Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu päätöksentekojärjestelmässä.

Tampereen kaupungin lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle
TRE:817/06.02.00/2021

Lisätietoja päätöksestä
Pormestarin sihteeri Ritva Vakkuri, puh. 0400 780 866, etunimi.
sukunimi@tampere.fi

Valmistelijan yhteystiedot
Yhteysjohtaja Tuukka Salkoaho, puh. 040 806 3086, etunimi.
sukunimi@tampere.fi

Päätös

Hyväksytään liitteenä oleva lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja hyvinvointialueiden perustamista sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta hallituksen esityskokonaisuudesta.

Perustelut
Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Tampereen kaupungilta lausunnon sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja hyvinvointialueiden perustamista sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta hallituksen esityskokonaisuudesta 22.3.2021 mennessä.

Työelämä-ja tasa-arvovaliokunta käsittelee esitystä oman toimialansa osalta ja tarkastelee erityisesti esityksen henkilöstö- ja tasa-arvovaikutuksia sekä esityksen vaikutusta suunniteltuun työvoimapalveluiden rakenneuudistukseen. Näin ollen myös Tampereen kaupungin lausunto asiaan on valmisteltu näistä näkökulmista.

Hallintosäännön 34 §:n 2. kohdan mukaisesti pormestari päättää muista kuin kaupunginhallituksen toimivaltaan kuuluvista strategisesti merkittävien lausuntojen antamisesta.

Tiedoksi
TyV@eduskunta.fi, Tuukka Salkoaho, Regina Saari

Liitteet:
1 TAMPEREEN KAUPUNGIN LAUSUNTO EDUSKUNNAN TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNALLE 23.3.2021.pdf

Allekirjoitus

Lauri Lyly, pormestari

Nähtävilläolo ja tiedoksianto asianosaiselle

Päätös on nähtävänä 27.3.2021 www.tampere.fi
Päätös on lähetetty sähköpostilla 22.3.2021.

Muutoksenhakuviranomainen

Päätöksestä ei voi valittaa.

Tampere
22.03.2021

Ritva Vakkuri
Pormestarin sihteeri

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu päätöksentekojärjestelmässä.

Muutoksenhakukielto

§ 35

Muutoksenhakukielto

Oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta ei saa tehdä päätöksestä, joka koskee:

-vain valmistelua tai täytäntöönpanoa (KuntaL 136 §)
-virka- tai työehtosopimuksen tulkintaa tai soveltamista ja viranhaltija on jäsenenä viranhaltijayhdistyksessä, jolla on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa (KVhl 50 § 2 mom.)
-etuosto-oikeuden käyttämättä jättämistä (EtuostoL 22 §)

TAMPEREEN KAUPUNGIN LAUSUNTO EDUSKUNNAN TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNALLE

YLEISTÄ

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Tampereen kaupungilta lausunnon sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja hyvinvointialueiden perustamista sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta hallituksen esityskokonaisuudesta 22.3.2021 mennessä.

Väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden vuoksi sote-uudistuksen tarve on olemassa. Järjestämisvastuun kokoaminen kuntaa suuremmille toimijoille on pääosin perusteltua, ***mutta uudistus ei Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan tule tällaisenaan kuitenkaan toteuttamaan sille asetettuja tavoitteita.***

Esitystä täsmennettiin syksyllä 2020 eräillä lähinnä teknisluonteisilla muutoksilla. Vaikka myös uudistuksen vaikutusarviointia täydennettiin, ei esityksessä edelleenkään riittävästi ole otettu huomioon esimerkiksi kuntien verotulojen kaventumisen vaikutuksia kuntien investointeihin ja elinkeinopolitiikan edellytyksiin. ***Esityksen vaikutusarvioinneissa ei ole analysoitu kaupunkien ja kuntien mahdollisuuksia selviytyä tehtävistään, veloistaan ja velvoitteistaan sote-uudistuksen toteutuessa ja kuntien verotulojen pienentyessä.*** Edelleen on riski, että sote-uudistus heikentää kuntien ja kaupunkien elinkeinopolitiikan edellytyksiä, kilpailukykyä sekä mahdollisuuksia investoida kestävään kasvuun. Vaikutukset ulottuvat tätä kautta merkittävästi koko kansantalouteen. Erityisen huolestuttavaa on se, että valtioneuvoston oman tiedotteen mukaan esitys heikentää julkista taloutta seuraavien noin 10 vuoden ajan. Jos arvio toteutuu, niin kuntien talouteen uhkaa tulla isoja vaikeuksia.

Sote-uudistus on merkittävin kunnallishallintoa koskeva reformi, mutta valmistelussa kunnat on ohitettu. Kaupunkien huolellisesti valmistelemille lausunnoille ei ole annettu painoarvoa. Erityisesti uudistuksen taloudellisia vaikutuksia kuntien talouteen tulisi analysoida huolellisemmin ja yhdessä kuntakentän kanssa. Valiokuntakäsittelyn aikana on oleellista tehdä tarvittavat muutokset historiallisen merkittävään lakikokonaisuuteen.

Kuntien ja kuntayhtymien järjestämää soten kehittämistä on viime vuosina hidastanut rinnakkainen ja poukkoileva sote-valmistelun jatkuminen ja kuntien resurssien ohjaaminen valmisteluun. Toimivia sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamishankkeita on jo omaehtoisesti kehitetty useilla alueilla kokoamalla järjestämisvastuuta suurempiin yksiköihin. ***Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin pitäisi jatkaa ja kehittää kuntapohjaista nykyjärjestelmää.*** Sosiaali- ja terveypalvelujen integraatiotakin voidaan edistää paremmin ja kustannustehokkaammin ilman maakuntahallintoa. Laaja-alaisten sote-keskusten toteuttaminenkaan ei edellytä uutta hallinnontasoa.

Kun tamperelaisten sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalveluja laajennetaan koskemaan kaikkia pirkanmaalaisin, se ei onnistu tamperelaisten palvelujen heikentymättä tai ilman merkittäviä lisäkustannuksia.

Jos uudistus toteutetaan, on erityisen tärkeää mahdollistaa hyvinvointialueen ja kuntien yhteistyö ja palveluista sopiminen samoin kuin kuntalaki mahdollistaa kuntien välisen yhteistyön. Hyvinvointialueen ja kuntien joustava mahdollisuus sopia tehtävistä on perusteltua myös siksi, että se mahdollistaa maakuntien keskuskaupunkien ja suurimpien kaupunkiseutujen erityisroolin huomioimisen.

Kaiken kaikkiaan uudistuksessa olisi painotettava sote-palvelujen painopisteen siirtämistä peruspalveluihin ja ennaltaehkäisevään toimintaan sekä tietojärjestelmien yhteensovittamista.

ALUEIDEN JA KUNTIEN ERILAISUUDEN HUOMIOINTI JA YHTEISTYÖN MAHDOLLISTAMINEN

Tampereen kaupunki on uudistuksen valmistelun eri yhteyksissä useaan otteeseen korostanut, että ***valitulla ratkaisuilla pitää turvata sosiaali- ja terveyspalveluiden kiinteä yhteys kuntien vastuulla oleviin palveluihin.*** Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirto hyvinvointialueille muuttaa asetelmaa kuntien sisäisestä ohjausjärjestelmästä kunnan ja hyvinvointialueen väliseksi yhteistyöksi. Kunnilla ja hyvinvointialueilla on paljon yhteisiä asiakkaita. Yhteisiä asiakasryhmiä ovat erityisesti lapset, nuoret ja perheet, mutta myös esimerkiksi työikäisten ja maahanmuuttajien palveluissa on paljon yhteensovittamistarpeita kuntien ja hyvinvointialueiden välillä.

Lakiluonnosten esittämä perusratkaisu on kaavamainen, eivätkä esitetyt keinot riittävästi varmista sote-palveluiden ja kuntien vastuulla olevien peruspalveluiden välistä yhteistyötä. Tämä vaarantaa uudistuksen tavoitteeksi asetetun tavoitteen, kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, toteutumisen. Riski on erityisen suuri suurissa kaupungeissa ja kasvavilla kaupunkiseuduilla.

Esityksen perusteluissa viitataan siihen, että sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiosta voidaan huolehtia nykyistä paremmin järjestämisvastuun siirtyessä laajempiin kokonaisuuksiin hyvinvointialueille. ***Samalla kuitenkin kuntien ja esimerkiksi koulutuksenjärjestäjien vastuulla olevien palveluiden ja sote-palveluiden välinen integraatiotarkastelu on jäänyt kovin vähälle.*** Löyhä viittaus kunnan ja hyvinvointialueen palvelujen integraatioon löytyy järjestämislain 10 §:stä, jossa todetaan, että ”Lisäksi hyvinvointialueen on osaltaan yhteen sovitettava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujaan kunnallisten ja valtion palvelujen kanssa.” Vaikka sote-lakien ehdotuksessa tavoitellaan panostamista ennaltaehkäiseviin ja oikea-aikaisiin palveluihin, ***puuttuu ehdotuksesta välineitä varmistaa keskeisten yhdyspintayhteistyötä edellyttävien palvelujen toimivuus arjessa.***

Laki hyvinvointialueesta määrittelee 14 §:ssä, että hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien on neuvoteltava vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Kyse on muodollisen yhteistyön minimisäännöksestä. Tosiasiassa kuntien ja hyvinvointialueiden välillä on erittäin paljon yhdyspintoja, joissa käytännön yhteistyön on toimittava. Lain 14 §:n kirjaus ei vielä takaa yhteistyörakenteiden huolellista valmistelua kuntien ja hyvinvointialueiden välille.

Tampereen kaupunki katsoo, että hyvinvointialueista annettavan lain 14 § sääntelyä tulisi tarkentaa siten, että siitä kävisi selkeästi ilmi, että hyvinvointialueen ja alueen kuntien tulee neuvotteluissa sopia yhteistyön edellyttämistä yhteistyörakenteista, toimintamalleista sekä yhteistyön edellyttämästä tiedonkulusta. Yhteistyörakenteet hyvinvointialueiden ja kuntien välille tulee valmistella yhteistyössä. ***Yhteistyön tulee olla hyvinvointialueita velvoittavaa sekä valmisteluvaiheessa että tulevassa rakenteessa.***

Kuntien ja hyvinvointialueiden välisten yhteistyörakenteiden valmistelussa tulee ottaa huomioon yhteistyön tarpeet toiminnan eri tasoilla. Yhteistyön tulee olla toimivaa palvelujen asiakaspinnassa, mutta onnistumiseen tarvitaan yhteistyörakenteita myös johdon ja päättäjien tasolla. Uudistuksessa tulee varmistaa, että kuntien ja hyvinvointialueiden välillä on säännöllistä ja toimivaa yhteistyötä johtamisessa ja kehittämisessä. Yhteistyörakenteiden ei tarvitse olla samanlaisia kaikilla hyvinvointialueilla, mutta kaikilla alueilla tulisi valmistelussa ottaa huomioon edellä mainitut näkökulmat.

Lisäksi Tampereen kaupunki katsoo, että ***hyvinvointialueella tulisi olla mahdollisuus arvioida ja sopia omista lähtökohdistaan tehtävien hoitamisesta kuntien kanssa. Hyvinvointialueella tulisi olla mahdollisuus siirtää järjestämisvastuuta harkitsemassaan laajuudessa kunnille*** sekä ottaa kunnilta hoidettavakseen korvausta vastaan myös muita kuin kuntien vapaaehtoisia tehtäviä.

ESITYKSEN VAIKUTUKSET SUUNNITELTUUN TYÖVOIMAPALVELUJEN RAKENNEUUDISTUKSEEN

Työelämä ja tasa-arvovaliokunta mainitsee lausuntopyynnössään tarkastelevansa esityksen vaikutusta suunniteltuun työvoimapalvelujen rakenneuudistukseen. Tulevassa yhdyspintatyössä tulee varmistaa mahdollisuudet kuntien järjestämien työllisyys- ja kotoutumispalvelujen ja sote-palvelujen saumattomaan yhteistyöhön.

Lakisääteiset yhdyspinnat ja sosiaali-ja terveyspalvelujen riittävyys

Suunnitteilla olevan työvoimapalvelujen palvelurakenneuudistus ja SOTE-uudistus sisältävät molemmat lainsäädännöllisiä tehtäviä, joilla varmistetaan työnhakija-asiakkaiden ja kotoutumisvaiheessa olevien henkilöiden monialaiset palvelut tilanteessa, jossa julkisen työvoima-ja yrityspalvelulainsäädännön toimenpiteet ja palvelut eivät ole yksinomaan riittäviä asiakkaiden työllistymisen edistämiseksi. Näistä toimista säädetään lain julkisesta työvoima-ja yrityspalvelulaista (916/2012) lisäksi laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) sekä laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014). Lisäksi toimintaa säätelee mm. sosiaalihuollon lainsäädäntö ja työttömyysturvalainsäädäntö.

Edellä mainituissa säädöksissä määritellään työllisyys-, kotoutumis- sekä sosiaali-ja terveyspalvelujen yhteistoimintamallit sekä eri toimijoiden yhteisiset asiakaspalvelun suunnitelmat, jotka on laadittava eri toimijoiden kesken yhdessä asiakkaan kanssa. Lainsäädäntö edellyttää eri toimijoita arvioimaan yhdessä asiakkaan monialaisen yhteispalvelun-, kotoutumisen- ja kuntoutumisen palvelutarpeet sekä laatimaan työllistymissuunnitelmia korvaavia suunnitelmia, joiden tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja ja sosiaali- ja terveyspalveluja sekä kuntoutuspalveluja. Palvelujen tarjoamisesta säädetään erikseen. Asiakaspalveluyhteistyö edellyttää myös yhteistä valtakunnallista asiakastietojärjestelmää (esim. TYPPI-järjestelmä).

Työllisyysasteen nostamiseksi, asiakkaiden työllisyyden edistämiseksi sekä työvoimapalvelujen rakenneuudistuksen näkökulmasta on keskeistä, että SOTE-uudistuksessa turvataan työnhakijoiden ja kotoutumisvaiheessa olevien maahanmuuttajien lakisääteiset palvelut palvelutarpeiden mukaisesti. Palvelutarpeiden arvioinnin ja lakisääteisten palvelusuunnitelmien lisäksi olennaista on järjestää em. kohderyhmille myös ne sosiaali-ja terveyspalvelut, joita kohderyhmät tarvitsevat työllistymisen edistämiseksi tai tarkoituksenmukaisten yksilöllisten ratkaisujen löytämiseksi (työttömien terveystarkastukset, työ- ja toimintakyvyn arvioinnit, eläkeselvittelyt, lääkinnällisen, sosiaalisen, ammatillisen ja pedagogisen kuntoutus sekä mm. riittävät mielenterveys- ja päihdepalvelut). ***Työllisyysasteen nostaminen edellyttää kiinteitä yhteistyöprosesseja ja riittävää resursointia sekä työllisyyspalveluihin että sosiaali-ja terveyspalveluihin.***

Kunnat ovat työllisyyden kuntakokeilujen yhteydessä rakentaneet te-palvelut ja kotoutumispalvelut yhteen koko kunnallisen palveluekosysteemin kanssa (kuntien työllisyyspalvelut, yritys-ja elinkeinopalvelut koulutuspalvelut, nuorisopalvelut, sote jne.) Kuntien elinvoimapohjaiseen palveluekosysteemiin tuottavat palveluja mm. eri koulutuksenjärjestäjät ja yksityiset sekä kolmannen sektorin toimijat. Keskeisellä sijalla työllisyysasteen nostamiseksi ovat työllisyyden ja jatkuvan oppimiseen yhteiset palvelut kuntien työllisyyspalvelujen ja koulutuksenjärjestäjien kesken. On olennaista, että esim. osatyökykyiset ja kotoutumisvaiheessa olevat työnhakijat saavat tarvitsemansa sosiaali- ja terveyspalvelut yhtäaikaisesti työllisyys- ja koulutuspalvelujen kanssa tilanteessa, jossa työllistyminen on mahdollista vain monialaisin keinoin.

Kuntien roolia työllisyyspalvelujen järjestäjänä ollaan hallitusohjelman mukaan vahvistamassa. Kuntien kannusteista ja rahoitusta pohditaan osana uudistusta. Kunnat eivät kuitenkaan voi yksinään vaikuttaa

työllisyysasteen nostamiseen työllisyyspalveluin silloin, jos asiakkaiden tarpeisiin perustuvat palvelut ovat osin sosiaali- ja terveyspalveluja ja hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla. Osana uudistusten kokonaisuutta tuleekin pohtia työllisyyden edistämiseen liittyviä kannusteita myös hyvinvointialueille. Työmarkkinatuen rahoitusvastuut tulisi myös rakentaa osaksi molempia uudistuksia, jos rahoitusvastuuta on alueille jäämässä.

Työllisyyspalvelujen rakenteellinen uudistus ja SOTE-uudistus edellyttävät uudenlaista kansallista ohjausta, jossa eri ministeriöiden putkiohjauksesta on tarpeen siirtyä monialaisen tuen yhtenäisiin tavoitteisiin ja rakenteisiin. Alueilla taas uudistusten läpivientiä voidaan tukea siirtymävaiheessa mm. erillisrahoituksin, joista työkykyohjelma on hyvä, mutta kooltaan varsin pieni esimerkki, kun puhutaan laajasta yhdyspinnasta.

Kuntouttava työtoiminta Sote-uudistuksessa

Tällä hetkellä lakiesityksen yksi keskeisimmistä ongelmista on, että siinä ei tunnisteta kaikkein heikoimmassa työmarkkinatilanteessa olevien työnhakijoiden ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien henkilöiden kuntoutumistarpeita sekä tarpeita yhteiskunnalliseen osallisuuteen. ***Uudistuksen vaikutukset kuntien järjestämään kuntouttavaan työtoimintaan ja niiden toimintaedellytyksiin tulee arvioida nopealla aikataululla. Kuntouttavan työtoiminnan palveluiden jatkumisen edellytykset tulee varmistaa uudistuksen yhteydessä. Lisäksi on huomioitava riittävät voimavarat yhdessä laadittavien lakisääteisten aktivointisuunnitelmien hoitamiseen.*** Esim. Tampereella laaditaan vuosittain n. 26 000 yksilöllistä aktivointisuunnitelmaa kuntien ja te-toimiston yhteistyönä. Vain yksilöllisten suunnitelmien pohjalta asiakkaita voidaan ohjata työllistymistä edistäviin palveluihin. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain mukainen palvelu, mutta myös työttömyysturvalain mukainen viimesijainen työllistymistä edistävä palvelu.

Sote-uudistuksen yhteydessä tehtävät tekniset muutokset kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin mm. aktivointisuunnittelua ja monialaista työllistymissuunnitelmaa koskien eivät huomioi kunnille jääviä työllisyyden hoidon tehtäviä ja niiden nykyistä järjestämistapaa (ml. työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu TYP, joka on lainsäädännössä asetettu kunnan tehtäväksi). ***Lakiin esitetyt pelkät tekniset korjaukset eivät ole riittäviä, vaan lainsäädännöt tulisi uudistaa sisällöllisesti kokonaisuudessaan uuden palvelurakenteen kanssa yhteensopivaksi.***

Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta 6 §:ssä todetaan, että kuntouttavan työtoiminnan kustannuksia korvataan hyvinvointialueelle valtion varoista tämän lain mukaisesti. Järjestäminen ja rahoitus jää epäselväksi. Sitä olisi perusteluissa hyvä tarkentaa. Nykyisin useimmiten työllisyyspalveluissa työskentelee sosiaalihuollon ammattihenkilöstöä, joiden rahoitus ei ole kunnan sote-budjetissa. Mm. Tampereen kaupungilla sosiaalihuollon tehtäviä hoitavaa sosiaalihuollon ammattihenkilöstöä on työllisyyspalveluiden palkkalistoilla (TYP) Nämä em. sosiaalihuollon tehtäviä tekevät asiantuntijat siirtyvät hyvinvointialueen palvelukseen. Hyvinvointialueen rahoituksessa tulisi ottaa huomioon näiden työntekijöiden aiheuttamat kustannukset. Erikseen on korvattava hyvinvointialueelle kuntouttavasta työtoiminnasta aiheutuvat kustannukset. Kyseisen lain 24 §:ssä todetaan, että hyvinvointialueella on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena 10,09 euroa päivässä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti. Korvaus vaikuttaa pieneltä ja on ollut saman suuruinen yli 10 vuotta. Korvaus tulisi määritellä siten, että se vastaa aiheutuneita kustannuksia. Korvaustaso tulisi vähintään määritellä vuosittain.

Tampereella on useita tuhansia työnhakijoita, jotka eivät työ- ja toimintakykynsä puolesta pysty osallistumaan ensisijaisiin työllistymistä edistäviin toimiin, vaan heidän kohdallaan tarvitaan pitkäkestoista, viimesijaista kuntouttavaa työtoimintaa ennen kuin voidaan siirtyä muihin työllistymistä edistäviin palveluihin (TE-palvelut). Huomioitava on, että osalla työnhakijoista kuntouttavan työtoiminnan lähtökohtana on ennen kaikkea estää syrjäytymistä ja vahvistaa osallisuutta yhteiskuntaan silloin, jos polku

ei yksilöllisistä syistä enää johda työmarkkinoille. On ennakoitavissa, että kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muutokset ja kuntouttavan työtoiminnan siirtyminen hyvinvointialueille haastaa sosiaalityön resursointia ja toimintamahdollisuuksia haastavissa elämäntilanteissa olevien ihmisten tukemiseen ja auttamiseen tulevilla hyvinvointialueilla, mikäli sosiaalityön tehtäväksi nykyisillä henkilöstöresursseilla muodostuu vahvasti kuntouttavaan työtoimintaan liittyvä prosessi-, toimeenpano- ja omatyöntekijävastuu. Tämä korostuu erityisesti työvoimapalvelujen rakenneuudistuksen sekä suunnitelmissa olevan pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä, jossa asiakkaiden yksilöllisiä palvelutarpeita tullaan tarkastelemaan nykyistä huomattavasti systemaattisemmin kuntien oma-valmentajien ja hyvinvointialueiden asiantuntijoiden yhteistyönä.

Lisäksi tulisi huomioida kunnallisen työpajatoiminnan jatkuvuutta koskevat riskit. Kunnalliset työpajat tuottavat tällä hetkellä kuntouttavaa työtoimintaa ja mm. JTYP-lain mukaisia työllistymistä edistäviä palveluita, sekä sosiaalihuoltolain mukaista sosiaalista kuntoutusta (SHL 17 §). Työpajatoiminnan yhteydessä toteutettavien sosiaalipalveluiden järjestämisvastuun ja rahoituksen siirtyessä kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle on ilmeisenä riskinä, että nykyisenkaltaisten, kuntien järjestämisvastuulla olevien työpajatoimintojen ylläpito ei ole enää mahdollista, ja tuhansien ihmisten palveluiden saaminen vaarantuu. Hallituksen sote-rakennelakiesitystä (HE241/2020) ja kuntien työllisyyden hoidon ja nuorisolain mukaisiin tehtäviin liittyviä sosiaalipalveluita koskevan lainsäädännön muutostarpeita tulisi arvioida siitä lähtökohdasta, että kuntien järjestämän monialaisen työpajatoiminnan jatkuvuus voidaan turvata ilman yhtiöittämistä myös uudistuksen toimeenpanon jälkeen. Mikäli kuntouttavan työtoiminnan lain osalta tehdään vain nyt esitetyt teknisiin muutokset, päädytään tilanteeseen, jossa hyvinvointialue ei pysty vastaamaan kuntouttavan työtoiminnan lain asettamista tehtävistä ilman merkittäviä ja ennakoimattomia resurssilisäyksiä ja toisaalta kunnallisen työpajatoiminnan järjestäminen vaarantuu vakavasti, mikä johtaa palvelujen laajamittaiseen heikkenemiseen pitkään työttömänä olleiden kohdalla.

Kotouttaminen

Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) määrittää, että kunta tuottaa kotoutumissuunnitelman ja alkukartoituksen työvoiman ulkopuolisille asiakkaille ja toimeentulotukiasiakkaille. Kunta sopii kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan kanssa kotoutumista ja työllistymistä edistävistä kunnan palveluista ja muista toimenpiteistä, jos maahanmuuttaja ei pysty osallistumaan työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. 1.3.2021 käynnistyneissä työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa ja mahdollisesti osana työllisyyspalvelujen rakenneuudistusta kunta hoitaa myös työnhakijana olevien asiakkaiden kotoutumissuunnitelmat (te-palvelut). Työllisyyspalvelujen rakenneuudistuksen toteutuessa yhdyspinnat rakennetaan te-toimistojen sijaan kuntien ja hyvinvointialueiden välille. Muutos vähentää palvelujen pirstaleisuutta toimijakentän osalta, mikä on kokonaisuuden kannalta perusteltua.

Kunnat päättävät itsenäisesti kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Sosiaalihuoltolaki edellyttää, että kiintiöpakolaisille ja turvapaikkahaun kautta oleskeluluvan saaneille laaditaan sosiaalihuoltolain mukaiset alkukartoitukset. Kokonaisuus edellyttää osana SOTE-uudistusta ja työvoimapalvelujen rakenteellista uudistusta, että työllisyyspalvelut ja hyvinvointialueet tekevät tiivistä yhteistyötä erityisesti koskien työvoiman ulkopuolella olevia työikäisiä asiakkaita. Myös pakolaisten vastaanottoon liittyvät lakisääteiset palvelutarvearviot ja kotoutumissuunnitelmat on laadittava yhteistyössä. ***Myös laadukkaiden kotoutumisohjelmien näkökulmasta kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyö on tärkeää.***

Valtion maksamien pakolaisten laskennallisten korvauksien rahoitus on suunnattu kunnille pakolaisten kotouttamista edistävien palvelujen järjestämiseen. Kunta saa myös erityiskustannuskorvausta, jos pakolaistaustaisella asiakkaalla todetaan erityisen terveys- ja sosiaalipalvelujen tarvetta. Osana SOTE-uudistusta ja työvoimapalvelujen rakenteellista uudistusta korvausten maksaminen sekä kunnille, että hyvinvointialueille on perusteltua yhteisen kotoutumiskokonaisuuden turvaamiseksi.

PALVELUTUOTANTOVASTUUT

Suomen julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotanto perustuu monituottajamalliin. Yksityisen palvelutuotannon osuus on kasvanut 2000-luvulla sekä sosiaali- että terveyspalveluissa. Julkisesti rahoitetuista sosiaalipalveluista yksityisen palvelutuotannon osuus on noin kolmannes. Julkisesti rahoitetussa terveydenhuollossa yksityinen palvelutuotanto kattaa n. 7 prosenttia. Joissakin yksittäisissä palveluissa yksityisen sektorin merkitys suuri. Esimerkiksi ikääntyneiden tehostetusta palveluasumisesta yli 40 % ostetaan yksityisiltä palveluntuottajilta. Hallituksen esityksessä todetaan, että yksityiseltä palveluntuottajalta ei saa hankkia palveluita, jotka sisältävät esimerkiksi julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä (Järjestämislaki 12 §). Lain kirjaus ei ole sisällöltään uusi vaan julkisen vallan käyttö on aikaisemminkin osoitettu vain viranomaiselle.

Järjestämislain 8 §:ssä todetaan, että hyvinvointialueella on oltava riittävä oma palvelutuotanto. Lain perusteluissa tarkennetaan riittävän oman palvelutuotannon määrittelyä. Tarkennuksista huolimatta hyvinvointialueen riittävä oma palvelutuotanto on rajattu tulkinnanvaraisesti. Tämä tulkinnanvaraisuus rajaa hyvinvointialueen valtaa päättää sote-järjestämislain 11 § mukaisesta palvelustrategiastaan ja antaa hyvinvointialueelta valtaa valtioneuvostolle päättää palvelutuotannon tavoista. On myös odotettavaa, että riittävän oman palvelutuotannon vaatimus tulee edellyttämään olemassa olevien ostopalvelusopimusten irtisanomisia laajoissa kokonaisulkoistuksissa. Huomion arvioista on myös tiedostaa, että vaikutukset kohdistuvat kokonaisulkoistusten lisäksi laajasti myös yksittäisiin palveluihin. Lain tiukka noudattaminen edellyttäisi muun muassa lastensuojelun kodin ulkopuolisissa sijoituksissa oman tuotannon lisäämistä. Tulkinnan varaiseksi myös esimerkiksi jää, johtaako lain kirjaus vanhuspalveluissa oman julkisen tuotannon lisäykseen tehostetussa palveluasumisessa. Esitetyssä muodossaan lainsäädäntö tekee myös mahdottomaksi tuottaa jatkossa erikoissairaanhoidon palveluja yhtiömuodossa.

Perustuslakivaliokunta käsitteli Sipilän hallituksen aikana palveluiden turvaamista kaikissa olosuhteissa. Tuolloin sitä tarkasteltiin ns. ”markkinamallia” vasten. Nyt tarkastelussa oleva lakiluonnos ja toimintamalli on erilainen, johon ei sisälly enää vastaavia riskejä. Vaikka palvelutuotantoa yhtiöitettäisiin, yhtiöllä on kaikissa tilanteissa konkurssisuoja, se ei toimi markkinoilla ja se on hyvinvointialueen konserniohjauksessa. Täysin omistettua in-house yhtiöitä tulisi käsitellä eri kategoriassa kuin aitoa markkinoilla toimivaa yhtiötä.

Täysin omassa omistuksessa olevan in-house tyyppinen yhtiöitetty palvelutuotanto tulee voida laskea omaksi palvelutuotannoksi. Tällöin tulee erikseen säätää, että tällaisessa palvelutuotannossa voidaan käyttää julkista valtaa siltä osin, että lääkäreillä sekä muulla henkilöstöllä on toimintaedellytykset hoitaa tehtävänsä. Hyvinvointialueen yhtiöittämisen laajuutta ja käytäntöjä voidaan käsitellä STM:n ohjausneuvotteluissa, jota kautta saadaan riittävää ohjausta, ettei tule ylilyöntejä. Tiukka säädöspohjainen kielto ja rajoitteet ei tule olla ensisijaisia keinoja rajoittaa järkevää yhtiöpohjaista omaa palvelutuotantoa. Mikäli alkaa esiintyä epätervettä kehitystä, voisi järjestämislaissa todeta, että tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella tai terveydenhuoltolaissa voidaan tarkemmin säätää myöhemmin rajoja.

Kokonaisuudessaan hallituksen esityksen mukainen lain kirjaus johtaa todennäköisesti julkisen tuotannon osuuden kasvuun ainakin sellaisissa palveluissa, joissa suuri osa palveluista hankitaan nykyisin yksityiseltä sektorilta. Samalla se voi lisätä kustannuksia synnyttäviä investointeja julkisen tuotannon laajentamiseen. Kansantaloudellisesti tehokkaampi tapa olisi varmistua palvelujen jatkuvuudesta keinoilla, joissa yksityisen sektorin tuotantovastuut ja käytetyt resurssit tuotannosta kyettäisiin siirtämään yksityiseltä sektorilta sopimuksilla tai viranomaisen päätöksillä sellaisissa tilanteissa, joissa palvelujen saaminen vaarantuu. ***Esitetty lain kirjaus riittävästä julkisesta palvelutuotannosta johtaa todennäköisesti ainakin lainsäädännön toimeenpanon siirtymävaiheessa päällekkäisiin taloudellisiin resurssointeihin, missä julkinen sektori joutuu lisäämään tuotantokapasiteettiaan sellaisissa yksittäisissä palveluissa, joissa kapasiteettia on jo riittävästi yksityisellä sektorilla olemassa.***

HENKILÖSTÖKYSYMYKSET

Hyvinvointialueiden liittäminen lain perusteella Kevan jäsenyhteisöksi sekä hyvinvointialueiden omistamien tai määräysvallassa olevien yhtiöiden mahdollisuus liittyä Kevan jäsenyhteisöksi on hyvä kehityssuunta. Se mahdollistaa kuntien palveluksesta siirtyvän henkilöstön säilymisen julkisten alojen eläkelain mukaisen eläketurvan piirissä ja säilyttää heidän lisäeläketurvansa. Muutoksen myötä eläkemaksun määräytymisessä on tärkeää huomioida hyvinvointialueiden ja valtion etujen turvaamisen lisäksi myös kuntien etu.

Esitetty tasausmaksu on tarpeellinen. Sen jakautumisperuste hyvinvointialueiden ja kuntien kesken tulee perustua sen hetkiseen todelliseen eläkemenoon ja siihen, että Kevan kaikki jäsenyhteisöt pystyvät toimimaan kilpailukykyisesti.

Kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueen edunvalvonnan keskittäminen lainsäädännöllä Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:lle, kuten myös kunta- ja hyvinvointialuekonsernin yhtiöiden ja säätiöiden mahdollisuus valita työnantajajärjestökseen Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, on kuntien kannalta hyvä ratkaisu. Se lisää työmarkkinakeskusjärjestön vaikuttavuutta. KT Kuntatyönantajalla on vankka kokemus sote-organisaatioiden edunvalvonnasta ja työmarkkinaneuvotteluista ja tämä asiantuntemus voidaan hyödyntää uudessa työnantajajärjestössä.

Suunnitellut erilliset jaostot kunnille, hyvinvointialueille ja yrityksille sekä edustus Kunta ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n päätöksentekojärjestelmässä ja hallinnossa tuovat luottamusta ja toteuttavat hyvän hallinnon periaatetta.