1.4.2021

Espoon kaupungin lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan: HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Lausuntopyynnössä todetaan, että valiokunta käsittelee esitystä oman toimialansa osalta ja tarkastelee erityisesti esityksen henkilöstö- ja tasa-arvovaikutuksia sekä esityksen vaikutusta suunniteltuun työvoimapalveluiden rakenneuudistukseen. Lausuntoaikaa on annettu Espoon kaupungille 5.4. 2021 kello 14.00 saakka.

Espoon kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja ehdotetusta ja lausuu mielipiteenään seuraavaa:

Sote-uudistuksesta

Espoon kaupungin näkemyksen mukaan:

- uudistuksen taloudelliset vaikutukset Espoon kaupungille ovat kestämättömiä,
- esitetty uudistus, jossa siirrytään kolmiportaiseen hallintoon, heikentää kasvavien kaupunkien toimintaedellytyksiä,
- Länsi-Uudenmaan sote-maakuntaan kohdistuvat, rahoituskriteereistä johtuvat, leikkaukset eivät ole hyväksyttävissä,
- uudistuksessa pitäisi turvata paremmin hyvin toimivien monituottajamallien toimintaedellytykset,
- Uudenmaan erillisratkaisun aluejako on kannatettava ja
- pelastustoimen tulee jatkossakin tuottaa ensihoidon palveluja synergiaetujen turvaamiseksi.

Hyvinvointialueiden perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää kunnilta huolellista valmistelua. Uudistuksella on myös moniulotteisia vaikutuksia ja sen toteuttamiseen liittyy edelleen sekä paljon epävarmuuksia että riskejä. Muutoksen laajuus ja haastavuus korostuu Länsi-Uudenmaan kaltaisella hyvinvointialueella, joissa uudistus edellyttää kymmenen sote-organisaation yhdistämistä uutena perustettavaan organisaatioon. Muutoksessa ei voida juurikaan hyödyntää olemassa olevia rakenteita vaan koko hallinnollinen infrastruktuuri tulee järjestää kilpailutusten tms. kautta.

Henkilöstö- ja tasa-arvovaikutukset

Henkilöstön asemaa koskevat säännökset ovat selkeitä ja noudattavat pääasiassa kunta-alan vakiintuneita sisältöjä.

Henkilöstövaikutusten arvioinnin yhteydessä on otettu kantaa ns. alle 50% työntekijöihin sekä toisaalla on mainittu, että kuntien hallinnon ja tukipalvelujen sopeuttamisessa muutoksen jälkeen tulee olemaan haastetta. **Kun Voimaanpanolain 17 § ei ole kuitenkaan otettu ns. alle 50% sotelle tukipalveluja tekevien työntekijöiden siirtymisestä mainintaa, on sopeuttamisongelma jätetty yksin kunnille**.

Perusteettomasti ja vaikeasti ennakoitavalla tavalla rajaisi palvelujen järjestämistä nyt hallituksen esittämä, Sote-järjestämislain 12 ja 12a § sisältyvä ostopalvelujen ja vuokratyövoimankäyttöä koskeva kirjaus, rajoittaen ostopalvelujen käyttöä ainoastaan tiettyihin sosiaali- ja terveystoimen tehtäviin, kuten myös vuokratyövoiman käyttöä vastaavissa, sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön tehtävissä. **Lailla ei tulisi rajata ostopalvelujen, eikä varsinkaan vuokratyövoiman käyttöalaa lainkaan.**

Muutoskustannusten arvioinnissa on huomioitu palkkaharmonisointi kustannustekijänä sote-maakuntien osalta. Palkkaharmonisoinnista ei kuitenkaan ole mitään ohjaavia säännöksiä esityksessä. **Kustannusten hallinnan kannalta olisi perusteltua ottaa lakiesityksissä kantaa harmonisointitapaan jo ennakoitavuudenkin vuoksi.**

KT:n asema ja rooli itsenäistyisi esityksessä nykyisestä, sillä se ei enää olisi osa Kuntaliitto ry:tä. KT:n sisäinen jako jaostoihin toteuttaa näiden eri edunvalvottavien tahojen erilaisia tarpeita. Kunta ja hyvinvointialue olisivat suoraan lain nojalla KT:n jäseniä, kuten nykyisin kunnat ovat. Yhtiöt voisivat vapaaehtoisuuden pohjalta liittyä KT:n jäseneksi, mikä mahdollisuus olisi hyvä uudistus.

KT:n toiminnan rahoitus muuttuisi nykyisestä, osin kuntaäyrin ja osin väestömäärän mukaan määräytyvän maksun sijaan kunnan (tai siis KT:n kunkin jäsenyhteisön) palkkasumman mukaan määräytyväksi. Tällöin olisi mahdollista käyttää kaikkiin jäseniin samaa maksuperustetta. Maksuperusteen muutos voi vaikuttaa merkittävästikin kunnan maksuosuuteen, riippuen mm. siitä, kuinka paljon kunta käyttää ostopalveluja suhteessa muihin kuntiin.

Hallituksen esityksessä on pyritty huomioimaan sote-maakuntien syntymisen vaikutukset Kevan tulopohjaan varsin kattavasti. **Eläkemenoperusteinen maksu, joka muuttuisi nimeltään tasausmaksuksi tässä uudistuksessa, on ongelmallinen.** Palkkamenoperusteinen ja työkyvyttömyysperusteiset maksuosuudet vastaavat yksityisalojen työeläkejärjestelmän maksuja, mutta tasausmaksun kautta kuntien maksurasitus eläkkeistä ylittää yksityisen alan maksut. Yksityisaloilla

eläkemaksun taso on noin 24,40 % palkkasummasta, kun kunnilla se on tällä hetkellä 28,35 %. Ylittävä osuus kerätään kunnilta tasausmaksuna.

Sote-maakuntauudistusesityksessä on arvioitu, että sote-maakuntiin siirtyisi 55 % henkilöstöstä ja kuntiin jäisi siten 45 %. Siten myös tasausmaksusta 55 % siirtyisi hyvinvointialueiden maksettavaksi. Hyvinvointialueiden kesken maksurasitus jaettaisiin niiden valtionrahoituksen suhteessa ja kuntien kesken niiden verorahoituksen suhteessa (s. 189). Kun eläkemenoperusteisen maksun määräytyminen ja jakautuminen on historiallisista syistä epätasaista kuntien kesken, muuttaisi ehdotus kuntien maksurasitusta selvästi. Esityksen mukaan muuttotappiokunnat hyötyisivät muutoksesta eniten. Espoon kaupungin osalta tämä esitys johtaisi todennäköisesti tasausmaksun kasvamiseen.

Tässä esityksessä KEVA-vakuutetut kuntayhtiöt eivät, niin kuin eivät tälläkään hetkellä, maksaisi tasausmaksua (oltava kilpailukykyisiä tyel-vakuutettuihin yhtiöihin nähden), joten tasausmaksu rasittaa erityisesti kuntia kuten nykymallissa, mihin tämä esitys ei siis toisi muutosta**. Vaihtoehtoisesti voitaisiin toteuttaa koko tasausmaksun kattaminen valtionverotuksen kautta. Sote-maakuntien osalta niin käy joka tapauksessa, sillä sote-maakuntien tasausmaksun kattaminen tapahtuu valtion verorahoituksella.**

Vaikutus sunniteltuun työvoimapalveluiden rakenneuudistukseen

Työllisyyspalveluiden uudistamisella on paljon yhteisiä rajapintoja sosiaali- ja terveyspalveluihin ja sosiaaliturvaan esityksessä suunniteltuihin muutoksiin. Espoon kaupunki on mukana hallituksen työllisyyden kuntakokeilussa (1.3.2021 - 30.6.2023), jossa Espoon kaupungin vastuulle on siirtynyt n. 18 000 työttömän työnhakijan TE-palvelut. Hallitusohjelmassa on linjattu, että työllisyyden kuntakokeiluista siirrytään pysyviin palvelurakenteisiin. Tulevien pysyvien palvelurakenteiden myötä kuntien vastuu työttömien henkilöasiakaspalvelussa vahvistuu entisestään. Pysyvien palvelurakenteiden asiakaspalvelun toteuttamiseksi kuntapohjaisesti valmistellaan samanaikaisesti pohjoismaisen mallin käyttöönottoa. Näiden molempien tavoitteena on parantaa työllisyyspalvelujen vaikuttavuutta ja asiakaslähtöisyyttä.

Pohjoismaisessa mallissa on tarkoitus aikaistaa työttömän työnhakijan palvelun käynnistymistä ja yksilöllistä palvelua, tehostaa työttömän palvelutarpeen arviointia sekä sujuvoittaa palvelutarpeen mukaista ohjausta sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluihin sekä vahvistaa työttömien työnhakijoiden osaamisen kehittämisen palveluja. Pohjoismainen malli tulee nostamaan esiin tehokkaammin asiakkaiden palvelujen tarvetta ja tämä tulee huomioida asiakkaiden lisääntyvänä sosiaali- terveys- ja kuntoutuspalvelujen tarpeena.

Työllisyyden edistämisen näkökulmasta matalan kynnyksen terveydenhuollon palvelut, kuten neuvonta sekä työttömien terveystarkastukset ovat työnhakijoille tärkeitä tukipalveluita. Samanaikaisesti mielenterveyspalvelujen kasvava kysyntä edellyttää tiivistä yhteistyötä työllisyyspalvelujen ja ohjauspalveluita tarjoavien tahojen välillä. Työllisyyspalveluissa on jatkossakin monialaisen palvelun tarpeessa olevia asiakkaita. Monialaisessa palvelussa tulee yhteensovitettavaksi erilaisia sosiaali- ja terveyspalveluja, työllistymistä edistäviä palveluja ja Kelan palveluja. Työllisyyden kuntakokeilun johtoajatuksena on tarjota palveluja monialaisesti asiakkaiden tarpeen mukaan. Tämä tarkoittaa ikään kuin TYP-palvelun mallin mukaisen toiminnan laajentamista verkostomaiseen suuntaan. Laajempi monialainen palvelujen koordinointi ja pohjoismaisen mallin mukanaan tuoma palvelutarpeen kartoitusten tehostuminen tulevat vaatimaan entistä enemmän henkilöresurssia.

Espoo katsoo, että työkykypalvelujen kokonaisuutta tulee kehittää ja se tulee pitää eheänä. Työllisyyspalveluissa olevan asiakkaan tulee saada sujuvasti erilaisia työkyvynarviointi palveluja. Tällä hetkellä Espoon kaupunki on mukana hallituksen työkyky -hankkeessa ja työkyvyn palvelujen kokonaisuus rakentuu osana työllisyyden kuntakokeilua. Tällaisten yhdyspintapalvelujen ja asiakkaan sujuvan palvelusaannin edellytys on tietojen vaihto eri viranomaisten välillä. **Espoo edellyttää, että tiedonvaihto turvataan lainsäädännöllä siten, että asiakkaan tietosuojasta huolehditaan ja järjestelmät takaavat henkilötiedon käsittelyn tietoturvallisesti myös eri organisaatioiden kesken.**

Olennainen osa Espoon työllisyyspalvelujen lakisääteistä kokonaisuutta on ollut kuntouttava työtoiminta. Hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskevassa esityksessä ehdotetaan, että kuntouttava työtoiminta siirtyisi hyvinvointialueiden vastuulle. Kuntouttava työtoiminta on lain mukaan määritelty olevan sosiaalihuoltolain mukaista palvelua, mutta samanaikaisesti työllistymistä edistävää palvelua, jossa noudetaan lakia julkisista työvoima- ja yrityspalveluista. Espoossa on kehitetty vahvaa oppilaitosyhteistyötä, jotta kuntouttava työtoiminta tarjoaisi aidon yhdyspinnan eri palvelujen välillä ja mahdollistaisi asiakkaan siirtymän sosiaali- ja terveyspalvelujen piiristä kohti työllistymistä. Kuntouttavan työtoiminnan siirtyessä hyvinvointialueen järjestämäksi palveluksi, riskinä on, että työhön kuntouttavan ja osaamisen lisäämisen näkökulma olennaisesti kapenee. **Espoo pitää tärkeänä, että kuntouttavan työtoiminnan palveluiden jatkumisen edellytykset, osaamisen kehittämisen näkökulma ja työhön kuntoutuminen huomioiden, varmistetaan uudistuksen yhteydessä**.

Espoossa työllisyyspalveluissa työskentelee sosiaalihuollon ammattihenkilöstöä, joiden rahoitus ei ole Espoon sosiaali- ja terveystoimen -budjetissa. Nämä henkilöt hoitavat TYP- lain ja kuntouttavan työtoiminnan lain mukaisia työtehtäviä. Nämä em. sosiaalihuollon tehtäviä tekevät asiantuntijat siirtyvät hyvinvointialueen palvelukseen. **Espoo katsoo, että hyvinvointialueen rahoituksessa tulisi ottaa huomioon näiden sosiaalipalvelua tuottavien työntekijöiden aiheuttamat kustannukset.**

Näitä kustannuksia ei voi kattaa kuntien työllisyydenhoidosta samaan aikaan, kun kuntien vastuuta lisätään työttömien työnhakijoiden palvelujen järjestäjänä.

Hyvinvointi- ja terveydenedistäminen tulee olemaan jatkossa sekä hyvinvointialueiden että kuntien tehtävä. **Espoo pitää erityisen tärkeänä, että sote-uudistuksessa huomioidaan meneillään oleva ja yhä keskeneräinen työvoimapolitiikan palvelurakenteen uudistamistyö.** Espoon näkökulmasta merkittävää työllisyydenhoidossa on koko kokonaisuuden ohjaaminen ja erilaisten yhdyspintojen sekä sujuvien palveluprosessien että yhteistyön ja tiedonkulun varmistaminen. Espoo haluaa tarjota jatkossakin asiakaslähtöisiä palveluja, joissa asiakas saa tarpeensa mukaista palvelua oikea-aikaisesti. Tämä edellyttää kuntalaisten palvelujen näkökulmasta palveluprosessien sujuvuutta organisaatiorajoista huolimatta.

Jukka Mäkelä
kaupunginjohtaja
Espoon kaupunki