

Työehdot-osasto

2.5.2017

Eduskunnan hallintovaliokunta  
Hav@eduskunta.fi

Kuulemistilaisuutenne 3.5.2017

**HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi**

Pyydettyinä lausuntonaan Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry esittää kunnioittaen seuraavaa:

SAK pitää sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden ja toimintatapojen uudistamista välttämättömänä. Uudistuksen keskeisinä tavoitteina olleet perustason palveluiden vahvistaminen, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, palvelujen yhdenvertaisuuden ja saatavuuden parantaminen sekä kustannusten hallinta ovat myös sellaisia, että niihin on helppo yhtyä.

SAK on pitänyt perusteltuna rahoitus- ja järjestämisvastuun kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin. Järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille vahvistaa järjestäjätahojen taloudellista sietokykyä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen satunnaisvaihtelulle ja sen mukanaan tuomille kustannusvaihteluille. Lisäksi palveluverkosta on mahdollista suunnitella järkevä kokonaisuus, kun järjestämisvastuu on yksittäistä kuntaa laajemmalla alueella. Myös joidenkin alueiden mahdollista palveluvajetta on mahdollisuus paikata isomman alueen puitteissa.

Terveys- ja hyvinvointierojen kaventamisen kannalta oleellista on paljon sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarvitsevien henkilöiden ongelmien kokonaisvaltainen hoito. Tässä keskeistä on saumattomien palveluketjujen luominen ja rajapintojen häivyttäminen rakenteellisen ja toiminnallisen integraation kautta. Nyt käsiteltävänä oleva lakipaketti ei kuitenkaan toteuta rakenteellista integraatiota ja pahimmillaan seurauksena on palveluketjujen pirstoutuminen entisestään yhtiöittämisen seurauksena useiden eri palvelutuottajien osallistuessa saman henkilön palvelujen tuottamiseen. Syntyvä sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuus on hallinnollisesti ja rakenteellisesti monimutkainen sekä vaikeasti hahmotettava.

**Vaikutukset kuntiin**

Merkittävä osa kuntien rahoitusvastuulla olleista palveluista siirtyy maakuntien järjestettäväksi. Hallitus esittää, että maakuntien järjestämien palvelujen rahoitus hoidetaan asiakasmaksujen ja valtiolta saatavan verorahoituksen kautta. Valtion verotuloja kasvatetaan valtion tuloveroasteikkoa muuttamalla. Samalla kunnallisveroprosentteja alennetaan 12,47 prosenttiyksikköä vuonna 2019. Työtulovähennykseen sekä kunnallisverotuksen perusvähennykseen tehdään pieniä muutoksia. Myös kunnille tulevaa valtionosuutta leikataan. SAK pitää lähtökohtana,

ettei verotus kiristy uudistuksen vuoksi. Aiemmin lausunnolla olleesta lakiehdotuksesta poiketen kunnallisveroprosentti on voimaanpanolaissa määrätty vain vuodelle 2019. Käytännössä tämä voi johtaa siihen, että joissakin kunnissa jo seuraavana vuonna nostetaan kunnallisveroprosenttia ja kuntalaisten työn verotus tulee kiristymään.

Kun kaikkien kuntien tuloveroprosentteja ja valtionosuuksia alennetaan, toisilta kunnilta vähennetään enemmän tuloja kuin niiltä siirtyy menoja. Tässä yhteydessä on varmistettava, ettei rahoituksen muutos aiheuta kohtuuttomia vaikeuksia millekään kunnalle, koska mahdolliset rahoitusmuutokset kohdentuvat eri tavoin eri kuntiin. SAK pitää tärkeänä, että kunnille jäävien tehtävien rahoitus turvataan.

Uudistuksessa on ratkaistava kiinteistö- ja omaisuusjärjestelyt. Maakunnille siirtyvää toimintaa harjoittavien lakisääteisten kuntayhtymien varat ja velvoitteet sekä kuntien maakunnille siirtyvään toimintaan liittyvä irtain omaisuus siirtyvät maakunnille. Kuntien rakennukset eivät siirry, vaan maakunnat vuokraavat niitä määräajan kunnilta. Kiinteistöt ja toimitilat on kytketty kuntien taseisiin ja mahdollisiin velkoihin. Monet kunnat ovat viime vuosina tehneet mittavia investointeja sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin pääosin lainarahoituksella. Rakennuksista aiheutuu tulevana vuosina näiden kuntien talouteen merkittäviä lainanhoitokuluja. Lisäksi näiden kuntien taloutta rasittavat kiinteistöistä tehtävät poistot. Jatkossa rakennukset voivat jäädä vuokraamatta ja mikäli näin tapahtuu, kuntien on vaikea selvittää taloudenpidosta ja velvoitteistaan.

SAK pitää tärkeänä, että kuntien käyttämättä jäävät kiinteistöt eivät jää yksittäisten kuntien rasitteeksi. Omaisuuden osalta lain kirjauksia ei voida pitää riittävinä. Kuntien omistamien ja kiinteistöjen ja omaisuuden suhteen tulisi tehdä tarkempia järjestelyjä niin, että kuntien omaisuus korvattaisiin kunnille käypään hintaan tai omaisuusjärjestelystä neuvoteltaisiin kuntien ja maakunnan välillä.

Monissa kunnissa on ruokahuoltoa keskitetty ja saavutettu keskittämisestä säästöjä, kun samassa paikassa valmistetaan ruoka niin kouluille, vanhuspalveluihin kuin terveyskeskukseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyessä maakuntien järjestettäväksi joutuu kunnan keskuskeittiö kilpailemaan maakunnan järjestämien palveluyksiköiden ruokahuollosta. Kunnan näkökulmasta tämä voi tarkoittaa ruokahuollon yhtiöittämistä tai pahimmillaan keskuskeittiön toiminnan supistamista koskemaan ainoastaan kouluruokailua.

SAK:n näkemyksen mukaan järjestämisvastuun keskittäminen maakuntiin ei saisi johtaa tarpeettomaan palvelujen keskittämiseen ja ihmisille tärkeiden lähipalvelujen katoamiseen. Suurissa sote-alueissa uhkana on demokraattisen päätöksenteon siirtyminen kauas palvelujen käyttäjistä. Uhkana on lähipalvelujen häviäminen, mikäli toiminta perustuu pelkästään markkinatalouden lainalaisuuksiin.

Lähipalveluiden turvaamiseksi kunnilla pitäisi olla mahdollisuus tuottaa sote-palveluita luvanvaraisesti itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa silloin, kun se on tarkoituksenmukaista. Pienemmissä maakunnissa järjestämisvastuu ja valtaosaltaan myös tuottaminen on järkevää hoitaa maakuntatasolla.

## Maakunnat ja demokratia

Demokratia vaatii toteutuakseen vahvan itsehallinnon. Maakuntien rooli sote-palveluiden järjestäjänä ja mahdollisuudet tosiasiallisesti vaikuttaa palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen, on kuitenkin melko vähäinen. Palvelujen eriyttäminen liikelaitokseen siirtää merkittävän osan järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallasta pois vaaleilla valitulta maakunnan toimielimeltä. Maakuntalaki ei takaa riittävästi maakunnan mahdollisuutta ohjata ja vaikuttaa palvelutuotantoon. Kun lisäksi liikelaitoksen on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain perusteella yhtiötettävä mahdollisen valinnanvapauden piirissä olevat palvelut, etäännyvät ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet edelleen.

Maakuntalain perusteella ei käy ilmi, mitä mahdollisuuksia maakunnalla on puuttua palvelutuotannon käytännön toteuttamiseen ja mitä toimenpiteitä se voi toteuttaa esimerkiksi omistajaohjauksen puitteissa. Ongelmallista kansanvallan toteutumisen kannalta on, että liikelaitoksen tytäryhteisö/-yhtiö ei ole maakunnan suorassa omistajaohjauksessa.

Järjestämislakiin sisältyy valtioneuvoston ja ministeriön laajat toimivaltuudet ohjata maakunnan operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa. Esityksen mukainen taloudenohjauksen mekanismi sopeuttaa maakuntien menokehystä valtiontalouden tarpeisiin eikä välttämättä huomioi maakunnan omia tarpeita riittävästi.

Asukkaan demokraattisina oikeuksina maakunnassa ovat äänioikeus, oikeus asettua ehdokkaaksi ja aloiteoikeus. Käytännössä asukkaan mahdollisuus päättää lähipalveluista karkaa kauemmas. Hyvinvointipalvelujen tuottaminen ollaan siirtämässä yhtiöihin, joiden hallinnosta on rajattu pois demokraattisesti valitut luottamushenkilöt.

Palvelujen eriyttäminen liikelaitokseen siirtäisi merkittävän osan järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallasta pois vaaleilla valitulta maakunnan toimielimeltä. Maakuntalaki ei takaa riittävästi maakunnan mahdollisuutta ohjata ja vaikuttaa palvelutuotantoon. Kun lisäksi liikelaitoksen on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain perusteella yhtiötettävä mahdollisen valinnanvapauden piirissä olevat palvelut, etäännyvät ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet edelleen. Maakuntalain 9 luvun perusteella ei käy ilmi, mitä mahdollisuuksia maakunnalla on puuttua palvelutuotannon käytännön toteuttamiseen ja mitä toimenpiteitä se voi toteuttaa esimerkiksi omistajaohjauksen puitteissa. Ongelmallista kansanvallan toteutumisen kannalta on, että liikelaitoksen tytäryhteisö/-yhtiö ei ole maakunnan suorassa omistajaohjauksessa. Sote-palvelut ovat keskeisiä yhteiskunnan peruspalveluita ja ne rahoitetaan verovaroin. Siksi niitä ei saa viedä kansalaisten päätöksenteon ulottumattomiin.

SAK näkee demokratian toteutumisen kannalta ongelmalliseksi, että liikelaitosten johtokuntiin on kaavailtu jäseniksi hallitusammattilaisia. Maakunnan omaa tuotantoa johtaisivat ammattijohtajat erillään maakunnalle kuuluvasta sote-järjestämistehtävää ja muita tehtäviä koskevasta päätöksenteosta. SAK näkee tärkeäksi, että liikelaitoksen johtokunnassa olisi henkilöitä, joilla on sosiaalipalvelujen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon asiantuntemus. Tämä olisi hyvä todeta jo maakuntalaissa, eikä jättää sitä hallintosääntöasiaksi.

Maakuntalain perusteella maakuntien moniin tehtäviin liittyy julkisen vallan käyttöä. On tärkeää ilmaista laissa selkeästi, missä määrin mikin taho voi käyttää julkista valtaa.

Väliaikaishallinnon tulee kuulla valmistelun kuluessa henkilöstöä ja noudattaa tarvittavia sopimusmenettelyjä. Valmistelun kuluessa tulisi kuulla myös kansalaisia ja alueen poliittisia päättäjiä, jotta valmistelussa voidaan huomioida yleinen mielipide ja poliittinen tahtotila.

## Yhtiöittäminen

Maakuntien on yhtiötettävä lakiesityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantonsa toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Samaan aikaan korostetaan palveluketjuissa ja tuotannossa useiden palvelutuottajien mukana oloa, monituottajamallia sekä kansalaisten valinnanvapautta. Tämä johtaa palvelutuottajien ja tuottajaorganisaatioiden määrän kasvuun ja vaikutelmaksi jää, että asiakkaan asioiden hoito pirstaloituu entistä useammalle organisaatiolle ja toimijalle, mikä ei ole ollut alun perin tavoitteena. Järjestämisen ja tuottamisen erottamista on perusteltu palvelutuotannon läpinäkyvyyden lisäämisellä ja vertailumahdollisuudella yksityisen sektorin kanssa.

Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen vähentävät maakunnan ja yhteiskunnan mahdollisuuksia ohjata ja vaikuttaa sosiaali- ja terveyspalveluihin. Järjestämislaissa mainittu laaja valinnanvapaus myös vähentää yhteiskunnan mahdollisuuksia vaikuttaa sosiaali- ja terveyspoliittisten tavoitteiden toteutumiseen. Se vie edellytykset leikata kustannusten kasvua ja johtaa pahimmillaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten merkittävään kasvuun. Laaja valinnanvapaus ei myöskään kavenna terveys- ja hyvinvointieroja, koska Ruotsin kokemusten perusteella valinnanvapautta käyttävät vähiten ne, jotka kipeimmin apua tarvitsisivat.

SAK suhtautuu kielteisesti maakunnan oman sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannon yhtiöittämiseen. SAK pitää tärkeänä, että sote-uudistuksen yhteydessä turvataan julkisen palvelutuotannon säilyminen ja että sote-alueet ovat myös palvelujen tuottajia. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen tulee tehdä sosiaali- ja terveyspoliittisista tavoitteista käsin eikä uudistusta pidä alistaa elinkeinopoliittisille tavoitteille.

Lakiehdotuksessa esillä oleva yhtiöittämisvelvoite voi johtaa myös siihen, että tällä hetkellä hyvin toimivat maakunnalliset palvelurakenteet ja hoitoketjut joudutaan purkamaan.

Hinnoittelun avoimuus, laadun vertailtavuus ja läpinäkyvyys, joista yhtiömuotoisen toiminnan yhteydessä usein puhutaan, ovat tärkeitä asioita sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaslähtöisyyden kehittämiseksi. Tiedon saatavuutta näistä asioista pitää parantaa ja tämä on mahdollista myös ilman yhtiöittämistä. On syytä huomata, että juuri yhtiömuotoinen toiminta tällä hetkellä mahdollistaa tietojen salassa pidon. Mikäli yksityinen palvelutuotanto tulee mukaan julkisesti rahoitettuun sosiaali- ja terveydenhuoltoon on siihen sovellettava julkisuusperiaatetta samoin kriteerein kuin julkiseen toimijaan.

SAK ehdottaa yhtiöittämistä koskevien pykälien poistamista lakipaketista. Mikäli yhtiöittämiseen päädytään, on maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaanpanolaisissa asetettu aikataulu liian kireä ja yhtiöittämisveloitteen toteuttamisaikaa olisi jatkettava ainakin 31.12.2022 saakka.

## Valinnanvapaus

Lakipaketissa viitataan valinnanvapauteen ja sitä koskeva lakiehdotus on ollut juuri lausuntokierroksella. SAK toteaa tässä yhteydessä suhtautuvansa kriittisesti valinnanvapauden hätäiseen ja hallitsemattomaan laajentamiseen. Maakuntauudistuksessa suunnitellut rakenteelliset ja hallinnolliset uudistukset on saatava ensin vakiinnutettua, ennen kuin valinnanvapautta merkittävästi laajennetaan nykyisestä.

SAK arvioi ainakin lyhyellä aikavälillä valinnanvapauden lisäämisen ja palvelutarjonnan lisäämisen kasvattavan merkittävästi terveydenhuollon kustannuksia. Vakuuttavaa näyttöä ei ole myöskään palvelujen laadun ja vaikuttavuuden automaattisesta paranemisesta.

## Asiakasmaksut

Toteutettava sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ei saa tiukan kustannusten rajoittamisen seurauksena johtaa asiakasmaksujen korotuksiin eikä palvelurajauksiin. Hyvinvointi- ja terveyserot ovat pitkälti sosioekonomisten ryhmien välisiä eroja. Asiakasmaksujen noususta tai palveluvalikon karsimisesta seuraa terveys- ja hyvinvointierojen lisääntyminen.

## Palvelulupaus

Lakiesityksessä säädetään maakunnan palvelulupauksesta, joka olisi maakunnan tahdonilmaus, miten maakunta tarjoaa ja toteuttaa palveluja. Parhaimmillaan tällä on sosiaali- ja terveydenhuollon kehitykseen ja palvelujen saatavuuteen myönteinen vaikutus. Siitä voi pahimmillaan muodostua kehityksen este ja kapeikko palvelujen saatavuudelle sekä eriarvoisuuden vähenemiselle, vaikka laki viime kädessä takaakin oikeuden palvelujen saamiseen. Palvelulupaus on ainakin kahdella tapaa ongelmallinen. Se ei ole juridisesti sitova eli sitä ei tarvitse noudattaa. Toisaalta se voidaan tulkita maksimiksi, eikä mitään siitä poikkeavaa palvelua anneta.

## Rahoitus

Alkuvaiheessa maakunnan tulot todennäköisesti riittävät lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen. Yleinen taloudellinen tilanne ja myös tarpeet maakuntien palvelutuotannolle voivat muuttua ennakoidusta merkittävästi. Tällöin voi olla tarvetta uudelleen arvioida rahoitustarvetta. Uudistuksen myötä syntyvät maakunnat ovat taloudellisilta ja väestörakenteellisilta voimavaroiltaan hyvin erilaisia ja tämä joudutaan ottamaan huomioon maakuntien rahoituksessa.

Esityksen mukaan maakuntien rahoitus ei seuraa täysimääräisesti kustannusten kasvua, vaan rahoitusta tarkistetaan julkisen talouden kantokyvyn mukaisesti. Valtion rahoituksen kasvun rajaaminen tulee johtamaan siihen, että maakunnilla ei ole taloudellisia edellytyksiä selvittää

lakisääteisistä tehtävistään väestön ikääntyessä ja entistä kalliimpien hoitomenetelmien tullessa käyttöön. Esitettyyn sote-malliin sisältyy mekaaninen kustannusten kasvun leikkuri, mikä voi vaarantaa peruspalvelujen saatavuuden. Olennaista kuitenkin on, että kansalaiset saavat perustuslaissa jokaiselle turvatut sosiaali- ja terveyspalvelut.

## Sosiaalipalvelut

Haasteena uusilla sote-alueilla on, miten taataan sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kehittäminen niin, etteivät esimerkiksi sosiaalipalvelut jää kehittämisessä ja resursoinnissa terveydenhuollon varjoon. Tämä edellyttää, että maakunnan liikelaitoksen johtokunnassa on edustettuna myös sosiaalihuollon asiantuntemusta. On myös turvattava kaikille maakunnille riittävät taloudelliset voimavarat. Se edellyttää rahoituksen kohdentamista alueiden tarpeiden mukaisesti. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveysministeriön ohjaavaa ja valvovaa roolia on tärkeää vahvistaa.

## Henkilöstö

SAK edellyttää, että mahdollisissa organisaatiomuutoksissa, työpisteiden ja toimintojen uudelleenjärjestelyissä, on huolehdittava henkilöstön työsuhteiden ja työn tekemisen ehtojen turvaamisesta. Lisäksi henkilöstön on tärkeää olla mukana organisaatiouudistuksen eri vaiheissa ja toiminnan kehittämisessä. Samalla on huolehdittava, että maakunnille ja mahdollisesti perustettaviin yhtiöihin siirtyvät henkilöt voivat säilyä kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä.

On tärkeää, että henkilöstön siirtyminen myös maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan yhtiön palvelukseen katsotaan liikkeen luovutukseksi. Liikkeenluovutusperiaatteen pitäisi jatkua pitemmälle kuin nyt on suunniteltu eli ainakin 31.12.2022 saakka. Mikäli järjestämislain perusteella jotkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista joutuisivat myöhemmin kilpailutuksen tai valinnanvapauden piiriin tullessaan yhtiöittämisveloitteen kohteeksi, on näitä tilanteita varten luotava henkilöstön aseman turvaavia rakenteita ja tällöinkin on kyse liikkeen luovutuksesta. Tässä on tarpeen tehdä valtakunnalliset linjaukset ja soveltamisohjeet sopijaosapuolten kesken.

SAK arvioi tulossa olevat muutokset niin mittaviksi, että tarvitaan kunnollista muutosturvaa, uudelleenkoulutusmahdollisuuksia ja riittävän pitkät siirtymäajat, jotta henkilöstön oikeudenmukainen kohtelu toteutuu. On otettava huomioon, että henkilöstömuutokset vaativat myös taloudellisia resursseja.

On olemassa merkittävä riski, että julkisella sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla tällä hetkellä työskentelevien työsuhdeturva ja työehdot tulevat heikkenemään. Henkilöstön työhyvinvointi todennäköisesti heikkenee suurten uudelleenjärjestelyjen vuoksi. Uudistuksiin liittyy suuria johtamis- ja yhteistoimintaongelmia, jotka heijastuvat epäselvyyksinä ja epävarmuutena organisaatioissa. Tämä aiheuttaa työelämän laadun heikkenemistä, joka taas vaikuttaa sairauspoissaoloihin, työvoiman vaihtuvuuteen ja työn tuloksellisuuteen sekä on huomattava riski palvelujen laadulle ja hoivan sekä hoidon jatkuvuudelle.

Maakunta- ja sote-uudistuksessa on kyse julkisten yhteisöjen tehtävien lakisääteisestä uudelleenorganisoinnista siten, että julkisen sektorin sisällä vastuu palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta siirretään lain nojalla yhdeltä julkisyhteisön toimijalta toiselle. Olisi kohtuutonta, jos tämän tyyppinen järjestely johtaisi henkilöstön eläke-etuuksien heikkenemiseen. Kyse on myös kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen turvaamisesta niin, että työntekijöille annettu eläkelupaus voidaan lunastaa. Tässä yhteydessä on varmistettava myös lisäeläketurvasta huolehtiminen. Valmistelu tulee tehdä yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

### **Vaikeasti työllistettävät**

Työllisyyden hoidon on tarkoitus siirtyä vuoden 2019 alusta uusien maakuntien järjestämisvastuulle. TE- ja yrityspalvelut ollaan kokoamassa yhteen julkisiksi kasvupalveluiksi. Jo nyt on nähtävissä kasvupalveluiden korostaminen yritystoiminnan kautta. Työttömien palvelut ovat jääneet taka-alalle.

SAK:lla on huoli työvoimapalveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta maakunnasta riippuen. Työvoimapalveluiden saanti ei kuitenkaan voi olla kiinni asuinkunnasta/maakunnasta. Kaikille työttömille on turvattava oikeus julkisiin työllisyyttä edistäviin palveluihin. Monilla pitkäaikaistyöttömillä ja vaikeasti työllistettävillä henkilöillä on tarvetta sosiaali- ja terveyspalveluihin. Siksi myös vaikeimmin työllistettävien palveluiden järjestäminen on oltava selkeästi sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisessä mukana.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Lisätietoja:

asiantuntijalääkäri Kari Haring  
kari.haring@sak.fi  
puh. 040 718 2624