Ilkka Haavisto
Elinkenoelämän valtuuskunta EVA

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
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

EVAa on pyydetty lausumaan erityisesti palkkauksesta ja palkkausjärjestelmien erilaisuudesta sekä työnantajakustannuksista yksityisellä ja julkisella puolella.

1. **Lähtökohtaisesti kuntatyö on kalliimpaa**

EVAn vuonna 2017 laskemissa arvioissa[1] ilmeni, että kunta-alan työehtosopimusten puitteissa tehty, niin sanottu kuntatyö on noin 7–8 prosenttia kalliimpaa kuin sama työ yksityisellä sektorilla.[2]

Arvioitu 7–8 prosentin kuntatyön lisähinta johtuu pääasiassa eroista kuntien ja yksityisen sektorin eläkemaksuissa ja työehdoissa. Kunnallisen eläkejärjestelmän eläkemaksu on yksityisten alojen eläkemaksua korkeampi. Kuntien palveluksessa olevien säännöllisen työajan keskiansiot, lomat sekä osin muutkin työehdot ovat keskimäärin paremmat kuin vastaavissa töissä yksityisellä sektorilla työskentelevillä.

Näin ollen voitaisiin ajatella, että valinnanvapauden myötä kilpailutilanteessa kuntatyön kalleus olisi maakunnille kilpailuhaitta.

2. **Sote-työ on kuitenkin suuri poikkeus**

Sote-sektorilla tilanne on kuitenkin hieman erilainen kuin koko kuntasektorilla. Jo jonkin aikaa käynnissä ollut kilpailu terveydenhuollon henkilökunnasta julkisen ja yksityisen sektorin välillä on kaventanut erot keskeisissä työehdoissa varsin pieniksi. Tilanne voidaan vetää yhteen seuraavasti:

- hoitajat ansaitsevat julkisella sektorilla tällä hieman hetkellä enemmän (ks. taulukot alla), mutta vain runsaamman tehdyn ilta-, yö-, ja viikonlopputyön vuoksi
- sairaanhoitajien peruspalkkauksen taso yksityisellä jopa hieman parempi
- säännöllisissä työajoissa ei käytännössä ole eroja
- lomissa ei ole suuria eroja, yksityiselläkin puolella lomat ovat selvästi vuosilomalakia pidemmät

[1] https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2017/03/no_55-5.pdf

[2] Kuntatyön lisähinta on laskettu yleisimpien ammattien osalta vertailemalla palkkatilastoja, eläkemaksuja ja työehtosopimuksia. Tiedot ovat pääsääntöisesti vuodelta 2015. Niissä ei ole huomioitu vuonna 2016 solmitun kilpailukykysopimuksen eikä vuosien 2017-2018 uusien työehtosopimusten vaikutuksia työehtoihin.

	Kuntasektori	Yksityinen sektori	Erotus	
	€/kk	€/kk	€	%
Sairaanhoitaja	3 043 €	2 931 €	112 €	3,82 %
Lähihoitaja	2 733 €	2 510 €	223 €	8,88 %

Palkat säännöllisen työajan keskiansioita

Lähde: Tilastokeskus

Hoitajien osalta työskentely epämukavina työaikoina selittää suuren osan erosta ansioissa kuntatyön ja yksityisen sektorin välillä. Kuntatyötä tekevä sosiaalialan lähihoitaja tienaa keskimäärin 17 prosenttia[3] ansiostaan ilta-, yö-, lauantai- ja viikonlopputyönä, kun vastaava luku yksityisellä puolella on 12 prosenttia.[4]

Runsaampi työskentely epätyypillisinä työaikoina kattaa siis suuren osan palkkaerosta. Sosiaalialalla työskentelevän lähihoitajan palkka kuntatyössä on kuitenkin noin 3 prosenttia yksityistä sektoria korkeampi myös ennen työaikalisiä (varsinainen palkka).

Lähihoitajan (sosiaaliala) säännöllisen työajan ansion rakenne[5]

	Lähihoitaja kuntatyö	%	Lähihoitaja yksityinen	%	Erotus	
	€	ansiosta		ansiosta	€	%
Vähimmäispalkka	**1971**	**72 %**	**1890**	**75 %**	**81**	**4,29 %**
Tehtäväkohtaiset lisät	118	4 %				
Tehtäväkohtainen palkka	**2089**	**76 %**				
Henkilökohtaiset lisät	179	7 %				
Varsinainen palkka	**2268**	**83 %**	**2209**	**88 %**	**60**	**2,70 %**
Työaikalisät	465	17 %	301	12 %		
Säännöllisen työajan ansio	**2733**	**100 %**	**2510**	**100 %**	**223**	**8,88 %**

Lähteet: Tilastokeskus, työehtosopimukset

Terveydenhuollon sairaanhoitajien kohdalla asetelma on toinen. Yksityisellä sektorilla jo sairaanhoitajan vähimmäispalkka on hieman vastaavaa kuntapalkkaa korkeampi. Tehtävä- ja henkilökohtaisten lisien myötä ero kasvaa vielä lisää liki 10 prosenttiin.

Terveydenhuollon sairaanhoitajien ansiot ovat kuntatyössä yksityistä sektoria korkeammat siis pelkästään runsaamman tehdyn ilta-, yö- ja viikonlopputyön vuoksi. Yksityisellä sektorilla vain 5% prosenttia[6] terveydenhuollon hoitajien ansioista kertyy ilta-, yö-, lauantai- ja viikonlopputyöstä.

[3] 17 prosentin työaikalisien osuus perustuu Suomen lähi- ja perushoitajaliitto Superin arvioon, jonka mukaan noin 20-25 prosenttia kuntasektorilla vuorotyötä tekevän hoitajan ansioista kertyy työaikakorvauksista. Lisäksi oletetaan, että noin 2/3 kuntasektorin hoitajista tekee säännöllisesti ja jatkuvasti työaikakorvauksiin oikeuttavaa vuorotyötä. Työaikalisien osuus on laskettu näistä arvioista seuraavasti: 25% x 0,67=17%

[4] 12 prosentin työaikalisien osuus perustuu Elinkeinoelämän keskusliitto EK: n palkkatilastoista laskettuun arvioon.

[5] Kaikki palkat ovat keskimääräisiä. Tehtäväkohtainen palkka ja säännöllisen työajan ansio perustuvat palkkatilastoihin, vähimmäispalkat työehtosopimuksiin (yksityisen alan vähimmäispalkka on pääkaupunkiseudun ja muun suomen vähimmäispalkkojen keskiarvo) ja muut luvut taulukon laskelmaan.

[6] 5 prosentin työaikalisien osuus perustuu Elinkeinoelämän keskusliitto EK: n palkkatilastoista laskettuun arvioon.

Sairaanhoitajan (terveysala) säännöllisen työajan ansion rakenne

	Sairaanhoitaja kuntatyö	%	Sairaanhoitaja yksityinen	%	Erotus	
	€	ansiosta		ansiosta	€	%
Vähimmäispalkka	**2272**	**75 %**	**2331**	**80 %**	**-59**	**-2,53 %**
Tehtäväkohtaiset lisät	155	5 %				
Tehtäväkohtainen palkka	**2427**	**80 %**				
Henkilökohtaiset lisät	99	3 %				
Varsinainen palkka	**2526**	**83 %**	**2784**	**95 %**	**-259**	**-9,29 %**
Työaikalisät	517	17 %	147	5 %		
Säännöllisen työajan ansio	**3043**	**100 %**	**2931**	**100 %**	**112**	**3,82 %**

Lähteet: Tilastokeskus, työehtosopimukset

Palkkojen osalta voidaan arvioida, että erot palkkauksessa tulevat konvergoitumaan ylöspäin, mikä luonnollisesti hyödyttää sairaanhoitajia.

3. Myös palkkojen harmonisointi hyödyttää työntekijöitä

Palkkoja nostaa niiden harmonisointi julkisen sektorin sisällä, kun kuntien ja kuntayhtymien henkilöstö siirtyy maakuntien palvelukseen. Harmonisoinnin kohteena ovat ensi sijassa työehtosopimuksessa määritellyn vähimmäispalkan päälle maksettavat tehtäväkohtaiset lisät, jotka muodostavat vähintään 4-5 prosenttia sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden palkoista.

Ellei asiasta säädetä muuta ennen maakuntien muodostamista, tullaan palkat harmonisoimaan maakunnan korkeimpiin tehtäväkohtaisiin palkkoihin. Lisäksi, koska maakunnan palkkausjärjestelmä on kokonaisuus, jonka on säilytettävä erot eri vaativuustasojen tehtäväkohtaisten palkkojen välillä, nostaa harmonisointi myös sellaisten työntekijöiden palkkoja, joissa ei alun alkaenkaan ollut mitään harmonisoitavaa.

Teoriassa on siis mahdollista, että yhden maakunnan palvelukseen liikkeenluovutuksen kautta tulevan henkilön poikkeuksellisen korkea tehtäväkohtainen palkka nostaa lopulta dominonappulan tavoin kaikkien maakuntakonsernin palveluksessa työskentelevien palkkoja.

Suurta epävarmuutta harmonisoinnin kustannuksista kuvastaa se, että arvio niistä on erittäin lavea (75-700 meur). Arvion takana oleva KT Kuntatyönantajat ry, on hiljattain esittänyt, että palkkojen harmonisoinnin kokonaissumma saattaa olla vielä ”huomattavasti suurempi”. Lainsäätäjä ilmeisesti kykenisi täsmentämään kyseistä arvioita lainsäädännöllä, mikä olisi ilmeisen järkevää.

4. Eläkejärjestelmät kannattaisi yhtenäistää

Suurin yksittäinen työvoimakustannuksiin liittyvä lisäkustannus kunnille koituu työnantajan eläkemaksusta, joka on kuntasektorilla tänä vuonna *keskimäärin* 21,60 prosenttia, eli lähes 4 prosenttiyksikköä korkeampi kuin yksityisellä sektorilla. Eron aiheuttaa eläkemenoperusteinen maksu, jota kunnallisessa eläkejärjestelmässä peritään TyEL-tasoisen maksun lisäksi.

Kyse on lisämaksusta, joka johtuu pääosin aikoinaan kunnissa myönnetyistä normaalia paremmista eläke-eduista. Se vaihtelee työnantajittain yhtäältä sen mukaan, paljonko ”vanhoja rasitteita” kullakin

työnantajalla on kannettavanaan, toisaalta sen mukaan mitä kunnallisen eläkejärjestelmän puitteissa on päätetty näiden rasitteiden jakamisesta.[7]

Koska lisämaksu ei liity kunnissa nykyään tehtävään työhön, ei sen tulisi myöskään kohdistua siihen.

Periaatteessa onkin niin, että koska kunnissa palkkaperusteinen KuEL-maksu on asetettu samalle tasolle kuin yksityisen sektorin maksama TyEL-maksu, eivät eläkemaksut tee kuntatyöstä kalliimpaa. Samansuuruinen palkkaperusteinen maksu tarkoittaa ainakin sitä, että tehdyn kuntatyön määrä ei vaikuta kuntien eläkemenoihin. Uusi kunnan palvelukseen palkattu työntekijä tuo muassaan samansuuruisen eläkemaksurasituksen kuin yksityisellä sektorilla. Työntekijöiden vähentäminen puolestaan vähentää eläkemaksutaakkaa yhtä paljon molemmilla sektoreilla.

Käytännössä eläkemenoperusteinen maksu on kohdennettu vuosittain könttäsummana yleensä sille kunnalliselle tulosyksikölle, jonka palveluksessa lisäeläkkeen saaja työskentelee tai on työskennellyt. Vaikka eläkemenoperusteinen maksu ei ole nyt tehtävän työn sivukulu, kohdennetaan se usein siis kirjanpidossa muiden eläkemaksujen joukossa henkilöstösivukuluina yksiköiden henkilöstökuluihin. Näin maksu rasittaa kuntatyötä vertailussa yksityiseen sektoriin, kun se jyvitetään kustannuslaskennassa edelleen yksikkökustannuksiin tai – hintoihin.

Näin se tekee kunnissa tapahtuvasta tuotannosta kalliimpaa, koska yksityisellä sektorilla ei ole vastavaa maksua. Korkeampi hinta ei ole ongelma jos kunta tuottaa palvelun itselleen, sillä kunta joutuisi joka tapauksessa maksamaan sille kuuluvat eläkemenoperusteiset maksut.

Sitä vastoin korkeampi hinta on ongelma, jos kunta myy palvelua tai hyödykettä toiselle kunnalle tai yksityisille markkinoille. Juuri tästä syystä kuntien yhtiöt on vapautettu eläkemenoperusteisesta maksusta.
Hallituksen esittämä laki Kevasta annetun lain muuttamisesta tuo uuden ratkaisun, *tasausmaksun,* ratkaisuksi eläkemenoperustaisen maksun ongelmaan.

Tasausmaksua ei enää perittäisi kunnilta niiden palveluksessa ennen vuotta 2005 karttuneen eläketurvan perusteella. Sen sijaan jako maakuntien ja kuntasektorin osuuksiin määräytyisi sen perusteella, mitkä olisivat niiden osuudet kunnallisen eläkejärjestelmän kokonaispalkkasummasta uudistuksen voimaantulohetkellä. Maakuntien välillä ja kuntasektorin sisällä kuntien tasausmaksut jaettaisiin kantokyvyn (verotulojen ja valtionrahoituksen määrän) mukaisesti.

Hyvää tasausmaksussa olisi se, että se ei enää olisi työnantajan eläkemaksu, vaan paljon selkeämmin kuntatyöstä irrotettu, erillinen maksu Kevan vajeiden kattamiseksi. Huonoa tasausmaksussa on kuitenkin se, että siinä halutaan edelleen säilyttää jonkinlainen kytkös kuntatyöhön.

Miksi maakuntien, jotka ovat uusia työnantajia, pitäisi ylipäänsä ottaa vastuuta kuntien vanhoista eläkevastuista, joiden myöntämisestä ne eivät ole koskaan olleet päättämässä?

Kuntien vanhojen eläkevastuiden viimekätinen maksaja on joka tapauksessa suomalainen veronmaksaja. Järkevintä olisi periä tasausmaksut suoraan yksinomaan kunnilta, koska kunnat ovat omalla toiminnallaan näiden maksujen tarpeen aiheuttaneet. Jos ajatuksena on tukea kuntataloutta

[7] Esimerkiksi kuntien yhtiöt on vapautettu eläkemenoperustaisen maksun maksamisesta. Tämä ei poista eläkemenoperustaiseen maksuun liittyvää vanhaa rasitetta. ”Ylimääräisen” eläkemaksun vain maksaa jokin muu kunnallinen tulosyksikkö yhtiöitetyn toiminnan puolesta.

siirtämällä eläkkeiden rahoitusvastuuta valtiolle, olisi järkevämpää, että valtio maksaisi tasausmaksua Kevalle suoraan omasta budjetistaan kierrättämättä sitä maakuntien kautta.

Tasausmaksu näyttäisikin sitovan maakunnat ja niiden yhtiöt Kevan ja kunnallisen eläkejärjestelmän asiakkaiksi. Keva on esittänyt, että riittävä vakuutettujen määrä kunnallisessa eläkejärjestelmässä on sille elintärkeää. Tämän argumentaation mukaan, jos Kevan jäsenyhteisöjen määrä pienenisi, alenisi myös Kevassa vakuutettujen palkansaajien määrä ja Kevan saama eläkemaksutulo ilman, että vastaavaa alenemaa tapahtuisi eläkemenossa. Tällöin saattaisi syntyä paineita Kevan eläkemaksujen korottamiseen, mikä puolestaan johtaisi kunnallisverotuksen kiristymiseen ja aiheuttaisi paineita maakuntien rahoitukselle.

Tämä puolestaan saattaisi luoda maakunnille kannusteen järjestää palveluita siten, että maakuntien oman palvelutuotannon osuus olisi mahdollisimman suuri. On väärin, jos kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituskysymykset alkavat ohjailla sitä, miten sote-palvelut tuotetaan. Pidemmällä tähtäimellä erilliset eläkejärjestelmät tulisikin yhtenäistää tai fuusioida.

Sote-uudistuksen onnistumisen kannalta on keskeistä, että palveluntuottajien välinen kilpailu saadaan toimimaan mahdollisimman hyvin. Jos kilpailu ei toimi, rajoittuvat myös työntekijöiden mahdollisuudet valita työnantajansa ja vaihtaa työpaikkaa.

Ilkka Haavisto
Tutkimuspäällikkö
Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA