Työehdot-osasto 12.4.2018

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
Tyv@eduskunta.fi

Kuulemistilaisuutenne 13.4.2018

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

HE 15/2018 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 arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien

Pyydettynä lausuntonaan Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry esittää kunnioittaen seuraavaa:

SAK pitää sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden ja toimintatapojen uudistamista välttämättömänä. Uudistuksen keskeisinä tavoitteina olleet perustason palveluiden vahvistaminen, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, palvelujen yhdenvertaisuuden ja saatavuuden parantaminen sekä kustannusten hallinta ovat myös sellaisia, että niihin on helppo yhtyä.

SAK on pitänyt perusteltuna rahoitus- ja järjestämisvastuun kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin. Järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille vahvistaa järjestäjätahojen taloudellista sietokykyä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen satunnaisvaihtelulle ja sen mukanaan tuomille kustannusvaihteluille. Lisäksi palveluverkosta on mahdollista suunnitella järkevä kokonaisuus, kun järjestämisvastuu on yksittäistä kuntaa laajemmalla alueella. Myös joidenkin alueiden mahdollista palveluvajetta on mahdollisuus paikata isomman alueen puitteissa.

Maakuntauudistuksessa siirtyy yli 200 000 työntekijää ja viranhaltijaa kunnista ja kuntayhtymistä maakuntiin, niiden liikelaitoksiin tai maakuntien omistamiin yhtiöihin. Kyse on poikkeuksellisen laajasta yhteiskunnallisten palvelujen uudelleenjärjestelystä ja samalla merkittävästä julkisen sektorin työmarkkinoiden rakennemuutoksesta. Tämän vuoksi kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön työpaikkojen turvaamista, työ- ja virkasuhteiden katkeamatonta jatkumista ja

palvelussuhteen ehtojen määrittämistä koskevien siirtymäajan pelisääntöjen kirjaaminen lakiin on välttämätöntä.

Vaikutukset kuntiin

Merkittävä osa kuntien rahoitusvastuulla olleista palveluista siirtyy maakuntien järjestettäväksi. Hallitus esittää, että maakuntien järjestämien palvelujen rahoitus hoidetaan asiakasmaksujen ja valtiolta saatavan verorahoituksen kautta. Valtion verotuloja kasvatetaan valtion tuloveroasteikkoa muuttamalla ja samalla kunnallisveroprosentteja alennetaan. Työtulovähennykseen sekä kunnallisverotuksen perusvähennykseen tehdään pieniä muutoksia. Myös kunnille tulevaa valtionosuutta leikataan. SAK pitää lähtökohtana, ettei verotus kiristy uudistuksen vuoksi.

Kun kaikkien kuntien tuloveroprosentteja ja valtionosuuksia alennetaan, toisilta kunnilta vähennetään enemmän tuloja kuin niiltä siirtyy menoja. Tässä yhteydessä on varmistettava, ettei rahoituksen muutos aiheuta kohtuuttomia vaikeuksia millekään kunnalle, koska mahdolliset rahoitusmuutokset kohdentuvat eri tavoin eri kuntiin. SAK pitää tärkeänä, että kunnille jäävien tehtävien rahoitus turvataan.

Uudistuksessa on ratkaistava kiinteistö- ja omaisuusjärjestelyt. Maakunnille siirtyvää toimintaa harjoittavien lakisääteisten kuntayhtymien varat ja velvoitteet sekä kuntien maakunnille siirtyvään toimintaan liittyvä irtain omaisuus siirtyvät maakunnille. Kuntien rakennukset eivät siirry, vaan maakunnat vuokraavat niitä määräajan kunnilta. Kiinteistöt ja toimitilat on kytketty kuntien taseisiin ja mahdollisiin velkoihin. Monet kunnat ovat viime vuosina tehneet mittavia investointeja sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin pääosin lainarahoituksella. Rakennuksista aiheutuu tulevina vuosina näiden kuntien talouteen merkittäviä lainanhoitokuluja. Lisäksi näiden kuntien taloutta rasittavat kiinteistöistä tehtävät poistot. Jatkossa rakennukset voivat jäädä vuokraamatta ja mikäli näin tapahtuu, kuntien on vaikea selvitä taloudenpidosta ja velvoitteistaan.

SAK pitää tärkeänä, että kuntien käyttämättä jäävät kiinteistöt eivät jää yksittäisten kuntien rasitteeksi. Omaisuuden osalta lain kirjauksia ei voida pitää riittävinä. Kuntien omistamien ja kiinteistöjen ja omaisuuden suhteen tulisi tehdä tarkempia järjestelyjä niin, että kuntien omaisuus korvattaisiin kunnille käypään hintaan tai omaisuusjärjestelystä neuvoteltaisiin kuntien ja maakunnan välillä.

Monissa kunnissa on ruokahuoltoa keskitetty ja saavutettu keskittämisestä säästöjä, kun samassa paikassa valmistetaan ruoka niin kouluille, vanhuspalveluihin kuin terveyskeskukseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyessä maakuntien järjestettäväksi joutuu kunnan keskuskeittiö kilpailemaan maakunnan järjestämien palveluyksiköiden ruokahuollosta. Kunnan näkökulmasta tämä voi tarkoittaa ruokahuollon yhtiöittämistä tai pahimmillaan keskuskeittiön toiminnan supistamista koskemaan ainoastaan kouluruokailua. Sote-palvelut eivät onnistu ilman

laadukkaita tukipalveluja. SAK:n mielestä sosiaali- ja terveyspalveluissa tarvittavia tukipalveluja ei voida pitää toimintana, jossa toimitaan yksinomaan markkinaehtoisesti ja tämän tulee näkyä lakiehdotuksissa.

Maakunnat ja demokratia

Demokratia vaatii toteutuakseen vahvan itsehallinnon. Maakuntien rooli sote-palveluiden järjestäjänä ja mahdollisuudet tosiasiallisesti vaikuttaa palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen, on kuitenkin rajallinen. Palvelujen eriyttäminen liikelaitokseen siirtää merkittävän osan järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallasta pois vaaleilla valitulta maakunnan toimielimeltä. Maakuntalaki ei takaa riittävästi maakunnan mahdollisuutta ohjata ja vaikuttaa palvelutuotantoon. Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen vähentävät maakunnan ja yhteiskunnan mahdollisuuksia ohjata ja vaikuttaa sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Järjestämislakiin sisältyy valtioneuvoston ja ministeriön laajat toimivaltuudet ohjata maakunnan operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa. Esityksen mukainen taloudenohjausmekanismi sopeuttaa maakuntien menokehystä valtiontalouden tarpeisiin eikä välttämättä huomioi maakunnan omia tarpeita riittävästi.

SAK näkee demokratian toteutumisen kannalta ongelmalliseksi, että liikelaitosten johtokuntiin on kaavailtu jäseniksi hallitusammattilaisia. Maakunnan omaa tuotantoa johtaisivat ammattijohtajat erillään maakunnalle kuuluvasta sote-järjestämistehtävää ja muita tehtäviä koskevasta päätöksenteosta. SAK näkee tärkeäksi, että liikelaitoksen johtokunnassa olisi henkilöitä, joilla on sosiaalipalvelujen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon asiantuntemus. Tämä olisi hyvä todeta jo maakuntalaissa, eikä jättää sitä hallintosääntöasiaksi.

Maakuntahallinnon valmistelun kuluessa tulee kuulla henkilöstöä ja noudattaa tarvittavia sopimusmenettelyjä. Valmistelun kuluessa tulisi kuulla myös kansalaisia ja alueen poliittisia päättäjiä, jotta valmistelussa voidaan huomioida yleinen mielipide ja poliittinen tahtotila.

Yhtiöittäminen

Maakuntalain 15 luvussa ja 112§:ssä säädetään maakunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Perustelujen mukaan luvun säännöksiä sovellettaisiin maakunnan toimintaan siltä osin, kuin yhtiöittämisvelvollisuudesta ei ole tehtäväalakohtaisia erityissäännöksiä. SAK on suhtautunut kyseisen luvun yhtiöittämissäännöksiin kielteisesti erityisesti koskien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja pitää hyvänä, että valinnanvapauslaissa on luovuttu yhtiöittämisvelvollisuudesta. SAK ei kannata julkisten palveluiden kuten työvoimapalvelujen siirtämistä lähes täysin markkinaehtoisiksi. Tähän liittyy myös SAK:n huoli pitkäaikaistyöttömien ja vajaatyökykyisten kuntoutuksesta, työkyvyn tukemisesta ja työllistymisestä. SAK ei ota kantaa lakiesityksiin liittyvään

arvonlisäveromenettelyyn, mutta toteaa kilpailuneutraliteetista huolehtimisen olevan tarpeen.

Valinnanvapaus

Lakipaketissa viitataan valinnanvapauteen ja hallitus on antanut myös sitä koskevan lakiehdotuksen. SAK toteaa tässä yhteydessä suhtautuvansa kriittisesti valinnanvapauden hätäiseen ja hallitsemattomaan laajentamiseen. Maakuntauudistuksessa suunnitellut rakenteelliset ja hallinnolliset uudistukset on saatava ensin vakiinnutettua, ennen kuin valinnanvapautta merkittävästi laajennetaan nykyisestä.

SAK arvioi ainakin lyhyellä aikavälillä valinnanvapauden lisäämisen ja palvelutarjonnan lisäämisen kasvattavan merkittävästi terveydenhuollon kustannuksia. Vakuuttavaa näyttöä ei ole myöskään palvelujen laadun ja vaikuttavuuden automaattisesta paranemisesta.

Asiakasmaksut

Toteutettava sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ei saa tiukan kustannusten rajoittamisen seurauksena johtaa asiakasmaksujen korotuksiin eikä palvelurajauksiin. Hyvinvointi- ja terveyserot ovat pitkälti sosioekonomisten ryhmien välisiä eroja. Asiakasmaksujen noususta tai palveluvalikon karsimisesta seuraa terveys- ja hyvinvointierojen lisääntyminen.

Palvelulupaus

Lakiesityksessä säädetään maakunnan palvelulupauksesta, joka olisi maakunnan tahdonilmaus, miten maakunta tarjoaa ja toteuttaa palveluja. Parhaimmillaan tällä on sosiaali- ja terveydenhuollon kehitykseen ja palvelujen saatavuuteen myönteinen vaikutus. Siitä voi pahimmillaan muodostua kehityksen este ja kapeikko palvelujen saatavuudelle sekä eriarvoisuuden vähenemiselle, vaikka laki viime kädessä takaakin oikeuden palvelujen saamiseen. Palvelulupaus on ainakin kahdella tapaa ongelmallinen. Se ei ole juridisesti sitova eli sitä ei tarvitse noudattaa. Toisaalta se voidaan tulkita maksimiksi, eikä mitään siitä poikkeavaa palvelua anneta.

Rahoitus

Maakuntien rahoitusjärjestelmää käsitellään kokonaisuutena kaikkien maakunnan vastuulle siirtyvien tehtävien rahoituksen osalta. HE 57/2017 vp täydentää maakunnan muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien rahoitusta koskevilla ehdotuksilla maakuntien rahoituslakia.

Valtiolta maakunnille siirtyvien tehtävien rahoitus muuttuu maakuntauudistuksen myötä nykyisestä talousarvioperusteisesta, toimintamenomomenttikohtaisesta, tulosohjaukseen ja tulossopimuksiin perustuvasta rahoituksesta laskennalliseen

yleiskatteelliseen rahoitukseen. SAK:n mielestä on tärkeä varmistaa, että maakunnat ohjaavat riittävät resurssit vastuulleen tulevaan viranomaistoimintaan.

Osa rahoituksesta tulisi maakunnille erillisrahoituksena tehtävien ja niiden luonteen vuoksi. Maakuntien näkökulmasta kyseessä olisi läpivirtauserä, johon maakunnalla ei olisi juurikaan päätösvaltaa. SAK pitää perusteltuna, että tietyn käyttötarkoituksen mukaan määrätty erillisrahoitus säilytetään.

Alkuvaiheessa maakunnan tulot ehkä riittävät lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen. Esityksen mukaan maakuntien rahoitus ei seuraa täysimääräisesti kustannusten kasvua, vaan rahoitusta tarkistetaan julkisen talouden kantokyvyn mukaisesti. Valtion rahoituksen kasvun rajaaminen tulee johtamaan siihen, että maakunnilla ei ole taloudellisia edellytyksiä selvitä lakisääteisistä tehtävistään väestön ikääntyessä ja entistä kalliimpien hoitomenetelmien tullessa käyttöön. Esitettyyn sote-malliin sisältyy mekaaninen kustannusten kasvun leikkuri, mikä voi vaarantaa peruspalvelujen saatavuuden. Olennaista kuitenkin on, että kansalaiset saavat perustuslaissa jokaiselle turvatut sosiaali- ja terveyspalvelut.

Sosiaalipalvelut

Haasteena uusilla sote-alueilla on, miten taataan sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kehittäminen niin, etteivät esimerkiksi sosiaalipalvelut jää kehittämisessä ja resursoinnissa terveydenhuollon varjoon. Tämä edellyttää, että maakunnan liikelaitoksen johtokunnassa on edustettuna myös sosiaalihuollon asiantuntemusta ja maakunnilla on käytettävissään alueidensa tarpeiden mukaiset voimavarat. On myös turvattava kaikille maakunnille riittävät taloudelliset voimavarat.

Henkilöstö

SAK edellyttää, että mahdollisissa organisaatiomuutoksissa, työpisteiden ja toimintojen uudelleenjärjestelyissä, on huolehdittava henkilöstön työsuhteiden ja työn tekemisen ehtojen turvaamisesta. Lisäksi henkilöstön on oltava mukana organisaatiouudistuksen eri vaiheissa ja toiminnan kehittämisessä. On ehdottoman tärkeää, että sukupuolten tasa-arvo otetaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa ja maakuntauudistuksessa.

SAK pitää myönteisenä, että henkilöstön siirtyminen kunnista tai kuntayhtymistä maakunnan, maakunnan liikelaitoksen tai maakunnan yhtiön palvelukseen katsotaan liikkeen luovutukseksi. Liikkeenluovutusperiaatteen voimassaoloajassa olisi huomioitava maakuntauudistuksen viivästyminen.

SAK arvioi tulossa olevat muutokset niin mittaviksi, että tarvitaan kunnollista muutosturvaa, uudelleenkoulutusmahdollisuuksia ja riittävän pitkät siirtymäajat,

jotta henkilöstön oikeudenmukainen kohtelu toteutuu. On otettava huomioon, että henkilöstömuutokset vaativat myös taloudellisia resursseja.

Maakuntien perustaminen tarkoittaa sitä, että kuhunkin maakuntaan siirretään työntekijöitä ja viranhaltijoita useista eri kunnista ja kuntayhtymistä. Vaikka kunnissa ja kuntayhtymissä työskentelevän henkilöstön vähimmäispalkat perustuvat valtakunnallisten työ- ja virkaehtosopimusten vähimmäispalkkamääräyksiin, on kaikissa kunnissa ja kuntayhtymissä olemassa oma paikallinen työn vaativuuteen perustuva palkkausjärjestelmänsä. Tästä, että kunkin maakunnan palvelukseen tulee henkilökuntaa erilaisten paikallisten palkkausjärjestelmien piiristä. Tämä puolestaan johtaa siihen, että maakunnissa samoissa tai yhtä vaativissa tehtävissä tulee olemaan työntekijöitä ja viranhaltijoita, joilla on erisuuruinen euromääräinen tehtäväkohtainen palkka.

Tasapuolisen kohtelun periaate edellyttää, ettei työnantaja maksa erisuuruista tehtäväkohtaista palkkaa samaa tai samanarvoista työtä tekeville työntekijöille ja viranhaltijoille. Maakuntien on siten kohtuullisessa ajassa maakuntien perustamisen jälkeen ryhdyttävä toimenpiteisiin palveluksessaan olevan henkilöstön palkkojen yhdenmukaistamiseksi.

Sote-uudistuksella tavoitellaan 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillintää. Merkittävä osa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista johtuu henkilöstökustannuksista. Valinnanvapauslakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa todetaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kokonaisuudessaan johtavan henkilöstötarpeen pienenemiseen. Muutoksia tapahtuu todennäköisesti työsuhteiden ehdoissa ja määrässä, niiden pysyvyydessä ja työolosuhteissa. Tämä voi tarkoittaa myös mahdollisia irtisanomisia ja palkanalennuksia. Tätä ei voi pitää hyväksyttävänä.

Uudistuksiin liittyy suuria johtamis- ja yhteistoimintaongelmia, jotka heijastuvat epäselvyyksinä ja epävarmuutena organisaatioissa sekä työhyvinvoinnissa. Tämä aiheuttaa työelämän laadun heikkenemistä, joka taas vaikuttaa sairauspoissaoloihin, työvoiman vaihtuvuuteen ja työn tuloksellisuuteen sekä on huomattava riski palvelujen laadulle ja hoivan sekä hoidon jatkuvuudelle.

Vaikeasti työllistettävät

Työllisyyden hoidon on tarkoitus siirtyä jatkossa uusien maakuntien järjestämisvastuulle. TE- ja yrityspalvelut ollaan kokoamassa yhteen julkisiksi kasvupalveluiksi. Jo nyt on nähtävissä kasvupalveluiden korostaminen yritystoiminnan kautta. Työttömien palvelut ovat jääneet taka-alalle.

SAK:lla on huoli työvoimapalveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta maakunnasta riippuen. Työvoimapalveluiden saanti ei kuitenkaan voi olla kiinni asuinkunnasta/maakunnasta. Kaikille työttömille on turvattava oikeus julkisiin

työllisyyttä edistäviin palveluihin. Monilla pitkäaikaistyöttömillä ja vaikeasti työllistettävillä henkilöillä on tarvetta sosiaali- ja terveyspalveluihin. Siksi myös vaikeimmin työllistettävien palveluiden järjestäminen on oltava selkeästi mukana maakuntauudistuksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisessä.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Lisätiedot lakimies Paula Ilveskivi
puh 050 565 1664
paula.ilveskivi@sak.fi

asiantuntijalääkäri Kari Haring
puh. 040 718 2624
kari.haring@sak.fi