



**Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta**

Viite: Lausuntopyyntö / HE 15/2017 vp

Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPerin lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Yleistä

Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer pitää maakunta- ja sote-uudistusta välttämättömänä. Kokonaisarvion tekeminen uudistuksesta on hankalaa, koska keskeisin osa sosiaali- ja terveydenhuollon toteutumismallista riippuu valinnanvapaudesta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä. Nyt päätettävänä oleva uudistuskokonaisuus on Suomen 100-vuotisen historian merkittävimpiä ja silti sen valmistelua on koko aika leimannut kiire ja jatkuva muutostarve. Useiden asiantuntijoiden ja kuntien sekä muista maista saatujen varoittavien esimerkkien sivuuttaminen valmistelussa on erikoista. Tämän nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen ja valinnanvapaudesta tiedossa olevien seikkojen valossa uudistus kokonaisuudessaan ei ole onnistunut, eikä siitä tule pitkäikäistä ja elinvoimaista toimintamallia.

Uudistuksen tavoitteista

Sote-uudistukselle edellisellä vaalikaudella esitetyt ja puolueiden laajasti hyväksymät tavoitteet, sekä osittain myös nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa esiintyneet tavoitteet olivat hyvät. Niissä pyrittiin hyvällä sote-toimijoiden integraatiolla saamaan saumattomat palveluketjut, turvaamaan koko maahan toimivat ja tasa-arvoiset palvelut, sekä pienentämään sote-kustannusten kasvua ja kaventamaan kansalaisten terveyseroja.

Nyt esitettävässä mallissa integraatio ei toteudu kuin maksujen osalta. Uudeksi toimintamalliksi esitetään nyt hyvin pirstaleista järjestelmää, missä asetettujen tavoitteiden toteutuminen ei tule onnistumaan ja saumattomista palveluketjuista ei näy edes pilkahduksia. Hallituksen oman arvion mukaisesti jopa säästöjen aikaansaaminen tulee olemaan epätodennäköistä.

Henkilöstön asemasta sote- ja maakuntauudistuksessa

Ehdotettu uudistus vaikuttaa erityisen voimakkaasti nykyisin kunnissa ja kuntayhtymissä sosiaali- ja terveydenhuollossa työskenteleviin työntekijöihin. Noin 200 000 sosiaali- ja terveysalan työntekijän työnantaja vaihtuu. Osa työntekijöistä siirtyy maakuntien ja niiden perustamien yhtiöiden palvelukseen ja osa tulevan valinnanvapauspäättöksen laajuudesta riippuen yksityisten työnantajien palvelukseen.

Yhtiöittämisvelvoite henkilöstön näkökulmasta

Esitykseen sisältyvä yhtiöittämisvelvoite tuo merkittäviä riskejä henkilöstön aseman ja työsuhteiden ehtojen huononemisesta tulevaisuudessa. On oletettavaa, että ns. epätyypilliset työsuhteet (määräaikaiset- ja nollasopimukset) lisääntyvät. Näin tulee varmasti tapahtumaan, mikäli valinnanvapautta koskevat määräykset toteutuvat tämän hetkisen tiedon mukaisesti.

Yhtiömuotoisella työnantajalla voi olla houkutus ryhtyä ns. tes-shoppailuun ja valita työnantajalle edullisempi yksityissektorin työehtosopimus. Tämä tarkoittaa työntekijöiden työsuhteen ehtojen, kuten palkkauksen heikkenemistä. Palkan alentuessa myös eläke-edut huononevat.

Lakiesityksissä ja koko maakuntauudistuksessa suuri painoarvo annetaan tuottavuuden kasvuille, mikä useimmissa tapauksissa on varmasti myös järkevää ja perusteltua. Sote-sektorin tuottavuuden mittaamiseen ei kuitenkaan sovellu samat mittarit, mitkä ovat käytössä esim. teollisuudessa. Esimerkkinä tästä ovat nyt yksityisissä hoiva-alan yrityksissä yleistyvät työntekijöiden työsuhteiden yhteyteen laaditut ns. runkosopimukset. Ne ovat vain työnantajan ja työntekijän välisiä aiesopimuksia työllistämistä. Käytännössä tämä tarkoittaa erillisen työsuhteen solmimista jokaisen työvuoron osalta erikseen. Tässä työntekijälle ei turvata mitään suojaa esim. sairauspoissaolojen osalta ja tämä osaltaan selittää myös yksityisen sektorin matalampia sairauspoissaoloja. Säilyttääkseen palkkansa työntekijän on työskenneltävä myös sairaana.

Tämä sama logiikka toimii myös ns. nollasopimusten kohdalla, missä työaikaa ei ole tarkemmin sovittu, vaan työntekijä kutsutaan töihin tarvittaessa. Hoidettavat asiakkaat ovat joka päivä avun tarpeessa eivätkä asiakasmäärät riipu vaihtelevista tilauskannoista kuten teollisuudessa. Hoito- ja hoiva-aloille nämä työsuhtemallit eivät sovellu. Työntekijöiden epätyypilliset työsuhteet ja palkanmenetykset vaikuttavat suoraan kotimaiseen ostovoimaan ja laskevat myös kotimaista kysyntää, joka puolestaan heikentää kotimaisen kysynnän varassa olevaa työllisyyttä.

Palvelujen ostot hoivapalveluissa ja niistä esitettävät säästöt eivät siis välttämättä kerro koko totuutta. Runko- ja nollasopimukset sekä matalammat henkilöstömitoitukset näyttävät kyllä euromääräistä laskua, mutta tämän erotuksen maksajiksi joutuvat palveluja tarjoava henkilöstö sekä asiakkaat. Tällaisissa työllistämismalleissa myös yritysten palkanmaksun välttelyn kustannukset siirretään yhteiskunnan vastuulle, kun työntekijät ovat entistä riippuvaisempia erilaisista tuista. Todellisia voittajia eivät suinkaan ole asiakkaat, valtio ja kunnat, vaan palveluja tuottavat yritykset.

SuPer ry vastustaa lakiehdotukseen sisältyvää yhtiöittämisvelvoitetta.

Palvelutuotannon yhtiöittäminen ohjaa tuotantorakennetta

Uudistuksen uusiksi peruspilareiksi on nostettu yhtiöittäminen ja valinnanvapaus. Tulevaisuudessa valinnanvapauden piirissä olevia palveluja eivät pääsääntöisesti pysty tuottamaan kuin suuret yritykset, jotka tulevat olemaan joko suurten pääomasijoittajien tai maakuntien omistuksessa. Säätiöt ja yhdistykset eivät tule palveluja tuottamaan. Säätiöiden tarkoituksena ei ole harjoittaa liiketoimintaa ja säätiölaki asettaa niiden toiminnalle monia rajoitteita.

Yhdistysten osalta palvelujen yhtiöittämisvelvollisuus estää käytännössä palvelutuotantoon osallistumisen, koska yhdistykset eivät tule ottamaan itselleen liiketoimintariskejä. Monet yhdistysten saamat erilaiset avustukset ja tuet estävät palvelutuotannon harjoittamisen mm. kilpailuneutraliteettisäädösten vuoksi. EU:ssa kilpailuneutraliteettiperiaate on keskeinen periaate ja sen tarkoituksena on turvata mm. julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuoliset toimintaedellytykset. EU:n komissio vaatii valtiontukisääntelyn tiukempaa valvontaa ja valtiontukisääntöjen vastaisesti myönnettynä valtiontukena pidetty etuus voidaan periä takaisin tuensaajalta. Monet yhdistykset, jotka nyt toimivat ilman voitontavoittelua toimivat myös julkisen sektorin omistamissa tiloissa. Tilat on usein vuokrattu selvästi markkinahintaa alemmilla kustannuksilla ja kilpailuneutraliteettia tavoiteltaessa tämä ei enää jatkossa ole mahdollista. Vaikka valinnanvapauslainsäädäntöön kirjataan kolmannen sektorin toimijoille oikeus harjoittaa palvelutuotantoa, niin tosiasiallisesti ne eivät niitä voi valinnanvapauden piirissä olevien palveluiden kohdalla tuottaa, elleivät yhtiöitä toimintaansa.

Pienillä yrityksillä taas ei ole mahdollisuuksia laajempaan palvelutuotantoon ja ne eivät tule pärjäämään kilpailussa suurten yritysten kanssa.

Yhtiöittämispakkoa ei EU vaadi, vaan se on hallituksen tahtotila, kuten on myös kaavailtu valinnanvapausmallikin. Mikäli nämä toteutuvat, niin ne tulevat heikentämään 3.-sektorin ja pienten yritysten toimintamahdollisuuksia.

Liikkeen luovutuksen periaatteesta ja sen noudattamisen määräajasta

Henkilöstön siirto ehdotetaan toteutettavaksi liikkeen luovutuksen periaatteita noudattaen, siirtyipä henkilöstö maakuntaan tai sen perustamiin yhtiöihin. Liikkeen luovutuksen periaatteen noudattaminen on oikea ja siirtohetkeä huomattavasti selkiyttävä ratkaisu. Periaatteen noudattamisen tulee kuitenkin ulottua koskemaan kaikkia tilanteita, jotka johtuvat kyseessä olevasta uudistuksesta. Esimerkiksi sote-sektorilla tapahtuneiden palvelujen ulkoistusten myötä yksityiselle työnantajille jo siirtyneet työntekijät eivät ole liikkeen luovutuksen-säännösten piirissä.

Liikkeen luovutuksen periaatteen noudattaminen turvaa työsuhteen jatkumista vain siirtymähetken. Aiemman kokemuksemme perusteella yhteistoimintaneuvotteluja henkilöstön vähentämiseksi on aloitettu pian työnantajan vaihtumisen jälkeen. Hoitohenkilökunnan työsuhteet muuttuvat jatkossa aiempaa epävarmemmiksi. Erityisesti määräaikaisten työntekijöiden (joita sote- henkilöstössä on yli 20 %) asema muutoksessa on erityisen huolestuttava. Uudistus lisää sote- työntekijöiden työttömyyttä.

Liikkeen luovutuksen periaatteen noudattamiselle ehdotetaan vain kahden vuoden määräaika. Määräaika on henkilöstön näkökulmasta liian lyhyt, koska uudistuksen valtavasta laajuudesta ja mahdollisen valinnanvapausratkaisun porrastuksesta johtuen yhtiöitä voidaan perustaa vielä määräajan 31.12.2020 jälkeenkin. Tällöin määräajan jälkeen perustettuihin yhtiöihin siirtyviin henkilöihin ei noudatettaisi liikkeen luovutuksen periaatetta.

Sama kahden vuoden määräaika on kytketty myös lisäeläketurvan säilymiseen. Myös tästä näkökulmasta on tärkeää, että liikkeen luovutuksen periaatteen noudattamisen aikaa jatketaan. Uudistuksesta ei saa aiheutua heikennyksiä työntekijöiden eläketurvaan.

Valinnanvapauden toteutumisen aikataulu on vielä täysin avoin ja toteutumisen aikataulu näyttää lain valmistelussakin muuttuvan lähes viikoittain. Tuoreimmat tiedot sen toteutumisesta joidenkin maakuntien kohdalla voivat venyä jopa vuoden 2023 puolelle.

SuPer ry ehdottaa, että liikkeen luovutuksen periaatteita noudatettaisiin kaikkiin tosiasiallisesti sote- ja maakuntauudistuksesta johtuviin henkilöstösiirtoihin ilman määräaika. Vaihtoehtoisesti määräaika tulee pidentää usealla vuodella.

Vaikutukset kohdistuvat pääosin naisiin

Lakiehdotuksen valmistelussa ei ole tehty kattavaa henkilöstövaikutusten arviointia. Näin suurta henkilöstömäärää koskevassa uudistuksessa se olisi pitänyt ehdottomasti tehdä. Käsityksemme mukaan uudistuksen vaikutukset työntekijöihin tulevat olemaan lähinnä negatiivisia. Paine säästöihin on kova ja oletettavaa on, että säästöjä pyritään saamaan aikaa henkilöstömenoista säästämällä. Henkilöstön määrää pyritään vähentämään ja kustannuksia leikkaamaan.

Muutoksista päätettäessä on huomioitava, että päätökset koskettavat valtaosin naisia. Mikäli edellä mainitut uhkakuvat toteutuvat, uudistuksen negatiiviset seuraukset lisäävät entisestään naisten ja miesten välistä epätasa-arvoa suomalaisessa työelämässä.

Yhteistoiminnan merkitys korostuu valtavassa uudistuksessa. Henkilöstön keskuudessa on jo pitkään ollut epätietoisuutta tulevasta. Henkilöstö on otettava mukaan uudistuksen maakuntatason valmisteluun, koska vain siten sitoutuminen onnistuu. Noudatettavalla henkilöstöpolitiikalla on suora vaikutus uudistuksen onnistumiseen ja työntekijöiden työhyvinvointiin.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ei jää resursseja

Nyt säädösvaiheessa olevien lakien mukaan kunnille jää merkittävä rooli hyvinvoinnin- ja terveyden edistämässä. Tämä sama velvoite kunnilla tosin on jo nyt olemassa mm. kuntalain kautta. Kunnille ja maakunnille esitettävät kannustimet ovat oikeansuuntaisia, mutta täysin riittämättömiä. Kunnat eivät tule esimerkiksi palkkaamaan henkilökohtaisia avustajia perusopetuksessa tai varhaiskasvatuksessa oireileville lapsille, vaikka lasten kanssa työskentelevät asiantuntijat sitä esittäisivät. Kunnalle on kuntatalouden näkökulmasta paljon järkevämpää ja edullisempaa siirtää oireileva lapsi lastensuojelun ja jopa psykiatristen palvelujen piiriin, koska silloin myös vastuu maksuista siirtyy maakunnalle. Kustannukset maakunnan ja valtion näkökulmasta tosin voivat olla vaikka kymmenkertaiset, mutta kuntatalouden näkökulmasta tällainen toiminta näyttäytyy erittäin hyvänä ja taitavana taloudenhoitona.

Ennaltaehkäisevä työ ei koskaan tule olemaan tehokasta sellaisessa mallissa, missä kustannusvastuu työstä on mahdollista siirtää toisen osapuolen vastuulle. Kunnat tulevat tiukenevassa kuntataloustilanteessa varmasti siirtämään kaikki niiden vältettävissä olevat kustannukset valtion vastuulle. Tämä sama ilmiö tulee näkymään yksityisessä omistuksessa olevien sote-keskusten toiminnassa. Niissä se näkyy asiakkaiden alihoitoina ja lisääntyvinä läheteiden kirjoittamisena erikoissairaanhoidon. Jos yritys saa rahoituksesta valtaosan (80%) potilaan asiakkaaksi listautumisen perusteella, niin ei sillä ole kannusteita käyttää aikaa asiakkaan tutkimiseen. Mikäli taas sote-keskuksille määrätään sanktioita liiallisesta läheteiden

kirjoittamisesta, niin tämä puolestaan vaarantaa vakavalla tavalla asiakasturvallisuutta ja aiheuttaa merkittäviä potilasvahinkoja ja hoitojen aloitusten viivästyksiä.

Perustuslain pykälistä

Perustuslain 6 § ja 19 § asettavat julkiselle vallalle vaatimuksen turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä sen, että kansalaiset ovat yhdenvertaisessa asemassa. Näiden pykälien kohdalla oleellinen kysymys on se, että jakaako kansalaisten varallisuus ihmisiä eriarvoiseen asemaan ja siinä erityisesti se, mikä merkitys jää omalla rahalla hankittaville lisäpalveluille.

Malli ei ole perustuslain 6 §:n näkökulmasta demokraattinen eikä kansalaisia yhdenvertaisesti kohteleva. Henkilöt joilla on omaa rahoituskykyä turvata palveluiden laatu lisäpalveluja ostamalla saavat esitetyssä mallissa hyvän järjestelmän.

Tällaisen mallin parantaminen yhdenvertaisuutta vahvistamalla on tuskin mahdollista ilman merkittävää kustannusten nousua. Se edellyttäisi sitä, että mitään lisäpalveluja ei saisi hankkia omalla rahoituksella ja kaikille asiakkaille pitäisi turvata pääsy haluamalleen palveluntuottajalle maakuntien tarjoamilla rahoituksilla. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että 100 km päässä asiakkaan asunnosta sijaitsevaan ja asiakkaan valitsemaan sote-keskukseen on maakunnan kustannettava taksikuljetus ilman asiakkaalta perittävää omavastuusuutta.

Perustuslain 120 § tulee arvioitavaksi useamman maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvän lain kohdalla. Siinä kielletään merkittävän julkisen vallan siirto muulle kuin viranomaiselle. Tämä tulee olemaan hyvin merkittävä lainkohta, kun tulevaisuudessa arvioidaan erityisesti henkilökohtaisen budjetin varassa olevien asiakkaiden palvelutarpeita. Palvelutarpeen arviointia ei voi antaa yksityisten sote-keskusten tai muiden yritysten tehtäväksi. Sama tarkasteluvaatimus kyseisen pykälän kohdalla on suoritettava myös mm. tuleviin kasvupalveluihin liittyvän työttömien työnhakijoiden etuisuuksiin liittyvien päätösten kohdalla.

Demokratiavaje maakuntamallissa todellinen

Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteyteen kaavailtu asiakkaille tarjottava valinnanvapaus ja näitä palveluja tuottavien toimijoiden yhtiöittämisvelvollisuus tulevat kaventamaan demokraattista ohjausta ja poistamaan palvelujen tuottajien valvontaa merkittävästi. Hallituksen omien arvioiden mukaan osa tuottajista jää jopa täysin valvonnan ulottumattomiin. Yhtiöittämismalleissa todellinen päätösvalta siirtyy yhtiöiden omistajille ja erityisesti niiden hallituksille. Maakunnan määräysvalta ei ulotu yhtiömuodossa toimiviin palveluntuottajiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädön rinnalla joudutaan ottamaan huomioon yrityslainsäädännön asettamat vaatimukset. On myös huomattava, että osa palveluntuottajista (maksu- ja asiakassetelipalvelujen tuottajat, henkilökohtaisella budjetilla toteutettavien palvelujen tuottajat) jäävät kokonaan maakunnan välittömän ohjauksen tavoittamattomiin. Maakunta ei solmi niiden kanssa sopimuksia eikä niihin sovelleta hyväksymismenettelyä, jossa maakunta voisi asettaa niiden toimintaa koskevia ehtoja. Lähtökohtaoletuksena on, että palvelujen tuottajat toimivat 'oikein' ilman maakunnan välitöntä ohjaustakin.

Haasteeksi muodostuu käytettävissä olevan ohjausvälineistön toimivuus monituottajamallissa ja etenkin se, että verkostomaisessa rakenteessa ja maksu- ja asiakaseteleitä sekä henkilökohtaista budjettia käytettäessä maakunnan ja kaikkien tuottajien välille ei lainkaan synny välitöntä sopimus- tai muuta ohjaussuhdetta tai se jää välilliseksi.

Kuntien välistä epätasa-arvoa lisää se, että usealla kunnalla ei ole käytännössä mitään mahdollisuutta saada edes ääntään kuuluvaksi maakuntien päätöksenteossa. SuPer arvioi, että suurin osa Suomen kunnista on tulevaisuudessa sellaisia, että niistä ei ole yhtä ainoaa edustajaa uusissa maakuntavaltuustoissa ja hallituksissa. Tämä heikentää kuntien vaikutusvaltaa merkittävästi siitä, mitä se on esimerkiksi nykyisissä sairaanhoitopiireissä. Niissä sentään jokaisella kunnalla on vähintään yksi kunnan itsensä valitsema rajoittamattomalla puheoikeudella valittu edustaja. Tulevissa maakunnissa maakuntavaltuustojen päättäjät tulevat pääasiassa suurista kaupungeista ja maakunnan muiden kuntien asukkaat voivat vain toivoa, että päättäjät huomioivat päätöksenteossa myös maakunnan reuna-alueita.

Kustannussäästöt vaarantavat jopa kansalaisten ihmisoikeuksia

Sote-sektorille asetetut kustannussäästöjen toteutumisesta ovat hallituksen omienkin arvioiden mukaan hyvin epävarmoja. SuPer kuten myös monet muut asiantuntijat pitävät tätä tavoitetta haasteellisena. Kustannussäästöjä on kyllä mahdollista saada aikaan, jos valtio ei yksinkertaisesti myönnä maakunnille riittävää rahoitusta. Tämä vaikuttaa suoraan siihen, että asiakasmaksut nousevat merkittävästi. Kansainvälisessä vertailussa Suomessa asiakkaiden omarahoitusosuudet sote-palveluissa ovat jo nyt korkeat.

Asiakasmaksujen merkittävän korotuksen ja omalla rahalla hankittavien lisäpalveluiden lisäksi tulevaisuuden säästöpainot tulevat väistämättä johtamaan priorisointikeskusteluihin ja merkittäviin rajauksiin siitä, mikä on mahdollista julkisella rahoituksella hoitaa. Monen asiakkaan kohdalla rahapula johtaa jopa asiakkaan itsensä toimesta palveluista luopumiseen, välttämättömien lääkkeiden hankkimatta jättämiseen ja terveydentilan heikentymiseen. Tästä ei ole sitten enää pitkä matka asiakkaiden heitteillejättöön. SuPer tuomitsee tällaiset säästötavoitteet epäinhimillisinä ja pitää niitä perustuslain vastaisina.

SuPer esittää maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun jatkamista, mutta esittää uudistuksen toteutukselle nyt kaavailtuja pidempiä siirtymäaikoja. Uudistukseen liittyvän valinnanvapauden ja yhtiöittämisvelvollisuuden osalta esitetty malli on epäonnistunut jo suunnitteluvaiheessa. Se ei tule käytännössä olemaan toimiva ja kustannuksia säästävä eikä kansalaisia ja sote-palvelujen tuottajia yhdenvertaisesti kohteleva malli.

Helsingissä 12.4.2017



Silja Paavola
puheenjohtaja



Jussi Salo
kehittämisjohtaja

Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry

SuPeriin kuuluu noin 90 000 lähi- ja perushoitajaa sekä muita toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneita, jotka työskentelevät julkisella ja yksityisellä sektorilla.

Lisätietoja lausunnosta antaa kehittämisjohtaja Jussi Salo, 050 411 0169, jussi.salo@superliitto.fi