TEHY
PL 10
00060 Tehy

9.6.2017

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
Eduskunta
TyV@eduskunta.fi

HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta ja HE 15/2017 vp Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

TEHYN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSTEN TASA-ARVO- JA TYÖELÄMÄVAIKUTUKSISTA

Yleistä
Tehy pitää sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamista välttämättömänä ja suhtautuu myönteisesti myös valinnanvapauden laajentamiseen asteittain ja hallitusti. Asiakkaan valinnanvapaus on myönteinen asia ja sen positiiviset vaikutukset asiakaskokemuksiin ja hoitoon sitoutumiseen on tunnistettu.

Tehy haluaa kuitenkin korostaa, että asiakkaan oikeus valita julkisin varoin tuettuja sosiaali- ja terveydenpalveluita on lähtökodiltaan eri asia kuin asiakkaan valinta muussa markkinataloudessa. Asiakkaan valinnanvapauteen voivat vaikuttaa myös muut syyt, jotka eivät välttämättä perustu hoidon tarpeellisuuteen. Valinnanvapauden tulee parantaa palveluiden saatavuutta ja laatua sekä vähentää hyvinvointi- ja terveyseroja. Nyt esitetty malli on monimutkainen ja edellyttää asiakkaalta kykyä arvioida omaa palvelutarvettaan ja palveluvaihtoehtoja.

Tehyn näkemyksen mukaan asiakkaiden oikeus yhdenvertaisiin ja turvallisiin sote-palveluihin edellyttää, toimivia palveluketjuja, palveluintegraation osalta yhteensopivia ja toimivia tietojärjestelmiä sekä palvelukokonaisuuksien sisältöjen määrittelyä, erityisesti suoran valinnan palvelujen osalta.

Tehyn näkemyksen mukaan esitetty valinnanvapausmalli ei kuitenkaan edistä riittävästi uudistuksen alkuperäisten tavoitteiden, kuten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamista, palvelujen saatavuuden ja yhdenvertaisuuden parantamista, kustannusten kasvun hillintää tai sosiaali- ja terveyspalveluiden saumatonta integraatiota, saavuttamista.

Tasa-arvo ja vaikutukset henkilöstöön
Sosiaali- ja terveysalan työvoimasta yli 90 % on naisia. Maakuntiin siirtyy 215 000 henkilöä ja heistä 95 % työskentelee sote-alalla. Siirtyvistä 84,5 % ja uudistuvien kuntien henkilöstöstä 75 % on arvioitu olevan naisia. Henkilöstövaikutukset kohdistuvat siis erityisesti naisiin. Tehy pitää tärkeänä, että alan naisvaltaisuudesta johtuen naisten osuus sosiaali- ja terveydenhuollon esimies- ja johtotehtävissä kasvaa tulevaisuudessa.

KT Kuntatyönantajat on arvioinut, että muutoksen myötä tapahtuu lähes 400 liikkeen luovutusta, jolloin valinnanvapauden alaisiin yhtiöihin siirtyy enimmillään jopa 100 000 henkilöä. Lakiehdotuksen myötä merkittävä osa julkisten palveluiden tuottamisvastuusta siirtyy yksityisten yritysten vastuulle ja merkittävä osa henkilöstövoimavaroista siirtyy pois julkiselta sektorilta.

Vaikutukset työpaikkoihin ja työsuhteisiin
Hallituksen esityksellä valinnanvapaudesta on merkittäviä vaikutuksia sosiaali- ja terveyshuoltoalan ammattihenkilöstöön. Monituottajamallin vaikutukset erityisesti suoran valinnanvapauden palveluiden osalta tulevat näkymään muutoksina ammattihenkilöiden välisessä työnjaossa sekä työpaikkojen muuttumisena ja jopa katoamisena.

Valinnanvapaus, jossa asiakas voi vaihtaa palveluntuottajaa kerran vuodessa johtaa siihen, että henkilöstön määrä on jatkossa joustoelementti, joka joustaa kysynnän mukaan. Määräaikaisten työsuhteiden ja nollasopimusten määrä tulee lisääntymään, koska yksityisellä sektorilla työvoiman tarpeen vaihteluista johtuva riski sälytetään usein työntekijän harteille. Todennäköisesti myös vuokratyövoiman käyttö lisääntyy sote-alalla. Sote-ala siirtyy uuteen aikakauteen, jota leimaa jatkuva yt-menettelykierre asiakkaiden vaihtaessa palveluntuottajaa.

Epätyypillisten työsuhteiden lisääntymisellä on todennäköisesti myös negatiivisia palkkausvaikutuksia. Määräaikaisen työntekijän neuvotteluasema on heikompi kuin vakituisen työntekijän. Tehy esittää, että valinnanvapaudesta säädettäessä säädettäisiin julkista sektoria vastaavasta palkkajulkisuudesta kaikille sote-tuottajayhtiöille. Tämä on perusteltua siksi, että sote-tuottajayhtiöiden toimintaa rahoitetaan julkisista varoista. Palkkatasa-arvon toteutumisen kannalta on askel taaksepäin, jos 100 000 työntekijää, joiden palkkatiedot nyt ovat julkisia, siirtyy palkkasalaisuuden piiriin.

Tehyn selvitysten mukaan määräaikaisessa työsuhteessa olevan on vakituisessa työsuhteessa olevaa vaikeampi päästä ammatilliseen täydennyskoulutukseen. Tällä on vaikutusta työntekijöiden työmarkkina-asemaan ja työllistymismahdollisuuksiin jatkossa sekä motivaatioon pysyä alalla. Täydennyskoulutuksen puutteet vaikuttavat myös potilasturvallisuuteen ja hoidon laatuun. On ennakoitavissa, että henkilöstön sitoutuminen ja motivaatio tulevat heikkenemään. Kuvattu kehitys heikentää erityisesti naisten työehtoja ja tasa-arvon toteutumista Suomessa. Tehyn näkemyksen mukaan henkilöstön sitoutuminen voidaan turvata vain, jos yhtiöittämisvelvoitteesta luovutaan ja valinnanvapaus toteutetaan hallitusti ja riittävän pitkän ajanjakson kuluessa. Lähtökohtana on pidettävä sitä, että työntekijöiden työsuhde-etuudet eivät heikkene.

Tehyn näkemyksen mukaan lakiesityksen mukainen asiakassetelijärjestelmä kannustaa palvelujen pirstomiseen erillisiksi osakokonaisuuksiksi. Tässä on vaarana palvelutuotannon eriytyminen toisaalta suuriin palveluntuottajiin (suoran valinnan palvelut/ yhtiöt) ja pieniin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin (asiakassetelipalveluntuottajat/ henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajat). Malli voi pakottaa itsensä työllistämiseen ja alihankintana toteutettavaan palvelutoimintaan, jopa ns. pakkoyrittäjyyteen, jossa työntekijällä ei ole aitoja edellytyksiä kannattavaan yritystoimintaan.

Tehy on huolestunut valinnanvapauslainsäädännöstä johtuvien työelämän muutosten vaikutuksesta sote-alan vetovoimaisuuteen. Jo nyt työn raskaus ja matala palkkataso saavat suuren osan alan ammattilaisista harkitsemaan alan vaihtamista tai siirtymistä ulkomaille töihin. Tähän asti yksi vetovoimatekijä on ollut työpaikkojen pysyvyys, jota valinnanvapauslainsäädäntö on nyt murentamassa merkittävällä tavalla.

Liikkeen luovutus
Siirtyminen maakunnan liikelaitoksiin tai niiden perustamiin yhtiöihin tapahtuu automaattisella liikkeen luovutuksella, jos yhtiö perustetaan viimeistään 31.12.2020. Tehy pitää siirtymäaikaa liian lyhyenä, koska on todennäköistä, että yhtiöiden perustaminen tulee jatkumaan tämän jälkeenkin. Toisaalta olisi perusteltua säätää liikkeen luovutuksen pakottavasta periaatteesta niihin muutoksiin, joita jo tällä hetkellä tehdään, kun eri organisaatiot varautuvat sote-uudistukseen. Nyt iso osa sote-alan muutoksista jää automaattisen liikkeen luovutuksen ulkopuolelle työsopimuslain säännösten varaan. Tämä lisää riskiä liikkeen luovutukseen liittyvistä riidoista.

Valinnanvapauslakiehdotuksen mukaan tapahtuvassa liikkeen luovutuksessa työntekijöiden kunnallinen lisäeläketurva (ammatillinen eläkeikä ja korotettu eläkekarttuma) säilyy tai yhtiön tulee ottaa sen turvaava lisävakuutus. Kuitenkin tämä määräys on ehdotuksen mukaan rajattu vain niihin yhtiöihin, jotka perustetaan viimeistään 31.12.2020. Myös tältä osin siirtymäaikaa tulisi pidentää, koska yhtiöiden perustamien tulee todennäköisesti jatkumaan ja yhtiö voi siirtyä yksityisen eläkejärjestelmän piiriin.

Palkkaharmonisaatio

Tehyn näkemyksen mukaan palkkaharmonisaatiosta ei pidä säätää lailla. Mitään muutakaan ammattiryhmää koskien ei ole tällaista erillistä lainsäädäntöä, vaan palkkojen yhteensovittaminen perustuu työsopimuslain ja tasa-arvolain säännöksiin. Tehy ei hyväksy jäsentensä palkkatason rajoittamista lainsäädännöllä.

On myös huomionarvoista, että lainvalmistelussa käytetyt luvut palkkaharmonisaation kustannuksista ovat täysin ylimitoitettuja. KT Kuntatyönantajan laskelmissa samalle viivalle on asetettu esimerkiksi kaikki laillistetut terveydenhuollon ammattihenkilöt ja toisaalta kaikki nimikesuojatut ammattihenkilöt, vaikka samojen nimikkeidenkin välillä on todellisuudessa suuria eroja tehtävien vaativuudessa. Ero tehtävien vaativuudessa on aina hyväksyttävä syy erolle palkoissa. Nykyinenkään lainsäädäntö ei siis edellytä, että esimerkiksi kaikille sairaanhoitajille maksettaisiin samaa palkkaa riippumatta tehtävien vaativuudesta. Koska nykyinen lainsäädäntö edellyttää ainoastaan yhtä vaativaa työtä tekevien työntekijöiden palkkojen yhdenmukaistamista, harmonisaation kustannukset ovat selvästi matalammat kuin KT Kuntatyönantajien laskelmissa esitetään.

Henkilöstön edustajat

Henkilöstön edustajilla on merkittävä rooli muutoksen hallinnassa ja työpaikkojen yhteistoiminnassa. Henkilöstön edustajien riittävä ajankäyttö on turvattava koko valmistelun ajan, myös väliaikaishallinnossa. Lisäksi uusissa organisaatioissa on varmistettava työsuojelun organisointi ja vahva asema.

Tehy korostaa väliaikaishallinnon velvollisuutta käydä yhteistoimintalain mukaisia yt-neuvotteluita. Väliaikaishallinto valmistelee maakuntaa sitovat sopimukset sekä henkilöstönsiirrot (lähes 400 liikkeenluovutusta, joista suuri osa valmisteltaisiin ennen maakuntien ja yhtiöiden aloittamista). 75 % henkilöstösiirtojen kohteena olevasta henkilöstöstä on koulutettua hoitohenkilöstöä. Tästä syystä myös hoitotyön johdon on oltava mukana koko valmistelun ajan - myös väliaikaishallinnossa.

Johtaminen

Tehy painottaa muutoksissa monialaisen johtamisen merkitystä ja edellyttää, että organisaatioiden kaikilla tasoilla, myös väliaikaishallinnossa tulee olla hoitohenkilöstön johtamiseen koulutettuja hoitotyön johtajia. He tuntevat hoitohenkilöstön koulutuksen, työn sisällön ja sen kehittämistarpeet sekä asiakaslähtöisten palvelutuotannon. Ilman hoitotyön johtajien työpanosta ei sote-uudistus onnistu. Tehy esittää, että hoitotyön johtamisesta säädetään maakuntalaissa, järjestämislaissa ja sote-tuottajalaissa. Liite 1

Johtamisen ja esimiestyön riittävät resurssit olisi varmistettava muutoksen eri vaiheissa. Erityisesti lähiesimiehet ovat olennaisessa roolissa koko pitkässä muutosprosessissa. Uudet työnantajaorganisaatiot saattavat olla maantieteellisesti laajalla alueella. Siksi johtamistehtäviä on oltava riittävästi eivätkä lähiesimiehet ja alaiset saa olla maantieteellisesti liian etäällä toisistaan. Työntekijöillä on oikeus hyvään johtamiseen ja lähiesimiehiin.

Tehy pitää tärkeänä, että esimiehiä tuetaan muutoksessa ja mahdollistetaan käytännössä muutosjohtaminen, jotta he voivat tukea omaa henkilöstöään ja viedä uudet toimintatavat käytäntöön. Tehy korostaa, että valinnanvapauslainsäädäntö ei saa lisätä henkilöstön epävarmuutta, kuormittuneisuutta, alentaa henkilöstömitoituksia eikä vähentää muutoksessa alaa tuntevien esimiesten määrää. Uusimpien työolotutkimusten mukaan sosiaali- ja terveysalan henkilöstö ja esimiehet ovat jo nyt muita aloja kuormittuneimpia.

Koulutuksen järjestäminen
Tehy mukaan valinnanvapausmallilla voi olla merkittäviä vaikutuksia alan koulutuksen järjestämiseen sekä terveystieteelliseen tutkimus- ja kehittämistoimintaan mm. työnjakomallien tarkoituksenmukaiseen kehittämiseen asiakkaan hoidon parhaaksi. Uudistuksessa on turvattava ammattihenkilöiden mahdollisuus urakehitykseen ja kliinisen osaamisen syventämiseen. Koulutuksen järjestäminen, työssä oppiminen ja opiskeluun liittyvät harjoittelumahdollisuudet esitetyssä monituottajamallissa on niin ikään turvattava kaikille sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille. Koulutuskorvaukset on säilytettävä sosiaali- ja terveysalan koulutuksessa, koska olennainen osa oppimisesta tapahtuu toimialan työpaikoilla. Lisäksi työpaikkaohjaajan ja opiskelijan välinen ohjaus-suhde on poikkeuksellisen tiivis ammatin oppimisen ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi.

Pilotit
Tehy kannattaa sitä, että valinnanvapautta ja henkilökohtaista budjetointia pilotoidaan. Aikataulu on kuitenkin liian tiukka. Yhtiöitettävissä palveluissa tulee turvata henkilöstön asema ja noudattaa yhteistoimintamenettelyä. Henkilöstön asema ei saa – esimerkiksi eläkkeiden osalta – olla heikompi pilotissa kuin myöhemmin tapahtuvissa yhtiöittämisissä. Automaattinen liikkeen luovutus ja eläkkeiden turvaaminen tulee säätää koskemaan myös pilotteja.

Lopuksi
Kyse on mittavasta muutoksesta, joka kohdistuu monelta osin toimivan ja kansainvälisesti eri mittareilla arvioiden kustannustehokkaaseen sote-järjestelmään. Tehyn näkemyksen mukaan poliittisilla päättäjillä on vastuu kestävän ratkaisun löytämisestä, koska uudistus tehdään vuosikausiksi eteenpäin. Tämä edellyttää yli hallituskausien kestävää suunnittelutyötä. Julkisen toiminnan yhtiöittämiseen ei pidä mennä ennen kattavaa vaikutusarviointia ja kokemuksia mallin pilotoinnista. Tehy painottaa edelleen, että yhtiöittämisvelvoitteesta tulee ehdottomasti luopua. Se sisältää liikaa epävarmuutta ja riskejä henkilöstön kannalta. Tehy edustaa maakuntien sote-palveluissa suurinta henkilöstöryhmää.

Helsingissä 9.6.2017

Rauno Vesivalo
Puheenjohtaja
Tehy ry

Kirsi Sillanpää
Johtaja
Tehy ry

Lisätietoja:
Kirsi Sillanpää, johtaja, Tehy ry, kirsi.sillanpaa@tehy.fi
Riikka Rapinoja, johtaja vt., Tehy ry, riikka.rapinoja@tehy.fi
Matias Nyman neuvottelupäällikkö, vt, Tehy ry, matias.nyman@tehy.fi
Kirsi Markkanen, kehittämispäällikkö, Tehy ry, kirsi.markkanen@tehy.fi

Liite 1 Tehyn ehdotukset pykäläehdotuksiksi hoitotyön johtamisen näkökulmasta: