

Asia: Tehyn lausunto Hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Tehy ry ottaa lausunnossaan kantaa seuraaviin asiakokonaisuuksiin maakunnan tehtävät, sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen ja tuottaminen, hallinto ja johtaminen, henkilöstön asema, osaaminen ja koulutus ja rahoitus. Esitysluonnosten vaikutusten arviointi osin hankalaa, koska hallituksen esitys valinnanvapauslainsäädännöksi ei ole yhtä aikaa arvioitavissa. Tehy pitää tärkeänä, että paljon palveluja tarvitsevien kansalaisen hoidon saatavuus ja potilasturvallisuus eivät vaaranna valinnanvapauden ja monituottajamallin myötä.

Tehy ry:n keskeiset näkemykset uudistuksiin liittyen:

1) Johtaminen

Maakuntien ja sosiaali- ja terveyspalveluiden hallinto tulee järjestää siten, että niitä johtavat vahvan johtamisosaamisen ammattilaiset. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta vastuussa olevien organisaatioiden johdossa ja asiantuntijoissa tulee olla tasapainoisesti sosiaali- ja terveydenhoidon asiantuntemusta. Tehy edellyttää, että organisaatioiden johtamisjärjestelmässä on kaikilla tasoilla monialaisen hoitohenkilöstön osaamisen tuntevia, koulutettuja hoitotyön johtajia. Tämä tulee myös kirjata lakiesitysten perusteluihin.

Johtamisen ja esimiestyön riittävät resurssit olisi varmistettava muutoksen eri vaiheissa. Erityisesti lähiesimiehet ovat olennaisessa roolissa koko pitkässä muutosprosessissa. Tehy pitää tärkeänä, että esimiehiä tuetaan muutoksessa. Heillä tulee olla tosiasialliset mahdollisuudet muutosjohtamiseen, omaa henkilöstönsä tukemiseen, palvelutoiminnan kehittämiseen sekä uusien toimintatapojen käytäntöön viemiseen.

2) Henkilöstö

Henkilöstö on avainasemassa muutoksen onnistumisen kannalta. Tehy pitää tärkeänä, että henkilöstön asema ja vaikutusmahdollisuudet turvataan. Henkilöstön tulee olla mukana koko muutosprosessissa. Prosessin läpivientiä varten maakunnille on osoitettava riittävästi rahaa, jolla järjestetään henkilöstölle muutuskoulutusta huomioiden työsuojeluun liittyvät näkökohdat. Lisäksi tulee varata riittävät johtamis- ja esimiesresurssit muutosjohtamiseen.

Eläkkeiden rahoitus on muutoksen yhteydessä turvattava. Yhtiöittämisvelvollisuus voi johtaa suurenkin henkilöstömäärän siirtymiseen pois julkisesta eläkejärjestelmästä yksityiseen eläkejärjestelmään. Tämä vaarantaisi julkisten eläkkeiden maksun ja johtaisi ve-

ronkorotuspaineisiin. Tämä riski on neutralisoitavissa tasaus- tai siirtymämaksulla, jolla tasataan muutoksen vaikutusta eri eläkejärjestelmiin.

Tehy pitää tärkeänä, että yksityisten yritysten työsuojelun yhteistoiminnasta sovitaan valtakunnallisilla sopimuksilla.

Maakunnan väliaikaishallinto tekee henkilöstön kannalta merkittäviä päätöksiä. Tehy edellyttää, että väliaikaishallinnossa noudatetaan yhteistoimintalain periaatteita ja henkilöstön edustajien osallistuminen varmistetaan sekä turvataan heille riittävä ajankäyttö osallistumisessa väliaikaishallinnon yhteistoimintamenettelyyn.

Mikäli tämän lakikokonaisuuden rinnalla esitetty luonnos valinnanvapausmallista etenee, johtaa kokonaisuus erittäin suurella todennäköisyydellä ns. epätyypillisten työsuhteiden (määräaikaiset työsuhteet, vuokratyövoima ja ns. nollasopimukset) määrän lisääntymiseen. Tällaisella muutoksella on merkittävä vaikutus erityisesti naisten työehtoihin ja palkkaukseen. Suomessa naisten pääsy ns. vakituiseen työsuhteeseen on myöhäisempää kuin miehillä. Sen vuoksi lakikokonaisuus johtaa tasa-arvon heikkenemiseen.

Epätyypillisten työsuhteiden määrän lisääntymisellä on kielteisiä vaikutuksia myös sote-alan työntekijöiden täydennyskoulutusmahdollisuuksiin, työntekijöiden työmarkkina-asemaan ja työllistymismahdollisuuksiin jatkossa. Täydennyskoulutuksen puutteet vaikuttavat edelleen potilasturvallisuuteen ja hoidon laatuun. Sote-uudistuksen onnistumisen toteutumisen kannalta henkilöstön sitoutuminen työhön ja työtehtäviin on ensiarvoisen tärkeää. Epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen vaikuttaa negatiivisesti henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja alan vetovoimaisuuteen.

Tehy pitää tärkeänä, että maakunnallisten työnantajien osalta kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että henkilöstön työmatkat eivät pitene kohtuuttomasti. Pitkillä työmatkoilla on vaikutuksia alan vetovoimaan ja erityisesti naisten työssäkäyntiin pienten lasten äitien jäädessä entistä herkemmin kotiin.

3) Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Uudistuksen tulee vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluita sekä kuntoutuksen kokonaisuutta. Erityistä huomiota tulee kiinnittää terveyden edistämisen, siihen suunnattaviin voimavaroihin ja kannustimiin sekä terveyden edistämisen rakenteisiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön tulee voida osallistua hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteiden asettamiseen ja keinojen valintaan sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden arviointiin. Tärkeää on, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät kuntien ja maakuntien välillä määritellään selkeästi ja toiminta vastuutetaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtajalle.

Tehyn näkemyksen mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuut maakunnan ja kuntien kesken ovat edelleen osin epäselvät lakiluonnoksissa. Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa. Maakunnan tehtävälleen kuuluisivat hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille siten kuin niistä lailla säädettäisiin. Maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia ehkäiseviä sosiaali- ja terveyspalveluita olisivat esimerkiksi äitiys- ja lastenneuvolapalvelut, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä iäkkäille henkilöille suunnatut neuvontapalvelut ja ennal-

taehkäisevät kotikäynnit. Lakiluonnosten sisällöissä on vielä ristiriitaisuuksia mm. juuri lausunnolla olleen valinnanvapauslainsäädäntöesityksen kanssa, jonka mukaisesti maakunta voisi päättää kuuluvatko esim. äitiys- ja neuvolapalvelut suoran valinnan palveluihin.

Tehy pitää tärkeänä, että lasten, nuorten ja perheiden peruspalvelukokonaisuus varmistetaan uudistuksessa, erityisesti kuin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuut ja kautuvat esitetystä mallissa sekä kuntien että maakuntien vastuulle.

4) Kehittämisen yhteistyörakenteet

Tehy pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa maakuntien ja yhteistyöalueiden yhteistyörakenteita kehitetään siten, että niiden avulla varmennetaan työvoiman ja koulutuksen ennakkointia, alueellista kehittämistä ja tutkimusta, työajan kehittämistä ja sen tukemista, henkilöstön osaamisen sekä henkilöstön voimavarojen eli henkilöstömitoituksen kehittämistä. Näihin löytyy näyttöön perustuvaa tietoa, jota tulee hyödyntää. Tehy pitää erityisen tärkeänä, että työvoiman saatavuuden turvaamiseksi Helsingin yliopistolle myönnetään oikeus terveystieteiden koulutuksen aloittamiseksi.

Uudistuksen tavoitteet

Väestön terveys- ja hyvinvointierot ja palvelujen yhdenvertainen saatavuus

Asiaa on vaikea arvioida, koska valinnanvapauslainsäädäntö ei ole samanaikaisesti tarkasteltavana. Järjestämismallin siirtäminen 18 maakunnalle tasoittanee niitä väestön hyvinvointi- ja terveyseroja, jotka mahdollisesti johtuvat lukuisista ja hyvin erikokoisista järjestämismallista olevista tahoista. Palvelujen yhdenvertainen saatavuus voi myös parantua, jos resurssien kohdentamisessa voidaan huomioida heikoimmassa asemassa olevien suurempi tarve. Ratkaisevaa terveyserojen kannalta on millainen valinnanvapausmallista tulee.

3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite

Esitys voi auttaa kustannusten kasvun hillitsemisessä, mikäli sosiaali- ja terveyspalveluiden integraatio onnistutaan toteuttamaan paljon palveluja tarvitsevien osalta optimaalisesti. Tähän tulee keskeisesti vaikuttamaan tulevan valinnanvapausmallin toteuttamista. Tehy ei usko, että julkisten palvelujen yhtiöittämisvelvoite parantaisi kustannusten kasvun hillitsemistä, vaan se voi johtaa päällekkäisiin investointeihin ja toimintoihin, epätarkoituksenmukaiseen kilpailuun erikoisosajista sekä kannustaa osaoptimointiin. Esitetty malli tulee edellyttämään hyvää palveluohjausta ja palvelutarpeen määrittelyä sekä toimivaa työnjakoa eri ammattiryhmien välillä. Lisäksi kustannusten hillinnässä on ratkaisevaa se, kuinka johtamisessa ja palvelutoiminnan kehittämisessä onnistutaan. Sosiaalipalveluiden suurimman henkilöstöryhmän, koulutetun hoitohenkilöstön osaamista on johdettava hoitotyönjohtajien toimesta organisaatioiden kaikilla tasolla maakunnan liikelaitoksissa, tytäryhteisöissä ja yrityksissä. Lisäksi hoitotyön johto on oltava kiinteänä osana maakunnan väliaikaishallintoa.

Toinen tärkeä asia, joka liittyy kustannusten hillitsemiseen, on palvelulupauksen sisältö: Mitkä palvelut kuuluvat verorahoitteisten palveluiden piiriin, ketä hoidetaan ja mitkä ovat omavastuut. Merkitystä on myös sillä kuinka nopeasti uudet tavat tuottaa palveluita saadaan otetuksi käyttöön - esim. digitaaliset palvelut - ja toisaalta kuinka nopeasti tietojärjestelmät saadaan yhteensopiviksi. Digitaalisten palveluiden saatavuus ja helppous on varmistettava kaikille kansalaisille tasapuolisesti, tulee ennakoida esimerkiksi mah-

dolliset internetyhteyksien katvealueet, joista voi aiheutua katkoksia palveluihin, jolloin potilasturvallisuus voi heikentyä. Liikkuvien ja digitaalisten palvelujen osalta tulee huomioida niiden mahdolliset vaikutukset työaikaan ja muihin työnteon edellytyksiin.

Maakuntalaki

Talouden ja hallinnon järjestäminen

Maakuntalakiluonnoksen säännökset ovat pitkälti samankaltaiset kuin kuntalaissa ja siten antavat pohjan maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle.

Tehy pitää hyvänä, että lakiin on määritelty liikelaitoksen johtaja, jonka toimintavaltuudet määritellään hallintosääntöön. Tehy mukaan myös liikelaitoksen johtajan kelpoisuusvaatimukset tulee määritellä hallintosäännössä. Tehyn näkemyksen mukaan esitys siitä, että liikelaitoksen johtaja on virkamies, on osin ristiriidassa sen käsitteen kanssa, miten liikelaitoksen toiminnan luonne on perinteisesti ymmärretty. Tehy haluaa korostaa, että maakunnan, maakunnan liikelaitoksen ja väliaikaishallinnon johtamisessa on oltava monipuolista osaamista, joka kattaa myös hoitohenkilöstön johtamisen. Tästä on tehtävä kirjaukset maakuntalain perusteluihin.

Maakunnan tehtävät

Lakiluonnoksen mukaan maakunnalla on 25 lakisäateistä tehtävää, joista laajin on sosiaali- ja terveydenhuolto. Maakuntien olosuhteet ovat erilaisia ja ne tulisi ottaa huomioon, jotta joustavat yhteistoimintamuodot erityisesti sote-palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa olisivat mahdollisia eikä tarpeettomia rajapintoja syntyisi. Jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, että määritellään selkeästi kuntien ja maakuntien tehtävät hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä miten toimiva yhteistyö niiden välillä saadaan aikaiseksi.

Tehy pitää tärkeänä, että maakuntien tehtäviin kuuluu osaltaan koulutuksen ja osaamisen kehittäminen. Koulutuksen määrälliseen ja laadulliseen ennakkointityöhön liittyen on tärkeää, että maakunnallinen ennakkointi kytkeytyy valtakunnalliseen ennakkointityöhön. Tehyn mielestä on myös tärkeää, että ennakkointiin liittyvässä yhteistyössä osallisena ovat myös ammatilliset järjestöt.

Maakunnan liikelaitokset

Sote -uudistuksen lähtökohtana on ollut järjestäjän ja tuottajan erottaminen. Maakunnan liikelaitoksella pyritään toteuttamaan tämä tavoite maakunnan sisällä. Maakuntalakiesityksessä määritellään maakunnan liikelaitos, jonka pääasiallinen tehtävä olisi vastata sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottaminen. Liikelaitos vastaisi myös näihin tehtäviin liittyvän julkisen vallan käytöstä. Tehy pitää hyvänä, että esityksessä on määritelty liikelaitoksen johtaja sekä monialainen, ammattilaisista koostuva johtokunta, joille asetetaan kelpoisuusehtoja. Tässä yhteydessä on varmistettava, että johtokunnassa on myös suurimman henkilöstöryhmän, koulutetun hoitohenkilöstön koulutuksen ja osaamisen osaava ammattijohtaja. Tehy pitää ongelmallisena, että maakuntalain 112 §:n mukaan maakunnan on yhtiöitettävä toimintansa, jos se toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Tehy pitää ongelmallisena, että valinnanvapauslainsäädäntö ei ole yhtä aikaa arvioitavissa. Juuri lausunnolla olleen keskeneräisen, valinnanvapauslainsäädäntöesityksen mukaan maakunnalla olisi sote- palveluissa huomattavan laaja yhtiöittämisvelvollisuus:

Luonnoksen mukaista yhtiöttämisvelvoitetta Tehy pitää tarpeettoman ankarana. Tehyn näkemyksen mukaan yhtiöttämisvelvoite ja laajan valinnanvapauden toteuttaminen vaikeuttaa asiakkaan hoidon integraatiota ja johtaa koulutetun hoitohenkilöstön osalta monenlaisiin negatiivisiin seurauksiin.

Maakunnan liikelaitos voisi tarjota valinnanvapauden piirissä olevia palveluita myös ilman yhtiömuotoa.

Maakuntalain 4 §:n mukaan maakunnan palvelulaitoskonsernia tulisi johtaa ja voimavaroja käyttää kokonaisuutena.

Tietohallinto ja ICT

Tehy pitää tärkeänä, että kytkemällä ICT-toimintaa koskeva ohjaus osaksi yleistä valtion ja maakuntien välistä neuvottelua (13 §) varmistetaan yhtenäinen ohjaus ja ennakoitavuus sekä yhteys talouden ja toiminnan suunnitteluun. Osaamisen ja koulutuksen näkökulmasta on tärkeää, että sosiaali- ja terveysalan työntekijät perehdytetään ja heidän osaaminen varmistetaan yhteisten ICT-palveluiden linjausten osalta säästötavoitteista huolimatta.

Tehy pitää lakiesityksen 118 § mukaista velvoitetta hyvänä, jossa palvelukeskuksen tulisi tarjota sote- palveluita tuottaville yhteisöille, säätiöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille asiakas- ja potilastietojen käsittelyn ja integraation edellyttämiä sähköisiä palveluita, kuten esim. Kanta- tietopalvelun edellyttämät järjestelmät ja palvelut. Näihin liittyvät kustannukset on oltava kohtuulliset ja ne on suhteutettava palveluntuottajan koon ja elinkeinotoiminnan laajuuden mukaisesti. Näin voidaan taata myös itsenäisten ammatinharjoittajien toimiminen markkinoilla. Lisäksi yhteensopivat potilasasiakirjajärjestelmät mahdollistavat asiakkaalle saumattomat palveluketjut ja hoidon jatkuvuuden.

Lakiluonnoksen mukaan maakuntahallituksen (37 §) on otettava riskienhallinnassa huomioon toiminnan riskit kokonaisvaltaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tietohallinnon ja -järjestelmien toimintaan liittyvät riskit ovat potilas- ja asiakasturvallisuuden näkökulmasta suuria. Tehy pitääkin tärkeänä, että riskien minimoimiseksi työnantajat huolehtivat sosiaali- ja terveydenhuoltoalan vakinaisen ja sijaisina toimivan henkilöstön riittävästä perehdytyksestä ja koulutuksesta sekä ennakoivat avainhenkilöiden vaihdoksiin liittyvät riskit esimerkiksi kuvaamalla konkreettisesti prosessin eteneminen ja vastuukysymykset näissä tilanteissa.

Luottamustehtävät maakunnan päätöksenteossa

Maakuntalakiin on kirjattu vaalikelpoisuuden rajoitukset, jotka koskevat henkilöstön edunvalvonnasta asianomaisessa maakunnassa vastaavia henkilöitä. Vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi ainakin paikallisen henkilöstöjärjestön hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen puheenjohtajaa. Toiseksi rajoitus koskisi niitä henkilöitä, jotka neuvottelevat maakunnan kanssa virka- ja työehtosopimusratkaisuista tai muuten hoitavat henkilöstön edunvalvontatehtäviä. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi paikallisen henkilöstöjärjestön pääluottamusmiehet ja luottamusmiehet. Tehyn näkemyksen mukaan esitys rajaisi merkittävässä määrin sosiaali- ja terveydenhuollon suurimman henkilöstöryhmän vaikutusmahdollisuuksia maakunnan päätöksenteossa. Tehyn mukaan laissa esitetty vaatimus, että sosiaali- ja terveystalouksia tuottavien yhteisöjen tai säätiöiden palveluk-

nessa olevat henkilöt eivät olisi vaalikelpoisia lautakuntaan, joka käsittelee sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia asioita, on riittävä jääviyden kannalta. Tämän lisäksi henkilöstöjärjestön edustajien vaalikelpoisuutta ei ole tarpeen rajoittaa.

Järjestämislaki

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuus ja saavutettavuus

Tehy pitää tarkoituksen mukaisena palveluiden keskittämistä riittävän suuriin yksiköihin. Sillä voidaan varmistaa riittävä ammatillinen osaaminen ja sitä kautta palvelujen laatu sekä potilasturvallisuus. Tärkeää on se, miten lainsäädännön lisäksi maakunnan palvelustrategiassa määritellään lähipalvelut, keskitetyt palvelut ja niiden tuottamistavat. Tehy korostaa, että mikäli lainsäädännössä edetään valinnanvapausmallin mukaiseen monituottajamalliin, asiakkaan palveluntarpeen arvion tulee perustua sosiaalihuollon tai terveydenhuollon sisältölainsäädäntöön ja maakunnalla on oltava velvollisuus valvoa asiakkaan ja potilaan oikeuksien toteutumista.

Keskittämisen ohella digitalisaatiolla tulee olemaan suuri merkitys palveluiden saatavuudessa ja saavutettavuudessa. Uudenlaisia palveluja tulee kehittää potilaiden omahoitoon ja lähipalveluina tuotettaviin palveluihin. Mikäli uudet palvelut otetaan onnistuneesti käyttöön, jää enemmän voimavaroja myös niiden henkilöiden hoitamiseen, jotka eivät osaa tai voi käyttää digitaalisia palveluita. Tehy pitää palvelujen saatavuuden näkökulmasta tärkeänä, että digitalisaatioon ja sen vaatimaan osaamisen panostetaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen

Tehy pitää perusteltuna viiden sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueiden muodostamista. Yhteistyösopimuksen tulee kuitenkin olla osapuolia sitova, jotta epäterveeltä osaoptimoinnilta vältyttäisiin.

Ehdotetun lain 35 §:ssä säädetään tarkemmin kehittämissyhteistyöstä yhteistyöalueella, minkä perusteella yhteistyöalueet sopivat yhteistyöstä ja työnjaosta kehittämistoiminnan toteuttamisessa. Tehy pitää hyvänä, että tämä yhteistyö on otettava huomioon ja todettava myös yhteistyösopimuksessa. Sosiaali- ja terveysalalla on erittäin tärkeä, että kehittämistyössä nimenomaan sosiaali- ja terveysalan osaajat sekä asiantuntijat ovat yhdessä kehittämässä tiedonhallinta- ja sähköisiä palveluja.

Järjestämislakiesityksen perusteluiden mukaan maakunnan tehtävänä on asettaa yhteinen tutkimustoimikunta sekä tehdä koulutus sopimus lääketieteeseen, hammaslääketieteeseen ja sosiaalihuollon henkilöstön koulutusta antavien yliopistojen kanssa. Tehy pitää tärkeänä yhteistyösopimusten laajentamista myös ammattikorkeakoulujen ja toisen asteen oppilaitoksiin - erityisesti sellaisten sosiaali- ja terveydenhuollon erikoisosaamista tuottavien ammattikorkeakoulujen kanssa, jotka kouluttavat esim. röntgenhoitajia, bioanalyttikkoja, suuhygienistejä tai ensihoitajia. Ko. koulutukset vastaavat maakuntaa laajempien työpaikka-alueiden koulutusvastuusta, jolloin esimerkiksi työvoimatarpeen arvioiminen maakuntaa laajemmalle alueelle tehostuu.

Palveluiden integraatio

Uudistuksella tavoitellaan asiakaslähtöistä palveluiden täydellistä integraatiota niin peruspalveluiden ja erityispalveluiden (vertikaalinen integraatio) kuin sote - peruspalveluiden (horisontaalinen integraatio) osalta. Tehyn näkemyksen mukaan valinnanvapaus, monituottajamalli ja yhtiöittämisen vaikutuksia integraatioon on vaikea arvioida. Toteutus tulee edellyttämään vahvaa ohjausosaamista valtion ja maakuntien välillä, järjestäjien ja tuottajien välillä sekä asiakasrajapinnassa. Uudistuksen onnistuminen edellyttää, että maakunnalla on tosiasialliset mahdollisuudet huolehtia toiminnan johtamisesta ja integraation toteutumisesta maakunnan toiminnassa.

Lisäksi toiminnanohjaus edellyttää hyviä ja toimivia tietojärjestelmiä, jotta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoja voidaan hyödyntää tietoturvasääntöjen mukaisesti. Palveluntuottajien velvoite yhteistyöhön voi monituottajamallissa olla ongelmallista mikäli tuottajat ovat toistensa kilpailijoita.

Järjestämisen ja rahoituksen integraatio toteutuu, mutta asiakkaan palveluiden ja tietojärjestelmien osalta integraatio jää ainakin tässä vaiheessa toteutumatta. Paljon palveluja käyttäville annetaan ohjausta ja tehdään laaja-alainen palvelutarpeen arvio ja asiakassuunnitelma. Esityksessä tulisi selkeämmin tuoda esiin se, mikä on toimintaa ohjauksen substanssilainsäädännön rooli, miten suunnitelman toteutuminen tapahtuu ja tuleeko asiakkaille nimetä palveluohjaajat/asiakasvastaavat, jotka koordinoivat hoitoa / palvelujen käyttöä.

Valtion ohjaus

Tehy on pitänyt tärkeänä, että valtion ohjausta vahvistetaan sote-palveluiden osalta. Nykyisessä järjestelmässä valtion ohjaus on liian heikkoa. Parhaiden käytäntöjen leviäminen on ollut sattumanvaraista ja riippunut paikallisten toimijoiden muista intresseistä. Väestön terveyserot ovat lisääntyneet. Toisaalta Tehy on huolissaan Sote-uudistuksen kokonaisuuteen kuuluvan, osin keskeneräisen, valinnanvapauslainsäädäntöluonnoksen mukaisesta monituottajamallista. Siinä valtion ja maakuntien tosiasialliset mahdollisuudet valvoa palvelujen kokonaisuutta tai asiakkaan oikeutta palvelutarpeen mukaiseen hoitoon olisivat vähäiset.

Järjestäminen ja tuottaminen

Tehy pitää osin haasteellisena, sitä että maakunnan on erotettava sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen omassa toiminnassaan. Mikäli järjestäjän ja tuottajan erottaminen toteutetaan, tulee niiden välinen työnjako tehdä selkeäksi. Tehyn näkemyksen mukaan järjestäjän ja tuottajan erottamisella ei välttämättä saavuteta kustannusten säästöjä, joita lakiehdotuksessa tavoitellaan. Tehyn näkemys on se, että julkinen sektori on tulevaisuudessakin päävastuussa verovaroin kustannettavien palvelujen tuottamisesta. Yksityinen ja kolmassektori täydentävät palvelutuotantoa.

Yhtiöittämisvelvollisuus maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä

Tehyn näkemyksen mukaan yhtiöittämisvelvoitetta ei ole syytä määritellä eri tavoilla maakunta lain 112 §:ssä ja sote-järjestämislain 22 §:ssä. Tavoite, että valinnanvapauden piirissä olevat palvelut tuotetaan kilpailuneutraalisti ja kaikki tuottajat ovat samalla viivalla, on sinänsä kannatettava, mutta velvoite yhtiöittää kaikki valinnanvapauden piiriin tulevat maakunnan omat palvelut, saattaa myös purkaa toimivat palvelurakenteet esim. laboratorio- ja kuvantamispalvelut.

Muita huomioita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Järjestämislain pykälissä 7 ja 8 säädetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Tehyn näkemyksen mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuut maakunnan ja kuntien kesken ovat edelleen osin epäselvät lakiluonnoksissa. Tehy pitää tärkeänä sitä, että kuntiin nimetään henkilö, joka vastaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhteistyön toteutumisesta maakunnan kanssa. Pykälissä mainitaan, että vastuutaho voi olla esim. kunnanjohtaja. Tehyn näkemyksen mukaan kunnissa tulisi olla kunnanjohtajan lisäksi nimetty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuuhenkilö, jolla on tosiasiallinen toimivalta, vastuu ja asema sekä alan osaamista ja sopiva koulutus esim. terveystieteistä.

Tehy pitää tärkeänä, että yhteistyö suunnitellaan niin että kaikki hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osa-alueet tulee huomioitua. Lakiesityksessä koulupsykologi- ja kuraattoritehtävät jäävät kuntien järjestämisvastuulle, kun taas muu koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto on maakunnan järjestämisvastuulla. Tehy pitää tärkeänä, että uudistuksessa taataan perheiden peruspalvelujen kokonaisuuden säilyminen lähipalveluina ja lapsiperhepalveluiden jatkuvuus, erityisesti tukea tarvitseville perheille. Varhaiskasvatus, opetustoimi, opiskelijahuolto ja toisaalta myös ikäihmisten palvelut linkittyvät vahvasti sekä kunnan että maakunnan toimijoihin. Yhteistyön rakenteiden tulee olla saumattomat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rahoituksen tulee olla riittävä.

Johtaminen

Sosiaali- ja terveystieteiden henkilöstöstä yli 90 % on naisia, siksi Tehy pitää tärkeänä, että naisten osuutta sosiaali- ja terveydenhuollon esimiehissä ja johtajissa lisätään. Uudet työnantajaorganisaatiot saattavat olla maantieteellisesti laajalla alueella. On tärkeää, että johtamistehtäviä on riittävästi eivätkä lähiesimiehet ja alaiset ole maantieteellisesti etäällä toisistaan. Työntekijöillä on oikeus hyvään johtamiseen ja lähiesimiehiin. Tehy ry edellyttää, että sekä järjestämis- että tuottamisvastuussa olevien organisaatioiden kaikilla tasoilla on koulutetun hoitohenkilöstön työn sisällön, osaamisen ja koulutuksen tuntevat hoitotyön johtajat, joilla on johtamiskoulutus ja kokemus. Hoitotyön johtajat ovat keskeisessä roolissa hyvien hoitokäytäntöjen kehittämisessä ja toimeenpanossa, joilla varmistetaan hoidon yhdenvertainen saatavuus ja asiakaslähtöiset palvelukokonaisuudet. Tätä osaamista tarvitaan myös muutosten suunnittelussa, toteuttamisessa ja arvioinnissa sekä tuloksellisessa kehittämisessä. Hoitotyön johdon on oltava mukana jo väliaikaishallinnossa.

Tehy edellyttää, että järjestämislain perusteluissa säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveystieteiden edellyttämästä johtamisen kokonaisuudesta. Lain yksityiskohtaisiin perusteluihin tulee lisätä kirjaus hoitotyön johtamisen edellytyksistä seuraavasti:

Hoitotyön johtaja vastaa hoitotyön ammatillisesta johtamisesta sekä hoitotyön ja terveystieteellisen asiantuntijatyön ja kehittämis- ja tutkimustoiminnan johtamisesta ja koordinoinnista. Hoitotyön johtaja vastaa siitä, että integroitu sosiaali- ja terveystieteiden toiminta on asiakkaiden palvelutarpeiden mukaista, asiakaslähtöistä ja että hoitotyön käytännöt perustuvat parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. Lisäksi hoitotyön johtaja vastaa hoitotyön laadun, turvallisuuden sekä vaikutusten ja seurannan arvioinnista.

Työssäoppiminen

Tehyn mielestä on erittäin tärkeää turvata maakunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon opiskelijoiden riittävät mahdollisuudet koulutuksen aikaiseen harjoitteluun tai työssäoppimiseen. Mahdollisuuksiin ei saa vaikuttaa tuottajan omistuspohja (julkinen-yksityinen). Maakuntien tulee tuottaa riittävän yksityiskohtaisia tietoja STM:n työvoima- ja koulutus-tarpeen ennakoimiseksi. Monialaisen kehittämistoiminnan turvaamiseksi maakunnissa, on huomioitava moniammatillinen kokoonpano maakuntien kehittämistoiminnan työryhmissä.

Koulutuksen kustannusten korvaukset

Yliopistollisten sairaaloita ylläpitäville maakunnille tulisi koulutustoiminnan koordinaatio-tehtävän osalta tehtävää laajentaa myös alueen ammattikorkeakouluja koskevaksi.

Tehyn mielestä *STM:n mahdollisuutta käyttää harkintaansa siinä, mitä yliopistotasoisia koulutuksia olisi palvelujärjestelmän tarpeet huomioiden tarkoituksenmukaista tukea koulutuskorvauksella*, tulisi laajentaa koskemaan myös ammattikorkeakoulun tuottamia lisä-, täydennys- ja erikoistumiskoulutuksia. Erityisesti niiden koulutusten osalta, jotka vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön pätevytyymiseen työurallaan mm. rajattu lääkkeenmääräämisoikeus, hoitotason ensihoidon pätevytyminen, ensihoidon kenttäjohtajan pätevytyminen, työterveyshuollon pätevytyymiskoulutukset jne.

Toisen asteen ja ammattikorkeakoulun harjoittelu- ja työssäoppimisen korvaus tulisi jatkossakin toteuttaa osana koulutuskorvausta palvelun tuottajalle maakunnissa. Tällä hetkellä oppilaitokset maksavat korvauksen suoraan palvelun tuottajille. Tärkeää olisi, että harjoittelusta maksetut korvaukset ohjautuisivat suoraan harjoittelusta vastaavien henkilöiden ohjausosaamisen kehittämiseen.

Tehyn mielestä on erittäin tärkeää turvata maakunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon opiskelijoiden riittävät mahdollisuudet koulutuksen aikaiseen harjoitteluun tai työssäoppimiseen. Mahdollisuuksiin ei voi vaikuttaa tuottajan omistuspohja (julkinen-yksityinen). Lisäksi sairaaloita ja muita toimintayksiköitä on voitava käyttää sovitusti erilaisten taitojen oppimiseen osana koulutusta.

On tärkeää, että henkilöstön ammattitaidon ylläpidosta ja täydennyskoulutuksesta säädetään järjestämislaissa. Täydennyskoulutuksen rahoitusvastuu on työnantajalla, mutta Tehy epäilee, että kaikkien terveydenhuollon ammattihenkilöiden osalta ei lisä- ja täydennyskoulutukseen pääsy ole riittävää, ilman koulutuskorvausperusteiden laajentamista yliopistotasoisesta koulutuksesta lisäksi ammattikorkeakoulutukseen (vrt. edellä). Edelleen Tehy pitää tärkeänä, että täydennyskoulutuksen sisällöstä ja laadusta ja määrästä säädetäisiin tarkemmin STM:n asetuksella.

Terveystieteiden koulutus Helsingin yliopistoon

Tehy esittää, että työvoiman saatavuuden turvaamiseksi terveystieteellisen koulutuksen koulutusosoikeus annettaisiin Helsingin yliopistolle.

Voimaannpanolaki

Henkilöstön asema

Muutoksen onnistumisen edellytyksenä on henkilöstön sitoutuminen muutoksen läpiviennin. Siksi on tärkeää, että henkilöstön asema muutosprosesseissa turvataan. Tehy ry:n näkemyksen mukaan maakunnille on osoitettava riittävästi muutostukea henkilöstön ja

esimiesten tukemiseen ja sitouttamiseen esim. muutokseen liittyvällä lisä- ja täydennyskoulutuksella.

Voimaanpanolakiesityksen 14 §:ssä on todettu, että liikkeen luovutuksen periaatetta noudatetaan henkilöstön siirtyessä kunnista ja kuntayhtymistä maakunnallisiin organisaatioihin. Todennäköisesti vuoden 2019 alussa ei ole vielä muodostettu maakuntien palveluyhtiöitä, eikä mahdollisesti myöskään liikelaitoksia. Työnantajavaihdoksia saattaa siis tulla useita maakuntaorganisaation sisälläkin, ja kaikissa näissä muutoksissa tulee noudattaa liikkeen luovutusta. Liikkeen luovutuksen periaatetta ei ole tarkoituksenmukaista rajoittaa ajallisesti tai ainakin 14 § 4 momentin mukaisen siirtymäajan tulisi olla pitempi. Lisäksi liikkeen luovutuksen periaate tulee ulottaa myös niihin siirtoihin, joissa henkilöstöä siirretään maakuntien tai kuntien/kuntayhtymien määräysvallassa olevista sote-yhtiöistä maakunnan organisaatioon.

Voimaanpanolakiesityksen 15 §:ssä on säädetty lisäeläketurvasta osittain puutteellisesti. Lisäeläketurvan tulisi koskea ainakin

- henkilöitä, jotka siirtyvät kunnista ja kuntayhtymistä 1.1.2019 suoraan maakunnan tai sen liikelaitoksen omistamaan yhtiöön tai valtakunnalliseen palvelukeskukseen
- henkilöitä, jotka siirtyvät kunnista ja kuntayhtymistä ensin maakuntaan tai sen liikelaitokseen ja tämän jälkeen maakunnan tai sen liikelaitoksen omistamaan yhtiöön tai valtakunnalliseen palvelukeskukseen
- henkilöitä, jotka siirtyvät kuntien nykyisistä yhtiöistä maakunnan tai sen liikelaitoksen tytäryhteisöön tai valtakunnalliseen palvelukeskukseen muutoin kuin osakekannan siirron myötä
- henkilöitä, jotka siirtyvät maakuntakonsernin yhtiöön ja siirtymäajan puitteissa toiseen maakuntakonsernin yhtiöön.

Tehyn mukaan palkkaharmonisointiin on varauduttava varaamalla sitä varten varoja. Henkilöstömenot muodostavat puolet sote-menoista ja henkilöstö ei voi odottaa vuosia kestävää palkkaharmonisointia. Palkkaharmonisoinnin ripeällä toteutumisella on erittäin suuri merkitys sote-uudistuksen onnistumiseen. Palkkaharmonisaatio vaikuttaa merkittävästi myös naisten ja miesten välisen palkkatasa-arvoon.

Laajojen työnantajakokonaisuuksien vaikutukset

- Työmatkojen kohtuuton piteneminen tulisi estää; vaikutuksia niin alan vetovoimaan kuin naisten työssäkäyntiin (pienien lasten äidit jäisivät entistä herkemmin kotiin)

Johtamisen ja esimiestyön riittävät resurssit olisi varmistettava muutoksen eri vaiheissa

- Erityisesti lähiesimiehet ovat olennaisessa roolissa koko pitkässä muutosprosessissa; heitä on tuettava muutoksessa ja mahdollistettava käytännössä muutosjohtaminen, jotta he voivat tukea omaa henkilöstöään ja viedä uudet toiminnot käytäntöön
- Olisi pyrittävä siihen, että lähiesimiehen alaiset eivät ole maantieteellisesti hajallaan
- Naisten osuutta sosiaali- ja terveydenhuollon esimiehissä ja johtajissa olisi lisättävä (ks. sukupuolivaikutusten arviointi)

Yhteistoiminta, työsuojelu ja henkilöstön osallisuus

Uudistuvien sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännöllisten tavoitteiden tulee ohjata palveluiden sisällöllistä kehittämistä. Henkilöstön on oltava vahvasti mukana tässä kehittämistyössä. Vain henkilöstön osallisuuden ja asiantuntemuksen hyödyntäminen johtaa toimiviin ja tehokkaisiin ratkaisuihin. Muutoksissa on välttämätöntä huolehtia yhteistoiminnasta henkilöstön kanssa. Yhteistoimintaa on oltava valmistelun jokaisessa vaiheessa ja jokaisella tasolla henkilöstön edustus.

Tehy ry pitää tärkeänä, että henkilöstön mahdollisuus vaikuttaa työnantajansa toiminnan kehittämiseen ja itseensä koskevaan päätöksentekoon tapahtuu yhteistoiminnassa. Virallisessa yhteistoiminnassa tulee huomioida muutoksesta johtuva, lisääntynyt yhteistoiminnan tarve. Lisääntynyt yhteistoiminta tulee näkyä henkilöstön edustajien ajankäytössä.

Tehy ry on huolissaan, miten työsuojelun yhteistoimintaan liittyvät asiat hoidetaan jatkossa pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti, jos palvelun tuottajien määrä lisääntyy ja palvelun tuottamissopimukset ovat lyhytaikaisia.

Työsuojelun yhteistoiminnan osalta on nykyisin olemassa kunnallisen alan työsuojelun yhteistoimintasopimus sekä ohje työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa. Vastaavia valtakunnallisia, keskustason sopimuksia ei ole sovittu sosiaali- ja terveydenhuoltoalan yksityissektorin osalta. Tämä aiheuttaa epätasa-arvoa.

Maakuntien rahoitus

Rahoituslakiluonnoksen mukaan maakunnille tulee tiukka talouskuri, joka aiheuttaa painetta asiakasmaksujen korottamiseen sekä omavastuun lisäämiseen. Tämä saattaa vaarantaa riittävien ja yhdenvertaisten palvelujen toteutumisen sekä hyvinvointi- ja terveyserojen kaventumisen.

Tehy pitää sinänsä valtion rahoitusvastuuta hyvänä tapana toteuttaa periaatetta: kansalaiset rahoittavat palvelut maksukykynsä mukaisesti, mutta saavat palvelut tarpeidensa perusteella. Kun rajoitusvastuu kuuluu valtiolle, tämä tasoitus toteutuu ainakin maakuntien välillä.

Tehyn näkemyksen mukaan maakunnilla pitäisi olla mahdollisuudet suoriutua lakisääteisistä palveluista valtion rahoituksella sekä asiakas- ja käyttömaksutuloilla. Jotta tasavertaisuus peruspalveluissa toteutuu myös yksilötasolla, on tärkeää, että asiakasmaksut pidetään riittävän matalalla tasolla eikä maakuntien rahoitusta kiristetä liikaa. Valtio tulee varmistaa valvonnan keinoin että tasavertaisuus toteutuu maakunnissa. Selkeät vaatimukset talouden tasapainossa pitämisestä pidemmällä aikavälillä auttaa talouskurin ylläpitämisessä.

Muutos aiheuttaa paineita maakunnille. Pidemmällä aikavälillä olisi kuitenkin tasavertaisuuden näkökulmasta ongelmallista, jos annettaisiin vähemmän ressurseja maakunnille, joissa on enemmän hoitoa tarvitsevaa väestöä, sillä perusteella, että se aikaisemminkin on saanut vähemmän hoitoa.

Uudistuksen tuki

Tehy pitää erityisen tärkeänä, että uudistukselle varataan riittävästi tukea. Erityistä tukea tarvitaan Sote- integraation toteuttamiseen. Asiakaslähtöiset palvelut edellyttävät potilasprosessien kuvaamista, jotta asiakkaiden hoitoon pääsy oikea-aikaisesti tulee turvattua. Tämä edellyttää samalla työnjaon uudistamista ja eri ammattihenkilöiden roolien selkiyttämistä jne.

Koska kyseessä todella merkittävästä muutosprosessista, tulee muutoksen onnistuneeseen läpivientiin kiinnittää huomiota. Muutosjohtamisen tuki tarvitaan eri tasoille. Siihen liittyy myös eri tason johtajien aseman ja tehtävien selkiyttäminen. Hoitotyön johtamisen asema on selkiyttävä.

Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset

Tehy ehdottaa, että maakunta- ja järjestämislakeihin ja niiden yksityiskohtaisiin perusteluihin lisätään seuraava hoitotyön johtamisen pykälä:

Hoitotyön johtaja vastaa hoitotyön ammatillisesta johtamisesta sekä hoitotyön ja terveystieteellisen asiantuntijatyön ja kehittämis- ja tutkimustoiminnan johtamisesta ja koordinoinnista. Hoitotyön johtaja vastaa siitä, että integroitu sosiaali- ja terveyspalvelu toiminta on asiakkaiden palvelutarpeiden mukaista, asiakaslähtöistä ja että hoitotyön käytännöt perustuvat parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. Lisäksi hoitotyön johtaja vastaa hoitotyön laadun, turvallisuuden sekä vaikutusten ja seurannan arvioinnista.

Valmistelussa on huomioitu Tehyn yhteistyöjäsenjärjestöjen kannanotot.



Rauno Vesivalo
Puheenjohtaja
Tehy ry



Kirsi Sillanpää
Johtaja
Tehy ry

Lisätietoja:

Kirsi Markkanen, kehittämispäällikkö, Tehy ry, kirsi.markkanen@tehy.fi

Kirsi Sillanpää, johtaja, Tehy ry, kirsi.sillanpaa@tehy.fi

Anna Kukka, työympäristöasiantuntija, anna.kukka@tehy.fi