmäisessä vaiheessa arvioitiin kuntien rakenteiden, toiminnan ja palveluiden nykytilaa ja kartoitettiin mahdollisia muutos- ja kehittämistarpeita.

Viranhaltijatyöryhmät saivat valmiiksi ensimmäisen vaiheen väliraporttinsa marraskuussa ja niiden tuloksia käsiteltiin kuntaliitosselvityksen johtoryhmässä. Väliraportteihin sisältyi nykytilan perusteellinen kuvaus (palvelurakenne, toimipisteet, henkilöstö, kustannustiedot, yhteistyörakenteet, vahvuudet, heikkoudet jne.) sekä keskeiset huomiot kuntien toiminnan yhtäläisyyksistä ja eroavaisuuksista.

Selvitystyön toinen vaihe eli kuntaliitoksen edellytysten, etujen ja riskien kartoittaminen sekä yhdistyneen kunnan suunnittelu käynnistyi joulukuussa 2023. Työryhmät arvioivat yhdistyneen kunnan toiminnan ja palvelujen järjestämistä ja analysoivat yhdistymisen vaikutuksia molempiin kuntiin. Selvitystyön toisessa osassa arvioitiin myös asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumista uudessa kunnassa sekä yhdistymisen etuja ja haittoja elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan näkökulmasta.

Työryhmät esittelivät työn tuloksia selvitystyön johtoryhmälle tammikuussa 2024, minkä jälkeen johtoryhmä ja ohjausryhmä keskittyivät selvitysraportin sekä yhdistymissopimuksen luonnosteluun yhdessä kummankin kunnan valtuuston kanssa. Lopullinen selvitysraportti koostui työryhmien valmisteleman ja johtoryhmän valitseman laajan tiedon lisäksi kuntien toimittamasta aineistosta kuten tilastollisesta tietomateriaalista sekä muista alueellisista tietoaineistoista sekä selvityksistä.

Yhdistymisesityksen valmistelu on toteutettu kuntarakennelain 7 §:n mukaan yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten kuin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta on säädetty. Haminan kaupungin yhteistyötoimikunnassa kuntaliitosselvityksen sisältöä ja sen etenemistä on käsitelty 30.10.2023, 14.12.2023, 8.2.2024 sekä 21.3.2024. Virolahden kunnan yhteistyötoimikunnassa kuntaliitosselvitystä ja sen etenemistä käsiteltiin 10.10.2023, 21.1.2024, 30.1.2024 sekä 19.3.2024. Lisäksi molempien kuntien henkilöstön edustajat ovat olleet kuntaliitosselvityksen ohjausryhmän jäseniä. Henkilöstöä on kuultu myös henkilöstötilaisuuksissa Haminassa 14.2.2024 ja Virolahdella 22.2.2024.

Tilaisuuksissa esiteltiin kuntaliitosselvitystä ja sen tuloksia sekä arvioitiin vaikutuksia henkilöstöön. Tilaisuuksissa henkilöstö esitti näkemyksiään selvityksestä ja mahdollisesta kuntaliitoksesta.

Kuntarakennelain 7 §:n mukaan yhdistymisesityksen valmistelussa kunkin kunnan velvollisuudesta huolehtia kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään kuntalain (410/2015) 5 luvussa ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta henkilöille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin kuntien yhdistymisellä voi olla huomattava vaikutus, säädetään hallintolain (434/2003) 41 §:ssä.

Kuntaliitosselvityksen lähtökohdista, tavoitteista, aikataulusta sekä valmisteluvastuussa olleista ohjausryhmän, johtoryhmän ja työryhmien toiminnasta on tiedotettu Haminan kaupungin verkkosivuilla (<https://www.hamina.fi/haminan-ja-virolahden-kuntaliitosselvitys/>), johon myös Virolahden kunnan etusivulta (<https://www.virolahti.fi/>) on ollut suora linkki. Kuntaliitosta käsittelevällä sivustolla on julkaistu kokoustiedotteet ja linkit kuntien palautejärjestelmiin palautteiden jättämistä varten.

Kuntaliitosselvityksen aikana kummassakin kunnassa järjestettiin asukas- ja sidosryhmätapaaminen 6.3.2024. Tilaisuuksissa esiteltiin kuntaliitosselvityksen valmistelun kulkua ja selvityksen tuloksia. Lisäksi tilaisuuksissa kerrottiin, miten halukkaille varataan mahdollisuus lausua virallinen näkemyksensä kuntaliitoksen valmistelusta.

Molempien kuntien hallitukset päättivät 18.3.2024 kuntarakennelain 7 §:n mukaisesti varata kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuuden tehdä huomautus ehdotuksesta kuntien yhdistymisesitykseksi. Huomautukset oli tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun huomautusten tekemistä koskeva kuulutus on kunnassa julkaistu siten kuin kunnalliset ilmoitukset julkaistaan. Huomautukset on ollut mahdollista jättää kirjallisesti kuntien kirjaamoon 19.3.-17.4.2024 välisenä aikana. Kyseisenä ajanjaksona yhdistymissopimus sekä selvitysraportti ovat olleet nähtävillä kuntien verkkosivuilla kuntalain mukaisesti.

Määräaikana 19.3.-17.4.2024 Virolahden kunta vastaanotti viisi huomautusta ja lisäksi yksi huomautus saapui kirjaamoon jo ennen määräaikaa 5.3.2024. Kaikki jätetyt huomautukset on koostettu esityslistan liitteenä olevaan dokumenttiin ”Yhteenveto määräaikaan jätetyistä huomautuksista”. Kuntarakennelain mukaisesti huomautusajan jälkeen kunnanhallituksen tulee antaa huomautuksista lausunto ja tehdä kuntien yhdistymisestä ehdotus kunnanvaltuustolle.

Yhdistymisesityksen tekeminen (yhdistymissopimus)

Kuntarakennelain 5 §:n mukaan esityksen kuntien yhdistymisestä tekevät muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot yhdessä. Esitykset kuntien yhdistymisistä, joiden on suunniteltu tulevan voimaan vuoden 2025 alussa, tulee toimittaa valtiovaraministeriölle 15.5.2024 mennessä.

Kuntien esityksessä on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja selvítettävä, miten 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos

- 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.

Kuntaliitosselvityksen perusteella kuntien yhdistymisessä kuntarakennelain 2 §:n mukaiset kuntajaon kehittämisen tavoitteet toteutuvat ja lain 4 §:n kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Selvitysraportin luvussa 7 "Kuntaliitoksen toteutumisen edellytykset ja vaikutukset" on arvioitu kuntaliitoksen edellytyksiä ja vaikutuksia sekä etuja ja riskejä. Selvitysraportin luvussa 8 "Kuntaliitoksen tarve ja kuntarakennelain 4 §:n edellytysten täyttyminen" on tarkemmin perusteltu kaikkien neljän edellytyksen täyttymistä sekä kuntaliitoksen tarvetta.

Kuntaliitosselvityksen perusteella kuntien voimavarat yhdistämällä on todennäköisesti nykyistä paremmat edellytykset vastata koko alueella tulevaisuuden toimintaympäristön, toiminnan ja talouden haasteisiin. Selvityksen perusteella uudella kunnalla on paremmat mahdollisuudet kuin erillisinä kuntina varmistaa alueen asukkaiden palvelujen järjestäminen sekä turvata palvelujen rahoitus ja toimintojen kehittäminen pidemmällä aikavälillä.

Yhdistymissopimukseen on kirjattu, että Haminan kaupungin ja Virolahden kunnan yhdistyminen toteutettaisiin siten, että Virolahden kunta lakkaisi 31.12.2024 ja yhdistyisi Haminan kaupunkiin. Niin sanottu uusi kunta aloittaisi toimintansa 1.1.2025. Uusi kunta on kuntarakennelain mukainen termi, ja tosiasiallisesti Virolahden kunta yhdistymissopimuksen mukaisesti sulautuisi Haminan kaupunkiin ja uusi kunta jatkaisi toimintaansa nimellä Haminan kaupunki. Tällöin mm. sulautuvan kunnan (Virolahden) henkilöstö siirtyisi Haminan kaupungin palvelukseen liikkeenluovutuksella ns. vanhoina työntekijöinä.

Kuntarakennelain 41 §:n mukaan kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle voidaan valtion talousarvion rajoissa maksaa harkinnanvaraista yhdistymisavustusta. Valtioneuvosto päättää harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen myöntämisestä kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä. Kuntien yhteisessä esityksessä tulee tehdä esitys avustuksen määrästä. Mikäli yhdistymisesitys tehdään eli yhdistymissopimus hyväksytään, on esitetty, että samassa yhteydessä päätetään myös 4,5 miljoonan euron suuruinen harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen hakemisesta valtiovarainministeriöltä.

Kuntarakennelain 7 §:n mukaan yhdistymissopimuksessa on sovittava periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustus käytetään. Kuntarakennelain 42.2 §:n mukaan yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen.

Yhdistymisavustuksen käyttämisen periaatteet on kirjattu yhdistymissopimukseen (luku 14): "Yhdistymisavustusta käytetään palvelujärjestelmän yhtenäistämiseen ja uudistamisen suunnitteluun, tuottavuuden parantamiseen ja tietojärjestelmien yhtenäistämiseen, työyhteisöjen muutostukeen ja esihenkilöiden valmennukseen, talouden vahvistamiseen ja osin Haminan negatiivisten valtionosuuksien kattamiseen, palkkojen sekä maksujen ja taksojen harmonisointikustannuksiin. Yhdistymisavustusta hyödynnetään osin myös elinkeinojen kehittämisen ja sen myötä tulojen kasvua tukeviin toimenpiteisiin. Uusi kaupunki valmistautuu omien vastuiden mukaisesti toimenpiteisiin puhtaan siirtymän akkuklusterin yritysten ja työpaikkojen varmistamiseen ja kehittämiseen. Samoin yhdistymisavustuksella tuetaan toimenpiteitä rannikon ja saariston matkailumahdollisuuksien hyödyntämistä."

Yhdistymissopimuksessa on lisäksi sovittu, että Virolahden alueella järjestetään nykyisellä palveluverkolla toimivat perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen palvelut sekä kirjastopalvelut vähintään sopimuksen voimassaoloajan. Vuoden 2025 kuntavaalien jälkeen uudessa kunnassa käynnistetään palveluverkon suunnittelu. Uuden kunnan henkilöstön palkkojen harmonisointi valmistellaan työyhteisöittäin nykyisten palkkatasojen pohjalta. Palkkojen harmonisointi toteutetaan kokonaan vuoden 2025 loppuun mennessä.

Tehty kuntaliitosselvitys ja sen pohjalta syntynyt yhdistymissopimus vastaa täysimääräisesti kuntarakennelain vaatimuksia. Mitään esteitä kuntaliitoksen toteuttamiselle ei juridisesti eikä toiminnallisesti ole. Kuntarakennelain 9 §:n mukaan yhdistymissopimusta on noudatettava siitä alkaen, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat hyväksyneet sopimuksen. Sopimusta on noudatettava siihen saakka, kun kuntien yhdistymisen voimaantulosta on kulunut kolme vuotta.

Esittelijä

Virolahden kunnanjohtaja Otto Koskela

Päätösehdotus

Kunnanhallitus päättää

1. todeta lausuntonaan, että kunnanhallitus on huomionnut määräaikaan mennessä jätetyt huomautukset käsitellessään yhdistymisesitystä kokouksessaan ja saattaa ne edelleen kunnanvaltuuston tietoon.
2. esittää kunnanvaltuustolle, että kunnanvaltuusto päättää hyväksyä liitteenä olevan yhdistymissopimuksen ja tehdä yhdessä Haminan kaupungin kanssa esityksen valtiovarainministeriölle Haminan kaupungin ja Virolahden kunnan yhdistymisestä siten, että Virolahden kunta lakkaa 31.12.2024 ja yhdistyy Haminan kaupunkiin 1.1.2025.
3. esittää kunnanvaltuustolle, että kunnanvaltuusto päättää hakea yhdessä Haminan kaupungin kanssa valtiovarainministeriöltä 4,5 miljoonan euron suuruista harkinnanvaraista yhdistymisavustusta yhdistymisesityksen yhteydessä.

Asian käsittely

Asian käsittelyn aikana Anja Kivelä teki seuraavan vastaehdotuksen, jota Tomi Kokkola, Vappu Kuokka ja Nita Lintunen ilmoittivat kannattavansa:

"Kunnanhallitus päättää

1. todeta lausuntonaan, että kunnanhallitus on huomionnut määräaikaan mennessä jätetyt huomautukset käsitellessään yhdistymisesitystä kokouksessaan ja saattaa ne edelleen kunnanvaltuuston tietoon.
2. esittää kunnanvaltuustolle, että kunnanvaltuusto päättää, ettei se hyväksy liitteenä olevaa yhdistymissopimusta ja tee yhdessä Haminan kaupungin kanssa esitystä valtiovarainministeriölle Haminan kaupungin ja Virolahden kunnan yhdistymisestä siten, että Virolahden kunta lakkaa 31.12.2024 ja yhdistyy Haminan kaupunkiin 1.1.2025."

Puheenjohtaja totesi, ettei muita kannatettuja ehdotuksia ole tullut ja että pohjaehdotuksen ja kannatetun vastaehdotuksen välillä tulee äänestää. Äänestystavaksi hyväksyttiin yksimielisesti nimenhuuto.

Alkuperäisen pohjaehdotuksen kannalla olleet kunnanhallituksen jäsenet ilmaisivat kantansa vastaamalla "JAA" ja Asian käsittely -kohdassa todetun,

kannatetun vastaehdotuksen kannalla olleet kunnanhallituksen jäsenet ilmaisivat kantansa vastaamalla "EI".

Äännet jakautuivat seuraavasti:

"JAA": Osmo Havuaho ja Risto Kouki (2 ääntä)

"EI": Anja Kivelä, Tomi Kokkola, Vappu Kuokka, Nita Lintunen ja Juha Vuorela (5 ääntä)

Puheenjohtaja totesi kannatetun vastaehdotuksen saaneen enemmän ääniä (2-5) ja tulleen päätökseksi.

Päätös

Kunnanhallitus päätti

1. todeta lausuntonaan, että kunnanhallitus on huomionnut määräaikaan mennessä jätetyt huomautukset käsitellessään yhdistymisesitystä kokouksessaan ja saattaa ne edelleen kunnanvaltuuston tietoon.
2. esittää kunnanvaltuustolle, että kunnanvaltuusto päättää, ettei se hyväksy liitteenä olevaa yhdistymissopimusta ja tee yhdessä Haminan kaupungin kanssa esitystä valtiovarainministeriölle Haminan kaupungin ja Virolahden kunnan yhdistymisestä siten, että Virolahden kunta lakkaa 31.12.2024 ja yhdistyy Haminan kaupunkiin 1.1.2025.