

16.3.2021

HPL:n lausunto hallituksen esityksestä 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)

Lyhyesti HPL:stä

Henkilöstöpalveluyritysten liitto HPL edustaa henkilöstöpalveluyrityksiä, yksityistä työnvälitystä ja työllisyyspalveluiden palveluntuottajia. HPL:llä on noin 370 jäsenyritystä. HPL on Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n jäsen.

HPL yhtyy Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n 1.3.2021 eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamaan lausuntoon siitä, mitä tulee itse hyvinvointialueiden perustamiseen. HPL keskittyy tässä lausunnossaan arvioimaan esityksen vaikutusta suunniteltuun työvoimapalveluiden rakenneuudistukseen ja vuokratyövoiman käytön sääntelyä koskeviin kohtiin.

Esityksen vaikutukset suunniteltuun työvoimapalveluiden rakenneuudistukseen

Esityksen mukaan Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Palveluiden keskitämisellä hyvinvointialueille tavoitellaan mm. yhdenvertaisia ja laadukkaita palveluita, parempaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta sekä alempia kustannuksia. Sote-palveluiden osalta on päädytty siihen, että kunnat ovat liian pieniä ”yksiköitä” järjestämään sote-palveluita ja palveluiden järjestämisvastuu on haluttu antaa laajemmille hyvinvointialueille.

Esityksen edellä mainitut tavoitteet ovat hyviä ja samoja perusteluja pitäisi käyttää myös työvoimapalveluiden rakenneuudistuksessa. Tavoitteena pitää olla yhdenvertaiset, saavutettavat ja laadukkaat palvelut, jotka voidaan tuottaa kustannustehokkaasti.

Työllisyyden kuntakokeiluissa yhtenä merkittävänä perusteluna sille, miksi työllisyyspalvelut haluttiin siirtää kuntien järjestämisvastuun piiriin, käytettiin sitä, että heikommassa työmarkkina-alueissa olevat tarvitsevat usein myös sote-palveluita tai muita vastaavia palveluita työllistyäkseen. Silloin arvioitiin, että työttömät pääsisivät paremmin sote-palveluiden piiriin, kun palveluita voitaisiin paremmin sovittaa yhteen ja koordinoida kunnan oman organisaation sisällä.

Tätä asiaa pidettiin työllisyyspalveluiden näkökulmasta todella merkittävänä. Nyt käsillä olevassa sote-palveluiden järjestämisestä koskevassa lähes 1700 sivuisessa hallituksen esityksessä työllisyys- ja sote-palveluiden yhteensovittamista ei ole kuitenkaan nähty tarpeelliseksi käsitellä lainkaan. Näkemyksemme mukaan näiden palveluiden yhteensovittamista olisi tärkeää pohtia myös tämän lain säätämisen yhteydessä. Kun asiaa ei ole esityksessä käsitelty, esityksen sisällöstä on tältä osin hieman vaikea lausua. Sen sijaan tuomme esille jo aiemminkin esittämiämme näkökoh-
tia liittyen työvoimapalveluiden rakenneuudistukseen.

Työllisyys- ja sote-palveluiden yhteensovittaminen

Kun sote-palvelujen järjestämisvastuu siirretään yksittäisiltä kunnilta hyvinvointialueille, perustelulta, jonka mukaan kunnissa voitaisiin sovittaa työllisyys- ja sote-palveluita paremmin yhteen, puoltaa pohja pois. Tämä on otettava huomioon työvoimapalveluiden rakenneuudistusta valmisteltaessa. Tämä on vain yksi peruste lisää sille, miksi työllisyyspalveluidenkaan järjestämisvastuuta ei pidä siirtää yksittäisille kunnille. Suunnitellussa työvoimapalveluiden rakenneuudistuksessa ja järjestämisvastuun siirtämisessä yksittäisille kunnille on useita muitakin ongelmia ja haasteita.

Yksittäiset kunnat ovat liian pieniä hoitamaan myös työllisyyspalveluita

Yksittäiset kunnat ovat pääsääntöisesti aivan liian pieniä, jotta ne voisivat järjestää laadukkaita, kustannustehokkaita ja asiantuntevia työllisyyspalveluita. Meneillään olevissa työllisyyden kuntakokeiluissa tämä ymmärrettiin ja kokeiluun osallistuminen rajattiin sellaisiin kuntiin/useamman kunnan muodostamiin alueisiin, joilla on riittävä väestöpohja ja resurssit järjestää työllisyyspalveluita. Jos kaikki kunnat saisivat työllisyyspalveluiden järjestämisvastuun, vakavimmat ja tuhoisimmat seuraukset kohdistuisivat työttömiin työnhakijoihin, jotka jäisivät ilman tarvitsemiaan palveluita.

Suurin osa Suomen kunnista on pahoissa taloudellisissa vaikeuksissa. Näköpiirissä ei ole tilanteen ratkaisevaa parantumista, päinvastoin. Pienemmät kunnat ovat itsekkin olleet huolissaan resurssien riittävyydestä. Tämä johtaa viime kädessä siihen, että palveluiden saatavuus ja laatu heikenevät ja palveluiden järjestämiskustannukset nousevat merkittävästi. Myöskään ostopalveluiden näkökulmasta katsottuna näin pieniksi pirstaloitunut markkinat eivät ole kiinnostavia monenkaan palveluntuottajan näkökulmasta. Hankintaprosessit ovat sen verran monimutkaisia, että vain parin tai muutaman työnhakijan palveluiden tuottaminen ei ole taloudellisesti järkevää. On myös erittäin huolestuttavaa, että monella kunnalla ei ole riittävää hankintaosaamista tai -resursseja. Tämänkin vuoksi olisi järkevämpää suosia isompia alueita, joihin voisi keskittää hankintaosaamista.

On myös huomioitava Suomen verrattain pieni väestömäärä. Viimeisen viiden vuoden aikana 260 kunnassa väestön määrä on vähentynyt ja vain 60 kunnassa se on kasvanut. Näin ollen työllisyyspalveluiden järjestämisvastuuta ei tulisi Suomessa hajauttaa 6–8 aluetta laajemmaksi. Tällaisten isompien alueiden keskuskaupungeilla voisi olla näkyvä rooli ja ne voisivat järjestää työllisyyspalvelut yhdessä alueen pienempien kuntien kanssa.

Myös kansainväliset esimerkit varoittavat siitä, ettei työllisyyspalveluiden järjestämisvastuuta tule antaa maantieteellisesti ja väestömäärältään liian pienille alueille. Mm. Tanskassa on nähty ongelmallisena paikallisten toimistojen suuri määrä ja pieni koko. Samoin Alankomaissa pienemmät kunnat eivät ole pystyneet resurssien puutteen vuoksi kehittämään innovatiivisia ratkaisuja ja palveluita eikä kuntien välinen yhteistyö ole ollut kovin aktiivista. On hyvä huomioda, että Tanskassa on alle sata kuntaa ja Alankomaiden väkiluku on puolestaan yli kolminkertainen Suomeen verrattuna.

Kuntien itsehallinto vaikeuttaa työllisyyspalveluiden ohjausta ja koordinointia

Kuntien pitäisi tehdä yhteistyötä työllisyysasioiden hoidossa, sillä työvoiman kysyntä ja tarjonta eivät noudata kuntarajoja. Jos työllisyyspalvelut pilkotaan kuntiin, se heikentää työvoiman liikkuvuutta, mikä puolestaan heikentää työllisyyttä. Työllisyyden hoitoa pitää pystyä myös ohjaamaan valtakunnallisesti. Kuntia ei voi kuitenkaan pakottaa yhteistyöhön ja niiden ohjaaminen on vaikeaa itsehallinnon vuoksi.

Kuntakokeilujen tuloksia pitäisi odottaa

Näemme myös erittäin valitettavana sen, että hallitus tulee linjaamaan työllisyydenhoidon palvelurakenteen kokonaisuudistuksesta ennen kuin kuntakokeilujen tuloksia pystytään arvioimaan. On ikävää, että näin isossa asiassa mennään politiikka edellä eikä kokeiluilta edellytetä vaikuttavuutta ja tuloksia. Sillä, että Suomessa on vaikuttavat, kustannustehokkaat, laadukkaat ja asiantuntevat työllisyyspalvelut, on kuitenkin valtava vaikutus koko Suomen talouteen.

Yhtenä ongelmana on myös se, että aiemmille alueellisille työllisyyskokeiluille ei ole tutkimuksissa voitu osoittaa positiivisia työllisyysvaikutuksia. On huolestuttavaa, että uusista kokeiluista puuttuvat vertailuasetelmat eli luotettavia tutkimustuloksia on erittäin vaikea saada. On uhkarohkeaa lähteä toteuttamaan näin mittavaa uudistusta ilman tutkittuja positiivisia työllisyysvaikutuksia.

Vuokratyövoiman käytön rajoitukset tulisi perustella

Hallituksen esityksen alussa todetaan, että *"Ehdotuksessa säädettäisiin täsmällisemmin hyvinvointialueen järjestämisvastuusta sekä tarkkarajaisemmin palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palvelutuottajilta sekä vuokratyövoiman käytöstä ja työvoiman hankinnasta."*

Ehdotetussa järjestämislain 13 §:ssä säädettäisiin vuokratyövoiman ja yksityiseltä palveluntuottajalta hankittavan työvoiman käytöstä. Vuokratyödirektiivin (2008/104/EY) mukaan vuokratyön käyttöön liittyvät rajoitukset tai kiellot saavat perustua ainoastaan yleisen edun mukaisiin syihin, jotka liittyvät erityisesti vuokratyöntekijöiden suojeluun, työterveys- ja työturvallisuusvaatimuksiin tai tarpeeseen varmistaa, että työmarkkinat toimivat moitteettomasti ja että väärinkäytöksiä ehkäistään.

Katsomme, että ehdotetulla 13 §:llä rajoitetaan vuokratyövoiman käyttöä. Näin ollen hallituksen esityksessä pitäisi arvioida, onko rajoituksille vuokratyödirektiivissä edellytetyt yleisen edun mukaisia syitä ja jos on, ne pitäisi selkeästi tuoda esityksessä esille.

Hankitun ja vuokratun työvoiman käsitteiden erottelu on epäselvä

Ehdotetun lain 13 §:n perusteluteksteissä käytetään jaottelua *"hankittu ja vuokrattu työvoima"*. Perustelutekstistä on tulkittavissa, että ero hankitun ja vuokratun työvoiman välillä on se, onko vuokrausyritys terveydenhuollon palveluiden tuottaja vai ei, ja onko se täten velvollinen hakemaan toiminnalleen lupaa aluehallintovirastolta ja olisiko toimija täten valvontaviranomaisen valvonassa. Näin ymmärrettynä terveydenhuollon palveluiden tuottajalta hankittu työvoima olisi *"hankittua"*, muu työvoima *"vuokrattua"* työvoimaa.

Se, mikä merkitys tällä jaottelulla on, jää esityksessä hieman epäselväksi. Esityksessä mm. todetaan, että *"Yksityiseltä palveluntuottajalta hankittava työvoima on vastaavan tyyppistä työvoimaa kuin edellä kuvattu vuokratyövoima."* Työlainsäädäntö ei tunne tällaista eroa hankitun ja vuokratun työvoiman välillä, ja tämä erottelu jää hallituksen esityksessä epäselväksi.

Kyse on ymmärtääksemme molemmissa tapauksissa vuokratusta työvoimasta, joka työskentelee hyvinvointialueen työn johdon ja valvonnan alaisena. Jos näiden välille halutaan tehdä ero, syitä siihen pitäisi perustella selkeämmin. Nyt esitetyssä muodossa lainsäädäntö on epäselvää.

Päivystysyksikköjen hankitun ja vuokratun työvoiman prosenttirajat ongelmalliset

Esityksen mukaan yksityiset toimijat eivät voisi tuottaa ympärivuorokautisia päivystyspalveluja. Perusterveydenhuollon yhteydessä päivystystä voisi antaa iltaisin ja viikonloppuisin, muttei öisin. Hallituksen esityksen mukaan ”Päivystysyksikössä käytettävän hankitun ja vuokratun työvoiman osuuden olisi oltava tällöin ammattihenkilöryhmittäin täydentävää suhteessa sillä alueella toimivien hyvinvointialueen perus- ja erikoissairaanhoidon toimintayksiköiden omaan henkilöstöön, jolta asiakkaat ohjataan kyseiseen päivystysyksikköön.” Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että ympärivuorokautisen päivystyksen henkilöstövuokraus supistuisi, sillä esitys sallisi enintään 30-49 % ko. täydentävää käyttöä.

Prosenttimäärään lasketaan kaikkien ”hankittujen” työntekijöiden ja vuokratyöntekijöiden lisäksi ammatinharjoittajat, esim. lääkärit. Tällaiset tarkat prosenttirajat ovat vaikeasti laskettavia, seurattavia ja hallinnoitavia ja lisäävät hyvinvointialueiden hallinnollista byrokratiaa. Selkeästi jo nyt tunnistetaan, että prosenttirajoja joudutaan joka tapauksessa ylittämään. HPL:n näkemyksen mukaan näistä prosenttirajoista pitäisi jo tässä vaiheessa luopua kokonaan.

Erikoissairaanhoidon hoitoonottopäätösten ja hoitoratkaisujen byrokratia lisääntyy

Esityksessä säädetään siitä, että vain virkalääkärit voivat tehdä erikoissairaanhoidon hoitoonottopäätöksiä ja hoitoratkaisuja. Sairaalaan hoitoon ottaminen on ympärivuorokautisen päivystyksen keskeinen toimenpide. Hankittu ja vuokrattu henkilökunta voisi tehdä päätöksen sairaalaan ottamisesta, mutta virkasuhteessa olevan lääkärin tai hammaslääkärin on kuitenkin viivytyksettä arvioitava tehty ratkaisu ja ratkaistava asia tarvittaessa uudelleen.

Vaikka lääkärit ovat ”hankittuja” tai vuokrattuja, he ovat lähtökohtaisesti kuitenkin yhtä päteviä ja heillä on sama koulutus kuin hyvinvointialueen omilla, virkasuhteessa olevilla lääkäreillä. Normaaliiin perehdytykseen voitaisiin hyvin sisällyttää hyvinvointialueen linjaukset ja ohjeet mm. hoitoon ottamisesta ja hoitoratkaisuista. Näin ollen yllä mainittu virkalääkärin jälkikäteinen arviointi ”hankitun” tai vuokratun työvoiman päätöksistä on turha ja se lisää byrokratiaa. Lisäksi se ohjaa lääkäreiden resursseja muuhun kuin potilastyöhön. Mielestämme tälle ei ole perusteita senkään vuoksi, että esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös hankitulle ja vuokratulle työvoimalle rikosoikeudellinen virkavastuu

Yksityisten toimijoiden työntekijöiden rikosoikeudellinen vastuu ei saa olla laajempi

Sosiaali- ja terveysalan työntekijät joutuvat esityksen mukaan keskenään erilaiseen rikosoikeudelliseen virkavastuuseen sen perusteella, kuka on heidän työnantajansa. Eriarvoinen asema koskee erityisesti tyypillisimpiä virkarikoksia, kuten virkavelvollisuuden rikkomista. Yksityisellä toimijalla työsuhteessa olevien työntekijöiden rikosoikeudellinen virkavastuu olisi esityksen mukaan yhtä laaja kuin virkamiesten. Sen sijaan hyvinvointialueen työsuhteisten työntekijöiden osalta vastavaa virkavastuusääntelyä ei sovellettaisi. Ongelmana on työntekijöiden asettaminen eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, onko kyse yksityisen vai julkisen sektorin työnantajasta. Tämä on kestämättömän ratkaisu mm. perustuslaissa turvatuun yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Hallituksen esitykseen on kirjattu velvoite huolehtia siitä, että kaikilla julkista hallintotehtävää suorittavilla on riittävät tiedot hallinnon yleislakien soveltamisesta. Esityksessä mainitaan, että tämä voisi tarkoittaa kyseisen henkilöstön kouluttamista. Jos julkinen hallintotehtävä määritellään esityksen mukaisella laajalla tavalla, tarkoittaisi se käytännössä sitä, että yksityisen työnantajan koko

työntekijäjoukolle tulisi antaa koulutus hallinnon yleislaeista. Sama ei koskisi julkisella työnantajalla töissä olevia. Tällainen kirjaus on kestävämmän epäyhdenvertainen. Lisäksi se kasvattaisi yksityisten työnantajien hallinnollista taakkaa kohtuuttomasti.

Palveluntuottajien tapaan järjestää oman toiminnan edellyttämää ammattihenkilöstöä ei pidä puuttua

Esityksen mukaan yksityisellä palveluntuottajalla pitäisi olla palveluksessaan toiminnan edellyttämä ammattihenkilöstö. Yksityinen ei saisi toimia vain kuoriorganisaationa. Täydentävinä palveluina hankittavien palveluiden osuus voisi olla enintään 30-49 prosenttia. Vaatimus koskisi myös tilanteita, joissa yksityisen palveluntuottajan henkilöstössä on paljon yksityisinä ammatinharjoittajina työskenteleviä lääkäreitä. Erityisesti työterveyshuollossa tällainen rajoite tarkoittaisi merkittäviä muutoksia palvelutuotantoon. On kestävämmä, että asiaa ei ole arvioitu esityksen vaikutusten arvioinnissa. Myös esitetyt perusteet ovat hatarat – nykytilasta ei ole koitunut uhkaa palveluiden saatavuudelle.

Esityksessä ei pitäisi puuttua palveluntuottajien tapaan tai keinoihin järjestää oman toiminnan edellyttämää ammattihenkilöstöä. Palveluntuottaja voi varmistaa riittävän henkilöstön saatavuuden ja pätevyyden myös muilla tavoin kuin työsuhteilla.

Yhteenveto

- HPL yhtyy Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausuntoon siitä, mitä tulee itse hyvinvointialueiden perustamiseen
- Esityksen tavoitteet hyviä: yhdenvertaiset, saavutettavat ja laadukkaat palvelut, jotka voidaan tuottaa kustannustehokkaasti.
- Työllisyys- ja sote-palveluiden yhteensovittamisen arviointi puuttuu esityksestä
- Suunnitellussa työvoimapalveluiden rakenneuudistuksessa ja järjestämisvastuun siirtämisessä yksittäisille kunnille on useita ongelmia ja haasteita.
 - Yksittäiset kunnat ovat liian pieniä järjestämään työllisyyspalveluita.
 - Uhkana on, että työllisyyden kokonaiskustannukset nousevat ja työpaikkojen täyttyminen heikentyy.
 - Kuntien itsehallinto vaikeuttaa työllisyyspalveluiden ohjausta ja koordinoitua.
 - Kuntakokeilujen tuloksia pitäisi odottaa ja mittarit ja verrokkiryhmät puuttuvat.
- Vuokratyövoiman käyttöä koskevat rajoitukset
 - Vuokratyödirektiivin mukaan vuokratyön rajoitukset tulisi perustella.
 - Hankitun ja vuokratun työvoiman käsitteiden erottelu on esityksessä epäselvä.
 - Päivystyksikköjen hankitun ja vuokratun työvoiman prosenttirajat ovat hankalia.
 - Erikoissairaanhoidon hoitoonottopäätösten ja hoitoratkaisujen byrokratia lisääntyy.
 - Yksityisten toimijoiden työntekijöiden rikosoikeudellinen vastuu ei saa olla laajempi.
 - Palveluntuottajien tapaan järjestää oman toiminnan edellyttämää ammattihenkilöstöä ei pidä puuttua.

HENKILÖSTÖPALVELUYRITYSTEN LIITTO HPL

Merru Tuliara
toimitusjohtaja