

Kristiina Kokko

6.3.2013

Dnro 130/62/2012

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntönnö 22.11.2012/Dnro VM162:00/2011

Kuntarakennelakiluonnos

1. Yleistä kuntarakenteen uudistamisesta

Akava kannustaa jatkamaan ja tehostamaan kuntauudistusta mahdollisimman nopealla aikataululla. Muutokset kunnissa ja kuntarakenteessa ovat tarpeellisia ja välttämättömiä. Kuntarakennelain tavoitteiden lähtökohdat ovat oikeat. Huoltosuhteen, ikä- ja elinkeinorakenteen muutokset sekä muuttoliike pakottavat etsimään uusia toimintamalleja. Laki- luonnoksessa on mainittu myös tärkeä peruste kuntakoon kasvattamiselle, eli palvelujen tuottamisen edellytysten parantaminen kunnissa. On huomioitava, että kuntarajat ylittävää yhteistyötä tarvitaan, vaikka kuntien määrä selvästi vähenisikin.

Lisäksi kuntien lakisäätteisten tehtävien määrää on tarkasteltava kriittisesti, jotta tulevaisuudessa voimavarat riittävät keskeisten tehtävien hoitoon. Kunnallisille palveluille tulee laatia selkeät taso- ja laatukriteerit. Lähipalvelut tulee määritellä. Kuntien perustehtävät ja niiden rahoitus tulee arvioida uudelleen jotta kuntalaisille voidaan taata laadukkaita palvelut sekä terveellinen ja turvallinen elinympäristö asuinpaikasta riippumatta. Myös palveluiden toteuttamistapoja ja vastuukysymyksiä on arvioitava.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne- ja rahoitusratkaisut ovat keskeisiä kuntarakenteen uudistamisen, kuntatalouden ja palveluiden tasapuolisen saatavuuden kannalta. Näin ollen SOTE-ratkaisut tulisi kytkeä nykyistä vahvemmin kuntauudistukseen. Kuntien on vaikea tehdä liitosarvioita ilman tietoa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä. Kuntarakennelaki tällaisenaan ajaa tilanteeseen, jossa perus- ja erikoistason sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu on välttämätöntä siirtää osin tai kokonaan ylikunnallisille organisaatioille. SOTE-mallissa on pidettävä ajatuksellisesti erillään toisistaan järjestämisvastuu, palveluiden tuotanto ja rahoitus.

Akavan tavoitteet kuntarakenteen uudistamiselle ovat:

1. Taloudellisesti vahvat peruskunnat, jotka selviytyvät velvoitteistaan
2. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen tasa-arvoisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla
3. Laadukkaan opetuksen ja koulutuksen priorisoiminen muutoksessa
4. Työnteon edellytysten turvaaminen ja parantaminen kuntauudistuksen avulla
5. Demokratian vahvistaminen päätöksenteossa
6. Henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien ja mukanaolon lisääminen muutosprosesseissa

2. Selvitysvelvollisuudesta ja selvitysperusteista

Kristiina Kokko

6.3.2013

Dnro 130/62/2012

Akava pitää luonnoksen esityksiä selvitysvelvollisuudesta ja selvityspennoista lähtökohtaisesti oikean suuntaisina, mutta osin riittämättöminä. Palveluiden ja muun toiminnan edellyttämä väestöpohja 20 000 asukasta ei riitä kaikkien palveluiden järjestämiseen. Mikäli 20 000 säilyy väestöpohjan alarajana, tarvitaan etenkin sosiaali- ja terveyspalveluiden perustason järjestämiseen kuntarajat ylittävä taho, jolla järjestämisvastuu on.

Selvityspennoista tulisi muuttaa myös kasvatus- ja opetuspalveluiden osalta. Palveluiden edellyttämän väestöpohjan säätämisen tilalle on otettava saavutettavuusperuste. Tällöin edellytetään, että varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluiden, toisen asteen koulutuksen sekä korkeakoulutuksen kannalta saavutettavuus on vähintään maan keskiarvoa.

Akava pitää erinomaisena työpaikkaomavaraisuuden, työssäkäyntialueen ja yhdyskuntarakenteen huomioimista. Tämä myös pakottaa työssäkäyntialueiden vaurastuneet ympäryskunnat ottamaan huomioon koko alueen tarpeet. Kunnan taloudellinen tilanne selvityspennoista on välttämätön. Muutoksessa on turvattava suurentuneiden kuntien reuna-alueiden palvelut ja infrastruktuurin toimivuus.

Akava esittää uudeksi selvityspennoiksi kasvatus- ja opetuspalveluiden saavutettavuutta. Kunnan on selvitettävä kuntien yhdistymistä, jos kunnan kasvatus- ja opetuspalveluiden saavutettavuus jää alle maan keskiarvon. Uusi pennoista on koulutuksellisen tasa-arvon kannalta välttämätön.

Akavalaisista 41 % työskentelee Uudellamaalla. Metropolialueen erityishaasteet etenkin asumisen kalleuden ja liikkumisen suhteen ovat erittäin merkittäviä monelle akavalaiselle palkansaajalle ja opiskelijalle. Akava kannattaa sellaista metropolihallinnon mallia, jolla mahdollistetaan tehokas ns. pakkokaavoitus. Tämä on välttämätöntä työvoiman liikkuvuuden, palkansaajien ostovoiman ja elinkeinoelämän suotuisan kehityksen kannalta.

Kuntauudistuksen jatkotyössä tulee kiinnittää huomioita haja-asutusalueiden ja syrjäseutujen koulutuspalveluiden, perustason sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä ympäri- vuorokautisen päivystyksen riittävän läheiseen sijaintiin. Myös koko maan kattavien kirjasto-, museo-, kulttuuri-, nuoriso-, ja liikuntapalveluiden saatavuus on turvattava. Huomiota on kiinnitettävä lisäksi myös hallinnollisen osaamisen, infrastruktuurin ja kunnallistekniikan riittävään tasoon myös reuna-alueilla.

Akava esittää, että yhdistymiselvitykseen kuuluvaa vertailua eduista ja haitoista tehdään toimialoittain. Yhdistymiselvitykseen on säädettävä kuuluvaksi myös selvitys yhdistymisen vaikutuksista henkilöstöön ja henkilöstön edustajiin. Selvitys on tehtävä myös kustannusvaikutuksista joita näiltä osin syntyy.

Yhdistymiselvityksen tulee pohjautua riittävän laajaan valmisteluun. Sen on tuotava esille yhdistymisellä saavutettavat hyödyt ja haitat. Hyvään hallintoon kuuluu asioiden riittävä ja perusteellinen valmistelu. Selvitystä ei voida toteuttaa liian nopealla aikataululla (esimerkiksi neljässä kuukaudessa) sellaisessa laajuudessa, että luottamushenkilöt saisivat riittävästi tietoa päätöksenteon pohjaksi. Liian kiireinen aikataulu vaikeuttaa kunnan henkilöstön riittävän osallistumisen valmisteluun ja mahdollistaa vain rajallisen sidosryhmien sekä kuntalaisten osallistumisen valmistelutyöhön.

3. Valtioneuvoston toimivallan kasvattamisesta

Kristiina Kokko

6.3.2013

Dnro 130/62/2012

Akava toivoo valtioneuvoston toimivallan kasvattamista tapauksissa, joissa kunnanvaltuustot vastustavat liitosta. Luonnoksessa mainittu arviointimenettely ja selvittäjän esitysoikeus erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien osalta on perusteltua. Ministeriön tulee kuitenkin edelleen pohtia, pitäisikö vastaava mahdollisuus olla käytettävissä myös muissa tapauksissa. On tärkeää edelleen luoda sellaisia kannusteita, jotka auttaisivat ja tukisivat kuntia itse löytämään toiminnallisesti ja taloudellisesti kestävätkä ratkaisut.

4. Henkilöstön asemasta kuntarakennelaisissa ja kuntauudistuksessa

Kirjaus henkilöstön asemasta on välttämätön. Akava kannattaa luonnoksessa esitettyjä henkilöstön asemaa koskevia kirjauksia, mutta pitää niitä melko suppeina.

Akava esittää seurantaryhmän perustamista kuntauudistuksen henkilöstöasioiden osalta.

Akava muistuttaa hallitusohjelman kirjauksesta: ”Käynnistetään julkisen sektorin työhyvinvointiohjelma” ja toivoo, että kuntauudistus ja sen mukanaan tuomat monet henkilöstöhaasteet huomioidaan erillisenä osa-alueena työhyvinvointiohjelmassa.

Kuntakoon kasvu edellyttää luottamusmies- ja työsuojeluorganisaation kehittämistä ja toimintaedellytysten parantamista. Kuntaliitokset aiheuttavat palkkaharmonisoinnin ja muiden työsuhteen ehtojen harmonisoinnin tarvetta eli kustannuspaineita ylöspäin, mikäli eroja esiintyy. Palkkaharmonisointi tulee tehdä määrääjässä, vähintään kahden vuoden sisällä liitoksesta (kuten esimerkiksi Kainuun maakuntakokeilussa tehtiin). Henkilöstöasioiden ja harmonisoinnin valmistelu on aloitettava samalla kun liitoksen suunnittelu aloitetaan. Päätökset on tehtävä liitoksen yhteydessä. Henkilöstön edustus tulee olla suunnitteluvaiheessa ja koko prosessin ajan mukana. Työntekijöiden palkkaturvasta on huolehdittava tilanteissa, jotka johtuvat työnantajan toimenpiteistä.

Julkiselle sektorille tarvitaan oma YT-asiamies. YT-asiamiehen valvontavastuuta tulee siten laajentaa kunnan yhteistoimintalakia koskevaksi. Tämä edellyttää YT-asiamiehille nykyistä parempaa resursointia. Kuntakentän muutos aiheuttaa näin ollen muutostarpeita myös henkilöstöpolitiikassa ja lainsäädännössä. Nykyisen hyvityksen suuruus irtisanomistilanteissa on kytkettävä kiinteämmin siihen, onko henkilöstö- ja koulutussuunnitteluvaihe täytetty. Yhteistoimintalainsäädäntöön on lisättävä määräaikaisten palvelussuhteiden käyttötarpeiden arviointi ja toimintatavoista sopiminen.

Kuntien pinta-alan kasvu lisää henkilöstön virantoimitusmatkoja. Virka- ja virantoimitusmatkoja koskevia sopimusmääräyksiä on kehitettävä niin, että matkustaminen tapahtuu työaikana. Työhön liittyvän matkustamisen lisääntyminen vie työaikaa ja se vaatii työtehtäviin lisää resursointia. Etätöiden ja etäkokousten käyttöä on lisättävä ja näitä koskeviin valmiuksiin on panostettava. Muutokset edellyttävät työntekijälähtöisten työaikajousten ja työaikapankkien lisäämistä sekä työajan ja työhön sidonnaisen ajan, kuten matkustusajan, työntekijän terveydelle ja turvallisuudelle aiheuttamien vaarojen ja haittojen selvittämistä ja arviointia.

Kelpoisuusvaatimukset turvaavat osaamista ja laatua sekä kansalaisten yhdenvertaisuutta – siksi niitä ei tule väljentää eikä heikentää. Ammattikorkeakoulututkinnoilla tulee olla selkeä työmarkkina-arvo kunnallisen sektorin asiantuntijatyössä. Kunnissa on

nykyistä paremmin tiedostettava se, mitkä kelpoisuusvaatimukset ovat lainsäädännöllisiä ja mitkä kunnan itse asettamia. Kunnan itse asettamien osalta on huomioitava suomalaisessa koulutusjärjestelmässä ja tutkintojen rinnastettavuudessa tapahtuneet muutokset siten, että kunnissa osataan rekrytoida monipuolisesti osaavaa työvoimaa molemmilta korkeakoulusektoreilta. Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon tunnettuutta kunnissa ylempänä korkeakoulututkintona on kasvatettava.

Työelämän laatuksymykset ovat tärkeä osa uudistusta. Koko henkilöstö on otettava aidosti mukaan muutoksen suunnitteluun ja toteutukseen. Muutoksessa on pyrittävä työhyvinvoinnin parantamiseen. Se tarkoittaa henkilöstön jaksamisen huomioimista, töiden oikeaa mitoitusta sekä tarvittavasta henkilöstökoulutuksesta, muutosviestinnästä ja työterveyshuollosta huolehtimista.

Henkilöstön tiedonsaanti- ja vaikuttamismahdollisuudet on turvattava toimintoja ja rakenteita uudistettaessa. Henkilöstö on otettava alusta asti mukaan uudistamaan rakenteita ja tuottavuutta. Laadukkaiden palveluiden edellytyksenä on henkilöstön korkea ammattitaito. Palveluiden korkeasta laadusta huolehtiminen takaa myös sen, että työskentelyolosuhteet ovat ammattieettisesti kestävä. Henkilöstön osaamista on päivitettävä säännöllisesti ja henkilöstön hyvinvointi on turvattava. Osaamisen säilymisestä ja tiedon siirrosta on huolehdittava. Tämä edellyttää resursointia oman toiminnan kehittämiseen. Näin voidaan vaikuttaa myös tuottavuuden kasvuun.

Rakennemuutososaaminen ja sen käyttö tulee ulottaa myös julkiselle sektorille. Muutosta valmistelevaan hallintoon on varattava tarvittavat ja asiantuntevat resurssit. Hyvällä valmistelulla voidaan saada niitä tuloksia joita tavoitellaan. Hallinnossa on oltava organisointitaitoa ja kokemusta muutosjohtamisesta. Hyvä johtaminen on parasta ongelmien ennaltaehkäisyä. Palvelujen johtaminen ja valmistelu on toteutettava hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Johtamisen on oltava ammattitaitoista ja inhimillistä. Johtamisen aika, resurssit ja mahdollisuudet on turvattava. Reuna-alueiden palvelutuotanto on turvattava ja on myös huolehdittava, että niillä on lähijohtamista.

Akava kritisoi sitä, ettei yhdistymisavustuksista säädetäessä ole otettu erikseen huomioon yhdistymisen aiheuttamia kustannuksia henkilöstömenoissa. Akava esittää, että säädetään erillinen nimenomainen pykälä yhdistymisavustuksen henkilöstömenoja koskevasta osasta. Tämä osa kattaisi mm. henkilöstön palkkausjärjestelmien ja paikallisten sopimusten harmonisoinnista ja muista vastaavista toimista aiheutuvat kulut. Mikäli erillistä säännöstä ei tehdä on vähintään kuntarakennelain perusteluosaan erikseen nimenomaisesti kirjoitettava, että yhdistymisavustusta on käytettävä kattamaan henkilöstön ja heidän edustajiensa palvelussuhteen ehtojen ja muiden käytäntöjen harmonisoinnista aiheutuviin kustannuksiin. Nämä ovat välttämättömiä kuntien yhdistymisestä aiheutuvia kustannuksia eikä niihin ole muulla tavoin saatavissa tai kohdennettavissa rahaa.

Kristiina Kokko

6.3.2013

Dnro 130/62/2012

5. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ei riitä 20 000 asukkaan väestöpohja

Akava on systemaattisesti vaatinut kuntakoon kasvattamista ja rakenteellisia uudistuksia kuntakentässä laadukkaiden sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamiseksi. Akavan tavoitteena ovat olleet vahvat peruskunnat ja niihin pohjautuva sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismalli. Nyt kuitenkin on tehtävä uusi tilannearvio, koska kuntien määrä ei laske puoleen aiemmasta, kuten Akavan aiempi tavoite on ollut. Kuntakoon kasvu on liian hidasta, eikä se silti tule johtamaan kaikkialla Suomessa riittävän suuriin kuntiin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuuta ajatellen. Akava lausui jo keväällä, että kuntakoon tulisi olla lähellä 200.000 asukasta, jotta kunnilla voisi säilyä järjestämisvastuu sosiaali- ja terveyspalveluista. Näin ollen kuntarakennemuutoksen jälkeenkään kaikilla kunnilla ei ole mahdollisuutta kantaa järjestämisvastuuta laadukkaista sosiaali- ja terveyspalveluista.

Kunnat jäävät osin liian pieniksi ja heikoiksi kantamaan SOTE-palveluiden järjestämisestä aiheutuvat toiminnalliset ja taloudelliset riskit esimerkiksi sosiaalihuollon erityispalveluiden ja monien erikoissairaanhoidon tehtävien osalta. Kaikilla kunnilla ei myöskään ole riittävää osaamista, jotta ne pystyisivät riittävässä määrin vastaamaan nykyaikaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä (esimerkiksi väestön hyvinvoinnin ja terveyden seuranta ja palvelutarpeen selvittäminen, palvelujärjestelmän ohjaus ja kehittäminen yhtenä kokonaisuutena, tarkoituksenmukaisista tuotantotavoista päättäminen, palveluiden yhdenvertainen saatavuus, voimavarojen tehokas kohdentaminen sekä palvelutuotannon laadusta, seurannasta ja valvonnasta vastaaminen).

Lisäksi painetta uuteen järjestämismalliin tuo perusterveydenhuollon kriisi. Terveydenhuollon ammattilaisten näkökulmasta tarkasteltuna perusterveydenhuollon järjestämisvastuu tulee saattaa yhtä vahvoille organisaatioille kuin erikoissairaanhoido. Kuntarakennelain liitteessä ollut arvio erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon integraatiosta on oikea, eikä ole realistista, että nykyisellä tavalla voitaisiin edetä tulevina vuosikymmeninä.

Vaikka järjestämisvastuuta on välttämätöntä merkittävästi keskittää, niin tämä ei tarkoita sitä, että sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotantoa tulisi keskittää. Akava kannattaa kuntarakennelain liitteen kirjausta monipuolisesta palvelutuotannosta. Palveluja tuottavat edelleen kunnat, kuntayhtymät, yksityiset tuottajat, järjestöt, säätöt ja valtio.

6. Koulutuksen ja varhaiskasvatuksen asema otettava paremmin huomioon

Akava on huolissaan siitä, ettei kunnan yhtä ydintehtävää, varhaiskasvatusta ja koulutusta ole riittävästi otettu huomioon kuntarakennemuutuksesta tehtäessä. Kuntauudistuksen kaikkien osa-alueiden osalta on tarkoin tehtävä nimenomainen vaikutustenarviointi kasvatusta- ja opetuspalveluihin ja varmistettava koulutuksellinen tasa-arvo. Lainsäädännöllä on turvattava laadukkaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen koulutuksen järjestäminen lähipalveluna. Toisen asteen koulutustarjonnan tulee olla riittävän laajaa ja alueellisesti kattavaa. Lisäksi jokaisessa maakunnassa on oltava vähintään yksi korkeakoulu. Kansalais- ja työväenopistojen järjestämää opetusta on oltava kattavasti koko maassa.

Kuntarakennelaille on turvattava, että etäisyydet oppijoilla säilyvät kouluihin ja oppilaitoksiin nykytasolla sekä se, ettei koulujen ja oppilaitosten koko kasva liian suureksi ottaen huomioon johtaminen, pedagogiikka sekä asiaan liittyvät arviointi- ja tutkimustu-

Kristiina Kokko

6.3.2013

lokset. Tämän johdosta Akava esittää lisättäväksi kuntajaon muuttamisen edellytyksiin, että muutos parantaa kasvatus- ja opetuspalveluiden saavutettavuutta ja laatua.

Opetusalan palveluiden saatavuuden aluepoliittiset vaikutukset on otettava huomioon. Opetusalan palveluiden on oltava tasa-arvoisesti ja mahdollisimman tasalaatuisesti kaikkien saatavilla riippumatta siitä missä kunnassa tai kunnan osassa henkilö asuu. Opetusalan palveluita järjestettäessä tulee turvata suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Opetusalaa koskevaa lainsäädäntöä tulee täsmentää, jotta alueellinen yhdenvertaisuus ja oppijoiden subjektiiviset oikeudet toteutuvat. Lasten ja nuorten oikeus fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti terveelliseen ja turvalliseen kasvatus- ja oppimisympäristöön sekä kattaviin oppilas- ja opiskelijahuoltopalveluihin kaikilla kouluasteilla (mielenterveyspalvelut mukaan lukien) on turvattava. Aluehallintoviraston toimivaltaa ja keinoja puuttua lainsäädännön vastaisiin tilanteisiin tulee lisätä.

Opetusalan perusrahoituksen tulee olla riittävää ja todellisiin kustannuksiin perustuvaa. Tulosohjaus ei sovellu kasvatus- ja opetusalalle.

Akava ry

Sture Fjäder
puheenjohtaja

Pekka Piispanen
johtaja