4.4.2018

Eduskunta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

HE 57/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n asiantuntijalausunto

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä asiantuntijana maakuntalakeihin liittyen. Keskitymme lausunnossamme erityisesti henkilöstön asemaan liittyviin kysymyksiin ja niiden täydentämiseen. Muilta osin viittaamme jo aiemmin lausumaamme.

Lakiehdotuksiin liittyvät aikamääreet

Hallituksen esityksissä olevat työntekijän suojaksi asetetut suoja-aikojen aikarajat poikkeavat julkisuudessa todetuista ajoista esimerkiksi liikkeenluovutuksen osalta. Myös maakuntalain voimaanpanolain 14 ja 15 §:ssä, joissa on säädetty liikkeenluovutuksesta ja lisäeläketurvan järjestämisvelvollisuudesta maakuntien yhteisöjen (Oy) osalta viitataan aikaan, mikä ei ole muuttunut asian viipymisestä huolimatta. Kirjauksessa todetaan 31.12.2020.

JHL toteaa, että työntekijän suojaksi asetettuja määräaikoja tulee pidentää niin, että ne ovat riittävän pitkät huomioiden muutosaika.

Lakiehdotusten suhde muihin lakiehdotuksiin ja lakeihin

Käsittelyssä olevien ja muiden asiaan liittyvien lakien yhteisvaikutukset ovat edelleen monelta osin epäselvät, mikä ei edistä uudistuksien tekemistä.

JHL toteaa, että lakien säätämisessä tulee huomioida nykyistä paremmin hyvä tiedon välitystapa, jota viranomaiselta edellytetään lain perusteella.

Sote-palvelut eivät onnistu ilman laadukkaita tukipalveluja

Sote-sektorilla tarvittavat tukipalvelut muodostavat koko toiminnan ytimen. Tukipalvelut myös vaikuttavat omalta osaltaan laadukkaiden sote-palvelujen toteuttamiseen. Hallituksen esityksillä ei olla kuitenkaan luomassa kansalaisten yhdenvertaisuutta tukevaa kokonaisuutta, jolla varmistetaan terveyspalvelujen potilasturvallisuus.

Lakien tulee mahdollistaa sosiaali- ja terveys- ja muiden peruspalvelujen toteuttamisessa tarvittavien tukipalvelujen toteuttaminen siten, että maakunnan, kuten myös kunnan ei tarvitse kilpailuttaa tukipalveluja, kuten esimerkiksi ruokapalveluja.

JHL pitää erittäin huolestuttavana, että tukipalvelujen ammattilaisten merkitystä ei ole huomioitu riittävästi sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksessa, vaikka heidän työnsä on erityisesti terveyspalveluissa ydintoimintaa. JHL:n mielestä tukipalvelujen työntekijöiden asema maakuntauudistuksessa tulee ottaa nykyistä keskeisempään tarkasteluun.

JHL vaatii, että sote-palvelujen palveluketju pidetään eheänä potilasturvallisuuden turvaamiseksi. JHL huomauttaa, että toiminnassa ollaan edelleen eriyttämässä järjestäjä-tuottaja, mikä sotkee tuloksellisen sote-palvelutuotannon toteuttamista ja kustannusten hallintaa. Tämä hankaloittaa myös tukipalvelujen järkevää organisoimista ja vaikeuttaa tukipalvelujen roolia ydinpalveluna sotessa. Järjestämisen ja tuottamisen eriyttämisellä uhataan myös henkilöstön sitoutumista sote-palvelujen toteuttamiseen.

JHL:n mielestä sosiaali- ja terveyspalveluissa tarvittavia tukipalveluja ei voida pitää toimintana, jossa toimitaan kilpailuilla markkinoilla ja tämän tulee näkyä lakiehdotuksissa.

JHL pitää tärkeänä, että laeilla mahdollistetaan myös käytännössä maakunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvitsemien tukipalvelujen toteuttaminen ilman kilpailutusta. Maakunnan oma toiminta on työsuhteiden laadun ja hinta-laatusuhteen näkökulmasta kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto.

Henkilöstön eläketurva

Hallituksen esityksen (HE 15/2017) tavoitteena on muuttaa oleellisesti Suomen julkisen hallinnon rakennetta. Muutos vaikuttaa merkittävästi myös henkilöstöön, eikä pelkästään siten, että työnantajana olisi jatkossa maakunta, vaan myös niin, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen sisältyvät asiakkaan valinnanvapauslinjaukset vaikuttaisivat muun muassa sote-alan työntekijöiden eläketurvaan.

JHL pitää tärkeänä, että muutoksessa turvataan julkisen sektorin luvatut eläkkeet siten, että kenenkään eläketurva ei heikkene nykytilanteesta ja turvataan kuntaeläkkeiden rahoitus.

Tasa-arvo, samapalkkaisuus ja palkkaharmonisointi

Maakunta- ja sote-uudistus tulee vaikuttamaan erityisesti tukipalveluhenkilöstön työmarkkina-asemaan. Pahin skenaariomme on, että uudistus lisää työttömien määrää. Huolenamme ovat myös tiedot, joiden mukaan määräaikaisuudet tulevat lisääntymään sote-työssä.

JHL:n mielestä on ehdottoman tärkeää, että sukupuolten tasa-arvoasia otetaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa ja maakuntauudistuksessa.

Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutukset on arvioitava koko muutosprosessin aikana ja tarvittaessa suunnitelmiin on tehtävä muutoksia. Maakuntiin on luotava tasa-arvotyötä tukevat rakenteet.

JHL edellyttää, että henkilöstön edustajien mahdollisuus osallistua tasa-arvotyöhön varmistetaan maakuntauudistuksen toteuttamisessa.

JHL on jo aikaisemmin todennut, että palkkojen yhdenmukaistamisvelvoitteesta tulisi laatia yleissäännös. Palkkaharmonisointi ei ole työnantajalle vapaaehtoinen, vaan velvoite, jonka toteuttamiseen tulee varautua myös taloudellisesti.

Uudistuksen vaikutus kuntien talouteen ja maakuntien rahoitus

Maakunnan aidon itsehallinnon vuoksi maakunnille on säädettävä verotusoikeus ja taattava muutenkin riittävä rahoitus valtion taholta. Maakuntauudistuksesta ei saa tulla työttömyyshanke. Valtiolla, maakunnilla ja kunnilla on yhtenevät intressit palvelujen hyvästä hoitamisesta. Tämän periaatteen tulee kantaa koko uudistuksen yli.

HE 57/2017, 8 pykälässä viitataan menettelytapoihin, joissa huolehditaan taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan valtion rahoituksesta. Lakiehdotusten sisältämät riskit rahoituksen riittävyydestä luovat huolta myös työntekijöiden keskuuteen. Jos rahat loppuvat, on karsittava palveluista tai nostettava asiakasmaksuja.

JHL toteaa, että lainsäädäntö ei saa aiheuttaa maakunnalle taloudellisia vaikeuksia. Maakunnan mahdollisuudet turvata palvelut ja työntekijöidensä palkanmaksu ovat perusasioita, jotka on varmistettava myös käsittelyssä olevien lakien säätämisessä.

JHL:n mielestä maakunnan rahoitusvastuun ja palvelujen järjestämiseen liittyvän vastuun kantamiseksi maakunnille tulisi antaa verotusoikeus, joka mahdollistaisi rahoitusvastuun kantamisen esitettyä paremmin. Nyt riskinä on, että rahoitukseen liittyvä epävarmuus johtaa jopa määräaikaisten työsuhteiden määrän kasvuun.

Tulevien maakuntien muutosta ei olla tukemassa riittävästi. Rahojen riittävyys vaikuttaa jopa palkkaharmonisoinnin toteuttamiseen.

Maakunnat tarvitsisivat tukea muutoskustannuksiin muun muassa uuden hallinnon ja uusien rakenteiden luomiseksi.

JHL katsoo, että maakuntia on tuettava taloudellisesti esitettyä enemmän. Maakuntien taloutta ei tule parantaa kuntien kustannuksella.

Kuntien tuloja esitetään pienennettäväksi vähentämällä valtionosuuksia ja verotuloja poistuvien tehtävien kustannuksia vastaavasti. Muutoksella voi olla merkittäviä vaikutuksia kunnille, eikä vain positiivisia.

On varmistettava, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen tai vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia. Mahdolliset omaisuusjärjestelyjen taloudelliset vaikutukset on korvattava kunnille esim. kohdennettujen avustusten muodossa. Rahoitusta ei kuitenkaan saa toteuttaa vähentämällä kaikkien kuntien yleistä valtionosuutta. Kiinteistöistä aiheutuvat taloudelliset riskit tulee hajauttaa kuntien, maakuntien ja valtion vastuulle.

Kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulisi kohdentaa niille osapuolille, jotka voivat vaikuttaa kiinteistöjen käyttöön (eli maakunnille, ei kunnille). On varmistettava, että siirtymäkauden jälkeen vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia. Taloudelliset vaikutukset kunnille on korvattava täysimääräisesti.

JHL toteaa, että uudistukseen liittyvillä omaisuusjärjestelyillä ei saa vaarantaa kuntien mahdollisuuksia vastata niille jäävien palvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta.

Maakunta- ja sote-uudistuksen muutosturvaohjelma

Tiedossa on, että kilpailu työvoimasta kiristyy julkisen ja yksityisen välillä maakuntauudistuksen myötä. Kyse on olemassa olevien tietojen perusteella kymmenistä tuhansista työntekijöistä. Tällainen kilpailutilanne uhkaa julkisten palvelujen saatavuutta. Esityksessä todetaan myös, että työsuhteiden epämääräisyys ja kilpailu työvoimasta vaikeuttaa julkisella sektorilla sote-palvelutuotantoa. Tässä yhteydessä onkin syytä muistuttaa, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää terveyttä.

Vaikka lakiesityksessä todetaan, että sote-henkilöstölle on töitä tarjolla, pitää muistaa, että soten laaja eläköityminen on myös lakiesityksen mukaan haasteena julkiselle palvelutuotannolle. Suuri henkilöstön valuminen yksityisille markkinoille haastaa maakuntien kustannusten hallinnan, kun palvelut joudutaan ostamaan nopeasti yksityiseltä markkinahintaan.

JHL esittää, että voimaanpanolakiin kirjataan henkilöstön työsuhteen irtisanomissuoja vuoteen 2025 saakka, joka toimii kannustimena maakunnissa tarvittavan työvoiman varmistamisessa. Kyseinen irtisanomissuoja edistää työntekijöiden valmiuksia sopeutua muutokseen ja luo turvallisuutta työelämään.

Varsinkin kuntien, kuntayhtymien ja kuntayhtiöiden tukipalveluhenkilöstöllä on edessä tilanteita, joissa laissa määrätyt liikkeenluovutuksen ehdot eivät ole täyttyneet, mutta työt loppuvat. Samaan aikaan maakunnissa ilmenee hyvin todennäköisesti rekrytoinnin tarvetta.

> ***JHL:n mielestä henkilöstön sitouttamiseen ja siirtymiseen työstä työhön on hyvä luoda julkisen sektorin yhtenäistyömarkkinat siirtymäajaksi vuoteen 2025 asti. Tällä turvataan se, että saatavilla on nopeasti osaavaa työvoimaa ja laadukasta palvelutoimintaa. Samalla ehkäistään työttömyysasteen nousu. Vuosien 2020–2021 aikana maakuntien tulee kuntien, kuntayhtymien, kuntayhtiöiden ja vastaavien välillä tehdä velvoittava toimeenpanosuunnitelma työttömyysuhan alla olevista henkilöistä ennen kuin voidaan rekrytoida uusia henkilöitä maakuntakonserniin. Samaa periaatetta noudatetaan valtion työsopimus- ja virkasuhteisiin.***
>
> ***JHL pitää huolestuttavana, että maakuntauudistus johtaa sote-henkilöstön osalta siirtymiseen yksityiselle sektorille sekä työttömyyden merkittävään kasvuun. Siksi tarvitaan muutosturvaohjelma, jolla pidetään huoli kuntien ja maakuntien henkilöstön siirtymisestä työstä työhön. Muuten hallituksen hanke tulee olemaan työttömyyshanke. Tämä on samalla iso ennakoiva tasa-arvoteko. Muutoin naisten työttömyys tulee kasvamaan merkittävästi.***
>
> ***JHL esittää voimaanpanolakiin menettelyä laajasta yhteistoiminnasta työttömyysuhan alla olevien työntekijöiden siirtymisestä maakuntien organisaatioiden välillä. Voimaanpanolakiin on kirjattava periaatepäätös maakuntien henkilöstöpoliittisesta linjasta, jossa määritellään muutokseen liittyvät työntekijän työuraa edistävät toimenpiteet. Tällaisia ovat muun muassa laaja osaamiskartoituksen tekeminen koko henkilöstölle, julkisen sektorin henkilöstön kouluttaminen uusiin ja muuttuneisiin työtehtäviin, työn haussa työntekijän oman aktiivisuuden yksiköllinen tukeminen, toimivan maakunnallisen ja yli työnantajarajojen ulottuvan yhteistoimintamenettelyn järjestäminen, ikääntyneiden työntekijöiden vahvan suojan työttömyyden varalle järjestäminen sekä lähellä eläkeikää olevien henkilöiden työllistymisen takaaminen heidän eläketurvansa vuoksi.***

Muutoksen toimeenpanija on valtio lainsäädäntömuutoksen kautta, joten siksi se on luonteva taho organisoimaan ja rahoittamaan ohjelmaa. Muutosturvapaketille on hallituksen varattava tarvittava rahoitus. Ohjelma koskee kaikkia julkisen sektorin työnantajia, joiden työntekijöitä on irtisanomisuhan alla. Ohjelma valmistellaan työmarkkinaosapuolten ja valtion kanssa.

Liikkeenluovutus

Henkilöstön ja koko uudistuksen onnistumisen kannalta tärkein maakuntauudistukseen liittyvä tavoite on työpaikkojen sujuva vaihtaminen ja työpaikkojen säilyttäminen.

Tämä edellyttää, että kuntien ja kuntayhtymien sekä valtion palveluksessa olevat viranhaltijat ja työntekijät siirretään heidän palvelusuhteidensa katkeamatta maakunnan palvelukseen.

Liikkeenluovutus koskee siis niitä henkilöjä, jotka täyttävät laissa mainitut ehdot. Näidenkin henkilöiden osalta liikkeenluovutuksen turva koskee vain siirtymähetken tilannetta. Mikäli maakunnassa organisoidaan palveluja uudelleen, liikkeenluovutus koskisi myös näitä tilanteita vuoden 2021 loppuun asti. Huomion arvoista on se, että liikkeenluovutus ei koske kuntien yhtiöitä, joissa työskentelee merkittävä määrä erityisesti tukipalveluhenkilöstöä.

JHL pitää erittäin huolestuttavana, että kaikkia tukipalvelutyöntekijöitä ei koske maakuntauudistukseen liittyvät henkilöstön siirtoperiaatteet, eikä siten myöskään liikkeenluovutuksen periaatteet.

Henkilöstön sujuva ja sovittuihin pelisääntöihin perustuva siirtyminen kunnista ja kuntayhtymistä ja mahdollisuuksien mukaan myös kuntien yhtiöistä sekä valtiolta maakuntakonserneihin on välttämätöntä. Sillä on vaikutusta myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastuspalvelujen saatavuuden sekä palvelujärjestelmän toimivuuteen.

JHL:n mielestä on varmistettava, että maakuntakonserniin siirryttäessä ei tapahdu palvelujen laadun heikentymistä.

Henkilöstön asema maakunnissa

Uuden organisaation rakentaminen on kaikkien kannalta iso asia, jossa onnistumisessa henkilöstön osallisuus vaikuttaa. Se, kuinka henkilöstö on mukana muutoksessa, vaikuttaa työhyvinvointiin, tuottavuuteen ja tuloksellisuuteen sekä palvelujen laatuun. Henkilöstö tarvitsee tukea ja riittävää yhteistoimintaa muutosprosessissa. Työsuojelua ja työhyvinvointia ei saa unohtaa muutosprosessissa. Paras yhteistyökumppani olisi Kunteko2020, jonka toteuttaminen tulee turvata.

JHL vaatii, että KunTeko2020 liitetään kiinteästi mukaan sote-uudistukseen, jotta henkilöstön sairastuvuusriskiä voitaisiin pienentää ja uusien organisaatioiden tuloksellinen ja laadukas palvelutuotanto voidaan turvata välittömästi uuden organisaation käynnistymisestä. Tärkeää on panostaa hyvään muutosjohtamiseen, yhteistoimintaan henkilöstön kanssa ja hyvään henkilöstöpolitiikkaan. Tuloksellinen organisaatio ja tarvittavat palvelut syntyvät parhaiten henkilöstön osaamisen jalostamisen kautta. Henkilöstön perehdyttämiseen ja koulutukseen tulee panostaa erityisesti.

JHL edellyttää, että maakuntiin on perustettava yhteistoimintaelimet nykyisten kuntapääsopijoiden pohjalta mahdollisimman pian, jotta uudistus lähtee jouhevasti käyntiin heti.

Luottamusmiehille ja työsuojeluvaltuutetuille on annettava tarvittava aika uudistamisen tekemiseen.

On lisättävä päätoimisten luottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen määrää vuoteen 2025 saakka.

Työvoima- ja yrityspalveluista

JHL toteaa, että julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen perusteellinen arviointi on mahdotonta vain kuulemiseen liittyvien asiakirjojen perusteella. Tässä vaiheessa tiedossa on kuitenkin, että työvoima- ja yrityspalveluihin esitetään järjestäjän ja tuottajan erottamista toisistaan. Järjestäjän vastuulle jäävän julkisen vallan käyttöä suhteessa muuhun palvelutoimintaan ei voi kovin yksinkertaisesti erottaa toisistaan ilman lisätyötä ja byrokratiaa.

Hallituksen esityksellä (HE57/2017) linjattaisiin, että kasvupalveluja tuotettaisiin ensisijaisesti markkinaehtoisin ratkaisuin ja maakunnan oma palvelutuotanto olisi aina viimesijainen ratkaisu.

JHL:n mielestä esitetty linjaus tuottamisesta luo loputtoman sopimusten vyyhdin ja hankaloittaa palvelujen kokonaisuuden hallintaa.

Muuta huomioitavaa:

Palvelukeskuksille siirrettävien toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelujen käyttöön ottoon vaikuttaa ratkaisu, onko sairaanhoitopiirien ja kuntien omaisuus siirrettävissä maakunnan omistukseen, kuten on esitetty.

JHL korostaa, että kuntayhtymien kiinteistöomaisuus on kuntayhtymien purkautuessa kuntien omaisuutta. Esim. sairaanhoitopiirit olisi ensin purettava siirtämällä niiden omaisuus kunnille. Kunnille olisi tämän jälkeen suoritettava omaisuudesta käypä arvo. Perustuslakia on noudatettava kiinteistöomaisuuden lisäksi irtaimen omaisuuden siirtämisessä.

JHL kannattaa uudeksi 5a pykäläksi esitettyä karenssisopimusta. Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta sopia sopimuksella määräajasta, jonka aikana ehdollisesti rajoitetaan viranhaltijan oikeutta siirtyä toisiin tehtäviin. Karenssisopimuksella sovittaisiin määräaikaisesta rajoitusajasta siirtyä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään taikka aloittaa elinkeinon- tai muu ammatinharjoittaminen tai muu toiminta, kuten toimiminen toimitusjohtajana tai hallitusammattilaisena. JHL näkee, että karenssisopimuksesta säätäminen on erittäin tärkeää, jotta maakuntauudistus onnistuu.

Uudistuksen vaikutusten arviointia on tehostettava palvelujen saatavuuden, sosiaaliset vaikutukset, maakuntien rahoituskehitys ja työllisyyden näkökulmasta huomioiden myös tasa-arvokehitys, ansiokehitys ja naisten ja miesten työmarkkina-aseman kehitys.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry



Päivi Niemi-Laine
puheenjohtaja

Håkan Ekström
toimialajohtaja

Lisätiedot:

- puheenjohtaja Päivi Niemi-Laine, paivi.niemi-laine@jhl.fi
- johdon neuvonantaja Keijo Karhumaa, keijo.karhumaa@jhl.fi
- erityisasiantuntija Johanna Värmälä, johanna.varmala@jhl.fi