



Opetusalan Ammattijärjestö OAJ
Undervisningssektorns Fackorganisation
PL 20, 00521 Helsinki (Rautatiealäisenkatu 6)
Käyntiosoite Kellosilta 7
puh. 020 748 9600
oaj@oaj.fi www.oaj.fi

Lausunto

14.2.2013

VM 162:00/2011
8.2.2013 (9)

Valtiovarainministeriölle Kunta- ja aluehallinto-osasto

Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n lausunto valtiovarainministeriölle kuntarakennelakiluonnoksesta ja sen liitteistä (lausuntopyyntö VM162:00/2011)

OAJ kannattaa kuntauudistusta. Tavoitetta vahvoihin peruskuntiin pohjautuvasta elinvoimaisesta kuntarakenteesta on kiirehdittävä. On hyvä, että rakennelaissa on säädetty ehdottomat määräpäivät kuntarakennemuutoksen etenemiselle.

Kuntarakennelakia on muutettava kasvatus- ja opetuspalveluiden, henkilöstön sekä avustuksia koskevien säännösten osalta. Säännösesitykset, niiltä kohdin kuin niihin esitetään muutoksia, ovat liitteenä.

Kuntarakennelakia säädettäessä on tiedostettava kasvatus- ja opetuspalveluiden suuri aluepoliittinen merkitys sekä arvioitava uudistuksen vaikutukset koulutuksellisen tasa-arvon sekä hallituksen tavoitteen Suomi osaavimmaksi kansaksi 2020 näkökulmasta.

Laadukas varhaiskasvatus ja perusopetus sekä mielekkäät jatko-opinnot, kaikilla koulutusasteilla annettava lähiopetus ja tarpeen mukaiset tukimuodot, opinto-ohjaus, oppilas- ja opiskelijahuolto- ja palvelut, vapaan sivistystyön palvelut sekä taiteen perusopetus ovat useissa tutkimuksissa ja selvityksissä todettu oleellisiksi lasten ja nuorten syrjäytymistä ehkäiseviksi keinoiksi. Yksi syrjäytynyt nuori maksaa yhteiskunnalle noin miljoonan.

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 muissakin tapauksissa. Valtioneuvoston toimivallan kasvattamista tapauksissa, joissa kunnanvaltuustot vastustavat liitosta on myös hyvä harkita uudelleen.

OAJ:n keskeiset esitykset:

- Kuntauudistus on toteutettava.
- Ennen kuntarakennelain voimaantuloa on kaikkien keskeisten elementtien pääpiirteiden oltava tiedossa (valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, metropoliratkaisu ja kuntien tehtävien arviointi). Niiden kunkin osalta on tarkoin tehtävä nimenomainen vaikutustenarviointi kasvatus- ja opetuspalveluihin koulutuksellisen tasa-arvon ja Suomi osaavimmaksi kansaksi 2020 tavoitteen sekä henkilöstön näkökulmasta.

14.2.2013

- Kasvatus- ja opetuspalveluiden nykyistä parempi yhdenvertainen saavutettavuus sekä laatu turvattava jokaiselle riippumatta siitä, missä kunnassa asuu.
- Lähipalvelu käsite on määriteltävä.
- Kasvatus- ja opetusalan normeja ei voida väljentää. Niitä on täsmennettävä. Lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä 1998 väljennettiin normeja (mm. ryhmäkokoa ja lähiopetusta koskevat säännökset poistettiin) niin paljon, että tutkimusten ja selvitysten mukaan yhdenvertaisuus ja osaamistaso on vaarantunut.
- Henkilöstön osallisuus ja oikeudet muutoksessa on turvattava perustamalla valtakunnallinen työryhmä, laajentamalla yhteistoiminta-asiamiehen toimivaltaa, täsmentämällä yhteistoimintalakia sekä säättämällä osaksi selvitystyötä henkilöstön palkka- ja palvelussuhteen ehtojen harmonisoinnin suunnittelu ja resursointi avustuksilla.
- Henkilöstön työhyvinvointi on oltava valtakunnallisesti keskiössä uudistusta toteutettaessa. Hallitusohjelman mukainen julkisen sektorin työhyvinvointiohjelma on käynnistettävä mahdollisemman pikaisesti.

Kuntien tehtäviä karsittava ja lainsäädäntöä täsmennettävä

Lausuntopyynnön liitteessä kolme todetaan, että tavoitteena on saada ehdotukset ministeriökohtaisista tavoitteista tehtävien ja niiden hoitoa koskevien velvoitteiden vähentämisestä ja kuntien ohjauksen yhdenmukaistamisesta ja johdonmukaistamisesta Peruspalveluohjelman 2014–2016 ja valtiontalouden kehysneuvotteluja varten.

Näiden ehdotusten pohjaksi OAJ haluaa korostaa seuraavia asioita:

- Kuntien tehtäviä on karsittava.
- Kasvatus- ja opetuspalvelut ovat kuntien ydintehtävä.
- Kasvatus- ja opetusalan normit purettiin jo 1999.
- Kasvatus- ja opetuspalveluiden lainsäädäntöä on täsmennettävä.
- Aluehallintovirastolle on säädettävä oma-aloitteinen puuttumisoikeus ja toimivat sanktiokeinot.
- Tulohajaus ei sovellu kasvatus- ja opetuslalle.

Jokaisen kunnan on pystyttävä turvaamaan riittävät resurssit kuntien tehtävien laadukkaaseen järjestämiseen. Kuntien ydintehtävistä ja muista lakisääteisistä tehtävistä, rahoituksesta ja niille haluttavasta laadusta on säädettävä samalla, kun hyväksytään kuntarakennelaki. On välttämätöntä tarkastella kuntien lakisääteisten tehtävien määrää (535) kriittisesti. Kuntien ydintehtävistä ja niiden sisällöstä on säädettävä selkeästi, jotta kuntalaiset tietävät, mihin heillä on oikeus.

VM:n raportti kuntien tehtävistä antaa väärän kuvan opetuspalveluista. Raportissa esitetty tulohajaus ei sovellu kasvatus- ja opetuslalle. Raportti ei ota huomioon lainkaan opetusalan

14.2.2013

lainsäädäntöön jo 1999 tehtyä laajaa norminpurkua. Tällöin purettiin mm. ryhmäkokojen ja lähiopetuksen määrään sääntely. VM:n raportin kanssa samaan aikaan on ehdottomasti tarkastettava opetusalan jo purettuja normeja sekä tehtyjä tutkimuksia ja selvityksiä liittyen oppimistuloksiin, viihtyvyyteen koulussa, kouluverkkoihin, ryhmäkokoihin ja koulutuksellisen tasa-arvon toteutumiseen unohtamatta kasvatus- ja opetuspalveluiden merkitystä syrjäytymistä ennaltaehkäisevänä palveluna.

Jo toteutetun norminpurun johdosta:

- noin viidesosa peruskoulun oppilaista on yli 25 oppilaan luokissa ja ryhmäkokojen pienentämiseen on jouduttu kohdentamaan toistuvasti useita kymmeniä miljoonia valtionavustuksia
- 20 prosentilta peruskouluja puuttuu psykososiaaliset palvelut,
- lähiopetuksen määrä ammatillisessa peruskoulutuksessa on romahtanut ja opintojen keskeyttäminen yleistä
- oppilasaines on erittäin heterogeenista
- erityisopettajista vuosittain lähes joka kolmatta lyödään tai potkitaan työssään ja useampi kuin joka toinen heistä joutuu riehumistilanteeseen.

Kuntien tehtävien ja niiden hoitoa koskevien velvoitteiden vähentämistä ei voida miltään osin ulottaa kasvatus- ja opetusalalle.

Kaikki tahot ovat kuntauudistuksen yhteydessä olleet yhtä mieltä siitä, että kasvatus- ja opetuspalvelut ovat kuntien ydintehtäviä ja tuotetaan lähipalveluna. Myös valtiovarainministeriön raportti kuntien tehtävistä (VM 2/2013) korostaa kuntien ensimmäisen ydinroolin olevan kansalaisten hyvinvoinnista huolehtiminen kasvatuksen, opetuksen, sivistyksen, turvan, hoivan ja terveyden aloilla. Tällaisten tehtävien osalta eduskunnalla on lainsäätäjänä välttämätön rooli kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaajana, toteaa raportti. Se korostaa, että subjektiivisten oikeuksien tulkinnassa ja rajauksissa on ollut epäselvyyttä, koska säädösvaiheessa tai niiden perusteluissa ei ole tuotu esiin kunnan harkintavallan laajuutta ao. tehtävän toteuttamisessa.

Kasvatus- ja opetusalan normeja on tiukennettava ja valvontaa tehostettava kuntarakennelain säätämisen yhteydessä koulutuksellisen tasa-arvon turvaamiseksi. Opetusalan lainsäädännön täsmentämistarvetta ja tehokkaampia oikeusturvakeinoja on tuotu esille jo useiden vuosien ajan muun muassa

- Valtiontalouden tilintarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (192/2009),
- oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen taholta (päätös 30.01.2012 Dnro OKV/6/50/2011 ja OAM 13.8.2012, Dnro 1807/5/12) sekä
- julkaisussa Perusopetuksen aika, Selvitys koulujen toimintaympäristöä kuvaavista indikaattoreista (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:13, Jorma Kuusela ja Ritva Jakku-Sihvonen).

14.2.2013

Lainsäädännöllä on turvattava

- varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen enimmäisryhmäkoot,
- ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen lähiopetukseen vähimmäistuntimäärä,
- kaikille asteille oppijoille oikeus saada tarpeen mukaan henkilökohtaista yksilöllistä opinto-ohjausta, tukea sekä
- oppilas- ja opiskelijahuollon palveluita.

Laillisuusvalvonnan on oltava toimivaa, jotta laittomuudet voidaan estää tai puuttua niihin riittävän tehokkaasti. Raportissa on havaittu, ettei opetusallalla ole varsinaista opetuksen tai koulutuksen valvontaviranomaista.

Aluehallintovirastoille on säädettävä oikeus ottaa oma-aloitteisesti käsiteltäväksi kasvatus- ja opetussektorin asia, jos heillä on syytä epäillä, ettei kasvatus ja opetus toteudu lainsäädännön mukaisesti. Heillä on oltava käytössään tehokkaat sanktiokeinot sekä riittävät resurssit tehtävien hoitamiseen.

Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä täydennettävä

Kuntajaon muuttamisen edellytyksiin on lisättävä vaatimus, että muutos parantaa kasvatus- ja opetuspalveluiden saavutettavuutta ja laatua.

Väestöpohja ei sovellu perusopetuksen selvityspäätteeksi

Kuntarakennemuutosten toteuttamista koskevia selvityspäätteitä on muutettava kasvatus- ja opetuspalveluiden osalta. Palveluiden edellyttämän väestöpohjan säätämisen tilalle on otettava saavutettavuuspäätte. Tällöin edellytetään, että varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluiden, toisen asteen koulutuksen sekä korkeakoulutuksen kannalta saavutettavuus vastaa vähintään nykyistä maankeskiarvoa.

Kuntauudistuksen aikana varhaiskasvatus ja perusopetus on nostettu esiin lähipalveluna kaikissa aiemmissa yhteyksissä. Myös aluehallintovirastot ovat peruspalvelujen arviointiraportissaan esittäneet, että "valtion keskushallinnon tulee omilla toimenpiteillään tukea kuntia sellaisten ratkaisumallien kehittämisessä, joilla perusopetuspalvelut voidaan turvata lähipalveluna myös haja-asutusalueilla. Käsite "lähipalvelu" esi- ja perusopetuksen järjestämisessä on tarkennettava pitkän aikavälin suunnitelmien lisäksi säädöstasolla."

Kuntarakennelain perusteluissa ei tuoda esiin opetuksenjärjestämiskustannus- tai muita perusteluja, miksi vaatimukseen noin 50 alle yksivuotiaan määrästä on päädytty. Maamme peruskouluista alle 50 oppilaan kouluja on 22 prosenttia. Kyseinen väestöpohjaperuste ei

14.2.2013

esimerkiksi kasvatus- ja opetuspalveluiden osalta ota huomioon suuria alueellisia eroja muuttoliikkeessä ennen kuin ikäluokka on oppivelvollisuusikäinen.

Kasvatus- ja opetuspalveluiden saavutettavuus selvityspäätteeksi

Kunnan on ryhdyttävä yhdistymisselvitykseen, jos kunnan kasvatus- ja opetuspalveluiden saavutettavuus jää alle maan keksiaron. OAJ pitää perustetta koulutuksellisen tasa-arvon kannalta välttämättömänä. Aluehallintovirastojen peruspalvelujen arviointiraporteista käy ilmi, että opetuspalveluiden saavutettavuudessa on erittäin suuria eroja kuntien sisällä ja välillä.

OAJ haluaa korostaa, että myös opetus- ja kulttuuriministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2014-2017 kirjaukset edellyttävät kasvatus- ja opetuspalveluiden saatavuuden huomioimista päätteeksi. Suunnitelmassa todetaan muun muassa, että lapsen oikeus turvalliseen ja laadukkaaseen opetukseen lähikoulussa taataan. Lukiokoulutuksen osalta todetaan, että rahoitusta uudistetaan siten, että se tukee hallitusohjelman mukaisesti lukioverkon kehittämistä ja turvaa koulutuksen alueellisen saavutettavuuden ottamalla huomioon olosuhdetekijöitä.

Lisäksi OKM:n suunnitelma korostaa, että taiteen perusopetuksen saatavuutta ja oppilaitosverkon kehitystä selvitetään ja arvioidaan taiteen perusopetuksen alueellinen saavutettavuus osana peruspalvelujen arviointia.

Kasvatus ja opetuspalvelut osaksi yhdistymisselvitystä ja -sopimusta

OAJ esittää kasvatus- ja opetuspalveluiden saavutettavuuden ja laadun täsmällisempää huomioon ottamista myös yhdistymisselvityksestä (4 b §) ja yhdistymissopimuksesta (8 §) säädettäessä, jotta palvelut olisivat keskiössä yhdistymisesityksessä (6 §).

Yhdistymisselvitykseen kuuluva vertailu eduista ja haitoista on säädettävä tehtäväksi toimialoittain. Kasvatus- ja opetuspalvelun osalta tämä tarkoittaa vertailua seuraavilla mittareilla:

- kasvatus- ja opetuspalveluiden laadun parantuminen tai heikentyminen,
- järjestämispaikkojen määrä ja koko,
- ryhmäkoot,
- opettaja opiskelija suhdeluku yleensä sekä opintojen ohjauksessa,
- lähiopetuksen määrä
- henkilöstön kelpoisuus ja
- rahoituksen riittävyys

Yhdistymisselvitykseen on säädettävä kuuluvaksi selvitys yhdistymisen vaikutuksista henkilöstöön ja henkilöstön edustajiin. Tämä tarkoittaa selvitystä vaikutuksista:

- palvelussuhteenehtoihin,
- palkkausjärjestelmien ja mm. paikallisten sopimusten harmonisaatiotarpeeseen ja aikataulu toteutuksesta,

14.2.2013

- luottamusmies- ja työsuojeluorganisaatioon toiminta-alueen ja henkilöstömäärän muuttuessa,
- virka- ja virantoimitusmatkoihin ja niitä koskeviin sopimusmääräyksiin, jotta matkustaminen tapahtuu työaikana sekä
- johtajuuteen ja johtamisjärjestelmiin.

Näiden toimien kustannusvaikutukset on arvioitava ja aikataulutettava osana selvitystä.

OAJ pitää puutteena sitä, ettei säädettäessä yhdistymissopimuksesta (8 § kohta 8) ole määritelty tarkemmin lähipalvelukäsitettä. Mikäli kuntarakennelakia muutetaan liitteessä 1 esitetyllä tavalla, on yhdistymissopimuksesta säätävässä 8 §:ssä kohdassa 8:n viitattava lähipalvelua määrittäviin kuntarakennelain muihin pykäliin.

Mikäli liitteessä esitettyjä muutoksia ei tehtäisi, vähintään on säädettävä 8 §:n kohdan 8 osalta lähipalveluiden järjestämisen periaatteelliseksi tavoitteeksi ja minimitasovaatimukseksi palveluiden saavutettavuus vastaamaan nykyistä maan keskiarvoa ja yhdistämissopimusta koskevaan perusteluosaan lisätään kasvatus- ja opetuspalveluiden saavutettavuuden nykytilan kuvaus määrittämään lähipalvelukäsitettä.

Aluehallintoviraston peruspalveluiden arvioinnin mukaan perusopetus on 93 %:lle 7-12 – vuotiaista asukkaista viiden kilometrin säteellä ja 13-15 vuotiaista 80 %:lle viiden kilometrin säteellä. Toisen asteen palveluista lukio on 10 kilometrin säteellä 86 %:lle peruskoulunsa päättäneistä. Yhden ammatillisen koulutuksen linja on 10 kilometrin säteellä 80 %:lle peruskoulunsa päättäneistä. Kolmen ammatillisen koulutuksen linja on 10 kilometrin säteellä 70 %:lle peruskoulunsa päättäneistä. (Nykytilan tiedot Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2011.

Kuntauudistuksella on merkittäviä henkilöstö vaikutuksia

- Tarvitaan erillinen valtakunnallinen henkilöstöasioita selvittävä ja pohtiva työryhmä.

Suomessa joka viides työskentelee kunta-alalla. OAJ:n jäseniä heistä on noin 81 000. Kuntauudistukseen tarvitaan erillinen valtakunnallinen henkilöstöasioita selvittävä ja pohtiva työryhmä koko kuntauudistuksen ajaksi. Työryhmään on nimettävä jäseneksi edustaja muun muassa kaikista kunta-alan palkansaaajajärjestöistä sekä yhteistoiminta-asiamies.

- YT-asiamiehen valvontavastuuta laajennettava.

Lainsäädäntöä on muutettava niin, että YT-asiamiehen valvontavastuu laajenee koskemaan kunnan yhteistoimintalakia. Koska esityksen valmistelu on säädetty toteutettavaksi yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten kuin yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa säädetään, on erittäin tärkeää, että myös ulkopuolinen taho valvoo YT-lain säännösten ja hengen toteutumista. Henkilöstön mukaan pääsy alusta asti heti kuntauudistuksen suunnittelua aloitettaessa on turvattava. Muutos edellyttää YT-asiamiehille nykyistä parempaa resursointia sekä tarpeen tiukentaa yhteistoimintavelvoitteen vastaisesta toiminnasta säädettyjä sanktioita.

14.2.2013

- Yhteistoimintalainsäädäntöä on täsmennettävä.

Yhteistoimintalainsäädäntöön on lisättävä määräaikaisten palvelussuhteiden käyttötarpeiden arviointi ja toimintatavoista sopiminen. Tällä hetkellä noin joka neljäs opettaja on määräaikaisessa palvelussuhteessa.

Samassa yhteydessä on edellytettävä arvioitavaksi onko työnantajan käytettävissä riittävä määrä opettajia viranhaltijoina. Osassa kuntia on viranhaltijan sijaan käytetty tuntiopettajia, vaikka vuodesta toiseen viran edellyttämä tuntimäärä on täyttynyt eikä perustetta tuntiopettajuudelle ole ollut.

Arvioinnit on tehtävä yhdessä henkilöstön edustajan kanssa.

- Rakennemuutososaaminen julkisella sektorilla on turvattava.

Rakennemuutososaaminen ja sen käyttö julkisella sektorilla on myös turvattava. Muutosta valmistelevaan hallintoon on varattava tarvittavat ja asiantuntevat resurssit. Hallinnossa on oltava organisointitaitoa ja kokemusta muutosjohtamisesta.

- Henkilöstön osallisuudesta ja työhyvinvoinnista on huolehdittava.

Erityisesti kuntauudistukseen liittyvä epävarmuus sekä muutos vaikuttavat henkilöstön työhyvinvointiin. Työelämän laatuksymykset ovat tärkeä osa uudistusta. Muutoksessa on pyrittävä työhyvinvoinnin parantamiseen. Se tarkoittaa henkilöstön muutokseen mukaan ottamisen lisäksi muun muassa sitä, että henkilöstön tiedonsaanti- ja vaikuttamismahdollisuudet on turvattu, henkilöstön jaksaminen otetaan huomioon, työt mitoitettu oikein sekä tarvittavasta henkilöstökoulutuksesta ja henkilöstön osaamisen säännöllisestä päivittämisestä ja osaamisen säilymisestä huolehdittu samoin kuin muutosviestinnästä ja työterveyshuollosta. Näin voidaan vaikuttaa myös tuottavuuden kasvuun. Johtamisen on oltava ammattitaitoista ja inhimillistä. Johtamisen aika, resurssit ja mahdollisuudet on turvattava.

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

- Kelpoisuusvaatimukset ovat osa laatua.

Laadukkaiden palveluiden edellytyksenä on henkilöstön korkea ammattitaito. Kelpoisuusvaatimukset turvaavat osaamista ja laatua sekä kansalaisten yhdenvertaisuutta – siksi niitä ei tule väljentää eikä heikentää. Säädöstasolla määritellyt nykyiset kelpoisuusvaatimukset kasvatus- ja opetuslalla ovat välttämättömät. Kasvatus- ja opetusalan kelpoisuusvaatimuksiamme arvostetaan myös kansainvälisesti.

Muutosesitykset yhdistymisavustuksien ehtoihin ja määrään

- Yhdistymisavustus henkilöstömenoihin.

14.2.2013

Yhdistymisavustukset eivät ota riittävästi huomioon yhdistymisen aiheuttamia kustannuksia henkilöstömenoissa. Tämän johdosta OAJ esittää muutoksia esitettyihin säännöksiin tai vaihtoehtoisesti, että säädetään uusi 42 a §, jossa säädetään yhdistymisavustuksen henkilöstömenoja koskevasta osasta. Tämä osa kattaisi mm. henkilöstön palkkausjärjestelmien ja paikallisten sopimusten harmonisoinnista ja muista vastaavista toimista aiheutuvat kulut.

Kuntien yhdistymistä selvitettäessä ja laadittaessa yhdistymisesitystä ja yhdistymissopimusta on arvioitava yhdistymisen kustannusvaikutustekijät henkilöstön sekä henkilöstön edustajien näkökulmasta. 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.

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 työaikajousten ja työaikapankkien lisäämistä sekä työajan ja työhön sidonnaisen ajan, kuten matkustusajan, työntekijän terveydelle ja turvallisuudelle aiheuttamien vaarojen ja haittojen selvittämistä ja arviointia.

Kaikki näistä edellä luetelluista välttämättömistä henkilöstöä ja heidän edustajiaan koskevista toimista voivat aiheuttaa kustannusvaikutuksia. Ne on otettava huomioon selvityksissä ja resursoitava avustuksilla.

- Henkilöstömenot ovat välttämättömiä kuntien yhdistymisestä aiheutuvia kustannuksia.

Mikäli esitettyjä säännösmuutoksia tai erillistä henkilöstömenoja koskevaa avustusta ei säädettäisi, on esityksen perusteluosaan erikseen nimenomaisesti kirjoitettava, että yhdistymisavustusta on käytettävä kattamaan henkilöstön ja heidän edustajiensa palvelussuhteen ehtojen ja muiden käytäntöjen harmonisoinnista aiheutuviin kustannuksiin. OAJ korostaa, että ne ovat välttämättömiä kuntien yhdistymisestä aiheutuvia kustannuksia eikä niihin ole muulla tavoin saatavissa tai kohdennettavissa rahaa.

Henkilöstöasioiden ja harmonisoinnin valmistelu sekä kustannuslaskelmat aiheutuvista kuluista on aloitettava ja tehtävä samalla kun liitoksen suunnittelu ja yhdistymisesityksen sekä – sopimuksen teko aloitetaan. Päätökset on tehtävä liitoksen yhteydessä. Henkilöstön edustuksen on oltava suunnitteluvaiheessa ja koko prosessin ajan mukana.

Lisäksi on säädettävä, että palkkaharmonisointi on tehtävä määräajassa, esimerkiksi kahden vuoden sisällä liitoksesta (vrt. Kainuun maakuntakoelä).

Työntekijöiden palkkaturvasta on huolehdittava tilanteissa, jotka johtuvat työnantajan toimenpiteistä.

- Uuden kunnan taloudellinen tilanne avustusperusteeksi.

14.2.2013

On erittäin tärkeää, että kunnalle voidaan maksaa avustusta uuden kunnan talouden tervehdyttämiskeinojen selvittämiseen, jos yhdistymisselvitykseen osallistuu 4 e §:ssä tarkoitetun talousperusteen täyttävä kunta.

OAJ esittää harkittavaksi, että yhdistymisavustuksen perusosan määräytymisessä voitaisiin aina ottaa huomioon yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän lisäksi myös uuden kunnan taloudellinen tilanne.

Lisäksi OAJ esittää harkittavaksi erityistä määrärahaa, jonka uusi kunta saisi, mikäli se voisi osoittaa täyttävänsä uudelle kunnalle rakennelaisissa asetetut tavoitteet.

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ



Olli Luukkainen
puheenjohtaja



Nina Lahtinen
kehittämispäällikkö

LIITE 1

Kuntarakennelaki siltä osin kun siihen esitetään muutoksia. Muutosesitykset ovat tummennettuna.

4 § Kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää 2 §:ssä mainittuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa

- 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;
- 4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta
- 5) **kasvatus- ja opetuspalveluiden saavutettavuutta ja laatua**

4 b § Selvitysvelvollisuus

Yhdistymisselvityksen tavoitteena on 6 §:ssä tarkoitettu esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Selvityksen tulee aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta, **selvitys yhdistymisen vaikutuksista henkilöstöön ja henkilöstön edustajiin, selvitys kasvatus- ja opetuspalveluiden saavutettavuudesta ja laadusta**, arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista **kokonaisuutena ja toimialoittain**. Muita kuin yksikielisiä kuntia sekä saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvia kuntia koskevassa selvityksessä on arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista.

Vertailu eduista ja haitoista on kasvatus- ja opetuspalveluiden osalta tehtävä vähintään seuraavilla mittareilla:

Kasvatus- ja opetuspalveluiden laatu (valtakunnalliset laatuksiteerit)

Järjestämispaikkojen määrä ja koko

Ryhmäkoot

Opettaja opiskelija suhdeluku yleensä sekä oppilaan- ja opinto-ohjauksessa

Lähiopetuksen määrä

Henkilöstön kelpoisuus

Perusrahoituksen riittävyys

4 c § Palveluiden edellyttämä väestöpohja

Kunnan, jossa on alle 20 000 asukasta, tulee yhdessä alueen muiden kuntien kanssa selvittää yhdistymistä alueella, jossa on

- 1) palveluiden järjestämisen, rahoittamisen ja kehittämisen kannalta riittävä väestöpohja sekä kyky riittävään omaan palvelutuotantoon;

2) erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon oman palvelutuotannon, matalan kynnyksen palvelujen ja lähipalvelujen kannalta vähintään noin 20 000 asukasta; sekä

3) varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluiden, toisen asteen koulutuksen sekä korkeakoulutuksen kannalta saavutettavuus on vähintään maan keskiarvoa (saavutettavuusperuste).

4 d § Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti, yhdyskuntarakenne ja **kasvatus- ja koulutuspalveluiden saatavuus**

Kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos se täyttää seuraavista vaihtoehtoisista selvityisperusteista valitsemansa perusteen:

1) kunnan työssäkäyvän väestön ja kunnassa olevien työpaikkojen suhde on alle 80 prosenttia (*työpaikkaomavaraisuusperuste*); tai

2) kunnan työssäkäyvästä väestöstä Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion työssäkäyntialueella sijaitsevassa kunnassa vähintään 35 prosenttia ja muilla työssäkäyntialueilla sijaitsevissa kunnissa vähintään 25 prosenttia käy työssä työssäkäyntialueen keskuskunnan alueella (*työssäkäyntiperuste*).

3) kunnan kasvatus- ja opetuspalveluiden saavutettavuus on alle maan keksiarvon.

8 § Yhdistymissopimus

Kunnat tekevät kuntien yhdistymisestä yhdistymissopimuksen, jossa on sovittava ainakin:

8) yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen **periaatteista, henkilöstöä ja henkilöstön edustajia koskevien sopimusten harmonisoinista ja kehittämisestä sekä kustannuksista sekä lähipalvelujen järjestämisen periaatteista vastaamaan vähintään maan keskiarvoa saavutettavuudessa;**

11) periaatteista, joiden mukaan 41 §:ssä tarkoitettu yhdistymisavustus käytetään mainitun pykälän 5 momentissa säädettyyn tarkoitukseen. **Välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin luetaan kuuluvaksi tämän pykälän kohdassa 8 mainitut henkilöstöä ja henkilöstön edustajia koskevista toimista aiheutuvat kustannukset.**

41 §

Yhdistymisavustus tulee käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin **ottaen huomioon henkilöstön ja henkilöstön edustajia koskevien sopimusten ja asiakirjojen harmonisoinnista ja kehittämisestä aiheutuvat kustannukset**, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Yhdistymisavustuksen viimeistä maksuvuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä kunnan tulee toimittaa ministeriölle tilintarkastajan lausuman sisältävä selvitys yhdistymisavustuksen käytöstä edellä mainittuun tarkoitukseen. Yhdistymisavustuksen takaisinperintään sovelletaan valtionavustuslakia.

42 a § Yhdistymisavustuksen henkilöstömenoja koskeva osa

Yhdistymisestä aiheutuviin henkilöstöä ja henkilöstön edustajia koskeviin kustannusvaikutuksiin anotaan avustusta selvityksellä syntyvistä kuluista. **Selvitykseen on liitettävä aikataulu, jolla harmonisaatiot ja kehittäminen toteutetaan ja kustannukset syntyvät.**