

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
Eduskunta
Stv@eduskunta.fi

HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

TEHYN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEN VAIKUTUKSESTA HENKILÖSTÖN ASEMAAN JA KOULUTUKSEEN

Yleistä

Tehy pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmää koskeva uudistus toteutetaan palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Uudistuksen toteuttamisessa tulee pitää mielessä alkuperäiset tavoitteet kuten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, palvelujen saatavuuden ja yhdenvertaisuuden parantaminen, kustannusten kasvun hillintä tai sosiaali- ja terveyspalveluiden saumaton integraatio.

Tehy suhtautuu varovaisen myönteisesti valinnanvapauden laajentamiseen. Sen tulee tapahtua asteittain ja vaikutuksia jatkuvasti arvioiden ja tarvittavia korjauksia tehden. Valinnanvapauden toteuttamisessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin:

- Koulutus ja osaaminen
- Johtaminen
- Tasa-arvo ja henkilöstön asema

Koulutus ja osaaminen

Tehyn selvitysten mukaan määräaikaisessa työsuhteessa olevan on vaikeampi päästä ammatilliseen täydennyskoulutukseen. Tällä on vaikutusta työntekijöiden työmarkkina-asemaan ja työllistymismahdollisuuksiin jatkossa sekä motivaatioon pysyä alalla. Täydennyskoulutuksen puutteet vaikuttavat myös potilasturvallisuuteen ja hoidon laatuun. Tehy ry:n järjestötutkimuksen (2016) mukaan kaikkiaan 20 prosenttia oli jäänyt kokonaan paitsi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden laissa ja asetuksissa määrätystä täydennyskoulutuksesta vuonna 2015. Päivän tai kahden koulutuksen oli käynyt 38 prosenttia, 3-5 päivää kouluttautuneita oli yhteensä 27 prosenttia. Vain vajaa kymmenesosa oli saanut täydennyskoulutusta yli kuuden päivän.

On ennakoitavissa, että henkilöstön sitoutuminen ja motivaatio tulevat heikkenemään. Kuvattu kehitys heikentää erityisesti naisten työehtoja ja tasa-arvon toteutumista Suomessa. Tehyn näkemyksen mukaan henkilöstön sitoutuminen voidaan turvata vain, jos yhtiöttämismallista luovutaan ja valinnanvapaus toteutetaan hallitusti ja riittävän pitkän ajanjakson kuluessa. Lähtökohtana on pidettävä sitä, että työntekijöiden työsuhteet eivät heikkene. Henkilöstön jatkuvan ammatillisen kehittymisen näkökulmasta on tärkeää, että sote-uudistuksen jälkeen turvataan riittävä henkilöstön lisä- ja täydennyskoulutukseen osallistuminen. Tällä hetkellä osallistuminen ei ole riittävää.

Sote-uudistuksen yhteydessä tulee organisaatioille antaa yhtäläinen vastuu työpaikoilla järjestettävän oppimisen tarjonnasta. Tämä ei saa olla riippuvainen organisaation omistuspohjasta. Toisaalta huoli on siitä, miten laadukas henkilöstön ohjausosaaminen turvataan niissä uusissa sote-organisaatioissa, joissa ei ole opiskelijaohjauksen rakenteita. Asiakkaan valinnanvapaudesta aiheutuva henkilöstön liikkuvuuden lisääntyminen tulee vaikuttamaan opiskelijaohjauksen laadun heikkenemiseen, kun ohjausosaaminen siirtyy henkilöstön myötä toiseen organisaatioon. Sosiaali- ja terveysalan tutkintojen tuottama osaaminen tulee jatkossakin vastata työelämän tarpeisiin.

Sosiaali- ja terveysalan ammattitaidon saavuttaminen edellyttää tiivistä työpaikanohjaajan ja opiskelijan välistä ohjaus-suhdetta. Sosiaali- ja terveysalan koulutuksessa koulutuskorvaukset tulee säilyttää. Oppilaitosten työpaikoille osoittaman koulutuskorvauksen turvin on sosiaali- ja terveysalan organisaatioissa kyetty panostamaan mm. työpaikkaohjaajien ohjausosaamisen ja käytäntöjen kehittämiseen. Koulutusta koskevien säästöjen "maksajaksi" ei voi jäädä sote-alan työpaikat, jotka jo nyt ovat kuormittuneita.

Esimerkiksi pelkästään HUS:ssa harjoittelee käytännön työtehtävissä noin 5000 terveysalan opiskelijaa vuodessa, jolloin koulutuskorvauksien osuus on ollut noin 900 000 euroa vuodessa. Helsingin kaupungin organisaatioissa harjoittelevien opiskelijoiden määrän on arvioitu olevan noin 2500 opiskelijaa vuodessa. Opiskelijakorvaukset eivät kata opiskelijoista aiheutuvia kuluja. (mm. opiskelijaohjauksen suunnittelu, käytännössä tapahtuva kliininen opetus ohjaajan toimesta, ohjauksen arviointi).

Valinnanvapausmallin tulee turvata laadukas sote-alan koulutus. (II-aste, amk, yamk, yliopisto) sekä henkilöstön riittävä jatkuva ammatillinen kehittyminen ja vetovoimaiset uramallit.

Johtaminen ja osaamisen varmistaminen

Tehy korostaa muutoksissa monialaisen johtamisen merkitystä ja edellyttää, että organisaatioiden kaikilla tasoilla, myös väliaikaishallinnossa tulee olla hoitohenkilöstön johtamiseen koulutettuja hoitotyön johtajia. He tuntevat hoitohenkilöstön koulutuksen, työn sisällön ja sen kehittämistarpeet sekä asiakaslähtöisten palvelutuotannon. Ilman hoitotyön johtajien työpanosta ei sote-uudistus onnistu. Tehy esittää, että hoitotyön johtamisesta säädetään maakuntalaissa, järjestämislaissa ja sote-tuottajalaissa.

Johtamisen ja esimiestyön riittävät resurssit olisi varmistettava muutoksen eri vaiheissa. Erityisesti lähiesimiehet ovat olennaisessa roolissa koko pitkässä muutosprosessissa. Uudet työnantajaorganisaatiot saattavat olla maantieteellisesti laajalla alueella. Siksi johtamistehtäviä on oltava riittävästi eivätkä lähiesimiehet ja alaiset saa olla maantieteellisesti liian etäällä toisistaan. Työntekijöillä on oikeus hyvään johtamiseen ja lähiesimiehiin.

Tehy pitää tärkeänä, että esimiehet saavat tarvittavan tuen muutoksen johtamisessa, sillä he ovat avainasemassa tukemaan henkilöstöä ja viemään uudet toimintatavat käytäntöön. Tehy korostaa, että valinnanvapauslainsäädäntö ei saa lisätä henkilöstön epävarmuutta, kuormittuneisuutta, alentaa henkilöstömitoituksia eikä vähentää muutoksessa alaa tuntevien esimiesten määrää. Uusimpien työolotutkimusten mukaan sosiaali- ja terveysalan henkilöstö ja esimiehet ovat jo nyt muita aloja kuormittuneimpia.

Hoitotyön johtajien ja esimiesten sekä terveystieteiden opettajien riittävyys on varmistettava tulevaisuudessa myös metropolialueelle. Alueella on lähes neljännes suomalaisen terveydenhuollon palvelutoiminnoista ja henkilöstöstä. Terveystieteellisen tutkimuksen avulla voidaan huomioida myös metropolialueen erityistarpeet osaamisen ja laadukkaiden palvelujen varmistamiseksi. Tehy vaatii terveystieteiden koulutuksen käynnistämistä Helsingin yliopistossa pikaisesti ja pysyvästi.

Tasa-arvo ja henkilöstön asema

Sosiaali- ja terveysalan työvoimasta yli 90 % on naisia. Maakuntiin siirtyy 215 000 henkilöä ja heistä 95 % työskentelee sote-alalla. Siirtävistä 84,5 % ja uudistuvien kuntien henkilöstöstä 75 % on arvioitu olevan naisia. Henkilöstövaikutukset kohdistuvat siis erityisesti naisiin. Tehy pitää tärkeänä, että alan naisvaltaisuudesta johdettujen naisten osuus sosiaali- ja terveydenhuollon esimies- ja johtotehtävissä kasvaa tulevaisuudessa.

KT Kuntatyönantajat on arvioinut, että muutoksen myötä tapahtuu lähes 400 liikkeen luovutusta, jolloin valinnanvapauden alaisiin yhtiöihin siirtyy enimmillään jopa 100 000 henkilöä. Lakiehdotuksen myötä merkittävä osa julkisten palveluiden tuottamisvastuusta siirtyy yksityisten yritysten vastuulle ja merkittävä osa henkilöstövoimavaroista siirtyy pois julkiselta sektorilta.

Työpaikat ja työsuhteet

Hallituksen esityksellä valinnanvapaudesta on merkittäviä vaikutuksia sosiaali- ja terveyshuoltoalan ammattihenkilöstöön. Monituottajamallin vaikutukset erityisesti suoran valinnanvapauden palveluiden osalta tulevat näkymään muutoksina ammattihenkilöiden välisessä työnjaossa sekä työpaikkojen muuttumisena ja jopa kaotamisena.

Valinnanvapaus, jossa asiakas voi vaihtaa palveluntuottajaa kerran vuodessa johtaa siihen, että henkilöstön määrä on jatkossa joustoelementti, joka joustaa kysynnän mukaan. Määräaikaisten työsuhteiden ja nollasopimusten määrä tulee lisääntymään, koska yksityisellä sektorilla työvoiman tarpeen vaihteluista johtuva riski säilytetään usein työntekijän harteille. Todennäköisesti myös vuokratyövoiman käyttö lisääntyy sote-alalla. Sote-ala siirtyy uuteen aikakauteen, jota leimaa jatkuva yt-menettelykierre asiakkaiden vaihtaessa palveluntuottajaa.

Epättyypillisten työsuhteiden lisääntymisellä on todennäköisesti myös negatiivisia palkkausvaikutuksia. Määräaikaisen työntekijän neuvotteluasema on heikompi kuin vakituisten työntekijän. Tehy esittää, että valinnanvapaudesta säädettyä säädetäisiin julkista sektoria vastaavasta palkkajulkisuudesta kaikille sote-tuottajayhtiöille. Tämä on perusteltua siksi, että sote-tuottajayhtiöiden toimintaa rahoitetaan julkisista varoista. Palkkatasa-arvon toteutumisen kannalta on askel taaksepäin, jos 100 000 työntekijää, joiden palkkatiedot nyt ovat julkisia, siirtyy palkkasalaisuuden piiriin.

Tehyn näkemyksen mukaan lakiesityksen mukainen asiakassetelijärjestelmä kannustaa palvelujen pirstomiseen erillisiksi osakokonaisuuksiksi. Tässä on vaarana palvelutuotannon eriytyminen toisaalta suuriin palveluntuottajiin (suoran valinnan palvelut/ yhtiöt) ja pieniin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin (asiakassetelipalveluntuottajat/ henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajat). Malli voi pakottaa itsensä työllistämiseen ja alihankintana toteutettavaan palvelutoimintaan, jopa ns. pakkoyrittäjyyteen, jossa työntekijällä ei ole aitoja edellytyksiä kannattavaan yritystoimintaan.

Tehy on huolestunut valinnanvapauslainsäädännöstä johtuvien työelämän muutosten vaikutuksesta sote-alan vetovoimaisuuteen. Jo nyt työn raskaus ja matala palkkataso saavat suuren osan alan ammattilaisista harkitsemaan alan vaihtamista tai siirtymistä ulkomaille töihin. Tähän asti yksi vetovoimatekijä on ollut työpaikkojen pysyvyys, jota valinnanvapauslainsäädäntö on nyt murentamassa merkittäväällä tavalla. **Liikkeen luovutus** Siirtyminen maakunnan liikelaitoksiin tai niiden perustamiin yhtiöihin tapahtuu automaattisella liikkeen luovutuksella, jos yhtiö perustetaan viimeistään 31.12.2020. Tehy pitää siirtymäaikaa liian lyhyenä, koska on todennäköistä, että yhtiöiden perustaminen tulee jatkumaan tämän jälkeenkin. Toisaalta olisi perusteltua säätää liikkeen luovutuksen pakottavasta periaatteesta niihin muutoksiin, joita jo tällä hetkellä tehdään, kun eri organisaatiot varautuvat sote-uudistukseen. Nyt iso osa sote-alan muutoksista jää automaattisen liikkeen luovutuksen ulkopuolelle työsopimuslain säännösten varaan. Tämä lisää riskiä liikkeen luovutukseen liittyvistä riidoista.

Valinnanvapauslakiehdotuksen mukaan tapahtuvassa liikkeen luovutuksessa työntekijöiden kunnallinen lisäeläketurva (ammatillinen eläkeikä ja korotettu eläkekarttuma) säilyy tai yhtiön tulee ottaa sen turvaava lisävaikutus. Kuitenkin tämä määräys on ehdotuksen mukaan rajattu vain niihin yhtiöihin, jotka perustetaan viimeistään 31.12.2020. Myös tältä osin siirtymäaikaa tulisi pidentää, koska yhtiöiden perustaminen tulee todennäköisesti jatkumaan ja yhtiö voi siirtyä yksityisen eläkejärjestelmän piiriin.

Palkkaharmonisaatio

Tehyn näkemyksen mukaan palkkaharmonisaatiosta ei pidä säätää lailla. Mitään muutakaan ammattiryhmää koskien ei ole tällaista erillistä lainsäädäntöä, vaan palkkojen yhteensovittaminen perustuu työsopimuslain ja tasa-arvolain säännöksiin. Tehy ei hyväksy jäsentensä palkkatason rajoittamista lainsäädännöllä.

On myös huomionarvoista, että lainvalmistelussa käytetyt luvut palkkaharmonisaation kustannuksista ovat täysin ylimitoitettuja. KT Kuntatyönantajan laskelmissa samalle viivalle on asetettu esimerkiksi kaikki laillistetut terveydenhuollon ammattihenkilöt ja toisaalta kaikki nimikesuojatut ammattihenkilöt, vaikka samojen nimikkeidenkin välillä on todellisuudessa suuria eroja tehtävien vaativuudessa. Ero tehtävien vaativuudessa on aina hyväksyttävä syy erolle palkoissa. Nykyinenkään lainsäädäntö ei siis edellytä, että esimerkiksi kaikille sairaanhoitajille maksettaisiin samaa palkkaa riippumatta tehtävien vaativuudesta. Koska nykyinen lainsäädäntö edellyttää ainoastaan yhtä vaativaa työtä tekevien työntekijöiden palkkojen yhdenmukaistamista, harmonisaation kustannukset ovat selvästi matalammat kuin KT Kuntatyönantajien laskelmissa esitetään.

Henkilöstön edustajat

Henkilöstön edustajilla on merkittävä rooli muutoksen hallinnassa ja työpaikkojen yhteistoiminnassa. Henkilöstön edustajien riittävä ajankäyttö on turvattava koko valmistelun ajan, myös väliaikaishallinnossa. Lisäksi uusissa organisaatioissa on varmistettava työsuojelun organisointi ja vahva asema.

Tehy korostaa väliaikaishallinnon velvollisuutta käydä yhteistoimintalain mukaisia yt-neuvotteluita. Väliaikaishallinto valmistelee maakuntaa sitovat sopimukset sekä henkilöstönsiirrot (lähes 400 liikkeenluovutusta, joista suuri osa valmisteltaisiin ennen maakuntien ja yhtiöiden aloittamista). 75 % henkilöstösiirtojen kohteena olevasta henkilöstöstä on koulutettua hoitohenkilöstöä. Tästä syystä myös hoitotyön johdon on oltava mukana koko valmistelun ajan - myös väliaikaishallinnossa.

Pilotit

Valinnanvapauteen liittyvä pilotointi on kannatettavaa. Aikataulu on liian tiukka. Yhtiötettävissä palveluissa tulee turvata henkilöstön asema ja noudattaa yhteistoimintamenettelyä. Henkilöstön asema ei saa – esimerkiksi eläkkeiden osalta – olla heikompi pilotissa kuin myöhemmin tapahtuvissa yhtiöittämissä. Automaattinen liikkeen luovutus ja eläkkeiden turvaaminen tulee säätää koskemaan myös pilotteja.

Lopuksi

Kyse on mittavasta muutoksesta, joka kohdistuu monelta osin toimivan ja kansainvälisesti eri mittareilla arvioiden kustannustehokkaaseen sote-järjestelmään. Tehyn korostaa, että poliittisilla päättäjillä on vastuu kestävä ratkaisun löytämisestä, koska uudistus tehdään vuosikausiksi eteenpäin. Tämä edellyttää yli hallituskausiin kestävä suunnittelutyötä. Julkisen toiminnan yhtiöittämiseen ei pidä mennä ennen kattavaa vaikutusarviointia ja kokemuksia mallin pilotoinnista. Tehy painottaa edelleen, että yhtiöittämisvelvoitteesta tulee ehdottomasti luopua. Se sisältää liikaa epävarmuutta ja riskejä henkilöstön kannalta. Tehy edustaa maakuntien sote-palveluissa suurinta henkilöstöryhmää.

Helsingissä 16.6.2017



Rauno Vesivalo
Puheenjohtaja
Tehy ry



Kirsi Sillanpää
Johtaja
Tehy ry

Lisätietoja:

Kirsi Sillanpää, johtaja, Tehy ry, kirsi.sillanpaa@tehy.fi
Juha Kurtti, tutkimuspäällikkö, Tehy ry, juha.kurtti@tehy.fi