ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on päättänyt yhdistää maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista koskevan hallituksen esityksen HE 15/2017 vp, sen täydentämisestä annetun esityksen HE 57/2017 vp sekä asiakkaan valinnanvapaudesta annetun esityksen HE 47/2017 vp käsittelyn ja antaa niistä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle yhteisen lausunnon.

Hallituksen esityksen HE 15/2017 vp (myöhemmin maakunta- ja sote-esitys) mukaan Suomeen muodostetaan 18 itsehallinnollista maakuntaa. Maakunta hoitaa sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi myös muita sille erikseen lailla säädettyjä tehtäviä maakuntalakiehdotuksen 6 §:ssä säädetyillä tehtäväaloilla. Hallituksen esityksessä 47/2017 vp (myöhemmin valinnanvapauslakiesitys) ehdotetaan säädettäväksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Hallituksen esitys HE 57/2017 vp on täydennys maakunta- ja sote-esityksen maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta (myöhemmin maakunnan rahoituslakiesitys).

Valiokunnan mielestä asian kunnollinen käsittely on mahdotonta, koska työllisyys- ja kasvupalvelulaki sekä työvoimapolitiikan muutoksia koskeva lainsäädäntö puuttuu.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta käsittelee esityksiä oman toimialansa osalta siltä osin kuin se on mahdollista ja tarkastelee niitä erityisesti esitysten henkilöstö- ja tasa-arvovaikutusten sekä uudistuksen yhteydessä maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvien julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen näkökulmasta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että maakunta- ja sote-esitys painottuu vahvasti sosiaali- ja terveyspalveluihin, vaikka esityksessä ehdotettu maakuntien tehtäväalue on laaja ja maakuntien vastuulle siirretään kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi erikseen eduskunnalle annettavien esitysten perusteella tehtäviä myös valtiolta ja maakuntien liitoilta. Nämä

muut tehtävät saavat esityksessä valiokunnan mielestä liian vähän huomiota, eikä niiden sisältöä eikä vaikutuksia arvioida esityksissä riittävästi. Tämä vaikeuttaa nyt käsiteltävänä olevan maakuntalakiehdotuksen (HE 15/2017 vp 1. lakiehdotus) kokonaisuuden käsittelyä ja ehdotettujen uusien kasvupalvelujen arviointia.

Arviointi on erityisen vaikeata, koska hallitus on kehysselonteoissaan linjannut työllisyydenhoidon painopisteitä, mutta lausunnolla olevat työhallintoa ja työvoimapalveluita koskevat lait ovat ristiriidassa keskenään.

Julkiset työvoima- ja elinkeinopalvelut ja maakuntauudistus
Maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan maakunnan tehtäväalaan kuuluvat jatkossa mm. yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen siten kuin niistä lailla tarkemmin säädetään. ELY-keskuksilta ja TE-toimistoilta maakunnille siirtyvät työvoima- ja yrityspalvelut yhdistetään julkisten kasvupalveluiden kokonaisuudeksi ja uudistuksen yhteydessä ELY-keskukset ja TE-toimistot lakkautetaan. Kasvupalveluiden kokonaisuutta koskevat esitykset laiksi aluekehittämisestä ja kasvupalveluista, niiden rahoituslaiksi, rekrytointi- ja osaamispalvelulaiksi, sekä laiksi kotoutumisen edistämisestä on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2017.

Työelämä ja sen myötä työelämän rekrytoinnit ovat muuttuneet viime vuosina paljon. Työpaikkoja syntyy ja kuolee nopealla vauhdilla. Tämä edellyttää tehokkaampia työnvälityspalveluita ja kokonaisvaltaisempaa rakennetyöttömyyden purkuun panostamista. Erityisesti kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat työttömät tarvitsevat toimivampia palvelupolkuja ja kiinteää yhteyttä kuntoutuksen, sosiaalityön, terveyspalveluiden ja työvoimapoliittisten toimien välille.

Hallituksen esityksessä vastuu kasvupalveluiden järjestämisestä siirtyy uudistuksessa maakunnille tilaaja-tuottajamallilla. Maakunnille annetaan myös laaja harkintavalta kasvupalveluiden järjestämisestä. Maakunta vastaa mm. palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuotantotavasta sekä palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. Maakunta vastaa myös asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista ja kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä asiakkaan ohjaamisesta tarkoituksenmukaisiin palveluihin. Lisäksi maakunnan tulee tuottaa viranomaistehtävänä ne palvelut, joissa on mm. merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Valiokunnan mielestä puhdas tilaaja-tuottaja malli sopii huonosti vaikeimmin työllistyvien työttömien palveluihin.

Maakunnalliset kasvupalvelut tulee tuottaa ns. monituottajamallilla. Maakuntien tulee sopia kasvupalveluiden tuottamisesta laissa säädetyt kriteerit täyttävien kuntien, yksityisten tai järjestöjen kanssa. Jos julkinen yhteisö haluaa toimia kasvupalveluiden tuottajana, on tuotantotoiminta yhtiöitettävä. Maakunta voi tuottaa palveluja itse vain silloin, kun markkinoilta ei löydy sopivia palvelun-tuottajia (markkinapuute). Myös maakunnan oman palvelutuotannon on oltava yhtiömuotoista. Maakunnan velvollisuus tarkastella markkinoiden tilannetta on jatkuva.

Valiokunnan mielestä pakkoyhtiöittäminen uhkaa rapauttaa julkisen vallan vastuuta sekä sosiaali-ja terveyspalveluista että työttömien palvelusta ja työnvälityksestä.

Markkinoiden avaamisen, kilpailullisuuden sekä tuotantorakenteen monipuolistamisen tavoitteena on tehokkaiden toimintatapojen ja kustannusten säästön lisäksi asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien lisääminen ja nykyistä parempi sekä kohdennetumpi palvelu. Valiokunta katsoo, että markkinaehtoisuuden periaate sopii osaan työllisyyspalveluja. Nykyisessäkin mallissa esimerkiksi työvoimapoliittista koulutusta ostetaan yksityisiltä yrityksiltä. Valiokunnan näkemyksen mukaan vaikeasti sovitettavissa yhteen pidempään työmarkkinoilta poissaolleiden työnhakijoiden palvelukokonaisuuteen. Yksityiset yritykset voivat erikoistua työnvälityksessä ja siten saavuttaa syvempää asiantuntemusta kapeammilla markkinoilla. Laajan työnvälityksen alueella julkinen palvelu on osoittautunut tehokkaammaksi.

Kuntien työllisyydenhoidon tehtävät säilyvät maakuntauudistuksessa esityksen mukaan pääosin ennallaan. Kunnat ovat lakisääteisten työllistämistehtäviensä lisäksi järjestäneet omaehtoisesti erityisesti vaikeasti työllistyvien työllisyyttä edistäviä palveluita ja palkkatuettua työtä sekä tukeneet niiden järjestämistä kolmannella sektorilla eri järjestöissä. Kunnat eivät kuitenkaan voisi jatkossa tuottaa palveluita ilman pakkoyhtiöittämistä. Asiantuntijakuulemisten mukaan mm. nuorten työpajojen toimintaan yhtiömalli ei sovi.

Kunnan osuus työllisyydenhoidon rahoituksesta on merkittävä, noin 800 miljoonaa euroa. Kuntien panostukset työllisyyden hoitoon ovat erityisen merkittävät kaupunkiseuduilla. Valiokunta katsoo, että kuntien taloudelliset panostukset ja toiminta tulee ottaa huomioon työllisyydenhoidon uudelleenjärjestelyissä.

Valiokunnan mielestä maakuntahallintoon rakennettua työllisyyspoliittista vastuuta pitäisi jakaa kuntien ja maakuntien välillä ja kuntien roolia kasvattaa.

Vaikeasti työllistyvien palvelutarve on suurempi kuin työttömillä yleensä ja edellyttää monialaisia ja yhteen sovitettavia palveluita, joihin sisältyy esimerkiksi kuntoutusta, koulutusta, sosiaali- ja terveyspalveluita sekä työllistämispalveluita. Maakuntauudistuksessa kuntien vastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille. Maakunnan on hankittava palvelut kilpailluilta markkinoilta siten, että asiakas voi valita kunnan, yksityisen ja kolmannen sektorin tuottajien välillä. Uudistus vaikuttaa siten merkittävästi kuntien mahdollisuuteen tarjota tarkoituksenmukaisia palvelukokonaisuuksia vaikeasti työllistyville.

Valiokunnan mielestä uudistus tulisi rakentaa kuntien ja maakuntien yhteistyön varaan. Kunnilla tulee olla enemmän autonomiaa työttömien palveluiden järjestämisessä.

Valiokunta katsoo, että kuntien ja maakuntien tulisi voida vapaasti keskenään sopia työnjaosta kasvupalveluiden järjestämisessä. Valiokunta huomauttaa, että palveluiden järjestäminen tukee kuntien elinvoimaan ja alueelliseen kehittämiseen liittyviä tehtäviä.

Valiokunta katsoo, että uudistuksen tavoitteeksi on otettava johdonmukainen palvelukokonaisuus, joka vastaa oikea-aikaisesti ja oikeilla palveluilla vaikeasti työllistyvien tarpeisiin. Valiokunta korostaa tehokasta palveluohjausta, jonka avulla asiakas voi siirtyä joustavasti palvelusta toiseen kuntoutumisen edetessä.

Valiokunta korostaa vaikeasti työllistyvien kanssa työtä tehneiden tahojen osaamisen hyödyntämistä. Järjestöt, säätiöt, työpajat ja kunnat ovat vuosien ajan kehittäneet toimintamalleja ja tukimuotoja, joiden avulla vaikeasti työllistyvien tilannetta on onnistuttu kohentamaan. Valiokunta ei hyväksy sitä, että palvelujen tuotannon yhtiöittämisvaatimus vaarantaa kuntien ja järjestöjen työllistämistoiminnan jatkuvuuden. Saadun selvityksen mukaan, pienillä kunnilla ja järjestöillä ei ole mahdollisuuksia tai kiinnostusta toimintansa yhtiöittämiseen. Valiokunta edellyttää, että kunnalla ja kolmannen sektorin toimijoilla tulee jatkossakin olla mahdollisuus tuottaa työllistämispalveluita ja työllistää ihmisiä palkkatuella osana yleishyödyllistä tai julkista toimintaa ilman toiminnan yhtiöittämisvelvollisuutta. Valiokunta korostaa, että työllisyydenhoitoon ei saa uudistuksessa tulla katkosta, vaan palvelut on turvattava uudistusten aikana.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on toimintamalli, jossa kunta, Kela ja TE -palvelut yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työllistymisen edistämiseksi tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työllistymisen edistämisestä ja seurannasta. TYP- toiminta perustuu lakiin työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) ja sitä johtaa kuntavetoisesti TYP -johtaja. TYP-yhteistyöverkostoja on tarjolla kaikissa manner-Suomen kunnissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että TYP-toiminnan jatkuminen turvataan. Monialainen palvelu toimii parhaiten, kun eri ammattialojen edustajilla on aidosti yhteinen palvelupiste, jossa työtön voi asioida ja saada palvelut yhdeltä luukulta.

Valiokunta edellyttää, että osana kasvupalvelujen uudistusta varmistetaan, miten turvataan palvelujen saatavuus ja valinnanvapaus myös ruotsin kielellä ja miten eri kielillä asioivat, esimerkiksi saame, romanikieli ja viittomakieli, sekä näkö- ja kuulovammaiset asiakkaat saavat asianmukaisen ja turvallisen palvelun. Valiokunta huomauttaa, että esimerkiksi ruotsinkielinen väestö muodostaa vain harvoin suuria palvelujen tuottajia kiinnostavia markkinoita siten, että kilpailu- ja valinnanvapaus toteutuisivat.

Valiokunta huomauttaa, että järjestäjän ja tuottajan erottamista on kokeiltu useissa kunnissa, mutta kunnat ovat luopuneet puhtaasta tilaaja-tuottajamallista, koska se on osoittautunut byrokraattiseksi ja kalliiksi. Se ei ole osoittautunut verovarojen tehokkaaksi käyttämiseksi suomalaisessa palvelutuotannossa, jossa järjestämisvastuuseen on perinteisesti kuulunut myös palvelutuotannon toteuttaminen. Valiokunta esittää, että järjestämisvastuun omaava taho voi käyttää alihankintana yksityisiä palveluja ja sitä kautta toteuttaa minituottajamallia. Valiokunta pitää tärkeänä, että maakuntauudistuksessa ja kasvupalveluiden uudistamisessa panostetaan palveluiden hankintaosaamiseen ja sen kehittämiseen kiinnitetään erityistä huomiota.

Maakunnan rahoitus ja kasvupalvelut

Valtion rahoitus maakunnille on joko yleiskatteellista tai erillisrahoitusta. Yleiskatteellinen rahoitus on laskennallista ja kohdistuu rahoituslain perusteella kaikille maakunnille. Yleiskatteelliseen rahoitukseen kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon rahoitus sekä maakuntien muiden tehtäväalojen osalta toimintamenot, kasvupalvelut ja lomitus.

Rahoitus jaetaan maakunnille erilliseltä momentilta laskennallisesti erilaisiin määräytymistekijöihin perustuen. Yleiskatteellisen rahoituksen osalta maakunta voi itse vapaasti päättää rahojen käytöstä riippumatta siitä, minkälaisiin kertoimiin tai laskentatekijöihin rahoitus perustuu.

Valiokunta pitää maakuntien itsehallinnon kannalta oikeana ratkaisuna maakuntien oikeutta päättää laskennallisen rahoituksen kohdentumisesta maakunnan tarpeiden mukaisesti, mutta valiokunta huomauttaa, että työttömyys tuo hallituksen esityksessä rahoitusta maakunnille, mutta aktiivitoimiin panostaminen tai työttömyyden alentaminen eivät. Tämän vuoksi rahoitukseen on rakennettava kannustin, joka kannustaa aktiiviseen sosiaali-ja työvoimapolitiikkaan.

Valiokunta huomauttaa, että osa maakunnille siirtyvistä tehtävistä on luonteeltaan viranomaistehtäviä, jolloin maakuntien mahdollisuudet rahoituksen kohdentamisessa ovat rajalliset. Valiokunta on huolissaan siitä, että tiukassa taloudellisessa tilanteessa, ilman kasvupalveluihin korvamerkittyä rahoitusta, yleiskatteellisen rahoituksen jousto käytetään lakisääteisten menojen kattamiseen. Tämän vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että kasvupalvelu-uudistuksessa säädetään lailla kasvupalveluiden minimitasosta.

Maakunnan kasvupalveluiden määrärahojen laskennan perustana on maakunnan työttömien määrä, työttömyysaste ja yritysten toimipaikkojen määrä. Valiokunta katsoo, että nyt ehdotettu rahoituksen määräytyminen työttömien määrän mukaan saattaa pahimmillaan johtaa siihen, että työvoiman maakunnan rajat ylittävä liikkuvuus heikkenee.

Valiokunta toteaa lisäksi, että yritysten toimipaikkojen määrä rahoituksen mittarina on ongelmallinen erityisesti äkillisten rakennemuutosten alueilla, joissa irtisanomiset ovat tapahtuneet nimenomaan suurissa yrityksissä. Tuen tarve voi alueella olla suuri, vaikka yritysten suhteellinen määrä on pieni. Valiokunta korostaa, että työvoimapalvelujen saatavuudesta on huolehdittava yhdenvertaisesti koko maassa.

Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksissa tehtäviä on keskitetty joihinkin keskuksiin siten, että ne vastaavat palveluista ja hallinnosta tietyllä alalla koko maan tai usean ELY-keskuksen alueella. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan keskittämisratkaisut ja yhteistyö on ollut kustannustehokasta ja asiakastulokset ovat olleet hyviä. Valiokunta toteaa, että nyt ehdotetut maakunnat ovat keskenään hyvin erilaisia ja niiden mahdollisuudet ja osaaminen kasvupalveluiden järjestämisessä vaihtelee. Valiokunta korostaa maakuntien yhteistyötä, ja pitää tärkeänä, että nyt ehdotettavassa maakuntauudistuksessa maakunnille luodaan tehokkaita kannustimia toiminnan keskittämiseen ja maakuntien väliseen yhteistyöhön.

Uudistus henkilöstön ja työelämän kannalta

Yleistä

Maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (sote-uudistus) on suurin Suomessa toteutettu henkilöstön siirtyminen työnantajalta toiselle. Perustettavissa 18 maakuntakonsernissa tulee olemaan useita itsenäisiä työnantajayksiköitä. Reformin tehtäväsiirtojen yhteydessä ehdotetaan myös lakkautettaviksi työ- ja elinkeinotoimistot, joiden tehtävät siirretään maakunnille lukuun ottamatta työvoimapoliittisten lausuntojen antamista. Tämä tehtävä siirretään työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle. Maakunnille tulee edellä mainittujen siirtojen lisäksi lukuisia muita tehtäviä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä aluehallintovirastoista, joista aiheutuu henkilöstövaikutuksia. Reformissa henkilöstö- ja työmarkkinavaikutuksia aiheuttavat erityisesti asiakkaan valinnanvapauden toteuttaminen sekä yhtiöittämisvelvollisuus.

Vaikutukset palvelussuhteisiin ja työmarkkinoihin

Asiantuntijakuulemisessa esitettiin arvio, että uudistus saattaa aiheuttaa merkittäviä riskejä työntekijöiden asemaan ja työsuhteiden ehtojen huononemiseen tulevaisuudessa. Esitetyn yhtiöittämisen ja valinnanvapausjärjestelmän myötä lisääntyvä yksityisen palvelutuotannon osuus julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa aiheuttavat henkilöstöön sovellettavien työehtosopimusten vaihtumista, millä on vaikutuksia palvelussuhteen ehtoihin. Yhtiöittämisvelvollisuus johtaa herkästi siihen, että yhtiömuotoisella työnantajalla on houkutus ryhtyä ns. "työehtosopimusshoppailuun" ja valita työnantajalle edullisempi yksityissektorin työehtosopimus, mikä aiheuttaa työntekijöiden aseman heikentymistä, kuten palkkauksen ja muiden työehtojen alentumista.

Valinnanvapaus johtaa siihen, että ihmiset liikkuvat palvelutuottajan piiristä toiseen. Kansainvälisten esimerkkien mukaan liikkuvuus lienee suurinta uudistuksen alkuvaiheessa, mutta tasaantuu vähitellen. Liikkuvuutta ruokkinee se, että osa palvelutuottajista (suuret yksityiset toimijat) tarjoavat palveluita koko maan alueella, mutta osa (maakunnalliset liikelaitokset ja pienet yksityiset toimijat) vain oman maakunnan alueella.

Esitys lisää kiistatta palvelutuottajien asiakasmäärien mukaista joustavuuden tarvetta. Tämä johtaa siihen, että epätyypilliset työsuhteet, kuten määräaikaiset palvelussuhteet ja ns. nollatuntisopimukset lisääntyvät. Samansuuntaiseen arvioon tullaan sote- ja maakuntauudistuksen ennakkoarvioinnissa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2017, s. 46). Maakunnan

tuottaessa valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja, sen on hallituksen esityksen mukaan yhtiöitettävä sitä koskeva toimintansa. Edellä mainitun ennakkoarvion (s. 46) mukaan tämä tarkoittaa varovaisestikin arvioiden sitä, että noin puolet kaikista nyt kuntasektorilla työskentelevistä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä (ml. tukipalvelut) työskentelisi jatkossa osakeyhtiöissä. Asiakas tulee jatkossa valitsemaan itse, meneekö hän julkisen sektorin osakeyhtiön vai yksityisen tahon asiakkaaksi. Ennakkoon on vaikea arvioida, miten asiakkaat tulevat näitä valintoja tekemään maakuntakonsernin ja yksityisen sektorin palvelujen välillä. Perustuslakivaliokunnan vaatimus yhtiöittämispakon purkamisesta on tervetullut. Se edellyttää uutta asiantuntijakuulemista henkilöstövaikutusten osalta.

Valinnanvapauslakiesityksen perustelujen mukaan markkinoiden muotoutuminen tarkoittaa myös työmarkkinoiden uudelleenmuotoutumista, erityisesti kun henkilöstöä rekrytoidaan suoran valinnan palveluyksiköihin. Jos kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen nykyisistä käyttäjistä iso osa siirtyy muiden kuin maakuntien omistamien yritysten asiakkaiksi, tarkoittaa se irtisanomisten tarpeen kasvua maakuntien tuotantoyhtiöissä. Tämä tuo kuntien nykyisen henkilöstön työsuhteisiin uudenlaisen epävarmuustekijän.

Uudistuksen henkilöstövaikutusten ennakkoarvion mukaan (s. 46) valinnanvapaus lisää epävarmuutta henkilöstöresursoinnissa. Sekä yli- että aliresursoinnin riski kasvaa. Palveluntarpeen muuttumisesta johtuen organisaatiossa joudutaan myös turvautumaan määräaikaisiin ja osa-aikaisiin palvelussuhteisiin, jos on tarvetta joustaa palveluntarjonnan muutoksiin.

Valinnanvapausjärjestelmä vaikuttaa työvoiman tarpeeseen, kun järjestelmään liittyvä perusajatus on, että kaikki laatukriteerit täyttävät tuottajat saavat tuottaa palveluja ja asiakas saa valita itselleen parhaan tuottajan. Onnistuneesti toteutettu valinnanvapaus lisää sote-palvelutuottajien määrää. Henkilöstön näkökulmasta tämä tarkoittaa, että työmarkkinoille syntyy uusia työnantajia. Avainhenkilöiden kohdalla liikkuvuus lisääntyy. Tämä saattaa johtaa kasvavaan palkkakilpailuun ja lisätä kustannuksia. Palkkakilpailu ei sinänsä ole pahasta, mutta koska maakunnille on rakennettu kustannuskatto, niin kasvavat henkilöstökustannukset ja maksujen sekä myyntituottojen leikkautuminen maakuntien valtionosuuksista ja verotusoikeuden puuttuminen johtavat siihen, että taloudellinen liikkumavara on olematonta. Tämä taas johtaa rahoituksen puuttuessa palvelujen leikkauksiin.

Palkkojen yhteensovittaminen

Maakunta- ja sote-uudistuksessa palkkojen harmonisoinnin tarve syntyy, kun eri kunnista ja kuntayhtymistä sekä valtion eri virastoista erilaisista palkkausjärjestelmistä siirtyy henkilöstöä saman maakunnan tai sen palvelulaitoksen palvelukseen. Tällöin samasta tai saman vaativuustason tehtävästä maksettavan palkan suuruus voi vaihdella. Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja työsopimuslaissa (55/2001) sekä naisten ja miesten tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) on työnantajaa velvoittavia tasapuolisen kohtelun ja syrjinnän kieltoa koskevia säännöksiä.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan aikaisemmin tehtyjen kuntaliitosten esimerkit osoittavat, että palkkaharmonisoinnin kustannukset ovat olleet noin 1-3 prosenttia palkkasummasta. Palkkamenot vastaavat noin puolta sosiaali- ja terveydenhuollon menoista. Kunnilta maakunnille siirtyvän henkilöstön palkkamenot olivat vuonna 2015 noin 11,1 miljardia euroa. Palkkojen yhtenäistäminen vie useita vuosia, aiempien kokemusten mukaan 3-5 vuotta, eikä hallituksen esityksen perustelujen mukaan harmonisointia pystyttäisi luultavasti aloittamaan heti vuonna 2019.

Palkkojen harmonisointiin uusissa organisaatioissa vaikuttavat sovellettavat virka- ja työehtosopimukset. Saadun asiantuntijalausunnon mukaan palkkojen yhteensovittaminen nostaa palkkakustannuksia 0,7-6,7 % laskentatavasta riippuen. Hallituksen esityksessä vaihteluväliksi arvioidaan 0,7 - 6,3 %, ja todetaan, että luvut lähinnä havainnollistavat suuruusluokkaa. Uudistuksen henkilövaikutusten ennakkoarvion (s. 41) mukaan palkkojen yhdenmukaistaminen voi johtaa jopa miljardiluokan pysyviin lisäkustannuksiin maakuntien henkilöstömenoihin.

Valiokunta toteaa, että palkkojen yhteensovittamisessa joudutaan tasapainoilemaan palvelujen taloudellisten järjestämisedellytysten kanssa sekä myös maakunta- ja sote-uudistuksen noin 3 miljardin euron säästötavoitteen kanssa. Valiokunnan mielestä yhtälö on kestämätön.

Liikkeenluovutus

Voimaanpanolain (HE 15/2017 vp. 3. lakiesitys) 3 luvun 14 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien ja niitä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä maakuntaan sekä maakuntien valtakunnalliseen palvelukeskukseen katsotaan liikkeenluovutukseksi. Kyseessä on ns. automaatiosäännös, joka mahdollistaa sen, että uudistuksen yhteydessä työnantajavaihdos katsotaan liikkeenluovutukseksi ilman sille säädettyjen kriteerien selvittämistä.

Esityksen mukaan myös kuntien yhteisten tukipalvelujen henkilöstö, toimialasta riippumatta, siirtyy maakunnan tai maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten palvelukseen, jos henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistuu kunnan sosiaali- tai terveyspalveluihin tai pelastustoimeen.

Liikkeenluovutusperiaatetta sovellettaisiin riippumatta siitä, missä järjestyksessä maakuntien organisaatioita perustetaan. Näin ollen henkilö voi siirtyä liikkeenluovutusperiaatteella kunnasta suoraan maakuntaan tai yhtiöön. Mikäli yhtiöt perustetaan vasta maakuntien toiminnan jo alettua, siirtyy henkilö ensin maakuntaan ja sieltä yhtiön palvelukseen.

Voimaanpanolain 14 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siirtymäajasta, jonka aikana tehtävien ja henkilöstön jatkosiirto maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön katsotaan liikkeenluovutukseksi. Siirtymäaika on sama kuin voimaanpanolain yhtiöittämiselle ehdotettu määräaika (43 §). Siirtymäajasta säätämisen tarkoituksena on, että maakunnat voivat järjestää palvelujen yhtiöittämisen 31.12.2020 mennessä. Henkilöstö siirtyy myös jatkoluovutuksessa liikkeenluovutuksen periaattein. Säännöksen tarkoituksena on turvata henkilöstön asemaa ja antaa siirtymäaika yhtiöittämiselle.

Valiokunnan mielestä automaatiosäännös on kannatettava. Valiokunta toteaa, että koska maakunta- ja sote-uudistuksessa tehdään useita satoja liikkeenluovutuksia, joissa yli 200 000 henkilön työnantaja vaihtuu, on liikkeenluovutusperiaatteen noudattamisesta tarpeen säätää erikseen. Näin vältetään tarve arvioida jokaisen siirron yhteydessä liikkeenluovutuksen tunnusmerkkien täyttyminen. Valiokunta esittää, että automaattinen liikkeenluovutus ulotetaan myös myöhemmin tapahtuviin valinnanvapaudesta johtuviin organisatorisiin muutoksiin.

Henkilöstön työhyvinvointi ja hyvä muutosjohtaminen on varmistettava

Poikkeuksellisen laaja uudistus tulee merkitsemään suuria organisatorisia ja palvelujen järjestämistapaa koskevia muutoksia, jotka olennaisesti vaikuttavat muun muassa henkilöstön tehtäviin, toimenkuviin ja sijoittumiseen. Valiokunta (saamissaan asiantuntijalausunnoissa) kiinnittää huomiota mm. henkilöstön työhyvinvoinnin ja jaksamisen varmistamisen vähäiseen huomioon ottamiseen ja henkilöstövaikutusten arvioinnin vähäisyyteen uudistuksen valmistelussa.

Valiokunta painottaa hallituksen esityksen perusteluissakin esitettyä vaatimusta, että uudistuksen toteuttaminen ja uuden toimintakulttuurin luominen edellyttävät osaavaa, tavoitteellista ja hyvää

johtamista, myös muutosvaiheessa. Valiokunta korostaa, että psykososiaalisen kuormituksen hallinnan kannalta on erityisen tärkeää, että muutosvaiheessa tehdään asianmukaiset riskikartoitukset ja turvataan henkilöstön työssä jaksamisen tuki. Sekä riittävä henkilöstömitoitus.

Valiokunta on huolestunut jo nyt tapahtuvista muutoksista sote-toimijoiden henkilöstöpolitiikassa.

Hoiva-alan ammattiliittojen luottamushenkilöille (ERTO, SuPer ja Tehy) yksityisten palvelutuottajien luottamismiehille tekemässä tutkimuksessa kävi ilmi, että työvuoroluetteloihin suunnitellaan ns. ”haamuvuoroja”, joissa tosiasiassa ei ole riittävästi henkilöstöä ja työvuoroluetteloita muokataan niin, että niihin merkitään ns. ”haamutyöntekijöitä”. Työvuoroluetteloon merkittävät haamutyöntekijät eivät todellisuudessa ole työvuorossa, jopa yli puolet päivän työntekijöistä saattaa olla tällaisia ”haamuvuorolaisia”. Työnantaja yrittää saada työvuoroluettelot näyttämään siltä, että vaadittavia hoitajamitoituksia on noudatettu.

Valiokunta muistuttaa, että henkilöstömitoituksia on noudatettava myös yksityisellä sosiaalipalvelualalla. Mitoituksessa on huomioitava myös ikääntyneiden palveluntarpeiden muutokset.

Näyttää siltä, että etenkin vanhusten hoidossa on tilanteita, joissa hoitajia ei ole riittävästi. Tämä kuormittaa henkilökuntaa ja vaikuttaa potilaiden hoidon laatuun.

Yksityisillä sosiaali- ja terveysalan työpaikoilla tehdään paljon myös valmistautumista sote-uudistukseen tinkimällä henkilökunnan määrästä. Sijaisia ei oteta, kokoaikaisia muutetaan osa-aikaiseksi ja lomautusten tilalle tehdään pidempiaikaisia ratkaisuja irtisanomisilla. Viimeksi Attendon päätös lakkauttaa vastaavien sairaanhoitajien tehtävät oli osoitus yrityksen trimmaamisesta ”sote-kuntoon”. Palveluiden monituottajuus ei saa johtaa asiakasturvallisuuden heikkenemiseen.

Ongelmaa lisää se, että hallituksen oman arvion mukaan osa tuottajista jää valvonnan ulottumattomiin vallan siirtyessä yhtiöiden omistajille ja hallituksille, joihin maakunnan määräysvalta ei ulotu. Myös maksu- ja asiakassetelipalvelujen sekä henkilökohtaisella budjetilla toteutettavien palvelujen tuottajat jäävät maakunnan ohjauksen tavoittamattomiin

Uudistuksessa tulee huolehtia myös henkilöstön riittävyydestä. Palveluiden pilkkoutuminen liikelaitokseen ja useisiin yhtiöihin voi aiheuttaa ongelmia esimerkiksi lääkäreiden ja sosiaalityöntekijöi-

den riittävään saamiseen. Erityistä huolta valiokunta kantaa TE-toimistojen henkilöstön tulevaisuudesta. Henkilöstöä on koskenut viime aikoina useat peräkkäiset muutokset. Nyt esitetyssä mallissa valtaosa henkilöstöstä menettää työpaikkansa ja joutuu siirtymään yksityisten palvelutuottajien palvelukseen tai perustamaan itse tuotantoyhtiön.

Valiokunta pitää puutteena sitä, että lakiesityksessä ei ole esitetty voimavaralaskelmia henkilöstön riittävyydestä, ja painottaa, että henkilöstövoimavarojen riittävyys arvioidaan uudistuksen valmisteluvaiheessa asianmukaisesti. Resurssien puute voi näkyä henkilöstön työssä jaksamattomuutena ja viihtymättömyytenä sekä asiakkaiden palvelun laadussa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että henkilöstön työhyvinvoinnin näkökulma tulee ottaa huomioon myös uusien tietojärjestelmien luomisessa. Toimimattomat järjestelmät ovat tutkimusten mukaan entistä suurempi ongelma ja kuormitustekijä henkilöstön näkökulmasta. Saadun selvityksen mukaan maakunta- ja sote-uudistuksen tietojärjestelmien uudistamisen toimeenpano tullaan toteuttamaan vaiheittain, eikä se tule olemaan valmis vuoteen 2019 mennessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että tietojärjestelmien uudistaminen toteutetaan mahdollisimman ripeästi ja myös henkilöstön tarpeita kuullen. Lisäksi valiokunta korostaa sähköisten palveluiden toimivuutta ja asiakaslähtöisyyttä, koska iso osa kustannussäästöistä on laskettu digitaalisten palvelujen kehittymisen varaan.

Väliaikaishallinnon yhteistoiminnan järjestämistä koskevaan siirtymäsäännökseen (HE 15/2017 vp) ei ole sisällytetty valtion henkilöstön edustusta. Valiokunta korostaa, että vaikka ensi vaiheen lainsäädäntökokonaisuudessa ei esitetä säädettäväksi valtiolta siirtyvistä tehtävistä ja henkilöstöstä, valmistelua valtion toimintojen uudelleen organisoimiseksi tosiasiallisesti tapahtuu jo nyt. Valiokunta painottaa, että hyvä yhteistoiminta kaikkien henkilöstöryhmien kohdalla on tärkeää koko uudistuksen ajan. Perusteltua on, että väliaikaishallintoa koskeviin säännöksiin sisällytetään myös valtiolta siirtyvän henkilöstön edustus uudistuksen valmistelun edetessä.

Tasa-arvo

Maakunta- ja sote-esityksen mukaan uudistuksen vaikutukset kohdistuvat eri tavoin naisiin ja miehiin palvelujen käyttäjinä. Samoin uudistuksella todetaan olevan erilaisia vaikutuksia naisiin ja miehiin työntekijöinä ja päättäjinä. Valiokunta toteaa, että esityksen sukupuolivaikutusten arviot ovat puutteelliset.

Asiakkaat

Sote-uudistuksen yhtenä tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja. Valiokunta toteaa, että tavoitteen saavuttamista tulee tarkastella myös tasa-arvon kannalta. Sukupuolten välillä on eroja hyvinvoinnissa, terveydessä, sairastavuudessa ja kuolleisuudessa. Miesten terveys on keskimäärin naisia huonompi, ja se heijastuu miesten naisia lyhyempään eliniän odotteeseen. Miehet myös käyttävät terveydenhuoltopalveluja naisia vähemmän. Valiokunta painottaa, että terveyserojen sukupuolittuneisuus ja sosioekonomisen aseman vaikutus tulee ottaa huomioon ja varmistaa, että myös heikoimmassa asemassa olevat saavat palveluja ja pystyvät nykyistä helpommin hakeutumaan niihin. Seurannan mittareita; saavutettavuus, laatu, kustannukset ja vaikuttavuus sekä palveluja niiden perusteella, pitää kehittää sukupuolinäkökulma huomioon ottaen niin, että eri ryhmät saavat asianmukaista palvelua ja samalla terveyseroja saadaan kavennettua.

Henkilöstö

Sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla palvelussuhteessa olevista yli 90 % on naisia, joten uudistuksen henkilöstövaikutukset kohdistuvat valtaosin heihin. Merkittävin muutos tulee olemaan työnantajan vaihtuminen. Henkilöstön siirtymisellä on vaikutuksia mm. naisten palkkaukseen, palvelussuhteiden ehtoihin ja työolosuhteisiin, kuten hoitajamitoitukseen ja työssä jaksamiseen. Palkkavaikutukset heijastuvat myös naisten eläkkeisiin. Lisäksi uudistus lisää naisvaltaisten alojen jo ennestään korkeaa epätyypillisten työsuhteiden osuutta. Valiokunta painottaa, että uudistuksen sukupuolivaikutuksiin tulee kiinnittää huomiota uudistuksen kaikissa vaiheissa.

Päätöksenteko

Maakuntauudistuksessa on tärkeä varmistaa, että maakuntia koskee julkista hallintoa velvoittavat tasa-arvon edistämisen velvollisuudet.

Maakuntauudistuksessa luodaan uusi päätöksenteon taso julkiseen hallintoon. Naiset ovat tällä hetkellä aliedustettuina kaikilla vaaleilla valituissa päätöksentekoelimissä, myös kunnissa, ja saadun asiantuntijalausunnon mukaan tilanne oletetaan olevan samansuuntainen tulevissa maakunnissa. Valiokunta painottaa sukupuolten tasa-arvon toteutumisen huomioon ottamista myös maakuntien epävirallisissa valmisteluelimissä.

Yhdenvertaisuus

Maakuntien toiminta ja edellytykset

Palvelujen yhdenvertaisen järjestämisen näkökulmasta uudistuksen vaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, miten maakunnat omassa päätöksenteossaan ja toiminnassaan toteuttavat ja pystyvät toteuttamaan valinnanvapauslainsäädäntöä. Maakuntien edellytykset järjestää palvelut voivat vaihdella. Uhkana on, että palveluja ei ole valtakunnan tasolla määrällisesti ja laadullisesti yhdenvertaisesti saatavilla. Markkinaehtoisessa kilpailussa tiheämmin asutetut asutuskeskukset todennäköisesti houkuttelevat tuottajia paremmin kuin harvaanasutut alueet. Näin asiakkaiden valinnanvapaus voi tiheästi asutuilla seuduilla muodostua syrjäseutuja laajemmaksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen edetessä huolehditaan palvelujen fyysisestä saatavuudesta koko maassa.

Kansalaisten edellytykset

Valiokunta toteaa, että palveluihin pääsyn yhdenvertaisuuden turvaaminen valinnanvapausjärjestelmässä tulee olemaan haasteellista. Kansalaisten mahdollisuudet etsiä itselleen sopivat palvelut vaihtelevat. Joillakin, esimerkiksi ikääntyneillä, maahanmuuttajilla ja muilla erityisryhmillä on vaikeuksia toimia itsenäisesti ja tietotekniikkaa hyväksi käyttäen. Mahdollista on sekin, että asiakas tietämättään tai osaamattomuuttaan valitsee palvelunsa väärin. Hän on siitä huolimatta sidottu valitsemaansa palveluun vuodeksi kerrallaan, ellei saa sitä perustellusta syystä vaihdettua, minkä hoitaminen jo sinänsä vaatii osaamista ja oman vaivansa ja aikansa. Erityisessä riskiasemassa ovat kaikkein heikoimmassa asemassa olevat henkilöt, jotka ovat syrjäytymisvaarassa tai jo syrjäytyneet, ja joilla lisäksi on monen samanaikaisen palvelun tarve sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa että työvoimapalveluissa.

Järjestelmän pirstaleisuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja työvoimapalvelujen nykyisillä asiakkailla on usein monialainen palvelujen yhteensovittamisen tarve. Näitä koordinoi nykyisen lainsäädännön mukaan sosiaalialan ammattihenkilö. Jos valinnanvapauslainsäädäntö koskee laajasti sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja työvoimapalveluja, vaarana on, että maakunnan palvelujärjestelmä pirstoutuu entisestään, eikä yksittäisellä asiakkaalla ole mahdollisuutta hahmottaa, minkä palvelun hän valitsee. Uhkana on, että uudistus johtaa tilanteeseen, jossa kukaan ei kanna kokonaisvastuuta kaikkein vaikeimmassa tilanteessa olevista kansalaisista. Tämän vuoksi kuntien halukkuus kantaa kokonaisvastuuta vaikeimmin työllistyvien palveluista on otettava uudistuksen uudelleen valmistelussa huomioon.

Valiokunta painottaa, että palvelujärjestelmän tulee olla selkeä ja kansalaisten hahmotettavissa sekä palvelut helposti saatavilla, jotta mahdollisuudet päästä oikeisiin palveluihin oikea-aikaisesti turvataan. Valiokunta toteaa, että palvelujärjestelmän selkeyden lisäksi uudistuksen toimeenpanon asiakaslähtöisyyttä voidaan parantaa kansalaisten palveluohjauksella ja palvelumuotoilulla.

Kieli

Saadun asiantuntijalausunnon mukaan uudistuksen toteuttaminen on haastava ruotsinkielisen ja muiden kieliryhmien sekä erityisryhmien kannalta, sillä se muodostaa harvemmin palvelun tuottajia kiinnostavia suuria markkinoita siinä määrin, että kilpailu- ja valinnanvapaus toteutuisivat kauttaaltaan. Valiokunta painottaa, että palvelujen saatavuuden ja valinnanvapauden toteutuminen tulee turvata lainsäädännössä myös ruotsinkielisille ja muille kielivähemmistöille sekä erityisryhmille.

Esitetyllä kielivähemmistön vaikuttamistoimielimellä ei ole hallinnollisesti riittävän vahvaa asemaa eikä tosiasiallisia mahdollisuuksia seurata valinnanvapauden toteutumista tai vaikuttaa palveluiden saatavuuteen maakunnan vähemmistökielellä. Kielivähemmistön lautakunta turvaisi paremmin näitä oikeuksia.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,
että lakiesitys hylätään ja palautetaan uudelleen valmisteluun, siten, että sote-palveluissa palvelut kootaan yhteen, kuten lakiesityksessä on esitetty, mutta että maakunnille siirtyy järjestämisvastuu eikä maakunnilta eikä kunnilta estetä palvelujen tuottamismahdollisuutta. Lisäksi uudistuksessa tulee irrottaa muiden palvelujen siirtäminen maakunnille. Työ-ja elinkeinoministeriön lakikokonaisuus tulee tehdä erillisenä kokonaisuutena, siten, että kuntavetoiset TYP-palvelut säilyvät ja kunnille tulee suurempi autonominen vastuu nuorten ja pitkäaikaistyöttömien palveluista.

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.
että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (Valiokunnan lausumaesitykset).
Valiokunnan lausumaesitykset

Helsingissä *.*.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotus hylätään.

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (**Eriävän mielipiteen lausumaesitys**).*

Helsingissä 29.6.2017

Tarja Filatov /sd

Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Ilmari Nurminen /sd

Markus Mustajärvi /sd

Heli Järvinen /vihr

Veronica Rehn-Kivi /r