
Kaakon kaksikko -yhteistoiminnan purkaminen

Palvo 14.02.2023 § 2

Valmistelijat

Virolahden kunnanjohtaja Veli-Matti Pulli, puh. 0503892100
Miehikkälän kunnanjohtaja Arto Ylönen, puh. 0503499571
Hallintojohtaja Otto Koskela, puh. 0401992146.

Virolahti ja Miehikkälä ovat yhdessä tuumin aloittaneet Kaakon kaksikko -yhteistyön purkamisen selvityksen.

Asian tausta Virolahti

Virolahden kunta lähestyi 8.9.2022 Miehikkälän kuntaa tiedustelulla, jossa Virolahti esitti Miehikkälälle ensisijaisesti kuntaliitostunnusteluiden aloittamista ja toissijaisesti Kaakon kaksikko -yhteistoimintasopimuksen uudelleen neuvottelua. Esityksen perusteena oli, että nykyisessä muodossaan Virolahti ei saavuta Kaakon kaksikko -yhteistyössä yhteistyösopimuksessa määritettyjä tavoitteita läheskään riittävällä tasolla.

Miehikkälän kunta kieltäytyi kuntaliitostunnusteluista Virolahden kanssa. Tämän jälkeen kunnat aloittivat neuvottelut muutoksista Kaakon kaksikko -yhteistyöhön. Neuvotteluita käytiin yhteisen Kaakon kaksikon palveluohjaustyöryhmän laajennetulla kokoonpanolla.

Neuvotteluissa Virolahti toi esille, että yhteiseen palvelutuotantoon tarvitaan vähintään 1,5 miljoonaa euroa säästöjä, jotka tulisi saada pääsääntöisesti palvelualueen synergiaetuja hyödyntäen. Suurimpana yksittäisenä synergiaetusäästönä Virolahti esitti yläkoulujen yhdistämistä. Kaikkien synergiaetusäästöjen osalta Virolahden ehdotukset kattoivat noin kolmanneksen säästötarpeesta, joten Virolahden ja Miehikkälän olisi pitänyt löytää yhteistyössä vielä runsaasti lisää säästökohteita.

Miehikkälän kunta katsoi, ettei se voi hyväksyä Virolahden ehdottamia säästökohteita. Neuvottelut päättyivät palveluohjaustyöryhmässä 11.1.2023 yhteiseen näkemykseen siitä, että on tarpeen aloittaa selvitys Kaakon kaksikko -yhteistyön purkamisesta.

Virolahden perusteet siihen, miksi Kaakon kaksikko -yhteistyön purkaminen näyttää tällä hetkellä parhaimmalta vaihtoehdolta on seuraava. Kaakon kaksikon nykymallilla toimittaessa Virolahden taloudessa on noin 1,5 miljoonan euron rakenteellinen alijäämä. Alueellisten synergiaetujen saamiseksi, Virolahden ensisijainen vaihtoehto oli tiivistää yhteistyötä Miehikkälän kanssa aina kuntaliitokseen asti. Kun Miehikkälä ei tähän voinut suostua, niin toiseksi paras vaihtoehto oli tehdä rakenteellisia muutoksia Kaakon kaksikko yhteistyöhön synergiaetujen ja kustannussäästöjen aikaansaamiseksi. Näistä ei päästy Miehikkälän kanssa sopimukseen. Tämän vuoksi, kun Kaakon kaksikko -yhteistyössä ei saavuteta lisää synergiaetujen eikä kustannushyötyjä eikä uusia merkittäviä säästökohteita, niin nykymallissaan ei ole taloudellisia edellytyksiä jatkaa, vaan yksinkertaisesti Virolahden rahat tulisivat loppumaan. Täytyy siis katsoa muita vaihtoehtoja kunnan tulevaisuuden rakentamisessa - Kaakon kaksikko nykymallissaan ei ole Virolahdelle vaihtoehto.

Asian tausta Miehikkälä

Miehikkälän ja Virolahden kunnat ovat yhteisesti sopineet Kaakon kaksikko -yhteistoiminnan sisällöstä molempien kunnanvaltuustojen hyväksymällä yhteistoimintasopimuksella kesäkuussa 2019. Miehikkälän kunta vastasi Virolahden kunnan ehdotukseen kuntaliitostunnusteluiden aloittamiseen, että kunta ei aloita kuntaliitostunnusteluja. Tämä oli koko kunnanvaltuuston yksimielisesti hyväksymä kanta. Samassa vastauksessa kuitenkin tunnustettiin se tosiseikka, että kunta voi käydä keskusteluja Kaakon kaksikko -yhteistoimintasopimukseen tarvittavista muutoksista. Hyvinvointialueuudistuksen myötä sopimukseen on tarve tehdä teknisluonteisia korjauksia ainakin ravintopalveluiden ja muiden sopimusten osalta (Kymsote ja Kympe). Miehikkälä ehdotti näiden keskustelujen foorumiksi Miehikkälän ja Virolahden kuntien yhteistä palveluohjaustyöryhmää.

Yhteistoimintasopimukseen on kirjattu tavoitteita kuntien yhteiselle palvelutuotannolle. Sopimukseen on kirjattu myös muita yhteistoiminnan toimintaperiaatteita. Yksi niistä periaatteista on se, että kunnat päättävät omalta osaltaan oman kunnan palveluverkosta (esim. kouluverkko). Miehikkälän palveluverkkopäätökset ja ehdotukset kunnan palveluverkon heikentämiseksi eivät kuulu Virolahden kunnalle. Synergiaetu-nimitystä ei voi käyttää, kun asiaa tarkastelee Miehikkälän kunnan näkökulmasta. Perusopetuksen laadukkailla ja kattavilla lähipalveluilla on merkittävä vaikutus kunnan elinvoimaisuuteen. Kaakon kaksikko -yhteistoiminta on tuonut ja tuo tänäkin päivänä kunnille merkittäviä kustannussäästöjä. Yhteistoiminnassa on kuitenkin kyse kahden itsenäisen kunnan keskenään sopimista asioista sekä linjauksista ja se on syytä muistaa myös päätöksenteossa. Hyvinvointialueen palveluverkkoasiat eivät myöskään kuulu Kaakon kaksikko -yhteistoiminnan piiriin.

Hyvinvointialueuudistus haastaa myös Miehikkälän kunnan talouden. Uudistuksen jälkeisen uuden kunnan peruspalveluiden valtion rahoitus riippuu hyvinvointialueelle siirtyneiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannusten tasosta. Talouteen tulee kiinnittää tulevana vuosina erityistä huomiota, ettei kunta ala kerryttää vuosittain ns. rakenteellista alijäämää. Miehikkälän taloudessa on noudatettu viime vuosina erittäin maltillista linjaa, mikä näkyy lainamäärässä ja vuosittaisissa investoinneissa. Kunta on ottanut uutta lainaa viimeksi vuonna 2019 ja lyhentänyt vuosittain pitkäaikaista velkaa lähes 600.000 euroa.

Kaakon kaksikko yhteistyön purkaminen

Virolahti ja Miehikkälä ovat tehneet Kaakon kaksikko yhteistyötä vuodesta 2008 alkaen. Nykyisessä yhteistyömallissa Miehikkälän vastuulle kuuluu tuottaa maankäytön ja rakentamisen palvelut, katujen ja ympäristön hoito sekä tilapalvelut. Virolahden vastuulle kuuluu tuottaa varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen palvelut, perusopetus ja toisen asteen koulutus sekä vapaa-ajan ja hyvinvoinnin palvelut sekä koulukuljetukset ja joukkoliikenne. Lisäksi Virolahden vastuulle kuuluu tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon ja toimialariippumattomat tietohallinnon palvelut. Muut kunnan tehtävät kuuluvat ns. emokunnan vastuulle.

Alustavasti arvioidut henkilöstövaikutukset ja henkilöstön asema

Kaakon kaksikko -yhteistyön purkaminen ei itsessään vähennä muutoksen jälkeistä työn määrää. Sillä miten kunnat organisoivat oman palvelutuotantonsa tulevaisuudessa voi olla henkilöstövaikutuksia. Mikäli kunta ryhtyy käyttämään ostopalveluita tai tekemään kuntayhteistyötä uudessa toimintamallissa, niin näillä on omat vaikutuksensa oman henkilöstön määrään. Tilanteissa, joissa tapahtuu tehtävien siirto toiselle

organisaatiolle, tullaan noudattamaan liikkeen luovutuksen periaatteita, jotka turvaavat työntekijän työpaikan jatkuvuuden.

Liikkeen luovutustilanteissa käytetään yleisesti sääntöä, että mikäli henkilön työpanoksesta yli 50 % koskee siirtyvää toimintaa, kuuluu hän liikkeen luovutuksen piiriin. Liikkeen luovutuksessa työntekijät ja viranhaltijat siirtyvät luovutuksensaajan palvelukseen entisin työ- ja virkasuhteen ehdoin.

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain (449/2007) 4.1 §:n 2 kohdan mukaan yhteistoiminnassa on käsiteltävä asiat, jotka koskevat palvelujen uudelleen järjestämisen periaatteita, jos asialla voi olla liikkeen luovutuksesta johtuvia henkilöstövaikutuksia. Kaakon kaksikko yhteistyön purkaminen kuuluu yhteistoiminnassa käsiteltäviin asioihin.

Kun Kaakon kaksikko yhteistyö puretaan, niin tilannetta voidaan tulkita siten, että yhteistyön purkamisen hetkellä tehtäviä siirtyy Virolahdelta Miehikkälälle sekä Miehikkälältä Virolahdelle. Yhteistyön purkamiseen sovelletaan liikkeen luovutusta ja purkamisen hetki on luovutushetki.

Kaakon kaksikko yhteistyön purkamisessa suurimpaan osaan työntekijöitä pystytään soveltamaan aiemmin kuvattua "50 %:n sääntöä" määrittämään sitä, että kuuluuko henkilö luovutuksen piiriin vai ei. Sen sijaan, kyseistä soveltamissääntöä on hankala käyttää hallinnollisissa tehtävissä toimivien yhteisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden osalta. Hallinnollisissa tehtävissä maksuosuudet jakautuvat pääsääntöisesti kuntien asukasluvun mukaisesti, jossa Virolahden osuus noin 60 % ja Miehikkälä noin 40 %. Maksuosuuksien pitäisi vastata suunnilleen sitä, miten työt kohdentuvat kuntien kesken. Suoraan "50 %:n sääntöä" soveltamalla kaikki hallinnollisissa tehtävissä työskentelevät henkilöt kuuluisivat muutoksen jälkeen Virolahden kunnalle (esimerkiksi koko kuntatekniikan toimistohenkilöstökunta).

Edellä kuvatun dilemman vuoksi hallinnollisissa tehtävissä olevien ja muiden henkilöiden osalta, joilla palkkakustannusten jakoperuste on 60/40 on tarpeen käydä keskustelu, jossa kysytään työntekijän / viranhaltijan omaa mielipidettä kumman kunnan palvelukseen henkilö haluaa siirtyä. Hyvään henkilöstöpolitiikkaan kuuluu henkilöstön tarpeiden ja toiveiden kuuntelu, mutta on ymmärrettävää, että liikkeen luovutustilanteessa ei voida aina mennä yksinomaan sen perusteella.

Tämän vuoksi ehdotetaan menettelyä, jossa kunnat (Virolahti ja Miehikkälä) sopivat yhdessä 60/40 henkilöiden osalta kumpaan kuntaan henkilö kuuluu tulevaisuudessa. Tässä sopimisessa otetaan huomioon henkilön oma toive sijoittumisesta.

Yhteistyön purkaminen ja uuden toimintamallin rakentaminen

Tammikuussa pidetyissä henkilöstön keskustelutilaisuuksissa tuli selkeästi esille, että henkilöstön mielestä epätietoisuuden ajanjakson tulisi olla mahdollisimman lyhyt mm. milloin purkaminen tapahtuu? Miten toiminta järjestetään muutoksen jälkeen? Minkälaisia henkilöstövaikutuksia tulevilla muutoksilla on? Henkilöstön näkemykseen on helppo yhtyä, koska epävarmuus tulevasta vaikuttaa toimintaan sen kaikilla tasoilla.

Kaakon kaksikko yhteistyön hallittua purkamista ja kunnan uuden toimintamallin rakentamista joudutaan tekemään samanaikaisesti sekä samalla palvelutuotannon tulee toimia ilman vakavia puutteita muutoksen toteutuksen aikana. Kaakon kaksikko yhteistyön purkaminen on

monimutkainen kokonaisuus ja isojen strategisten asioiden lisäksi se sisältää runsaasti elintärkeitä yksityiskohtia toiminnan jokaisella saralla. Lisäksi on huomioitava se, että Kaakon kaksikko yhteistyön purkamisen menettelyihin vaikuttaa olennaisesti se, miten kunnat organisoivat muutoksen jälkeisen toimintansa. Tämä aiheuttaa sen, että purkamisen tarkka etukäteissuunnittelu on äärimmäisen hankalaa ja työlästä sekä epäolennaista. Asiakokonaisuuksien tunnistaminen ja päälinjausten tekeminen antavat riittävät raamit muutoksen läpiviennille.

Kaakon kaksikossa kuntien maksuosuuksissa käytetään usein jakoa 60/40. Myös Kaakon kaksikko yhteistyön purkamisessa tulisi maksuosuuksien ja työpanoksen korreloida keskenään.

Alustava kuvaus Kaakon kaksikko yhteistyön purkamisen pääkohdista:

- Kunnat tekevät päätöksen Kaakon kaksikko yhteistyön purkamisen ajankohdasta ja sopivat muutoksen keskeisistä pelisäännöistä.
- Selvitetään dokumentoidusti niiden henkilöiden osalta sijoittumistoive, joiden palkkakustannukset jakautuvat kuntien asukasluvun mukaisesti.
- Määritetään Virolahden ja Miehikkälän sekä Miehikkälän ja Virolahden välisiin liikkeen luovutuksiin kuuluvat henkilöt (toimet ja virat).
- Kunnat itsenäisesti valmistelevat muutoksen jälkeisen organisoitumisen.
- Kunnan uuteen toimintamalliin siirtymistä valmistellaan toimialoilla niiden viranhaltijoiden johdolla, jotka on ”kiinnitetty” muutoksen jälkeen kyseiseen kuntaan.
 - Viranhaltijoilta kuitenkin edellytetään yhteistyötä toisen kunnan toimintamallin valmistelutyössä.

Kaakon kaksikko yhteistyön purkamisen rinnalla:

- Yhteistyötoimikunnassa käsitellään muutoksen vaihetta ja vaikutuksia säännöllisesti.
- Hoidetaan muutosviestintä sekä tarvittava vuoropuhelu henkilöstön kanssa. Tapauskohtaisesti tarkastellaan, että viestitäänkö Kaakon kaksikkona vai kuntakohtaisesti.

Kaakon kaksikon yhteistoimintasopimus on voimassa valtuustokausittain. Sopimus voidaan irtisanoa päättymään joko valtuustokauden puolenvälin kohtaan tai valtuustokauden päätöskohtaan. Kunnat voivat myös sopia sopimuksen purkamisesta. Valtuustokausi päättyy 31.5.2025.

Yhteistoiminnan päättäminen kesken tilikauden on huomattavasti työläämpi kuin tilikauden päättyessä. Purkuajankohdasta päätettäessä on myös huomioitava, että muutos on työläs ja vaatii valmisteluaikaa.

Esittelijä

Hallintojohtaja Otto Koskela

Päätösehdotus

Palveluohjaustyöryhmä esittää Virolahden kunnalle ja Miehikkälän kunnalle päätettäväksi, että;

- 1) Kaakon kaksikko yhteistyö puretaan päivämäärälle 31.12.2024.
- 2) Kuntien väliset tehtävien siirrot toteutetaan liikkeen luovutuksena ja niissä noudatetaan edellä esitettyjä periaatteita.
- 3) Muutoksen jälkeisen organisoinnin valmistelussa ja toimeenpanossa noudatetaan edellä esitettyjä periaatteita.

Päätös

Palveluohjaustyöryhmä esittää Virolahden kunnalle ja Miehikkälän kunnalle päätettäväksi, että;

- 1) Kaakon kaksikko -yhteistyö puretaan viimeistään päivämäärälle

31.12.2024.

- 2) Kuntien väliset tehtävien siirrot toteutetaan liikkeen luovutuksena ja niissä noudatetaan edellä esitettyjä periaatteita.
- 3) Muutoksen jälkeisen organisoinnin valmistelussa ja toimeenpanossa noudatetaan edellä esitettyjä periaatteita.
- 4) Sivistys- ja hyvinvointipalveluiden osalta selvitetään mahdollisuutta purkaa yhteistoiminta jo aiemmin, lähtökohtaisesti kesällä 2024. Molemmat kunnat katsoivat yhteisesti, että ainakin koulutoimen osalta koko lukuvuosi olisi järkevää toteuttaa yhdellä ja samalla organisaatiomallilla.

Palveluohjaustyöryhmä linjasi, että esitys viedään päätöksentekoon molempien kuntien kunnanhallituksiin 6.3.2023 ja kunnanvaltuustoihin 13.3.2023.

KhVi 06.03.2023 § 48
7/00.06.01/2023

Valmistelija

Virolahden vt. kunnanjohtaja Otto Koskela, puh. 0401992146.

Sivistys- ja hyvinvointipalveluiden johtoryhmä on esittänyt, että koko toimialan yhteistoiminta päätettäisiin päivämäärälle 31.7.2024. Päivämäärä on palvelutuotannon kannalta vähiten heikoin vaihtoehto, sillä esimerkiksi koulujen lukujärjestykset laaditaan koko lukuvuodeksi elokuusta toukokuuhun. Myös varhaiskasvatuksen toimintavuosi alkaa elokuun alusta. 31.7.2024 päätettävä yhteistoiminta tarkoittaisi lukuvuoden suunnittelun jatkumista kesällä 2024 aiempaa laajempana.

Vapaa-aikatoimen henkilöstö ja toiminta ovat tiiviissä yhteydessä koulujen sekä muun sivistystoimialan aikatauluihin - mm. kerhotoiminta ja liikuntatilojen käyttö kulkevat koulutoiminnan rytmissä. Sivistys- ja hyvinvointipalveluiden johtoryhmä näkee, että koko toimialan yhteistoiminta tulisi päättää samanaikaisesti.

Esittelijä

Virolahden vt. kunnanjohtaja Otto Koskela

Päätösehdotus

Kunnanhallitus päättää esittää kunnanvaltuustolle, että

- 1) Kaakon kaksikko -yhteistoiminta puretaan viimeistään päivämäärälle 31.12.2024.
- 2) Sivistys- ja hyvinvointipalveluiden koko toimialan yhteistoiminta päätetään jo päivämäärälle 31.7.2024.
- 3) Kuntien väliset tehtävien siirrot toteutetaan liikkeen luovutuksena ja niissä noudatetaan edellä esitettyjä periaatteita.
- 4) Muutoksen jälkeisen organisoinnin valmistelussa ja toimeenpanossa noudatetaan edellä esitettyjä periaatteita.

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.