

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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 (HE 241/2020 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lakimies Suvi Velic, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Lari Anttonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Tero Tyni, valtiovarainministeriö
- juristi Antti Ristimäki, Kansaneläkelaitos
- johtava asiantuntija Marjukka Turunen, Kansaneläkelaitos
- johtaja Vesa Jouppila, Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- ryhmäpäällikkö Hanna Määttä, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtava asiantuntija Reetta Siukola, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- pääjohtaja Antti Koivula, Työterveyslaitos
- tuotepäällikkö Kirsi Lappalainen, Työterveyslaitos
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara, Tasa-arvovaltuutetun toimisto
- johtaja Riku Immonen, Pirkanmaan TE-toimisto
- johtaja Maire Mäki, Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto
- johtaja Tiina Korhonen, Uudenmaan TE-toimisto
- tutkimusneuvonantaja Tarmo Valkonen, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö Ilkka Haahtela, Helsingin kaupunki
- konsernihallinnon johtaja Sara Rautiainen, Lohjan kaupunki

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp

- pormestari Lauri Lyly, Tampereen kaupunki
- työllisyysjohtaja Regina Saari, Tampereen kaupunki
- apulaiskaupunginjohtaja Katri Kalske, Vantaan kaupunki
- hankepäällikkö Eija Väätäinen, Vantaan kaupunki
- johtaja Marina Kinnunen, Vaasan sairaanhoitopiiri
- TYP-johtaja Heidi Böckerman, Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu TYP
- kasvupalvelujohtaja Jaakko Niinistö, Ohjaamo Vantaa
- lakiasiainjohtaja Jussi-Pekka Rantanen, Keva
- neuvottelujohtaja Sari Ojanen, Valtion työmarkkinalaitos
- kehittämispäällikkö Erja Lindberg, Suomen Kuntaliitto
- neuvottelupäällikkö Henrika Nybondas-Kangas, KT Kuntatyönantajat
- kuntayhtymän johtaja Sampo Suihko, Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnia
- suunnittelupäällikkö Seija Iwendorff, Koulutuskuntayhtymä OSAO
- kuntayhtymän johtaja Jouni Haajanen, Ammattiopisto Tavastia
- toimitusjohtaja Jaana Pakarinen, Vates-säätiö
- asiantuntijalääkäri Riitta Työläjärvi, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- johtaja Taina Vallander, STTK ry
- johtava asiantuntija Anu Tuovinen, Akava ry
- johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- kunta- ja elinkeinoasioiden päällikkö Tanja Matikainen, Suomen Yrittäjät ry
- neuvottelupäällikkö Minna Holm, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- asiantuntija Saku Lehtinen, Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- edunvalvontajohtaja Anne Sainila-Vaarno, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
- kehittämispäällikkö Sari Viinikainen, Tehy ry
- neuvottelujohtaja Laura Lindholm, Suomen Lääkäriliitto ry
- erityisasiantuntija Minttu Ojanen, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- työmarkkinalakimies Jukka-Pekka Tyni, Hyvinvointiala HALI ry
- toiminnanjohtaja Herttaliisa Tuure, Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry
- toimitusjohtaja Merru Tuliara, Henkilöstöpalveluyritysten Liitto ry
- toimitusjohtaja Kristiina Paavola, Suomen Kasvupalveluiden tuottajat ry
- toiminnanjohtaja Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry
- puheenjohtaja Jesse Kareinen, Miehet ry
- erikoistutkija Simo Aho
- asiantuntija Robert Arnkil
- tutkija Mikko Kesä
- oikeustieteen tohtori Jaana Paanetoja

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Espoon kaupunki
- Kuhmon kaupunki
- henkilöstöjohtaja Saija Stenbacka, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Sote-uudistuksessa Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirretään kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Uudellamaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaa muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jää edelleen niiden järjestämisvastuu. Lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä.

Uudistuksen tavoitteena on kaventaa väestön hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta käsittelee esitystä oman toimialansa osalta erityisesti henkilöstö- ja sukupuolivaikutusten kannalta. Lisäksi valiokunta tarkastelee sote-esityksen yhtymäpinto- ja hallitusohjelman kirjauksen mukaiseen työvoimapalveluiden rakenneuudistukseen sekä parhaillaan meneillään olevaan työllisyyden kuntakokeiluun.

Henkilöstö

Tehtävien ja henkilöstön siirto liikkeenluovutuksena

Ehdotetun voimaannanolain (laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lain voimaannanolain 18 §:n 1 momentin mukaan uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle sekä hyvinvointiyhtymään katsotaan liikkeenluovutukseksi. Liikkeenluovutukseksi katsotaan myös kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevien opiskeluhoito- ja psykologien ja kuraattoreiden siirtyminen hyvinvointialueelle ja hyvinvointiyhtymään.

Pykälän perustelujen mukaan siirrettäessä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien hoidettaviksi katsotaan tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto suoraan liikkeenluovutukseksi. Näin ollen työsopimuslain tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutussäännöksiä sovelletaan kaikkiin uudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä työsopimuslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että luovutuksen saajan on sopimuskauden loppuun saakka noudatettava siirtyvän henkilöstön työsuhteen ehtoja sellaisina kuin liikkeen luovuttaja oli velvollinen niitä ennen luovutusta noudattamaan. Valiokunta pitää henkilöstön aseman turvaamista muutoksessa tärkeänä ja kannattaa liikkeenluovutuksen periaatteiden soveltamista henkilöstön siirrossa.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että henkilöstön asema jää epävarmaksi muun muassa mahdollisten uudistuksen vuoksi myöhemmin tapahtuvien henkilöstösiirtymien sekä ulkoistus-sopimusten päättymisten, irtisanomisten ja mitätöintien osalta. Lisäksi valiokunta huomauttaa, että esityksen antamisaikana suunniteltu aikataulu voi esityksen käsittelyn aikana muuttua, mikä vuoksi on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että liikkeenluovutusperiaate ja muut henkilöstön asemaa turvaavat järjestelyt ovat voimassa riittävän kauan uudistuksen toimeenpanon aikatauluun nähden. Valiokunta pitää tarpeellisena, että sosiaali- ja terveysvaliokunta vielä harkitsee säännöksen soveltamisalan laajentamista sekä sen ajallista ulottuvuutta.

Palkkojen yhteensovittaminen

Kunnissa ja kuntayhtymissä työskentelevän henkilöstön vähimmäispalkat perustuvat valtakunnallisten työ- ja virkaehtosopimusten vähimmäispalkkamääräyksiin, mutta kaikissa kunnissa ja kuntayhtymissä on olemassa oma paikallinen työn vaativuuteen perustuva palkkausjärjestelmänsä, josta syystä henkilöstön siirryttyä eri organisaatioista hyvinvointialueille, tulee samoissa tai yhtä vaativissa tehtävissä olemaan työntekijöitä ja viranhaltijoita, joilla on erisuuruinen euromääräinen tehtäväkohtainen palkka.

Sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen kunkin hyvinvointialueen on tasapuolisen kohtelun periaatteen vuoksi toteutettava palkkojen harmonisointi eli samasta tai saman vaatavuustason tehtävästä on hyvinvointialueella maksettava sama palkka. Sote-esityksessä ei ole nimenomaista säännöstä siitä, millä aikavälillä työsuhteiden ehdot tulisi yhtenäistää. Oikeuskäytännön mukaan liikkeenluovutus on peruste soveltaa keskenään erilaisia ehtoja työnantajan ”vanhaan” henkilöstöön ja liikkeenluovutuksen kautta työnantajan palvelukseen tulleisiin. Erilaisten ehtojen käyttäminen ei kuitenkaan ole sallittua rajoittamattoman pitkää aikaa, vaan työnantajan on käytettävissä olevin keinoin pyrittävä yhtenäistämään sovellettavat työhhdot kohtuullisen ajan kuluessa. Valiokunta tähdentää, että suunnitelmallinen työ palkkojen harmonisoimiseksi tulee aloittaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää tärkeänä, että esityksessä sitoudutaan selkeästi samapalkkaisuusperiaatteen noudattamiseen, ja katsoo, että valtion tulee turvata hyvinvointialueille riittävät määrärahat palkkaharmonisoinnin kustannuksiin. Valiokunta korostaa, että palkkojen yhteensovittamisen toteutumista ja sen kustannuksia tulee seurata tarkoin.

Valiokunta huomauttaa, että samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamista edistää se, että henkilöllä on oikeus saada tieto mahdollisen verrokkihenkilön palkasta. Kuntien ja kuntayhtymien henkilöstölle palkkojen avoimuuden mahdollistaa nimikirjalain 7 §:n säännös. Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta nimikirjalain muuttamista. Valiokunta pitää tärkeänä, että palkkatietojen julkisuus laajennetaan koskemaan myös tulevien hyvinvointialueiden henkilöstön palkkausta.

Työnantajan ja henkilöstön yhteistoiminta

Esityksessä ehdotetaan, että työnantajien ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annettua lakia (449/2007) muutetaan koskemaan yhteistoimintaa myös hyvinvointialueella ja hyvinvointiyhtymässä.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp

Yhteistoimintalain uuden 4 §:n mukaan työnantajan ja henkilöstön välisessä yhteistoiminnassa käsitellään mm. henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavia muutoksia työn organisoinnissa, kunnan tai hyvinvointialueen palvelurakenteessa, kuntajaossa tai kuntien tai hyvinvointialueiden tai näiden välisessä yhteistyössä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteistoimintalain mukaisia menettelytapoja noudatetaan jo uusien organisaatioiden ja niiden hallinnon ja toiminnan valmisteluvaiheessa, jolloin henkilöstön asiantuntemusta voidaan tehokkaasti hyödyntää toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä. Valiokunta korostaa hyvän johtamisen ja henkilöstön yhteistoiminnan merkitystä ja pitää tärkeänä, että henkilöstö on mukana organisaatiouudistuksen ja toiminnan kehittämisen kaikissa vaiheissa.

Työkyky ja työhyvinvointi

Hyvinvointialueiden perustaminen ja sote-uudistus on poikkeuksellisen laaja työmarkkinoiden muutos, joka johtaa suurella osalla kuntien ja kuntayhtymien sote-alan työntekijöistä muutoksiin tehtävissä, toimenkuviissa ja jopa työpaikan sijainnissa. Muutos osuu samaan aikaan sote-henkilöstöä kevästä 2020 kuormittaneen koronapandemian kanssa. Koronan aiheuttaman kuormituksen vuoksi työntekijöiden arviot työkyvystä ovat heikentyneet aikaisempiin vuosiin verrattuna ja psyykinen rasittuneisuus on lisääntynyt. Myös sote-muutokseen liittyvä epävarmuus ja kaikkiaan jo noin 15 vuotta kestäneestä sote-uudistuksen valmistelusta johtuva muutosrasitus vaikeuttavat tilannetta.

Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota sote-henkilöstön työhyvinvointiin ja työssäjaksamiseen. Valiokunta tähdentää, että henkilöstön jaksamisen tueksi tarvitaan pelkästään koronapandemian ja sen aiheuttaman hoitovelan purkamisen vuoksi välittömästi työkuormituksen kohtuullistamista ja jaksamisessa auttavia palveluja. On ensisijaista löytää keinoja, jotka purkavat henkilöstön jaksamisvelkaa ja lisäävät työhyvinvointia jo ennen sote-muutoksen toteuttamista. Tuleva organisaatiomuutos voimistaa tuen tarvetta. Työssäjaksamisen tukitoimia tulee suunnitella ja seurata yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa.

Valiokunta katsoo, että uudistuksen onnistumiselle on olennaista se, että hyvinvointialueet kykenevät turvaamaan tehtäviin riittävän, osaavan ja työssään hyvin voivan henkilöstön. Valiokunta katsoo, että henkilöstön saamiseksi sote-sektorilla ja pelastustoimessa tulee panostaa asiallisiin ja turvallisiin työskentelyolosuhteisiin.

Henkilöstö tarvitsee muutostukea, ja muutoksen vaikutuksia henkilöstön työhyvinvointiin tulee arvioida läpi muutosprosessin. Valiokunta korostaa, että uusien hyvinvointialueiden organisaatioiden rakentamisessa on kiinnitettävä huomiota nimenomaan johtamistyöhön, sen laatuun ja yhdenmukaistamiseen sekä tämän yhdenmukaistamisen suunnitteluun. Yhdenmukainen johtamiskulttuuri sekä johtamisen käytännöt edistävät tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp

Sukupuolivaikutukset ja tasa-arvo

Sote-uudistuksen vaikutukset kohdistuvat eri tavoin naisiin ja miehiin palvelujen käyttäjinä ja niiden tuottajina. Samoin uudistuksella on erilaisia vaikutuksia naisiin ja miehiin työntekijöinä tai päättäjinä.

Työntekijöinä sote-uudistus koskee erityisesti naisia. Sosiaali- ja terveysala on huomattavan naisvaltainen ala ja naisten merkittävin työllistäjä. Kuntien ja kuntayhtymien palveluksesta hyvinvointialueiden palvelukseen arvioidaan siirtyvän yhteensä 173 000 työntekijää, joista suurin osa on sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä.

Sote-uudistus tarkoittaa suurta muutosta naisenemmistöisen alan työmarkkinoilla. Muutos voi vaikuttaa esimerkiksi palkkaukseen, työsuhteen ehtoihin, työpaikan sijaintiin, työmatkojen pituuteen, työn ja perheen yhteensovittamisen mahdollisuuksiin ja jatkossa myös mahdollisiin tehtävien uudelleenjärjestelyihin, yleiseen alan työvoimatarpeeseen sekä alalla toimivien henkilöiden työmarkkina-asemaan. Valiokunta toteaa, että sote-henkilöstön merkittävän määrän vuoksi uudistuksen yhteydessä tehtävillä ratkaisulla voi olla vaikutusta työmarkkinoiden tasa-arvotilanteeseen laajemminkin.

Sukupuolten välillä on eroja hyvinvoinnissa, sosiaalisessa osallisuudessa, terveydessä, sairastavuudessa ja kuolleisuudessa. Miesten terveys on keskimäärin naisia huonompi, ja se heijastuu miesten naisia lyhyempään eliniän odotteeseen. Miehet myös käyttävät terveydenhuoltopalveluja naisia vähemmän. Esityksen mukaan uudistuksen vaikutuksista sukupuolivähemmistöihin ei ole tarpeeksi tutkimustietoa. Valiokunta painottaa, että terveyserojen sukupuolittuneisuus tulee uudistuksessa ottaa huomioon ja varmistaa, että heikoimmassa asemassa olevat saavat palveluja ja pystyvät nykyistä helpommin hakeutumaan niihin. Koska terveyspalvelujen saatavuusongelmasta kärsivät miehet naisia enemmän, onnistuessaan sote-uudistus todennäköisesti saata-
vuusongelmia pienentäessään hyödyttäisi heitä enemmän.

Valiokunta pitää tärkeänä, että julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpanoa koskevan tasa-arvolain 4 a §:n soveltamisalaa kuuluvat jatkossa esityksen mukaisesti myös vastaavat hyvinvointialueiden toimielimet. Valiokunta painottaa, että päätöksenteon tasa-arvon toteutumiseksi on tärkeää seurata eri sukupuolten edustusta sekä alueellisen tasapainon toteutumista myös hyvinvointialueen ylimmän päätöksentekuelimen, aluevaltuuston kokoonpanossa.

Valiokunta tähdentää sukupuolten tasa-arvon toteutumisen huomioon ottamista myös hyvinvointialueiden epävirallisissa valmisteluelimissä. Tasa-arvon edistämiseksi tarvitaan laajoja ja kattavia tasa-arvotoimia jo uudistuksen valmisteluvaiheessa. Tasa-arvovaikutusten selvittämiseksi muutoksen vaikutuksia on seurattava ja arvioitava jatkuvasti uudistuksen kaikissa vaiheissa. Valiokunta painottaa, että uudistuksen valmistelussa ja sen jälkeen hyvinvointialueilla on tehtävä kattavat sukupuolivaikutusten arvioinnit säännöllisesti.

Uudistuksella on laajoja tasa-arvovaikutuksia alan henkilöstöön ja sote-palveluiden käyttäjiin. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat ovat keskeinen työkalu seurata tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista. Valiokunta painottaa, että hyvinvointialueiden tulee tehdä tasa-arvo-

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp

ja yhdenvertaisuussuunnitelmat tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukaisesti, sekä seurata ja arvioida suunnitelmien toteutumista aktiivisesti.

Kielellinen yhdenvertaisuus. Tasa-arvon kannalta on keskeistä turvata sote-uudistuksessa kielellinen yhdenvertaisuus. Valiokunta pitää tärkeänä, että palvelujen saatavuus ja laatu turvataan molemmilla kansalliskielillä yhdenvertaisesti käytännön tasolla, ja että ruotsinkielisen henkilöstön koulutuksen riittävyys ja saatavuus turvataan. Valiokunta kiinnittää huomiota myös tarpeeseen saada palvelua saamen- ja viittomakielillä.

Vuokratyövoima ja yksityiseltä palveluntuottajalta hankittu työvoima

Esityksessä ehdotetun järjestämislain (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä) 13 §:ssä säädetään hyvinvointialueen yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamista varten hankkimasta työvoimasta sekä näiden palvelujen tuottamista varten vuokratyövoimana käyttämästä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstöstä. Pykälän mukaan yksityiseltä palveluntuottajalta hankittavan työvoiman ja vuokratyövoiman tulee toimia hyvinvointialueen suorassa työnjohdollisessa alaisuudessa.

Työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan vuokratyöjärjestelyssä käyttäjäyritykselle siirtyy oikeus johtaa ja valvoa työntekoa, samoin kuin ne työnantajalle säädetyt velvollisuudet, jotka liittyvät välittömästi työn tekemiseen ja sen järjestelyihin.

Valiokunta huomauttaa, että ehdotettu järjestämislain 13 §:n säännös on vaikeasti avautuva erityisesti siltä osin kuin siinä on kyse työnantajan velvoitteista työvoiman vuokrauksessa tai hankinnassa. Ehdotettuun säännökseen on lisätty vuokratyöjärjestelyihin vaatimus ”suorasta työnjohdollisesta alaisuudesta”. Valiokunta huomauttaa, että ”suora työnjohdollinen alaisuus” on työoikeudelle vieras ilmaisu, eikä sen sisältö selviä myöskään esityksen perusteluista. Näin ollen jää epäselväksi, onko ehdotetulla 13 §:llä tarkoitus asettaa lisäkriteereitä vuokratyöjärjestelyyn. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta selkeyttää sääntelyä tältä osin.

Rikosoikeudellinen virkavastuu

Esityksen perustelujen mukaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen hankkimisessa yksityiseltä palveluntuottajalta on laajalti kyse julkisten hallintotehtävien siirtämisestä yksityisille palveluntuottajille, jotka eivät ole viranomaisia. Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen varmistetaan esityksessä siten, että rikoslain 40 luvun 12 §:n 5 momentin perusteella yksityisten palveluntuottajien sekä hankitun ja vuokratun työvoiman rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään erikseen järjestämislaissa.

Järjestämislain 20 §:n mukaan hyvinvointialueelle palveluja tuottavaan yksityiseen palveluntuottajaan ja tämän alihankkijan palveluksessa oleviin henkilöihin, vuokratyöntekijöihin, yksityisen palveluntuottajan johtoon sekä yksityisenä palveluntuottajana toimivaan itsenäiseen ammattiharjoittajaan sovelletaan rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp

heidän hoitaessaan 12 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä. Rikosoikeudellinen virkavastuu on siten yhtä laajaa kuin virkamiehen ja julkista valtaa käyttävän henkilön virkavastuu, joiden vastuu koskee kaikkia yleisiä virkarikoksia.

Julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen virkavastuu on suppeampi kuin virkamiehen virkavastuu. Rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan heihin sovelletaan vain rikoslain 40 luvun 1—3, 5 ja 14 §:ää viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta jättää sosiaali- ja terveysvaliokunnan harkittavaksi, edellyttäen rikosoikeudellisen virkavastuun sääntelyratkaisu tarkennuksia.

Työvoimapalvelut ja sote-uudistus

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan kuntien merkitystä työllisyyspalveluiden järjestäjänä vahvistetaan. Tämän toteuttamiseksi käynnistettiin työllisyyden kuntakokeilut maaliskuun alussa 2021. Kokeilujen tavoitteena on parantaa erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille. Kokeilun kohderyhmään kuuluvat työttömät työnhakijat, työllistettyinä olevat ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan, sekä kaikki alle 30-vuotiaat ja kaikki maahanmuuttajat sekä vieraskieliset.

Kuntakokeilun lisäksi työvoimapalveluiden kehittämistä ja uudistamista tehdään monilla muilla toimilla, joista osa tähtää lähivuosiin ja osa pitemmälle aikajaksolle. Uudistamista osaamisen kehittämisen näkökulmasta valmistellaan mm. jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustamisella syksyllä 2021, ja pohjoismainen työvoimamalli on alkamassa vuoden 2022 alussa. Lisäksi kehitetään ja kokeillaan mm. osatyökykyisten työllistämistä ja työkykyohjelman alueelliset TEM:n työllisyysrahoituksella rahoitettavat pilottihankkeet ovat alkamassa keväällä 2021. TE-hallinnon palveluiden digitalisointia kehitetään, työttömyysturvaa ja palkkatukimalleja uudistetaan ja työttömyysturvatehtäviä ollaan keskittämässä ja rekrytointitukikokeilu on alkamassa.

Työllisyyden edistämisen kuntapohjaisen järjestämisen vaikuttavuuden odotetaan syntyvän niistä eduista, joita kunnilla on monitoimialaisina ja asiakkaansa hyvin tuntevina toimijoina. Kokeilualueilla on mahdollisuus luoda valtiolta siirtyvistä palveluista, kuntien yleisen toimialan työllisyys- ja yrityspalveluista, sosiaali- ja terveyspalveluista ja muista palveluista tehokkaita työllisyyden edistämisen palvelukokonaisuuksia. Erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisen kannalta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat keskeisessä roolissa, ja niiden saatavuus on usein ollut haasteena tarvittavien palvelukokonaisuuksien aikaansäämisessä.

Sote-uudistuksen myötä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille ja palvelujen yhteensovittamisessa kokeilualueiden tai TE-toimiston kumppaniksi tulee hyvinvointialue. Tämä muutos tulee huomioida sekä kuntakokeilussa että myös sote-uudistuksen valmistelussa ja toimeenpanossa.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp

Valiokunta toteaa, että hyvinvointialueille siirtyvillä sosiaali- ja terveyspalveluilla on tiivis rajapintakytkentä työttömien henkilöasiakkaiden palveluihin. Valiokunta huomauttaa, että hyvinvointialueiden ja työvoimapalveluiden rakenneuudistuksen ja muiden työvoimapolitiittisten uudistusten yhteensovitus edellyttää laajaa selvittelyä ja mahdollisesti erillistä hanketta sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Valiokunta pitää välttämättömänä, että visio sosiaali- ja terveyspalvelujen ja toisaalta työllisyyspalvelujen tulevaisuuden rakenteesta ja palveluintegraation toteuttamisesta kirkastetaan jatkovalmistelussa.

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että sote-esityksessä ei ole erityisesti tunnistettu työmarkkinoiden ulkopuolella olevien työkäisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, niiden kehittämistarpeita ja uudistuksen vaikutuksia tämän ryhmän palveluihin. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen toimeenpanossa kiinnitetään huomiota siihen, että uudistuksen tavoitteet — hyvinvointi- ja terveyserojen kaventuminen sekä yhdenmukaisten ja laadukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen parempi saatavuus ja saavutettavuus — toteutuvat pitkäaikaistyöttömien ja muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien kohdalla samalla tavoin kuin muunkin väestön kohdalla. Valiokunta edellyttää, että esteettömyys ja saavutettavuus turvataan kaikissa sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Työpajat ja kuntouttava työtoiminta

Työpajat. Nuorisolain mukaan työpajatoiminnan tarkoituksena on parantaa nuoren elämänhallintataitoja sekä edistää hänen kasvuaan, itsenäistymistään ja osallisuuttaan yhteiskuntaan. Nuorten lisäksi toimintaan osallistuu aikuisia, joita on työpajojen asiakaskunnasta lähes puolet. Suomessa toimii n. 280 työpajaa, joista n. 65 % on kunnallisia organisaatioita ja loput ovat yhdistyksiä ja säätiöitä.

Työpajojen yleisin toimenpide on kuntouttava työtoiminta sekä nuorilla että aikuisilla, ja sen osuus on viime vuosina kasvanut. Kunnallisen työpajatoiminnan palveluissa kuntouttavan työtoiminnan osuus on muuta järjestämistä yleisempää. Kunnallisilla työpajoilla nuorista 38,4 % osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan, aikuisista valmentautujista 60,5 %.

Työpajojen tuottama kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus mahdollistavat heikossa työmarkkina-asemassa oleville nuorille ja aikuisille heidän tarpeisiinsa vastaavan kokonaisvaltaisen ja yksilöllisen tuen, mielekkäät ja osaamista kasvattavat työtehtävät sekä sosiaalisesti vahvistavan yhteisön. Kokonaisuutena työpajatoimintaa on viimeisten 15 vuoden aikana kehitetty määrätietoisesti merkittäväksi nuorten ja pitkään työttömänä olleiden henkilöiden monialaisten palveluiden tuottaja- ja asiantuntijatahoksi. Työpajat vastaavat merkittävästä osasta valmennus-, kuntoutus- ja työllistämispalveluita, ja pajatoiminta on monessa kunnassa ainoa pitkäkestoinen palvelu, jota on tarjolla heikossa työmarkkina-asemassa oleville lähipalveluna.

Työpajatoiminnan tulokset ovat todennetusti hyviä useilla mittareilla mitattuna. Nuorista valmentautujista lähes puolet sijoittui työpajajakson jälkeen koulutukseen (33 %) tai työelämään (17 %). Lisäksi 21 % nuorista valmentautujista sijoittui muuhun ohjattuun toimenpiteeseen, kuten työkokeiluun työpajan ulkopuolelle, ja 9 % muualle, kuten armeijaan tai perhevapaalle. Kaikista valmentautujista positiivisesti työpajajakson jälkeen sijoittui 74 %.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp

Kunnallisten työpajojen rahoitus koostuu pääosin kunnan keräämistä verovaroista sekä muiden hallinnonalojen palvelujen järjestämisestä maksettavista valtionosuuksista, joista kuntouttavaan työtoimintaan liittyvä valtionrahoitus muodostaa merkittävän osan. Vaarana on, että nykyisen kaltaisten, kuntien järjestämisvastuulla olevien työpajatoimintojen ylläpito ei ole enää sote-uudistuksen jälkeen mahdollista sosiaalipalveluiden järjestämisvastuun ja rahoituksen siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille.

Saadun selvityksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan siirtyminen hyvinvointialueille voi monin paikoin johtaa kunnallisen työpajatoiminnan alasajoon. Sote-esityksessä pajojen toiminnan toimintaedellytyksiä, kohderyhmiä tai uudistuksen vaikutuksia työpajojen tuottamien palveluiden saatavuuteen ei valiokunnan käsityksen mukaan ole riittävästi arvioitu. Valiokunta katsoo, että sote-uudistuksen vaikutukset kunnallisten työpajojen tuottamaan kuntouttavaan työtoimintaan ja sitä kautta työpajojen toimintaedellytyksiin ja työllistämiseen tulee pikaisesti arvioida.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää tärkeänä, että kuntien järjestämän monialaisen työpajatoiminnan toiminnan jatkuminen turvataan myös sote-uudistuksen jälkeen.

Kuntouttava työtoiminta. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen vaikutukset myös kuntien järjestämään kuntouttavaan työtoimintaan arvioidaan ja toiminnan jatkumisen edellytykset kunnissa samoin kuin kolmannen sektorin toimijoiden mahdollisuus toimia palvelujen tuottajina varmistetaan. Valiokunta edellyttää, että osatyökykyisten ja vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta voi jatkua.

Esityksen mukaan hyvinvointialueet voivat tuottaa kuntouttavaa työtoimintaa itse tai hankkia sitä kilpailutuksen kautta, kuten kunnat nykyään tekevät. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen jälkeen kuntouttavan työtoiminnan palveluja on saatavissa myös työllistämispalvelujen tarpeisiin.

Muita huomioita

Välityömarkkinatoimijoilla on pitkä kokemus tarvelähtöisten työllisyyspalveluiden tuottamisesta. Erilaisilla palveluilla, jotka alkavat kynnyksettömistä palveluista ja etenevät intensiivisten sekä täsmäpalveluiden kautta työmarkkinapalveluihin, vastataan niihin tarpeisiin, jotka muuten jäisivät työllisyyspalveluiden kokonaisuudessa huomioimatta. Tietyille ihmisryhmille tarvittavaa tukea työmarkkinoilla toimimiseen on saatavilla lähes ainoastaan kolmannen sektorin tai kunnallisten työpajojen kautta. Valiokunta pitää tärkeänä, että palvelujen hankinnoissa varmistetaan, että myös pienet toimijat, kuten järjestöt pystyisivät edelleen palveluntuottajina kilpailuun.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp

Helsingissä 22.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anna Kontula vas
varapuheenjohtaja Katja Taimela sd
jäsen Kim Berg sd
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Anders Norrback r
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Riikka Slunga-Poutsalo ps
jäsen Sofia Virta vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp
Eriävä mielipide 1

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 1

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) esitetään säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita ovat laki hyvinvointialueesta, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki, laki hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan osalta keskeiset haasteet liittyvät erityisesti uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseen, työntekijöiden yhdenvertaiseen kohteluun, työllisyydenhoidon palvelukokonaisuuteen sekä henkilöstön riittävyyteen. Näitä on tarkasteltu jäljempänä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan saaman asiantuntijaselvityksen perusteella kokoomuksen valiokuntaryhmä toteaa, että esitetyssä muodossa uudistus ei tule saavuttamaan sille asetettuja tavoitteita. Erityistä huolta herättää uuden hallinnontason perustaminen, joka hankaloittaa kuntien, erityisesti kasvukeskusten, investointimahdollisuuksia. Esitykseen sisältyy uhka, että juuri terveyttä ja hyvinvointia edistävästä palveluista joudutaan kunnissa leikkaamaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ajetaan eduskunnassa läpi keskellä globaalia koronapandemiaa. Koronasta toipumiseksi nyt on keskityttävä siihen, miten kasvanut hoitovelka kurotaan umpeen, ja tähän ei istu yhtä aikaa toteutettava massiivinen hallintouudistus, joka pahimmillaan heikentää palveluiden saatavuutta.

Työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu

Hallituksen esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon alalla työskentelevät työntekijät asetetaan keskenään erilaiseen rikosoikeudelliseen virkavastuuseen sen perusteella, kuka on heidän työnantajansa. Esityksessä ei ole lainkaan perusteltu, minkä takia yksityisten palveluntuottajien työntekijöihin olisi välttämätöntä soveltaa ankaraa rikosvastuuta.

Huolta herättää myös uudistukseen sisältyvä virkalääkärivaatimus. Vaatimuksen mukaan vain virkalääkäri saisi tehdä erikoissairaanhoidon hoitoon ottamisen päätöksiä, hoidon tarpeen arviointia ja hoitoratkaisuja. Tämä rajaa käytännössä yksityisen sektorin hyödyntämispotentiaalin täysin hyvinvointialueiden ulottumattomiin. Esitys ei ole tältä osin kannatettava, vaan tähän liittyy päinvastoin uhka siitä, että julkinen sektori ruuhkautuu entisestään, kun vastuu hoitoratkaisuksista jätetään vain hyvinvointialueiden virkalääkäreille. Tältä osin esitys tulee lisäämään hoitovelkaa entisestään.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp Eriävä mielipide 1

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetään vuokratyövoiman ja yksityiseltä palveluntuottajalta hankittavan työvoiman käytöstä. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella ero hankitun ja vuokratun työvoiman välillä on epäselvä. Asiantuntijalausunnoissa on myös huomautettu, että muu työlainsäädäntö ei tunne erottelua hankitun ja vuokratun työvoiman välillä ja koko erottelu ja sen tarkoitus jää hallituksen esityksestä ilmenevin perustein epäselväksi.

Keskeinen osa työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua liittyy työnantajan vaihtumiseen ja siihen sisältyvään palkkaharmonisointiin. Hallituksen esityksessä todetaan, että kunnista hyvinvointialueille siirtyvän henkilöstön palkkojen harmonisoinnista aiheutuisi pysyvä kustannuslisä hyvinvointialueiden kustannuspohjaan. Perusteluissa arvioidaan, että esityksessä ehdotetusta johtuva palkkaharmonisoinnin kustannuspohja olisi noin 6,2 miljardia euroa.

Hallituksen esityksessä eikä myöskään valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa ole käynyt ilmi, miten palkkaharmonisoinnista aiheutuvat kustannukset käytännössä rahoitetaan. Mikäli hallituksen esitykseen sisältyy velvoite palkkojen yhteensovittamiseen, on tämän osalta myös hallituksen varmistettava, että säännös on toimeenpantavissa. Ilman varattua rahoitusta voidaan todeta, että hallituksen palkkaharmonisaatiotavoitetta ei voida saavuttaa.

Henkilöstön riittävyys

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on jo tällä hetkellä krooninen henkilöstöpula, ja tämän tiedetään pahenevan henkilökunnan eläköityessä. Lisäksi alalta siirtyy työntekijöitä yksityiselle sektorille ja koulutautuu muihin ammatteihin. Esitettyjen arvioiden mukaan tulevaisuudessa tarvitaan jopa 200 000 uutta työntekijää palveluiden järjestämiseksi.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on nostettu esille, että uudistus ei ole ratkaisu siihen, että erikoislääkärit siirtyvät pois julkiselta sektorilta. Lisäksi alueelliset erot henkilökunnan saatavuudessa heikentävät palveluihin pääsyn yhdenvertaisuutta myös jatkossa.

Lisäksi eduskunta on jo hyväksynyt sitovaa hoitajamitoitusta koskevan hallituksen esityksen (HE 4/2020 vp), jossa on määritelty, että pelkästään tämän uudistuksen lisähenkilöstön tarve on määritelty yli 5 000 henkilötyövuoteen. Ottaen jo tehdyt linjaukset huomioon ei hallituksen esitykseen sisälly riittävästi toimenpiteitä, joilla ammattimaisen henkilöstön saatavuus voidaan varmistaa yhdenvertaisesti koko maassa.

Palveluiden saatavuus

Hallituksen esityksen tavoite palveluiden saatavuuden parantamisesta on kannatettava. Hallituksen esitys kuitenkin sellaisenaan johtaa siihen, että palveluiden saatavuus heikkenee. Esitys lähtee siitä, että tulevaisuudessa valtaosa palveluiden tuottamisesta tapahtuu yksin julkisella sektorilla.

Sote-uudistuksen tulisi ennen kaikkea vahvistaa palveluiden saatavuutta varmistamalla asiakkaiden valinnanvapaus. Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että Suomessa valinta-oikeuden puute on johtanut siihen, että kansalaiset ovat alkaneet enenevässä määrin ostamaan sairauskulu-

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp Eriävä mielipide 1

ja terveysvakuutuksia. Tämä vahvistaa kansalaisten eriarvoisuutta, kun vain ne, joilla on varaa, voivat valita, miten terveydenhuoltonsa järjestävät.

Yksityisellä sektorilla työskentelee tällä hetkellä noin 85 000 sosiaali- ja terveysalan ammattilaisita. Yksityisellä sektorilla on merkittävä rooli palveluiden saatavuuden varmistamisessa. Hoitojonoja voidaan purkaa tarjoamalla asiakkaalle esimerkiksi palveluseteli, jonka avulla hän voi hakeutua valitsemansa palveluntarjoajan palveluiden pariin. Tämä vahvistaisi myös asiakkaan itsemääräämisoikeutta.

Työllisyydenhoidon palveluiden kokonaisuus

On periaatteellisesti ongelmallista, että eduskunta on juuri hyväksynyt hallituksen esityksen työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (EV 216/2020 vp), jonka osalta laki on tullut voimaan 1.3.2021. Hallituksen esityksen (HE 87/2020 vp) mukaan eräitä valtion työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä siirrettäisiin kokeilun ajaksi kuntien tehtäväksi laissa tarkemmin määriteltyjen ja osittain vaikeasti työllistyvien asiakasryhmien osalta. Esityksen tavoitteena on saada tietoa siitä, parantaako kuntapohjainen palvelujen järjestäminen työllisyyden edistämisen vaikuttavuutta ja työllisyysastetta.

Kuntakokeilussa on edellä esitetyin perustein tavoitteena tehostaa nimenomaan vaikeimmin työllistyvien asiakasryhmien työllisyyspalveluita. Nämä ovat usein henkilöitä, jotka vaativat myös muita palveluita, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita vahvistaakseen omaa työkykyisyyttään.

Samaan aikaan, kun kuntakokeilu on vasta astunut voimaan, on hallitus siirtämässä vaikeimmin työllistyvien palvelut perustettaville hyvinvointialueille. Saatujen asiantuntijalausuntojen mukaan hyvinvointialueiden perustamisen myötä kuntien työllisyydenhoidon vastuut muuttuvat sosiaali- ja terveyspalvelujen rajapinnoilla.

Hallituksen esitykseen ei sisälly minkäänlaista arviota siitä, miten ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus kytketään osaksi työllisyyden kuntakokeilua. Lisäksi jää epäselväksi, että mikäli kuntakokeilun tulokset ovat positiivisia ja erilaisten palveluiden nivoutuminen yhteen on järkevintä kuntatasolla, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden siirtoa maakunnille enää perustellaan. Käytännössä kuntakokeilun tulosten ollessa myönteisiä hallituksen sote-uudistus tulee pahimmillaan mitätöimään kaikki kokeilun positiiviset tulokset.

Työpajatoiminta ja kuntouttava työtoiminta

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella hallituksen esitys ei huomioi riittävästi työpajatoiminnan toimintaedellytyksiä. Työpajatoiminta on erityisesti hyvinvointialueiden ja kuntien rajapinnoilla toteutettavaa monialaista palvelua, jolla edistetään kaikkein haastavimmissa asemissa olevien henkilöiden työllistymistä.

Työpajatoimintaa on suunnattu sekä nuorille että myös aikuisille. Käytännössä hallituksen esitys monimutkaistaa nykyisen työpajatoiminnan järjestämistä, sillä mikäli kunta haluaisi järjestää esimerkiksi kuntouttavaa työpajatoimintaa, on sen yhtiötettävä toimintansa ja osallistuttava tarjous-

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp
Eriävä mielipide 1

kilpailuun. Pahimmillaan esitys johtaa siihen, että kuntakentällä kehitetyt toimivat toimintamallit romuttuvat ja palveluiden saatavuus heikkenee.

Hallituksen esitykseen sisältyvä työpajatoimintaa koskeva perusratkaisu voi vaikuttaa siihen, että palvelut keskittyvät vain kasvukeskukseen ja alueellinen eriarvoisuus vahvistuu. Kokoomuksen valiokuntaryhmä painottaa, että työpajatoiminta on turvattava helposti saavutettavana lähipalveluna niin nuorten kuin aikuisten osalta.

Esitetyin perustein esityksellä on nähtävissä pelkästään kielteisiä vaikutuksia työpajatoiminnan organisoimiseksi. Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on linjattu, että työpajatoiminnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vahvistetaan. Nyt käsittelyssä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskeva esitys on ristiriidassa hallitusohjelman kanssa.

Oppilas- ja opiskelijahuollon palvelut

Oppilaiden ja opiskelijoiden terveyden ja hyvinvoinnin tukemisesta säädetään terveydenhuoltolaissa (1326/2010) sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2014). Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti palveluiden järjestämisvastuu kuuluu oppilaitoksen sijaintikunnalle poisluettuna koulutuksen järjestäjän vastuu siitä, että opetussuunnitelman mukainen opiskeluhoitosuunnitelma toteutuu.

Hallituksen esityksen mukaisesti oppilas- ja opiskelijahuoltolain 7 §:ssä tarkoitetut opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelut esitetään siirrettäväksi hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle.

Opiskeluhoollon keskeisten ammattihenkilöiden eli psykologien ja kuraattoreiden työssä olennaista on yhteisöllinen työ koko oppilaitoksen tasolla yhteistyössä henkilökunnan, lasten ja nuorten sekä sidosryhmien kanssa. Yhteisöllinen opiskeluhoolto edellyttää tiivistä yhteistyötä kaikkien lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta keskeisten toimijoiden kesken.

Hallituksen esitys ei pidä sisällään perusteellista lapsivaikutusten arviointia, mikä voidaan nähdä merkittävänä puutteena. Erityisesti uudistuksen opiskeluhooltoon liittyvät muutosehdotukset edellyttävät lapsen edun huomioimista.

Hallituksen esityksessä myönnetään, että opiskeluhoollon palveluiden siirtäminen hyvinvointialueille voi johtaa tilanteeseen, jossa palvelut eriytyvät kuntien sivistystoimesta sekä koulujen ja oppilaitosten arjesta. Tämän riskin realisoiduminen heikentää palveluita.

Esitettyjen asiantuntijalausuntojen perusteella riskinä voidaan myös nähdä, että koulukuraattorien ja -psykologien siirtyessä hyvinvointialueiden työnjohdolliseen alaisuuteen voidaan heittää määrätä direktio-oikeuden rajoissa myös muihin kuin opiskeluhoollon tehtäviin. Tällaisessa tilanteessa opiskeluhoollon palveluiden saatavuus tosiasiallisesti heikkenee. Lisäksi on esitetty huoli siitä, että palvelut tulevat etäännyttämään lasten ja nuorten arjesta, koska hallinnollinen siirto mahdollistaa myös palveluiden tuottamisen muissa kuin oppilaitoksen tiloissa.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp
Eriävä mielipide 1

Opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalveluita koskevaa sääntelyä on muutettava siten, että 23. lakiehdotukseen lisätään säännökset siitä, että oppilaitoksen asuinkunta järjestää opiskelu- huoltoon kuuluvat psykologi- ja kuraattoripalvelut. Kuntalain (410/2015) 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle

Lopuksi

Kokoomuksen valiokuntaryhmä katsoo, että edellä esitetyn perustein ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan saaman asiantuntijaselvityksen perusteella hallituksen esitys ei ole sellaisenaan hyväksyttävissä. Hallituksen esitykseen sisältyy useita valuvikoja, jotka on valmisteltava huolellisesti, jotta esityksen tavoitteet voidaan saavuttaa.

Lainsäädäntö on laadittava siten, että se on tarkoituksenmukainen ja toimeenpantavissa. Näiltä osin esitys on puutteellinen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 22.4.2021

Arto Satonen kok
Terhi Koulumies kok
Ruut Sjöblom kok

**Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp
Eriävä mielipide 2**

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 2

Perustelut

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että sote-uudistus on tarpeellinen. Sote-uudistuksen keskeisinä tavoitteina tulisi kuitenkin olla yhdenvertaisten ja laadukkaiden sote-palveluiden tarjoaminen koko väestölle, hoitoon pääsyn nopeutuminen, terveyserojen kaventaminen ja palveluiden järjestämisen kustannustehokkuuden parantaminen. Näihin tavoitteisiin käsittelyssä oleva hallituksen esitys ei vastaa, vaan pikemminkin vaarana on nykyisten toimivien rakenteiden purkaminen, kustannusten kasvaminen sekä erityisesti huipputason asiantuntijoiden saatavuuden heikentyminen julkisen sektorin osalta. Perussuomalaisten valiokuntaryhmän mielestä merkittävin tavoite näin suurelle uudistukselle on varmistaa sen merkitys/tarkoitus ylipäänsä, ja tämä toteutuu ainoastaan, jos uudistuksesta syntyy sellaista merkittävää hyötyä, että näin iso muutos on tarpeen. Jotta se olisi, niin integraation tulee olla sekä vertikaalista että horisontaalista niin erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon kuin sosiaalihuollonkin välillä. Tämä ei toteudu esityksessä mallissa.

Kun sote-uudistuksen parlamentaarinen valmistelu keskeisiltä osin unohdettiin, on käsittelyssä oleva esitys hallituspuolueiden ristiriitaisten tavoitteiden huono kompromissi, jossa perusratkaisut on valittu poliittisin perustein edellisen hallituskauden virheistä oppimisen sijasta. Varsinaisiin tavoitteisiin pääsyn sijasta keskiössä on nähtävästi ollut keskustan vaatima maakuntamalli, jota on kosmeettisesti uudistettu nimeämällä maakunnat uudelleen hyvinvointialueiksi, yhdistettynä vasemmistopuolueiden vaatimukseen julkisen tuotannon osuuden maksimoimisesta hinnalla millä hyvänsä. Kyseessä siis on täysin vastakkainen malli edellisen hallituskauden lopussa esitetystä mallista. Oikea linja olisi kuitenkin löytynyt näiden kahden vastakkaisen mallin keskeltä, jossa julkista palvelutuotantoa olisi oikeasuhtaisesti laajennettu yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoilla. Edellisessä esityksessä maakunnille oli jätetty paljon itsenäistä päätösvaltaa ja kohtuullisen laaja vapaus toimia, mutta nyt esitettyssä mallissa hyvinvointialueet ovat vahvassa ministeriön ohjauksessa ja muun muassa jonojen purkua yksityistä sektoria hyödyntäen sekä investointeja rajoitetaan kohtuuttoman paljon. Hyvinvointialueiden oma päätösvalta rajoittuu kapealle toimintasektorille jättäen yksityisen puolen kokonaan ulkopuolelle.

Esityksen keskeisin ongelma on se, ettei sillä saavuteta esitettyjä tavoitteita ja se on tuotu eduskunnan käsittelyyn monilta osin keskeneräisenä ja ilman asianmukaisesti laadittuja vaikutusarvioita. Tästä syystä perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että esitys nykyisessä muodossaan tulee hylätä ja valmistella uudestaan parhaan asiantuntijatiedon pohjalta yhteiskunnan pitkän tähtäimen hyöty päämääränä sen sijaan, että keskiössä ovat yksittäisten poliittisten puolueiden tavoitteet.

Keskeinen sote-järjestelmämme haaste tällä hetkellä on integraatio yhtäältä erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon sekä toisaalta perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon välillä. Myös THL on lausunnossaan nostanut esiin perussuomalaisten valiokuntaryhmän huolen integraation toteutumisesta. Vastaavalla tavalla kuntouttavan työtoiminnan asema järjestelmässä on ongelmallinen: mikäli kuntouttava työtoiminta siirtyy hyvinvointialueille, valiokunnan saamien lausuntojen mukaan kuntien ja kaupunkien työllisyydenhoidon keinovalikoima pienenee ja kaupun-

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp Eriävä mielipide 2

kien vaikutusmahdollisuudet pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon vähenevät. Tämä on päinvastainen kehityssuunta verrattuna siihen, mitä uudistuksella tulisi tavoitella.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kiinnittää huomiota myös kuntouttavan työtoiminnan asemaan osana sote-uudistusta. Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry nostaa lausunnossaan esiin, ettei esitys huomioi riittävästi työpajatoiminnan kaltaisen hyvinvointialueiden ja kuntien yhdyspinnoille asemoituvan monialaisen palvelun toimintaedellytyksiä eikä esityksessä ole arvioitu uudistuksen vaikutuksia työpajatoimintaan ja sen asiakasryhmien palveluihin. Työttömien ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluiden saatavuus heikkenee, jos uudistuksen seurauksena työpajat menettävät toimintaedellytyksensä ja tämän vuoksi niiden asiakkaat tarvitsemansa palvelut ja jos uudistuksen seurauksena kunnalliset työpajat eivät voi enää tuottaa hyvinvointialueiden järjestämistä vastuulle siirytävää kuntouttavaa työtoimintaa tai sosiaalista kuntoutusta. Tämä ei tue työllisyysasteen nostamista vaan pikemminkin lisää työttömyyttä ja on myös ristiriidassa työpajatoiminnan taloudellisten ja toiminnallisten edellytysten vahvistamista koskevan hallitusohjelman kirjauksen kanssa. Samoin työpajatoiminnan edellytysten vahvistamista koskevan hallitusohjelman kirjauksen heikentäminen vaikeuttaa oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteisiin pääsemistä, jos työpajojen vähenemisen seurauksena oppivelvolliset eivät voi enää hyödyntää työpajoja oppimisensa tukena ja koulutuspolkujen osana. Kunnallisten työpajojen tulevaisuus pitäisi varmistaa osana esitystä sen sijaan, että työpajatoiminnan jatkuminen jätetään hyvinvointialueiden tehtäväksi, koska työpajojen tuottamalla palveluilla on keskeinen merkitys juuri niille, joilla on haasteita oppivelvollisuuden suorittamisessa loppuun, ja siten ne ovat keskeisessä asemassa oppivelvollisuuden laajentamisen onnistumisen osalta.

Sote-alan henkilökunta on joutunut covid-19-pandemian seurauksena venymään äärimmilleen. Useissa asiantuntijalausunnoissa nostetaan esiin henkilöstön jaksamisvelka. Maakuntauudistuksen toteuttaminen covid-19-epidemian keskellä tai välittömästi sen jälkeen on suuri riski henkilöstön kannalta, ja se voi lisätä henkilöstön kuormitusta entisestään. Tämä koskee erityisesti sellaisia sote-alan työntekijöitä, jotka työskentelevät tällä hetkellä osana sellaisia ulkoistusratkaisuja, joiden tulevaisuus on epävarma ulkoistussopimusten mahdollisten mitätöintien tai irtisanomisten seurauksena. Esitetty siirtymäaika on monilta osin riittämätön ja esimerkiksi Kuntatyönantajat on todennut lausunnossaan, että sopiva siirtymäajan pituus olisi viidestä kymmeneen vuotta. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, ettei sote-uudistuksen osana henkilöstön asemaan ole kiinnitetty riittävä huomiota.

Asiantuntijalausunnoista käy ilmi, että sote-alalla monet huippuasiantuntijat työskentelevät sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Esitetty jäykkä lainsäädäntö hankaloittaa toimintaedellytyksiä eikä houkuttele suomalaisia huippuasiantuntijoita pysymään Suomessa. Virkalääkäreiden päivytysovelvollisuus ei houkuttele virkoihin kokeneita asiantuntijoita nyt eikä tulevaisuudessa. Hyvinvointialueille asetettu riittävän oman palvelutuotannon vaatimus aiheuttaa sen, että hyvinvointialueiden työvoiman tarve kasvaa valtavasti verrattuna nykyiseen. Palkkaharmonisaation sisältö ei ole esityksessä määritelty riittäväällä tavalla, ja sen vuoksi asiaan liittyy merkittävä epävarmuus kustannusten suhteen, jotka voivat olla 60–560 miljoonaa euroa. Kustannusvaikutusten arviointi sekä työvoiman saatavuuteen liittyvät haasteet jäävät esityksessä vaille vastausta.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp Eriävä mielipide 2

Tukipalveluiden määritelmä jää monelta osin tulkinnanvaraiseksi, mistä asiantuntijalausuntojen mukaan on odotettavissa ongelmia. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä jakaa useista asiantuntijalausunnoista ilmenevän näkemyksen, että hyvinvointialueelle ja kunnalle tulee sallia yhteistä palvelutuotantoa tukipalveluissa. Olisi tarkoituksenmukaista, että yhteistoiminta hyvinvointialueen ja alueen kuntien kesken on mahdollista esimerkiksi hankintalain 15 §:n mukaisen in-house-osaakeyhtiön perustamiseen ja toimintaan. Samoin kunnilla tulee myös olla mahdollisuus liittyä hyvinvointialueiden perustamiin hyvinvointiyhtiöihin.

Kriittinen puute esityksessä liittyy myös EU:n potilasdirektiivin implementointiin ja hoitotakuun toteutumiseen. Mikäli hoitotakuun määräaikoja ei pystytä toteuttamaan, on riskinä, että potilaat menevät potilasdirektiivin mahdollistamalla tavalla hoitoon toisiin EU-maihin ja Suomelle jää maksajan rooli. Tähän uhkakuvaan ei esityksessä vastata käytännössä lainkaan.

Sote-uudistuksessa ei kiinnitetä riittävää huomiota potilaiden ja sosiaalitoimen asiakkaiden yhdenvertaisuuteen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnon mukaan yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että huomioidaan ihmisten yksilölliset tilanteet ja tarpeet ja puututaan näin eriarvoisuuteen. Hyvinvointialueiden tulee yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan vastata palvelujen yhdenvertaisuudesta yhdenvertaisen saatavuuden sijaan. Tällöin tarkoitetaan palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden lisäksi myös palvelujen sisällöllistä yhdenvertaisuutta. Hallituksen näkemys siitä, että kaikilla palvelua tarvitsevilla tulee olla mahdollisuus saada palvelua samojen objektiivisten perusteiden mukaisesti, on riittämätön, ja palveluiden järjestämisen yhdenvertaisuuden tulisi perustaa kattavaan yhdenvertaisuusvaikutusten arviointiin, jotta eri ihmisryhmien erityistarpeet voidaan ottaa huomioon. Syrjinnän perusteina esitetyt ikä, sukupuoli, alkuperä ja kieli eivät ole ainoat perusteet, joilla ihmisiä syrjitään, ja mikäli yhdenvertaisuusvaikutusten arviointiin palveluiden tuottamisessa ei selkeästi ohjata kaikkien syrjäntäperusteiden osalta, on se omiaan kasvattamaan riskiä siitä, että toimijat ottavat käyttöön välillisesti syrjiviä palvelumalleja. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä jakaa yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämän huolen ja katsoo, että sote-palveluiden tarjoamisessa ja tuottamisessa tulee estää syrjintä muillakin perusteilla. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnossa esitetyllä tavalla tulee siis arvioida, toteutuuko asiakkaiden yhdenvertaisuus iästä, alkuperästä, kansalaisuudesta, kielestä, uskonnosta, vakaumuksesta, mielipiteestä, poliittisesta toiminnasta, ammattiyhdistystoiminnasta, perhesuhteista, terveydentilasta, vammaisuudesta, seksuaalisesta suuntautumisesta tai muusta henkilöön liittyvästä syystä huolimatta, ja kohdentaa edistämistoimenpiteitä havaittuihin epäkohtiin. Keskeistä on myös huomata, että Suomessa on myös sellaisia kuntia, joissa suomenkieliset ovat vähemmistökieliryhmä, ja tällaisissa kunnissa suomenkielisten palveluiden yhdenvertainen saatavuus on turvattava vastaavalla tavalla kuin ruotsinkielisten palveluiden saatavuus niissä kunnissa, joissa ruotsinkieliset ovat vähemmistössä.

Monissa asiantuntijalausunnoissa nostetaan myös esiin riski hankinta- ja ulkoistussopimusten mitätöinnin perustuslainmukaisuudesta. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä jakaa esitetyn huolen eikä asiantuntijoiden tavoin pidä tarkoituksenmukaisena, että hyvinvointialueille siirtyvät hankintasopimukset mitätöitäisiin esimerkiksi järjestämisvastuun tai ostopalveluiden osalta. Esimerkiksi ympärivuorokautisen erikoissairaanhoidon päivystyksen lakkauttaminen Kemissä aiheuttaa alueelle noin tuhannen työpaikan menetyksen ja heikentää Meri-Lapin asukkaiden palveluita merkittävästi. Hankintasopimusten siirtyminen tai uudelleen neuvottelemineen on palveluiden jatkuvuuden näkökulmasta osapuolten ja kansalaisten etu. Koska palvelutarve säilyy tule-

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2021 vp
Eriävä mielipide 2

vaisuudessa, on tarkoituksenmukaisempaa pyrkiä löytämään jo tehdyille yksityisille investoinneille sopiva käyttötapa ja omistusjärjestely.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää ongelmallisena myös rahoituspohjan riittävyyttä. Mikäli rahoitusmalli toteutuu esitetystä muodostaan, se voi aiheuttaa merkittäviä henkilöstön vähentämispaineita erityisesti HUS-alueella, vaikka HUS:lle on osoitettu merkittäviä valtakunnallisia erityistehtäviä. Henkilöstön vähentäminen tehtävien kokonaismäärän säilyessä ennallaan heikentää henkilöstön työssäjaksamista entisestään. Riittämätön rahoitus voi johtaa myös puutteisiin palveluiden tasa-arvoisessa saatavuudessa sekä eri kuntien asukkaiden että eri väestöryhmien välillä ja johtaa hyvinvointierojen kasvamiseen, mikäli erot palveluiden oikea-aikaisessa saatavuudessa kasvavat työterveyshuollon ja julkisten sote-palveluiden asiakkaiden välillä.

Mahdollisesta maakuntaveron käyttöönotosta seuraisi todennäköisesti kokonaisveroasteen nousu, mikä heikentäisi Suomen kilpailukykyä entisestään ja vaikuttaisi siten negatiivisesti yritysten toimintamahdollisuuksiin Suomessa sekä sen myötä maamme työllisyyskehitykseen. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä vastustaa maakuntaveron käyttöönottoa ja edellyttää, ettei verotuksen kokonaistasoa nosteta nykyisestä.

Kokonaisuutena perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että tarvittavat muutokset esitykseen ovat niin suuria, että esitys on palautettava valmisteluun edellä kuvailtujen epäkohtien ratkaisemiseksi ja asianmukaisten vaikutusarviointien laatimiseksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.4.2021

Rami Lehto ps
Riikka Slunga-Poutsalo ps
Jukka Mäkyne ps