

Ojanen

8.5.2013

80/10/2013

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto

Lausuntopyyntö VM079:00/2012, 11.3.2013

**KT Kuntatyöntäjien lausunto valtiovarainministeriölle
metropolialueen esiselvityksestä – Metropoli meille kaikille**

Selvityksestä

Selvityksen pääsisältö

Selvityshenkilöiden toimeksiantona oli selvittää metropolialueen keskeiset muutospaineet sekä vaihtoehdot rakenteiden uudistamiseksi paineiden hallinnan vuoksi. Selvityksen perusteella tuli löytää toimivat kuntajaon selvitysalueet ja metropolihallinnon vaihtoehdot, joilla voidaan merkittävästi eheyttää seudun yhdyskuntarakennetta sekä vastata väestönkasvun ja työvoiman tuleviin tarpeisiin.

Alueelle ehdotettujen rakennemuutosvaihtoehtojen perustana ovat keskeiset muutospaineet, jotka on hahmotettu ns. metropolikriteereillä. Metropolikriteereitä ovat selvityksen mukaan kansainvälinen kilpailukyky, maankäyttö ja kaavoitus, työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen, asuminen ja asunomarkkinat, muuttoliike ja metropolialue sekä sosiaalinen eheys ja segregatio.

Selvityksen mukaan kansainvälisesti kilpailukykyinen seutu vaatii toimivaa maankäytön suunnittelua yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi, kohtuuhintaisia asumisen vaihtoehtoja, sujuvaa joukkoliikennettä sekä maahanmuuttajien kotouttamisessa onnistumista eri vaiheissa ja tasoilla. Maahanmuuttajien merkitys korostuu huomattavasti. Selvityshenkilöt arvioivat, että tämän kokonaisuuden hallinta edellyttää uudenlaisia rakenteita.

Selvityksen keskeinen johtopäätös: verkostomainen yhteistyö ei riitä

Verkostomaisella yhteistyöllä voidaan selvityksen mukaan hoitaa yhteistä uuden kehittämistä ja yhteistyötä yritysten sekä koulutus- ja tutkimusorganisaatioiden kanssa. Sen sijaan nykyisissä koko metropolialuetta koskevis- sa keskeisissä tehtävissä, erityisesti tulevaisuuden lisääntyvissä haasteis- sa, yhteinen sitova päätöksenteko ja päätösten toimeenpano ei nykyrakenteilla onnistu.

lausunto13080so-metropolialue.docx

Ojanen

8.5.2013

80/10/2013

Selvityshenkilöiden kaksi päävaihtoehtoa

Selvityksessä esitetään harkittavaksi kahta päävaihtoehtoa, joissa kuntarakenne ja metropolihallinto ovat yhdessä riittävän vahvoja. Selvityshenkilöt esittävät myös kolmannen mallin, jossa kuntarakennemuutoksia ei juuri toteudu ja sen vastapainoksi tarvitaan vahva metropolihallinto.

Esitetyissä vaihtoehtoissa metropolihallintomalli ja kuntarakennevaihtoehdot ovat sidotut toisiinsa

Selvityshenkilöiden suositus: vahvistuvat peruskunnat ja seutuhallinto yhdistelmänä

Selvityshenkilöiden suositus on tehty metropolikriteereiden perusteella ja siinä toteutuu sekä kuntauudistuksen tavoitteiden mukaiset vahvat peruskunnat että hallitusohjelman linjauksen mukainen metropolihallinto. Selvityshenkilöt suosittelevat, että kuntajakoselvitykset käynnistetään neljällä selvitysalueella. Kuntarakennemuutosten lisäksi tarvitaan metropolihallinto, joka perustuu vaaleilla valittuun valtuustoon ja jolle siirrettäisiin toiminnan edellyttämät tehtävät.

KT Kuntatyönantajien lausunnon lähtökohdat ja rajaukset

Lausuntopyyntöissä lausunnonantajia pyydetään arvioimaan selvityshenkilöiden raporttia ja ehdotuksia sekä yleiseltä ja periaatteelliselta kannalta, kuten mikä tai mitkä vaihtoehtoista malleista vastaavat metropolialueen erityisiin haasteisiin parhaiten aina 2030-luvulle saakka, ja yksityiskohtaisesti yksittäisen kunnan kannalta mieluisimpien ratkaisujen kannalta.

KT Kuntatyönantajat pitäytyy lausunnossaan periaatteellisella tasolla. KT Kuntatyönantajat ottaa kantaa lausunnossaan toimialansa mukaisesti henkilöstöön ja työnantajatoimintaan liittyviin seikkoihin ja viittaa muilta osin Suomen Kuntaliiton lausuntoon.

KT Kuntatyönantajat ei kiinnitä huomiota siihen, ovatko ehdotusten perustelut ja metropolialueelle nähdyt koordinaatiotarpeet oikeita ja perusteltuja. KT Kuntatyönantajat tarkastelee, mitä esitettyjen vaihtoehtojen kohdalla tulisi ottaa huomioon henkilöstöhallinnon ja työnantajatoiminnan kannalta. Lisäksi kiinnitämme huomiota asioihin, joiden tarkastelu mahdollisesti on jäänyt liian vähälle.

Uusien työnantajayksiköiden muodostuminen

Lähtökohtana on, että metropolialueelle muodostuu uusia työnantajayksiköitä ja vanhat työnantajayksiköt hajoavat. Kuntaliitosten kohdalla tapahtuu aina työnantajamuutoksia ja sen lisäksi ehdotettu metropolihallintoorganisaatio on myös uusi lakiin perustuva oikeushenkilö ja näin ollen uusi työnantajayksikkö. Kokoluokaltaan syntyvät työnantajayksiköt ovat Suomen suurimpia.

Talousvaikutukset

Kuntaliitos tai hallintorakenteiden muutos ei automaattisesti muuta kustannusrakenteita mihinkään suuntaan. Rakennemuutoksista aiheutuu alkuvaiheessa kustannuksia palkkojen, palvelujen ja tietojärjestelmien harmo-

nisoinnin myötä. Kuntaliitos voidaankin nähdä kehittämisinvestointina (esim. Arttu-tutkimus), jossa taloudelliset hyödyt realisoituvat vasta kun rakenne on vakiintunut ja johto etsii uuden kokonaisuuden näkökulmasta aktiivisesti tehokkuutta. Näistä seikoista johtuen talousvaikutusten arviointi etukäteen on haastavaa rakennemuutoksissa. Tutkimusten ja kuntakentän kokemusten mukaan kuntarakennemuutokset mahdollistavat hallinnon kustannusten säästöjä, mutta muiden kustannusten osalta tulokset ovat epäselviä.

Esiselvityksessä ei ole edes lähdetty arvioimaan mistään kuntien yhdistymisestä tai metropolihallinnon järjestämisestä aiheutuvia välittömiä kustannuksia. Siinä on vain mainittu kertaluonteisia kustannuksia liittyen tietojärjestelmän yhtenäistämiseen ja palkkojen harmonisointiin.

Esiselvityksessä on todettu, että jos yhdistämisessä saadaan aikaan perusteellinen uudistus rakenteisiin, johtamisjärjestelmiin sekä palkka- ja palkitsemisjärjestelmiin, tuloksena voisi olla myös tuottava kuntaorganisaatio.

Rahoituskysymykset ja talouden ja hallinnon välinen suhde kaipaa perusteellista selvitystä ja valmistelua.

Talous ja tuottavuus

Taloushyötyjen toteutumiseksi suurkuntien on mahdollista järjestellä toimintaansa kehittääkseen tuottavuutta samalla hyödyntäen kunnissa jo tehtyä työtä. Suurkunnissa toiminta on vähemmän haavoittuvaa kuin pienissä kunnissa ja yhteinen hallintorakenne antaa myös henkilöstölle erikoistumisen mahdollisuuksia ja voi vähentää rekryointitarvetta. Toisaalta eläköitymisen mahdollisuudet on hyödynnettävä. Taloudellisia hyötyjä voidaan myös saavuttaa kuntien yhteistyötarpeiden vähentymisestä aiheutuvan hallintorakenteiden keventymisen ja alueellisesti vaikuttavamman ohjauksen kautta.

Riskinä kuitenkin on, että positiivisen kehityksen ja toiminnan tehostamisen edellyttämät päätökset jäävät tekemättä sekä yksittäisissä kunnissa että sopimusyhteistyössä. Vaarana on myös, että kuntien yhteistyörakenteet korvataan monimutkaisilla kuntien sisäisillä rakenteilla. Yhdistymisestä johtuvat harmonisointikustannukset tulee pitää hallinnassa.

Hallinto ja päätöksenteko

Kuntarakenteiden muutokseen liittyvien uhkien ja mahdollisuuksien toteutumisessa on suuri merkitys muutoksen johtamisella sekä kunnallisella päätöksenteolla. Onnistuneella johtamisella ja kootuilla kehittämisresursseilla voidaan saavuttaa potentiaalisia hyötyjä ja estää uhkien toteutumista. Toisaalta määrätietoisuuden johtamisen ja sitoutumisen puuttumisella voidaan realisoida uhat ja menettää uudistuksen mahdollistamat hyödyt. Tämän lisäksi johtamisjärjestelmän sekä organisaatorakenteiden ja -kulttuurin onnistunut uudistaminen ratkaisee sen, miten hyvin voidaan suuremman kunnan antamat mahdollisuudet hyödyntää.

Suurkunnissa kehittämisen ja johtamisen resurssien kokoaminen luo uudenlaiset mahdollisuudet strategiseen toimintaan ja strategian toimeenpanoon. Toisaalta uhkana on, että johtamisen ja hallinnan vaateisiin ei osata

vastata tai ei löydy riittävää johdon yhtenäisyyttä. Poliittisen johdon tulee hallita laajempia ja monimutkaisempia asiakokonaisuuksia sekä kyetä pitkäjänteiseen yhteistyöhön. Myös ammattijohtamiselta edellytetään suuren ja monitahoisen organisaation eri tasojen yhdensuuntaista ohjausta ja synergiahöytyjen optimointia.

Suurkuntien yleishallintoa voidaan keventää ja päällekkäisyyksiä poistaa. Hallintoyksiköiden koon kasvaessa riski hallinnon tasojen lisääntymiseen ja organisaation monimutkaistumiseen kuitenkin kasvaa. Erityisesti nykyisten pienempien kuntien asukkaat ja myös työntekijät voivat kokea monimutkaisuuden lisääntyvän ja joustavuuden vähentyvän.

Muutosturva eli irtisanomiskielto

KT Kuntatyönantajat ei pidä hyvänä hallitusohjelman kirjausta henkilöstön muutosturvan säilyttämisestä nykyisellä tasollaan kuntarakenneuudistuksessa. Tilanne, jossa lainsäädännöllä turvataan yhden sektorin henkilöstölle vuosia kestävä irtisanomissuoja, ei ole tarkoituksenmukainen eikä myöskään oikeudenmukainen. Tämä koskee myös metropolialueen kuntauudistusta. Metropolialueen liikkeenluovutukset ovat mittakaavaltaan sellaisia, että Suomen oloissa e vastaavia ole ollut.

Tulevaan lainsäädäntöön tulee kirjata säännöksiä, jotka edistävät kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteiden toteutumista. Muutosturva ei edistä kunta- ja palvelurakenneuudistuksen eikä metropolialueen muodostamisen tavoitteiden toteutumista. Mahdollisesti useita vuosia kestävä irtisanomissuoja jarruttaa palvelurakenneuudistusten etenemistä ja aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia päällekkäisistä toiminnoista ja hidastaa rakenteiden uudistamista. Se ei myöskään kannusta henkilöstön vapaaehtoista tai oma-aloitteista siirtymistä tehtävästä toiseen.

Jos muutosturva kuitenkin halutaan toteuttaa, on muutosturva koskevaa lainsäädäntöä sisällöllisesti muutettava, kuten KT Kuntatyönantajat on kuntarakennelakia koskevassa 18.4.2013 päivätyssä lausunnossaan edellyttänyt.

Palvelussuhteiden ehtojen harmonisointi

Metropolihallinto tarkoittaa kuntien yhdistymisten lisäksi myös uuden toimijan eli metropolihallinnon muodostumista kuntakentälle. Metropolihallinnon ja uusien vahvempien kuntien muodostaminen merkitsee joka tapauksessa useita koko Suomen mittakaavassakin erittäin merkittäviä liikkeenluovutuksia, jotka aiheuttavat usealle vuodelle ulottuvan palkkojen ja muiden palvelussuhteen ehtojen harmonisointitarpeen. Työvoimakustannukset muodostavat yli puolet kuntien kustannuksista.

KT Kuntatyönantajat on ehdottanut kuntarakenneuudistusta koskevaan lainsäädäntöön kirjattavaksi palvelussuhteiden ehtojen harmonisointia koskevia erityissäännöksiä. Jos lainsäädännöllä ei ohjata palvelussuhteiden ehtojen harmonisointia, aiheutuu kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta ja siihen liittyvästä metropolihankkeesta merkittäviä kustannuksia, jotka eivät edistä uudistuksen tavoitteita. Kunta-alan palkkausjärjestelmä perustuu tehtävän vaativuuteen. Valtaosalla henkilöstöä tehtävän vaativuus ei

Ojanen

8.5.2013

80/10/2013

uudelleenjärjestelyjen myötä kuitenkin muutu millään tavalla. Palkkausjärjestelmien yhteensovittaminen nostaa sen sijaan merkittävästi työvoimakustannuksia.

Samapalkkaisuusperiaatteesta poikkeaminen

KT Kuntatyönantajat on harmonisoinnin vuoksi esittänyt, että on tarpeen sisällyttää tulevaan kuntarakennelakiin erityissäännös, jossa todettaisiin, että kuntarakenneuudistuksesta johtuvat palkkaerot ovat hyväksyttävä syy poiketa samapalkkaisuusperiaatteesta.

Harmonisoinnin määräaika kytketään irtisanomisturvaan

Toissijaisena vaihtoehtona KT Kuntatyönantajat on esittänyt, että ns. uudella kunnalla on oikeus poiketa palvelussuhteiden ehtojen harmonisoinnista irtisanomissuojan ajan. Harmonisointiaika voisi olla esimerkiksi kaksi kertaa pitempi kuin henkilöstön irtisanomissuoja. Irtisanomiskiellon olemassaolo koetaan usein esteeksi toimintojen uudelleen organisoinnille. Tämän vuoksi olisi tärkeä huolehtia siitä, että kuntarakenteen uudistamiseen kytketään kannustaminen palvelujen ja tehtävien uudelleen organisointiin kuntalaisten palvelutarpeista lähtien. Palvelussuhteen ehtojen harmonisoinnin tulee tukea henkilöstön tehtävien uudistamista.

Muuta henkilöstöhallintoon liittyvää

KT kuntatyönantajat pitää kannatettavana sitä, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa sekä metropolihallintohankkeessa työnantajyksikköjen koko suurenee ja tämän myötä ammattimaisen henkilöstöjohtoon ja henkilöstöhallinnon saaminen useampiin kuntaorganisaatioihin mahdollistuu. Tällä tavoin myös henkilöstöjohtaminen voi tulevaisuudessa tukea paremmin kuntien palvelutuotannon kehittämistä ja tuloksellista toimintaa.

Kuntarakenneuudistus edellyttää valmiuksien lisäämistä muutosjohtamiseen ja yleisemminkin kuntaorganisaatioiden muutoskyvykkyuteen.

Muilta osin kuntarakenneuudistukseen liittyen KT Kuntatyönantajat viittaa Suomen Kuntaliiton antamaan lausuntoon.

KUNNALLINEN TYÖMARKKINALAITOS

Työmarkkinajohtaja

Markku Jalonen

Neuvottelupäällikkö

Sari Ojanen