

7.3.2013

Valtiovarainministeriö  
Kunta- ja aluehallinto-osasto

Lausuntopyyntö VM162:00/2011

## **Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta**

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL kiittää mahdollisuudesta lausua kuntarakennelakiluonnoksesta ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

### **Yleistä**

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa todetaan: ”Hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne”. Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL kannattaa hallitusohjelman kirjausta ja peräänkuuluttaa ripeitä toimia kuntarakenteen uudistamiseksi.

Kuntarakenteen kehittäminen on jatkunut jo pitkään ja jatkuvassa muutoksentilassa olo sitoo merkittävästi sekä henkisiä että taloudellisia resursseja kunnissa. Jatkuva muutos vie voimavaroja varsinaiselta toiminnalta ja kuntien tuloksellisuuden kehittämiseltä. Kuntarakennelainsäädännön uudistamisella tulee nyt luoda edellytykset sille että myös tulevaisuudessa kunnat pystyvät tuottamaan asukkailleen laadukkaat julkiset palvelut sekä toimimaan houkuttelevina ja vastuullisina työnantajina. Lainsäädännön lisäksi rakenneuudistus edellyttää riittävät määrärahat muun muassa yhdistyvien kuntien palkkaharmonisointia varten.

JHL:n mielestä kuntauudistus sekä sosiaali- ja terveysuudistus on saatettava valmiiksi mahdollisimman nopeasti ja niin, että lopputuloksena ovat nykyistä isommat palvelujen järjestäjätahot. Palvelujen järjestäjiksi ja tuottajiksi tarvitaan mahdollisimman vahvat peruskunnat. Epävarmuus ja uudistuksen viivästyminen haittaa kuntien palveluiden kehittämistä ja uhkana on kuntien oman palvelutuotannon näivettyminen.

Uudistuksen kiireellisyydestä huolimatta JHL edellyttää että kuntarakenneuudistus toteutetaan tiiviissä yhteistyössä henkilöstön kanssa. Uudistuksen onnistumisen ehto on toimiva yhteistoiminta ja oikeudenmukainen palvelussuhdeturva. Henkilöstön edustajille on taattava tosiasialliset mahdollisuudet kunnan sisäiseen ja ylikunnalliseen yhteistoimintaan, niin tiedonsaannin, ajankäytön kuin muiden toimintaedellytysten suhteen. Nämä periaatteet tulee kirjata selvästi uuteen kuntarakennelakiin.

## **Kuntarakenneuudistuksen tavoite**

JHL kannattaa pääosin kuntarakennelakiluonnokseen kirjattuja rakenneuudistuksen tavoitteita. Yhtenäisestä työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuva kunta luo hyvät edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä. Riittävä väestöpohja takaa vahvan kunnan joka mahdollistaa työntekijöiden osaamisen kehittymisen ja ammattimaisen johtamisen sekä tarkoituksenmukaisen kuntien oman palvelutuotannon.

JHL:n mielestä uusien kuntien toiminnan ja talouden keskeinen kriteeri tulee olla kuntien kyky tuottaa itse mahdollisimman laajasti tarjoamansa palvelut. Kuntien oma palvelutuotanto takaa parhaiten palveluiden jatkuvuuden ja tasa-arvoiset palvelut kaikille kuntalaisille. Vahva, omaan palvelutuotantoon ja henkilöstön osaamiseen panostava kunta on kaikkien kuntalaisten etu.

JHL kummeksuu valinnanvapauden saamaa suurta painoarvoa rakenneuudistuksen tavoitteiden yhteydessä. Käsitteenä valinnanvapaus on epäselvä ja se voi tarkoittaa hyvin erilaisia asioita. Valinnanvapaus ei rajoitu ainoastaan valintaan markkinoiden ja julkisin varoin tuotetun palvelun välillä. Valinnanvapaus voi tarkoittaa myös valintaa julkisen palvelutuotannon sisällä esimerkiksi niin, että potilaat voivat valita sairaalansa tai lääkärinsä. Valinnan piirissä voivat olla myös järjestöjen tai yhteisöjen palvelut tai kansalaisten omaehtoisuus, jota kunta voi tukea rahallisesti tai ohjauksella. Silloin kun valinnanvapaus kattaa yksityisen tuotannon, on tarkoin mietittävä millä hinnalla palvelu valikoimaan hankitaan.

JHL:n mielestä tärkeintä julkisissa palveluissa on kuntalaisten hyvinvointi, ei itsetarkoituksellinen valinnanvapaus. Joissakin tapauksissa suuri valinnanmahdollisuus on jopa haitaksi palvelujen käyttäjälle. Haitallinen tilanne voi syntyä esimerkiksi terveystalouden kohdalla, tai muussa tilanteessa, jossa onnistuneen valinnan tekeminen edellyttää runsaasti palveluun liittyvää tietoa ja osaamista.

## Henkilöstön asema

JHL pitää välttämättömänä lakiluonnoksen kirjauksia, joissa henkilöstön asema turvattaisiin vuosien 2014–2017 alusta voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa nykyisen tasoisena. Tämä pitää sisällään periaatteen, että kuntajaon muutos, joka johtaa työnantajan vaihtumiseen katsotaan liikkeenluovutukseksi. Lisäksi henkilöstön aseman turvaaminen edellyttää uuden kunnan palvelukseen siirtyvälle henkilöstölle viiden vuoden irtisanomissuojaa. Tätä samaa irtisanomissuojaa on JHL:n näkemyksen mukaan sovellettava myös kuntajaon muutoksen johdosta purkautuvien ja muodostuvien kuntayhtymien ja kuntayhtiöiden henkilöstöön, joka siirtyy uuden työnantajan palvelukseen. Kuntaliitostilanteissa käytetty palvelussuhdeturva helpottaa kuntauudistuksen läpivientiä kunnissa ja auttaa niitä selviämään voimakkaan eläköitymisen haasteista.

Palvelussuhdeturva tarkoittasi sitä, että kuntajaon muutos, joka johtaisi henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsottaisiin liikkeenluovutukseksi. Lisäksi työnantajalla ei olisi oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä ja viranhaltija voitaisiin kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyisi vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltäminen koskisi kaikkia kuntarakennemuutoksessa mukana olevia kuntia ja olisi voimassa viisi vuotta kuntien yhdistymisten voimaantulosta.

JHL edellyttää että yllämainittuja periaatteita noudetetaan myös metropolihallintoa ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien uudistusten yhteydessä.

## Yhteistoiminta

JHL pitää erityisen tärkeänä sitä, että yhdistymisselvitysten ja –esitysten valmistelu tehdään yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa. Jo muutosten suunnitteluvaiheessa ja uusien organisaatioiden käynnistyessä henkilöstön edustajille on varattava riittävät toimintamahdollisuudet. Kuntien henkilöstö on otettava mukaan jo heti muutosten valmisteluvaiheessa ja henkilöstöjärjestöjen edustajien mukanaolo on turvattava kaikissa kuntarakennemuutoksiin liittyvissä työryhmissä.

Kunta- ja palvelurakennemuutustuloksissa (169/2007) 13 §:ssä henkilöstön asema turvataan laajemmin kuin lausuttavana olevassa luonnoksessa. JHL vaatii, että henkilöstön asemaa koskevaan pykälään lisätään lause, joka takaa kuntauudistuksen yhteistoiminnan laintasoisena, kuten se oli myös paraslaissa:

”Tässä laissa tarkoitetut uudelleenjärjestelyt sekä laissa tarkoitettujen selvityksen ja suunnitelmien valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.”

Kuntarakennelakiin on kirjattava vielä erilliset säädökset henkilöstön edustajien aseman turvaamiseksi muutosprosesseissa. Lain säädöksiä noudattamisen varmistamiseksi em. lakiin on myös kirjattava sanktiot lain velvoitteiden laiminlyönnin varalta. Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa jättää henkilöstön vaikutusmahdollisuudet muutostilanteiden valmistelussa nyt liian heikoiksi.

## **Asukkaiden osallisuus**

Hallituksen esitykseen sisältyy vaatimus yhdistymissopimukseen otettavasta periaatteesta tarkastella asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia sekä lähidemokratian toteutumisesta uusissa kunnissa. JHL kannattaa näitä osallisuutta käsitteleviä kirjauksia.

## **Kunta-alan eläkkeiden rahoituksen turvaaminen**

JHL haluaa myös muistuttaa kunta-alan eläkkeiden rahoituspohjan turvaamisesta. Kuntarakenneuudistuksen yhteydessä on varmistettava, että kunta-alan eläkkeistä vastaavan Kevan rahoituspohja ei vaarannu. Mikäli rakenneuudistuksesta seuraa merkittävää palvelujen yksityistämistä, aiheuttaa tämä nousupaineita kuntien eläkevastuisiin. Kevan laskelmien mukaan esimerkiksi kuntien henkilöstön väheneminen kymmenellä prosentilla aiheuttaa 1,1 prosentin korotuspaineen eläkemaksuihin. Eläkemaksujen nousu puolestaan johtaa kehitykseen, jossa kuntien tuottamien palveluiden kustannukset nousevat ja kunnallisten palveluiden asema palvelujen kustannusvertailussa heikkenee.

## **Henkilöstötyöryhmä**

JHL:n mielestä Valtioneuvoston tulee perustaa kuntauudistuksen yhteydessä henkilöstöasioita selvittämään ja pohtimaan työryhmä, jossa ovat mukana kunta-alan henkilöstöä edustavat pääsopijajärjestöt. Työryhmä edistäisi ja vauhdittaisi muutosta. Kunta-alan palkansaajajärjestöjen vahva yhteinen tahto on, että kuntauudistus pitää toteuttaa kunnolla ja järjestöt ovat omalta osaltaan valmiita osallistumaan työhön kuntarakenneuudistuksen läpiviemiseksi.

## **Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne**

Hallitusohjelman mukaan laadukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden varmistamiseksi ja rahoituksen turvaamiseksi tulee muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen kykeneviä vahvoja peruskuntia. Vahvan kunnan vaihtoehtona esitetään muodostettavaksi poikkeusmenettelyillä kuntien yhdessä muodostamia järjestämis- ja rahoitusvastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalueita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämisvastuun tulee hallitusohjelman mukaisesti olla samalla organisaatiolla. Palvelurakennetyöryhmä on päätenyt kuitenkin esitykseen, jolla ei saavuteta hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitteita. Esityksessä järjestämisvastuu jakautuu tai pilkkoutuu. Rahoitusvastuu on eri taholla kuin järjestämisvastuu. Kuntaperusteinen hyvinvointijärjestelmä taataan vahvoilla peruskunnilla, jotka kykenevät toimimaan taloudellisesti, sosiaalisesti ja demokraattisesti.

Palvelurakenne-esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon alueita tulee arvioida perustuslain näkökulmasta: mitä ovat sote-alueelle siirrettävät palvelut, mikä siirrettävien palveluiden laajuus ja taloudellinen merkitys on. Vastuukuntamallissa samat kysymykset tulevat myös arvioitavaksi.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

Jarkko Eloranta  
puheenjohtaja

Päivi Niemi-Laine  
toimialajohtaja