Pakarinen 28.5.2018 120/10/2018

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Kuuleminen 28.5.2018

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

Sote- ja maakuntauudistuksessa noin 218 000 palkansaajaa vaihtaa työnantajaa, joista noin 213 000 siirtyy kunta-alalta maakuntiin. Henkilöstöä luovuttavia kuntatyönantajia on 353. Tässä lausunnossa asiaa tarkastellaan henkilöstövaikutusten ja henkilöstöjohtamisen näkökulmasta.

Henkilöstöjohtaminen maakuntakonsernissa

Maakunnat tulevat olemaan konserneja, joissa on useita itsenäisiä työnantajayksiköitä. Henkilöstöjohtamisen on hyvä olla sekä strategista ja konsernitasoista että työnantajayksiköissä toteutettavaa henkilöstöpolitiikka. Näin ollen konserniorganisaatiota rakennettaessa henkilöstötyön (HR) tehtävä tulee olla konsernipalveluissa tms. talouden, strategisen suunnittelun ym. toimintojen yhteydessä. Samassa yhteydessä on syytä ratkaista, mikä osa henkilöstöjohtamisesta on konsernin yhteistä henkilöstöpolitiikka ja mikä on hajautettu työnantajayksiköihin.

Henkilöstöjärjestelyt työnantajavaihdoksissa liittyvät koko henkilöstöjohtamisen kokonaisuuteen ja muutosjohtamiseen luovuttavan ja vastaanottavan organisaation välillä. Henkilöstöstrategia tai -ohjelma ja henkilöstötyön resursointi ovat perusta maakunnan menestymiseen (talous, palvelut, henkilöstö) johtavalle henkilöstöjohtamiselle. Henkilöstön siirtymistä ja hyvinvointia edistetään henkilöstökäytäntöjen kokonaisuudella, johon kuuluvat muun muassa osaamisen ja hyvinvoinnin johtaminen, palkitseminen ja suorituksen johtaminen, johtamisen kehittäminen, urapolut ja uudelleensijoittaminen sekä osallistamiskäytännöt. Henkilöstöjohtamisen järjestelmän luominen sekä henkilöstökäytäntöjen vertailu ja yhteensovittaminen väliaikaishallinnon aikana vaativat vankkaa henkilöstöjohtamisen osaamista.

Hyvän henkilöstöjohtamisen tulokset näkyvät osaavan henkilöstön riittävyytenä ja oikeana kohdentumisena, hyvänä työnantajakuvana ja ilmapiirinä, mikä edistää uudistumiskykyä ja uusien toimintatapojen ja palveluiden kehittämistä sekä tehokkuutta. Hyvän henkilöstöjohtamisen ja johtamisen tulokset näkyvät parantuneena tuottavuutena sekä henkilöstön hyvinvointina ja sitoutumisena. KT Kuntatyönantajat on samaa mieltä kohdassa 4.7.4. muutoksen toteuttamista ja työhyvinvointia koskevasta esityksestä.

Kunnallinen työmarkkinalaitos
Toinen linja 14
00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puhelin 09 7711
Faksi 09 701 2239
etunimi.sukunimi@kuntatyonantajat.fi
www.kuntatyonantajat.fi

Kommunala arbetsmarknadsverket
Andra linjen 14
00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Telefon 09 7711
Fax 09 701 2239
fornamn.efternamn@kommunarbetsgivarna.fi
www.kommunarbetsgivarna.fi

Työhyvinvoinnin ja henkilöstöjohtamisen seurantaan on olemassa välineitä, joiden avulla on hyvä tutkia epävarmuuden lisäksi myös muutoksessa syntyviä uusia voimavaroja ja positiivisia vaikutuksia.

Sote-henkilöstön riittävyys valinnanvapautta koskevan lainsäädäntöehdotuksen perusteella

KT:n arvion mukaan maakuntaan 1.1.2020 siirtyvästä henkilöstöstä uudelleen sijoittuu yhtiöihin noin 60 000 henkilöä, joista julkisomisteisiin yhtiöihin noin 40 000 ja yksityisille palveluntuottajille 20 000. Sote-ammattilaisten siirtyessä laajamittaisesti valinnanvapauden edetessä on todennäköistä, että osaamisen uudelleenallokointi vaikeuttaa integraation toteuttamista. Osaavista ammattilaisista tulee maakuntatasoisesti myös kilpailua.

KT:n henkilöstömääriä koskeva arvio on laskettu mm. Valtioneuvoston maaliskuussa julkaisemien valinnanvapauslaskelmien perusteella. KT:n arviossa henkilöstöä arvioidaan siirtyvän samassa suhteessa kuin rahoituskin siirtyy. Materiaalista on KT:ssä tehty seuraava analyysi:

- Perusterveydenhuollossa valinnanvapauspalvelujen volyymi on 2,3 miljardia, eli iso osuus 3,7 miljardin kokonaispotista, varsinkin kun ostot edelleen säilyisivät osana julkista tuotantoa. Koska yksityisen markkinatuotannon kasvu on noin 700 miljoonaa, jää maakuntien yhtiöihin 1,6 miljardin edestä suoran valinnan palveluilta. Tällöin julkisessa perusterveydenhuollossa olevasta 40 000 henkilöstä 13 500 jäisi maakunnan liikelaitoksiin, julkisomisteisiin yhtiöihin siirtyisi 18 500 ja yksityisen sektorin palveluntuottajille 8 000. Perusterveydenhuollossa yksityisen osuus nousee 7 %:sta 26 %:iin eli 250 miljoonasta 950 miljoonaan (ostot ennallaan + 700 miljoonaa).

- Erikoissairaanhoidon osalta siirtyvien määrä voidaan arvioida melko pieneksi (noin 1 000 henkilöä (1 % erikoissairaanhoidon kustannuksista), jos asiakasseteliä ei hyödynnetä tämän enempää (mainittu 100-150 miljoonaa). Ostojen määrän on oletettu pysyvän nykyisellään. Asiakassetelin on oletettu tuovan 100 miljoonaa lisää yksityiselle sektorille.

- Sosiaalihuollossa maakunnan oman tuotannon osuus putoaa arvioissa selvästi. Kuitenkin erikseen arvioidaan, että noin puolet henkilökohtaisen budjetin ja asiakassetelin osuuksista olisi julkisomisteisten yhtiöiden tuottamia. Tällä hetkellä julkisen sektorin menot sosiaalipalveluissa ovat 5,4 miljardia. Sosiaalihuollon yksityisen sektorin osuus on nousemassa nykyisestä 32:sta prosentista 39 prosenttiin. KT on arvioinut sosiaalipalveluissa olevan maakuntaan siirtyvää henkilöstöä noin 80 000. Maakunnalle 1.1.2020 siirtyvistä sosiaalialan ammattilaisista arviolta noin 22 000 siirtyisi eteenpäin julkisomisteisiin yhtiöihin (1,5 miljardia/5,4miljardia*henkilöstömäärä). Puhtaasti yksityisille palveluntuottajille palveluja siirtyy 1,5 miljardin edestä, vaikka ostot vähentyisivät samaan aikaan 0,9 miljardia. Näin ollen henkilöstön nettolisäys yksityisen sektorin palveluntuottajille olisi noin 9 000 henkilöä (0,6 miljardia/5,4miljardia*henkilöstömäärä).

KT:n arvio poikkeaa näin ollen hallituksen esityksessä 16/2018 olevasta arvioista, joka oli noin 6 000–25 000 henkilöä. Tämä arvio perustuu Ruotsin kokemuksiin, jossa on seurattu lääkärien ja hoitajien osuuden kehitystä julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Tarkastelun viimeinen vuosi oli 2014, jolloin osuuden muutos oli molemmissa ryhmissä pieni. Esityksessä on tästä vedetty johtopäätös, että muutos vakiintuu. Kuitenkin jos katsoo vuoden 2015 luvut, nähdään että itse asiassa vuosi 2014 oli poikkeus, sillä vuonna 2015 julkisen sektorin osuus Ruotsissa pieneni taas, noin 0,4 % molemmissa ryhmissä, mikä on oikeastaan keskiarvo muutokselle vuosina 2010–2015. Näin ollen muutosvauhdin hidastumista ei ole nähtävissä.

Palkkojen yhteensovittaminen

On selvää, että työnantajavaihdokset tulevat kasvattamaan työvoimakustannuksia. Henkilöstömenot tulevat muodostamaan suurimman osan maakunnan käyttökustannuksista. Kustannuksia syntyy mm. palkkojen yhteensovittamiseen liittyen. Tuore kunta-alan palkkaharmonisaatiota koskeva työtuomioistuimen päätös lisää huomattavasti riskiä palkkaharmonisaation kustannusten merkittävään kasvuun.

Henkilöstö siirtyy liikkeen luovutuksen periaatteella maakuntakonsernin palvelukseen - joko virastoon, liikelaitokseen tai konsernin osakeyhtiöihin. Siirtymää tapahtuu myös yksityissektorille. Yhteensovittaminen tapahtuu työehtosopimuksittain, ko. sopimuksen palkkausjärjestelmän elementtien mukaisesti.

KT on sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä esittänyt mallin, jolla palkkauksen yhteensovittamista koskeva palkkakulujen kasvu voitaisiin rajata. KT:n malli perustuu siihen, että siirtyvän henkilöstön tehtävän vaativuutta koskeva palkanosa yhteen sovitetaan vaativuus-ryhmittäin valitun tason mukaan. KT on aiemmin ehdottanut mediaanipalkkatasoa.
Ylimenevä osa on siirtyvälle henkilöstölle siirtymäkauden lisää, niin kauan kuin tehtävä maakunnassa pysyy samana. Kenenkään palkkaa ei näin ollen maakuntauudistuksesta johtuen laskettaisi mutta yhteensovittaminen (harmonisointi) tapahtuisi vaativuusryhmittäin.

KT pitää edelleen tärkeänä ja ensisijaisena, että yhteensovittamista koskeva kokonaisuus ratkaistaisiin lainsäädännöllä, voimaanpanolakiin tulevalla erillismääräyksellä. Mikäli palkanosien uudelleenjärjestely tehtäisiin heti 1.1.2020 maakuntaan siirtyessä ei KT:n käsityksen mukaan ns. tasapuolisen kohtelun ongelmaa tulisi. Samasta tehtävästä maksettaisiin ensimmäisestä työpäivästä alkaen samaa tehtäväkohtaista palkkaa.

Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstösiirrot aiheuttavat henkilöstökustannusten korottamispaineita myös eläkejärjestelmässä. Tähän tilanteeseen varaudutaan lainsäädäntöä muuttamalla. Henkilöstön asemasta muutoinkin säädetään nyt eduskunnassa käsittelyssä olevalla lainsäädännöllä, mm. lisäeläkkeiden kohdalla. Olisi siis johdonmukaista, että myös palkkaharmonisaatiosta säädettäisiin lailla.

Maakuntasektorin työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmä

Hallituksen esityksen 15/2017 mukaan KT toimii myös maakuntasektorin työnantajaedunvalvojana (Laki kuntien ja maakuntien edunvalvonnan järjestämisestä). KT ja maakuntasektorin työntekijöitä jatkossa edustavat pääsopijajärjestöt ovat aloittaneet prosessin maakuntasektorin sopimus- ja neuvottelujärjestelmän neuvottelemiseksi. Tarkoitus on, että maakuntasektorin palkansaajat siirtyvät uusien sopimusten piiriin viimeistään 1.4.2020. Uusien sopimusten palkkausjärjestelmiä ei ole vielä neuvoteltu. Palkkauksen yhteensovittaminen (ks. yllä) voidaan yrittää ratkaista myös sopimusjärjestelmästä sovittaessa, mikäli lainsäädäntöä ei ole. KT pitää edellä mainittua vaihtoehtoa tällä hetkellä epätodennäköisenä ja edellyttää, että asiasta säädetään lailla.

Ns. henkilöstölainsäädäntö maakunnissa

Hallituksen esityksen 15/2017 mukaan perustettavien maakuntien henkilöstöön ehdotetaan sovellettavaksi kuntasektorin työ- ja virkasuhdelainsäädäntöä, joka muuttuu koskemaan myös maakuntia. Muun muassa yhteistoiminnan ja viranhaltijan palvelussuhteen ehtojen osalta säätelyn taso pysyy siis samana. KT Kuntatyönantajat kannattaa edelleen ehdotuksia.

Maakunnan yhteistoimintaelimen edustus tulee määräytyä esityksessä 15/2017 ehdotetun kuntien ja maakuntien yt-lain mukaisesti eli maakunnallista henkilöstöä edustavat maakuntien pääsopijajärjestöjen edustajat vuodesta 2020 eteenpäin.

Pardialla ei tule maakuntasektorilla olemaan pääsopijajärjestön asemaa. Pardialaisten määrä on kaikki siirtyvät ryhmät huomioiden vähäinen.

Väliaikaishallinnon aikana (1.7.2018–31.12.2019) KT on ehdottanut käytäntöä, jossa Pardiaa edustavalla luottamusmiehellä on läsnä- ja puheoloikeus niissä yt-elimen kokouksissa, joissa käsitellään valtiolta siirtyvien asioita väliaikaishallinnon ajan. Lainsäädännössä ei näin ollen ole tarpeen huomioida valtion/Pardialaisten edustavuutta erikseen (vrt. HaV 3/2018).

Lainsäädäntövalmistelun eriaikaisuus

Eduskuntakäsittelyn aikana on valmisteltu lisää lakeja, joiden perusteella ollaan siirtämässä henkilöstöä maakuntiin voimaanpanolain määräysten ohella (esim. kasvupalvelulaki, maatalouslomitus ym.) Lakien eriaikaisen valmistelu- ja käsittelyaikataulun vuoksi on erityisen tärkeää varmistua siitä, että henkilöstö siirretään yhdenvertaisin periaattein, eli ns. voimaanpanolain sanamuotojen perusteella, maakuntaan. Lakien eriaikaisuus vaikeuttaa henkilöstöasioiden valmistelua maakunnan projektihallinnossa. KT katsoo myös, ettei lainsäädäntö saa eritellä valtiolta ja kuntasektorilta siirtyviä ilman erityisiä syitä.

Lainsäädäntövalmisteluun edelleen kuuluvien valtakunnallisten palvelukeskusten (toimitilat/ kiinteistöt, ict) osalta on seurattava samoja liikkeen luovutuksen periaatteita (liikkeen luovutuksen automaatio).

Laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä

KT on ehdottanut lakiin täsmennyksiä, jotka on kirjattu hallintovaliokunnan lausuntoon HaV 3/2018.