



27.6.2017

Dnro TAS/158/2017

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta

StV@eduskunta.fi

Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle seuraavista hallituksen esityksistä:

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

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 antamisesta

Tasa-arvovaltuutettu on viranomainen, joka valvoo naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) ja siinä olevien sukupuolisyrynnän kieltojen sekä tasa-arvon edistämisestä annettujen säännösten noudattamista. Tasa-arvolain mukaan viranomaisten ja työnantajien tulee edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Tasa-arvolaissa on myös säännökset naisten ja miesten edustuksesta julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpanossa.

Tasa-arvovaltuutettu vastaa eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausuntopyyntöön sukupuolten tasa-arvoon liittyvän toimivaltansa näkökulmasta.

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen maakunta-, sote- ja valinnanvapausuudistuksissa

Maakunta- ja sote-uudistuksella sekä niihin liittyvällä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan valinnanvapaudella on merkittäviä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon. Hallituksen esityksissä 47/2017 ja 15/2017 on tehty sukupuolivaikutusten arviointi, joissa sukupuolivaikutuksia on tarkasteltu muun muassa henkilöstön, päätöksenteon, palveluiden käytön ja palveluiden tuotannon kannalta. Esityksiä lukiessa jää kuitenkin epäselväksi, onko ja millä tavalla sukupuolivaikutusten arviointi vaikuttanut lakiesitysten sisältöön.

Tasa-arvovaltuutettu on tyytyväinen siihen, että hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä on huomioitu sukupuolten tasa-arvon edistämistavoite säännöksessä, joka koskee valtakunnallisia tavoitteita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 26 §). Tämä säännös antaa pohjan tasa-arvonäkökulman huomioimiseksi maakuntien työssä sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyen.

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuolto tulee olemaan maakuntien toiminnoista keskeisin, maakunnille tulee kuulumaan runsaasti myös muita tehtäviä. Tasa-arvovaltuutetusta olisikin tärkeää, että tasa-arvon edistämistavoite otettaisiin myös maakuntalakiin. Se antaisi tasa-arvotyölle hyvän perustan maakuntien koko toimintakentällä. Tasa-arvovaltuutettu ehdottaa, että tasa-arvon edistämistavoite otettaisiin maakuntastrategiaa koskevaan säännökseen (maakuntalain 35 §).

### Henkilöstön asema

Maakunta-, sote- ja valinnanvapausuudistukseen liittyy mittavia muutoksia erityisesti kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveyspalveluiden henkilöstölle, josta valtaosa (n. 90 %) on naisia. Uudistuksella on siis isoja vaikutuksia naisten asemaan työelämässä. Maakuntien palvelukseen siirtyy myös muiden kuin sosiaali- ja terveystalojen työntekijöitä.

Vaikka muutosten ensi vaiheessa henkilöstön asema on turvattu melko hyvin sillä, että henkilöstön siirroissa kunnista ja kuntayhtymistä maakuntiin ja edelleen maakuntien yhtiöihin sovelletaan liikkeenluovutuksen periaatteita, pidemmän ajan vaikutuksia henkilöstölle on hyvin vaikea ennakoida. Tämä luo työntekijöiden asemaan epävarmuutta muun muassa palvelussuhteen jatkuvuudesta ja oman työpaikan sijainnista. Esimerkiksi työmatkat voivat pidentyä ja tämän seurauksena työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen vaikeutua. Määräaikaisten työntekijöiden työn jatkuvuus voi muutoksissa vaarantua esimerkiksi raskaus- ja perhevapaatilanteissa.

Lakiesitysten yhtenä tavoitteena on hidastaa sosiaali- ja terveydenhuollon kulujen kasvua noin 3 miljardilla eurolla. Kun tiedetään, että henkilöstökulut ovat noin 2/3 sosiaali- ja terveydenhuollon kuluista, on olemassa suuri vaara, että työntekijöiden asema ja palvelussuhteen ehdot tulevat muutosten seurauksena huononemaan nykyisestä. Kielteisiä vaikutuksia voi tulla esimerkiksi palkkoihin, eläkkeisiin ja työsuhteiden pysyvyyteen. Naisten asema työelämässä ei siten näyttäisi olevan tällä uudistuksella paranemassa ja säästötavoitteiden vuoksi miesten ja naisten välisen palkkaeron pieneminen on epävarmaa.

Muutokset voivat olla joillekin työntekijöille myös mahdollisuus päästä suurempien työnantajien palveluksessa aikaisempaa helpommin uusiin tehtäviin ja koulutuksiin sekä edetä urallaan. Johtotehtävät tulevat kuitenkin vähenemään ja kilpailu niistä kovenee. Vaikka naisia on sote-sektorilla johtotehtävissä miehiä enemmän, heitä on kuitenkin vähemmän kuin heidän lukumääränsä alalla edellyttäisi. Tämä tilanne ei välttämättä muutu parem-

paan suuntaan ainakaan ilman sitä tukevia toimenpiteitä, kuten asian huomioimista tasa-arvosuunnittelussa.

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy uudistuksessa suurempiin kokonaisuuksiin, voi palvelutuotannossa tapahtua valinnanvapauden ja yhtiöittämisvelvoitteen myötä pilkkoutumista nykyistä pienempiin ja hajanaisempiin yksiköihin. Tällä voi olla esimerkiksi työhyvinvointiin ja uralla etenemismahdollisuuksiin päinvastaiset vaikutukset kuin suurempiin yksiköihin siirryttäessä. Voi käydä niinkin, että tasa-arvosuunnitteluvetoisuuden piirissä olevan henkilöstön määrä laskee, jos nykyistä suurempi osa henkilöstöstä siirtyy pienempiin, alle 30 työntekijän yrityksiin.

Kaavailtu valinnanvapausmalli voi merkitä jo itsessään henkilöstön palvelussuhteiden muuttumista nykyistä epävarmemmaksi, kun asiakkaat voivat valita kerran vuodessa uuden sote-palveluntuottajan perustasolla, ja sekä perus- että erityistasolla siirrytään hankkimaan palveluita asiakassetelillä. Asiakkaiden liikkuminen eri palveluntuottajien välillä voi aiheuttaa jatkuvia henkilöstön sopeuttamistarpeita; vaikka sote-ammattilaisille löytyisikin töitä uuden työnantajan palveluksesta, voivat palvelussuhteen ehdot heiketä etenkin siinä tapauksessa, että uuden työnantajan palvelukseen siirrytään ilman liikkeen luovutusta, uusina työntekijöinä. Valinnanvapaus voi lisätä myös epätyypillisten työsuhteiden, kuten määrä- ja osa-aikaisten työsopimusten sekä vuokratyön käyttöä, kun työnantajien on sopeutettava henkilöstönsä määrää muuttuvaan kysyntään.

Nykyisin julkisen sektorin tuottamissa perustason sote-palveluissa työskentelevien palvelussuhteet voivat olla uudistuksen alussa vaarassa senkin vuoksi, että yksityisen sektorin sote-palveluntuottajat ovat voineet aloittaa jo hyvissä ajoin palveluiden markkinoinnin ja asiakashankinnan. Lisäksi työterveyshuollon kautta näillä yhtiöillä on runsaasti jo "valmiita" sote-asiakkaita, jotka tulevat todennäköisesti valitsemaan ko. yhtiön myös sote-palveluntuottajakseen. Koska julkisen sektorin sote-palveluissa työskentelee noin 215.000 työntekijää, joista 90 % on naisia, tällä on suuri merkitys heidän palvelussuhteidensa jatkuvuudelle, heihin sovellettaviin työehtosopimuksiin sekä palvelussuhteen ehtoihin.

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota myös siihen, että siirrettäessä useiden kuntien ja kuntayhtymien työntekijöitä yhden työnantajan eli maakunnan alaisuuteen, voi samaa ja samanarvoista työtä tekevien, eri sukupuolta olevien työntekijöiden välille syntyä palkkaeroja, jotka työnantaja on tasa-arvolain palkkasyrjintäkiellon perusteella velvollinen korjaamaan. Suunnitelmallinen työ palkkojen harmonisoimiseksi kohtuullisen ajan kuluessa on syytä aloittaa heti uusien työnantajaorganisaatioiden muodostuttua. Tasa-arvovaltuutettu myös muistuttaa, että palkkavertailu on tehtävä paitsi samojen, myös samanarvoisten töiden välillä.

Mikäli henkilöstöä tulee sote-muutoksen myötä siirtymään enemmän yksityisten palvelujen tuottajien palvelukseen, se merkitsee myös sitä, että nimikirjalain mukainen palkkatietojen julkisuus ei koske yksityisiä palvelujen tuottajia.

## Naisten ja miesten osallistuminen maakuntien päätöksentekoon

Uudistuksella merkittävä osa yhteiskunnallista päätöksentekovaltaa siirtyy kunnista ja kuntayhtymistä maakuntiin ja niissä maakuntavaaleilla valittaville maakuntavaltuustoille ja niiden asettamille erilaisille toimielimille. Tasa-arvovaltuutettu on huolissaan siitä, mikä tulee olemaan naisten ja miesten osuus uusissa maakuntavaltuustoissa. Kunnanvaltuustoissa naisten osuus on 39 % valtuutetuista.

Maakuntaudistuksessa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että myös pienten lasten vanhemmilla on mahdollisuus osallistua maakuntatason päätöksentekoon. Maakunnissa matkat kokouspaikkoihin ovat pidemmät kuin kunnissa. On hyvä, että lastenhoidon järjestämisen kustannuksiin voi saada tukea. Kokouspalkkiot eivät saisi vähentää henkilön muita tuloja, kuten esimerkiksi perhevapaa- tai työttömyysetuuksia.

Tasa-arvovaltuutetusta on hyvä ja selkeää, että säännökset tasa-arvolain 4 a §:n soveltamisesta maakunnan toimielimiin ja liikelaitosten johtokunnan kokoonpanoon sekä maakunnan väliaikaisiin valmistelutoimielimiin ovat tulossa tasa-arvolain lisäksi myös maakuntalakiin ja lakiin maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaansaattamiseen annettavaan lakiin (maakunnan toimielimet, maakuntalain 30 §, liikelaitosten johtokunta, maakuntalain 55 § ja väliaikaiset valmistelutoimielimet, voimaansaattolain 6 §).

Tasa-arvovaltuutettu toteaa kuitenkin, että maakuntalain 30 §:n 4 momentin muotoilua pitäisi vielä selventää niin, että siinä todetaan selkeästi samoin kuin kyseisen säännöksen perusteluissa, että toimielimen jäseniä valittaessa noudatetaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a §:n 1 momenttia. Vastaavalla tavalla maakuntalain 55 §:n perusteluissa oleva linjaus tasa-arvolain 4 a §:n 1 momentin soveltamisesta johtokunnan kokoonpanoon pitäisi ottaa mukaan myös itse lakitekstiin.

## Palveluiden käyttäjät

Hallituksen esityksessä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sosiaali- ja terveystieteiden käyttäjille suunnitellaan tiettyin rajauksin valinnanvapautta palveluiden tuottajan valinnassa. Lain tarkoituksena on edistää asiakkaiden mahdollisuutta valita palvelujen tuottaja ja parantaa palveluiden saatavuutta ja laatua. Esityksen perusteella on kuitenkin vaikea arvioida, miten valinnanvapaus toteutuu kaikille käytännössä yhdenvertaisesti.

Valinnanvapauden käyttäminen ja siitä hyötyminen voi olla vaikeaa erityisesti muista huonommassa ja haavoittuvaisemmassa asemassa oleville mies- ja naisryhmille. Valinnanvapausjärjestelmä edellyttää asiakkailta taitoa ja kykyä valita itselleen parhaiten sopiva palveluntuottaja. Heille pitää tarjota riittävästi tukea ja tietoa valintojen tekemisessä.

Naisten ja miesten väliset terveys- ja elinikäerot sekä eri sukupuolten ja sukupuolivähemmistöjen erityistarpeet on tärkeää ottaa huomioon sote-

palveluiden suunnittelussa ja tarjonnassa esimerkiksi maakuntien palvelustrategioissa. Myös naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten palvelujen saatavuus ja kehittäminen on varmistettava.

Miesten ja naisten välisiin terveys- ja elinikäeroihin vaikuttaa sukupuolen lisäksi muun muassa sosioekonominen asema. Sosiaali- ja terveyspalvelujen integrointi antaa hyvät mahdollisuudet ottaa asiakkaiden tilanne huomioon kokonaisvaltaisesti. Toisaalta valinnanvapausmalli ja yhtiöittämisvelvollisuus saattavat pilkkoa palvelutuotannon niin moniin osiin, että erityisesti paljon tukea ja palveluita tarvitsevien on vaikea löytää apua. Siksi palveluohjaukseen on kiinnitettävä erityisen paljon huomiota.

Huonossa sosioekonomisessa asemassa olevien miesten terveys- ja sosiaalisiin ongelmiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Heidän tarvitsemiensa palveluiden riittävään tarjontaan ja niiden käyttämisen esteiden poistamiseen pitää suunnata toimenpiteitä.

Naisten osuus terveys- ja sosiaalipalveluiden käyttäjistä kasvaa erityisesti vanhuudessa. Naisten eläkeköyhyys estää heitä käyttämästä maksullisia lisäpalveluja, mikä on otettava huomioon erilaisia palveluja, esimerkiksi vanhuspalveluja suunniteltaessa.

Valinnanvapausjärjestelmässä palvelujen valvonnan ja parantamisen on suunniteltu toimivan osittain niin, että asiakkaat puuttuvat huomaamiinsa epäkohtiin ja kehittämiskohteisiin tai siirtyvät mahdollisuuksien mukaan toisen paremmin toimivan palvelujen tarjoajan asiakkaiksi. Kaikkien asiakkaiden kokemukset ja tarpeet eivät välttämättä nouse näin riittävästi esille, vaan lähinnä vain aktiivisten ja sosioekonomisesti hyvässä asemassa olevien palvelujen käyttäjien. Asiakkaiden oma valvonta ja ”jaloilla äänestämisen” sopivat muutenkin huonosti terveys- ja sosiaalipalveluihin.

## Palveluiden tuotanto

Palveluiden tuottamisessa ollaan maakunta-, sote- ja valinnanvapausuudistuksella siirtymässä todennäköisesti käyttämään aikaisempaa enemmän yksityisten yritysten palveluja. Myös maakuntien on yhtiöitettävä osa toiminnastaan tarjotessaan sote-palveluja.

Muutoksilla on kerrottu tavoiteltavan tehokkuutta, pienempiä kustannuksia ja laadukkaita palveluita, mutta sote-palveluissa yhtiöittäminen, voiton tavoittelu ja markkinavetoisuus voivat johtaa myös kustannusten kasvuun.

Pienille, pääosin naisten omistamille sosiaali- ja terveyspalveluja tarjoaville yrityksille saattaa jäädä vähemmän tilaa, kun palveluita järjestetään suuriina kokonaisuuksina. Asiakasetelien sekä henkilökohtaisen budjetoinnin käyttäminen palveluiden hankinnassa voivat kuitenkin tarjota mahdollisuuksia myös pienille yrityksille. Riskinä tässäkin tapauksessa on palvelutuotannon keskittyminen muutamille suurille sote-alan yrityksille, mikä vähentäisi pienten yritysten määrää.

Tasa-arvovaltuutettu toteaa, että tasa-arvolain 4 §:n mukaan viranomaisilla on velvollisuus edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa muun muassa palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa. Yrityksillä ei ole tällaista velvolli-

suutta tasa-arvon edistämiseen. Palveluita kilpailutettaessa onkin tärkeää asettaa sukupuolten tasa-arvon toteutuminen yhdeksi tuottajan valinnan kriteeriksi.

On epävarmaa, mihin valinnanvapaus ja siihen liittyvä sote-palveluiden laaja-alainen yhtiöittäminen johtavat sote-henkilöstön, kustannusten ja palveluiden saatavuuden näkökulmasta. Tasa-arvovaltuutettu on huolissaan siitä, onko kehitys maakuntien ja demokraattisen päätöksenteon hallittavissa ja tulokset uudistuksen tavoitteiden mukaisia esimerkiksi yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumisen kannalta.

Tasa-arvovaltuutettu

Jukka Maarianvaara

Ylitarkastaja

Minna Lundell-Kiuru

Tämä asiakirja on lähetetty vastaanottajalle sähköisesti. Asiakirjan allekirjoitettu taltiokappale säilytetään tasa-arvovaltuutetun toimistossa.