



Sukupuolten tasa-arvo sosiaali- ja terveysalan muutoksessa

Sote-henkilöstön tasa-arvotutkimus

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:7

Sukupuolten tasa-arvo sosiaali- ja terveysalan muutoksessa

Sote-henkilöstön tasa-arvotutkimus

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-4149-6

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö	Huhtikuu 2020	
Tekijät	Arja Kurvinen, Marjo Ylhäinen, Arja Jolkkonen, Petri Kahila, Anssi Keinänen, Maija Moisio, Virpi Lemponen, Aki Korsu ja Daniel Rauhut		
Julkaisun nimi	Sukupuolten tasa-arvo sosiaali- ja terveysalan muutoksessa Sote-henkilöstön tasa-arvotutkimus		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:7		
ISBN PDF	978-952-00-4149-6	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4149-6		
Sivumäärä	208	Kieli	Suomi
Asiasanat	henkilöstö, lainvalmistelu, muutos, sukupuoli, sote-uudistus, tasa-arvo		
Tiivistelmä	<p>Tutkimuksen tavoitteena on selvittää sosiaali- ja terveysalan muutoksen tasa-arvovaikutuksia sekä tuoda esille tasa-arvoon liittyviä kipupisteitä. Tutkimuksessa seurattiin maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua ja arvioitiin tapausesimerkkien kautta muutoksen vaikutuksia sosiaali- ja terveysalan henkilöstöön sukupuolten tasa-arvon kannalta.</p> <p>Sosiaali- ja terveysalan merkittävät kipukohdat liittyvät voimakkaaseen sukupuolenmukaiseen eriytymiseen sekä naisvaltaisen alan palkkaukseen. Segregaation lieventämiseksi tarvitaan laajasti erilaisia työoloihin, johtamiseen, palkkaukseen ja koulutukseen liittyviä toimia, joita tulisi käynnistää osana alan uudistusta.</p> <p>Sukupuolten tasa-arvokysymyksestä muodostuu helposti naisenemmistöisellä alalla sokea piste. Uudistuksessa huomiota tulisi kiinnittää muutosjohtamiseen ja tasa-arvosuunnitelmiin muutosjohtamisen yhtenä välineenä. Muutoksen toteuttajat tarvitsevat ohjeita ja käytännön työvälineitä sukupuolten tasa-arvokysymysten arviointiin ja käsittelyyn.</p> <p>Tutkimus osoitti, että lyhyellä aikavälillä organisaatiomuutos heikentää työhyvinvointia, vähentää vaikutusmahdollisuuksia omaan työhön ja vaikeuttaa työn ja muun elämän yhdistämistä. Myönteistä muutoksessa oli se, että se voi avata henkilöstölle aiempaa parempia mahdollisuuksia uralla etenemiseen sekä osaamisen kehittämiseen.</p> <p>Sukupuolinäkökulma on tarpeen tiedostaa myös nais- ja miesenemmistöisillä aloilla. Organisaatioiden tulisi panostaa tasa-arvosuunnitelmiin ja henkilöstön osallisuuteen suunnitelmien laadinnassa ja käytännön toteutuksessa.</p>		
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun jakaja/ myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet	April 2020	
Författare	Arja Kurvinen, Marjo Ylhäinen, Arja Jolkkonen, Petri Kahila, Anssi Keinänen, Maija Moisis, Virpi Lemponen, Aki Korsu ja Daniel Rauhut		
Publikationens titel	Sukupuolten tasa-arvo sosiaali- ja terveystien muutoksessa Sote-henkilöstön tasa-arvotutkimus (Jämställdhet mellan könen i samband med social- och hälsovårdens förändringar Utredning om jämställdhet bland social- och hälsovårdspersonal)		
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2020:7		
ISBN PDF	978-952-00-4149-6	ISSN PDF	2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4149-6		
Sidantal	208	Språk	Finska
Nyckelord	personal, lagberedning, ändring, kön, social- och hälsovårdsreformen, jämställdhet		
Referat	<p>Syftet med utredningen är att ta reda på vilka konsekvenser förändringarna inom social- och hälsovården får för jämställdheten samt att lyfta fram problem i anknytning till jämställdheten. I utredningen följde man beredningen av landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen och med hjälp av olika slags exempel utvärderades vilka effekter förändringarna haft för personalen inom social- och hälsovården med tanke på jämställdheten mellan könen.</p> <p>De största problemen inom social- och hälsovården har att göra med könsdifferentieringen samt lönesättningen inom denna kvinnodominerade bransch. För att lindra differentieringen behövs många olika åtgärder som har samband med till exempel arbetsförhållanden, ledarskap, löner och utbildning. Dessa bör inledas som en del av reformen av branschen.</p> <p>Jämställdhetsfrågan blir lätt en blind fläck inom en kvinnodominerad bransch. I reformen bör man fästa uppmärksamhet vid förändringsledarskap och jämställdhetsplaner som ett verktyg för förändringsledarskapet. De som genomför förändringarna behöver anvisningar och praktiska verktyg för att utvärdera och behandla jämställdhetsfrågor.</p> <p>Utredningen visade att organisationsförändringen på kort sikt försämrar välbefinnandet i arbetet, minskar möjligheterna att påverka det egna arbetet och försvårar kombinerandet av arbetet och det övriga livet. En positiv förändring var att den kan öppna bättre möjligheter för personalen att avancera i karriären och utveckla sin kompetens.</p> <p>Det är nödvändigt att vara medveten om jämställdhetsperspektivet också inom kvinno- och mansdominerade branscher. Organisationerna bör satsa på jämställdhetsplaner och personalens delaktighet i utarbetandet och det praktiska genomförandet av planerna.</p>		
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet		
Distribution/ beställningar	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health	April 2020	
Authors	Arja Kurvinen, Marjo Ylhäinen, Arja Jolkkonen, Petri Kahila, Anssi Keinänen, Maija Moisio, Virpi Lemponen, Aki Korsu ja Daniel Rauhut		
Title of publication	Sukupuolten tasa-arvo sosiaali- ja terveysalan muutoksessa Sote-henkilöstön tasa-arvotutkimus (Gender equality in the change of social and health care services Study on equality among healthcare and social welfare staff)		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2020:7		
ISBN PDF	978-952-00-4149-6	ISSN (PDF)	2242-0037
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4149-6		
Pages	208	Language	Finnish
Keywords	personnel, legislation drafting, change, gender, health and social services reform, equality		
<p>Abstract</p> <p>The aim of the survey is to investigate the equality impacts of the change in social and health care services as well as to highlight problems related to equality. The survey monitored the drafting of the regional government reform and the health and social services reform and assessed, through case examples, the impacts of the change on gender equality among the social and health care services personnel.</p> <p>Major problems in social and health care services are related to strong differentiation according to gender as well as the amount of pay in the female-dominated sector. Broad actions related to working conditions, management, pay and education are needed and launched as part of the reform in order to reduce segregation.</p> <p>The gender equality issue easily becomes a blind spot in the female-dominated sector. Attention in the reform should be paid to the management of change and equality plans as a tool in the management of change. People implementing the change need instructions and concrete tools in order to assess and deal with gender equality issues.</p> <p>The survey indicated that in the short term, an organisational change will impair well-being at work, reduce possibilities to influence one's work and make it difficult to combine work and other spheres of life. A positive aspect in the change was that it can open up to the personnel better opportunities to proceed in their careers and to develop their competence.</p> <p>It is necessary to also take the gender viewpoint into consideration in male and female-dominated sectors. Organisations should assign resources to equality plans and the participation of personnel in preparing and implementing plans.</p>			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Johdanto	10
2	Tutkimuksen tavoitteet, aineistot ja menetelmät	12
2.1	Tutkimuksen tavoitteet	12
2.2	Tutkimuksen kohteet, aineistot ja menetelmät	14
3	Sosiaali- ja terveysala sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta	17
3.1	Työmarkkinoiden sukupuolittuneet rakenteet.....	17
3.2	Sosiaali- ja terveysalan ammattirakenne.....	20
4	Sukupuolten välinen tasa-arvo.....	23
4.1	Sukupuolten välisen tasa-arvon sääntely.....	23
4.2	Naisvaltaisen alan tarkastelun ongelmat.....	25
4.3	Positiivinen erityiskohtelu	27
4.4	Sukupuoleen perustuvan häirinnän kieltö	30
4.5	Syrjinnän seuraamukset.....	31
4.6	Tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus	32
5	Sosiaali- ja terveysalan toimijat ja henkilöstö muutoksessa	35
5.1	Taustaa	35
5.2	Juridinen viitekehys.....	36
5.2.1	Työ- ja virkasuhteen keskeiset erot	36
5.2.2	Määräaikaisten ja osa-aikaisten työsuhteiden sääntely ja työnantajan velvollisuus kohdella työntekijöitä tasapuolisesti.....	38
5.2.3	Työsuhteen ehtojen määräytyminen	41
5.3	Liikkeen luovutus, siirtyminen “vanhoina työntekijöinä” toisen työntekijän palvelukseen	45
5.4	Palkkasyrjintä ja samapalkkaisuusperiaate.....	47

6	Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu ja organisoituminen sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.....	50
6.1	Taustaa	50
6.1.1	Lainvalmistelu avainasemassa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksessa.....	50
6.1.2	Henkilöstövaikutukset lainvalmistelussa sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta	51
6.1.3	Sukupuolten tasa-arvokysymykset aineistossa	54
6.2	Henkilöstön osallistuminen prosessin eri vaiheissa	55
6.3	Muutosjohtaminen yhteydessä osallisuuteen.....	58
6.4	Valmistelijoiden näkemyksiä tasa-arvoon liittyvien asioiden huomioon ottamisesta uudistuksen valmistelussa	60
6.4.1	Kyselyn toteutus	60
6.4.2	Sukupuolten tasa-arvon huomioiminen uudistuksen valmistelussa.....	60
6.4.3	Käsitykset sukupuolten tasa-arvon huomioon ottamisen tärkeydestä muutoksen valmistelussa	62
6.4.4	Muutosvaiheen tasa-arvosuunnitelma.....	64
6.5	Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä	67
7	Sosiaali- ja terveysalan muutosten henkilöstövaikutukset sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta	71
7.1	Taustaa	71
7.2	Henkilöstön siirtymät kunnista kuntayhtymään	73
7.2.1	Sosiaali- ja terveyspalvelujen maakunnallinen organisoituminen.....	73
7.2.1.1	Organisaatiot muutoksessa.....	73
7.2.1.2	Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus	75
7.2.1.3	Sosiaali- ja terveysalan työehtosopimusjärjestelmästä ja tulevaisuuden näkymistä.....	76
7.2.1.4	Liikkeen luovutuksesta.....	78
7.2.2	Muutos henkilöstön kokemana	80
7.2.2.1	Kyselyn toteutus.....	80
7.2.2.2	Muutokset työssä	81
7.2.2.3	Uralla eteneminen ja ammatillinen kehittyminen.....	85
7.2.2.4	Työn ja perheen sekä muun elämän yhteensovittaminen	88
7.2.2.5	Tasa-arvo.....	89

	7.2.2.6	Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman tunteminen	96
	7.2.2.7	Vaikuttamismahdollisuudet ja tulevaisuuden odotukset	99
	7.2.3	Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä	103
7.3		Tukipalvelujen henkilöstösiirtymät kunnista ja kuntayhtymistä kuntayhtiöihin	104
	7.3.1	Taustaa.....	104
	7.3.2	Siirtymä yhtiöön henkilöstön kokemana	106
	7.3.2.1	Kyselyn toteutus.....	106
	7.3.2.2	Siirtymän vaikutus työhön	107
	7.3.2.3	Uralla eteneminen ja ammatillinen kehittyminen.....	108
	7.3.2.4	Työn ja perheen tai muun elämän yhteensovittaminen	110
	7.3.2.5	Tasa-arvo.....	110
	7.3.2.6	Tasa-arvosuunnitelman toteutuminen.....	113
	7.3.2.7	Vaikuttamismahdollisuudet ja tulevaisuus.....	114
	7.3.3	Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä	117
7.4		Henkilöstösiirtymät julkiselta yksityiselle työnantajalle	118
	7.4.1	Sote-palvelujen siirtyminen julkiselta yksityiselle.....	118
	7.4.2	Julkiselta yksityiselle työnantajalle siirtyneen henkilöstön kokemukset	121
	7.4.2.1	Kyselyn toteutus.....	121
	7.4.2.2	Siirtymän vaikutus työhön	121
	7.4.2.3	Työn epävarmuus	125
	7.4.2.4	Uralla eteneminen ja ammatillinen kehittyminen.....	126
	7.4.2.5	Työn ja perheen yhteensovittaminen	127
	7.4.2.6	Tasa-arvo.....	128
	7.4.2.7	Vaikutusmahdollisuudet ja tulevaisuus	130
	7.4.3	Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä	132

8	Valinnanvapaus ja henkilöstövaikutukset sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta	135
8.1	Taustaa	135
8.2	Kokemuksia ja ennakointia valinnanvapauskokeilujen henkilöstövaikutuksista.....	136
8.3	Valinnanvapauskokeiluihin osallistuneen henkilöstön kokemuksia	138
	8.3.1 Kyselyn toteutus	138

8.3.2	Valinnanvapauskokeilun vaikutus työhön.....	139
8.3.3	Työn epävarmuus.....	144
8.3.4	Uralla etenemisen ja ammatillisen kehittymisen mahdollisuudet.....	146
8.3.5	Näkemykset valinnanvapauden vaikutuksista	147
8.4	Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä	149
9	Pienet sosiaali- ja terveysalan yritykset muutoksessa	150
9.1	Terveys- ja sosiaalialan palvelujen yritys rakenne ja sen muutos 2013–2017	150
9.1.1	Yritys rakenne.....	150
9.1.2	Terveys- ja sosiaalialan yrittäjät	151
9.1.3	Terveys- ja sosiaalialan yritys kaupat vuosina 2010–2018.....	154
9.2	Muutos sosiaalialan pienten palveluntuottajien näkökulmasta.....	158
9.2.1	Kyselyn toteutus	158
9.2.2	Palvelujen tarjonta, kysyntä ja kilpailutukset	159
9.2.3	Muutokset toiminnassa ja tulevaisuuden näkymät	161
9.2.4	Perhehoitokodit sosiaalipalvelujen tuottajina.....	161
9.3	Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä	162
10	Ruotsin terveydenhuollon uudistukset	164
10.1	Uudistuksen toteutus.....	164
10.2	Uudistuksen arviointi	166
10.3	Uudistuksen sukupuolivaikutukset	167
10.4	Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä	169
11	Johtopäätöksiä ja suosituksia.....	170
	Lähteet.....	183
	Liitteet.....	193
	Liite 1. Liitetaulukot	193
	Liite 2. Liitekuviot	205

1 Johdanto

Sosiaali- ja terveyspalvelujen muutokset koskettavat satoja organisaatioita ja satojatu-hansia työntekijöitä, joista pääosa on naisia. Muutoksilla voi olla kielteisiä vaikutuksia alalla työskentelevien naisten työmarkkina-asemaan, mutta myös mahdollisuuksia tasa-arvon kannalta myönteisiin vaikutuksiin. Tästä syystä on nähty tärkeäksi selvittää sosiaali- ja terveysalalla käynnissä olevien muutoksien tasa-arvovaikutuksia sekä tuoda esille sukupuolten tasa-arvoon liittyviä kipupisteitä.

Tutkimuksen alkuperäisenä tavoitteena oli seurata ja arvioida maakunta- ja sote-uu-distuksen valmistelussa tehtyjen ratkaisujen merkitystä sukupuolten tasa-arvon näkö-kulmasta ja tunnistaa tasa-arvoon liittyviä ongelmakohtia. Lisäksi tutkimuksella halut-tiin tuoda tietoa siitä, miten olisi mahdollista edistää sukupuolten tasa-arvoon liittyviä tavoitteita ja millaisia käytännön toimenpiteitä tämä edellyttäisi toimijoilta, sekä miten voitaisiin minimoida kielteiset sukupuoleen liittyvät henkilöstövaikutukset.

Tutkimushankkeen vuonna 2017 tehty suunnitelma nojautui maakunta- ja sote-uudis-tuksen alkuperäiseen suunnitelmaan siten, että uudet maakunnat olisi perustettu ke-sällä 2017 ja sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyneet maakunnille tammikuussa 2018. Tutkimussuunnitelman laatimisen ja hankkeen käynnistymisen jälkeen uudistusta ly-kättiin useaan kertaan ja lopulta uudistus peruttiin maaliskuussa 2019. Tästä huoli-matta tutkimus nähtiin kuitenkin tarkoituksenmukaiseksi toteuttaa ja tutkia asiaa käy-tettävissä olevien aineistojen perusteella suunniteltuun uudistukseen valmistautu-miseksi.

Sosiaali- ja terveysalan uudistuksen henkilöstövaikutuksia sukupuolten tasa-arvon kannalta on tutkittu hyödyntäen viime vuosina tapahtuneita muutoksia ja verrannollisia esimerkkejä, joissa palveluja ja henkilöstöä on siirtynyt julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille tai joissa kunnat ovat muodostaneet uusia sosiaali- ja terveyspalveluja jär-jestäviä kuntayhtymiä sekä näihin liittyvien sosiaali- ja terveyspalveluja tukevien pal-velujen yhtiöittämissä. Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun aikana myös yksi-tyisten palveluntuottajien kentällä on ollut paljon liikehdintää, kun isot terveys- ja hoiva-alan yritykset ovat ostaneet pieniä ja keskisuuria yrityksiä tai jakaneet hoiva-alan markkinoita keskenään.

Tutkimus on kohdennettu yleisemmin sosiaali- ja terveysalan muutoksiin ja kokeiluihin sekä niiden henkilöstövaikutuksiin sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Tutkimuk-sessa on keskitytty alkuperäisen tavoitteen mukaisesti sosiaali- ja terveysalan henki-löstöön ja kunnista siirtyvissä tukipalveluissa työskenteleviin sekä sosiaali- ja terveys-alan pienyrityksiin. Tutkimushankkeessa on seurattu uudistuksen valmistelua, arvioitu

ennakoivasti maakunta- ja sote-uudistuksen joitakin henkilöstövaikutuksia sekä tutkittu sosiaali- ja terveysalan muutosta ja henkilöstövaikutuksia verrannollisten esimerkkien ja kokeilujen kautta. Hankkeen tapaustutkimukset on kohdennettu Pohjois-Karjalassa Siun soten perustamiseen ja tukipalvelujen yhtiöittämissiin, uudistuksen valtakunnallisiin valinnanvapauskokeiluihin sosiaali- ja terveyskeskusten osalta, Mehiläinen Länsi-Pohjan tapaukseen, jossa palvelujen tuottaminen siirtyi yksityisen yrityksen tehtäväksi, sekä Pirkanmaalla tehtyyn uudistuksen valmistelutyöhön. Tätä täydentää Ruotsissa toteutettujen terveysalan uudistusten vaikutusten tarkastelu sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Antti Rinteen hallitus käynnisti syksyllä 2019 uuden sote-uudistuksen valmistelun, jota Sanna Marinin hallitus jatkaa. Valmistelussa otetaan huomioon edellisten hallitusten ja vaalikausien aikana tehty valmistelutyö. Uudessa rakennemallissa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen kootaan kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille (Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 2019). Uudistuksen valmistelun jatkessa myös tämän tutkimuksen tuottamaa tietoa muutokseen liittyvistä henkilöstövaikutuksista sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta toivotaan hyödynnettävän.

2 Tutkimuksen tavoitteet, aineistot ja menetelmät

2.1 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksessa tarkastellaan maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua ja arvioidaan ennakoivasti tapausesimerkkien kautta uudistuksen vaikutuksia sosiaali- ja terveysalan henkilöstön sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Tutkimuksen tavoitteena on vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Millaisiksi henkilöstövaikutukset sosiaali- ja terveysalaan ja kunnista siirtyvään tukihenkilöstöön tulevat muodostumaan sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta? Miten uudistus ennakoivien tapausesimerkkien perusteella vaikuttaa sukupuolten tasa-arvoon kuten palkkatasa-arvoon suomalaisessa työelämässä?
2. Mitkä ovat uudistukseen liittyvät riskit ja kipukohdat sukupuoleen liittyvien henkilöstövaikutusten osalta? Mitkä tekijät vaikuttavat sukupuoleen liittyvien henkilöstövaikutusten toteutumiseen?
3. Miten uudistuksen avulla voidaan edistää sukupuolten tasa-arvoon liittyviä tavoitteita ja millaisia käytännön toimenpiteitä tämä edellyttää uudistuksen toimijoilta? Miten uudistuksessa voidaan minimoida kielteiset sukupuoleen liittyvät henkilöstövaikutukset?

Tapaustutkimuksen kohteeksi valittiin kaksi sote-uudistuksen kannalta erivaiheessa olevaa maakuntaa: Pohjois-Karjala ja Pirkanmaa. Pohjois-Karjala edustaa maaseutu- maista maakuntaa ja Pirkanmaa, jossa Tampere edustaa suurta kaupunkia. Siun sote – Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän maakunnallinen sote-malli aloitti toimintansa vuoden 2017 alussa, joten iso osa suunnitellusta maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvästä muutoksesta ja henkilöstösiirtymistä oli jo tehty, kun taas Pirkanmaalla maakunta- ja sote-uudistusta vasta valmisteltiin.

Valmistellun uudistuksen tilanteen muuttuessa tutkimuksen tavoitteita ja toteutusta jouduttiin muokkaamaan ja edellä esitettyihin tutkimuskysymyksiin on vastattu siltä osin kuin se on käytettävissä olevan aineiston pohjalta ollut mahdollista. Tutkimuksen tarkennetut tavoitteet olivat seuraavat:

1. Kartoittaa sosiaali- ja terveysalan nykytila sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta, jotta pystyttäisiin tunnistamaan sukupuolten tasa-arvo-ongelmat ja arvioimaan sitä, edistääkö vai heikentääkö sote-uudistus sukupuolen mukaista tasa-arvoa. Tavoitteena oli kartoittaa nykytilaa tasa-arvopolitiikan, juridiikan ja sukupuolten tasa-arvon edistämisen näkökulmista.
2. Seurata maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelutyötä ja organisoitumista sukupuolten tasa-arvovaikutusten näkökulmasta. Tavoitteena oli selvittää, miten sukupuolten tasa-arvo toteutuu maakuntien organisoitumisessa ja mitä vaikutuksia hallintoa ja henkilöstöä koskevilla päätöksillä tai liikelaitosten sekä mahdollisten yhtiöiden muodostamisella on sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.
3. Tutkia henkilöstösiirtymiä kunnista maakuntiin ja niihin liittyviä asioita, kuten palvelussuhteen ehtojen muutosta, työsuhteen jatkuvuutta sekä muita työhön liittyviä muutoksia. Koska henkilöstösiirtymiä ei uudistuksen toteutumatta jäämisen vuoksi tapahtunut, kohdennettiin tutkimusta verrannollisiin esimerkkeihin, joissa selvitettiin henkilöstön siirtymää kunnista sote-palveluja tuottavaan kuntayhtymään sekä henkilöstösiirtoja kunnista ja kuntayhtymistä yksityiselle työnantajalle. Lisäksi selvitettiin sosiaali- ja terveysalan tukipalvelujen yhtiöittämistä ja henkilöstösiirtymiä kunnista yhtiöihin. Yhtenä tavoitteena oli arvioida palkkaharmonisoinnin vaikutuksia sukupuolten välisiin palkkaeroihin.
4. Arvioida sote-palveluihin kaavaillun valinnanvapauden seurauksia henkilöstövaikutusten ja sukupuolten tasa-arvon kannalta. Arvioinnissa keskisiä kysymyksiä olivat henkilöstön siirtymisen laajuus pois julkiselta sektorilta sekä markkinaistamisen ja kilpailun lisääntymisen vaikutukset henkilöstön asemaan. Valinnanvapauden henkilöstövaikutuksia arvioitiin valinnanvapauskokeilujen avulla.
5. Selvittää sosiaali- ja terveysalan yritysrakenteen muutosta ja pienyrittäjien asemaa, koska uudistuksen valmistelun yhteydessä oli ennakoitu, että työn teettämisen muodot sosiaali- ja terveysalalla monimuotoistuvat.
6. Tutkia maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuksen sukupuolisidonnaisia henkilöstövaikutuksia oikeudellisesta näkökulmasta, joka koostui kolmesta osasta: 1) työsuhteen ehtojen määräytyminen ja muuttuminen sote-uudistuksessa 2) tasa-arvon kehittäminen tasa-arvolain mukaisten työnantajan tasa-arvon edistämismittareiden pohjalta 3) henkilöstön osallistuminen prosessin eri vaiheissa.
7. Selvittää minkälaisia vaikutuksia Ruotsin terveydenhuollon uudistuksilla oli henkilöstön sukupuolten tasa-arvoon.

Työsuhteen ehtojen määräytyminen ja muuttuminen kiinnittyivät kahteen juridisesti säänneltyyn tilanteeseen. Liikkeen luovutuksessa on kyse työntekijöiden siirtymisestä ns. vanhoina työntekijöinä luovuttajalta luovutuksensaajalle. Tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttää, että samaa työtä tekevien työntekijöiden työehdot harmonisoidaan kohtuullisen ajan kuluessa.

Tutkimuksessa on analysoitu yhteistoimintalainsäädäntöä sekä sosiaali- ja terveysalan työ- ja virkaehtosopimusten neuvottelumääräyksiä tasa-arvon edistämisen ja sukupuolen vastaisen syrjinnän kiellon näkökulmasta. Erityistä huomiota kiinnitettiin eroihin, joita tässä suhteessa on a) yksityisen ja julkisen sektorin työnantajien ja b) erikokoisten työntantajaorganisaatioiden välillä. Yhteistoiminnan analyysi myös linkittää hyvän tasa-arvokäytännön malliin.

Tutkimustulosten perusteella tavoitteena oli paikantaa uudistuksen mahdollisia sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyviä ongelmakohtia, tehdä arvioita uudistuksen yleisistä sukupuolivaikutuksista sekä laatia suosituksia siitä, millaiset rakenteet ja käytännöt tukevat tasa-arvotyötä.

2.2 Tutkimuksen kohteet, aineistot ja menetelmät

Tutkimuksessa on selvitetty sosiaali- ja terveysalan nykyistä ammattirakennetta ja sukupuolen mukaista segregaatiota tilastoaineiston avulla. Uudistuksen valmistelua on seurattu dokumentti- ja lainvalmisteluaineiston avulla. Lisäksi lähetettiin kysely kaikissa maakunnissa toimineille työryhmille, jotka käsittelivät henkilöstöasioita ja henkilöstösiirtoja. Tapaustutkimusten kohdemaakunnissa Pirkanmaalla ja Pohjois-Karjalassa tehtiin myös asiantuntijahaastatteluja.

Sosiaali- ja terveysalan muutoksen henkilöstövaikutuksia sukupuolten tasa-arvon kannalta on tutkittu esimerkkitapausten ja kokeilujen avulla. Yhtenä tärkeimpänä esimerkkinä tutkimuksessa oli Pohjois-Karjalassa perustettu sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä (Siun sote), johon vuoden 2017 alussa siirtyivät kuntien (mukaan lukien Pohjois-Karjalan keskussairaala, pelastuslaitos ja ympäristöterveys) sosiaali- ja terveyspalvelut sekä alan henkilöstö. Tämä oli tutkimusesimerkki henkilöstösiirtymistä julkiselta julkiselle työnantajalle (kunnista uuteen sote-palveluja järjestävään kuntayhtymään). Tutkimusaineistona tässä oli laaja henkilöstökysely Siun soten sosiaali- ja terveyspalvelujen alojen henkilöstölle. Lisäksi tutkimuksessa tehtiin haastatteluja muutoksen valmistelijoille ja henkilöstösiirtojen toteuttajille. Haastattelut kohdentuivat sekä työnantajien että työntekijöiden edustajiin. Tutkimuksen käyttöön saatiin myös

dokumenttiaineistoa sekä hyödynnettiin Siun soten valmisteluasiakirjoja, raportteja, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma ”Syrjimätön Siun sote”, henkilöstöjaoston pöytäkirjoja ja yt-menettelyä koskevia dokumentteja.

Pirkanmaan aineistona oli Pirkanmaalla järjestetyn SOTE-työpajan aineistot ja Henkilöstöhallinnon ja henkilöstön osallistuminen -teemaryhmän muistiot ja muut uudistuksen valmistelua koskevat asiakirjat. Lisäksi aineistona oli Pirkanmaan maakunnan henkilöstöpoliittinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2019-2020.

Sosiaali- ja terveysalan tukipalvelujen henkilöstösiirtymien tarkastelussa esimerkkinä oli tukipalvelujen yhtiöittäminen Pohjois-Karjalassa vuoden 2017 alussa ja henkilöstösiirtymät kunnista ja kuntayhtymistä perustettuihin yhtiöihin (Polkka Oy ja Siun Talous Oy). Tutkimuksessa haastateltiin muutosta toteuttanutta yhtiöiden johtoa sekä Siun Talouden henkilöstölle tehtiin kysely. Lisäksi tutkimusaineistona oli Siun Talouden henkilöstöraportti 2017, Polkka Oy:n henkilöstö- ja koulutussuunnitelma sekä yhtiöiden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat.

Henkilöstösiirtymiä kunnista tai kuntayhtymistä yksityiselle työnantajalle tutkittiin Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:n esimerkin avulla. Mehiläinen Länsi-Pohja Oy perustettiin ke-
säkuussa 2018 ja se on Kemin, Tornion, Keminmaan, Simon ja Mehiläisen perustama yhteisyritys, joka vastaa Meri-Lapin alueen perusterveydenhuollon- ja erikoissairaanhoidonpalveluista. Tutkimusta varten haastateltiin ammattijärjestöjen edustajia ja tehtiin kysely Tehyn ja SuPerin Mehiläinen Länsi-Pohjassa työskenteleville jäsenille.

Valinnanvapauden henkilöstövaikutuksia sukupuolten tasa-arvon kannalta arvioitiin ennakoivasti kuuden sosiaali- ja terveyskeskuskokeilun (sote-keskus) avulla, joissa kokeiltiin valinnanvapautta palvelusetelien avulla. Selvityksen aineistona on kysely kuuden kokeilualueen (Hämeenlinna, Tampere, Jyväskylä, Keski-Uusimaa, Päijät-Häme ja Ylä-Savo) yksityisen ja julkisen sote-keskuksen (ml. hammashoidon yksiköt) henkilöstölle toukokuussa 2019. Selvitystä varten haastateltiin kaksi kokeiluhankkeiden projektipäällikköä. Tutkimuksen käytössä oli myös OwlGroupin sosiaali- ja terveysministeriölle tekemän valinnanvapauskokeilun arviointimateriaaleja ja -raportteja.

Sosiaali- ja terveysalan yritysrakennetta ja tehtyjä yrityskauppoja selvitettiin aluksi saatavissa olevien tilastojen ja dokumenttien perusteella. Pienten sosiaali- ja terveysalan yritysten tilannetta selvitettiin tarkemmin Pohjois-Karjalassa toimiville pienille ja keskisuurille sosiaalipalvelujen tuottajille kohdennetulla kyselyllä.

Tutkimuksen aineistot ja menetelmät esitellään taulukossa 1.

Taulukko 1. Tutkimuskysymysten teemat sekä tutkimuskohteet, -aineistot ja -menetelmät

Tutkimusteema	Tutkimuskohte	Aineistot	Menetelmät
Sosiaali- ja terveysalan nykytila sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta	Sukupuolittuneet rakenteet Ammattirakenne ja sukupuoli Tasa-arvo	Kirjallisuus Sopimukset Tilastot Dokumentit Lainsäädäntö Oikeuskäytäntö Oikeuskirjallisuus	Kirjallisuuskatsaus Horisontaalisen ja vertikaalisen segregaa-tion tilastoanalyysi Oikeustapausten tarkastelu Tulkinta
Maakunta- ja sote-uudistuksen sukupuolisidonnaiset vaikutukset	Lainvalmistelu Henkilöstövaikutukset sukupuolten tasa-arvon kannalta Henkilöstön osallisuus Muutosjohtaminen Valmistelijoiden näkemykset tasa-arvokysymysten huomioon ottamisesta	Lainvalmisteluaineisto Dokumentit Asiantuntijahaastattelut Kysely valmistelijoille Työpaja-aineisto Tasa-arvosuunnitelmat	Tavoite-keino -analyysi Dokumenttianalyysi Kuvailevat tilastolliset menetelmät Haastattelujen sisälönanalyysi
Toimijat ja henkilöstö muutoksessa	Työ- ja virkasuhteet Määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden sääntely Työntekijöiden tasapuolinen kohtelu Työsuhteen ehtojen määräytyminen Liikkeen luovutus	Lainsäädäntö Oikeuskäytäntö Hallituksen esitykset Oikeuskirjallisuus	Voimassa olevan oikeuden kuvaus Oikeustapausten tarkastelu
Henkilöstösiirtymien vaikutukset	Siirtymät kunnista kuntayhtymään (Siun sote) Siirtymät kunnista ja kuntayhtiöistä kuntayhtiöihin (Siun Talous Oy, Polkka Oy) Siirtymät julkiselta yksityiselle (Mehiläinen Länsi-Pohja Oy)	Asiantuntijahaastattelut Dokumentit Henkilöstökyselyt Lainsäädäntö Oikeuskäytäntö Oikeuskirjallisuus	Dokumenttianalyysi Kuvailevat tilastolliset menetelmät Haastattelujen sisälönanalyysi Kuvaus
Valinnanvapauden henkilöstövaikutukset	Valinnanvapauskokeilut (Hämeenlinna, Tampere, Jyväskylä, Keski-Uusimaa, Päijät-Häme, Ylä-Savo ml. Pohjois-Savo) Henkilöstön kokemukset kokeiluista	Aiemmat selvitykset Dokumentit Asiantuntijahaastattelut Henkilöstökysely	Dokumenttianalyysi Kuvailevat tilastolliset menetelmät Haastattelujen sisälönanalyysi
Yritysrakenteen muutoksen ja pienyrittäjien asema	Yritysrakenne Yrittäjät Yrityskaupat Sosiaalialan palveluntuottajien kokemukset	Työssäkäynti- ja yritystilastot Yrityskaupat (Kauppalehden tilastopalvelu) Kysely pienille sosiaalialan palveluntuottajille	Tilastoanalyysi Kuvailevat tilastolliset menetelmät
Ruotsissa tehtyjen uudistusten henkilöstövaikutukset	Ruotsin terveyspalvelujen uudistusten henkilöstövaikutukset	Tutkimuskirjallisuus Dokumentit Tilastot Asiantuntijahaastattelut	Kirjallisuuskatsaus Dokumenttianalyysi Haastattelujen sisälönanalyysi

3 Sosiaali- ja terveysala sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta

3.1 Työmarkkinoiden sukupuolittuneet rakenteet

Suomessa puhutaan miesvaltaisuudesta tai naisvaltaisuudesta käsitteinä ja tilastollisina kysymyksinä. Harvemmin kuitenkaan sitä käsitetään sukupuolten välisenä valtana tai sukupuolittuneena valtana (Julkunen 2010). Sukupuolivalta voidaan käsittää kaksisuuntaisesti: toisaalta valta voi olla alistavaa, mutta toisaalta se voi myös olla voimaannuttavaa. Sukupuolittunut valta on läsnä arjessamme ja annamme usein sille suostumuksemme, emmekä alituisen kiistä sitä. Sukupuolivalta tuotetaan käytännössä rutiinien kautta (Julkunen 2010). Voimme tarkastella tilastoja, tutkimustuloksia ja tehdä erontekoja eri ammattialojen palkkausten välillä ja tätä kautta tehdä eriarvoisuutta näkyväksi. Toisaalta näkökulma voidaan kohdistaa sosiaali- ja terveysalan sisällä olevien työntekijöiden ammatilliseen asiantuntijuuteen, tunnustaa työntekijöiden korkea ammatillinen laatu ja tuottaa voimaannuttavaa näkökulmaa samalla nostoen ammattialan arvostusta yleisesti. Viime kädessä kysymys onkin arvoasetelmista, kun yhteiskuntaa ollaan viemässä enemmän yksilön ammatillista osaamista painottavaan suuntaan.

Esimiesten lukumäärä työelämässä on kasvanut. Eurooppalaisessa vertailussa naisten toiminta esimiehinä on Suomessa yleistä. Sukupuolen mukaan segregoituneessa työelämässä erityisesti naiset työskentelevät naislähiesimiesten alaisena, mutta nais-esimiehet ovat yleistyneet myös miesten kohdalla erityisesti akateemisesti koulutettujen keskuudessa. Kuitenkin monet eliitit ja johtoasemat ovat edelleen miesvaltaisia. (Julkunen 2010.)

Töiden hierarkkinen organisointi on edelleen yleistä etenkin terveysalalla. Vaikka muodollisesti naisilla on pääsy vallan- ja auktoriteettipaikkoihin, miehillä on edelleen enemmän valta- ja auktoriteettiasemia. Lähisuhteissa naiset johtavat toisia naisia. Varsinkin taloudellinen finanssi- ja korporatiivinen valta ovat pysyneet miesten käsissä (Julkunen 2010). Yhteiskunnallisella tasolla voidaan nähdä, kuinka hierarkkisuus on laajentunut osaksi ylikansallisia rakenteita; Euroopan unionin jäsenyyden mukanaan tuomat uudet rakenteelliset tasot ovat tulleet osaksi hierarkiaa. Toisin sanoen huolimatta modernisaatiosta, uudelleen organisoimisesta ja tehtävänimikkeiden muuttamisesta sukupuolineutraaleiksi, sukupuolten segregatio on vankasti pysynyt osana yhteiskunnallisia rakenteita.

Työmarkkinoiden sukupuolen mukainen segregoituminen eli eriytyminen tarkoittaa sitä, että miehet ja naiset työskentelevät eri aloilla ja erilaisissa työtehtävissä. Segregaatio voidaan jakaa horisontaaliseen ja vertikaaliseen segregatioon. Horisontaalisella segregatiolla tarkoitetaan sitä, että naiset ja miehet työskentelevät eri aloilla, ja vertikaalisella segregatiolla puolestaan sitä, että miehet ja naiset työskentelevät eri vaatavuustason työtehtävissä. Sukupuolen mukaisessa eriytymisessä voidaankin erottaa siten erilaisia tasoja, joissa eriytymistä voi tapahtua. Näitä tasoja ovat muun muassa yhteiskunnallinen-, toimialakohtainen- ja työpaikkataso.

Yleisesti pohjoismaisia työmarkkinoita luonnehtii ammatillisen segregaatian eli sukupuolen mukaisen eriytyksen syvyys, mikä on ristiriidassa pohjoismaisen tasa-arvoisen yleisilmeen kanssa. Tekniikka ja luonnontieteet ovat miesvaltaisia aloja ja sosiaali- ja terveysala on naisvaltainen. (Julkunen 2010.) Työelämän muutos ja uudet työvälineet tuovat mukanaan uusia tehtäviä, joilta puuttuu sukupuolinen muisti. Kuitenkin on merkkejä siitä, että alun perin sukupuolineutraaliksi luodut uudet tehtävänimikkeet pyrkivät suhteellisen nopeasti eriytymään ja sukupuolittumaan.

Myös ammattialojen sisälle voi syntyä sukupuolittuneita rakenteita, viimekädessä sukupuolittuneet rakenteet järjestetään organisaation sisäisissä käytännöissä (Julkunen 2010). Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka ammattiala itsessään olisi sukupuolirakenteeltaan tasapainossa, sen sisällä olevat rakenteet saattavat olla sukupuolittuneet. Vakiintuneiden rakenteiden murtaminen ja muuttaminen edellyttää toisin valitsevia yksilöitä (Julkunen 2010). Näin ollen segregaatian purkaminen on monimutkainen asia ja segregoituminen nähdään ristiriitaisena sukupuolten tasa-arvo tavoitteen kanssa. Käytännössä segregoitumisesta on haittana se, että epätasaiset sukupuolijakaumat ammattialoilla voivat vahvistaa haitallisia stereotyyppioita ja jäykistää työmarkkinoita. Segregaatio antaa mahdollisuuden toiminnalliseen hierarkiaan ja vahvistavat miesten ja naisten välisiä palkkaeroja.

Valtaosa eriarvoisuudesta työpaikalla luodaan organisaatioiden sisällä, työn organisoinnin ja työn tekemisen päivittäisissä käytännöissä. Osa eriarvoisista toimintamalleista sijaitsee virallisissa ja osa epävirallisissa tilanteissa. Organisaatioon kuuluva palkkojen määräytyminen voi sisältää piileviä käytäntöjä, joista pitäisi avoimesti keskustella (Julkunen 2010), esimerkiksi työpaikan sisäiset ohjeistukset voivat sisältää eriarvoistavia mekanismeja, jotka vahvistavat segregatiota. On varsin luonnollista, että vahvasti sukupuolittuneella ammattialalla ohjeistukset laaditaan valtakollektiivin näkökulmasta, jolloin saatetaan jättää vähemmistösukupuoli huomioimatta. Toisaalta liiallinen vähemmistön huomioonottaminen saattaa entisestään vahvistaa sukupuolittuneita rakenteita. Näin ollen sukupuolten tasa-arvo onkin jatkuva tasapainotteleva prosessi ja vaatii työtä ja tarkkaavaisuutta. Lisäksi uusien käsitteiden tulon myötä on tuotu uudenlaista, modernia tasa-arvonäkökulmaa, näistä voidaan esimerkinomaisesti

nostaa esiin seuraavat kaksi käsitettä: valtavirtaistaminen ja sukupuolten moninaisuus.

Sukupuolten tasa-arvon prosessinomaisuuden puolesta puhuu valtavirtaistamisen periaate, joka kirjattiin Euroopan unionin periaatteeksi Amsterdamin sopimukseen vuonna 1996, sopimuksen 3 artiklaan. Kansallisella tasolla kuten hallitusohjelmassa edellytetään valtavirtaistamista (Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 2019–2023). Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa tunnustetaan, että vallitsevat rakenteet eivät ole sukupuolineutraaleja. Tämän vuoksi näennäiset sukupuolineutraalit politiikat voivat itseasiassa lisätä sukupuoleen perustuvia eroja. Valtavirtaistamisen puolesta puhuu moni asia. Sukupuolten tasa-arvoa ei voida saavuttaa, jos tasa-arvo on vain erillisuudistusten ja virkamiesten vastuulla (Julkunen 2010). Valtavirtaistamisen periaate käytännössä tarkoittaaakin sitä, että sukupuolten välinen tasa-arvoajattelu kulkee jatkuvasti mukana kaikessa toiminnassa. Valtavirtaistaminen on toimintastrategia ja sen päämääränä on sekä sukupuolten välinen tasa-arvo että positiiviset erityistoimet, joilla voidaan kompensoida vallitsevaa sukupuolten epätasapainoa (Amsterdamin sopimuksen 13 artikla).

Käsite sukupuolen moninaisuudesta perustuu kokemukseen sukupuolesta mikä on yksilöllinen. Voidaan katsoa, että yhteiskunnallisesti on siirrytty erilaisten sukupuoli-identiteettien tunnustamiseen. Tämä tarkoittaa yhtäältä sitä, että sukupuoli-identiteettiä tuotetaan kokemuksiin ja erilaisin ilmaisutavoin yksilön mukaan. Sitä ei siis voida lukea vain yhden ryhmän ominaispiirteeksi, vaan se on osa kaikkia ihmisiä. Muuttuva naiseus ja mieheys, monien sukupuoli-identiteettien erojen samanaikaisuus, ns. intersektionaalisuus, saattavat aiheuttaa kumuloituvaa syrjintää. Erilaisten erojen tunnistaminen ja tunnustaminen on osa tasa-arvotyötä, ja se on osa myös yhdenvertaisuutta.¹

Sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamisen ja sukupuolen moninaisuuden käsitteet eivät kuitenkaan ole täysin ongelmattomia käyttää. Tasa-arvon valtavirtaistamisen perusajatuksena on, että sukupuolten tasa-arvon edistäminen on ”yhteisessä” vastuussa, eli kaikkien vastuulla. Tämä käytännössä saattaa johtaa siihen, ettei se ole kenenkään vastuulla (Julkunen 2010), eikä sitä aktiivisesti seurata. Sukupuolten moninaisuus saattaa johtaa myös huomion muihin seikkoihin ja hämärtää naisvaltaisten alojen matalapalkkaisuuteen liittyvän problematiikan. Sukupuolten moninaisuus on myös tietynlainen uusi luokittelukeino, mikä voi johtaa virheellisiin ja stereotyyppisiin käsityksiin. Kun mukaan vielä lisätään sosiaaliset ja kulttuurilliset erot, mutkistaa se

¹ <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/sukupuoli/sukupuolen-moninaisuus>

sukupuolten tasa-arvon arvioimista ja käsitteellistämistä. Tällöin huomioon ei välttämättä oteta sitä, miten sosiaaliset ja sukupuoliset eronteot saattavat toisaalta mahdollistaa ja toisaalta eriyttää oikeuksiin pääsyä ja osallisuutta.

3.2 Sosiaali- ja terveysalan ammattirakenne

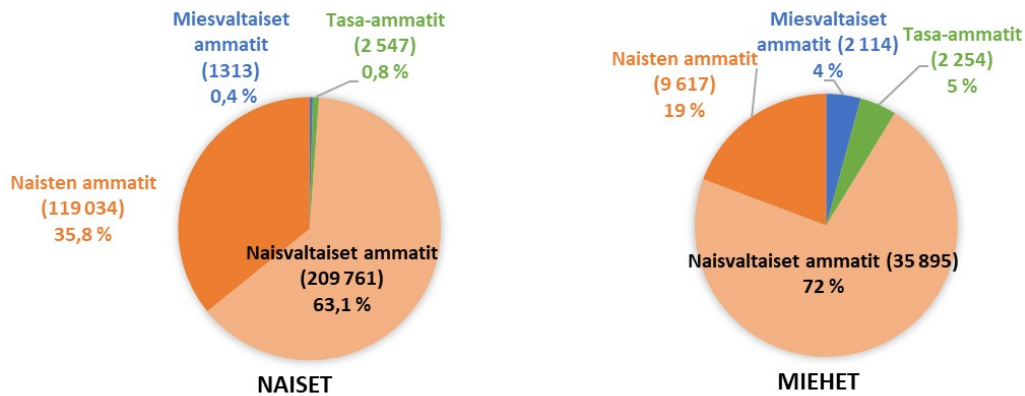
Horisontaalista segregatiota on tilastojen avulla yleensä tutkittu joko toimialojen tai ammattien perusteella. Ammatit sisältävät samanaikaisesti sekä horisontaalisen että vertikaalisen segregatiion elementtejä, joten usein eri aloilla työskentelyä on tutkittu toimialakohtaisilla aineistoilla. Terveys- ja sosiaalipalvelujen toimiala oli vuonna 2017 Suomen naisvaltaisin toimiala. Toimialalla oli 277 455 työllistä, joista naisia oli 70 prosenttia. Terveys- ja sosiaalipalvelut oli työllisten määrällä mitattuna suurin toimiala ja merkittävin naisten työllistäjä. Se työllisti 17 prosenttia koko maan työllisistä, työllisistä naisista 30 prosenttia ja työllisistä miehistä neljä prosenttia. (Liitetaulukko 1.)

Terveys- ja sosiaalipalvelujen työllisistä toimi vuonna 2017 julkisella sektorilla 71 prosenttia, yksityisellä sektorilla 26 prosenttia ja yrittäjinä kolme prosenttia. Toimialan työllisistä oli naisia julkisella sektorilla 89 prosenttia, yksityisellä sektorilla 85 prosenttia ja yrittäjistä 70 prosenttia. Maakuntien välillä oli vain pieniä eroja toimialan sukupuolijakaumassa. Maakunnista naisten osuus oli suurin Satakunnassa (89,2 %) ja pienin Pohjois-Savossa (85,6 %). Julkisella sektorilla erot maakuntien välillä olivat pienemmät kuin yksityisellä sektorilla. Julkisella sektorilla naisten osuus oli suurin Kymenlaaksossa (91,6 %) ja alhaisimmalla tasolla (87,9 %) se oli Etelä-Savossa ja Pohjois-Savossa. Koko maassa miesten osuus oli yksityisellä sektorilla 4,5 %-yksikköä suurempi kuin julkisella sektorilla. Yksityisellä sektorilla miesten osuus oli pienin Kainuussa (10,3 %) ja suurin Pohjois-Savossa (17,1 %). Miesten osuus terveys- ja sosiaalipalvelujen yrittäjistä oli suurin Pohjanmaalla (35,4 %) ja pienin Etelä-Karjalassa (24,8 %). (Liitetaulukko 2, Liitetaulukko 3.)

Sosiaali- ja terveysalan ammattien² sukupuolen mukaista eriytymistä on kuvattu kuvioissa 1 ja 2. Sukupuolen mukaisen ammatillisen eriytymisen tarkastelu perustuu ammattiryhmien (5-numerotaso) luokitteluun sukupuoliosuuksien mukaan. Ammatit on luokiteltu naisten ammatteihin (naisia > 90 %), naisvaltaisiin ammatteihin (60 % <

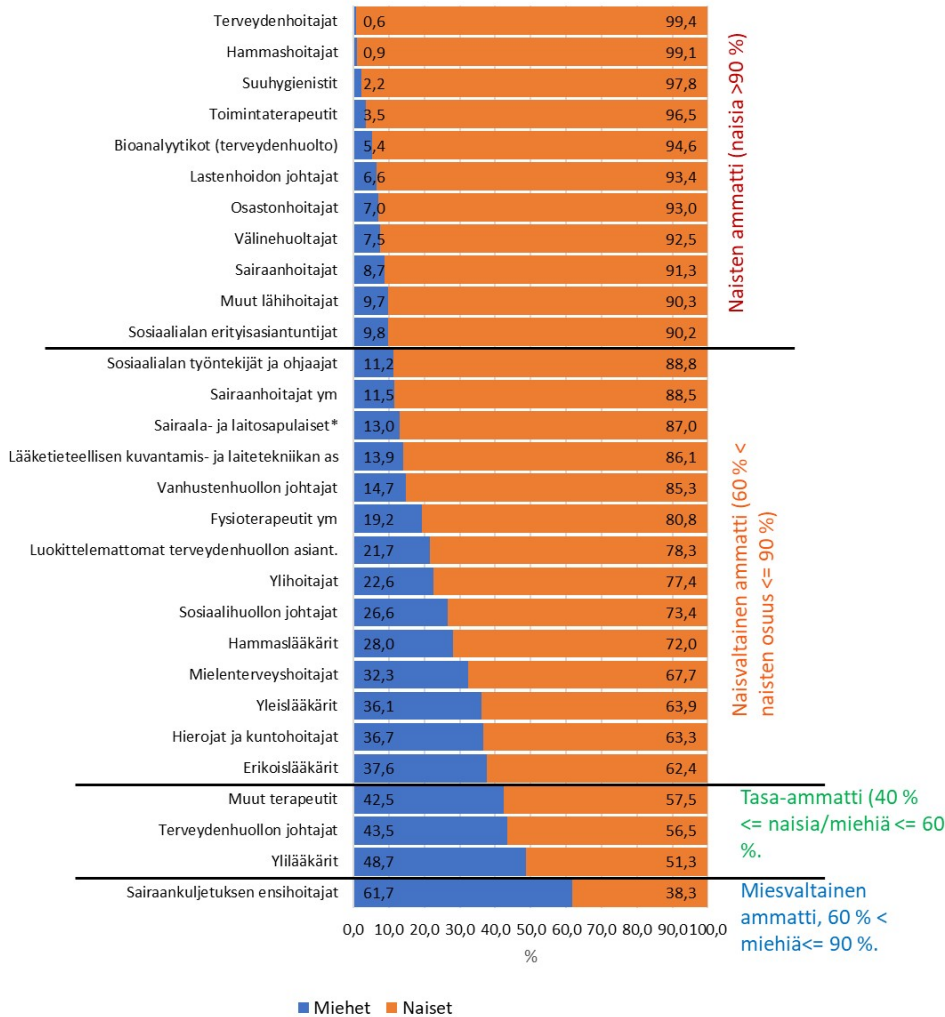
² Sosiaali ja terveydenhuollon alan ammattiteistä poistettu tässä tarkastelussa eläintenhoitajat ja lemmikkieläinten trimmaajat, apteekkien lääketyöntekijät, farmaseutit, hammasteknikot, apuvälineteknikot, luontais- ja vaihtoehtohoitajat, optikot, eläinlääkärit ja proviisorit

naisten osuus <= 90 %), tasa-ammatteluihin (40 % <= naisten/miesten osuus <= 60 %), miesvaltaisiin ammatteluihin (60 % < miesten osuus <= 90 %) ja miesten ammatteluihin (miehiä >90 %).



Kuvio 1. Sosiaali- ja terveysalan ammateissa toimivien miesten ja naisten määrät ja osuudet ammattien segregatioluokituksen mukaan vuonna 2017. Lähde: Opetushallinto, Tietokanta Vipunen

Sosiaali- ja terveysalan ammateissa toimineista sijoittui 64 prosenttia naisvaltaisiin ammatteluihin, 34 prosenttia naisten ammatteluihin ja yksi prosentti sekä tasa-ammatteluihin että miesammatteluihin. Naisista tasa-ammattiryhmiin kuului alle prosentti, mutta miehistä viisi prosenttia. Suurimmat naisammattiryhmät olivat sosiaalialan työntekijät ja ohjaajat sekä erityisasiantuntijat, sairaanhoitajat, lähihoitajat. Naisvaltaisista ammattiryhmistä suurimpia oli sairaala- ja laitospulaiset (laitoshuoltajat), erikoislääkärit ja fysioterapeutit. Tasa-ammatteluihin sijoituivat ylilääkärit ja terveydenhuollon johtajat ja ainoa miesvaltainen ammattiryhmä oli sairaankuljetuksen ensihoitajat. (Kuvio 1, Liitetaulukko 2, Liitetaulukko 3.)



Kuvio 2. Sosiaali- ja terveysalan ammattien jakautuminen naisten ammatteihin, naisvaltaisiin ammatteihin, tasa-ammatteihin ja miesvaltaisiin ammatteihin 2017. Lähde: Tilastokeskus, StatFin-tietokanta (*sairaala- ja laitosapulainen eivät kuulu ammattiluokituksessa sosiaali- ja terveysalan ammatteihin vaan palvelutyöhön/siivoustyöhön). Lähde: Opetushallinto, Tietokanta Vipunen

Ammattiryhmien sukupuoliosuuksien perusteella vertikaalisen sukupuolen mukainen segregatio näkyy erityisesti tasa-ammattien kohdalla siinä, että alan tasa-ammattaja olivat vuonna 2017 terveyden huollon johtajat ja yllääkärit, joka ovat ammatillisessa hierarkiassa korkeimmalla tasolla. Sairaanhoitajista oli miehiä vain 12 prosenttia, mutta ylihoitajista 23 prosenttia. Lisäksi myös sosiaalihuollon ja vanhustenhuollon johtajista miesten osuus oli suuri, vaikka alan työntekijöistä 89 prosenttia oli naisia. (Kuvio 2, Liitetaulukko 3.)

4 Sukupuolten välinen tasa-arvo

4.1 Sukupuolten välisen tasa-arvon sääntely

Suomi on sitoutunut lukuisiin kansainvälisiin sopimuksiin, joiden tarkoituksena on edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. CEDAW on YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus ja yksi YK:n ihmisoikeussopimuksista, jonka Suomi ratifioi vuonna 1986. Suomi on niin ikään sitoutunut noudattamaan naisten aseman edistämisen toimintaohjelmaa, joka hyväksyttiin YK:ssa vuonna 1995. Ohjelmassa kehoitetaan ottamaan sukupuolinäkökulma osaksi kaikkia toimintalinjoja ja ohjelmia siten, että ennen päätösten tekemistä arvioidaan niiden vaikutukset miehiin ja naisiin. Ohjelma velvoittaa muun muassa hallituksia ja työmarkkinajärjestöjä. Lisäksi Suomea sitoo esimerkiksi kansainvälisen työjärjestön ILO:n työelämää koskevat yleissopimukset syrjimättömyydestä ja samapalkkaisuudesta. Myös Euroopan unionin perussopimuksessa sekä unionin perusoikeuskirjassa on Suomea sitovat sukupuolten tasa-arvoa koskevat periaatteet sekä tasa-arvodirektiivit.

Lakia naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) voidaan pitää lähtökohdiltaan sukupuolineutraalina, sillä sen tavoitteena on sekä estää sukupuoleen perustuva syrjintä että edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Edelleen sen tarkoituksena on estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä (Tasa-arvoL 1 §). Työelämän osalta lain tarkoituksena on parantaa erityisesti naisten asemaa. Ero naisten ja miesten asemassa näkyy varsinkin työelämässä, jossa naiset ovat yleensä huonommin palkattuja ja heikommassa ammattiasemassa kuin miehet (Nieminen 2018, myös Nummijärvi 2004). Tasa-arvolaille pyritään ohjaamaan toimintaa siten, ettei sukupuolella olisi merkitystä tai määräävää asemaa päätöksenteossa. Tasa-arvovaltuutettu on kiinnittänyt huomiota miesten syrjintään työpaikoilla perheväpöiden pitämiseen liittyvissä asioissa (Tasa-arvovaltuutetun kertomus vuodelta 2018).

Keskeisessä asemassa ovat tasa-arvolaisissa säädetyt syrjintäkiellot, jotka ovat pakottavaa oikeutta ja joista ei voida sopia (Tasa-arvoL 7, 8, 8 a ja 8 d §). Sukupuolten välistä tasa-arvoa työelämässä koskee lain 8 §:n erityissääntö, jossa kielletään sukupuoleen perustuva syrjintä työhönotossa, työoloissa, palkkauksessa ja muissa työsuhteen ehdoissa. Syrjintä on kielletty työ- ja virkasuhdetta päätettäessä, koulutukseen valittaessa, työntekijöitä lomautettaessa tai siirrettäessä työntekijöitä toisiin tehtäviin (Nieminen 2018). Syrjintää on myös seksuaalinen häirintä ja sukupuoleen perustuva häirintä sekä käsky tai ohje syrjiä. Tasa-arvolaisissa säädetään lisäksi, että vastatoimet eli syrjityn aseman heikentäminen oikeuksiin vetoamisen vuoksi on syrjintää (Koskinen ym. 2018).

Sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään tasa-arvolain 7 §:ssä, jossa myös määritellään välitön ja välillinen syrjintä. Syrjintä on välitöntä, jos jotakuta oikeudettomasti kohdellaan henkilöön tai hänen sukupuoleensa liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Ratkaisevaa tilanteessa on, että menettelyä on pidettävä objektiivisesti arvioiden syrjivänä. Sillä, onko tekijä tarkoituksella syrjinyt tai onko tekijä mieltänyt syrjivänsä, ei ole merkitystä. (Koskinen ym. 2018, ks. myös Anttila & Ojanen 2019).

Tasa-arvolain mukaan välitöntä syrjintää on naisten ja miesten asettaminen eri asemaan sukupuolen perusteella; eri asemaan asettaminen raskaudesta tai synnytyksestä johtuvasta syystä sekä eri asemaan asettaminen sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella. Eri asemaan asettamisella tarkoitetaan, että syrjinnän seurauksena henkilö on sukupuoleen liittyvästä syystä epäedullisemmassa asemassa kuin muut vertailtavassa asemassa olevat henkilöt. Vertailu ei kuitenkaan edellytä vertailua konkreettisten henkilöiden välillä, vaan epäedullisempi asema voi ilmetä myös vertailuna hypoteettiseen verrokkiin. Siten esimerkiksi raskaussyrjintää epäiltäessä ei edellytetä, että raskaana olevaa naista voitaisiin verrata työpaikalla tosiasiallisesti työskentelevään naiseen, joka ei ole raskaana. Vertailukohteeksi voidaan ottaa hypoteettinen henkilö, ja oletus siitä, miten henkilö olisi tilanteessa tullut kohdelluksi, mikäli raskautta ei olisi ollut. Vertailun tuloksena syntyy syrjintäoletama, mikäli on todennäköistä, että henkilön epäedullisempi asema johtuu syrjintäperusteesta.

Välitöntä syrjintää ei voi oikeuttaa. Mikäli syntyy epäily siitä, että työnantaja tasa-arvolain 8 §:ssä kielletyllä tavalla syrjii sukupuolen perusteella työnhakijaa tai työntekijää joko työhönotossa, työsuhteen aikana tai työsuhdetta päätettäessä, voi työnantaja kuitenkin kumota syrjintäoletaman ja oikeuttaa toimintansa osoittamalla, ettei kyse ole syrjinnästä. Kohtelun perusteena on tällöin työtehtävien laatuun ja suorittamiseen liittyvät todelliset ja ratkaisevat vaatimukset.

Syrjintä on välillistä, jos näennäisesti neutraali sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan. Välillinen syrjintä voidaan oikeuttaa, jos sääntö, peruste tai käytäntö perustuu lakiin, sillä on muutoin hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Tasa-arvolain 7 §:n mukaan välillisellä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä puolestaan tarkoitetaan eri asemaan asettamista sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella sekä eri asemaan asettamista vanhemmuuden tai perhehuoltovelvollisuuden perusteella. Välillistä tasa-arvolaisissa kiellettyä syrjintää voisi olla esimerkiksi työnantajan ohjeistus, joka lähtökohtaisesti kohdistuu kaikkiin

työntekijöihin, mutta tosiasiallisesti on omiaan asettamaan epäedullisempaan asemaan ainoastaan työntekijät, joilla on pieniä lapsia. (ks. esimerkiksi Koskinen ym. 2018, Anttila & Ojanen 2019.)

Sukupuolten tasa-arvon merkittävänä erityiskysymyksenä voidaan mainita raskaus-syrjintä. Syrjintä raskauden perusteella on aina välitöntä syrjintää (ks. C-177/88 Dekker). Raskaussyrjinnän kielto on laaja, eikä työnantaja voi määräaikaisenkaan työsuhteeseen työntekijöitä palkatessaan oikeuttaa raskauden perusteella epäedullisempaan asemaan asettamista esimerkiksi tästä työnantajalle aiheutuvilla lisäkustannuksilla (ks. C-109/00 Tele Danmark). Parhaiten suojatussa asemassa ovat vakituudessa työsuhteessa työskentelevät naiset. Tasa-arvovaltuutettu on kiinnittänyt huomiota lainvalvontatyössään havaitsemaansa epäkohtaan, joka liittyy raskaus- ja perhevaapa-syrjintää koskevien kieltojen toteutumiseen ja tehokkuuteen. Työnteon tapojen moninaistuminen (määräaikaisten työsuhteiden, joustavan työajan sopimusten ja vuokratyön lisääntyminen) merkitsee niissä työskentelevien naisten osalta sitä, että he ovat muita huonommassa asemassa harkitessaan perheenperustamista ja perhevapaiden pitämistä. (Tasa-arvovaltuutetun kertomus Eduskunnalle K 22/2018). So-tealallakin on jo olemassa myös alustojen kautta välitettävää hoivatyötä. Alustatyö jää usein työsuhteisen työn harmaalle alueelle (Ylhäinen 2019, Mattila 2019). Tällöin myös sukupuolen perusteella tapahtuvan syrjinnän kitkeminen voi olla haasteellista.

Sukupuolten välinen tasa-arvo on vaikea asia, sen esille nostaminen ja pitäminen jatkuvasti asialistalla on haastavaa. Varsinkin kiireisessä työarjessa ja hektisissä toimintaympäristöissä on haastavaa löytää aikaa tasa-arvon käsittelylle. Lisäksi suuremmissa organisaatioissa voi olla enemmän tasa-arvotyöhön suunnattavia henkilöstöhallinnon resursseja, pienet ja keskisuuret yritykset ovat asia erikseen Tasa-arvosuunnitelman laatiminen on kuitenkin eräs keino nostaa esille monenlaisia työpaikalla haasteita aiheuttavia asioita, edistää hyvää kohtelua ja työpaikan inhimillisyyttä. (Julkunen 2010.) Tasa-arvosuunnitelmasta saadaan täysimääräinen hyöty vasta ajattelutapojen muututtua niin, että sen toteuttaminen on osa kaikkea työnantajan toimintaa.

4.2 Naisvaltaisen alan tarkastelun ongelmat

Sukupuolten välistä tasa-arvoa ei ole ainoastaan yksilön oikeus tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti sukupuolesta riippumatta, vaan tavoitteena on myös rakenteelliseen syrjintään puuttuminen (Tasa-arvoL 3 §). Tätä ilmentää esimerkiksi palkkakartoitus, jossa tarkastellaan sukupuolen vaikutusta työpaikan palkkarakenteeseen (HE 19/2014 vp, Nieminen 2018).

Toimialojen segregaatian tuottamaan epätasa-arvoon ei tasa-arvolaisissa tai sen esittämissä oteta tarkemmin kantaa. Silloin, kun ammattialalla toinen sukupuoli on enemmistönä, työnantajan velvollisuuden sisältö sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi työpaikalla voi määräytyä ainoastaan tasa-arvolain säännösten puitteissa. Tällöin työnantajan käytettävissä olevat keinot tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamiseksi tällaisessa tilanteessa ovat vajavaiset. Niiden kehittäminen jää työnantajan ja työyhteisön vastuulle osana laajasti ymmärrettyä tasa-arvon edistämismittaa. Edistämismittaan toteuttaminen tavalla, joka tunnistaa myös rakenteellisen epätasa-arvon merkityksen naisten aseman parantamiseksi segregaatian ”vaivaamalla” alalla on siten keskeisessä asemassa sukupuolten välisen tasa-arvon saavuttamisen tavoitteessa.

Jokaisen työnantajan on edistettävä sukupuolten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti (Tasa-arvoL 6 §). Työnantajan tulee toimia siten, että avoimena oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä (Tasa-arvoL 6.2 §). Se, millä tavoin työnantajan on edistettävä sukupuolten välistä tasa-arvoa, että se, millä tavoin varmistetaan, että avoimena oleviin tehtäviin hakeutuu ja niihin rekrytoidaan sekä naisia että miehiä, on lähtökohtaisesti jätetty työnantajan päätösvaltaan. Työnantajan on joka tapauksessa huolehdittava siitä, ettei hakutilanteen missään vaiheessa tapahdu syrjintää. Tasapuolista hakeutumista voidaan edistää esimerkiksi sillä, ettei työpaikkailmoituksessa edellytetä sukupuolisidonnaisiksi miellettyjä ominaisuuksia hakijalta, ellei avoimena olevista työtehtävistä suoriutuminen sitä välttämättä edellytä. Työnhakijan sopivuutta tehtävään ei voida myöskään arvioida kriteerein, jotka ovat syrjiviä. Työnhakijan omaan harkintaan on jätettävä esimerkiksi se, millä tavoin hänen perhe-suhteensa vaikuttavat työstä suoriutumiseen.

Tasa-arvolaisissa juuri naisten aseman parantaminen työelämässä on korostetusti esillä. Tasa-arvolain säädöksiä tulee kuitenkin soveltaa myös miesten aseman parantamiseen silloin, jos he ovat sukupuolensa vuoksi epäedullisemmassa asemassa. Työmarkkinasegregaatioon ja syrjiviin rakenteiden purkamiseen on kiinnitetty huomiota myös tasa-arvolain uudistamisen yhteydessä. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi nimenomaisesti, että eräs sukupuolten tasa-arvon edistämisen ulottuvuus on myös miesten aseman ottaminen huomioon (HE 195/2004 vp).

Naiset joutuvat herkemmin syrjityiksi miesvaltaisilla aloilla ja miehet puolestaan naisvaltaisilla aloilla (Julkunen 2010). Tasa-arvon edistäminen erityisesti sosiaali- ja terveysalalla merkitsee *myös puuttumista miestyöntekijöiden olosuhteisiin ja niiden kehittämiseen*. Tämä kuitenkin voi istua huonosti menestystä, erottautumista ja kannustavuutta suosivaan ilmapiiriin. Lisäksi kulttuuristen ja sosiaalisten erojen kasvu ja kulttuurinen yksilöllistyminen mutkistaa käsityksiä sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisen arvioimisesta, sillä se hankaloittaa aseman vertailua. (Julkunen 2010).

Kulttuurisen muutoksen vaikutukset ja yksilöllistyminen ovat haasteellisia myös työnantajalle, sillä mahdollisesti tapahtunutta syrjintää on arvioitava aina jonkinlaisia objektiivisia ja yleistettävissä olevia mittapuita vasten. Toisaalta pelkästään eri sukupuolta edustavien työntekijöiden aseman vertailua koskeva tieto ei ole riittävä edistämistoimenpide, jos tuloksena on ainoastaan epätasa-arvoisuuteen viittaavien ongelmien toteaminen. Epätasa-arvoa koskevan tiedon seurauksena tulisi puuttua sitä ylläpitäviin rakenteisiin ja kehittää konkreettisia toimenpiteitä syrjivien rakenteiden muuttamiseksi. Tasa-arvolakia, kuten muutakin lainsäädäntöä, tulee lähtökohtaisesti tulkita neutraalisti nostamatta kumpaakaan sukupuolta tai muita sukupuoli-identiteettejä tai henkilöstöryhmiä toisiaan vahvemmiksi.

4.3 Positiivinen erityiskohtelu

Muodollisen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon periaatteena pidetään sitä, että samanlaisia kohdellaan samalla tavalla ja erilaisia eri tavalla. Viime kädessä verrataan yksilöitä toisiinsa. Oikeudenmukaisuuden monimerkityksellisyys vaikuttaa yksilön kokemukseen siitä, onko jokin asia oikeudenmukaista vai ei. Esimerkiksi tulonsiirtopolitiikassa oikeudenmukaisuus liittyy priorisointiin: voimavarojen oikeudenmukaiseen kohdentamiseen käyttötarkoituksensa mukaan. Poliittisen ja oikeudellisen päätöksenteon oikeudenmukaisuus vaatii jokaisen asiaosaisen intressien huomioon ottamista ja siksi jokaisen olisi myös voitava osallistua oikeudenmukaisuutta arvioiviin ja takaaviin keskusteluihin (Tuori 1999). Osallisuus on siten tapa tuottaa oikeudenmukaisuuden kokemusta ja hyväksymistä.

Syrjinnän kiellot ovat muodollisen tasa-arvon saavuttamisen välineitä. Positiivisella erityiskohtelulla pyritään edistämään tosiasiallista tasa-arvoa silloin, kun syrjinnän kiellot eivät riitä tasa-arvon saavuttamiseksi. Ensimmäisen kerran positiivinen erityiskohtelu hyväksyttiin Suomessa vuonna 1975, jolloin perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että heikommassa asemassa olevan sukupuolen suosimisella pyritään lisäämään tasa-arvoa (PeVL 1/1986 vp, myös Nieminen 2019). Positiiviset erityistoimet ovat osa sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamisen strategiaa (Amsterdamin sopimus 1996, 3 artikla).

Positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan suunnitelmallisia ja väliaikaisia erityistoimia, joiden tarkoituksena on edistää esimerkiksi sukupuolensa perusteella heikommassa asemassa olevien henkilöiden asemaa. Positiivisten erityistoimien taustalla on siten heikommassa asemassa olevien ryhmä. Positiivinen erityiskohtelu on erityisen haasteellinen instrumentti yhdenvertaisuusperiaatteen ilmaisevan perustuslain 6 §:n kannalta tarkasteltuna. (ks. esim. Ahtela ym. 2006 sekä Anttila ja Ojanen 2019.) Positiivisen erityiskohtelun sisältö on osin epämääräinen, eikä sen soveltamisalakaan ole

tarkkaan määritelty (Nieminen 2019, Anttila 2017). Positiivinen erityiskohtelu saattaa usein haastaa oikeudenmukaisuuden kokemuksen.

Positiivisesta erityiskohtelusta säädetään sekä yhdenvertaisuuslaissa että tasa-arvolaisissa. Positiivisen erityiskohtelun käsitteen ja sen soveltamisalan tietyistä epämääräisyydestä huolimatta sen soveltamisessa on noudatettava tiukahkoja juridisia kriteereitä. Tasa-arvolain 9.2 § 4 kohdan mukaan syrjintänä ei pidetä väliaikaisia, suunnitelmaan perustuvia erityistoimia tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi. Tasa-arvolakia tulkitaan yhdenmukaisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/73/EY (tasa-arvodirektiivi). Direktiivin mukaan jäsenvaltiot saavat pitää voimassa tai toteuttaa erityiset tarjoavia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on helpottaa aliedustetun olevan sukupuolen ammatillisen toiminnan harjoittamista taikka ehkäistä tai hyvittää ammattiuraan liittyviä haittoja (1 artiklan 8 kohta).

Tasa-arvolain 9.2 § 4 kohdassa tarkoitettua suunnitelmaa tulee käydä ilmi positiivisten erityistoimien perusteet, se, millä tavoin erityistoimien vaikutusta seurataan sekä niiden väliaikainen luonne. Suunnitelman toteutumista ja sen vaikutuksia on säännöllisesti seurattava. Esimerkiksi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmaan voidaan kirjata positiivisen erityiskohtelun periaatteet ja toteuttamistavat. Positiivisen erityiskohtelun käyttämisestä rajoittavat lisäksi oikeasuhtaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden periaatteet. Käytettyjen menetelmien tulee olla oikeasuhteisia asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Vaatimus suunnitelmallisuudesta tarkoittaa muun ohella sitä, ettei työnantaja voi ilman etukäteen tehtyä positiivisen erityiskohtelun suunnitelmaa esimerkiksi työhönotossa perustaa valintaansa sukupuoleen. Positiivisen erityiskohtelun toimenpiteistä on luovuttava, kun sille asetetut päämäärät ja tavoitteet on saavutettu. (ks. Nieminen 2019, Anttila ja Ojanen 2019.) Juridisen kriteeristön vaatimukset ovat omiaan edistämään positiivisen erityiskohtelun koettua oikeudenmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä.

Suhteellisen tiukoiksi kehittyneet kriteerit ovat osin seurausta siitä, ettei rajanveto positiivisten tasa-arvoa edistävien erityistoimenpiteiden ja toisaalta syrjivien toimenpiteiden välillä ole helppo tai yksiselitteinen. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on korostettu suunnitelmallisuutta, toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta sekä niiden suhteellisuutta. Esimerkiksi ratkaisussa (Eckhard Kalanke C-450/1993) tuomioistuin katsoi, ettei pätevälle naistyönhakijalle voitu antaa automaattista etusijaa rekrytoinnissa, vaikka naiset olivat alalla aliedustettuina. Toisaalta ratkaisussa (Badeck C-158/1997) päädyttiin siihen, että niillä julkishallinnon aloilla, joilla naiset olivat aliedustettuina, heidät voitiin asettaa hakumenettelyssä etusijalle heidän ollessa yhtä päteviä kuin miestyönhakijat. Ratkaisussa korostettiin, että perusteen tuli olla objektiivisesti hyväksyttävä ja sidottu suunnitelmaan naisten aseman edistämiseksi. Badeck ratkaisussa tuomioistuin katsoi niin ikään, että kansallisessa lainsäädännössä, jonka tarkoituksena oli poistaa naisten aliedustus alalta, jolle tietty koulutus

pätevöitti, voitiin naisille osoittaa vähintään puolet koulutuspaikoista. Ratkaisun perusteluissa todetaan, että tämä ei ollut tasa-arvodirektiivin (76/207/ETY) 2 artiklan 1 ja 4 kohdan vastaista, kun kyse ei ollut ainoasta mahdollisuudesta saada kyseistä koulutusta, ja kun muut toimenpiteet eivät olleet johtaneet toivottuun tulokseen naishakijoiden määrän osalta.

Tasa-arvolain 6 §:ssä säädetään lisäksi työnantajan aktiivisesta tasa-arvon edistämismelvoitteesta. Osana tasa-arvoa edistäviä toimenpiteitään työnantaja voi käyttää myös positiivista erityiskohtelua. Työnantajalla voi esimerkiksi vahvasti segregoituneella alalla toteuttaa positiivista erityiskohtelua työhönnotossa suosimalla työnhakijoita, jotka ovat työpaikalla aliedustettuna olevaa sukupuolta. Myös tällöin työnantajan on pystyttävä osoittamaan, että toiminta täyttää tasa-arvolain 9.2 § 4 kohdan kriteerit, ja että ansiovertailu sekä työntekijän sopivuus työhön on asianmukaisesti suoritettu ja tapauskohtaisesti arvioitu (Marschall C-409/95, ansiovertailusta yleensä ks. esim. KKO 1996:140, KKO 2002:42). Työnantajalla voisi olla työhönottotilanteessa mahdollisuus valita avoinna olevaan tehtävään vähemmistöä tuossa tehtävässä edustavaan ryhmään kuuluva hakija siinä tapauksessa, että hakijat ovat keskenään päteviä tai lähes yhtä päteviä (Abrahamsson C-407/1998), eikä aliedustettuna olevaa sukupuolta edustavaa hakijaa ole asetettu automaattisesti etusijalle (Eckhard Kalanke C-450/1993).

Epäselvää lisäksi on, voisiko sukupuolten tasa-arvon edistämisen velvoite ulottua myös sellaiseen valintaan, jossa sukupuoli muodostuisi kiintiömenettelyn avulla merkittävimmäksi valintakriteeriksi. Tällöin positiivista erityiskohtelua voisi olla esimerkiksi se, että aloilla, joilla miehet ovat aliedustettuina, pätevät mieshakijat kutsutaan haastatteluun (Nieminen 2018, ks. myös Badeck C-158/1997). Tasa-arvolain 14 §:n (syrjivän työpaikkailmoittelun kielto) mukaan työ- tai koulutuspaikan saa ilmoittaa vain joko naisten tai miesten haettavaksi, mikäli tämä perustuu 9 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun suunnitelman toteuttamiseen.

Sukupuolikiintiöt ovat vahvistaneet naisten asemaa komiteoissa ja asiantuntijaelimissä, mutta samaan aikaan naisten asema kuntien työntekijöinä on heikentynyt ja kansalaisia tyydyttävien hyvinvointipalvelujen ylläpito on vaikeutunut (Julkunen 2010). Kiintiöiden käyttämiseen opiskelijavalinnoissa on tasa-arvovaltuutettu ottanut kantaa (mm. TAS/217/2017). Lausunnossa todetaan, ettei kiintiöiden käyttö opiskelijavalinnassa ei ole täyttänyt positiivisten erityistoimien kriteereitä, kun hakuperusteita ei ole johdonmukaisesti kirjattu, toiminnassa ei ole noudatettu suunnitelmallisuutta eivätkä toimet ole olleet väliaikaisia.

Tutkimusaineistostamme käy kuitenkin Pohjois-Karjalan osalta ilmi, että sosiaali- ja terveysalalla erityisenä haasteena on työvoiman saatavuus. Kiintiöistä voisi olla hyötyä silloin, jos koulutukseen hakeutuisi määrällisesti kumpaakin sukupuolta olevia ha-

kijoihin, jolloin työnantajalla olisi realistiset mahdollisuudet tehdä valintaa lukuisten hakijoiden kesken. Alueelliset erot kuitenkin vaihtelevat koulutukseen hakijoiden ja työnhakijoiden saatavuudessa.

Positiivinen erityiskohtelu haastaa oikeudenmukaisuuden kokemuksen erityisesti silloin, jos aliedustettuna olevan sukupuolen edustajalle annetaan etusija työhönotossa siinäkin tapauksessa, että hän pätevydestään huolimatta ei ole yhtä pätevä kuin vastakkaisesta sukupuolelta oleva hakija (Nieminen 2018). Vaikka tasa-arvosuunnitelman laatiminen on työnantajan pakollinen velvollisuus, niissä käytetään vain harvoin positiivista erityiskohtelua koskevia sääntöjä. Positiivista erityiskohtelua ei juuri käytetä myöskään henkilöstösuunnitelmia tehtäessä. Siten positiivisen erityiskohtelun merkitys on tosiasiallisesti jäänyt vähäiseksi ja siihen liittyy paljon poliittisia ennakkoluuloja (Nieminen 2019).

4.4 Sukupuoleen perustuvan häirinnän kieltö

Tasa-arvolakiin lisättiin vuonna 2006 uudistuksessa syrjinnän määritelmään seksuaalinen häirintä, häirintä sukupuolen perusteella sekä sukupuoleen perustuvaa syrjintää tarkoittavan käskyn tai ohjeen noudattaminen tai noudattamatta jättäminen. Tasa-arvolain 8 d §:n mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä kiellettyinä syrjintänä, jos työnantaja tiedon saatuaan, että työntekijä on joutunut työssään seksuaalisen tai muun sukupuoleen perustuvan häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissä oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi. Sukupuoleen perustuvan häirinnän kieltö perustuu myös Euroopan unionin tasa-arvodirektiiviin (2 artikla).

Lisäksi häirinnästä säännellään myös työturvallisuuslaissa, jonka säännökset ovat pakottavaa oikeutta, mistä seuraa se, ettei laissa säädettyä vaatimustasoa voida alittaa sopimuksin (HE 59/2002 vp). Laki ei estä kuitenkaan sopimasta työturvallisuuden vaatimustasoa paremmin, jolloin työturvallisuuspuutteita voidaan työpaikoilla kehittää osallisuutta lisäämällä ja edistämällä. Työturvallisuus on siten sekä työnantajan että työntekijän asia ja heidän tulee yhteistoiminnassa ylläpitää ja tehostaa työturvallisuutta työpaikalla (HE 59/2002 vp).

Työturvallisuuslain mukaan työntekijän on vältettävä sellaista muihin työntekijöihin kohdistuvaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, joka aiheuttaa heidän turvallisuudelleen tai terveydelleen haittaa tai vaaraa (TTL 18.3 §). Jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on tiedon asiasta saatuaan käytettävissään olevien keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi (TTL 28 §).

Lain perusteluissa todetaan, että epäasiallinen kohtelu voi olla työntekijöiden keskinäistä tai se voi olla esimiehen ja työntekijän välistä tai asiakkaan taholta tapahtuvaa. Häirinnällä ja epäasiallisella kohtelulla tarkoitetaan myös sukupuolista häirintää (HE 59/2002 vp). Toimintavelvoite asiassa on laitettu ensisijaisesti työnantajalle, työntekijöiden menettelyllä on kuitenkin merkittävä vaikutus paitsi työntekijän omaan myös muiden ja koko työpaikan turvallisuuteen. Työturvallisuuden esitöissä erityisesti mainitaan, että häirinnän poistamisessa ei voida käyttää perinteisiä, työnantajan yksipuolisesti toteutettavissa olevia keinoja, vaan häirinnän ehkäiseminen on koko työyhteisön asia.

4.5 Syrjinnän seuraamukset

Tasa-arvolain, yhteistoimintalain, työsopimuslain ja yhdenvertaisuuslain säännökset voivat tulla rinnakkain sovellettavaksi. Työnantaja voi samalla teolla rikkoa kaikkia lakeja samanaikaisesti. Seuraamukset määräytyvät kunkin lain mukaan erikseen ja yhteen sovitetaan lainsäädännön mukaisesti päällekkäisin osin (Valkonen & Koskinen 2018).

Syrjintäkieltojen tehokkaan toteutumisen kannalta on tärkeää, että syrjinnän kohteeksi joutuneella on käytettävissään riittävät ja tehokkaat oikeussuojakeinot (Anttila 2019). Yhdenvertaisuuslain 3.1 §:n mukaan sukupuoleen perustuvan syrjintäkiellosta ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa. Sukupuoleen perustuvaa syrjintää ja tasa-arvon edistämistä koskeviin asioihin sovelletaan siten lähtökohtaisesti tasa-arvolakia eikä yhdenvertaisuuslakia (Anttila & Ojanen 2019). Pääsäännöstä huolimatta yhdenvertaisuuslaki soveltuu tasa-arvolain lisäksi tilanteisiin, jossa kyse on ns. moniperusteisesta syrjinnästä, esimerkiksi henkilöä syrjitään sekä sukupuolen että iän perusteella (Anttila & Ojanen 2019).

Yhdenvertaisuuslain 3.2 § sisältää lisäksi viittauksen rikoslain säännöksiin syrjinnästä ja työsyrynnästä. Jos työnantaja ei ryhdy lainmukaisiin, tasa-arvon edistämistä koskeviin toimenpiteisiin, tasa-arvovaltuutettu voi antaa työnantajalle ohjeista ja neuvoja, jotka ovat oikeudelliselta luonteeltaan suosituksia (Nummijärvi 2004). Jos suosituksista huolimatta työnantaja laiminlyö tasa-arvosuunnittelovelvoitteensa, valtuutettu voi tasa-arvolain 19 §:n mukaan asettaa kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa velvollisuus on täytettävä. Mikäli suunnitelmaa ei tässä ajassa laadita, tasa-arvovaltuutettu voi tasa-arvolain 20 §:n nojalla saattaa asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Lautakunta voi sakon uhalla velvoittaa työnantajaa tekemään tasa-arvosuunnitelman. Lautakunnan toimivalta lainvastaisen menettelyn seurauksena on säädetty tasa-arvolain 21 pykälässä.

Tasapuolisen kohtelun vaatimuksen rikkomisesta seuraa TSL 12:1 mukainen vahingonkorvausvelvollisuus tai työsuhteen päättyessä TSL 12:2 mukainen korvausvelvollisuus.

4.6 Tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus

Jokaisen työnantajan on edistettävä sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Erityisesti edistämismittarien täyttämisen merkitystä sellaisilla työpaikoilla, joiden työt ovat pitkälle eriytyneet sukupuolen mukaan tai joissa toista sukupuolta olevilla työntekijöillä on vaikeuksia edetä urallaan pätevyytensä ja kokemuksensa mukaisesti (Nieminen 2018). Tasa-arvosuunnitelma palkkakartoituksineen on yksi tärkeimmistä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen työvälineistä.

Tasa-arvosuunnitelma tulee laatia, jos työnantajan palvelussuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää (Tasa-arvoL 6 a.1 §), ja se on käsiteltävä yhteistoimintalain (334/2007) mukaisessa menettelyssä, jos se otetaan osaksi henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaa (YTL 19 §). Tasa-arvosuunnitelma on laadittava yhteistyössä luottamusmiehen, luottamusvaltuutetun, työsuojeluvaltuutetun tai muiden henkilöstön nimeämien edustajien kanssa (Tasa-arvoL 6 a.2 §). Henkilöstön edustajille tulee siis turvata mahdollisuudet osallistua valmisteluun ja vaikuttaa suunnitelman sisältöön. Suunnitelman laatimisprosessissa tulee muistaa myös valtavirtaistamisen periaate, joka ohjaa tasa-arvosuunnitelman sisältöjä vahvemmin osaksi kaikkea toimintaa. Näin ollen riittävää ei ole, että suunnitelma laaditaan, vaan sen sisältö tulisi käydä myös yhdessä läpi henkilöstön kanssa ja ryhtyä konkreettisiin toimenpiteisiin siinä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tasa-arvosuunnitelman vähimmäisisällöstä säädetään tasa-arvolain 6 a §:ssä. Suunnitelman tulee sisältää ensinnäkin selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta ja sen osana tulee olla erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin. Lisäksi selvityksessä on oltava koko henkilöstöä koskeva palkkakartoitus naisten ja miesten tehtävien luokituksista, palkoista ja palkkaeroista. Toiseksi tasa-arvosuunnitelmaan on sisällytettävä käynnistettäviksi ja toteutettaviksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi ja palkkauksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Kolmanneksi tasa-arvosuunnitelmaan on sisällytettävä arvioi aikaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista. Tasa-arvosuunnitelmassa on keskeistä käsitellä työpaikan tasa-arvoa edistäviä toimenpiteitä (Äimälä & Kärkkäinen 2015).

Tasa-arvosuunnitelmaa voidaan kehittää työpaikalla omiin tarpeisiin sopiviksi monin eri tavoin. Kuten edellä raportissa on tuotu esille, sukupuoli on läsnä kaikkialla ja sitä ilmaistaan lukemattomin eri tavoin, haasteena kuitenkin on se, että sitä harvoin sanotaan työpaikoilla suoraan (ks. Julkunen 2010). Tasa-arvosuunnitelmia rakennetaan pitkälti juridiikan kautta ja samalla jätetään sukupuoleen liittyvät asiat kirjaamatta. Tämä on selvästi nähtävissä esimerkiksi Pohjois-Karjalan tutkimusaineistossa, jossa asiakirjojen sisältö pitkälti perustuu juridiseen rakenteeseen ja -käsitteisiin. Lisäksi käsitteitä, kuten "oikeudenmukainen tasa-arvo" ja "toiminnallinen tasa-arvo" käytetään niiden merkitystä avaamatta ja tiedostamatta seikkaa, että merkitykseltään käsitteet voivat olla suhteessa toisiinsa varsin ristiriitaisia.

Tähän voidaan etsiä selitystä siitä, että suomalainen työilmapiiri hakee neutraalia näkökulmaa sukupuolikyymyksiin ja seksuaalisuuden käsittelemistä pidetään vaivaannuttavana. Usein sukupuoleen kiinnitetään huomiota ensisijaisesti silloin, jos katsotaan seksuaalista häirintää tapahtuneen työpaikalla. Julkunen (2010) esittää, että suomalainen ilmapiiri on sokea, kuuro ja mykkä sukupuolelle. Sukupuolittuneella ammattialalla vaarana siten on, että itse sukupuoleen liittyvistä asioista ei keskustella ja vähemmistöryhmään kuuluvien asema jää pimentoon.

Yhteistoiminnassa käsitellyssä tasa-arvosuunnitelmassa usein painottuu palkkaeriarvoisuuteen liittyvät näkökohdat. Kuitenkin pelkästään tilastoihin ja lukuihin keskittyvä suunnitelma saattaa häivyttää itse sukupuoleen liittyvät kysymykset. Työpaikan syrjivien käytäntöjen muuttaminen voi kuitenkin edellyttää syvälle käyvää rakenteiden muuttamista (Anttila 2014). Siten resursseja joudutaan aluksi käyttämään sukupuolen ja sukupuoleen liittyvien rakenteiden tutkimiseen. Tämän kautta vasta tulevat itse kehittämistyö ja ongelmien ratkaisumenetelmät sekä seuranta.

Tarkoituksena on, että tasa-arvosuunnitelmaan sisällytetään sellaisia toimenpiteitä, jotka kunkin työpaikan tilanne ja olosuhteet huomioiden ovat sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi tarkoituksenmukaisia ja tärkeitä. Tämän vuoksi on ratkaisevaa selvittää, millainen työpaikan tasa-arvotilanne on. Selvitys tehdään osana tasa-arvosuunnittelun tietopohjan kokoamista. Selvityksestä tulee käydä ilmi tasa-arvolain 6 a §:n 3 momentissa luetellut asiat: erittely naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin sekä kartointus naisten ja miesten tehtävien luokituksista, palkoista ja palkkaeroista (palkkakartointus). Työnantajan tulee kehittää työoloja sellaisiksi, että ne soveltuvat yhtäläisesti sekä naisille että miehille (Tasa-arvoL 6.2 §). Työpisteiden sekä työ- ja apuvälineiden tulee soveltua kummallekin sukupuolelle, kyseisistä asioista olisi hyvä olla käytänteet kirjattuna tasa-arvosuunnitelmaan.

Tasa-arvosuunnitelmasta tulee tiedottaa työpaikan henkilöstöä (Tasa-arvoL 6 a § 4 mom.). Tasa-arvosuunnitelmaan tulee lisätä tiedotussuunnitelma, jonka tulee sisältää tiedot siitä, kuinka tasa-arvosuunnittelusta ja seurannan tuloksista tiedotetaan henkilöstöä. Lisäksi tiedonkulkua tulisi seurata ja arvioida prosessin aikana.

Palkkakartaotus on osa tasa-arvosuunnitelmaa. Sen tehtävänä on selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Kartoitusta voidaan paikallisesti sopia tehtäväksi vähintään joka kolmas vuosi, mikäli tasa-arvosuunnitelma muilta osin tehdään vuosittain. Samapalkkaisuus on liitetty erityisesti naisten ja miesten tasa-arvoa koskeväksi keskeiseksi kysymykseksi, joka on tunnustettu jo pitkään tärkeäksi perus- ja ihmisoikeudeksi (Anttila 2019) EY:n perustamissopimuksessa on artikla 141 miesten ja naisten samapalkkaisuudesta, työntekijät voivat oikeusturvansa takeena vedota suoraan perustamissopimuksen artiklaan.

Työnantajan on annettava kerran vuodessa kunkin henkilöstön edustajalle tilastotiedot tämän edustaman henkilöstöryhmän kaikille työntekijöille maksetuista palkoista. Pyynnöstä tiedot on eriteltävä ammattiryhmittäin (YTL 11.1 §). Palkkakartaotuksen tulee kattaa kaikki työnantajan palveluksessa olevat henkilöstöryhmät ja työntekijät. Siinä tulee huomioida sekä järjestäytyneet että järjestäytymättömät työntekijät ja sen tulee koskea niin osa-aikaisia ja määräaikaisia työntekijöitä. Edelleen kartaotuksen piiriin kuuluvat niin tunti-, kuukausi- kuin suorituspalkkaiset työntekijät. On huomattava, että tasa-arvolain mukaan työntekijän oikeus vaatia samaa palkkaa samanarvoisesta työstä ei ole sidottu vain vertailtavien töiden sukupuolijakaumaan, vaan vertailua on mahdollista tehdä myös kahden työntekijän välillä. Tuolloin kuitenkin tulee ottaa huomioon tietosuojaan liittyvä lainsäädäntö (Anttila 2019).

Tasa-arvovaltuutettu on täsmentänyt palkan käsitettä (Uosukainen 2010). Palkkaan kuuluvat ainakin peruspalkka ja erilaiset palkanlisät. Myös luontoisedut lasketaan palkaksi. Palkkakartaotuksessa ilmoitetaan kuhunkin tarkasteluryhmään kuuluvien naisten ja miesten palkkojen keskiarvo, jolloin tarkoituksena ei ole kirjata yksittäisten työntekijöiden palkkatietoja. Henkilötietosuojalaki ja työelämän tietosuojalaki asettavat merkittäviä rajoituksia työntekijöitä koskevien henkilötietojen käsittelylle (Äimälä & Kärkkäinen 2015). Unionin oikeudessa palkan käsitettä on tulkittu laajasti. Palkkaan on katsottu kuuluvaksi paitsi peruspalkka, myös erilaiset lisät, bonukset ja erilaiset korvaukset, kuten ylityö- ja matkakorvaukset. Myös palkkausjärjestelmän tulee olla kaikilta osiltaan erikseen arvioituna syrjimätön ja palkan muodostumista tulee tarkastella erikseen jokaiselta palkan osalta (ks. Anttila ja Ojanen 2019 ja siinä viitattu EUT:n oikeuskäytäntö). Palkkaan kuuluu siten kaikki nykyisin ja tulevaisuudessa suoritettavat raha- ja luontoisedut, kunhan työntekijä saa ne työnantajaltaan, vaikka vain välillisesti. Tähän kuuluvat myös työsuhteen päättyessä maksettavat irtisanomiskorvaukset.

5 Sosiaali- ja terveysalan toimijat ja henkilöstö muutoksessa

5.1 Taustaa

Sosiaali- ja terveysalalle on jo pitkään ollut ominaista poliittinen pyrkimys tehokkaampien toimintamallien ja laadukkaamman hoidon kehittämiseen ja näiden yhdistämiseen. Osaltaan siihen on vaikuttanut pyrkimys julkisen sektorin kustannusten kurissa-pitoon ja vähentämiseen. Samalla se on merkinnyt pyrkimystä rakenteelliseen uudistamiseen. Osaltaan sektorin toiminnan uudelleen järjestämiseen ovat vaikuttaneet myös kilpailulliset näkökulmat, jotka ovat nousseet esille silloin, kun toimintamalleja on pyritty ratkomaan julkisen ja yksityisen sektorin välisellä yhteistyöllä tai uudistamisen kautta hakemalla kustannussäästöjä sotesektorin toimintoja yhtiöittämällä.

Merkittävin kuntarakenteen ja sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus on ollut vuosina 2006–2012 toteutettu Paras-hanke. Paras-hankkeessa pyrittiin voimavarojen tehokkaampaan käyttämiseen uudistamalla kunta- ja palvelurakennetta niin, että vastuu tiettyjen palveluiden tuottamisesta olisi suuremmilla yksiköillä. Paras-hankkeessa palvelurakenteen uudistamiskeinoja olivat kuntaliitokset, yhteistoiminta-alueet perusterveydenhuollossa ja siihen liittyvässä sosiaalitoimessa sekä ammatillisen peruskoulutuksen järjestäminen kaupunkiseutujen kuntien välisenä yhteistyönä. Yhteistoiminta-alueiden toimintojen järjestämisvastuu oli mahdollista siirtää esimerkiksi kuntayhtymille.

Paras-hankkeen vaikutuksia henkilöstöön on arvioitu työelämän laadun kannalta. Tässä yhteydessä on kiinnitetty huomiota henkilöstön vähäiseen osallisuuteen ja ylipäätään tiedon saannin ongelmiin niissä tilanteissa, kun palveluorganisaatiota on uudistettu. Työelämän laatua on tarkasteltu Paras-hankkeen arviointitutkimuksessa erityisesti viiden osaulottuvuuden avulla: vaikutusmahdollisuudet työssä, työpaikan sosiaalinen toimivuus, työn sisäinen palkitsevuus, ristiriitojen hallintatapojen avoimuus, sekä esimiestyö. (Meklin 2010; Jokinen & Heiskanen & Nakari 2011.) Jo Paras-hanketta valmisteltaessa korostettiin erityisesti henkilöstön osallisuuden merkitystä muutoksen toteuttamisessa (HE 155/2006 vp).

Siirtyvän henkilöstön asemaan vaikutti merkittävästi puitelain (Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007) säännös, jolla turvattiin siirtyvien työntekijöiden työsuhteet rajoittamalla työnantajan oikeutta irtisanoa siirtyvä työntekijä tuotannollistalou-

dellisella perusteella. Paras-hankkeen yhtenä perustavoitteena mainittiin myös sukupuolten välinen tasa-arvo. Lainvalmisteluaineistossa suurempien yksiköiden ennakoitiin vaikuttavan positiivisesti sukupuolten väliseen tasa-arvoon uralla etenemisen mahdollisuuksien ja pysyvien työsuhteiden todennäköiseen lisääntymiseen. Toisaalta todettiin, että palvelujen ulkoistamisella ja yksityistämällä saattaisi olla vaikutuksia henkilöstön palkkaukseen ja työsuhteiden ehtoihin. (HE 155/2006 vp). Paras-uudistuksen seurauksena tehtiin runsaasti kuntaliitoksia sekä yhteistoiminta-alueiden perustamisia. Paras-uudistuksen henkilöstövaikutuksista merkittävimäksi arvioitiin henkilöstöstrategisen otteen vahvistuminen kunnan henkilöstöjohtamisessa. Sukupuolivaikutuksia arvioitaessa ei kiinnitetty huomiota henkilöstön asemaan vaan erityisesti sukupuolten väliseen tasa-arvoon kunnallisessa päätöksenteossa sekä palveluita käytettäessä. (Meklin & Pekola-Sjöblom 2012.)

5.2 Juridinen viitekehys

Työnantajan toiminnan uudelleen organisointiin liittyy aina henkilöstön kokemus uudistuksen vaikutuksista omaan työhön. Henkilöstön näkökulmasta toiminnan uudelleen organisoinnin oikeudellinen viitekehys puolestaan rakentuu työnantajan ja työntekijöiden väliselle yhteistoiminnalle, jolla on merkitystä henkilöstön osallisuuden kokemuksen kannalta. Ajallisesti yhteistoiminta voidaan tarkentaa toisaalta prosessimaiseen jatkuvaan toimintaan, joka liittyy muutoksen valmisteluun ja toteuttamiseen ja toisaalta siihen, millä tavoin yhteistoimintavelvoite täytetään muutoksen jälkeen.

Yhteistoimintaa tarkastellaan tässä raportissa ennen kaikkea työntekijöiden osallisuuden ja tasa-arvon näkökulmista. Lisäksi uudelleen organisoitumisella on yleensä vaikutusta henkilöstön työsuhteiden ehtoihin. Sosiaali- ja terveysalan rakenteellisella uudistamisella pyrittiin muiden tavoitteiden ohella kustannustehokkuuteen. Kustannustehokkuutta pyritään saavuttamaan tehostamalla työn tuottavuutta organisoimalla työtä uudelleen. (HE 15/2017 vp) Henkilöstön näkökulmasta uudelleen organisoinnin keskeiset vaikutukset liittyvät siten usein työsuhteen ehtojen muuttumiseen. Uudistusten yhteydessä työnantajan tulisi ottaa huomioon syrjäntäkieltojen lisäksi myös työnantajalle asetettu sukupuolten välisen tasa-arvon sekä yhdenvertaisuuden edistämismelvoitteet uudistusten läpileikkaavana periaatteena.

5.2.1 Työ- ja virkasuhteen keskeiset erot

Julkisen sektorin palvelurakenteen muutoksen yhteydessä voivat työntekijän asema ja työtä koskevat ehdot muuttua ensinnäkin siksi, että oikeussuhteeseen sovellettava lainsäädäntö vaihtuu. Uudistuksessa siirtyvän henkilöstön oikeusasema muuttuu, jos

virkasuhde vaihtuu työsuhteeksi esimerkiksi kunnan toimintojen yhtiöittämisen seurauksena. Merkittävin ero työ- ja virkasuhteen välillä on virkasuhteeseen liittyvä merkittävä julkisen vallan käyttö. Merkittävä julkisen vallan käyttö edellyttää virkasuhdetta, eikä näitä tehtäviä voi siirtää (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003).

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO: 2014:98 katsonut, että kunnan ja yksityisen palvelujen tuottajan välisen palvelusopimuksen mukainen järjestely, jossa yksityisen palvelujen tuottajan työntekijä otettiin tietyn julkisen vallan käyttöä edellyttävän tehtävän hoitamista varten virkasuhteeseen, oli voimassa olevan lainsäädännön kiertämistä ja siten lainvastaista. Järjestely ei synnyttänyt palvelujen tuottajan työntekijän ja julkisyhteisön välille aitoa virkasuhdetta, jossa viranhaltija olisi ollut työnantajana toimivan julkisoikeudellisen yhteisön johdon ja valvonnan alainen ja jossa julkisyhteisö myös olisi vastannut viranhaltijan virkasuhteesta johtuvista etuuksista ja oikeuksista.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta sääntelee muun muassa virkasuhteen alkamista, viranhaltijan yleisiä velvollisuuksia, virkasuhteen irtisanomista ja purkamista, lomautusta ja määräaikaaisuutta. Kunnan ja valtion työsuhteisen henkilöstön oikeusasemaa sitä vastoin sääntelee työsopimuslaki (55/2001). Työ- ja virkasuhteen ehtojen osalta lainsäädäntö muodostaa vähimmäistason, jota huonommista ehdoista ei voida sopia, ellei sitä ole työ- ja virkaehtosopimusosapuolille laissa erikseen sallittu.

Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa on säännelty virantäyttömenettely, laaja virantoimitusvelvollisuus ja virkamies toimii lakia soveltaessaan riippumattomasti. Viranhaltijan asemaa määrittää myös rikoslaiissa (31/1889) säädetty viranhaltijan rikosoikeudellinen virkavastuu. Työsuhde sitä vastoin on henkilökohtainen palvelussuhde, jossa käytetään joustavaa rekrytointia. Työnantajalla on työntekijään nähden direktio eli työnjohto- ja valvonta oikeus ja työntekijällä on lojaliteettivelvollisuus työnantajansa kohtaan. Myös julkisen sektorin työsuhteinen työntekijä voi tiettyin edellytyksin olla yksityisen sektorin työntekijää laajemmassa rikosvastuussa toimistaan.

Palvelussuhteen tyyppin perusteella määräytyvän lainsäädännön erot liittyvät myös työsuhdeturvaan, tarkemmin sanottuna työsuhteen perusteettoman päättämisen seuraamuksiin. TSL 12:2 mukaan työsuhteisella työntekijällä on oikeus saada työsopimuslain mukainen korvaus työsuhteen perusteettomasta päättämisestä, työntekijä ei kuitenkaan ole oikeutettu palaamaan tehtäväänsä. Jos taas virkasuhteen päättäminen on tapahtunut lainvoimaisen päätöksen mukaan perusteettomasti, jatkuu viranhaltijan virkasuhde jatkuvuusperiaatteen mukaisesti katkeamattomana (KVhL 44 §).

Merkityksellistä on myös huomioida, ettei työnantaja saa irtisanoa työntekijän työsopimusta pelkästään liikkeen luovutuksen perusteella (TSL 7:5). Liikkeen luovutus ei voi toimia perusteena myöskään viranhaltijan irtisanomiseen. Lain mukaisina perusteina

pätevät ainoastaan kollektiiviset tai individuaaliset irtisanomisperusteet. Kollektiivisina perusteina ovat taloudelliset, tuotannolliset tai työnantajan toiminnan uudelleen järjestelyistä johtuvat syyt, kun tarjolla oleva työ on vähentynyt olennaisesti ja pysyvästi (TSL 7:3 §), samat kollektiiviset perusteet esiintyvät virkasuhteessa (KVhL 37.1 §). Henkilöön liittyviä irtisanomisperusteita ovat työntekijästä johtuvat tai henkilöön liittyvät asialliset ja painavat syyt. Tällaisina syinä voidaan pitää työsopimuksesta tai laista johtuvaa, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavaa velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten työntekijän henkilöön liittyvien työntekoedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi ei työntekijä kykene selviytymään tehtävistään. Irtisanomistilannetta tulee edeltää varoitusmenettely, jossa on työntekijälle annettava mahdollisuus korjata menettelynsä (TSL 7:2).

Liikkeen luovutustilanteessa tyypillisimmin kyse on kollektiiviperusteiden täyttymisestä, koska tehtäviä väistämättä uudelleen järjestellään muutosprosessissa. Näin ollen olennaisempaa onkin kiinnittää huomiota luovutuksen saajan ja luovuttajan velvollisuuksiin muutostilanteessa. Esimerkiksi jos kollektiivisin perustein henkilöstöä joudutaan irtisanomaan, on ennen irtisanomispäätöksiä selvítettävä uudelleen sijoittamis- ja koulutusmahdollisuudet toisiin tehtäviin. Lisäksi huomioitava on työnantajan takaisinottovelvollisuus, joka koskee myös liikkeen luovutuksen saajaa silloin, kun luovuttaja on irtisanonut työntekijän työsopimuksen päättymään ennen luovutushetkeä. Niin työntekijällä kuin viranhaltijallakin on oikeus tulla kuulluksi prosessin aikana.

5.2.2 Määräaikaisten ja osa-aikaisten työsuhteiden sääntely ja työnantajan velvollisuus kohdella työntekijöitä tasapuolisesti

Pakottavaan lainsäädäntöön lukeutuu irtisanomisen ja purkamisen lisäksi määräaikaisen työ- tai virkasuhteen solmimista koskevat säädökset. Työsopimuksen muodosta säännellään työsopimuslain 1 luvun 3 pykälässä. Työsopimus on voimassa toistaiseksi, ellei sitä ole perustellusta syystä tehty määräaikaiseksi. Työnantajan aloitteesta ilman perusteltua syytä tehtyä määräaikaista työsopimusta on pidettävä toistaiseksi voimassa olevana. (TSL 1:3.2.) Lähtökohtaisesti perusteltua syytä ei ole, jos työnantajan työvoimantarve on pysyvä. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että muun muassa sijaisuus on perusteltu syy solmia määräaikainen työsopimus. Silloin, jos työnantajan sijaistarve on säännönmukaista, saattaa se kuitenkin osoittaa pysyvää työvoiman tarvetta. Tällöin sijaisuuksia hoitavan työntekijän työsopimus on tehtävä toistaiseksi voimassa olevaksi (TSL 1:3.3 kts. myös KKO:2015:65). Pykälällä on merkitystä erityisesti naisvaltaisilla aloilla, sillä perhevapaita pitävät pääsääntöisesti

edelleen naiset, minkä vuoksi näillä aloilla on usein tarvetta sijaisille. Pykälän tarkoituksena on puuttua nk. määräaikaisten työsopimusten ketjuttamiseen. Ketjutus on yleistä erityisesti naisvaltaisilla aloilla ja sitä voidaan pitää myös välillisenä sukupuoleen perustuvana syrjintänä (Anttila 2006).

Viranhaltija voidaan puolestaan ottaa määräajaksi virkasuhteeseen viranhaltijan omasta pyynnöstä tai silloin, jos määräajaksi ottamisesta on erikseen säädetty taikka tehtävän luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien hoidon järjestäminen tai muu näihin rinnastettava kunnan toimintaan liittyvä määräaikaista virkasuhdetta edellyttävä seikka sitä vaatii (KVhL 3.2 §).

Määräaikaisen viranhaltijan virkasuhde voidaan irtisanoa sekä henkilöön liittyvin että taloudellisin tai tuotannollisin syin ennen määräajan päättymistä tai erittäin painavista syistä purkaa. Viranhaltija voi myös itse irtisanoutua virastaan ennen määräajan päättymistä. Määräaikaisen työsuhteen osapuolet voivat päättää työsuhteen irtisanomalla vain, jos siitä on sovittu. Perusteetta solmittu määräaikainen työsuhde voidaan vahvistaa toistaiseksi voimassa olevaksi, mikäli kanne yleisessä tuomioistuimessa nostetaan työsuhteen aikana. Sen sijaan, vaikka hallinto-oikeus toteaisi määräaikaisen virkasuhteen perusteen puuttuvan, on viranhaltijalla oikeus ainoastaan korvaukseen, jonka suuruus on vähintään kuuden ja enintään 24 kuukauden palkkaa vastaava summa. Virkasuhde ei muutu toistaiseksi voimassa olevaksi.

Työnantajan on kohdeltava työntekijöitään tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävä tai asema huomioon ottaen perusteltua (TSL 2:2.1). Yleistä tasapuolisen kohtelun vaatimusta täydentää TSL 2:2.2 erikseen säädetty määrä- ja osa-aikaisten oikeus tasapuoliseen kohteluun. Määräaikaisissa ja osa-aikaisissa työsuhteissa ei saa pelkästään työsopimuksen kestoajan tai työajan pituuden vuoksi soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin muissa työsuhteissa, ellei se ole perusteltua asiallisista syistä (TSL 2:2.2). Ottaen huomioon kuitenkin uudistuksen tavoitteet toiminnan tehostamisessa ja taloudellisten hyötyjen tavoittelemisessa, hallituksen esityksessä arvioitiin, että määräaikaisten palvelussuhteiden epävarmuus tulisi uudistuksen myötä kasvamaan (HE 15/2017 vp).

Määräaikaisten työntekijöiden asemaa turvaa myös TSL 1:5 säännöksellä: jos työnantajan ja työntekijän välillä on tehty useita peräkkäisiä, keskeytymättömänä tai lyhytaikaisin keskeytyksin jatkuvia määräaikaisia sopimuksia, työsuhteen katsotaan työsuhde-etuuksien määräytymisen kannalta jatkuneen yhdenjaksoisena. Työnantajan on myös huomioitava pro rata temporis -periaatteen mukainen toimintatapa; oikeuksien ja velvollisuuksien tulee määräytyä tehdyn työajan suhteessa. Etuudet ja velvollisuudet tulee suhteuttaa työajan pituuteen, milloin se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Osa-aikatyötä tekevän palkka- ja muiden työehtojen tulee periaatteen mu-

kaan määräytyä tehdyn työajan suhteessa samalla tavoin kuin vastaavaa työtä tekevän kokoaikaisen työntekijän ehdot (KKO: 2008:28). Sellaisten ehtojen tai etuuksien osalta, joilla ei ole yhtymäkohtaa tehtyyn työaikaan, ei voida myöskään soveltaa pro rata temporis -periaatetta.

Tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta on säädetty sekä työsopimuslaissa että laissa kunnallisista viranhaltijoista. Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain soveltaminen edellyttää, että epäedullisempaan asemaan asettaminen on seurausta kielletystä syrjintäperusteesta. Tasapuolisen kohtelun vaatimus on syrjintäkieltoja laajempi yleinen velvoite. (HE 19/2014 vp.) Se edellyttää, että työntekijöiden erilaiselle kohtelulle on työhön ja työstä suoriutumiseen liittyvä hyväksyttävä syy. Hyväksyttävä syy voi olla esimerkiksi koulutus, jonka ansiosta työntekijä selviytyy työstään paremmin kuin kouluttamaton henkilö (TT 2019:60). Tasapuolisen kohtelun vaatimus ei estä työnantajaa arvioimasta henkilökohtaiseen palkkaan vaikuttavia tekijöitä. (Koskinen ym. 2018). Työnantajan on kuitenkin palkkauksessaan noudatettava samaa työtä tekevien kohdalla samoja palkkausperusteita. Samaakin työtä tekevien työntekijöiden erilainen kohtelu voi olla sallittua silloin, kun siihen johtavat syyt ovat työnantajan määräysvallan ulkopuolella (KKO 2004:103). Työnantajan tulee kuitenkin suunnitelmallisesti pyrkiä tasoittamaan myös sellaiset palkkaerot, jotka ovat syntyneet ilman hänen omaa myötävaikutustaan. Esimerkiksi liikkeen luovutuksen seurauksena syntyvät palkkaerot on kohtuullisen siirtymäajan kuluessa yhtenäistettävä (kts. TT 2018:18; KKO: 2013:11; KKO: 2013:10; KKO 1992:18; KKO: 2004:133 sekä Hennings ja Mai yhdistetyt asiat C-297/10 ja C-298/10).

Tasapuolisen kohtelun vaatimus merkitsee myös vaatimusta kohdella työntekijöitä johdonmukaisesti samalla tavalla silloin, kun erilaiselle kohtelulle ei ole työtehtäviin tai työstä suoriutumiseen liittyvää objektiivista perustetta. Työnantajan on kohdeltava työntekijöitä tasapuolisesti esimerkiksi varoituksen antamisen, irtisanomisen, osa-aikaistamisen, koulutuksen tarjoamisen ja lomautuksen osalta. Joissain tilanteissa tasapuolisen kohtelun vaatimus voi edellyttää työnantajalta aktiivisia toimenpiteitä erojen tasaamiseksi kohtuullisen ajanjakson aikana (TT 2018:8, KKO 2009:52). Tutkimusaineistossa esimerkiksi palkkaukseen ja palkkojen harmonisointiin liittyviä kysymyksiä arvioitiin ensisijaisesti juuri tasapuolisen kohtelun velvoitteen kautta. Tasa-arvoon liittyviä seikkoja ei koettu merkityksellisiksi koska kyseessä on naisvaltainen ala.

5.2.3 Työsuhteen ehtojen määräytyminen

Lainsäädäntö muodostaa työsuhteen ehtojen vähimmäistason, jota huonommista ehdoista ei voida työsuhteessa sopia työnantajan ja työntekijän välisellä työ sopimuksella. Valtakunnallisilla työnantaja- ja työntekijäyhdistyksillä on kuitenkin TSL 13 luvun 7 §:ssä säädetyllä tavalla oikeus poiketa joiltain osin myös lain vähimmäistasosta. Työehtosopimuslain nojalla velvoittavaan työehtosopimukseen sidottu työnantaja on lisäksi velvollinen noudattamaan työehtosopimusta työntekijöidensä työsuhteiden vähimmäisehtoina. Työehtosopimusten normimääräyksillä on automaattinen ja pakottava vaikutus. Nykyisissä valtakunnan kattavissa työehtosopimuksissa on useita määräyksiä, jotka sallivat, kelpuuttavat tai edellyttävät joidenkin asioiden sopimusta paikallisten osapuolten kesken.

TSL 2:7 mukaan työnantajan on noudatettava vähintään valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustavana pidettävän työehtosopimuksen (yleissitova työehtosopimus) määräyksiä niistä työsuhteen ehdoista ja työoloista, jotka koskevat työntekijän tekemää tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä. Yleissitovan työehtosopimuksen tarkoitus on ennen kaikkea turvata työsuhteen työehtosopimuksesta käsin määräytyvät vähimmäisehdot, mukaan lukien vähimmäispalkka, myös alan järjestäytymättömien työnantajien työntekijöiden työsuhteissa. Työsopimuksen ehto, joka on työntekijän kannalta epäedullisempi kuin yleissitovan työehtosopimuksen määräys, on mitätön, ja sen sijasta on noudatettava yleissitovan työehtosopimuksen määräystä. Myös yleissitovaksi vahvistetun työehtosopimuksen määräyksillä on työ sopimuslaissa säädetty automaattinen ja pakottava vaikutus.

Mikäli alalla on olemassa yleissitovaksi vahvistettu työehtosopimus, koskee se niitä työnantajia, joilla on asianomaisen työehtosopimuksen sääntelemiä töitä tekeviä henkilöitä palveluksessaan. Järjestäytynyt työnantaja voi olla velvollinen noudattamaan yleissitovan työehtosopimuksen mukaista työtä teettäessään sellaista työtä, joka ei kuulu niiden työehtosopimusten alaan, joihin työnantaja on työehtosopimuslain nojalla sidottu.

Jos työnantaja on kuitenkin sidottu osallisena tai jäsenenä toiseen työehtosopimuslain mukaiseen normaalisitovaan työehtosopimukseen, työnantaja saa noudattaa tällaista normaalisitovaa työehtosopimusta sellaisenaan yleisen työehtosopimuksen sijasta. TSL 2:7.3 mukaan työnantaja, joka on sidottu työehtosopimuslain mukaisesti sellaiseen työehtosopimukseen, jonka toisena sopijapuolena on valtakunnallinen työntekijöiden yhdistys, saa lainkohdan 1 momentista poiketen noudattaa tällaista normaalisitovaa työehtosopimusta sellaisenaan yleissitovan työehtosopimuksen sijasta. Yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisveloitteen poissulkeva normaalisitova työeh-

tosopimus voi siis olla yrityskohtainenkin, kunhan sen yhtenä sopijapuolena palkan- saajapuolella on sellainen valtakunnallinen työntekijäin yhdistys, joka edustaa aidosti asianomaisia työntekijöitä (Koskinen ym. 2018).

Myös virkasuhteen vähimmäisehdot määräytyvät lainsäädännön ja virkaehtosopimus- ten perusteella. KvHL on lähtökohtaisesti tahdonvaltaista lainsäädäntöä ja toissijaista suhteessa virkaehtosopimukseen. Virkaehtosopimuksella sovittaviin palvelussuhteen ehtoihin eivät kuitenkaan kuulu esimerkiksi viran perustaminen tai lakkauttaminen, vi- ranomaisen tehtävät tai sisäinen työnjako, työn johtaminen, työmenetelmät eikä virka- suhteen tai siihen verrattavan palvelussuhteen syntyminen taikka niiden lakkaaminen irtisanomisaikaa ja irtisanomisen perusteita lukuun ottamatta. Virkaehtosopimuksella ei voida sopia muun muassa viran kelpoisuusehdoista, viranhaltijain velvollisuuksista, kurinpidosta, eläkkeistä tai niihin verrattavista muista eduista, eikä laissa säädettyjen virkasuhteen irtisanomisperusteiden laajentamisesta (kunnallinen virkaehtosopimus- laki 2§). Virkaehtosopimuksella ei myöskään voida sopia niistä asioista, joista työehto- sopimuksella ei voida työntekijöiden osalta sopia. Siten työsopimuslain pakottavilla säännöksillä on merkitystä myös tulkittaessa virkaehtosopimusosallisten oikeutta so- pia virkasuhteen ehdoista (Saloheimo 2012). Valtaosa työlainsäädännöstä, kuten esi- merkiksi työaikalaki ja vuosilomalaki, on pakottavaa sekä työ- että virkasuhteessa. Näiden lakien osalta virkaehtosopimusosallisilla on oikeus poiketa vähimmäispakotta- vuudesta vain kussakin työlaissa erikseen säädettyltä osin.

Virkaehtosopimuksilla määrätään vähimmäisehtojen lisäksi palvelussuhteiden enim- mäisehdoista. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen luvalla enimmäisehdoista voidaan kuitenkin poiketa sopimalla siitä viranhaltijan ja työntekijän kesken (Kunnallinen virka- ehtosopimuslaki 2.4 §). Lisäksi kunnallinen sopimusvaltuuskunta voi määrätä palve- lusehdot virkaehtosopimuksia paremmiksi niiden edellytysten vallitessa, joista sääde- tään kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:ssä. Näihin kuuluu henkilöstön saaminen kuntien ja kuntainliittojen palvelukseen, henkilöstön pysyttäminen palveluksessa taikka muut painavat syyt. Mikäli työntekijöihin, jotka tekevät samaa työtä, sovelletaan eri virkaehtosopimusten takia erilaisia ehtoja, voi työnantajalla olla tasapuoliseen koh- teluun ja syrjäntäkieltoon perustuva velvollisuus tasoittaa nämä erot ja tässä tarkoituk- sessa tarvittaessa ylittää (toisen) virkaehtosopimuksen enimmäisehdot (Saloheimo 2012).

Työsuhteen ehdoista voidaan sopia myös paikallisesti. Paikallisella sopimuksella voi- daan ensinnäkin tarkoittaa kunkin valtakunnallisen työehtosopimuksen kelpuuttavaan määräykseen perustuvaa sopimista työ- tai virkaehtosopimuksen asettamis- ra- joissa. Tällöin työehtosopimuksen osapuolet keskinäisellä sopimuksellaan määräävät, mistä voidaan paikallisesti sopia ja millä tavoin sopiessa tulee menetellä. Sopimus voi tulla noudatettavaksi viitetyöehtosopimuksen osana. Paikallisella sopimuksella tarkoi- tetaan myös itsenäistä yrityskohtaista työehtosopimusta, jolla sovitaan paikallisesti

noudatettavista työsuhteen ehdoista. Paikallisen työehtosopimuksen solmiminen ei edellytä, että työnantaja on järjestäytynyt, vaan järjestäytymätönkin työnantaja voi sopia työntekijäyhdistyksen kanssa työehtosopimuksen. Tällöin voidaan kuitenkin sopia ainoastaan pakottavaa lainsäädäntöä paremmista työnteon ehdoista. Järjestäytynyt työnantaja voi puolestaan solmia työehtosopimuksen, jota noudatetaan työnantajaa sitovan valtakunnallisen työehtosopimuksen rinnalla (ks. Saloheimo 2012). Paikallinen sopimus on irtisanottavissa siten kuin sopimuksessa on sovittu. Toistaiseksi voimassa oleva sopimus voidaan irtisanoa työehtosopimuslaissa säädetyllä tavalla kolmen kuukauden irtisanomisaikaa noudattaen.

Kunnallisen virkaehtosopimuslain 3.4 §:ssä säädetään niin sanotusta pääsopimuksesta, joka voidaan solmia kunnallisen sopimusvaltuuskunta ja viranhaltijayhdistyksen kesken. Pykälän nojalla solmitussa kunnallisessa pääsopimuksessa on muun ohella paikallista sopimista kunta-alalla koskevat säännökset. Pääsopimuksen 13 §:n nojalla voidaan sopia paikallisesti toisin valtakunnallisen virka- tai työehtosopimuksen määräyksistä, jos siihen on olemassa paikallisista erityisolosuhteista aiheutuva perusteltu syy.

Paikallinen sopimus voi syntyä myös yhteistoimintalain mukaisessa yhteistoimintamenettelyssä. Lisäksi yhteistoimintalain 61 §:n mukaan työnantajien ja työntekijöiden valtakunnalliset yhdistykset voivat sopimuksin poiketa yhteistoimintalain 3–6 sekä 8 luvussa säädetyistä asioista lukuun ottamatta työnantajan tiedonantovelvollisuutta työvoiman käytön vähentämistä koskevissa neuvotteluissa. Sopimuksella on työehtosopimuksen oikeusvaikutukset ja työehtosopimukseen sidottu työnantaja saa soveltaa kyseistä sopimusta kaikkiin työntekijöihin, jotka kuuluvat sopimuksessa tarkoitettuun henkilöstöryhmään.

Yhteistoimintamenettelyssä sovitaan yleensä työpaikka- tai yrityskohtaisista työjärjestelyistä ja työolosuhteita muutoin koskevista asioista. Yhteistoimintalain 27 §:ssä luetellaan ne asiat, joista työnantajan ja henkilöstön edustajien tulisi neuvottelujen jälkeen sopia. Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain (449/2007) tarkoituksena on edistää työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa kunnissa. Yhteistoiminnan tavoitteena on antaa henkilöstölle mahdollisuus yhteisymmärryksessä työnantajan kanssa osallistua kunnan toiminnan kehittämiseen ja antaa henkilöstölle mahdollisuus vaikuttaa omaa työtään ja työyhteisöään koskevien päätösten valmisteluun sekä samalla edistää kunnallisen palvelutuotannon tuloksellisuutta ja henkilöstön työelämän laatua (KVYTL §). Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta sovittavista asioista säädetään lain 4 pykälässä. Näihin lukeutuvat muun muassa henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavat muutokset työn organisaatiossa, ulkopuolisen työvoiman käyttöä koskevat päätökset, liikkeen luovutustilanteet ja henkilöstön kehittämiseen, tasa-arvoiseen kohteluun sekä työyhteisön sisäiseen tiedonvaihtoon liittyvät periaatteet ja suunnitelmat.

Eri työehtosopimuksissa voi olla erilaisia määräyksiä paikallisesta sopimisesta ja paikallisille sopijapuolille delegoidusta säännöstämiskompetenssista eli asioista, joista paikallisesti voidaan sopia. Siten työntekijöiden mahdollisuus vaikuttaa työsuhteiden ehtoihin tai työolosuhteiden ehtoihin tai työolosuhteisiin voi vaihdella riippuen siitä, mitä työehtosopimusta työntantajalla on velvollisuus noudattaa.

Niiden työsuhte-ehtojen muuttaminen, joita työnantaja on velvollinen työ- ja virkasuhteessa noudattamaan työ- ja virkaehtosopimuksen perusteella, merkitsee pääsääntöisesti työ- ja virkaehtosopimukseen perustuvan paikallisen sopimuksen muuttamista tai sellaisen sopimista. Valtuutuksen nojalla tehty paikallinen sopimus tulee pääsäännön mukaan viitetyöehtosopimuksen osaksi ja se saa omalla soveltamisalallaan viitetyöehtosopimuksen oikeusvaikutukset. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että työehtosopimuksen sisältö on asianomaisella työpaikalla sen mukainen kuin paikallisessa sopimuksessa on sovittu. Paikallisen sopimuksen asema suhteessa muihin työsuhteen ehtojen säännöstysläheteisiin on sama kuin viitetyöehtosopimuksen ja omalla soveltamisalallaan se siten muodostuu työsuhteen vähimmäisehdoiksi. Vaikka paikallisella sopimuksella sovittaisiin työsuhteen ehtojen heikennyksistä, saa työnantaja työehtosopimuslain 4.2 §:n nojalla soveltaa sitä myös järjestäytymättömien työntekijöiden työsuhteissa (TT 2013-63).

Työsuhteen ehtoihin kuuluvat myös työ sopimuksella sovitut ehdot. Työsopimuksella voidaan sopia ainoastaan pakottavaa lainsäädäntöä tai työsuhteessa noudatettavaksi tulevan työehtosopimuksen määräyksiä edullisemmista työehdoista. Työsopimuksessa nimenomaisesti sovittuihin ehtoihin rinnastetaan sellaiset, yleensä pitkäaikaiset, käytännöt, joita työsuhteessa on vakiintuneesti noudatettu. Työsopimuksessa sovitut ehtoja tai työ sopimusehdon veroisiksi vakiintuneita käytäntöjä ei työnantaja voi yksipuolisesti muuttaa. Ainoastaan siinä tapauksessa, että työnantajalla on peruste irtisanoa työ sopimus, voi työnantaja irtisanomisaikaa noudattaen muuttaa yksipuolisesti työ sopimuksen ehtoa. (KKO: 2005:29, KKO:2016:80.) Ammattiyhdistystoimijoiden haastatteluissa kertoman mukaan edunvalvonnassa on tullut ilmi työntekijöihin työnantajan taholta kohdistunutta painostusta, jonka tarkoituksena on ollut taivutella työntekijää allekirjoittamaan uusi, ehdoiltaan epäedullisempi työ sopimus sen jälkeen, kun työnantaja on liikkeen luovutuksen jälkeen vaihtunut. (H13 ja H14.)

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan viranhaltijalle on annettava viipymättä ja mikäli mahdollista ennen virantoimituksen alkamista virkasuhteeseen ottamisesta pöytäkirjanote tai muu kirjallinen viranhoitomääräys, josta käy ilmi virkasuhteen keskeiset ehdot. Näihin kuuluu muun muassa viranhaltijan virkanimike, virkasuhteen kesto aika, määräaikaisuuden peruste, koe aika virantoimituksen alkamisajankohta, pääasialliset tehtävät tai niiden määräytymisperuste sekä palkkauksen perusteet. Viran ehdoista voidaan osittain sopia edellä mainitulla yksilöllisellä virkasopimuksella.

Sosiaali- ja terveysalalla on useampi työehtosopimus, joissa on erilaisia palkkausjärjestelmiä. Julkisella sektorilla merkittävin sopimus on kunnallinen yleinen työ- ja virkaehtosopimus (KVTES), jota sovelletaan kuntien kuntayhtymien viranhaltijoihin ja kuu-kausipalkkaisiin työntekijöihin. Pääkaupunkiseudun kunnille sosiaali- ja terveysalan sijaisia välittävällä Seure Henkilöstöpalvelut Oy:llä on lisäksi oma työehtosopimuksensa. Yksityisellä sektorilla työehdoista on puolestaan sovittu muun muassa Avaintyönantajat AVAINTA ry:n työehtosopimuksessa, ensihoitopalvelualan työehtosopimuksessa, yksityisen terveyspalvelualan työehtosopimuksessa sekä yksityisen sosiaalipalvelualan työehtosopimuksessa. Ammattiyhdistysten edustajien esittämän käsityksen mukaan KVTES on ehdoiltaan työntekijöille edullisin (H13, H14).

Sosiaali- ja terveysalalla työ- ja virkaehtosopimusten määräykset muodostavat merkittävän yksilöllisen työsuhteen ehtoja säännöstävän lähteen. Työehtosopimuksen mahdollisella vaihtumisella esimerkiksi työnantajan vaihtuessa voi siten olla merkittäviäkin vaikutuksia työntekijän työsuhteessa. Tämä koskee esimerkiksi palkkausjärjestelmää, vähimmäispalkkoja, lisä- ja ylityön korvaamista ja muita korvauksia, sekä muun muassa säännöllisen työajan järjestelyjä, vuosiloman määräytymistä, loma-ajan palkkaa sekä lomakorvausta.

5.3 Liikkeen luovutus, siirtyminen “vanhoina työntekijöinä” toisen työnantajan palvelukseen

Sekä työ sopimuslaissa että kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa on säädetty liikkeen luovutuksesta. Näitä säännöksiä on tulkittava liikkeenluovutusdirektiivin kanssa yhdenmukaisella tavalla. Liikkeen luovutusta koskevien säännösten soveltaminen tarkoittaa muun ohella sitä, että viranhaltijaa tai työntekijää ei saa irtisanoa pelkästään uudistuksesta tapahtuvan työnantajan vaihtumisen perusteella. Henkilöstön asema maakuntien palvelukseen siirryttäessä oli tarkoitus turvata voimaansäilyminen. Sen mukaan kaikki työnantajan vaihtumisen takia tapahtuvat laintarkoittamat uudelleenjärjestelyt tuli katsoa liikkeen luovutukseksi. Voimaansäilytysohjeiden mukaan siirtymävaiheessa työnantajan vaihtumiseen johtavissa uudelleen järjestelyissä olisi tullut noudattaa työ sopimuslain ja kunnallisen viranhaltijain säännöksiä liikkeenluovutuksesta. (HE 15/2017 vp.)

Työ sopimuslain mukaan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava pää- tai sivutoimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena (TSL 1:10). Liikkeen luovutuksessa työnantajan

luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhte-etuudet siirtyvät liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle sellaisinaan. Luovutuksen saajaa sitovat yleiset periaatteet työsopimuksen ehtojen muuttamisesta. Työsopimuksen ehtoja voidaan ensinnäkin muuttaa siitä sopimalla. Yksipuolinen työsopimuksen ehtojen muuttaminen edellyttää kelpuutusta, joka voi perustua lakiin, työehtosopimuksen määräykseen tai työsopimuksen kelpuuttavan ehdon nojalla. Luovutuksensaajalla voi irtisanomisaikaa noudattaen muuttaa yksipuolisesti työsopimuksen ehtoja silloin, kun tällä on irtisanomisperusteeseen verrattava asiallinen ja painava syy (esim. KKO 2009:17). Oikeuskirjallisuudessa on tässä yhteydessä viitattu olennaisten ehtojen muuttamiseen. Tällaisina ehtoina on pidetty ainakin työtehtäviä, palkkaa ja työntekopaikkaa. Olennaisena työsuhteen ehtona on pidetty lisäksi työntekijän statusasemaa. (KKO 1991:105, KKO 1991:187, KKO 1996:89, KKO 1997:83, KKO 2005:29, KKO 2009:17).

Viranhaltijan asemasta liikkeen luovutuksessa puolestaan säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa. Lain mukaan työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena (KvHL 25 §). Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle. Jos luovutus tapahtuu yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle, siirtyvät viranhaltijat työsopimussuhteeseen luovutuksen saajan palvelukseen. Tällöin sellaiset oikeudet ja velvollisuudet, jotka ovat ominaisia vain virkasuhteelle eivät siirry (KvHL 25.2 §). Luovutuksensaaja on velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen virkaehtosopimuksen määräyksiä kuten työehtosopimuslain (436/1946) 5 pykälässä säädetään (KvHL 25.4 §).

Liikkeen luovutuksen jälkeen samaa työtä tekevien työntekijöiden työsuhteiden ehdot saattavat osoittautua erilaisiksi. Liikkeen luovutuksesta seurauksena syntyneet palkkaerot ovat sinänsä perusteltuja. Tästä huolimatta työnantajalla on velvollisuus pyrkiä korjaamaan näin syntyneet erot palkkauksessa kohtuullisen ajan kuluessa (KKO 2004:103, ks. myös KKO 1992:18). Samaa työtä tekevien palkkauksen perusteet eivät saa muodostua pysyvästi erilaisiksi, vaan palkkaerot on kohtuullisessa ajassa poistettava (KKO 2010:5, KKO 2013:10 ja KKO 2013:11). Työnantajan taloudellinen tilanne ei myöskään ole syy, jonka perusteella palkkaerot voidaan jättää oikaisematta (TT 2002:7-10 Dekker C-177/88, TT 2018:18).

Liikkeen luovutus tilanne ei siis ole peruste heikentää työehtoja (HE 15/2017 vp). Työntekijän siirtyessä liikkeen luovutuksessa luovutuksen saajan palvelukseen, luovutuksensaajaa sitoo edelleen se työehtosopimus, jota luovuttaja oli velvollinen noudattamaan ennen liikkeen luovutusta. Työehtosopimus velvoittaa luovutuksensaajaa velvoittavana koko jäljellä olevan sopimuskauden, ellei muuta sovita (Saloheimo 2012).

Tämä käytännössä merkitsee sitä, että luovutuksen saajan palveluksessa voi toimia samaakin työtä tekeviä, mutta eri työehtosopimuksen soveltamisalaan kuuluvia työntekijöitä. Liikkeen luovutuksen perusteella syntyneet erot työehdoissa ovat sallittuja, koska kyse on luovutetun työntekijän nauttimasta suojasta liikkeen luovutuksen yhteydessä.

On lisäksi mahdollista, että luovuttajaa on sitonut viitetyöehtosopimuksen puitteissa sovittu paikallinen sopimus. Myös tämä paikallinen sopimus pääsääntöisesti siirtyy luovutuksen saajalle. Paikallisen sopimuksen voimassaolo ei riipu viitetyöehtosopimuksesta, ellei siinä ole niin määrätty, vaan paikallisen sopimuksen voimassaolosta sovitaan itse sopimuksessa. Luovutuksen saaja voi irtisanoa paikallisen sopimuksen samoin ehdoin kuin luovuttajayritys olisi sen saanut irtisanoa. Työtuomioistuin on ratkaisussaan TT:2003-69 katsonut, että luovutuksensaajan oli noudatettava tulospalkkiosta tehdyn paikallisen sopimuksen irtisanomisaikaa silloinkin, kun sitä ei ainakaan kokonaisuudessaan ole voitu soveltaa työntekijöiden siirryttyä luovutuksensaajan palvelukseen.

Kun luovuttajaa sitoneen työehtosopimuksen voimassaolo päättyy, työnantaja ryhtyy noudattamaan työehtosopimusta, jota muutoinkin työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden työsuhteissa noudatetaan, mikäli kyseinen työehtosopimus koskee luovutettujen työntekijöiden työtä. Jos työnantajaa sitovaa työehtosopimusta ei ole, voi työnantaja tulla sellaiseen sidotuksi työehtosopimuslain 4 §:ssä säädetyillä tavoilla. Mahdollinen uusi työehtosopimus muuttaa työntekijöiden työehtoja aiemmasta. Se voi myös heikentää niitä. Vanhoja työehtoja noudatetaan ainoastaan siinä tapauksessa, että tästä on erikseen sovittu työsopimuksella työntekijän ja luovutuksensaajan kesken (KKO 2007:65). Mikäli luovutuksensaajan palveluksessa on ns. ”omia” vanhoja työntekijöitä, jotka tekevät sopimuksen solmineen työntekijän kanssa samaa työtä, saattaa työntekijän kanssa tehty erillinen työsopimus mahdollisesti paremmista työehdoista rikkoa työnantajan tasapuolisen kohtelun velvoitetta.

5.4 Palkkasyrjintä ja samapalkkaisuusperiaate

Samapalkkaisuudesta puhuttaessa on erotettava toisistaan samapalkkaisuusperiaate toisaalta yhteiskunnallisena ja toisaalta suppeana juridisena käsitteenä. Yhteiskunnallisena käsitteenä siihen liittyy naisten ja miesten palkkojen tilastollinen ero. Vuonna 2018 ”naisen euro” oli 84 senttiä (<https://www.tilastokeskus.fi/tup/tasaarvo/perustietoja-sukupuolten-tasa-arvosta.html>). Samapalkkaisuusperiaate laajana juridisena käsitteenä tarkoittaa kansainvälisoikeudellisista lähteistä peräisin olevaa valtiolle suunnattua velvoitetta puuttua palkkaepätasa-arvoa ylläpitäviin rakenteisiin. Suppeana juri-

disena käsitteenä Euroopan unionin oikeudesta peräisin oleva samapalkkaisuusperiaate tarkoittaa, että kaikille on maksettava samasta ja samanarvoisesta työstä sama palkka silloin, kun palkat ovat peräisin samasta lähteestä. Yhteiskunnan rakenteellisen palkkaepätasa-arvon korjaamista ei voida toteuttaa suppean juridisen samapalkkaisuusperiaatteen nojalla. (ks. myös Saari 2016.)

Palkkasyrjintä kielletään tasa-arvolain 8.1 § 2 ja 3 kohdissa. 2 kohdan mukaan työnantajan toiminta on kiellettyä syrjintää, jos tämä palkka- tai muista palvelussuhteen ehtoista päättäessään menettelee siten, että henkilö joutuu raskauden, synnytyksen tai muun sukupuoleen liittyvän syyn perusteella epäedulliseen asemaan. 3 kohdan mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä kiellettynä syrjintänä, jos tämä soveltaa palkka- tai muita palvelussuhteen ehtoja siten, että työntekijä tai työntekijät joutuvat sukupuolen perusteella epäedullisempaan asemaan kuin yksi tai useampi muu työnantajan palveluksessa samassa tai samanarvoisessa työssä oleva työntekijä. Palkkasyrjintä voi olla välitöntä tai välillistä. Palkkasyrjintä on välitöntä silloin, kun työnantaja sukupuolen perusteella maksaa työntekijälle huonompaa palkkaa kuin toista sukupuolta olevalle samaa tai samanarvoista työtä tekeville työntekijöille, minkä seurauksena syntyy syrjintäoletta. Palkkasyrjintä on välillistä silloin, kun eri asemaan asettaminen on seurausta neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella ja silloin kun eri asemaan asettamisen perusteena on vanhemmuus tai perhehuoltovelvollisuus.

Palkkasyrjintäolettaaman syntyminen edellyttää vertailua. Mikäli esimerkiksi konsernilla on yhteinen palkkahallinto, ja siten palkoilla yksi lähde, voidaan vertailua tehdä yli muodollisjuridisten yhtiörajojen (Lawrence C 320/00). Palkkaa voidaan verrata myös samaa työtä aiemmin tehneeseen toista sukupuolta olevaan työntekijään tai työntekijöihin, jotka tekevät vähemmän vaativaa työtä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä välillistä palkkasyrjintää on usein arvioitu tilastojen avulla vertaamalla naisvaltaisten ja miesvaltaisten alojen samanarvoisesta työstä maksettavia palkkoja (esim. Enderby C-127/92). (Anttila & Ojanen 2019.)

Tasa-arvolain mukaan merkitystä ei ole töiden sukupuolijakaumalla, vaan vertailu voidaan tehdä myös kahden työntekijän välillä. Työntekijän tehokas oikeussuoja edellyttää lisäksi, että työnantajan palkkausjärjestelmä on läpinäkyvä. (C-109/88, Danfoss, Anttila & Ojanen 2019.) Palkkojen vertailua yksityisellä sektorilla hankaloittaa, ettei yksittäisellä työntekijällä ole oikeutta saada tietoonsa muiden samaa tai samanarvoista työtä tekevien henkilöiden palkkaa tai yksilöllisiä palkanmääräytymisen perusteita. Julkisella sektorilla palkat ovat palvelussuhteen laadusta riippumatta julkisia (Nimikirjalaki 1010/1989 7 §). Palkkojen läpinäkyväisyys hankaloittaa palkkasyrjinnän havaitsemista ja on omiaan estämään samapalkkaisuusperiaatteen toteutumista.

Mahdollisen palkkasyrjinnän rakenteellinenkin tarkastelu usean, palkkausjärjestelmältään erilaisen työehtosopimuksen välillä on haastavaa silloinkin, kun kyse on samasta työstä. Työhön sovellettava työehtosopimus kuitenkin useimmissa tapauksessa määrää työstä maksettavan palkan. Unionin tuomioistuin katsoi ratkaisussaan Enderby C-127/92, *ettei kahden sellaisen samanarvoisen työn, joista toista tekevät lähes yksinomaan naiset ja toista pääasiallisesti miehet, välisen palkkaeron objektiiviseksi perustelemiseksi ole riittävää vedota siihen, että kyseisistä toimista maksettavat palkat on määritelty kaksissa työehtosopimusneuvottelumenettelyissä, jotka, vaikka niihin osallistuvat samat osapuolet, ovat kummankin kahden ryhmän osalta erilliset, ja jotka erikseen tarkasteltuina eivät ole vaikutukseltaan syrjiviä*. Korkein oikeus on puolestaan ratkaisussaan KKO 2013:10 ja KKO 2013:11 katsonut, että työnantaja on voinut maksaa erisuuruista palkkaa samasta työstä, kun erisuuruiset palkat olivat seurausta kahden eri työehtosopimuksen noudattamisesta. Työnantaja ei ollut syrjinyt työntekijöitä ammattiyhdistystoiminnan perusteella. Tästä huolimatta työnantajalla oli tasapuolisen kohtelun perusteella velvollisuus kohtuullisen ajan kuluessa tasoittaa näin syntyneet palkkaerot.

6 Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu ja organisoituminen sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta

6.1 Taustaa

6.1.1 Lainvalmistelu avainasemassa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksessa

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan kirjattiin tavoitteeksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jonka tavoitteeksi asetettiin terveyserojen kaventaminen ja kustannusten hallinta. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistusta oli pyritty saamaan aikaiseksi Sipilän hallitusta aiemmin toimineiden hallitusten toimesta yhteensä yli 12 vuoden ajan. Tämä kertoo osaltaan rakenneuudistuksen vaikeudesta, mikä johtuu ainakin uudistuksen laajuudesta, poliittisten näkökantojen sovittamisen vaikeudesta sekä eduskuntakauden keston lyhydestä. Sipilän hallituskaudella sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus jäi toteutumatta, mikä johti hallituksen eroamiseen maaliskuussa 2019.

Lainsäädäntö on julkisen vallan merkittävin keino ohjata yhteiskuntaa haluttuun suuntaan, kuten terveyserojen kaventamiseen tai sosiaali- ja terveystalouden hallintaan. Lainsäädännön uudistaminen merkitsee ministeriöissä tapahtuvan lainvalmistelun työn käynnistämistä ja organisoimista. Jotta halutut tavoitteet voitaisiin saavuttaa mahdollisimman tehokkaasti, tulee suunnitteilla olevien lakimuutosten vaikutukset arvioida huolellisesti ennen uudistusten toimeenpanoa.

Vaikutusten arviointi ei ole ainoa asia, mitä hyvään lainvalmisteluun kuuluu. Lainvalmistelussa pitäisi pystyä kuvaamaan nykytilan ongelmat ja tunnistaa ongelman aiheuttajat. Lisäksi lainvalmistelussa pitäisi kuvata tavoitetila, johon lainsäädännöllä pyritään. Lainvalmistelussa tulisi tunnistaa erilaisia keinoja, joilla asetettu tavoite voitaisiin saavuttaa. Keinojen tuottamia vaikutuksia tulee arvioida säädösvalmistelussa, jotta päätöksentekijöillä eli kansanedustajilla olisi käsitys lainsäädäntöuudistuksen vaikutuksista. Lainvalmisteluun kuuluu lisäksi olennaisena osana sidosryhmien kuuleminen, jonka avulla saadaan tietoa esimerkiksi ehdotettujen ratkaisuiden vaikutuksista

sidosryhmien näkökulmasta. Sidosryhmien kuulemisen tavoitteena on myös lisätä sidosryhmien tietoisuutta tulevasta sääntelystä ja sitä kautta edesauttaa heitä sopeutumaan ennakolta lainsäädännön uusiin vaatimuksiin.

Lainvalmistelussa on myös tärkeää huolehtia siitä, että säädösehdotus on perustuslainmukainen. Suomessa lainsäädäntöehdotusten perustuslainmukaisuutta arvioi eduskunnan perustuslakivaliokunta. Sipilän hallituskaudella perustuslakivaliokunta antoi kolme kertaa lausunnon maakunta- ja sote-uudistuksen lainsäädäntöhankkeista. Perustuslakivaliokunnan kolmannen lausunnon jälkeen osa virkamiehistä katsoi, että lausunnossa esitettyjen ongelmien ja aikataulun kireyden vuoksi uudistusta ei ehdittäisi toteuttamaan. Näin loppujen lopuksi toteutuikin. Pääministeri Sipilä jätti hallituksen eronpyynnön maaliskuun 8. päivä 2019. Sipilä totesi eroa koskevassa tiedotustilaisuudessa, että hallituksen merkittävimmällä uudistuksella ei ole edellytyksiä edetä jäljellä olevan eduskuntakauden aikana.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yksi keskeinen lainvalmistelija Auli Valli-Lintu on nostanut esille syitä rakenneuudistuksen epäonnistumiseen. Valli-Linnun mukaan liian tiukka aikataulu ja hyvän lainvalmistelutavan laiminlyönti olivat keskeisiä syitä uudistuksen kaatumiseen. Kun eduskunta edellyttää lainvalmisteluohjeiden noudattamista, hallitus ei voi poliittisessa ohjauksessaan laiminlyödä eduskunnan tahdon noudattamista hyvän lainvalmistelun periaatteiden toteuttamisessa Valli-Lintu korostaa. Hän korostaa myös vuorovaikutuksen tärkeyttä niin poliitikkojen kuin virkamiesten välillä, hallituksen ja opposition välillä sekä vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa.

6.1.2 Henkilöstövaikutukset lainvalmistelussa sukupuolen tasa-arvon näkökulmasta

Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi on osa ihmisvaikutusten arviointia. Tutkimuksen mukaan ihmisvaikutusten arviointi ei ole vielä juurtunut suomalaiseen lainvalmistelukulttuuriin, kun tilannetta verrataan muihin Euroopan unionin maihin. Lainvalmistelua ohjaavien instrumenttien, HELO:n (Valtioneuvoston antamat hallituksen esitysten laatimisohteet, 2004) sekä oikeusministeriön julkaiseman valtioneuvoston ohjeistuksen säädösehdotusten vaikutusten arviointia varten (2007), mukaan hallituksen esityksissä on selostettava myös esityksen sukupuolivaikutukset. Oikeusministeriön ohjeistuksen mukaan niihin kuuluvat vaikutukset, joita sääntelyllä on naisiin, miehiin ja sukupuolivähemmistöihin sekä heidän asemaansa yhteiskunnassa. Sukupuolivaikutusten arvioinnin tarkoitus on edistää tasa-arvon toteutumista ja varmistaa sääntelyn mahdollisten syrjivien sukupuolivaikutusten ehkäisy, Yleisesti ottaen hallituksen esitysten sukupuolivaikutusten arvioinnin laadussa on kehitettävää. (Rantala, Alasuutari, Järvikangas & Saarenpää 2019.)

Sote- ja maakuntauudistuksen hallituksen esityksissä tehdyt sukupuolivaikutuksen arvioinnit noudattavat edellä mainitun tutkimuksen havaintoja. Kahdessa uudistuksen kannalta keskeisessä hallituksen esityksessä sukupuolivaikutuksia on arvioitu yhteensä noin kolmella sivulla, kun hallituksen esitysten kokonaispituus on yli 1400 sivua (HE 15/2017 vp s. 282-284 sekä HE 16/2018 s. 166-167). Sukupuolivaikutuksia voidaan arvioida sekä toiminnallisen tasa-arvon että henkilöstöpoliittisen tasa-arvon kannalta. Toiminnallisella tasa-arvolla tarkoitetaan sukupuolten välisen tasa-arvon kehittämistä organisaatioiden toiminnoissa ja palveluissa ja henkilöstöpoliittisella tasa-arvolla tarkoitetaan esimerkiksi organisaation henkilöstön sukupuolijakaumaa, palkkaeroja sekä tasa-arvoa rekrytoinnissa ja urakehityksessä. (Maakuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyön valmennushankkeen loppuraportti 2018).

Henkilöstövaikutusten arviointia voidaan tässä uudistuksessa lähestyä ensinnäkin henkilöstöpoliittisen tasa-arvon näkökulmasta. Hallituksen esityksessä ennakoitiin, että uudistus tulisi olennaisesti vaikuttamaan henkilöstön tehtäviin ja näiden sijoittumiseen. Siirtyvän henkilöstön määräksi arvioitiin 215 000 henkilöä Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien alueella. Henkilöstöjärjestelyiden todettiin muodostuvan olennaiseksi keinoksi tehostaa toimintaa ja vaikuttaa kustannuskehitykseen. Uudistuksen tuottamien toimintaprosessien yhtenäistämällä ja uudelleenjärjestelyillä arvioitiin vaikuttavan henkilöstömäärää vähentävästi. (HE 15/2017 vp.)

Suurempien ja vahvempien organisaatioiden arvioitiin edelleen pitkällä aikavälillä edistävän henkilöstön työpaikkojen pysyvyyttä ja antavan henkilöstölle uusia mahdollisuuksia ammatilliseen kehittymiseen ja työkiertoon. Tämän arvioitiin edistävän työhyvinvointia ja mahdollistavan järjestelyjä, joiden avulla työntekijöiden jaksamista voitaisiin edistää. Samoin sijaisjärjestelyiden arvioitiin helpottuvan organisaatioiden kasvun myötä ja suurempien organisaatioiden merkitsevän parempaa työhyvinvointia työrasituksen jakautumismahdollisuuksien lisääntymisen myötä. Lisäksi arvioitiin mahdolliseksi myönteinen palkkakehitys ainakin joissain työtehtävissä työtehtävien ja vastuiden laajenemisen myötä. Suurempien organisaatioiden eduksi henkilöstön kannalta nähtiin mahdollisuus panostaa täysipainoisimmin omaa ammattitaitoa vastaavaan työskentelyyn. Uralla etenemisen mahdollisuuksien arvioitiin lisääntyvän. (HE 15/2017 vp.)

Tavoitteellisen ja hyvän johtajuuden ja yhdessä sopimisen merkitystä uudistuksen onnistumisessa korostettiin. Koska uudistus vaikuttaisi henkilöstön tehtäviin ja toimenkuviin, vaikuttaisi työntekopaikan muuttumiseen ja voisi merkitä myös varsinaisen palkan alentumista uusien ja vähemmän vastuullisten työtehtävien myötä, nähtiin uudistuksen onnistumisen kannalta tärkeänä henkilöstön sitoutuminen muutokseen. Muutoksen tarpeesta tiedottaminen sekä henkilöstön osallistuminen suunnitteluun ja toteutuksiin nähtiin tärkeänä. (HE 15/2017 vp.)

Sote-uudistus merkitsee kokonaisuudessaan sukupuolen perusteella eriytyvää vaikutusta, kun kyse on naisvaltaisen alan tuotantorakenteen ja työmarkkinan kokonaisuudistuksesta. Sukupuolivaikutusten arviointia sote-uudistuksen ytimen muodostamassa lainvalmisteluaineistossa tehtiin kuitenkin lukuisista eri näkökulmista. Henkilöstöön liittyviä sukupuolivaikutuksia arvioitiin lähinnä alan naisvaltaisuuden näkökulmasta. (HE 16 /2018 vp). Suorista henkilöstövaikutuksista merkittävimmäksi arvioitiin siirtyminen julkiselta työnantajalta yksityisen yrityksen palvelukseen sekä palvelujen uudistamisen yhteydessä mahdollisesti tapahtuva työtehtävien muuttaminen. Esityksellä valinnanvapauslainsäädännöksi arvioitiin lisäksi olevan merkittäviä vaikutuksia pieniin sosiaali- ja terveysalan palveluja tarjoaviin yrityksiin. Näistä valtaosa on naisten omistamia alle 10 hengen yrityksiä (HE 16 /2018 vp). Vaikutusten laatua (positiivinen/negatiivinen) ei juuri arvioitu.

Työtehtävien arvioitiin säilyvän valtaosalla entisellään. Lyhyellä aikavälillä myöskään työnantajan muutos ei tulisi vaikuttamaan palvelussuhteen ehtoihin. Sen sijaan siirtymä yksityissektorille saattaisi vaikuttaa naisten palkkaukseen merkittävästikin sekä niiden henkilöiden osalta, jotka työskentelevät sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla, että muissa toiminnoissa työskentelevien osalta. Työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvät seikat, kuten työmatkojen pidentyminen tai työpaikan sijainnin muuttaminen tulisivat kohdistumaan niin ikään valtaosin naisiin jo siirtyvän henkilöstön sukupuolirakenteen vuoksi (HE 15/2017 vp).

Arviot ehdotetun valinnanvapauslainsäädännön vaikutuksesta henkilöstön asemaan puolestaan tiivistyivät käsitykseen, jonka mukaan valinnanvapauslainsäädännön seurauksena työnantajat joutuisivat kilpailemaan ammattitaitoisesta henkilöstöstä. Käsitöksen taustalla oli ensinnäkin palveluntuottajille asetettavat ehdot henkilöstön määräästä, pätevydestä, kokemuksesta ja kielitaidosta, minkä lisäksi maakunnat voivat asettaa palveluntuottajien henkilöstölle pätevyysvaatimuksia. Henkilöstöstä käytävän kilpailun arvioitiin olevan todennäköisintä suurissa kaupungeissa ja syrjäseuduilla. Henkilöstön saatavuushaasteet voisivat tietyillä alueilla ja tietyissä palveluissa muodostua jopa markkinoille tulon esteeksi, koska palveluntuottaja ei voisi kilpailla markkinoilla ilman palvelun luonteeseen nähden riittävää henkilöstöä. Yksityisten yritysten puolestaan oletettiin kuitenkin menestyvän julkisia palveluntuottajia paremmin henkilöstön rekrytoinnissa. (HE 16 /2018 vp.)

Työnantajan aseman osalta todettiin, että yksityiset yritykset pystyisivät joustavammin määrittämään työsuhteen ehtoja, esimerkiksi työaika, palkkaa, lomakorvauksia, työolosuhteita koskevia ehtoja sekä muita työsuhte-etuuksia, koska niiden ei tarvitsisi noudattaa julkisen sektorin työehtosopimuksia. Tämä joustavuus olisi samalla kilpailuetu tehdessään mahdolliseksi kustannustehokkaan toiminnan. Sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstökuluihin painottuvan kustannusrakenteen takia henkilöstömitoituksen muuttaminen dynaamisesti asiakkaiden kysynnän mukaan olisi tehokas tapa

säästää kustannuksissa. Työnantajana toimivien maakunnan liikelaitosten henkilöstöön liittyvänä etuna voisi puolestaan olla joustavien urapolkujen tarjoaminen sosiaali- ja terveydenhuollon eri tasoille sijoittuvissa tehtävissä ja erilaisissa organisaatioissa. (HE 16 /2018 vp.)

Hallituksen esityksessä tehtyjen henkilöstövaikutusten arvioinnissa korostui sosiaali- ja terveysalan naisvaltaisuus. Vaikka henkilöstövaikutuksia esiteltiin pääasiassa naisvaltaiseen alaan liittyvän kuvauksen avulla, ei vaikutusarviointia ulotettu naisten yhteiskunnalliseen asemaan tai siihen, miten uudistukset mahdollisesti vaikuttaisivat tasa-arvon toteutumiseen. Sukupuolivaikutusten arviointiin ei myöskään juuri sisällynyt arvioita siitä, millaisia mahdollisia syrjiviä sukupuolivaikutuksia uudistuksella voisi olla, ja millä tavoin olisi mahdollista estää nämä.

6.1.3 Sukupuolten tasa-arvokysymykset aineistossa

Tutkimuksessa mielenkiinto kohdistui siihen, miten sukupuolten tasa-arvokysymykset olivat toteutuneet ja huomioitu muutoksen valmistelussa. Tutkimuksessa selvitettiin maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelijoiden sekä valmisteluun osallistuvien työryhmien sukupuolijakaumia.

Selvityksessä ilmeni, että valmistelijoista suurin osa (63 %) oli naisia mutta valmistelutyön johtamisesta vastasivat hieman useammin miehet (57 %) kuin naiset. Kaikkiaan maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluun osallistui valmisteluelimissä ja nimetyissä työryhmissä yli 5500 henkilöä. Valmistelutyöryhmissä oli naisenemmistö (54 %), mutta ryhmien puheenjohtajisto oli miesenemmistöinen (57 %). Valmistelutyöhön osallistuneiden sukupuolijakaumissa oli alueellisia eroja. Etelä-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla uudistusta valmisteltiin miesenemmistöllä. Etelä-Karjalassa, Pohjois-Pohjanmaalla, Etelä-Savossa, Kainuussa, Päijät-Hämeessä, Pohjois-Karjalassa ja Kymenlaaksossa sukupuolijakauma oli varsin tasainen ja muissa maakunnissa naisten osuus valmistelutyöhön osallistuneista oli vähintään 56 prosenttia. Satakunnassa naisten osuus oli huomattavan suuri (68 %) muihin maakuntiin verrattuna. Työryhmien määrä ja tehtävät vaihtelivat maakunnittain. Maakunnissa, joissa jo toimi maakunnallinen sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä, ei ollut tarvetta useisiin sosiaali- ja terveystalvelujen valmistelutyöryhmiin. (Liitetaulukko 4.)

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluun osallistuneille tehtiin haastatteluja ja kysely, jossa selvitettiin, miten sukupuolten tasa-arvoon liittyvät teemat olivat olleet esillä uudistuksen valmistelussa ja kuinka tärkeinä sukupuolten tasa-arvoon liittyviä seikkoja oli pidetty uudistuksessa. Lisäksi selvitettiin vastaajien näkemyksiä siitä, millaisia su-

kupuolten väliseen tasa-arvoon liittyviä kipukohtia tai positiivisia vaikutuksia oli tunnistettu ja millaisia hyviä käytäntöjä tasa-arvon edistämiseksi oli luotu valmistelussa tai valmistelijoiden taustaorganisaatioissa. Vastaajilta kysyttiin myös mahdollisen tasa-arvosuunnitelman olemassaoloa ja laatua.

Kysely kohdennettiin kaikkien maakuntien uudistuksen henkilöstösiirtoja valmistelleiden ryhmien vetäjille ja jäsenille sekä lisäksi haastateltiin tutkimuksen esimerkkimaakuntien – Pohjois-Karjalan ja Pirkanmaan – henkilöstön siirtojen valmistelusta vastanneita asiantuntijoita. Tutkimuksessa aineistossa käytettiin lisäksi henkilöstösiirtojen valmisteluun liittyvää vapaasti saatavissa olevaa dokumenttiaineistoa sekä Pirkanmaalla järjestetyn työpajan materiaalia.

6.2 Henkilöstön osallistuminen prosessin eri vaiheissa

Maakunta- ja sote-uudistuksen lainvalmistelussa pidettiin erityisen tärkeänä henkilöstön sitoutumista muutosprosessiin ja sen eri vaiheisiin. Huomioiden mittaluokaltaan uudistuksen laajuuden, henkilöstön osallistumisen prosessi tulisi noudattamaan yhteistoimintasuunnitelmassa sovittuja käytäntöjä, jotka käsittävät erilaisia menettelyjä. Yhteistoiminta siten menettelyineen toteuttavat työnantajan ja henkilöstön välistä vuorovaikutusta, tietojen vaihtoa ja neuvottelutoimintaa (Äimälä & Kärkkäinen 2015).

Yhteistoimintaa toteutetaan yrityksissä joko yksittäisen työntekijän/työntekijöiden ja hänen/heidän esimiestensä kesken (välitön yhteistoiminta) tai henkilöstöedustajien ja työnantajan kesken (edustuksellinen yhteistoiminta). Työnantaja ja henkilöstöryhmien edustajat voivat sopia myös neuvottelukunnan perustamisesta (Äimälä & Kärkkäinen 2015). Yhteistoimintalaki (334/2007) tulee toteutettavaksi yrityksissä, joissa työskentelee vähintään 20 työntekijää. Valtion virastoissa ja laitoksissa noudatetaan omaa yhteistoimintalakiaan (laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1233/2013)) ja kunnissa taas omaa yhteistoimintalakiaan (laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007)).

Työntekijän osallisuuden kannalta merkitykselliseksi tekijäksi muodostuu näin ollen se, mitä asioita käsitellään edustuksellisessa yhteistoiminnassa ja mitkä asiat lukeutuvat suoraan välittömän yhteistoiminnan piiriin. Yhteistoimintalait eivät kuitenkaan anna suoraa vastausta siihen, mitkä asiat on käsiteltävä välittömässä yhteistoiminnassa. Koska osallisuus muutosprosessissa vaatii työntekijältä henkilökohtaisen sitoutumisen, ei kaikkea ole siten perusteltua käsitellä ainoastaan edustuksellisessa yhteistoiminnassa.

Pirkanmaan aineistoon kuuluvista dokumenteista ilmeni, että sote- ja maakuntauudistusprosessissa pyrittiin erilaisten työryhmien avulla käsittelemään henkilöstön osallisuuteen liittyviä teemoja, kuten yhteistoimintasuunnitelmaa, muutosjohtamista, tiedotus- ja osallistumissuunnitelmia ja näihin liittyviä riskianalyyssejä. Muistioista ja asiakirjojen sisällöistä oli kuitenkin haastavaa nähdä sitä, miten henkilöstöä käytännössä pyrittiin uudistusprosessin aikana osallistamaan ja sitouttamaan.

Oli sitten kysymys edustuksellisesta tai välittömästä yhteistoiminnasta, henkilöstöllä on oltava pääsy oikeisiin tietoihin yrityksen taloudellisesta tilasta ja muista merkittävistä seikoista. Tiedonsaantioikeus on yksi yhteistoiminnan kantavista periaatteista, mikä on perusteena sille, että vuorovaikutuksellinen yhteistoiminta toteutuu täysimääräisesti lain vaatimalla tavalla (Äimälä & Kärkkäinen 2015). Yhteistoimintasuunnitelmaan onkin liitettävä myös tiedotussuunnitelma, mikä osaltaan edesauttaa osallisuuden toteutumista työpaikalla. Pirkanmaan aineistossa olikin panostettu tiedotukseen sekä viestintään liittyviin asioihin ja sitä oli jäsennetty muistioissa teemoittain.

Niin yhteistoimintasuunnitelmassa kuin tiedotussuunnitelmassakin on otettava huomioon yhdenvertaisuus- ja sukupuolten tasa-arvoon liittyvät sääntely ja työnantajan on oltava johdonmukainen toimissaan (Anttila 2019). Tutkimusaineistoissa (niin Pohjois-Karjalan kuin Pirkanmaankin aineistoissa) kuitenkin ilmeni, ettei sukupuolten tasa-arvo läpileikkaavana periaatteena noussut esimerkiksi tiedotus- ja viestintäsuunnitelmassa esiin, vaan suunnitelmat olivat irrallisia sekä tasa-arvosuunnitelmaan, että toisiinsa nähden. Yhteistoimintalain mukaan neuvottelujen piiriin lukeutuvat työhönottoon, perehdytykseen, henkilötietojen käsittelyyn, henkilöstösuunnitelmiin, koulutussuunnitelmiin sekä sukupuolten tasa-arvoon liittyvät toimintalinjaukset, joista säännelään yhteistoimintalain neljännessä luvussa. Koska yhteistoiminnan piiriin lukeutuu suuri määrä asioita, pitäisi johdonmukainen linja säilyä suunnitelmien sisällöissä.

Yhteistoiminnalla pyritään vahvistamaan nimenomaan vuorovaikutusta henkilöstön ja työnantajan välillä, mikä edesauttaa työntekijän osallisuutta muutosvaiheissa. Yhteistoiminta työpaikalla on tärkeä väylä osallisuudelle ja yhteistoiminnassa erilaisin esityksin, tekstein ja ohjeistuksin kiinnitetään työpaikan arvot työkäytäntöihin. Yhteistoiminta ilmentää siis työpaikan arvoasetelmia, jonka keinoin pystytään nostamaan työpaikan sisäistä yhteishenkeä, hyviä käytäntöjä ja vahvistamaan henkilöstön ammattitaitoa saaden sen näkyväksi. Jotta työntekijät voivat kääntää omia resurssejaan yrityksen pääomaksi, heidän tulee osallisuudellaan saattaa resurssinsa näkyväksi. Toiseksi osallisuutta voidaan hyödyntää sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi ja tuoda työntekijöiltä nousevia asioita tasa-arvosuunnitelmaan. Henkilöstö on siten ennen muuta voimavara ja työntekijä sekä työnantaja omalla osallisuudellaan kehittää yhteistoimintaa eli osallistuu muutosprosessiin.

Yksilö osallistuu prosessiin aina henkilökohtaisesti, omana itsenään ja oman työroolinsa toteuttajana. Sitoutuminen, mikä vaatii osallisuutta, vaatii vaihtoehtojen tunnistamista ja valintapäätösten tekemistä. Sitoutuminen siis vaatii kattavaa tietoa päätöksenteon perusteeksi. Henkilön tulee tietää mihin hän sitoutuu ja millä asteella, sekä miten sitoutumisesta palkitaan. Edellä mainittu on tärkeä asia siksi, että sitoutuminen aina merkitsee sitä, että työntekijä tehdessään päätöksen sitoutumisesta automaattisesti luo rajoja toiminnalleen ja luo itselleen tavoitteita. Päätös taas vaatii vastuun kantamisen jälkikäteen. Sitoutuminen muutokseen tulisikin näin ollen nähdä jatkuvana prosessina ja toimijuuden toteuttamisena. Valitettavan usein osallisuus toteutuu vain niiden työntekijöiden kohdalla, joilla on pääsy erilaisiin resursseihin ja joilla on vaihtoehtoja mistä valita. Työntekijöille, joilla ei ole edellä mainittuja asioita, sitoutuminen ei ole vaihtoehto.

Ottaen huomioon, että sosiaali- ja terveysalan uudistuksen vaikutukset olisivat suoraan kohdistuneet naissukupuoleen ja henkilöstölle uudistus olisi voinut merkitä tehtävien ja toimenkuvien muutosta, työntekopaikan muuttumista, työmatkojen pidentymistä tai varsinaisen palkan alentumista uusien tehtävien myötä, sikäli jos tehtävänkuva olisi sijoittunut alemmalle vaativuustasolle, henkilöstön osallisuuteen kiinnitettiin vähän huomiota. Kuitenkin hallituksen esityksessä uudistuksen onnistuminen katsottiin olevan sidoksissa henkilöstön tietoisuudesta muutostarpeeseen, heidän sitoutumisestaan muutokseen ja osallisuudesta uudistuksen suunnitteluun ja tekemiseen (HE 15/2017).

Hallituksen esityksestä syntyi havainto, että samaan aikaan kun vaadittiin henkilöstöltä sitoutumista, pyrittiin laatimaan rajoja sitoutumiselle, lisäksi kommunikaatiolle ei annettu hallituksen esityksessä resursseja (ei ajallista eikä taloudellista). Organisaatiomuutos ikään kuin siirsi vastuun muutoksen toteutumisesta työntekijöille, joilla ei ole määräävää asemaa eikä valtaa uudistuksen toteuttamisessa. Henkilöstölle ei realistisesti annettu riittävää toimijuutta päätöksen teossa: itsensä kehittäminen, tiedon säilyttäminen ja kysymysten esittäminen vaativat ajallista ja taloudellista resurssointia.

Henkilöstön kannalta ongelmaksi voidaan nähdä vaihtoehdottomuus sitoutumisen määrittelemisessä. Muutoksen toteuttamiseen annetaan yksi vaihtoehto, joka nähdään staattisena. Ongelmana tässä on se, että yksilön sitoutuminen johonkin vaatii häneltä aktiivisen päätöksen asiaan ja toimivaa yhteistoiminnallista vuorovaikutusta. Uudistuksessa kaikki muutokset ja niiden hallinta näytti väistämättömältä, ulkopuolelta tulevalta muutokselta, eikä esityksen tekstin sisällöissä voitu tunnistaa selkeää toimijoiden roolia.

Kuten edellä on tullut esiin, sitoutuminen vaatii resurssointia. Työnantajan päätösvaltaan kuuluu varojen kohdentaminen eri toimenpiteisiin (Äimälä & Kärkkäinen 2015).

Kyseisiä toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi erilaisten työsääntöjen käyttöön ottaminen yrityksessä. Työsäännöllä on sitovan normin luonne ja ne tulevat lain nojalla noudatettavaksi yksittäisten työntekijöiden sopimusten osana (YTL 29.1 §). Työsäännöt toisin sanoen ovat ohjeistuksia, joissa määritellään ja tarkennetaan työpaikan menettelytapoja, käytänteitä ja pelisääntöjä. Työsäännöllä ei voida kuitenkaan syrjäyttää pakottavia lainsäädännöksiä eikä työehtosopimusmääräyksiä. Muilta osin työsäännöistä voidaan sopia yhdessä henkilöstön kanssa. Työsäännöt voidaan katsoa yhdeksi keinoksi työnantajalle kehittää keinoja sosiaali- ja terveysalan ammattialan haasteisiin. Ne voisivat myös olla keinoja edesauttaa henkilöstön osallistumista prosessin eri vaiheissa.

6.3 Muutosjohtaminen yhteydessä osallisuuteen

Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset olisivat kohdistuneet näkyvimmin henkilöstön tehtäviin ja sijoittumiseen (HE 15/2017 vp). Henkilöstöjärjestelyjen kautta toiminnan tehostaminen ja kustannuskehitykseen vaikuttaminen olisi kohdistunut henkilöstöön niin määrällisesti kuin laadullisesti. Uudistus olisi esityksen mukaan vähentänyt uusien työntekijöiden tarvetta, koska toimintaprosesseja olisi yhtenäistetty ja uudelleenjärjestelty (HE 15/2017 vp). Verkostoituvassa palvelurakenteessa ja isojen uudistusten äärellä muutosjohtamisella on olennainen asema toiminnan tehostamisessa ja kustannuskehitykseen vaikuttamisessa, sekä henkilöstön sitouttamisessa muutosprosessiin. Muutosjohtaminen on yhteistyötä työntekijöiden kanssa.

Henkilöstön osallisuuden merkitys onnistuneelle organisaatiomuutokselle sosiaali- ja terveysalalla havaittiin jo PARAS-hankkeen yhteydessä (Meklin & Pekola-Sjöblom 2012). Muutoksen johtamisella on merkitystä työhyvinvoinnille myös pidemmällä aikajänteellä. Henkilöstön epävarmuutta voidaan vähentää onnistuneella muutosjohtamisella, mikä edellyttää ennen kaikkea organisaation sisäistä viestintää. Erityisesti silloin, kun työnantaja vaihtuu, tulee kiinnittää huomiota siihen, että liikkeen luovutuksen molemmat osapuolet viestivät avoimesti muutoksen vaikutuksista henkilöstön asemaan. Henkilöstön tukeminen on erityisen tärkeää sellaisissa muutoksissa, jotka vaikuttavat työntekijöiden työtehtäviin tai työolosuhteisiin, tai silloin jos henkilöstön palvelussuhteen tyyppi vaihtuu virkasuhteesta työsuhteeksi. (Nybondas-Kangas ym. 2017.)

Muutosjohtamisen määrittelyssä korostuu vuorovaikutuksellinen ja ihmissuhdejohtaminen (Vuorinen 2008). Yhteinen sitoutuminen edellyttää sitä, että muutosjohtamisessa pyritään tyydyttämään työntekijöiden aineellisten palkkioiden lisäksi myös heidän emotionaalisia tarpeitaan. Olettamuksena on, että työntekijät haluavat kehittää it-

seään ja kasvamaan ammatillisesti, mikäli muutosjohtamisen kautta kehitetään mielekkäitä työtehtäviä ja toiminta sekä kehitysmahdollisuuksia työssä (Vuorinen 2008). Muutosjohtamisessa edellytetään kykyä delegoida tehtäviä ja edesauttaa työntekijöiden itsenäisyyttä. Muutosjohtamisen ongelma usein kohdistuu sitoutumisen vaatimukseen, mutta innostuneet alaiset saattavat aiheuttaa myös negatiivisia seurauksia toiminnallaan (Vuorinen 2008).

Muutosjohtamisessa pyritään toimimaan proaktiivisesti eli siten, että luodaan ja muokataan ympäristöä jatkuvasti eikä vain reagoida ulkoapäin tuleviin muutoksiin. Muutosjohtaminen vaatii työntekijöiltä korkeaa ammatillisuutta, sillä työntekijöiden toiminnassa korostuu itsenäisyys ja itseohjautuvuus. Tämä taas vaatii toteutuakseen valinnanvapautta ilman ulkoista kontrollia (Vuorinen 2008). Kuten tasa-arvoon liittyvässä valtavirtaistamisen ajatuksessa, myös johtamisessa muutos tulisi ymmärtää osana kaikkea toimintaa. Esimerkiksi yhtenä työvälineenä tasa-arvosuunnitelma voisi tukea sukupuolten tasa-arvon edistämisen tavoitteita muutosjohtamisessa sosiaali- ja terveysalan uudistustyössä.

Myös muutosvastarinta voidaan nähdä yhteistyön tärkeänä elementtinä, koska se kriittisesti haastaa ja pakottaa muutosprosessin eri vaiheiden arviointiin. Osa muutosjohtajuutta on prosessin kyseenalaistaminen, se koostuu mahdollisuuksien etsimisestä, kokeiluista ja riskien ottamisesta (Vuorinen 2008). Aivan kuin toimintaa muutenkin arvioidaan, myös johtamista tulisi arvioida eri vaiheissa, luottamus ja vuorovaikutus ovat tässä keskeisessä asemassa. Yhteisen tietoisuuden ja kielen rakentaminen on ensisijaista, monesti itse vuorovaikutusprosessi onkin paljon merkityksellisempi, kuin alati vaihtuvat lopputulokset ja strategiat. Yhteisen kielen löytämisen esteenä voi olla esimerkiksi se, ettei erilaisten työryhmien välillä informaatio kulje.

Muutosjohtamisessa johtaminen on kollegiaalista ja vuorovaikutteista. Myös henkilöstön työhyvinvointi on otettava prosessin eri vaiheissa huomioon. Sosiaali- ja terveysalalla esiintyy monia eri ammattiryhmiä, joiden yhteisenä päämääränä on tuottaa laadukkaita palveluja. Näin ollen suuret muutokset työoloissa voivat vaarantaa laadukkaiden palvelujen tuottamisen, koska henkilöstö saattaa kuormittua. Toisin kuin muutosjohtaminen, hierarkkinen johtamistapa voi luoda esteitä ja haasteita muutosjohtamiselle, jo pitkään toimineessa organisaatiossa perusolettamukset ja uskomukset ovat sidoksissa niihin tapoihin, joissa sisäisiä ongelmia on jo ratkaistu ja joilla on reagoitu ympäristöön. Muutos ei siten kohdistu vain itse organisaatorakenteen uudistumiseen, vaan kyse on ajattelutapojen muutoksesta. (Vuorinen 2008.)

Keskeisiä merkityksiä muutosjohtajuudelle hoitotyössä ovat vastavuoroisuus, yhteisyys, monimutkaisuuden tunnustaminen, yhteistyön ja ihmissuhteiden korostaminen, tunteiden hyväksyminen ja niin edelleen (Vuorinen 2008). Lopputulokset voidaan siten

saavuttaa eri tavoin, mutta itse prosessin läpivieminen vuorovaikutuksellisin keinoin on merkityksellisin.

6.4 Valmistelijoiden näkemyksiä tasa-arvoon liittyvien asioiden huomioon ottamisesta uudistuksen valmistelussa

6.4.1 Kyselyn toteutus

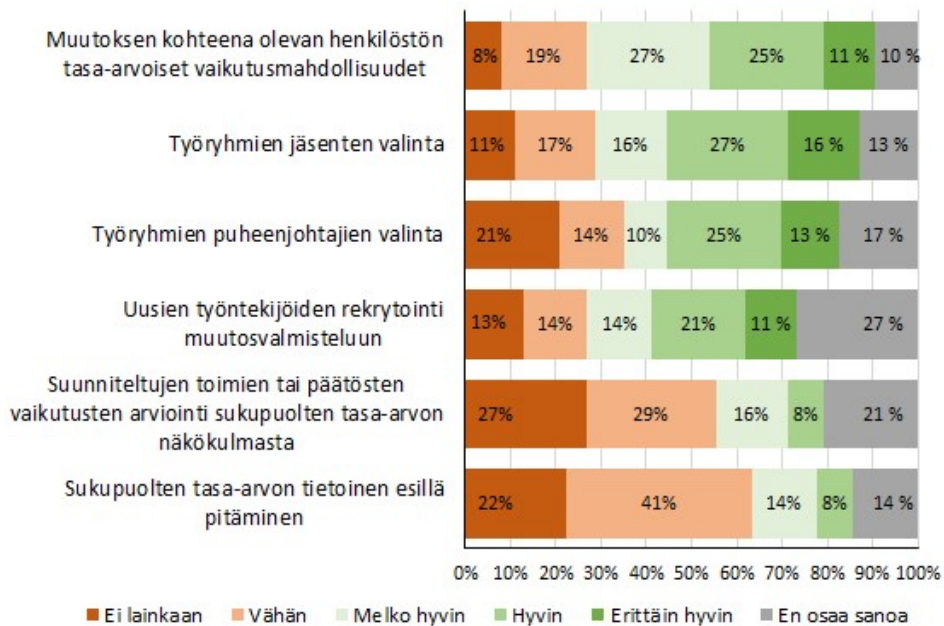
Valmistelijoiden näkemyksiä selvitettiin kyselyllä, joka lähetettiin huhtikuussa 2019 yhteensä 419 maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluun osallistuneelle henkilölle. Kysely lähetettiin niille henkilöille, jotka olivat osallistuneet henkilöstösiirtojen ja henkilöstöasioiden valmistelusta vastanneisiin työryhmiin 18 maakunnassa. Kyselyyn vastasi yhteensä 64 henkilöä 16 maakunnasta, joten vastusprosentti oli 15,3 (kaksi vastaajaa ei kertonut maakuntaa). Kyselyyn vastanneista 75 prosenttia oli naisia ja 25 prosenttia miehiä. Kyselyyn vastanneiden taustaorganisaationa oli useimmiten sairaanhoitopiiri tai muu sosiaali- ja terveysalan kuntayhtymä (24 %), kunta tai kaupunki (22 %) tai ammattijärjestö (17 %). Kyselyn lisäksi on haastateltu uudistuksen valmistelijoita tutkimuksen kohdemaakunnissa Pohjois-Karjalassa ja Pirkanmaalla.

Kyselyn tavoitteena oli selvittää sitä, miten sukupuolten tasa-arvoon liittyvät teemat ovat olleet esillä uudistuksen valmistelussa, kuinka tärkeinä sukupuolten tasa-arvoon liittyviä seikkoja pidetään uudistuksessa, millaisia sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyviä kipukohtia on tunnistettu ja millaisia hyviä käytäntöjä tasa-arvon edistämiseksi on luotu valmistelussa sekä tasa-arvosuunnitelmien laadintaa. Haastatteluissa käsiteltiin samoja teemoja kuin kyselyssä, ja kyselyn tuloksia on täydennetty haastatteluissa esiin nousseilla asioilla.

6.4.2 Sukupuolten tasa-arvon huomioiminen uudistuksen valmistelussa

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelijoiden mukaan parhaiten sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä asioista toteutui muutoksen kohteena olevan henkilöstön tasa-arvoiset vaikutusmahdollisuudet ja tasa-arvon huomioon ottaminen työryhmien jäsenten valinnassa. Heikoimmin esitetyistä vaihtoehdoista toteutui sukupuolten tasa-arvon tie-

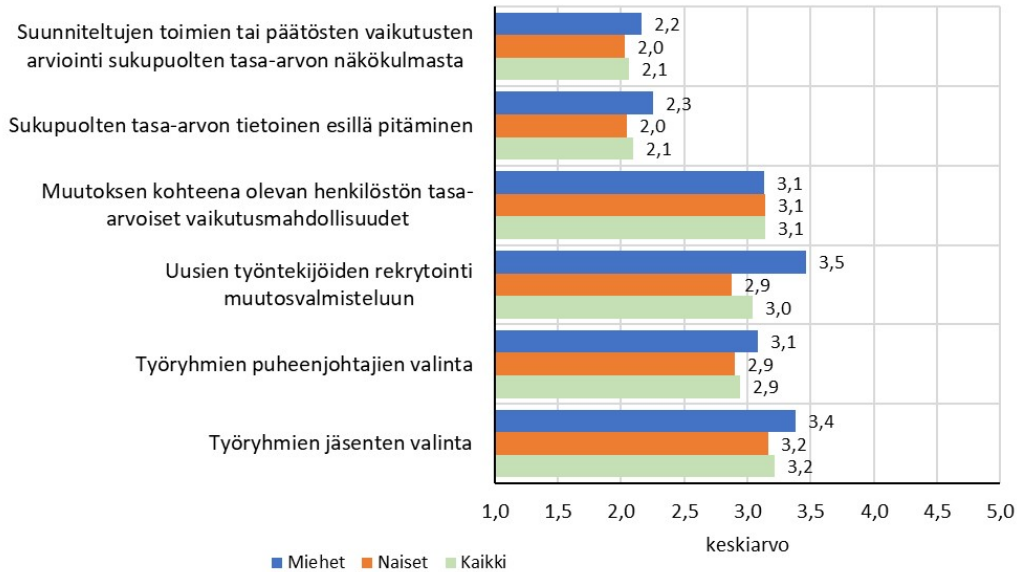
toinen esillä pitäminen tai suunniteltujen toimien tai päätösten vaikutusten arviointi sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta (Kuvio 3). Miehet arvioivat naisia useammin tasa-arvon toteutuneen hyvin muutoksen valmistelussa (Kuvio 4).



Kuvio 3. Sukupuolten tasa-arvoon liittyvien seikkojen huomioiminen maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa (N=63)

Vastaajien perusteluissa ja kommentteissa nousi esiin erityisesti työryhmien sukupuoli-jakaumaan liittyvät asiat. Useimmin perusteluissa esitettiin näkökohta, että valmistelutyöryhmien ja -henkilöstön valinnassa painottui henkilöiden osaaminen eikä sukupuoli. Työryhmien sukupuolijaosta kommentoitiin, että sukupuoleen ei valinnoissa kiinnitetty erityistä huomiota, mutta sukupuolijako muodostui varsin tasaiseksi tai että alan naisemmistön takia myös työryhmissä naisilla oli enemmistö. Lisäksi kommentoitiin sitä, että organisaatiot nimesivät edustajiaan työryhmiin eikä niihin voitu vaikuttaa tai että henkilön asema organisaatiossa vaikutti tai että valmistelutyöhön halukkaita oli vähän eikä valinnoissa voitu ottaa huomioon juurikaan sukupuolta. (myös H9.)

Uudistuksen valmistelussa sukupuolten tasa-arvoa tärkeämpänä pidettiin esimerkiksi alueellista tasa-arvoa. Lisäksi kommentoitiin sitä, että valmistelussa ei päästy päätöksentekoon saakka ja tästä syystä tasa-arvoasiat eivät olleet esillä kaikilta osin eikä päätösten vaikutuksia tasa-arvon näkökulmasta voitu arvioida. Monessa vastauksessa tuotiin se esille, että sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä asioista ei keskusteltu, niitä ei välttämättä pidetty edes tärkeinä eikä sukupuolten tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä käsitelty mitenkään ja että mitään ohjeistustakaan asiaan ei ollut.

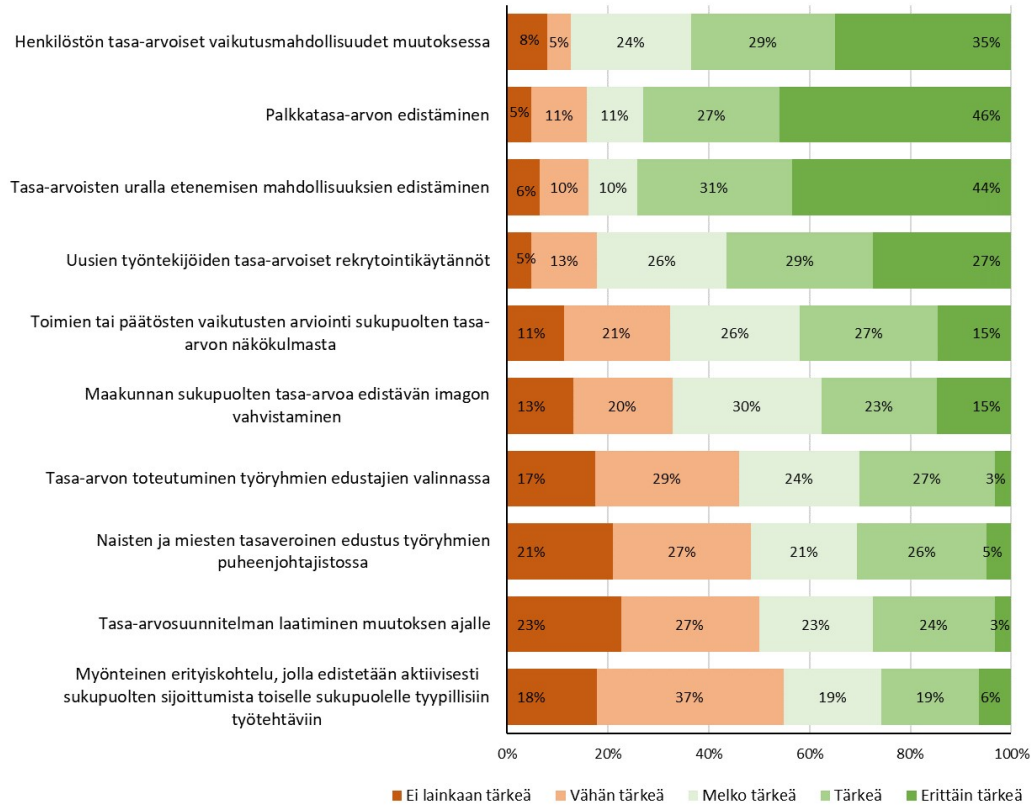


Kuvio 4. Sukupuolten tasa-arvoon liittyviä seikkojen huomioiminen maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa. (Vastausten keskiarvot sukupuolen mukaan)

Aineistossa ilmeni myös se, että sukupuolten tasa-arvoon liittyvät asiat olivat olleet esillä niissä maakunnissa, jotka olivat sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvohankkeiden kohdemaakuntia (myös H10). ”Maakunta oli mukana kolmen maakunnan yhteisessä tasa-arvo hankkeessa, jonka myötä asiat olivat valmistelussa pinnalla.”

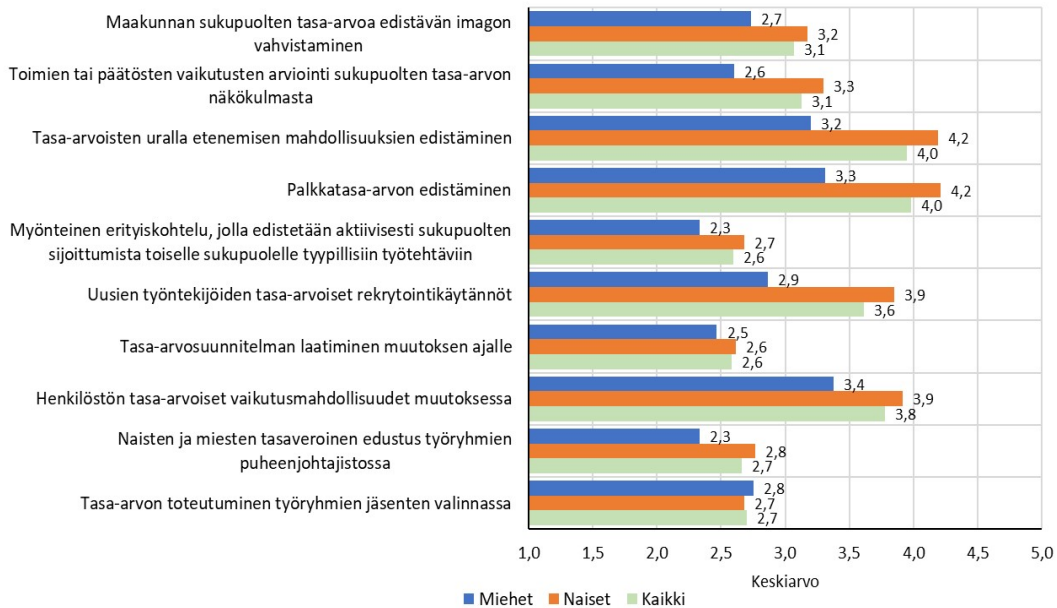
6.4.3 Käsitukset sukupuolten tasa-arvon huomioon ottamisen tärkeydestä muutoksen valmistelussa

Tärkeimmiksi asioiksi sukupuolten tasa-arvon kannalta muutoksen valmistelussa arvioitiin henkilöstön tasa-arvoiset vaikuttamismahdollisuudet muutoksessa, palkkatasa-arvon edistäminen, tasa-arvoisten uralla etenemisen mahdollisuuksien edistäminen ja uusien työntekijöiden tasa-arvoiset rekrytointikäytännöt. Vähiten tärkeiksi arvioitiin myönteinen erityiskohtelu ja tasa-arvosuunnitelman laatiminen muutoksen ajalle, mutta näitäkin asioita yli 40 prosenttia vastaajista piti vähintään melko tärkeänä. (Kuvio 5.)



Kuvio 5. Sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvien asioiden tärkeys maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa (N=61–63)

Lähes kaikissa esitetyissä asiakohdissa naiset arvioivat sukupuolten välisen tasa-arvon huomioon ottamisen tärkeämmäksi kuin miehet (Kuvio 6). Naiset arvioivat miehiä selvästi useammin palkkatasa-arvon, tasa-arvoisten uralla etenemismahdollisuuksien ja uusien työntekijöiden tasa-arvoisen rekrytoinnin tärkeiksi asioiksi muutoksessa.



Kuvio 6. Sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvien asioiden tärkeys maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa sukupuolen mukaan. (Vastausten keskiarvo sukupuolen mukaan)

6.4.4 Muutosvaiheen tasa-arvosuunnitelma

Yli puolet kyselyyn vastanneista arvioi, että maakunnassa ei ollut laadittu tasa-arvosuunnitelmaa (tai tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmaa) muutosvaiheen ajalle. Vastaajista 40 prosenttia ei osannut sanoa oliko suunnitelma ja kuusi prosenttia vastaajista edustaen neljää maakuntaa arvioi, että tasa-arvosuunnitelma on olemassa. Todellisuudessa muutosvaiheen ajalle tasa-arvosuunnitelma oli laadittu ilmeisesti vain yhdessä maakunnassa, Pirkanmaalla. Tätä todistaa myös uudistuksen valmisteludokumenttien analyysi. Osassa maakunnista suunnitelman valmistelu oli aloitettu, ja osassa tasa-arvosuunnitelman luonnoskin oli jo olemassa (myös H9 ja H10). Vastaajista 37 prosenttia ei osannut sanoa oliko suunnitelmaa olemassa tai oliko sitä valmisteltu.

Vastaajien kommentteista voi päätellä, että osassa maakunnista oli olemassa esimerkiksi sote-kuntayhtymälle tehty tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelma, jota oli tarkoitus käyttää pohjana valmistellun maakunnan tasa-arvosuunnitelmana. Ylipäänsä suunnitelman valmistelu ja tasa-arvoasioista keskustelu on koettu myös hyödylliseksi, vaikka valmistelussa ei vielä ollut edennyt valmiiseen tasa-arvosuunnitelmaan.

”Tärkeää oli se, että suunnitelmaa yleensä valmisteltiin. Tasa-arvoasioita edistetään pitämällä niitä esillä. Tarkoitus oli työstää suunnitelma loppuun tulevan maakunnan keskeisten johtajien/esimiesten kanssa. Tavoitteena oli, että se olisi ollut käytettävissä heti maakuntavaltuustojen aloittaessa. Tällöin uudet rekrytoinnit olisi tehty ottaen huomioon tasa-arvosuunnitelma...”
(Nainen, Satakunta)

Valmistelussa oli myös kartoitettu maakuntaan fuusioituvien organisaatioiden tasa-arvosuunnitelmia ja haettu parhaita käytäntöjä. Maakunnan tasa-arvosuunnitelma olisi rakennettu tämän pohjalta.

”Maakunnan tasa-arvosuunnitelman pohjaksi vertailtiin maakuntaan fuusioituvien organisaatioiden em. suunnitelmia ja kartoitettiin parhaita käytäntöjä. Muutosvaiheen (maakunnan ensimmäiset toimintavuodet) tasa-arvosuunnitelma olisi todennäköisesti ollut näistä jonkinlainen yhdistelmä.” (Nainen, Uusimaa)

Osassa maakunnista tasa-arvosuunnitelmasta ei ollut lainkaan keskusteltu eikä kysymystä muutoksen valmistelun tässä vaiheessa pidetty tärkeänä. Joissakin kommentissa tunnistettiin sukupuolten tasa-arvon esillä pitämisen tärkeys tasa-arvon edistämisen kannalta.

”Asioita ei mietitty sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta juurikaan. Edes se, että tästä asiasta olisi keskusteltu ja sitä olisi pidetty esillä, olisi jonkin verran mielestäni edistänyt sukupuolten tasa-arvon toteutumista.” (Nainen, Etelä-Savo)

Sukupuolten tasa-arvon kipukohdiksi vastaajat mainitsivat seuraavat:

- Valmistelussa ei kiinnitetty mitään huomiota sukupuolten väliseen tasa-arvoon, vaikka tarvetta olisi ollut.
- Valmisteluun osallistuneiden henkilöiden palkkatasa-arvo ei toteutunut. Epäiltiin, että miehiä suosittiin palkkauksessa.
- Miehiä oli vähän valmistelussa, vaikka miehillä on ollut perinteisesti merkittävä rooli valmistelutyössä.
- Ammattiryhmät ovat jakautuneet selkeästi sukupuolen mukaan.
- Henkilöstöllä oli vain vähän vaikutusmahdollisuuksia.
- Valmisteluun osallistuneiden organisaatioiden tasa-arvosuunnitelmat olivat varsin erilaisia ja eri tasoisia.

Vastaajien esittämiä ratkaisuja:

- Valmistelutyöryhmässä tulisi olla tasainen sukupuolijakauma.
- Perheystävällisten toimintamallien kehittäminen ja käyttöönotto työpaikalla edistää sukupuolten tasa-arvoa.
- Uuden luotavan organisaation tehtäviin siirtymiselle on laadittava perusperiaatteet, jotka varmistavat työntekijöiden tasapuolisen kohtelun.
- Valmistelussa on syytä miettiä, mitä se tarkoittaa eri sukupuolten näkökulmasta. Valmisteluprosessissa oivallettiin, että tasa-arvoa ei ole se, että sukupuolia kohdellaan samalla tavalla, vaan tasa-arvoa on asioiden ja tarpeiden tarkastelu sukupuolten näkökulmasta.
- Valmistelun kuluessa todettiin, että tasa-arvo ja yhdenvertaisuus voidaan yhdistää tasavertaisuusnäkökulmasta.

Valmistelijoiden taustaorganisaatioissa mainittiin hyvinä käytäntöinä:

- palkkaharmonisointi ja palkkavertailu
- perheystävällisen työpaikan toimenpiteet, työn ja vapaa-ajan tasapaino, harkinnanvaraiset joustot, sairaan lapsen hoitopalvelu
- työntekijöiden tasa-arvoiset rekrytointikäytännöt, anonyymin rekrytoinnin kokeyilu
- tasa-arvosuunnitelman toteuttaminen ja toteutuksen seuraaminen
- tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen yhdessä henkilöstön kanssa
- viestinnässä molemmat sukupuolet esillä.

6.5 Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä

Lait, kuten laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, yhdenvertaisuuslaki, ja yhteistoimintalaki, ovat luonteeltaan vähimmäissisältöisiä ja antavat siten mahdollisuuden sopia paremmin ja kehittää toimintaa. Erilaiset suunnitelmat, jotka sitoutetaan käytännön arkeen edesauttavat osallisuutta ja toimivat muutosjohtamisen työvälineinä muutosprosessin aikana. Erilaiset suunnitelmat myös auttavat siihen, että henkilöstön saavutettavana on riittävästi tietoa ja heillä on mahdollisuus myös vaikuttaa suunnitelmien sisältöihin. Käytännössä tarvitaan myös yhteisiä ymmärrettäviä käsitteitä ja toimivaa vuorovaikutusta.

Pohjois-Karjalasta ja Pirkanmaalta kootuista aineistoista oli nähtävissä erilainen käsitteiden käyttö. Osa käsitteistä oli otettu suoraan lakitekstistä ja asiakirjoista ilmeni käsitteitä kuten oikeudenmukainen tasa-arvo ja toiminnallinen tasa-arvo, jotka eivät ole juridisia. Käsitteiden käyttämisessä olisi tärkeää huomioida, mitkä käsitteet perustuvat lakiin ja mitkä eivät. Sellaisten käsitteiden käyttäminen, jotka eivät perustu suoraan lakiin, on juridisesti varsin ongelmallista. Kuitenkin tärkeää on huomioida myös se, miten henkilöstö ymmärtää käsitteet.

Käsitteet nousevat arvoonsa varsinkin tasa-arvosuunnitelmien ymmärrettävyyden kannalta; suunnitelmien sisältö tulisi olla ymmärrettävää henkilöstölle. Esimerkiksi henkilöstön olisi hyvä tietää, että sukupuolten välinen tasa-arvo on eri asia kuin tasa-arvo, yhdenvertaisuus tai sukupuolijakauma on eri asia kuin sukupuolten välinen tasa-arvo. Laki miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta on edelleen dikotominen, vaikkakin siihen on myöhemmässä vaiheessa lisätty myös erilaisten sukupuoli-identiteettien huomioiminen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että selvitetäessä sukupuolijakaumaa ensisijaisesti katsotaan jakaumaa miesten ja naisten välisenä. Tasa-arvolain soveltaminen voi tuoda toisen sukupuolen toistaan voimakkaammin esille, mikä voi heijastua henkilöstön sukupuolijärjestykseen. Työnantajan tulee edistää kummankin sukupuolen asemaa työpaikalla aktiivisin toimenpitein. Käsitteenä yhdenvertaisuus taas suuntaa huomiota yksilöllisten ominaisuuksien huomioon ottamiseen, henkilökohtaisiin ominaisuuksiin kuten ikään tai etniseen taustaan.

Siten esimerkiksi käsite "oikeudenmukainen tasa-arvo" on itsessään jo lauseena ristiriitainen sisällöltään. Oikeudenmukaisuuden tunne on usein kaukana tasa-arvon edistämisestä, koska varsinkin sosiaali- ja terveysalalla joudutaan väistämättä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi käyttämään menetelmänä positiivista erityiskohtelua, mikä ei tue oikeudenmukaisuuden tunnetta. Oikeudenmukaisuudeksi katsotaan usein se, että jokaiselle annetaan mitä hän työllään ja kokemuksellaan ansaitsee. Myöskään Pirkanmaan aineistossa esiintyvä "tasapuolinen työtehtävien järjestely" ei aina

ole oikeudenmukaista, koska toiset työntekijät kykenevät toisia paremmin suoriutumaan työtehtävistään henkilökohtaisten ominaisuuksiensa puolesta.

Edellä mainituista seikoista voidaan tiivistää se, että on erittäin merkityksellistä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi omata tarvittava ymmärrys siitä, mistä puhutaan ja millä käsitteillä, jotta yhteinen ymmärrys asioista saadaan aikaan ja henkilöstö pystyy sitoutumaan tasa-arvon edistämiseen työpaikalla. Käsitteet liittyvät olennaisesti tasa-arvosuunnitelmaan ja sen ymmärrettävyyteen. Näillä perusteilla voidaan nähdä, että tasa-arvosuunnitelmia tunnettiin tutkituilla kohdealueilla heikosti. Myös tunteet vaikuttamismahdollisuuksien puutteesta tulivat esille.

Tutkimuksessa tuli esille, ettei sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä asioista välttämättä keskusteltu, eikä niitä käsitelty valmistelussa millään tavalla ja asiaan ei ollut mitään ohjeistusta. Samaan aikaan lainvalmistelussa pidettiin erityisen tärkeänä sitä, että henkilöstö sitoutuu muutoksiin. Sukupuolten tasa-arvon edistämässä voi olla vaarana se, että yhteistoiminnassa sovitut toimenpiteet tulevat käytäntöönpanovaiheessa henkilöstölle yllätyksenä ja ne voidaan kokea epäoikeudenmukaisina. Lisäksi tulee ottaa huomioon tilanne, jossa henkilö päättää olla sitoutumatta muutokseen, sillä osallisuudella on positiivisen toiminnan lisäksi negatiivinen vastavoimansa, jota ei voi rajata sitoutumisen ulkopuolelle.

Sitouttaminen muutoksiin vaatii resursseja, joita tulee kohdistaa suoraan työntekijöiden ja johdon muutosjohtajuuteen kouluttamiseen, perehdyttämiseen ja tiedon perusteelliseen omaksumiseen. Vuorovaikutuksellisen yhteistoiminnan turvaamiseksi on tärkeää, että henkilöstöllä on oikeat tiedot muun muassa yrityksen taloudellisesta tilasta ja muista merkittävistä seikoista (Äimälä & Kärkkäinen 2015). Yhteistoimintalain kolmannessa luvussa säädetään, että työnantajalla on velvollisuus antaa tietoja henkilöstölle. YTL 10 §:ssä tarkennetaan, että tietoihin sisältyvät tilinpäätöstiedot, selvitys yrityksen taloudellisesta tilasta, ja työehtosopimuksessa tulee sopia tarkemmin siitä, mitä tietoja tulee antaa. Yhteistoimintalain 4 luvussa säädetään työnantajan velvollisuudesta käsitellä yhteistoimintaneuvotteluissa yrityksen suunnitelmia ja henkilöstöpolitiikan periaatteita, ns. toimintalinjauksia.

Oikeudenmukaisuuden kokemuksessa huomion vei osallisuuden toteutuminen muutosprosessissa. Esimerkiksi kyselyn tuloksissa tärkeimpinä seikkoina nähtiin henkilöstön tasa-arvoiset vaikutusmahdollisuudet muutoksessa ja vastavuoroisesti kipukohdina nähtiin heikot vaikutusmahdollisuudet, samapalkkaisuuden edistäminen, tasa-arvoiset uralla etenemisen mahdollisuudet ja uusien työntekijöiden tasa-arvoiset rekrytointikäytännöt. Vähemmän tärkeinä nähtiin muun muassa myönteinen erityiskohtelu ja kipukohtina tuotiin esille epäilyjä miesten suosimisesta. Viimeksi mainittu puoltaa vahvasti tulkintaa, että kaikki toiminta tulisi olla läpinäkyvää ja johdonmukaisesti kirjattua tasa-arvosuunnitelmaan, joka käytäisi läpi yhteistoiminnallisesti henkilöstön

kanssa. Henkilöstön tulisi näin ollen tietää, miten sukupuolten tasa-arvoa työpaikalla pyritään eri toimien kautta edistämään ja mitä arvoja toiminnassa painotetaan.

Koska valmisteluaineistossa painotetaan henkilöstön sitoutumista muutokseen, tulisi käsitettä "sitoutuminen" avata henkilöstölle. Jotta henkilö voi osallistua muutosprosessiin, on hänen ensinnäkin tiedettävä mihin hän on osallistumassa ja sitoutumassa sekä mitä häneltä konkreettisesti odotetaan ja vaaditaan. Toiseksi henkilön tulisi tietää, mikä on hänen roolinsa muutoksessa, millä tasolla häneltä odotetaan osallistumista ja miten hänen ajankäyttöään tuetaan. Kolmanneksi henkilön tulisi tietää, mitkä ovat mahdolliset seuraukset sitoutumisesta tai sitoutumattomuudesta ja miten henkilöä palkitaan tai mitä haittoja hänelle mahdollisesti aiheutuu. Edellä mainittuja seikkoja voidaan usein sisällyttää myös lain vaikutusten arviointiin.

Henkilötietolaki ja työelämän tietosuojalaki asettavat merkittäviä rajoituksia työntekijöitä koskevien henkilötietojen käsittelylle. Lisäksi tulisi huomioida henkilöstön kokemukset arjen kiireestä, jotta heillä olisi riittävästi aikaa perehtyä tarvittaviin tietoihin. Työvoimaa tulisi olla riittävästi, jotta työntekijät voisivat vuorotella työaikana keskenään, kun osa toteuttaa perustehtävänsä ja toiset perehtyvät muutosprosessissa tuotettuihin tietoihin. Valmistelutyössä ei otettu kantaa siihen, miten järjestetään riittävästi aikaa tietoihin perehtymiseen työarjen kiireiden keskellä. Siten johtopäätöksenä voidaan todeta, ettei henkilöstölle tosiasiallisesti annettu riittävästi mekanismeja osallisuutensa toteuttamiseen.

Pirkanmaan henkilöstölle tehdyn kyselyn tuloksista nousi yksittäisinä oivalluksina esille ymmärrys, ettei sukupuolten tasa-arvo ole sitä, että kaikkia kohdellaan tasa-arvoisesti, vaan että otetaan huomioon kummankin sukupuolen erilaiset tarpeet työnteossa. Tämä on merkittävä asia, sillä sukupuolten tasa-arvoinen edistäminen edellyttää tietoa siitä, mitä sukupuolisuus tarkoittaa ja miten eri sukupuolten asemia ja sukupuolisensitiivisiä työolosuhteita edistetään työpaikalla. Kyseisestä asiasta voidaan tehdä johtopäätös, että on merkittävää luoda yhteisöllinen tietoisuus käsitteiden symbolisesta merkityksestä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että tasa-arvosuunnitelmaa ei nähty konkreettisena työvälineenä erilaisten asioiden käsittelyyn, vaan se toisti muodollisesti oikeudellista käsikirjoitusta. Tosiasiallisesti vain Pirkanmaalla laadittiin tasa-arvosuunnitelma jo muutosvalmistelun ajalle. Myös valtaosa kyselyyn vastanneista ilmoitti, ettei tasa-arvosuunnitelmaa ollut laadittu tai ei osannut sanoa oliko suunnitelma laadittu. Vastauksissa tuotiin suoraan esille, ettei sukupuoleen kiinnitetty huomiota valmistelussa, samapalkkaisuuden periaate ei toteutunut ja vaikutusmahdollisuuksia oli vähän. Johtopäätöstä puoltaa myös se, että kipukohtina nähtiin tasa-arvosuunnitelmien keskinäinen eroavaisuus. Tasa-arvosuunnitelmia ei siten nähty työpaikkakohtaisina työväli-

neinä, vaan yleisinä muodollisina suunnitelmina. Lisäksi tasa-arvosuunnitelmien irrallisuus muusta valmistelutyöstä nousi vahvasti esille. Näin ollen ajatus valtavirtaistamisen periaatteesta ei toteutunut. On huolestuttavaa, etteivät sukupuolten tasa-arvoon liittyvät kysymykset olleet laajemmin esillä, vaikka kyseessä oli mittava naisvaltaiseen alaan kohdistuva uudistus.

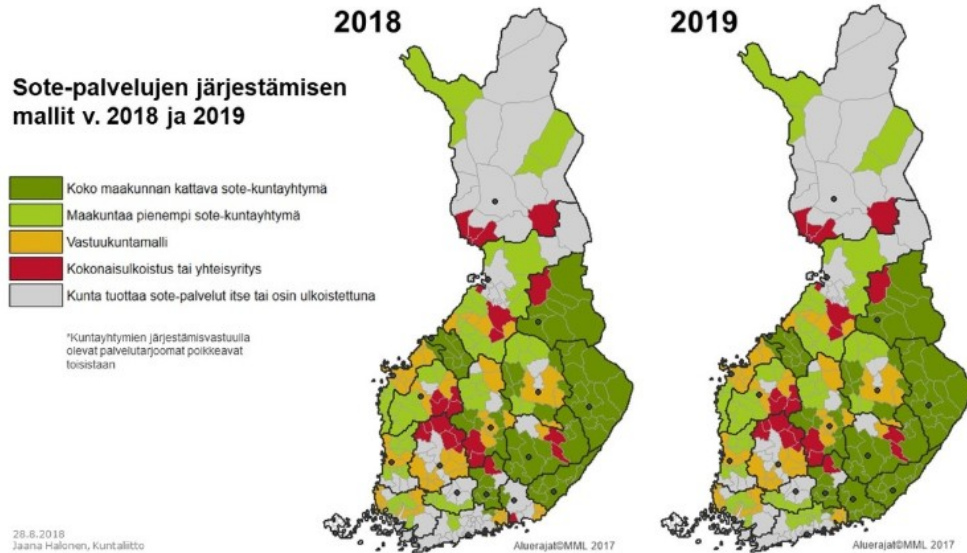
Sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta oli merkittävää, että valmisteluryhmien ja -henkilöstön valinnassa painottui ensisijaisesti henkilöstön osaaminen ja sukupuolen huomioiminen jäi vähälle. Suurin osa valmistelutyöryhmien jäsenistä oli naisensemistöisiä, mutta ryhmien puheenjohtajisto oli miesvaltaista. Hyvänä käytäntönä pidettiin valmistelutyöryhmien tasaista sukupuolijakaamaa, vaikkakin luonnollisena nähtiin, että naisvaltaisella alalla työryhmissä naisia olisi enemmän. Painotus osaamiseen (ei sukupuoleen) antaa tilan tulkinnalle, jossa pyritään oikeudenmukaisesti antamaan arvoa yksilöllisille ansioille riippumatta sukupuolesta.

7 Sosiaali- ja terveysalan muutosten henkilöstövaikutukset sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta

7.1 Taustaa

Sosiaali- ja terveysalan uudistuksen ja maakuntaudistuksen lykkäytyessä ja peruuntuessa hankkeessa päädyttiin tutkimaan sosiaali- ja terveysalan muutoksia ja niihin liittyviä henkilöstön siirtymiä, kokeiluja ja verrannollisia esimerkkejä. Tutkimuksessa on tarkasteltu sosiaali- ja terveysalan muutokseen liittyviä erilaisia henkilöstösiirtymiä ja niiden henkilöstövaikutuksia sekä paikannettu muutoksen kipukohtia sukupuolten tasa-arvon kannalta. Sosiaali- ja terveysalan muutoksessa on henkilöstösiirtymiä kunnista perustettuihin sosiaali- ja terveysalan kuntayhtymiin sekä siirtymiä julkiselta sektorilta yksityiselle työnantajalle, mutta myös sosiaali- ja terveysalan tukipalveluissa työskentelevän henkilöstön siirtymiä kunnista perustettuihin kuntayhtiöihin.

Tutkimuksessa on tarkasteltu tapausesimerkkien avulla erilaisten henkilöstösiirtymien vaikutuksia sekä mitä riskejä tai mahdollisuuksia siirtymiin sisältyy. Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän (Siun sote) esimerkki Pohjois-Karjalassa edustaa henkilöstön siirtymiä kunnista ja kuntayhtymistä uusiin perustettuihin maakunnallisiin tai alueellisiin sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymiin. Pohjois-Karjalan ohella vastaavia maakunnallisia sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymiä oli perustettu Kainuussa, Etelä-Karjalassa ja Keski-Pohjanmaalla. Näiden lisäksi lähes koko maakunnan kattavia ratkaisuja sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseksi on tehty Etelä-Savossa ja Päijät-Hämeessä. Vuoden 2019 alussa Kymenlaaksossa käynnistyi koko maakunnan kattava sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymä. Näiden lisäksi on syntynyt useita maakuntaa pienempiä sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymiä. (Kartta 1., Myllärinen 2018.) Maakunnallisten kuntayhtymien perustamisen prosessin käynnistävänä voimana on nähty olleen ulkoinen uhka ja pelko palvelujen säilymisestä alueella sekä kuntien heikkenevät taloudelliset mahdollisuudet sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen (Luukkonen 2018).



Kartta 1. Sote-palvelujen järjestämisen mallit vuonna 2018 ja 2019. Lähde: Kuntaliitto, Halonen (2018)

Kunnat tai kuntayhtymät ovat voineet myös ulkoistaa kokonaan sosiaali- ja terveyspalvelut yksityiselle palveluntuottajalle, mutta vastaavat kuitenkin näissä tapauksissa julkisen vallan käytöstä. Esimerkkejä sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisulkoistuksesta, jolloin palvelun tuottajana on yksityinen yritys tai yksityisen tahon ja kuntien muodostama yhteisyritys, on useita. Tässä tutkimuksessa esimerkkinä on käytetty suurinta terveydenhuoltopalvelujen ulkoistusta ja julkisuudessaakin suurta huomiota saanutta Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:tä ja sosiaali- ja terveysalan henkilöstön siirtymää julkiselta työnantajalta yksityiselle työnantajalle. Turvatakseen sairaalapalvelujen säilyminen alueella neljä Meri-Lapin kuntaa – Keminmaa, Kemi, Tornio ja Simo – ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiri solmivat Mehiläisen kanssa yhteisyrityksen perustamisesta. Sopimus tehtiin 15 vuodeksi ja se sisältää valtaosan Länsi-Pohjan keskussairaalan toiminnasta sekä alueen perusterveydenhuoltoa. Palvelutuotanto siirtyi kunnilta ja kuntayhtymältä perustetulle uudelle yhtiölle kesäkuussa 2018.

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa vähälle huomiolle on jäänyt sosiaali- ja terveysalan tukipalvelujen uudelleenorganisoiminen. Kuntien tukipalveluja on yhtiöitetty jo ennen maakunta- ja sote-uudistuksen käynnistymistä, mutta selvitykset tukipalvelujen yhtiöittämisestä tai ulkoistamisesta olivat osa uudistuksen valmistelua. Sosiaali- ja terveysalan tukipalvelujen henkilöstön siirtojen tutkimisessa esimerkkeinä ovat siirtymät kunnista tai kuntayhtymistä perustettuihin tukipalveluja tuottaviin yhtiöihin. Esimerkkinä tässä toimii Pohjois-Karjalassa Siun soten perustamisen yhteydessä perustetut tukipalveluyhtiöt (Siun Talous Oy ja Polkka Oy) ja niihin siirtynyt henkilöstö.

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymää valmisteltiin vuoden 2014 keväästä lähtien kuntien yhteistyönä ja valtakunnallista sote-uudistusta ennakoiden. Selvityksen jälkeen kunnat päättivät 26.10.2015 perustaa uuden kuntayhtymän. Siirtymävalmistelujen jälkeen kuntayhtymä aloitti toimintansa 1.1.2017. Siirtymävalmisteluihin kuului erilaisia valmistelevia prosesseja – asukkaiden ja henkilöstön osallistamista, esimiesten valmennusta sekä selvityksiä ja kartoituksia.

Siun sote - Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä järjestää julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut 14 kunnan alueella. Lisäksi kuntayhtymä järjestää ympäristöterveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut Pohjois-Karjalassa. Kuntayhtymään kuuluvat Joensuu, Kitee, Lieksa, Nurmes, Outokumpu, Kontiolahti, Ilo-mantsi, Juuka, Liperi, Polvijärvi, Rääkkylä, Tohmajärvi, Valtimo ja Heinävesi. Siun so-teen kuuluvat myös Pohjois-Karjalan keskussairaala, pelastuslaitos sekä ympäristö-terveys. Kuntayhtymään siirtyi kunnista ja Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaali- palvelujen kuntayhtymästä (PKSSK) lähes 8000 työntekijää, joista pääosa (yli 80 %) oli naisia. Siun sotessa on noin 7 800 työntekijää ja sen alueella on noin 166 400 asu- kasta. (Siun soten internetsivut³)

7.2 Henkilöstön siirtymät kunnista kuntayhtymään

7.2.1 Sosiaali- ja terveystalvelujen maakunnallinen or- ganisoituminen

7.2.1.1 Organisaatiot muutoksessa

Siun soten tapaustutkimuksessa tehtiin yhdeksän haastattelua, joista kaksi oli ryhmä- haastattelua. Haastateltavina⁴ oli kunta-alan asiantuntijoita sekä työntekijöiden edusta- jia ja haastateltavia oli 12. Haastattelut tehtiin pääosin vuoden 2018 aikana. Haastatte- luaineiston perusteella muodostui monipuolinen näkökulma siihen, millainen vaikutus julkisen sektorin uudelleen organisoitumisella on henkilöstöön. Haastatteluaineistosta pyrittiin tunnistamaan se, millaisia työntekijän asemaan liittyviä oikeudellisia kysymyk- siä niissä tuli esiin ja millaisia olivat haastateltujen henkilöiden kokemukset työoikeu- dellisten ongelmien merkityksestä ja käsittelystä valmistelussa. Tarkastelun ulkopuo-

³ <https://www.siunsote.fi/>

⁴ Tutkimuksessa asiantuntijahaastattelut on numeroitu juoksevasti (H1, H2 jne.)

lelle rajattiin sellainen haastatteluaineisto, jossa haastateltavat luottamuksellisesti kertoivat arkaluontoisista henkilöstöasioista, yksittäisistä henkilöstövalinnoista tai työyhteisöiden eroista.

Haastatteluiden yksi kantava teema oli Siun soten organisaation perustamiseen liittyvät asiat ja se mahdollinen oppi, joka jo tehdyistä muutoksista maakuntauudistusta silmällä pitäen olisi saatavissa. Siun soten perustamiseen liittyvät asiat tulevat haastatteluissa esille moninaisina. Päällimmäisenä on kokemus organisaatiomuutoksen aiheuttamasta työn kuormittavuuden lisääntymisestä. Sekä Siun soten ja kuntayhtiöiden perustamista valmisteltiin pääosin oman työn ohessa (H1, H2, H4, H7, H8). Tämä merkitsi huomattavaa työmäärän kasvua valmisteluun osallistuneilla. Valmistelutyö oli innostunutta ja kiireistä ja muutokseen valmistautuminen yhdisti henkilöstöä (H4, H6). Henkilöstö otettiin kiinteästi mukaan valmisteluun ja henkilöstöä informoitiin muutoksesta varsin kattavasti (H3, H4, H5, H6, H15).

Työsuhteiden ehdot ja työolosuhteet muuttuivat Siun soteen siirtymisessä. Johtajien ja esimiesten näkemykset poikkeavat työntekijöiden näkemyksistä. Johtajien ja esimiesten puheista välittyvä vaikutelma, jonka mukaan muutoksissa oli paljon vaihtelua. Joidenkin kohdalla muutosta ei ollut käytännössä lainkaan, toisilla saattoi muuttua työtehtävä, asema tai työn suorituspaikka. (H2, H4.) Vuorostaan työntekijöiden edustajat toivat esille asioita, joiden he kokivat heikentyneen aikaisempaan nähden. Heikennykset liittyvät työaikajousten kapeutumiseen, ison organisaation yhdenmukaisuusvaatimukseen, säästötoimenpiteisiin ja henkilöstöressurssien käyttöön, työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien vähenemiseen organisaation kehittämisessä, työmäärän, työnkuormittavuuden ja byrokratian lisääntymiseen sekä koulutusmäärärahojen leikkaamiseen (H6).

Haastatteluissa todettiin, että Siun sotea suunniteltaessa tavoitteena oli toteuttaa uudistus niin sanotusti ”palvelut edellä”, siten että palveluiden laatu ja jatkuvuus säilyvät ja niiden kehittämiseen panostetaan. Tämä loi intoa ja toiveikkuutta muutokseen ryhtyessä, mutta perustamisen jälkeen työntekijöiden näkökulmasta työolosuhteet osittain myös heikentyivät. Muutosten arvioitiin lisänneen sairauslomia ja työpaikan vaihtamisen harkitsemista. Haastatteluissa tuli esille, että työpaikan vaihtaminen on vaikeutunut, sillä maakunnassa on ainoastaan yksi julkinen sosiaali- ja terveystalouden työnantaja. Työpaikan vaihtaminen merkitsisi hakeutumista maakunnan ulkopuolelle tai siirtymistä yksityiselle työnantajalle. Henkilöstön laajat verkostot Suomessa kuitenkin helpottavat työnhakua (H6). Liian suuret odotukset muutoksen sujuvuudesta tulivat esille myös johdon ja esimiesten haastatteluissa (H4).

7.2.1.2 Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:ssä säädetään oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja kiellosta asettaa ihmisiä eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Säännökset ilmaisevat yleisen oikeudenmukaisuusperiaatteen ja ne velvoittavat julkisen vallan ohella myös yksityisiä toimijoita, esimerkiksi työnantajia. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen merkityksen kasvua osoittaa myös työtuomioistuimen tuomio TT 2007-45, jossa perustuslain yhdenvertaisuuden periaatteen katsottiin edellyttävän, että virkamiesten työaikakorvaukset määräytyivät samoin perustein. Perustuslaissa säädettyjen yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoja koskevien säännösten sisältö konkretisoituu työsopimuslaissa, tasa-arvolaisissa ja soveltamisalallaan yleislakina sovellettavassa yhdenvertaisuuslaissa (Tiitinen & Kröger 2012). Vaikka tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta on säännösten tasolla huolehdittu melko kattavasti, elävässä elämässä on yhä ongelmia esimerkiksi raskaus- ja perhevapaasyrjinnän sekä sukupuolten palkkaeron osalta, kuten tasa-arvovaltuutetun tuoreesta kertomuksesta eduskunnalle käy ilmi (Lausunto eduskunnan työ-elämä- ja tasa-arvovaliokunnalle TyV K 22-2018 vp).

Työelämän tasa-arvokysymyksistä haastatteluaineisto on (alkuperäisen kysymyksenasettelun takia) melko puhelias. Tässä suhteessa on kuitenkin vaikea tunnistaa mitään erityisiä kipupisteitä tai ongelmakohtia. Yhdessä haastattelussa tosin otetaan varsin kriittisesti kantaa tehtyihin henkilövalintoihin niiden epäillyn ”hyvävelikerholuonteisuuden” vuoksi (H3). Haastatteluissa toistuu käsitys, jonka mukaan sukupuolten välillä ei varsinaisesti ole tasa-arvo-ongelmaa. Ongelma on pikemminkin eri ammattiryhmien ja mahdollisesti alueiden kuin sukupuolten välinen (H6, H7). Kysymys sukupuolten välisestä tasa-arvosta on tosin ikään kuin sisäänrakennettu keskusteluun sosiaali- ja terveysalasta puhuttaessa, koska alalla työskentelevistä valtaosa on naisia. Tämä asetus käy hyvin ilmi haastatteluista.

Yksi keskeinen haastatteluissa esiintyvä naisten asemaa mahdollisesti parantava seikka liittyy organisaation koon kasvuun. Suurempi organisaatio avaa uralla etenemisen mahdollisuuksia. Aiemmin urakehitystä hankaloittaneet esteet ja rajoitteet väistyvät, kun työnantajaorganisaation koko kasvaa ja työtehtävät järjestellään uudelleen. Tällöin menneisyyden painolasti vähenee ”luonnollisen poistuman” kautta myös sukupuolten mahdollisen epätasa-arvon osalta. Näin pienissä yksiköissä ajan kuluessa muotoutuneet epäasialliset ja syrjivät käytännöt asettuvat kriittisen tarkastelun kohteeksi. Tämä on tasa-arvonäkökulmasta katsoen selkeä parannus. Valitettavasti on myös esimerkkejä siitä, että pienessä yksikössä ei-sopivasta tulee ajan mittaan sopivaa, ja että epäasianmukaisuus normalisoituu ja epätasa-arvo siirtyy toiminnan rakenteisiin. Tässä mielessä työnteon puitteiden ja rakenteiden uudelleenjärjestely voi hyvinkin merkitä tasa-arvon tosiasiallista lisääntymistä.

Tasa-arvosuunnitelmat näyttäytyvät haastattelujen valossa osin ”kuolleina papereina”. ”Mutta onko se huono asia?”, kysyy haastateltava ja jatkaa ”senhän voi kääntää myönteiseksi, että ehkä meillä on nuo asiat sen verran kunnossa, että sitä ei tarvitse erikseen alleviivata ja vääntää.” Toisin sanoen ”näitisti kirjoitettu” teksti usein jää paperille eikä siirry työpaikan käytäntöihin. Suunnitelmien ja todellisuuden tasot eivät välttämättä kohtaa, ja suunnitelmat saatetaan laatia copy paste -menetelmällä. (H8.)

Yksi haastatteluista nouseva työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta merkittävä seikka liittyy työnantajaorganisaation kasvaneeseen kokoon. Kyse on siitä, että työsuhteen häiriötilanteissa menettelytavat tulevat aiempaa yhdenmukaisemmiksi. Asioita ei enää hoideta ”henkilökohtaisen kaunan vaan tietyn protokollan kautta” (H4). Keskitetyssä organisaatiossa on helppoa saada asiantuntija-apua ongelmien hoitamiseksi. Menettelystä tulee tällöin aiempaa objektiivisempaa. Tämä on sanottavissa niinkin, että työntekijöiden oikeusturva ja yhdenvertaisuus paranevat.

Haastatteluista välittyy yleinen vaikutelma, jonka mukaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusnäkökulmista Siun sotien perustaminen on joko neutraali tai lievästi positiivinen asia. Haastateltavat lähestyvät kysymystä pääasiassa mahdollisuuksien eikä tasa-arvon kautta. Siihen asiantilaan, että kyseessä on hyvin naisenemmistöinen ala, ei Siun sotessa juurikaan voida vaikuttaa. Toki esimerkiksi työhönottotilanteessa, jos hakijat ovat yhtä ansioituneita, voidaan valinta tehdä sukupuolten tasa-arvo ja tasapainoinen edustus työpaikalla huomioiden. Haastatteluista ilmenee, että palkkaukseen liittyvät asiat nähtiin sukupuolineutraaleina. Palkkaharmonisointi on toki myös tasa-arvonäkökulmasta merkittävä asiakokonaisuus. Haastatteluista käy ilmi, että harmonisointi on käymistilassa ja kesken. Tästä syystä tämän asian tasa-arvoaikutusten arviointi on haastavaa (H7). Myöskään tehtävien vaativuuden arviointi ei tunnista sukupuolta (H8). Haastateltavat ovat selvästi hyvin tietoisia tasa-arvokysymysten merkityksestä, mutta näkevät tähän liittyvät tosiasialliset ongelmat Siun sotessa varsin marginaalisina. Selvästikin haastateltavilla on ymmärrystä siitä, että sukupuolten välisen tasa-arvon käsitys on hahmotettava toiselta pohjalta kuin naisten ja miesten lukumääriä työpaikoilla vertaillen.

7.2.1.3 Sosiaali- ja terveysalan työehtosopimusjärjestelmästä ja tulevaisuuden näkymistä

Kollektiivisesta työoikeudesta ja työmarkkinajärjestelmästä haastatteluissa nousee esille muutama keskeinen huomio. Siun sotien syntyessä perustettiin kaksi osakeyhtiötä: Siun Talous Oy ja Polkka Oy. Henkilöstön siirtyminen näihin oli helpohkoa kahdesta syystä. Ensinnäkin molemmat ovat Avaintan (Avaintyönantajat ry) työehtosopimuksen piirissä, ja sopimus on pitkälti kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen

mukainen, vaikka sopimuksissa on joitakin eroja. Toisin sanoen palvelussuhteiden ehdoissa ei ollut suuria eroja. Toiseksi eläketurva näissä osakeyhtiöissä on järjestetty julkisen eläkelaitoksen kautta, jolloin eläketurvan taso myös säilyi ennallaan (H7). Työsuhteiden työehtosopimustasoiset ja eläkejärjestelmän ehdot eivät siis juuri muuttuneet. Tässä suhteessa organisaatiomuutoksen vaikutukset jäivät maltillisiksi.

Haastatteluissa pohditaan kysymystä siitä, millaiseksi tulevaisuudessa muotoutuu asetelma, jossa työehdoista sovitaan, mikäli valinnanvapaus toteutuisi. Työntekijäpuolella vaalittiin toiveita siitä, että valinnanvapaus merkitsisi aidon kilpailuasetelman syntymistä työnantajien kesken, niin että palkat ja muut työsuhteiden ehdot joustaisivat työntekijöiden eduksi – kuten Ruotsissa kerrotaan käyneen vastaavan uudistuksen myötä (H6). Toisaalta haastatteluissa käy myös ilmi huoli julkisen sektorin kilpailukyvyistä yksityistä sektoria vastaan ja toimintaedellytyksistä ylipäättänsä, mikäli palkkakulut kasvavat tulevaisuudessa. Valinnanvapaus voisi mahdollisesti johtaa julkisen ja yksityisen palvelutuotannon sulautumiseen sekä palkkaeroosioon. Tämän vision mukaan ”ammattiyhdistysliike ja henkilöstö tulee häviämään”, jos mennään ”pakkoyhtiöittämiin” ja kunnallisen palvelutuotannon kilpailukyvyn murenemiseen (H5).

Työntekijöiden näkökulmasta paikallinen sopiminen muuttui aiempaa kankeammaksi ja aiempaa enemmän työnantajan näkemyksiä painottavaksi menettelyksi. Työntekijäpuolen kokemus on, että ”aidon neuvotteluasetelman sijaan on tullut työnantajan harjoittama sanelupolitiikka, jonka mukaisesti työnantaja tekee paikallisen sopimuksen” ja työntekijöiltä odotetaan ”leimasimena” sen hyväksymistä (H6). Paikallisen sopimisen edistäminen oli yksi Juha Sipilän hallituksen keskeisiä tavoitteita. Toisaalta se on ollut myös yleinen ja pitkäaikainen kollektiivisen työoikeuden kehityslinja. Työehtosopimusosallisten yleinen normikompetenssi on laajentunut huomattavasti pidemmälle kuin mitä TEhtol 1.1 §:n sanamuodosta ”ehdoissa, joita työsopimuksissa tai työsuhteissa muuten” ilmenee. Tämä määrittely on saanut oikeuskäytännössä laajan tulkinnan niin, että työehtosopimuksella voidaan määrätä sopimukseen sidottuja velvoittavasti lähes kaikista työsuhteisiin välittömästi tai välillisesti liittyvistä ehdoista. Laaja-alaiseksi muodostunut kollektiivisen työoikeuden normikompetenssi lisää työehtosopimukseen perustuvan paikallisen sopimisen mahdollisuuksia (Liukkunen 2017).

Vaikka sosiaali- ja terveysalalla monet työtehtävät eivät häviä teknologian kehittymisen myötä, on myös toimintoja, joita voidaan rationalisoida ja tehdä nykyistä tehokkaammin ja nykyistä vähemmällä työvoimalla. Digitalisaatio, tekoäly ja robotiikka ovat tulevaisuutta myös sosiaali- ja terveysalalla (H1). Teknologian hyödynnettävyyteen liittyy paljon epävarmuutta, eikä työvoiman tarvetta pitkällä tähtäyksellä tästäkään syystä ole helppo arvioida. Hallinnolliset rakenneuudistukset ja lainsäädännön muutokset, esimerkiksi hankintalain säännösten muuttaminen in-house -hankintojen osalta, sumentavat nekin alan tulevaisuudennäkymiä (H1, H4). On ilmeistä, että jatkuva epävarmuus ja vaakiintumattomat olot lisäävät tarvetta määräaikaisten työsopimusten käytölle. Kysymys

toistaiseksi voimassa olevien työsuhteiden tulevaisuudesta onkin yksi haastatteluissa toistuvista aiheista. Samoin työn sisältöjen ja työnkuvien muutos alati kiihtyvän teknologisen muutoksen keskellä puhututtaa haastateltavia.

Haastatteluissa nousi esille myös työpaikkakiusaaminen. Vaikka termiä työpaikkakiusaaminen ei käytetä lakitekstissä, työturvallisuuslain 28 §:ssä mainitut ilmaisut epäasiallinen kohtelu ja häirintä tarkoittavat kuitenkin käytännössä mainittua yleiskäsitettä. Työnantajalla on lain mukaan velvollisuus puuttua kiusaamiseen siitä tiedon saatuaan. Haastatteluaineiston perusteella vaikuttaa siltä, että Siun soten kohdalla tämä velvollisuus on erityisen ajankohtainen, koska kokemukset kiusatuksi tulemisesta ja kiusaamisen esiintymisestä organisaatiossa ovat sangen yleisiä. Kiusaamisilmiö on monin tavoin vahingollinen sekä työyhteisö- että yksilötasolla. Asiaan olisikin puututtava tehokkain toimin mahdollisimman pian ongelmien tullessa esiin – ja mielellään toimia jo ennen sitä ennaltaehkäisevin keinoin. Siun soten useita kiusaamistapauksia jossain määrin selittänee jo ennen organisaation perustamista tehdyt laiminlyönnit organisaatioissa, joista henkilöt siirtyivät Siun soteen. Joka tapauksessa kiusaamisen estäminen ja siihen puuttuminen sekä työilmapiirin yleinen kohentaminen on haastatteluaineiston valossa yksi akuutti työnantajan kohtaama haaste ja kehittämiskohde. Asiassa on myös tasa-arvoulottuvuus, sillä tarve henkiselletyösuojelulle koskee erityisesti naisvaltaisia aloja. Työyhteisössä ilmenevä häirintä ja muu epäasiallinen kohtelu ovat haittoja, jotka uhkaavat ensisijaisesti työntekijöiden henkistä hyvinvointia, mutta työpaikkakiusaamisella on laajempiakin vaikutuksia organisaation ja koko yhteiskunnan kannalta. Henkisen väkivallan aiheuttamat taloudelliset menetykset ovat merkittävät (Peltonen 2008).

7.2.1.4 Liikkeen luovutuksesta

Työsopimuslain 1:10.2:n ensimmäisestä virkkeestä käy ilmi, että työsuhteesta johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät yleensä automaattisesti sellaisinaan ja molemminpuolisesti ”liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle”. Säännös koskee vain luovutushetkellä voimassa olevia työsuhteita – mutta näitä se koskee riippumatta siitä, onko työnteko ja palkanmaksu juuri tuolloin keskeytyneenä esimerkiksi lomautuksen, perhevapaan tai opintovapaan takia (Tiitinen & Kröger 2012). Haastatteluista välittyy kuva, jonka mukaan työntekijöiden siirtyminen Siun soten organisaatioon oli siirtojen laajuudesta huolimatta melko kitkatonta. Osa uuteen organisaatioon siirtyneistä oli virkasuhteessa tai muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa ja osa taas työsuhteessa. Lain mukaan työsuhteessa olevien asema määräytyy liikkeenluovutustilanteessakin työsopimuslain säännösten (ja liikkeenluovutusdirektiivin) mukaisesti riippumatta siitä, onko julkinen yhteisö liikkeen luovuttajana vai luovutuksensaajana. Liikkeenluovutuksesta on säädetty myös kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 25 §:ssä. Vaikka työsuhteisia työntekijöitä ja viranhaltijoita koskevat liikkeenluovutustilanteissa

sovellettavat säännökset eivät siis ole identtiset, käytännön tulkintaongelmia tältä osin ei haastatteluista päätellen ole ilmennyt.

Epävarmuus kohdistui työsuhteen jatkuvuuteen, työsuhteen ehtojen säilymiseen ja alituisessa muutoksessa pärjäämiseen. Epävarmuuden taustalla yhteisenä nimittäjänä vaikuttaa olevan tietynlainen epäjatkuvuuden kokemus. Kun työnteon ulkoisia puitteita myllätään jatkuvasti erilaisilla hallinnollisilla uudistuksilla ja työn sisällölliset vaatimukset ovat alinomaa käymistilassa, on vaikeaa tunnistaa turvan ja pysyvyyden lähteitä.

Johtajien ja esimiesten kokemusta Siun soten perustamisvaiheessa leimasi innokkuus. Tekemistä oli paljon, mutta työssä oli myös motivoivaa imua. Oltiinhan tekemässä merkittävää muutosta. Tähän liittyy tietynlainen optimistinen toimijuuden ja pystyvyyden kokemus – etenkin muutoksen varhaisvaiheessa. Kokemus heijastui myös siinä innossa, jolla henkilöstöä pyrittiin aktivoimaan, informoimaan ja osallistamaan. Haastatteluista saa kuitenkin sen kuvan, että alkuhuuman laannuttua myös johtajat ja esimiehet ikään kuin turtuivat työtaakan ja tulevaisuudessa päälle vyöryvän ”uudistustsunamin” paineessa. Tulevaisuudennäkymiä koskevassa puheessa on myös nasevaa ja ennen kaikkea epävarmuutta sisältäviä ilmauksia

Sukupuolten välisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden osalta haastatteluissa ei ilmene merkittäviä puutteita tai ongelmakohtia. Haastatteluissa pikemminkin päinvastoin nousee esille seikkoja, joita voidaan pitää tasa-arvoa edistävinä. Näitä ovat esimerkiksi naisten aiempaa helpompi pääsy johto- ja esimiestehtäviin eli uralla etenemisen helpottuminen sekä se, että uuden organisaation syntyminen merkitsee väistämättä myös toimintakulttuurin päivittymistä vastaamaan tämän päivän vaatimuksia. Ajan myötä luonnollisiksi muuttuneet epätasa-arvoiset käytännöt ovat purettavissa ja korvattavissa uusilla, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vaatimukset paremmin toteuttavilla käytännöillä. Sukupuolten välisen tasa-arvon sijaan eri henkilöstöryhmien ja alueiden väliset tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymykset nousevat haastatteluissa esille yksittäisinä mainintoina, mutta niistä tuskin voidaan tehdä kovin yleistäviä johtopäätöksiä. Työpaikkakiusaaminen ja tarve puuttua siihen tulivat esille haastatteluissa. Työ sosiaali- ja terveysalalla on vaativaa ja kuluttavaa ilman kiusaamisongelman tuomaa lisäkuormaa. Ylimääräisenä painolastina ongelma tuottaa monenlaisia vahingollisia seurauksia työpaikoilla. Näitä voivat olla esimerkiksi sairauspoissaolot, työn tuottavuuden ja asiakaspalvelun laadun heikentyminen sekä henkilöstön suuri vaihtuvuus, inhimillistä kärsimystä unohtamatta. Mikäli ongelmaan kyetään puuttumaan rakentavalla ja kestäväällä tavalla, kääntyy moni asia työyhteisöissä vähitellen parempaan päin.

7.2.2 Muutos henkilöstön kokemana

7.2.2.1 Kyselyn toteutus

Siun sote - Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän henkilöstölle toteutettiin kesäkuussa 2018 kysely, jonka tavoitteena oli selvittää henkilöstön kokemuksia Siun soteen siirtymisestä erityisesti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta sekä suhtautumista tulevaan maakunta- ja sote-uudistukseen. Sähköinen Webropol-kysely lähetettiin 7646:lle Siun soten työntekijälle pois lukien Pohjois-Karjalan pelastuslaitos. Kyselyyn saatiin yhteensä 1634 vastausta, joten vastausprosentti oli 21,4. Kyselyyn vastanneista naisia oli 90,5 prosenttia ja miehiä 9,5 prosenttia. Vastaajista 47 prosenttia oli 50-vuotiaita tai sitä vanhempia. Kyselyyn vastanneista miehistä 42 prosenttia oli alle 40-vuotiaita, kun taas kyselyyn vastanneista naisista alle 40-vuotiaita oli vain neljännes.

Kyselyyn osallistuneista lähes 90 prosentin palvelussuhde oli vakinainen ja noin kymmenesosa työskenteli määräaikaisena. Yli 90 prosenttia vastaajista teki kokoaikatyötä. Kyselyyn vastanneiden naisten ja miesten välillä ei palvelussuhteissa ollut suuria eroja, mutta naiset työskentelivät jonkin verran miehiä useammin osa-aikaisissa palvelussuhteissa ja miehet puolestaan naisia useammin määräaikaisissa palvelussuhteissa. (Liitetaulukko 6.)

Eniten kyselyyn vastauksia (37 % vastaajista) saatiin asiantuntijoiden ryhmästä, johon kuuluvat muun muassa terveydenhuollon asiantuntijat, kättilöt, sairaanhoitajat, ensihoitajat ja terveydenhoitajat. Vastaajista 34 prosenttia kuului hoito- ja hoivatyöntekijöiden henkilöstöryhmään (esim. perus- ja lähihoitajat, lasten- ja kodinhoitajat, hammashoitajat, mielenterveyshoitajat). Erityisasiantuntijoita (esim. lääkärit, erikoislääkärit, hallinnon erityisasiantuntijat, psykologit ja sosiaalityön erityisasiantuntijat) oli vajaat 10 prosenttia kyselyyn vastanneista.

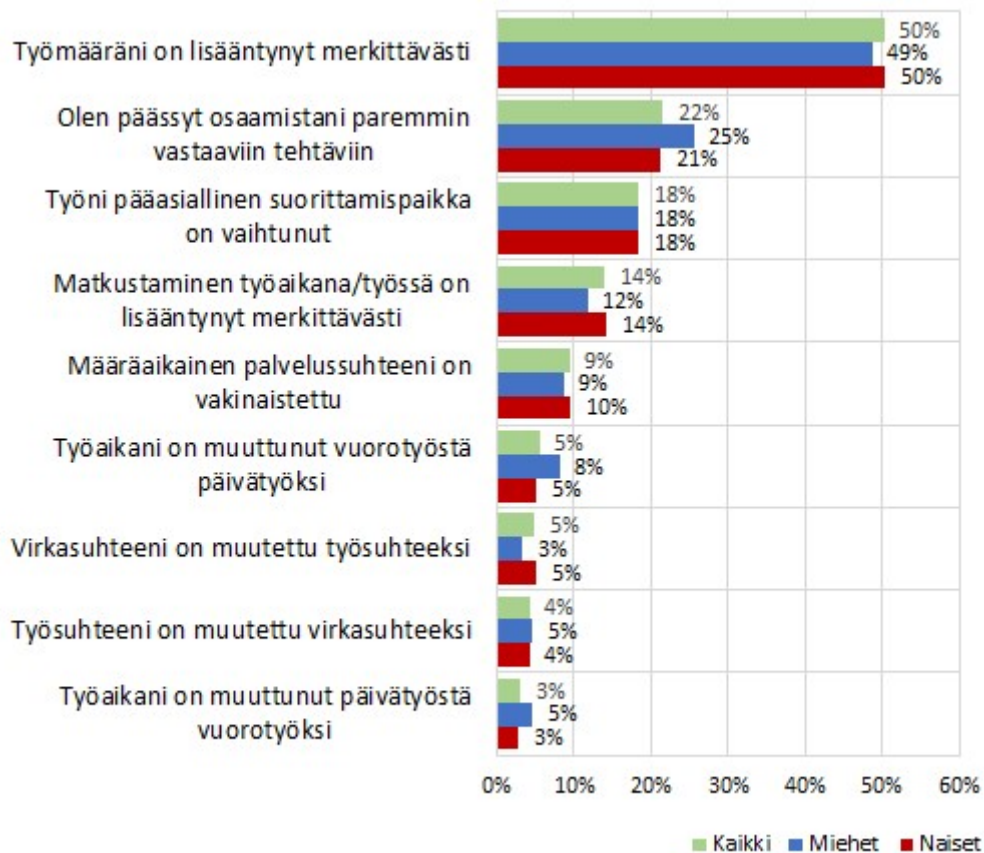
Kyselyyn vastanneet henkilöstöryhmät olivat edustettuna melko hyvin Siun soten henkilöstömääriin nähden. Siun soten henkilöstöstä suurimman henkilöstöryhmän muodostavat hoito- ja hoivatyöntekijät, joita oli 39 prosenttia koko henkilöstöstä. Seuraavaksi suurin henkilöstöryhmä on asiantuntijat, joita oli 36 prosenttia koko henkilöstöstä, ja erityisasiantuntijoita puolestaan oli 10 prosenttia henkilöstöstä.

Kyselyyn vastanneista 45 prosenttia työskenteli terveys- ja sairaanhoitopalveluissa, neljännes ikäihmisten palveluissa ja vajaa viidennes perhe- ja sosiaalipalvelujen toimialueella (Liitetaulukko 5). Kyselyyn vastanneista naisista yli puolet (54 %) oli työskennellyt ennen Siun soteen siirtymistään kunnan palveluksessa ja miehistä vastaavasti kolmannes (33 %). Yli puolet (53 %) kyselyyn vastanneista miehistä siirtyi Siun soteen

kuntayhtymän tai sairaanhoitopiirin palveluksesta. Miehistä reilu 11 prosenttia oli ennen Siun soteen siirtymistään työskennellyt yksityisellä sektorilla, ja naisista noin neljä prosenttia oli siirtynyt Siun soteen yksityiseltä sektorilta. (Liitekuvio 1.)

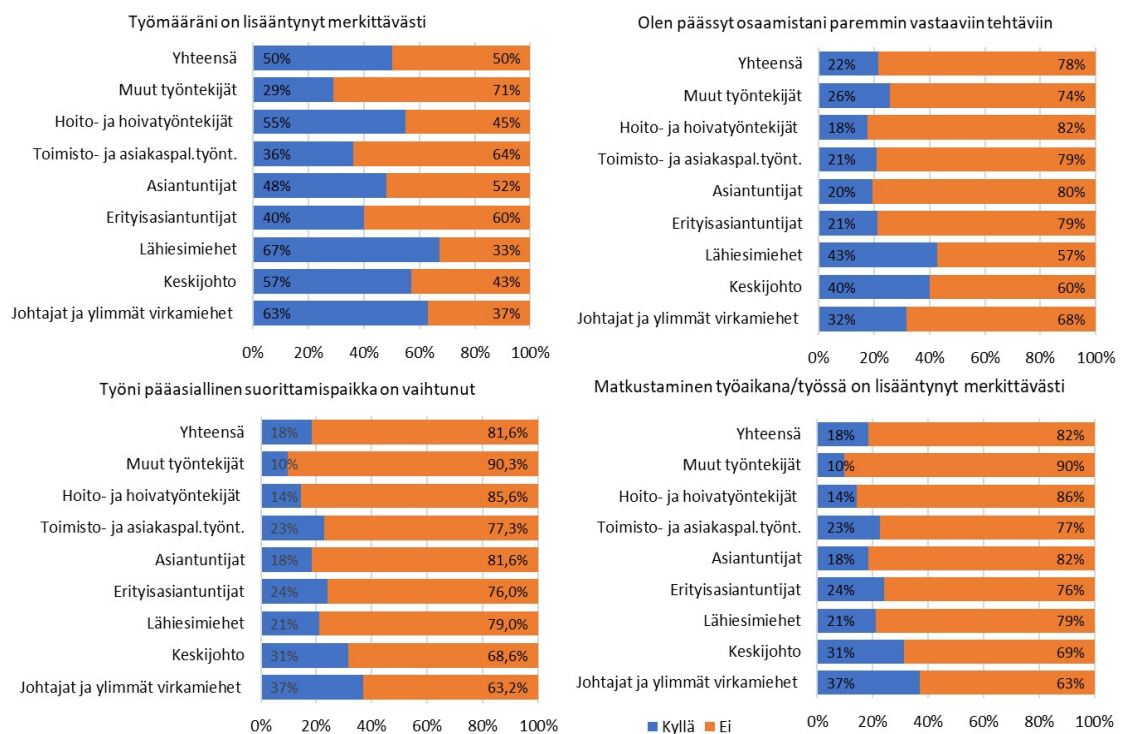
7.2.2.2 Muutokset työssä

Henkilöstöltä kysyttiin, oliko heidän työssään tapahtunut työnantajan esityksestä muutoksia Siun soteen siirtymisen myötä. Muutokset työssä koskivat niin naisia kuin miehiä. Noin puolet sekä miehistä että naisista ilmoitti työmääränsä merkittävästä lisääntymisestä. Lähes viidenneksellä vastaajista työn pääasiallinen suorituspaikka oli vaihtunut. Työn suorituspaikan vaihtumisesta huolimatta kodin ja työpaikan välinen matka oli useimmilla säilynyt samana. Naisten ja miesten välillä ei ollut työmatkan muutosten osalla eroja. Naiset ilmoittivat miehiä useammin, että matkustaminen työssä tai työaikana oli lisääntynyt. Miehistä (25 %) hieman naisia (21 %) suurempi osuus ilmoitti, että on päässyt osaamistaan paremmin vastaaviin tehtäviin. (Kuvio 7.)

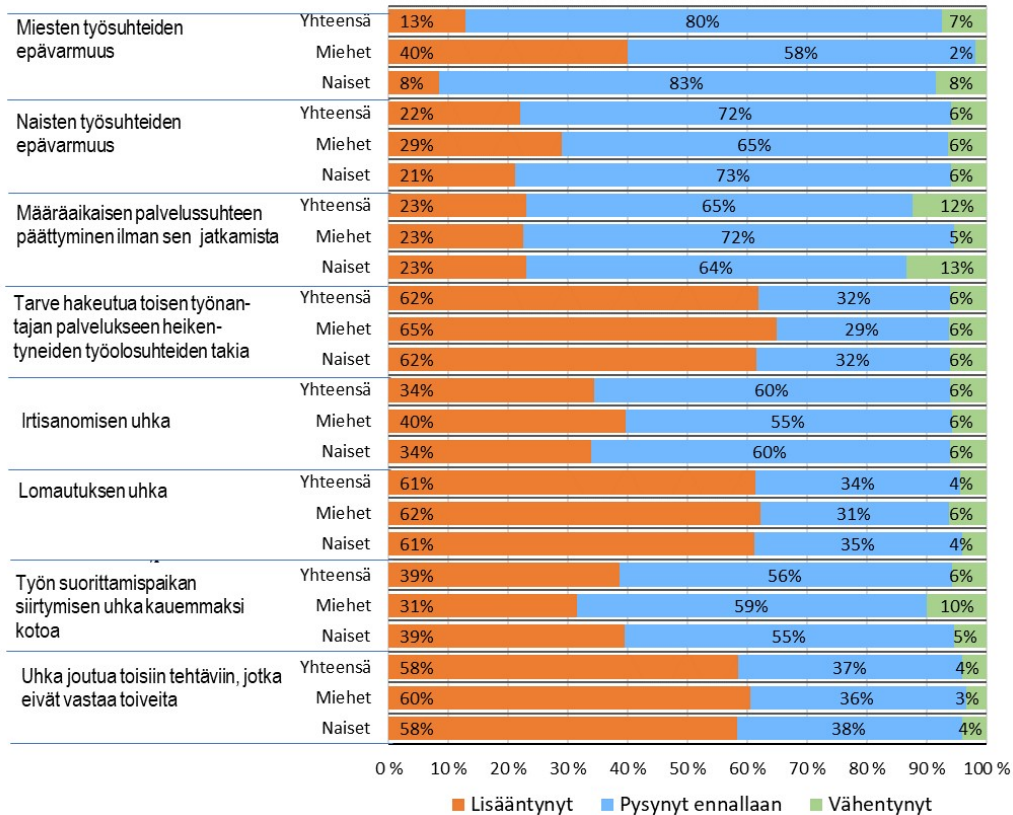


Kuvio 7. Muutokset työssä sukupuolen mukaan

Työssä koetuissa muutoksissa työntekijäryhmien välillä oli tilastollisesti merkitseviä eroja. Eniten työmäärän merkittävästä lisääntymisestä ilmoittivat lähiesimiehet, johtajat ja ylimmät virkamiehet sekä keskijohto. Myös hoito- ja hoivatyöntekijöistä 55 prosenttia koki, että työmäärä oli lisääntynyt merkittävästi Siun soteen siirtymisen myötä. Samanaikaisesti iso osa lähiesimiehistä (43 %), keskijohdosta (40 %) sekä johtajista raportoivat päässeensä paremmin osaamistaan vastaaviin tehtäviin. Työn suorittamisen pääasiallinen paikka oli vaihtunut ja työssä matkustaminen oli lisääntynyt useimmin johtajilla ja ylimmillä virkamiehillä (37 % raportoiti muutoksesta) sekä keskijohdolla (31 %). (Kuvio 8.)



Kuvio 8. Muutokset työssä ammattiryhmän mukaan



Kuvio 9. Työhön liittyvien epävarmuustekijöiden muutos

Epävarmuuden lisääntyminen näkyi aikomuksena hakeutua toisen työnantajan palvelukseen. Vastaajat kokivat, että lomautuksen uhka oli myös lisääntynyt sekä uhka joutua toisiin tehtäviin, jotka eivät vastaa heidän toiveitaan. Miehet kokivat epävarmuustekijöiden lisääntyneen naisia enemmän, ja erityisesti miehet kokivat palvelussuhteidensa epävarmuuden lisääntyneen. Naiset arvioivat puolestaan miehiä useammin työn suorittamipaikan siirron uhan kauemmaksi kotoa lisääntyneen (sukupuolten välinen ero on tilastollisesti merkitsevä). Epävarmuus määräaikaisten palvelussuhteiden jatkamatta jättämisestä väheni. Erityisesti naiset arvioivat tämän epävarmuustekijän vähentyneen. (Kuvio 9.)

Sukupuolen ohella kokemukseen työn epävarmuustekijöiden muutoksesta vaikutti se, oliko vastaaja vakinaisessa vai määräaikaisessa palvelussuhteessa sekä vastaajan toimialue. Määräaikaisessa palvelussuhteessa olleet arvioivat vakinaisia selvästi useammin uhan lisääntyneen, että määräaikaisia palvelussuhteita ei jatkettaisi tai että irtisanomisen uhka oli lisääntynyt. Vakinaisessa palvelussuhteessa olleet taas kokivat lomautuksen uhan kasvaneen määräaikaisia työntekijöitä useammin.

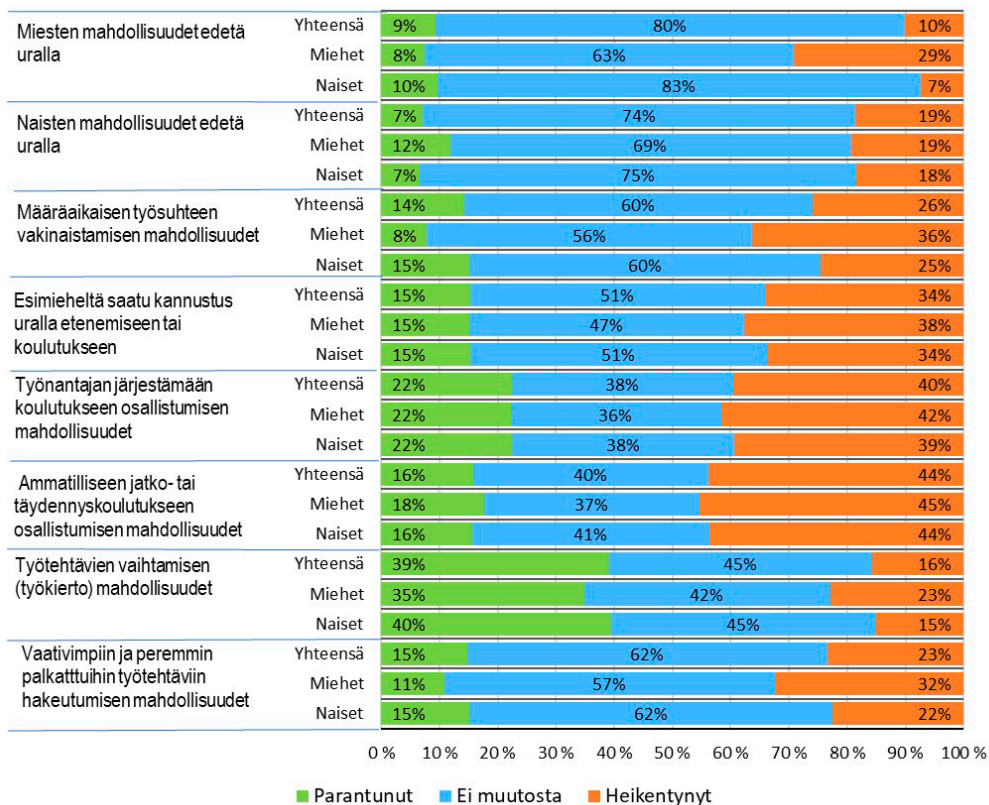
Lomautuksen ja irtisanomisen uhan kokivat lisääntyneet eniten muiden palvelujen toimialueella (ympäristöterveydenhuolto, hallintopalvelut, henkilöstöpalvelut, talouspalvelut, kehittämisspalvelut, konsernihallinto) kuuluvat vastaajat. Tarpeen hakeutua toisen työnantajan tehtäviin heikentyneiden työolosuhteiden takia kokivat kasvaneen eniten terveys- ja sairaanhoitopalvelujen toimialueeseen kuuluvat vastaajat. Samoin terveys- ja sairaanhoitopalvelujen työntekijät kokivat muita useammin, että uhka joutua toisiin tehtäviin, jotka eivät vastanneet toiveita, oli lisääntynyt. Työn suorittamispaikan siirtymisen uhan kauemmaksi kotoa kokivat lisääntyneen eniten sosiaali- ja perhepalveluissa työskentelevät. Kaikki edellä mainitut toimialueiden väliset erot työn epävarmuuden muutoksesta olivat tilastollisesti merkitseviä tai erittäin merkitseviä.

Työn epävarmuuden muutoksen kokeminen riippui vastaajan iästä niin, että alle 40-vuotiaat vastaajat arvioivat useiden työn epävarmuustekijöiden kasvaneen muita useammin Siun soteen siirtymisen myötä. Alle 40-vuotaista 65 prosenttia arvioi, että uhka joutua toisiin tehtäviin, jotka eivät vastanneet toiveita, oli lisääntynyt. Tästä ikäryhmästä 44 prosenttia arvioi, että työn suorittamispaikan siirtymisen uhka kauemmaksi kotoa oli lisääntynyt, ja 40 prosenttia ikäluokan vastaajista arvioi irtisanomisuhan lisääntyneen. Nuoremmissa ikäluokissa arvioitiin muita useammin, että tarve hakeutua toisen työnantajan palvelukseen heikentyneiden työolosuhteiden takia oli kasvanut (lähes 70 %). Edellä mainitut ikäryhmittäiset erot olivat tilastollisesti merkitseviä tai erittäin merkitseviä.

Kyselyyn vastaajilta kysyttiin avoimella kysymyksellä mahdollisista muista työhön liittyvistä muutoksista. Vastauksissa toistuu eniten työmäärän lisääntymiseen, työn kuormittavuuden lisääntymiseen, henkilöstön jaksamiseen, työolojen heikkenemiseen, kiireen lisääntymiseen, henkilökunnan vähenemiseen ja sijaisten palkkaamisen vaikeuksiin sekä säästöpaineesiin liittyvät asiat. Vastaajien näkemyksenä oli, että työn kuormittavuutta lisäävät jatkuvat käytäntöjen muutokset, sääntöjen ja ohjeistusten muutokset sekä epätietoisuuden lisääntyminen. Kyselyyn vastanneet ilmoittivat usein myös työtehtävien muutoksista (sekä työtehtävien laajenemisesta että työtehtävien kapeutumisesta), virka- ja ammattinimikkeiden muutoksista, työyksikön muutoksista, työentän alueellisesta laajenemisesta, työaikojen muutoksista ja vastuun lisääntymisestä. Esimerkiksi hoitotyöntekijät raportoivat muiden kuin potilaan hoitoon liittyvien tehtävien (esimerkiksi osittain ruuanjaon) siirtymisestä hoitajille. Avoimeen kysymykseen muista muutoksista vastaajat nimesivät lisäksi työsuhteiden epävarmuuden, määräaikaisen työsuhteen päättymisen tai työpaikan epävarmuuden lisääntymisen. Lisäksi ilmoitettiin esimiesten vaihtumista sekä omaan työhön ja työaikoihin vaikuttamismahdollisuuksien vähenemisestä.

7.2.2.3 Uralla eteneminen ja ammatillinen kehittyminen

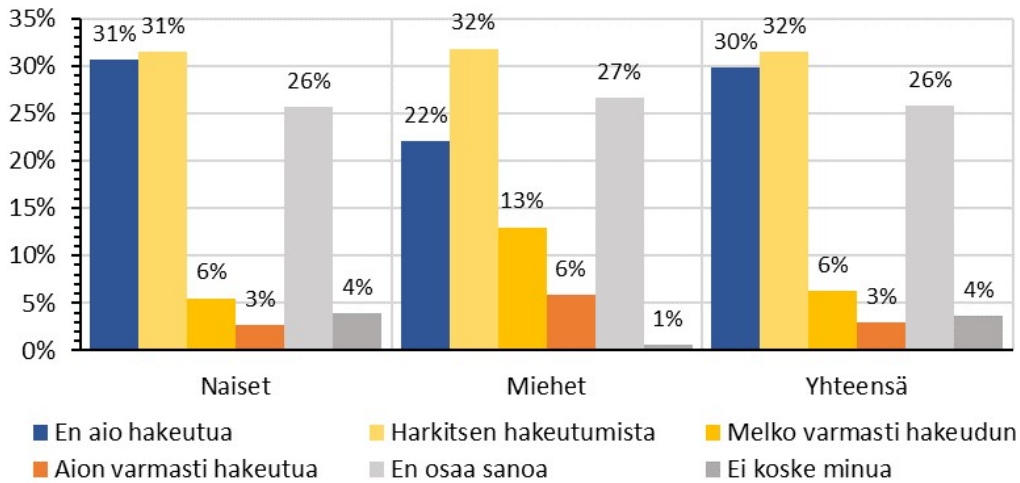
Kyselyyn vastaajien mielestä siirtymä Siun soteen oli parantanut eniten työtehtävien vaihtamisen eli työkierron mahdollisuuksia, erityisesti naiset kokivat työkiertomahdollisuuden parantuneen. Vastaajista sekä miehistä että naisista 22 prosenttia arvioi työnantajan koulutukseen osallistumismahdollisuuksien parantuneen, mutta samanaikaisesti 40 prosenttia arvioi mahdollisuuksien heikentyneen. Noin 45 prosenttia vastaajista arvioi ammatilliseen jatko- tai täydennyskoulutukseen osallistumismahdollisuuksien heikentyneen Siun soteen siirtymän myötä. Miehet arvioivat naisia useammin miesten uramahdollisuuksien heikentyneen sekä määräaikaisten palvelussuhteiden vakinaistamisen vaikeutuneen Siun soteen siirtymän myötä. Miehet näkivät myös vaativimpiin ja paremmin palkattuihin tehtäviin hakeutumisen mahdollisuuksien heikentyneen selvästi naisia useammin (ero tilastollisesti merkitsevä). (Kuvio 10.)



Kuvio 10. Uralla etenemisen ja ammatillisen kehittymisen mahdollisuuksien muutos

Uralla etenemisen ja ammatillisen kehittymisen mahdollisuuksien muutoksen kokemus eriytyi myös vastaajien iän mukaan siten, että nuorimmat kyselyyn vastanneet näkivät vaativampiin ja paremmin palkattuihin työtehtäviin hakeutumisen mahdollisuuksien lisääntyneen vanhimpia useammin. Uralla etenemisen mahdollisuuksien kokivat parantuneen myös johtajat ja ylimmät virkamiehet sekä toimialueeseen ”muut palvelut” kuuluneet vastaajat muita useammin. Työkiertomahdollisuuksien arvioivat parantuneen erityisesti johtajat ja ylimmät virkamiehet (57,9 %) sekä lähiesimiehet (54,7 %). Ammatilliseen jatko- ja täydennyskoulutukseen osallistumismahdollisuuksien kokivat heikentyneen muita useammin 40–49-vuotiaan vastaajat (48,5 % ilmoitti mahdollisuuksien heikkenemisestä). Henkilöstöryhmistä erityisasiantuntijat (57,9 %) ja asiantuntijat (54,3 %) kokivat muita useammin koulutukseen osallistumismahdollisuuksien heikenneen. Lisäksi toimialueeseen terveys- ja sairaanhoitopalvelut kuuluneet vastaajat kokivat muita useammin ammatilliseen jatko- ja täydennyskoulutukseen osallistumismahdollisuuksien heikenneen (53,1 %). Edelleen työnantajan järjestämään koulutukseen osallistumismahdollisuuden kokivat heikentyneen henkilöstöryhmään asiantuntijat (esim. terveydenhuollon asiantuntijat, kättilöt, sairaanhoitajat, ensihoitajat, terveydenhoitajat) sekä toimialueeseen terveys- ja sairaanhoitopalvelut kuuluneet vastaajat muita useammin. Osallistumismahdollisuuksien työnantajan järjestämään koulutukseen kokivat parantuneen muita useammin johtajat ja ylimmät virkamiehet sekä toimialueeseen ikäihmisten palvelut kuuluneet vastaajat. (Liitetaulukko 6.)

Esimiehiltä saatu kannustus uralla etenemiseen ja koulutukseen oli kolmanneksen vastaajista mielestä heikentynyt eikä naisten ja miesten välillä ollut tilastollisesti merkitsevää eroa, mutta tilastollisestikin merkitseviä eroja löytyi henkilöstöryhmien ja toimialueiden vastaajien välillä. Asiantuntijat ja erityisasiantuntijat sekä terveys- ja sairaanhoitopalvelujen toimialueella työskennelleet vastaajat kokivat muita useammin, että esimiehiltä saatu kannustus uralla etenemiseen ja koulutukseen oli heikentynyt. Esimiehiltä saadun kannustuksen kokivat lisääntyneen puolestaan johtajat ja ylimmät virkamiehet sekä toimialueella muut palvelut työskennelleet vastaajat muita useammin. Lisäksi esimiehen kannustuksen uralla etenemiseen kokivat lisääntyneen muita useammin alle 40-vuotiaat vastaajat. (Liitetaulukko 7.)



Kuvio 11. Hakeutumisaikomukset yksityiselle sektorille palkkatyöhön tai ammatinharjoittajaksi

Yksityiselle sektorille palkkatyöhön tai ammatinharjoittajaksi olivat hakeutumassa miehet useammin kuin naiset ja alle 50-vuotiaat useammin kuin yli 50-vuotiaat. Miehistä yli puolet (51 %) ilmoitti harkitsevansa tai aikovansa hakeutua yksityiselle sektorille. Samoin alle 50-vuotaista yli puolet harkitsi tai aikoi hakeutua yksityiselle sektorille työhön. Henkilöstöryhmittäin tarkasteltuna yksityiselle sektorille hakeutumista harkitsivat tai aikovat hakeutua asiantuntijat (50 %) ja erityisasiantuntijat (47 %) muita useammin. Terveys ja sairaanhoitopalveluissa tai muissa palveluissa työskennelleet vastaajat ilmoittivat aikomuksistaan hakeutua yksityiselle sektorille muita useammin. (Kuvio 11, Liitetaulukko 8.)

7.2.2.4 Työn ja perheen sekä muun elämän yhteensovittaminen

Työn ja perheen tai muun elämän yhteensovittamisen koettiin vaikeutuneen monilta osin Siun soteen siirtymisen jälkeen (Taulukko 2). Eniten koettiin vaikeutuneen vuosilomien ja vapaiden ajoittamisen. Yli puolet kyselyyn vastanneista (55 %) arvioi vapaiden ajoittamisen vaikeutuneen. Vastaajista 37 prosenttia arvioi työajan joustavuuden perheen ja muun elämän tarpeisiin vaikeutuneen, 35 prosenttia koki työvuorojen sovittamisen vaikeutuneen sekä 38 prosenttia vastaajista arvioi työajan lyhentämisen vaikeutuneen. Naisten ja miesten välillä ei havaittu suuria eroja, mutta monissa kysytyissä asioissa miehet kokivat työn ja perheen tai muun elämän yhteensovittamisen vaikeutuneen naisia useammin. Esimerkiksi työajan joustavuuden perheen tai muun elämän tarpeisiin arvioivat miehet vaikeutuneen useammin kuin naiset. Miesten vastaukset kuitenkin polarisoituvat tämän kysymyksen kohdalla niin, että naisia useammin miehet arvioivat myös työajan joustavuuden helpottuneen. Perhevapaiden pitämisen koki vaikeutuneen 24 prosenttia miehistä, kun naisista vastaavasti 19 prosenttia arvioi perhevapaiden pitämisen vaikeutuneen. (erot eivät tilastollisesti merkitseviä).

Kyselyyn vastanneista alle 40-vuotiaat ilmoittivat muita useammin, että työajan joustavuus perhe- ja muun elämän suhteen oli vaikeutunut sekä työvuorojen sovittaminen, työajan lyhentäminen ja ylitöistä kieltäytyminen olivat vaikeutuneet. Työn ja perheen yhteensovittamisen yleisesti kokivat vaikeutuneen erityisesti asiantuntijat ja hoito- ja hoivatyöntekijät sekä ikäihmisten palvelujen ja terveys- ja sairaanhoitopalvelujen toimialueella työskennelleet vastaajat. (erot tilastollisesti merkitseviä).

Taulukko 2. Muutokset työn ja perheen/muun elämän yhteensovittamisessa

Arvioitava muutos	Arviointiasteikko	Naiset %	Miehet %	Yhteensä %	N
Työajan joustavuus perhe- ja muun elämän tarpeiden takia (*)	Vaikeutunut	37 %	39 %	37 %	572
	Ei ole muuttunut	57 %	48 %	56 %	863
	Helpottunut	7 %	13 %	7 %	115
	Yhteensä	100 %	100 %	100 %	1550
Työvuorojen sovittaminen	Vaikeutunut	35 %	39 %	35 %	534
	Ei ole muuttunut	58 %	52 %	57 %	867
	Helpottunut	8 %	9 %	8 %	116
	Yhteensä	100 %	100 %	100 %	1517
Yliöistä kieltäytyminen	Vaikeutunut	23 %	23 %	23 %	327
	Ei ole muuttunut	72 %	73 %	72 %	1025
	Helpottunut	5 %	4 %	5 %	63
	Yhteensä	100 %	100 %	100 %	1415
Vuosilomien ja vapaiden ajoittaminen	Vaikeutunut	55 %	57 %	55 %	858
	Ei ole muuttunut	39 %	37 %	39 %	605
	Helpottunut	6 %	7 %	6 %	91
	Yhteensä	100 %	100 %	100 %	1554
Perhevapaiden pitäminen	Vaikeutunut	19 %	24 %	20 %	190
	Ei ole muuttunut	79 %	72 %	78 %	749
	Helpottunut	2 %	4 %	2 %	19
	Yhteensä	100 %	100 %	100 %	958
Työajan lyhentäminen	Vaikeutunut	38 %	35 %	38 %	454
	Ei ole muuttunut	55 %	58 %	56 %	667
	Helpottunut	6 %	8 %	7 %	78
	Yhteensä	100 %	100 %	100 %	1199

7.2.2.5 Tasa-arvo

Sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista kysyttiin kolmella tasa-arvobarometrissä käytetyllä kysymyksellä. Kysymykset otettiin vuoden 2012 tasa-arvobarometrissä, koska uusi vuoden 2017 barometri ilmestyi vasta Siun sotien henkilöstölle tehdyn kyselyn jälkeen. Vertailua uuden tasa-arvobarometrin tuloksiin vaikeuttaa se, että uudessa barometrissä kysymyksiä ja vastausvaihtoehtoja on jossain määrin muutettu aiemmasta tasa-arvokyselystä. Lisäksi tulosten vertailussa on huomioitava aineiston hankinnan erot, sillä tasa-arvobarometriin tiedot kerättiin strukturoidun haastattelun avulla, kun Siun sotessa tiedot kerättiin kyselynä.

Ensimmäinen sukupuolten tasa-arvon toteutumista selvittävistä kysymyksistä oli: ”Miten sukupuolten välinen tasa-arvo toteutuu työpaikallasi?” ja sen vaihtoehtoina oli viisiluokkainen asteikko, jonka vaihteluväli oli erittäin hyvin – erittäin huonosti ja lisäksi oli vaihtoehto ”en osaa sanoa”. Siun sotien kyselyyn vastaajista noin 17 prosenttia ei osannut sanoa miten tasa-arvo toteutuu työpaikalla. Tämä johtuu mitä ilmeisemmin

siitä, että kyse on naisenemmistöisestä työpaikasta ja tasa-arvon toteutumista on siten mahdoton arvioida.

Tasa-arvobarometrin tulosten mukaan miehet arvioivat naisia useammin, että tasa-arvon toteutuu työpaikoilla hyvin. Työpaikan sukupuolijakauma vaikuttaa tuloksiin siten, että työpaikoilla, joissa miehet ja naiset ovat tasaisesti edustettuina tasa-arvon toteutuminen arvioidaan myönteisimmin. Naisenemmistöisillä työpaikoilla hieman yli kolmannes naisista arvioi tasa-arvon toteutuvan erittäin hyvin, ja miehitä näin ajatteli 42 prosenttia. (Tasa-arvobarometri 2018.)

Siun sotien henkilöstölle tehdyssä kyselyssä vajaa neljännes (24 %) naisista ja reilu kolmannes (35 %) miehistä arvioi sukupuolten tasa-arvon toteutuvan erittäin hyvin. Tulokset ovat samankaltaiset tasa-arvobarometrin kanssa siinä, että miehet arvioivat tasa-arvon toteutumisen työpaikalla myönteisemmin kuin naiset. Tulokset poikkeavat tasa-arvobarometrin tuloksista siinä, että sekä miehet että naiset arvioivat tasa-arvon toteutuvan heikommin kuin naisenemmistöisillä työpaikoilla yleensä. Jos tasa-arvon toteutumista verrataan barometrin kunnallisen sektorin tuloksiin, niin Siun sotessa sekä miehet että naiset arvioivat tasa-arvon toteutuvan heikommin kuin kunnallisen alan työpaikoissa keskimäärin. Tulosten vertailussa on kuitenkin oltava varovainen muun muassa kysymysten vastausvaihtoehtojen ja aineiston hankinnan eroavuuksien takia. (Taulukko 3.)

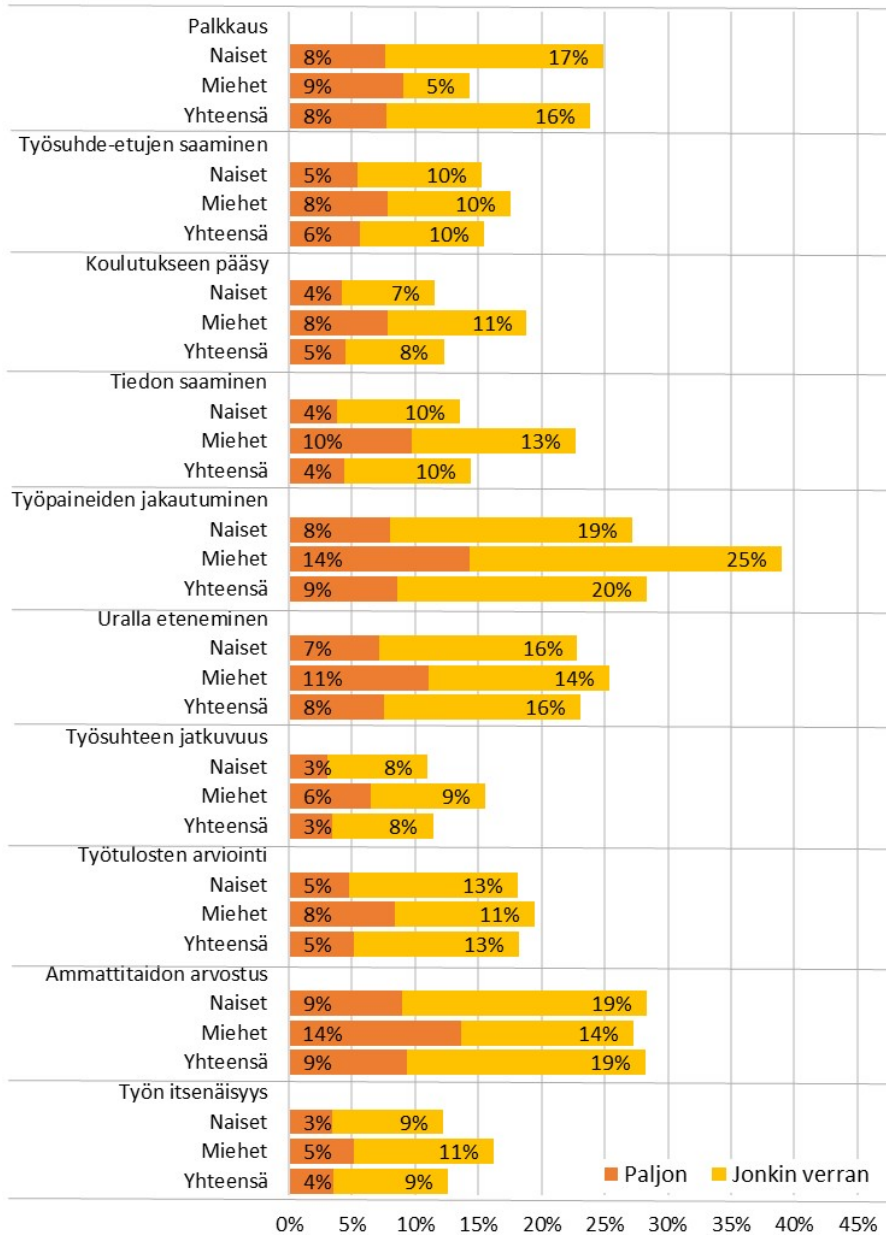
Taulukko 3. Sukupuolten tasa-arvon toteutuminen omalla työpaikalla tasa-arvobarometrin (2017) ja Siun sotien henkilöstökyselyn mukaan

Arviointiasteikko	Tasa-arvobarometri		Siun sote	
	Naiset %	Miehet %	Naiset %	Miehet %
Erittäin hyvin	35	42	24	35
Melko hyvin	35	36	33	25
Erittäin tai melko hyvin	70	78	57	60
Keskinkertaisesti	17	10	18	21
Melko huonosti	6	3	5	5
Erittäin huonosti	2	1	3	7
En osaa sanoa	0	0	18	7
Kysymys ei sovi	4	8	-	-
Yhteensä %	99	100	101	100

Toinen Siun soten henkilöstölle esitetty tasa-arvobarometrin kysymys oli ”Onko sinulla nykyisessä työssäsi haittaa sukupuolestasi seuraavissa asioissa?”. Arvioitavat työn eri osa-alueet olivat samat kuin vuoden 2012 tasa-arvobarometrissä. (Kuvio 12.) Tasa-arvobarometrin tulosten mukaan naisilla sukupuolesta johtuvia haittakokemuksia on huomattavasti enemmän kuin miehillä. Kuntasektorin miehillä kuitenkin haittakokemuksia oli enemmän (40 %) kuin valtion tai yksityisellä sektorilla. Yllättävää Siun soten kyselyn tuloksissa on siinä, että miehillä oli paljon haittakokemuksia. Naisista 46,4 prosentilla ja miehistä 46,1 prosentilla oli jokin haittakokemus⁵.

Työpaineiden jakautumisessa sekä naiset että miehet kokivat paljon haittaa omasta sukupuolestaan, mutta miehet kokivat haittaa selvästi naisia enemmän. Naiset kokivat miehiä selvästi enemmän haittaa palkkauksessa ja jonkin verran miehiä enemmän ammattitaidon arvostuksessa. Miehet puolestaan kokivat haittaa sukupuolestaan selvästi naisia enemmän työpaineiden jakautumisessa, koulutukseen pääsyssä ja tiedon saamisessa sekä jonkin verran naisia enemmän työn itsenäisyydessä, palvelussuhteen jatkuvuudessa tai uralla etenemisessä. (Kuvio 12.) Yhteneviä kyselyn tulokset ovat tasa-arvobarometrin tuloksiin siinä, että naiset kokevat haittaa eniten sukupuolestaan työpaineiden jakautumisessa, ammattitaidon arvostuksessa, palkkauksessa ja uralla etenemisessä.

⁵ Haittakokemus on määritelty siten, että henkilö ilmoitti kokeneensa jonkin verran tai paljon haittaa ainakin yhdessä arvioitavassa osa-alueessa ja hän oli vastannut kaikkiin kysymyspatteriston kysymyksiin, jonka vastausvaihtoehdot olivat ei lainkaan, jonkin verran, paljon ja en osaa sanoa.



Kuvio 12. Paljon tai jonkin verran haittaa sukupuolesta kokeneiden osuus (%). (Osudet paljon, jonkin verran, ei lainkaan ja en osaa sanoa vastanneista)

Työterveyslaitos toteutti vuonna 2018 Pohjois-Karjalan maakunnassa Mitä kuuluu? -kyselyn suunniteltuun maakuntaan siirtyväksi oletetulle henkilöstölle. Kyselyyn oli otettu mukaan tasa-arvobarometrissä käytetty kysymys sukupuolesta koetusta haitasta (Liitekuvio 2). Maakuntaan siirtyviksi oletetut naiset kokivat eniten haittaa suku-

puolestaan palkkauksessa, työpaineiden jakautumisessa ja ammattitaidon arvostuksessa. Valtakunnalliseen tasa-arvobarometriin verrattuna Mitä kuuluu -kyselyyn vastanneet Pohjois-Karjalan naiset kokivat yleisesti sukupuolestaan keskimääräistä vähemmän haittaa, kun taas miesten kohdalla tilanne oli päinvastainen, sillä Pohjois-Karjalan maakuntaan siirtyviksi oletetut miehet kokivat sukupuolestaan keskimääräistä enemmän haittaa valtakunnallisen tasa-arvobarometrin tuloksiin verrattuna. Kaikkein eniten miehet kokivat sukupuolestaan olevan haittaa työpaineiden jakautumisessa, ja toiseksi eniten sukupuolesta koettiin haittaa ammattitaidon arvostuksessa. Onko niin, että muutostilanteessa työpaineet kohdentuvat korostetusti miehille, jolloin miehet kokevat haittaa sukupuolestaan. Edellä esitettyihin Siun soten henkilöstölle tehdyn kyselyn tuloksiin perustuen, voidaan päätellä, että työpaineiden jakautumisessa sukupuolestaan kokivat haittaa erityisesti sosiaali- ja terveysalalla työskentelevät miehet. (Liitekuvio 2, Kuvio 12.)

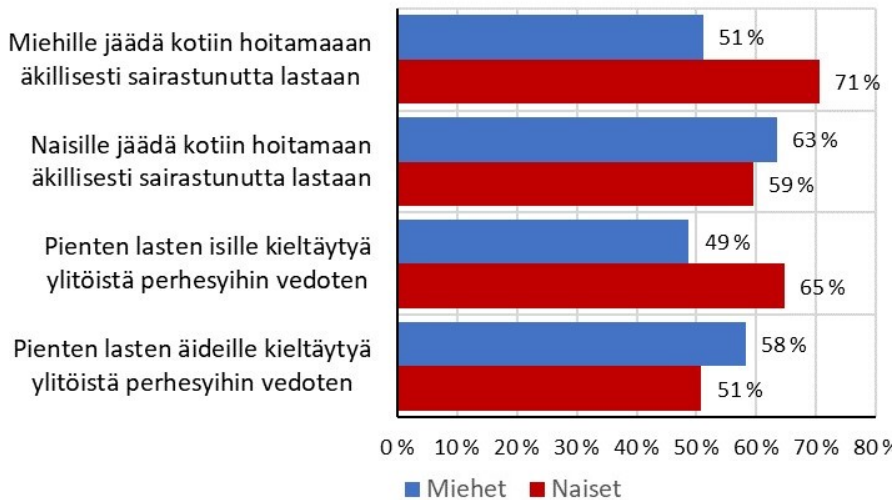
Tuloksissa mielenkiintoista oli myös se, että Mitä kuuluu? -kyselyyn vastanneet naiset kokivat sukupuolestaan haittaa paljon keskimääräistä harvemmin uralla etenemisessä, kun tuloksia verrataan tasa-arvobarometrin vastaaviin tuloksiin. Kertooko tämä siitä, että muutos voi avata naisille uusia uralla etenemisen mahdollisuuksia tai ainakin odotuksia uralla etenemisen mahdollisuuksista.

Kolmas tasa-arvobarometrissä lainattu kysymys liittyi työn ja perheen yhdistämiseen. Siun soten henkilöstöltä kysyttiin ”Onko työpaikallanne yleisesti ottaen vaikeaa?” a) pienten lasten äideille kieltäytyä ylitöistä perhesyihin vedoten, b) pienten lasten isille kieltäytyä ylitöistä perhesyihin vedoten, c) naisille jäädä kotiin hoitamaan äkillisesti sairastunutta lastaan ja d) miehille jäädä kotiin hoitamaan äkillisesti sairastunutta lastaan. (Kuvio 13.)

Kyselyyn vastanneista miehistä 51 prosenttia (barometri 78 %) arvioi, että miehille ei ollut lainkaan vaikeaa jäädä hoitamaan kotiin äkillisesti sairastunutta alle 10-vuotiaasta lasta ja naisvastaajista puolestaan 71 prosenttia (barometri 74 %) arvioi, ettei miehillä ollut lainkaan vaikeuksia jäädä kotiin hoitamaan sairastunutta lasta. Miesvastaajista 63 prosenttia (barometri 88 %) arvioi, ettei naisille ollut lainkaan vaikeaa jäädä kotiin hoitamaan äkillisesti sairastunutta pientä lasta, kun taas kyselyyn vastanneista naisista 59 prosenttia (barometri 78 %) arvioi, ettei naisilla ollut vaikeuksia jäädä kotiin pienen lapsen sairastuessa. (Kuvio 13.) Tasa-arvobarometrin tuloksiin (vastaavat %-osuudet esitetty edellä suluissa) verrattuna Siun soten henkilöstökyselyyn vastanneet arvioivat poisjäännin töistä hoitamaan äkillisesti sairastunutta pientä lasta selvästi vaikeammaksi kuin työpaikoilla keskimäärin, ja erityisesti miesvastaajat arvioivat kotiin jäämisessä olevan paljon vaikeuksia sekä isillä että äideillä.

Tasa-arvobarometrin tuloksista havaittiin, että naisemmistöillä työpaikoilla työskentelevät vastaajat arvioivat naisten poissaolon sairaan lapsen hoitamiseksi vaikeaksi

muita useammin (ei lainkaan vaikeaa vastanneiden osuus 78 %). Miesten poissaolojen osalta käsitykset eivät juurikaan vaihdelleet työpaikan sukupuolijakauman mukaan. (Tasa-arvobarometri 2017.) Siun soten kyselyn tuloksissa yllättää se, että erityisesti miehet arvioivat isien kotiin jäämisen hoitamaan sairastunutta lasta vaikeaksi. Lisäksi naisten kotiin jääminen sairaan lapsen hoidon takia arvioitiin selvästi vaikeamaksi kuin naisenemmistöisillä työpaikoilla keskimäärin.

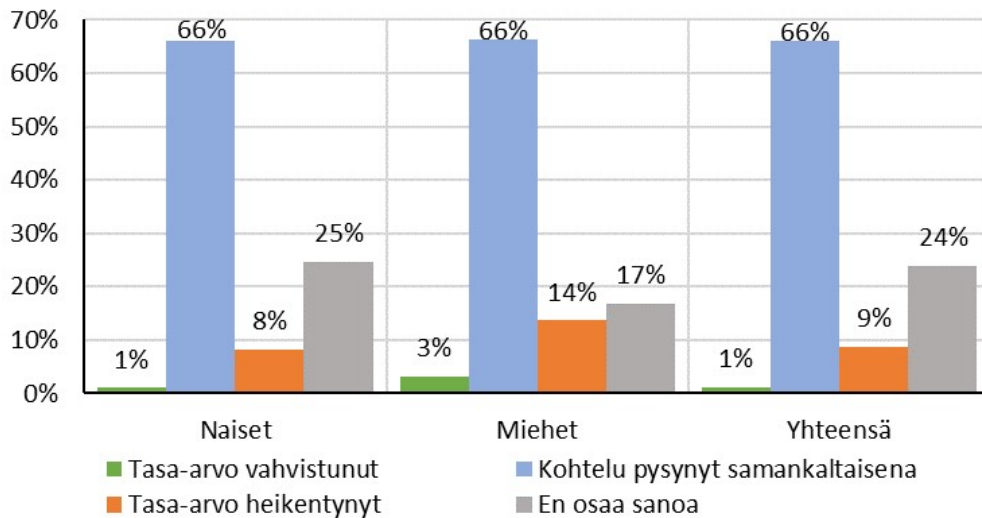


Kuvio 13. Vaikeus jäädä kotiin hoitamaan äkillisesti sairastunutta lasta tai kieltäytyä ylitöistä perhesyihin vedoten. Ei lainkaan vaikeuksia arvioineiden osuudet (%). (Vastausvaihtoehdot olivat ei lainkaan vaikeaa, jonkin verran vaikeaa ja selvästi vaikeaa. Lisäksi oli mahdollista vastata ei osaa sanoa ja ei koske työpaikkaani, mutta nämä vaihtoehdot eivät ole mukana summassa, josta ei lainkaan vaikeaa vastanneiden osuus on laskettu.)

Siun soten henkilöstössä koettiin myös vaikeuksia kieltäytyä ylitöistä perhesyihin vedoten enemmän kuin työpaikoilla keskimäärin. Kyselyyn vastanneista naisista 51 prosenttia (barometri 69 %) ilmoitti, ettei pienten lasten äideille ollut lainkaan vaikeaa kieltäytyä ylitöistä. Miehistä 58 prosenttia (barometri 80 %) arvioi, ettei pienten lasten äideillä ollut lainkaan vaikeuksia kieltäytyä ylitöistä. Naiset arvioivat, että pienten lasten isille oli helpompi kieltäytyä ylitöistä kuin pienten lasten äideillä. Kyselyyn vastanneista naisista 65 prosenttia (barometri 69 %) katsoi, ettei pienten lasten isille ollut lainkaan vaikeaa kieltäytyä ylitöistä. Miehistä puolestaan ainoastaan 49 prosenttia (barometri 74 %) arvioi, ettei pienten lasten isillä ollut lainkaan vaikeuksia kieltäytyä ylitöistä perhesyihin vedoten. Siun soten henkilöstökyselyyn osallistuneet miehet arvioivat erityisesti pienten lasten isille olevan vaikeaa kieltäytyä ylitöistä perhesyihin vedoten.

Siun soten henkilöstölle tehdyssä kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan sitä, miten sukupuolten välinen kohtelu oli muuttunut tasa-arvon näkökulmasta Siun soteen

siirtymisen jälkeen. (Kuvio 14.) Vastaajista 66 prosenttia – sekä miehistä että naisista – arvioi kohtelun pysyneen samankaltaisena. Vastaajat arvioivat sukupuolten välisen tasa-arvoisen kohtelun enemmän heikentyneen (9 %) kuin parantuneen (1 %).



Kuvio 14. Sukupuolten välisen kohtelun muutos tasa-arvon näkökulmasta Siun soteen siirtymisen jälkeen

Kyselyssä esitettyyn avoimeen kysymykseen ”Missä sukupuolten tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä on eniten kehitettävää työpaikallasi?” naiset kiinnittivät huomiota terveys- ja sosiaalialan naisenemmistöön ja miesten vähäiseen määrään alan työntekijöissä. Kommenteissa pohdittiin sitä, kuinka alalle saataisiin lisää miehiä. Yhtenä esimerkkinä alan vetovoiman lisäämisestä nousi esille palkkauksen ja työolosuhteiden kehittäminen. Sukupuolten tasa-arvon toteutumista pidettiin vaikeana arvioitavana, jos työpaikalla on vain naisia.

Monissa naisten kommentteissa kiinnitettiin huomiota yleisesti työmarkkinoilla vallitsevaan palkkaepätasa-arvoon. Saman tasoisien koulutuksen suorittaneiden miesten ammateissa on naisten ammatteihin verrattuna parempi palkkataso. Palkka-asioissa miesten neuvotteluvoima nähtiin naisia paremmaksi. Miesten nähtiin etenevän naisia helpommin vaativampiin ja paremmin palkattuihin tehtäviin. Vastauksissa todettiin, että sosiaali- ja terveysalan johdossa ja päättävissä asemissa on miehiä, kun taas suorittavissa asemissa enemmistö on naisia. Lisäksi naiset arvioivat, että miehiä suositaan rekrytoinnissa tai vakinaisia työtehtäviä täytettäessä. Vakinaisen työsuhteen saamisessa nuori nainen voidaan katsoa ”äitiyslomauhkaksi”. Naisten kokemuksena oli, että miesten tekemää työtä arvostetaan enemmän, heidän mielipiteitään kuullaan

enemmän, miehet pääsevät työssä helpommalla ja he saavat naisia helpommin vastuutehtäviä ja erityisvapauksia. Työtehtävien jaossa ja vastuissa sekä työvälineiden (esim. puhelimet) saamisessa nähtiin olevan epätasa-arvoa.

Sekä nais- että miesvastaajat kommentoivat sosiaali- ja terveysalan sisällä vallitsevaa perinteistä työnjakoa ja näkivät siinä ongelmia. Esimerkkejä kommenteista: ”Fyysisen rajoittamisen tilanteet kasautuvat miehille ja kuormittavat heitä.”, ”Kipsaustaitoiset naiset eivät pääse osoittamaan osaamistaan.”, ”Naiset eivät ole piikoja, jotka ”passaavat” mieslääkäreitä, vaan tulleet tekemään hoitajan töitä.”, ”Jotkut miehet eivät osallistu naisten töinä pitämiinsä työtehtäviin”, ”Vanhat stereotypiat vaikuttavat töiden jakamisessa. Ns. miesten hommat, kuten korjaustoimenpiteet tai raskaimmat työt, säilytetään miestyöntekijälle” tai ” Miehille ohjautuu enemmän hankalia, aggressiivisia potilaita”.

Toinen asia, johon sekä naiset että miehet kiinnittivät huomiota, liittyi sosiaalitulojen puutteisiin. Työpaikoilla on vain yhdet naisille tarkoitetut sosiaalitulat, kun on ajateltu, että työssä on vain yhden sukupuolen edustajia.

Naisten tavoin miesvastaajat toivoivat työpaikalle enemmän miehiä. Miesvastaajien kommenteissa tuli esille näkemyksiä siitä, että naisenemmistöisessä työpaikassa miehet eivät ole tasa-arvoisessa asemassa. Työpaikkansa vähemmistönä tai ainokaisina heillä ei ole sananvaltaa, kun naiset päättävät monista työyhteisön asioista. Miehet kokevat naisten taholta myös syrjivää ja väheksyvää asennetta. Epätasa-arvoinen kohtelu näkyy myös siinä, että lapsen sairastuessa kyseenalaistetaan isien jääminen kotiin hoitamaan lasta.

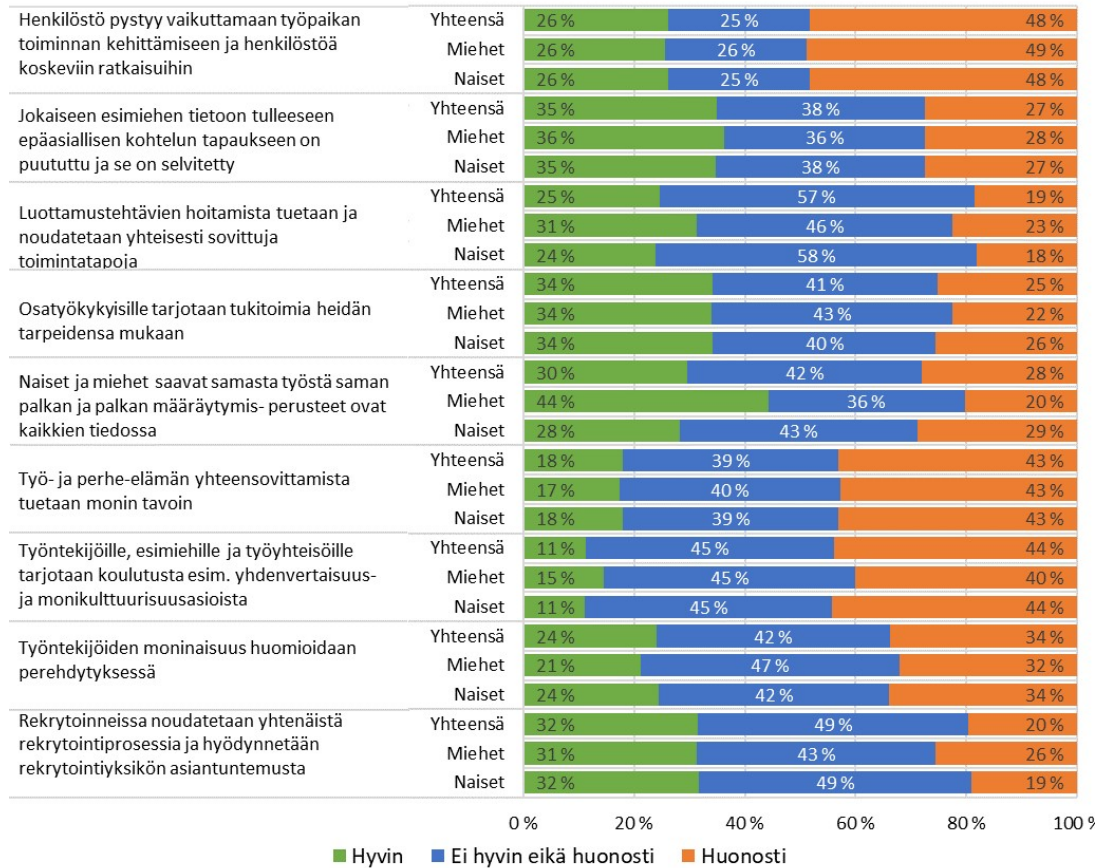
7.2.2.6 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman tunteminen

Hieman aiemmin Siun soten henkilöstölle tehtyä kyselyä oli ilmestynyt Siun soten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma ”Syrjimätön Siun sote”. Henkilöstölle tehdyn kyselyn yksi tavoite oli tuoda tietoon tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman olemassaolo ja sen keskeiset tavoitteet kysymällä paitsi suunnitelman tuntemista niin myös suunnitelman tavoitteiden toteutumista kyselyhetkellä.

Tasa-arvobarometrin tuloksista voitiin päätellä, että suomalaisilla työpaikoilla tunnetaan huonosti tasa-arvosuunnitelmia. Siun soten kyselyyn vastanneista lähes 40 prosenttia tiesi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman ”Syrjimätön Siun sote” valmistumisesta. Naiset tiesivät suunnitelmasta miehiä paremmin.

Hieman yli puolet vastaajista (55 %) ilmoitti, että ei ollut perehtynyt lainkaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman sisältöön, 37 prosenttia vastaajista tunsu suun-

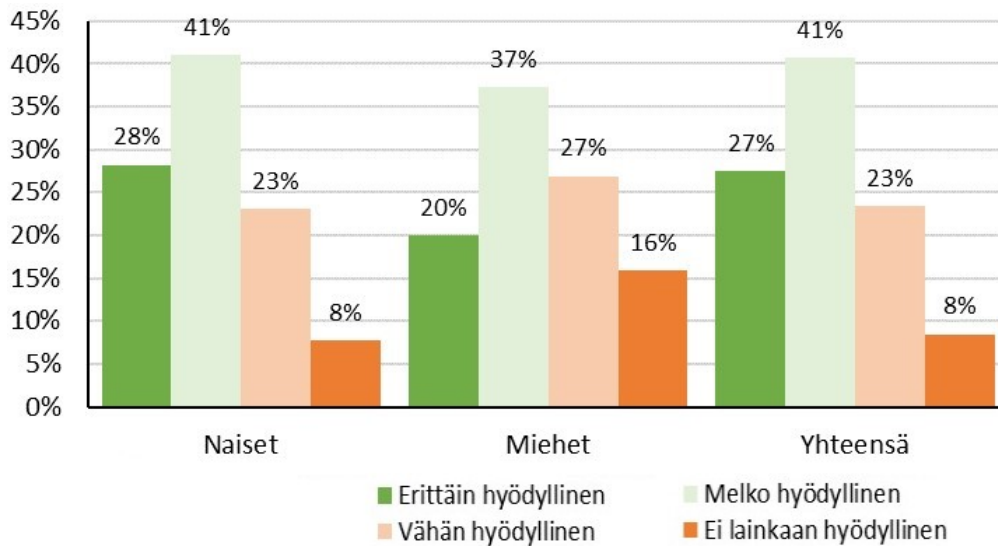
nitelman sisältöä heikosti ja vain kahdeksan prosenttia ilmoitti tuntevansa suunnitelman hyvin. Naiset tunsivat tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman jonkin verran paremmin kuin miehet ja alle 40-vuotiaat tunsivat suunnitelman kaikkein heikoimmin sekä miehistä että naisista.



Kuvio 15. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden toteutuminen Siun sotessa

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman tavoitteista arvioitiin parhaiten toteutuvan Siun sotessa tavoite, jonka mukaan osatyökykyisille tarjotaan tukitoimia heidän tarpeidensa mukaan (34 % arvioi tavoitteen toteutuvan hyvin) sekä se, että jokaiseen esimiehen tietoon tulleeseen epäasialliseen kohtelun tapaukseen on puututtu ja ne on selvitetty (35 % arvioi tavoitteen toteutuvan hyvin). Lähes kolmannes (32 %) vastaa-jista arvioi, että rekrytointeissa noudatetaan yhtenäistä rekrytointiprosessia ja hyödynnetään rekrytointiyksikön asiantuntemusta, tavoite toteutuu. Kiinnostava tulos on, että miehet arvioivat tavoitteena olevan samapalkkaisuuden toteutuvan hyvin naisia useammin. Suunnitelman toteuttamisen arvioitiin onnistuvan heikoimmin tavoitteessa,

jonka päämääränä on, että henkilöstö pystyy vaikuttamaan työpaikan toiminnan kehittämiseen ja henkilöstöä koskeviin ratkaisuihin. Lähes puolet vastaajista (48 %) arvioi tämän tavoitteen toteutuvan heikosti. (Kuvio 15.)

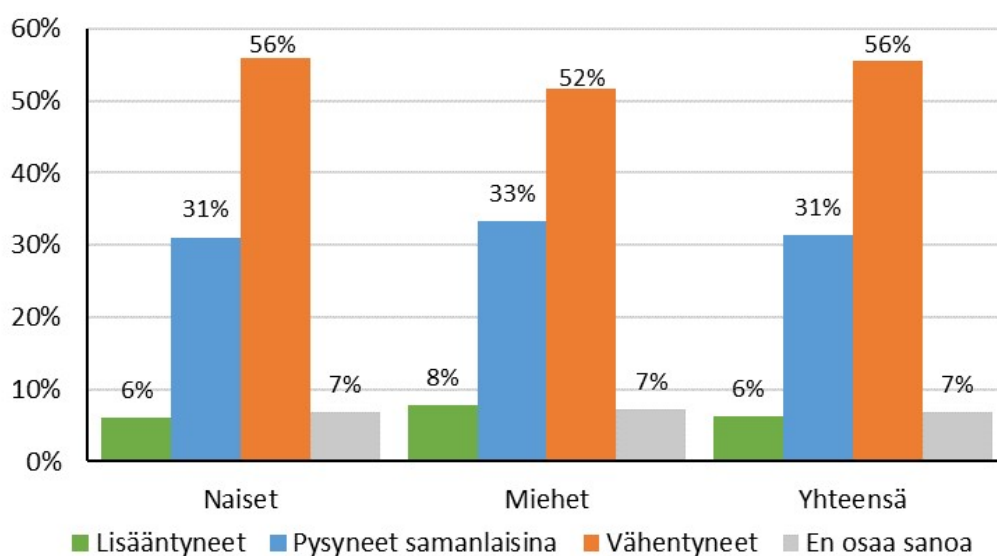


Kuvio 16. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman hyödyllisyys

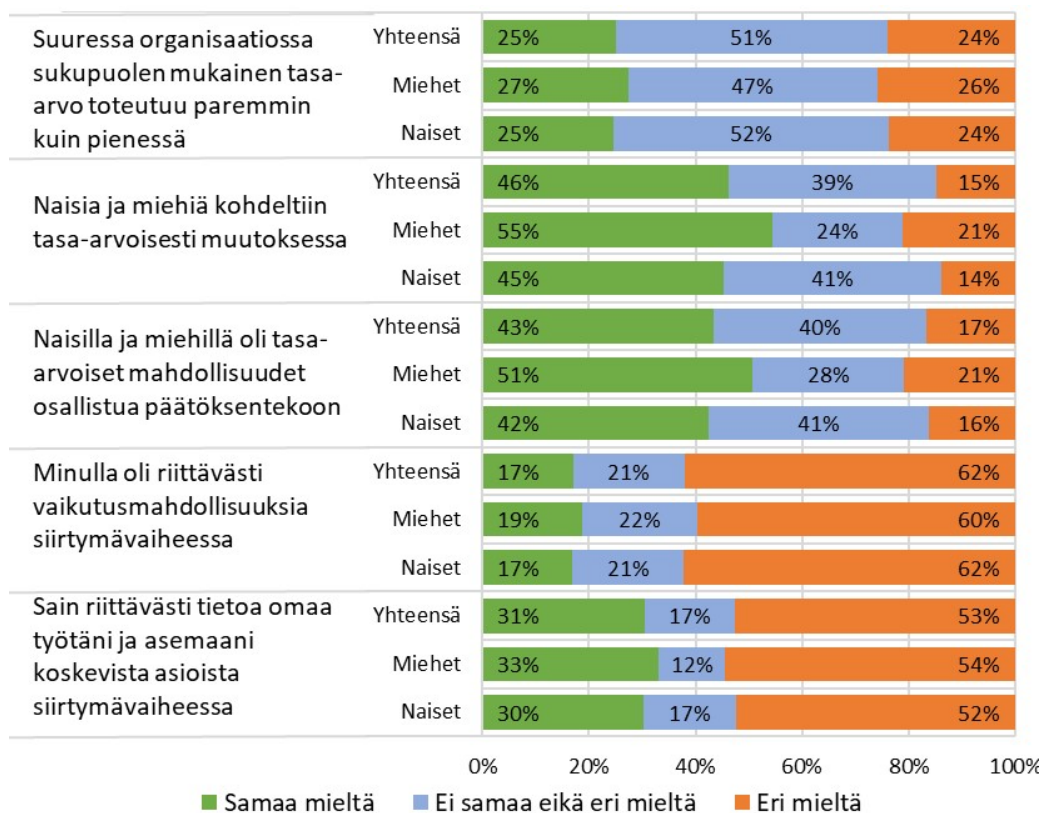
Lähes 70 prosenttia kyselyyn vastanneista arvioi, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma on erittäin tai melko hyödyllinen. Naiset arvioivat tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman miehiä hyödyllisemmäksi. (Kuvio 16.)

7.2.2.7 Vaikuttamismahdollisuudet ja tulevaisuuden odotukset

Kyselyyn vastaajista yli puolet (56 %) arvioi vaikutusmahdollisuuksiensa omaan työhön liittyvissä asioissa vähentyneen Siun soteen siirtymisen jälkeen. Naiset arvioivat hieman miehiä useammin vaikutusmahdollisuuksiensa kaventuneen. Alle kolmannes (31 %) näki vaikutusmahdollisuuksien pysyneen samanlaisena ja kuusi prosenttia arvioi vaikutusmahdollisuuksien lisääntyneen. (Kuvio 17.)



Kuvio 17. Työhön liittyvien vaikutusmahdollisuuksien muutos Siun soteen siirtymisen jälkeen



Kuvio 18. Kokemus siirtymisestä Siun soteen – sukupuolten tasa-arvoon ja omiin vaikutusmahdollisuuksiin liittyvät väittämät

Miehet kokivat sukupuolten tasa-arvon toteutuneen naisia myönteisemmin siirtymässä Siun soteen. Miehistä 55 prosenttia arvioi, että naisia ja miehiä kohdeltiin siirtymässä tasa-arvoisesti, kun vastaavasti naisista 46 prosenttia katsoi, että naisia ja miehiä oli kohdeltu tasa-arvoisesti. Yli puolet (51 %) miehistä arvioi, että naisilla ja miehillä oli yhtäläiset mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon, kun taas naisista 43 prosenttia katsoi naisilla ja miehillä olleen tasa-arvoiset mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon siirtymässä. (Kuvio 18.)

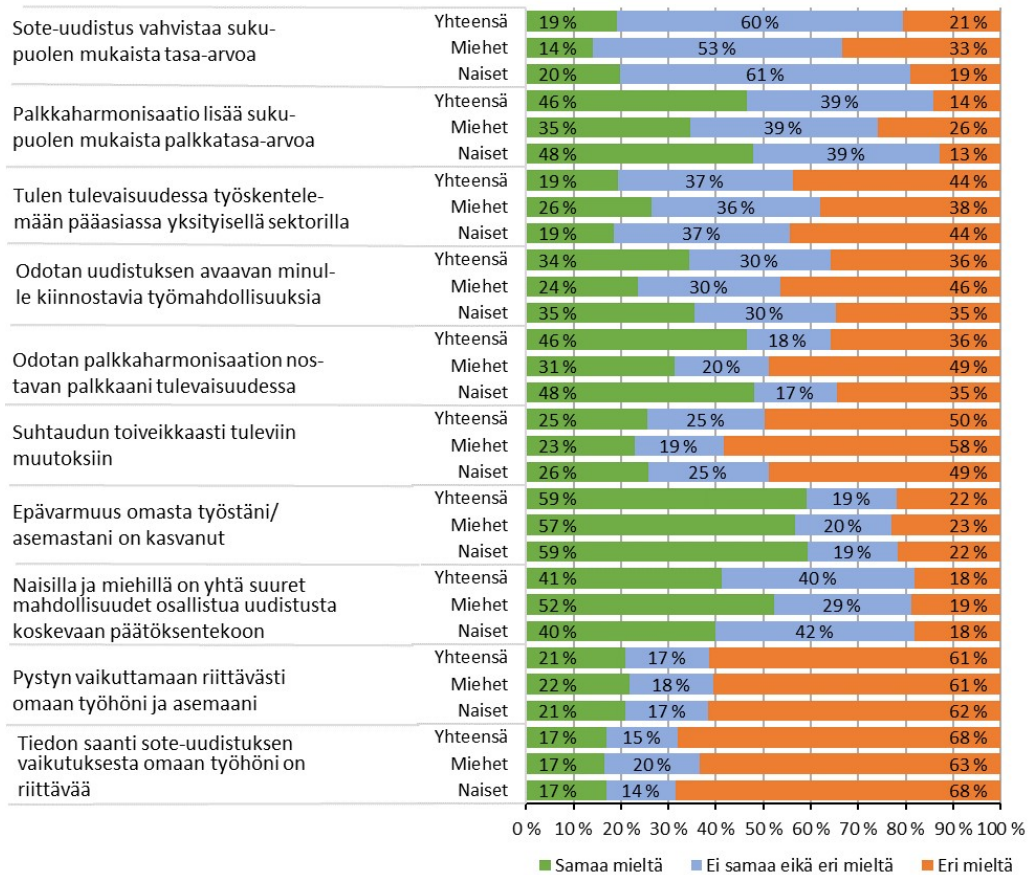
Kyselyyn vastaajat, sekä miehet että naiset olivat tyytymättömiä omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa siirtymässä. Vastaajista 62 prosenttia arvioi, että heillä ei ollut riittävästi vaikuttamismahdollisuuksia siirtymävaiheessa ja yli puolet (53 %) katsoi, ettei ollut saanut riittävästi tietoa omaa työtä ja asemaa koskevista asioista siirtymävaiheessa. (Kuvio 18.)

Kyselyssä kysyttiin, millaisia sukupuolten tasa-arvoiseen kohteluun liittyviä ongelmia tai parannuksia on tullut esille Siun soteen siirtymisessä tai sen jälkeen. Naiset arvioivat palkkojen harmonisoinnin ja siihen liittyvän työn vaativuusarviointiin liittyvän työn tuovan palkkauksen perusteet näkyviksi ja olevan parannus sukupuolten tasa-arvoiseen kohteluun. Osa arvioi, että sukupuolten tasa-arvoisen kohtelun paraneminen vaatisi laajempaa muutosta alalla. Piilossa olevien asenteiden ja toimintakulttuurien arvioitiin muuttuvan hitaasti.

Naisten kommenteissa nähtiin parannuksena se, että sukupuolten välisen tasa-arvon kysymystä on alettu tiedostaa ja siihen aiotaan jatkossa kiinnittää huomiota. Parannuksena nähtiin se, että asiasta (sukupuolten tasa-arvosta) on alettu ylipäättään puhua (tämän kyselynkin tiimoilta). Osa vastaajista näki, että sukupuolten tasa-arvo ei ole ongelma tai tasa-arvossa ei ole ilmennyt mitään muutosta. Osa taas arvioi, että kohtelu oli muuttunut aiempaan verrattuna tasa-arvoisempaan suuntaan (esimiehen ja työyksikön vaihtuminen). Entistä useampien miestyöntekijöiden palkkaaminen nähtiin hyvänä asiana.

Naiset mainitsivat kielteisenä asiana, että muutoksessa ylin johto oli miesvaltaistunut entisestään, miehet olivat päässeet halutessaan helpommin erilaisiin kehittämistehtäviin tai miehille oli järjestetty esimiestehtäviä, jottei heidän asemansa heikkene muutoksessa. Lisäksi eri ammattiryhmien arvostuksessa eriarvoisuuden nähtiin lisääntyneen, mikä kiteytyy sukupuolten väliseen tasa-arvoon: johtajia (pääosin miehiä) arvostetaan ja hoitajia (pääosin naisia) ei arvosteta. Naisten kokemuksena oli, että miehiä kuunnellaan enemmän kuin naisia ja heidän toiveitaan toteutetaan paremmin.

Miehet taas näkivät, että ongelmana on miestyöntekijöiden vähäisyys eikä tilanne ole parantunut. Ongelmaksi miehet näkivät myös miestyöntekijöiden aliarvostuksen ja sen, että työyhteisössä ei osata huomioida miehiä.



Kuvio 19. Suhtautuminen maakunta- ja sote-uudistusta koskeviin väittämiin

Naiset suhtautuivat palkkaharmonisaatioon myönteisemmin kuin miehet. Lähes puolet (48 %) naisista katsoi, että palkkaharmonisaatio lisää naisten ja miesten välistä palkkatasa-arvoa ja että palkkaharmonisaatio tulee nostamaan omaa palkkaa tulevaisuudessa. Yli 60 prosenttia vastaajista arvioi, ettei pysty vaikuttamaan tulevassa uudistuksessa riittävästi omaan työhönsä ja asemaansa tai että tiedon saanti sote-uudistuksen vaikutuksesta työhön ei ole riittävä. Yli puolet miehistä ja 40 prosenttia naisista katsoi, että naisilla ja miehillä on yhtä suuret mahdollisuudet osallistua uudistusta koskevaan päätöksentekoon. Yli puolet (59 %) vastaajista, sekä miehistä että naisista koki, että epävarmuus omasta työstä ja asemasta on kasvanut. Tuleviin muutoksiin ei suhtauduttu kovinkaan toiveikkaasti, erityisesti miehet suhtautuivat tuleviin muutoksiin kriittisesti ja vähemmän toiveikkaasti. Ehkä näistä syistä miehet arvioivat useammin kuin naiset työskentelevänsä tulevaisuudessa yksityisellä sektorilla. (Kuvio 19.)

Kyselyn lopuksi vastaajilla oli mahdollisuus vapaaseen kommentointiin. Pääosa vapaasti kerrottuja asioita liittyi huoleen henkilöstön hyvinvoinnista ja jaksamisesta sekä mahdollisuudesta antaa potilaille hyvää hoitoa. Kommenteissa arvosteltiin suuren organisaation jäykkää byrokratiaa, tiedon kulkua, päätöksenteon siirtymistä kauemmaksi työyksiköistä, työolosuhteiden heikkenemistä, työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien vähenemistä, sanelevaa johtamista sekä työntekijöiden joutumista säästöjen kohteeksi. Sukupuolten tasa-arvon sijaan tai sen lisäksi ongelmia nähtiin tasa-arvossa ammattiryhmien välillä, toimialueiden tai alueiden (keskuskaupunki – muu maa-kunta) välillä sekä työntekijöiden yhdenvertaisessa kohtelussa.

7.2.3 Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä

Kunnista ja kuntayhtymistä Siun soteen siirtyneelle henkilöstölle tehdyn kyselyn perusteella näyttää siltä, että siirtymällä ja siirtymän jälkeisillä muutoksilla oli henkilöstöä kuormittaneita ja epävarmuutta lisänneitä välittömiä vaikutuksia. Muutoksen seurauksena myös työn ja perheen tai muun elämän yhteensovittaminen vaikeutui. Eniten työ muuttui esimiehillä ja johtajilla, joiden työmäärä kasvoi muutoksessa ja joiden työtehtävät muuttuivat eniten toimintojen uudelleen organisoinnin seurauksena. Esimiesten ja johdon työn suorittamispaikka muuttui muita useammin ja matkustaminen työssä lisääntyi. Yhtäältä heidän työnsä kuormittavuus lisääntyi, mutta toisaalta myös mahdollisuudet siirtyä osaamista aiempaa paremmin vastaaviin tehtäviin laajenivat.

Siirtymä suurempaan organisaatioon näyttäisi henkilöstön näkökulmasta paikoitellen etäännyttävän esimiehiä ja johtoa työntekijöistä. Henkilöstön vahvana kokemuksena on se, että heidän vaikutusmahdollisuuteensa omaan työhön heikkenivät siirtymän jälkeen. Työhön liittyvistä asioista päättämisen koettiin tapahtuvan ylhäältä käsin sane-luna. Työn ja muun elämän yhdistämistä näytti vaikeuttavan erityisesti se, että lomista ja työvapaista ei aina pystytty sopimaan niin joustavasti kuin aikaisemmin. Suuren organisaation hyvänä puolena näytti olevan jo lyhyellä aikavälillä mahdollisuudet työ-kiertoon, työtehtävien ja työyhteisön vaihtamiseen, työnantajan järjestämään koulutukseen osallistumiseen sekä uralla etenemiseen. Muutoksen yhtenä myönteisenä asiana on myös se, että suurella organisaatiolla voi olla pienempiä työpaikkoja paremmat mahdollisuudet tarttua - enemmän välineitä ja yhtäläisiä menettelytapoja - työyhteisöjen aiemmin syntyneisiin ja ratkaisua vaille jätettyihin ongelmiin.

Tuloksissa huomiota kiinnittää myös se, että muutos ei rajoitu vain uuden organisaation perustamiseen, vaan muutokset jatkuvat ja jopa voimistuvat. Uuden organisaation perustamisen jälkeen toimintoja organisoidaan uudelleen ja niitä pyritään tehostamaan. Kunnat olivat edelleen sote-palvelujen rahoittajia, jolloin kuntien talustilanteet

toivat myös uudelle sote-palveluja tuottavalle organisaatiolle säästöpainetta, mikä voi tarkoittaa toistuvia yhteistoimintaneuvotteluja. Jatkuvat muutokset aiheuttivat monenlaista epävarmuutta henkilöstölle.

Tutkimuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella syntyi kuva, että sukupuolten tasa-arvoon liittyvät asiat olivat muutoksen valmistelussa tai organisaatiomuutoksessa poissaolevia. Muutoksen jälkeenkin sukupuolten tasa-arvokysymyksiä pidettiin jokseenkin ongelmattomina. Myös uuden organisaation yhdenvertaisuus ja tasa-arvosuunnitelmassa sukupuolten tasa-arvoon liittyvät asiat olivat suhteellisen pienessä roolissa. Henkilöstölle tehdyn kyselyn perusteella nousi kuitenkin esille sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyviä haasteita, joihin olisi hyvä kiinnittää huomiota jo organisaation perustamisvaiheessa ja henkilöstön siirtymässä siihen.

Tutkimukseen osallistuneet miehet ja naiset arvioivat tasa-arvon toteutuvan heikomminkin kuin naisenemmistöisillä työpaikoilla tai kuntasektorilla yleensä. Työpaineiden ja kautumisessa miehet kokivat sukupuolestaan haittaa selvästi enemmän kuin naiset. Naiset kokivat haittaa sukupuolestaan miehiä enemmän palkkauksessa ja ammattitaidon arvostuksessa. Tuloksissa kiinnitti erityistä huomiota se, että miesten vastaukset poikkesivat selvästi valtakunnallisen tasa-arvobarometrin tuloksista erityisesti siinä, että miehet kokivat vaikeuksia jäädä kotiin hoitamaan äkillisesti sairastunutta lasta ja pienten lasten isille oli vaikeaa kieltäytyä ylitöistä. Monet tutkimuksessa esiin tulleista sukupuolten tasa-arvoon liittyvistä ongelmista olisi ratkaistavissa organisaation ja työpaikan tasolla sekä kiinnittämällä huomiota työpaikan käytäntöihin.

7.3 Tukipalvelujen henkilöstösiirtymät kunnista ja kuntayhtymistä kuntayhtiöihin

7.3.1 Taustaa

Sosiaali- ja terveysalan muutokseen liittyy myös alan tukipalvelujen, kuten talous- ja henkilöstöhallinnon, IT-palvelujen sekä siivous- ja ravitsemispalvelujen uudelleen organisointi. Kuntien tai kuntayhtymien tukipalvelujen ulkoistaminen ja palvelujen yhtiöittäminen on ollut käynnissä pitkän aikaa, mutta sote-palvelujen uudelleen organisointi näyttäisi vauhdittaneen tukipalvelujen ulkoistamista ja yhtiöittämistä.

Maakunnallisen Siun soten (Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän) muodostamisen yhteydessä perustettiin tukipalveluja kunnille ja Siun sotelle tuottavat Siun Talous Oy ja Polkka Oy. Siun Talous Oy tuotti talous- ja palkkahallin-

non palveluja kunnille, kuntayhtymille sekä niiden omistamille yhtiöille. Polkka – Pohjois-Karjalan tukipalvelut Oy tuottaa ateria-, laitoshuolto- ja siivouspalveluja pääasiassa omistajilleen. Molemmat yhtiöt aloittivat toimintansa 1.1.2017. Polkka Oy:n omistivat Siun sote (60 %) ja Joensuun kaupunki (40%). Sekä Polkka Oy että Siun Talous toimivat in house -periaatteella.

Polkka Oy:n palvelukseen siirtyi liikkeenluovutuksella noin 500 vakinaista työntekijää sekä 76 määräaikaista työntekijää pääasiassa Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymästä (PKSSK) ja Joensuun kaupungilta. Henkilöstöstä valtaosa (95 %) oli naisia. Polkan vakinaisten työntekijöiden henkilöstömäärä kasvoi samalla kun määräaikaisten työntekijöiden määrä vähentyi ensimmäisen toimintavuoden aikana. Työehdot, työaikamuodot, nimikkeet ja palkkaus siirtyivät osin vanhoista organisaatioista. Vuonna 2018 uudistettiin palkkausjärjestelmää ja yhdenmukaistettiin työaikamuotoja. Kaikista työsuhteista kokoaikaisia työsuhteita oli 85 prosenttia ja osa-aikaisia 11 prosenttia. Henkilöstön keski-ikä oli 49,9 vuotta ja suurin henkilöstöryhmä olivat 50–59-vuotiaat, joita oli lähes 42 prosenttia kokonaishenkilöstömäärästä (Polkka – Pohjois-Karjalan tukipalvelut Oy:n henkilöstö- ja koulutussuunnitelma, tasarvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2018). Lähivuosina eläkkeelle jäävien määrät ovat huomattavia, ja huomiota on kiinnitetty yhtäältä ikääntyvien työntekijöiden työssä pysymiseen sekä toisaalta osaamiseen ja uusien työntekijöiden rekrytointiin (H2).

Talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstöä siirtyi Siun Talouteen 1.1.2017 liikkeenluovutuksella Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymästä (PKSSK), Joensuun kaupungilta, Pohjois-Karjalan tietotekniikkakeskuksesta, Heinäveden kunnasta sekä Pielisen Karjalan tilitoimistosta Lieksasta ja Nurmeksasta. Liikkeenluovutuksella yhtiöön siirtyi 81 henkilöä, talouspalveluihin 35 henkilöä, palkanlaskentapalveluihin 42 ja hallintoon neljä henkilöä. Siirtyneestä henkilöstöstä määräaikaisia oli kahdeksan henkilöä ja lähes kaikki naisia (Siun Talous Oy:n henkilöstöraportti 2017).

Syksyllä 2016 käytiin neuvotteluja eri kuntien kanssa ja pitkään oli epäselvää yhtiön omistajiksi tulevista kunnista ja yhtiöön siirtyvistä henkilöistä. Toimintojen suunnittelua vaikeutti se, että ei tiedetty tarkasti siirtyvän henkilöstön määrää, kokemusta tai osaamista ja että valmistelutyötä tehtiin oman vakinaisen työn ohella. Henkilöstöä siirtyi eri organisaatioista, joten työtavat ja käytetyt ohjelmistot poikkesivat toisistaan. Henkilöstöä siirtyi lopulta liian vähän kunnista, jolloin toiminnan ensimmäisinä kuukausina työntekijät tekivät paljon ylitöitä ja lisäksi jouduttiin käyttämään vuokratyövoimaa. Työnkuvia ja työtehtäviä jouduttiin muokkaamaan, sillä esimerkiksi palkkasihteerit olivat tehneet kuntien palveluksessa palkanlaskennan ohella muitakin tehtäviä, kuten hoitaneet henkilöstöasioita, jotka eivät enää kuuluneet Siun Talouden tehtäviin. Yhtiön ja henkilöstöä luovuttaneiden organisaatioiden tehtävien rajapintoihin liittyvä työnjako tuotti haasteita ja työnjaoista sopiminen jatkui edelleen vuonna 2018. (H1.)

Siun Talous Oy:ssä työskenteli tutkimushetkellä 84 työntekijää, lähes kaikki naisia. Koko henkilöstön keski-ikä oli 50,6 vuotta ja vakinaisen henkilöstön keski-ikä oli 52,3 vuotta. Yhtiöön siirtyi paljon pitkään jatkuneissa palvelussuhteissa olleita työntekijöitä luovuttajaorganisaatioista. Seuraavan viiden vuoden aikana eläkkeelle arvioitiin siirtyvän 19 työntekijää, minkä oletettiin lisäävän rekrytoinnin tarvetta. (Siun Talous Oy:n henkilöstöraportti 2017).

Siun Talous oli tutkimushetkellä uusien muutosten edessä, sillä Etelä-Karjalan, Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnat kartoittivat talous-, henkilöstöhallinto- ja ICT-palvelujen yhteistyötä osana maakuntauudistusta. Tavoitteena oli saada aikaan maakunnille, kunnille ja kuntayhteisöille soveltuva palvelukeskusmalli. Asia oli keväällä 2018 aiesopimusvaiheessa ja Saimaan talous ja tieto Oy, Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus Oy ja Siun Talous Oy yhdistyivät vuoden 2019 alussa liikkeenluovutuksella Meidän IT ja talous Oy:ksi (Meita). Uuden yhtiön omistaja-asiakkaita ovat Etelä- ja Pohjois-Karjalan sekä Etelä-Savon kunnat, kuntatoimijat ja sairaanhoitopiirit. Tutkimushetkellä keväällä 2018 tulevaisuuteen liittyi monia epävarmuuksia erityisesti sote-palvelujen uudistuksen vuoksi, mutta myös hankintalainsäädännön muutosten sekä robotiikan ja tekoälyn kehittymisen vuoksi. (H1.)

7.3.2 Siirtymä yhtiöön henkilöstön kokemana

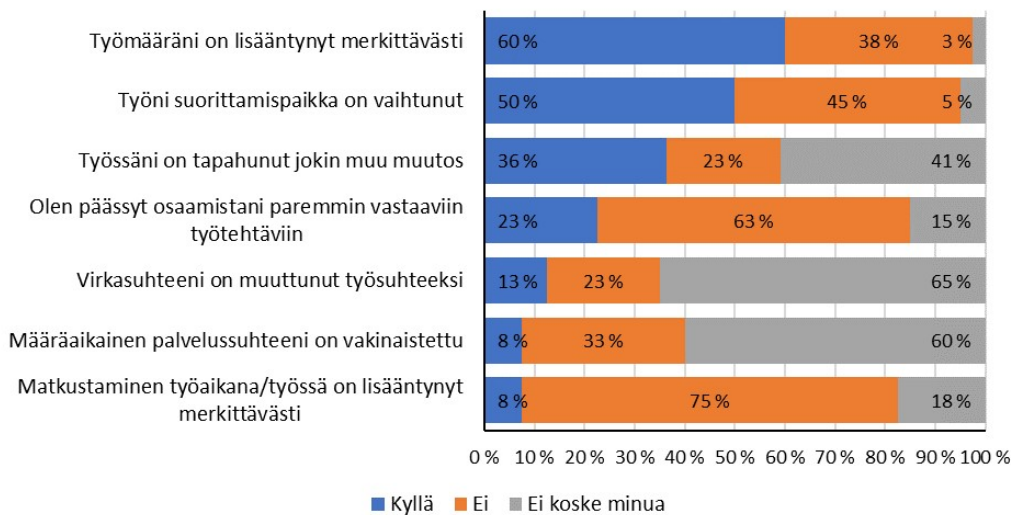
7.3.2.1 Kyselyn toteutus

Siun Talouden henkilöstölle tehtiin kysely kesäkuussa 2018, jonka tavoitteena oli selvittää henkilöstön kokemuksia siirtymästä Siun Talouteen erityisesti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta sekä suhtautumisesta tuleviin muutoksiin. Webropol-kysely lähetettiin 84 henkilölle, joista kyselyyn vastasi 40 ja vastausprosentti oli 48. Vastanneista 36 prosenttia oli alle 50-vuotiaita ja 50 vuotta täyttäneitä oli 64 prosenttia. Suurin osa vastaajista (75 %) oli vakinaisessa palvelussuhteessa ja lähes kaikki vastaajat olivat kokoaikatyössä. Puolet vastanneista työskenteli talouspalveluissa tai hallinnossa ja puolet palkanlaskentapalveluissa.

Välittömästi ennen siirtymistään Siun Talouteen 58 prosenttia kyselyyn vastaajista oli kunnan palveluksessa, 20 prosenttia toimi kuntayhtymän tai sairaanhoitopiirin tehtävissä ja 15 prosenttia siirtyi yksityiseltä sektorilta Siun Talouden palvelukseen.

7.3.2.2 Siirtymän vaikutus työhön

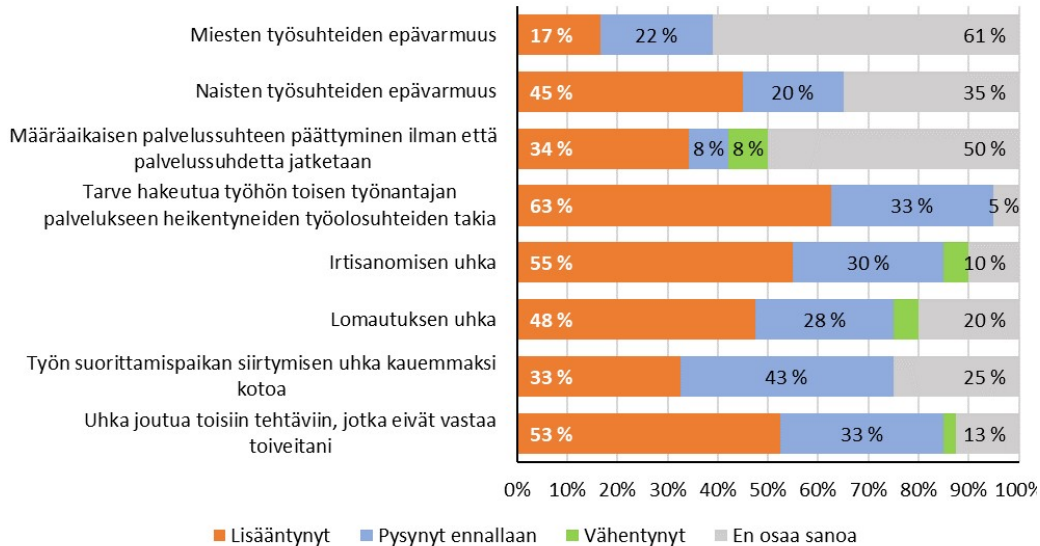
Suurimmat työntekijöiden kokemat muutokset Siun Talouteen siirtymisessä liittyivät työmäärän merkittävään lisääntymiseen ja työn suorittamispaikan vaihtumiseen. Vastaajista 60 prosenttia arvioi työmäärien lisääntyneen merkittävästi ja puolella vastaajista työn suorittamispaikka oli vaihtunut. Työmatkat olivat tästä huolimatta pääosin säilyneet entisen pituisina (67 %) ja työmatka oli pidentynyt vajaalla kolmanneksella (29 %). Vastaajista 23 prosenttia arvioi päässeensä Siun talouteen siirtymisen myötä osaamistaan paremmin vastaaviin tehtäviin. (Kuvio 20.)



Kuvio 20. Työssä tapahtuneet muutokset Siun Talouteen siirtymisen jälkeen

Jonkin muun muutoksen oli kokenut 36 prosenttia vastaajista (8 henkilöä). Muina muutoksina mainittiin käytettyjen ohjelmistojen muuttuminen työssä, työtehtävien kaventuminen, työyhteisön henkilöstövaihdokset, epävarmuuden lisääntyminen sekä etätömahdollisuuden käyttöönotto.

Kyselyn vastauksista käy ilmi, että muutos on aiheuttanut työhön ja työsuhteen jatkuvuuteen liittyvää epävarmuutta. Irtisanomisen ja lomautuksen uhan koetaan kasvaneen ja tarve hakeutua toisen työnantajan palvelukseen oli näistä syistä lisääntynyt. Lisäksi yli puolet vastaajista arvioi, että uhka joutua toisiin tehtäviin, jotka eivät vastaa toiveita, on kasvanut. (Kuvio 21.)



Kuvio 21. Työhön liittyvien epävarmuustekijöiden muutos Siun Talouteen siirtymisen jälkeen

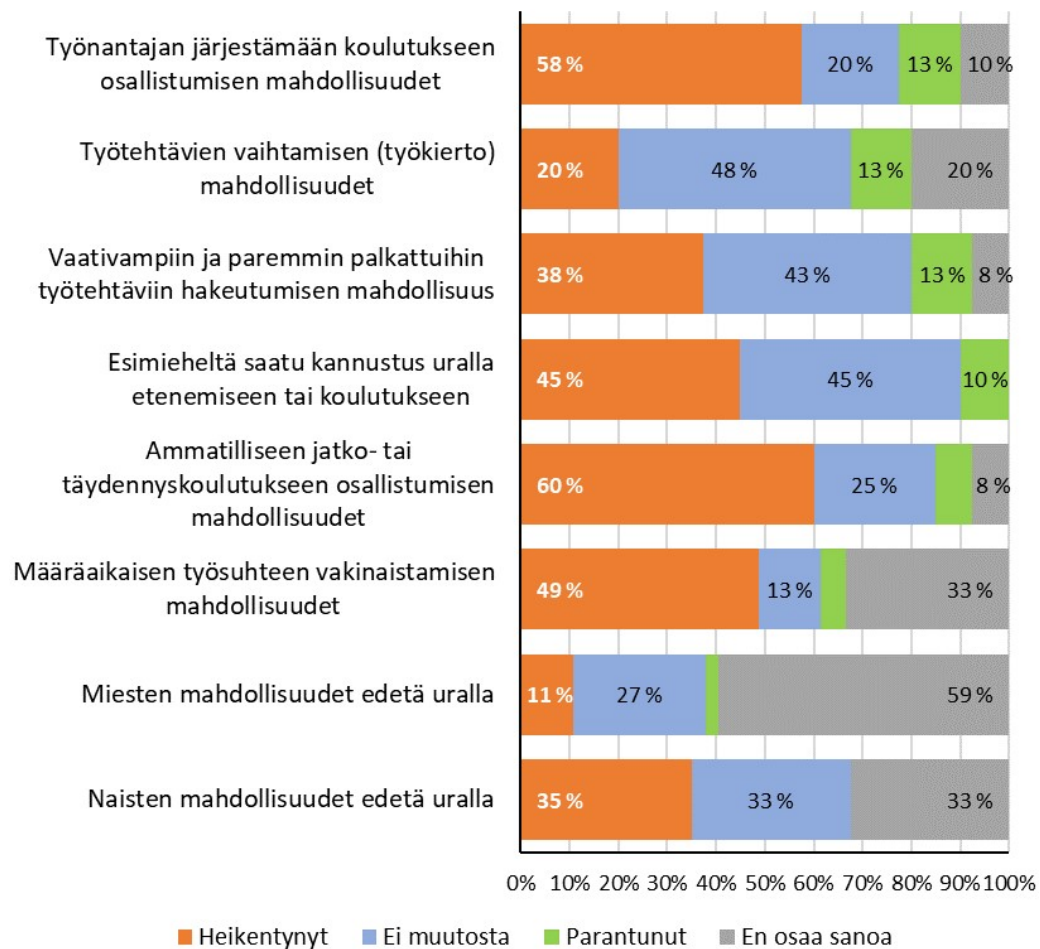
Siun Taloudessa oli otettu käyttöön etätyömahdollisuus ja työajan päivittäiset joustot. Kyselyyn vastaajista 38 prosenttia ilmoitti käyttävänsä etätyömahdollisuutta. Syinä etätyömahdollisuuden käyttämiseen mainittiin pitkä työmatka ja työn suorittamispaikan sijainti eri paikkakunnalla kuin asunto, työpaikan sisäilmaongelmat ja terveydelliset syyt, arjen sujuvuuden helpottuminen tai perheessä vain yksi auto käytössä, työskentelyn tehokkuus kotona, kotona on helpompaa tehdä keskittymistä vaativia tehtäviä ja työnantajan tarjoaman mahdollisuuden hyödyntäminen.

Syinä siihen, miksi etätyömahdollisuutta ei käytetty mainittiin muun muassa lyhyt työmatka, etätyöhön ei ole tarvetta, haluaa työyhteisön sosiaalista kanssakäymistä, haluaa erottaa työn ja vapaa-ajan, kotona ei ole sopivaa työtilaa tai ei ole muusta syystä mahdollisuutta työskennellä kotona, kotona ei ole sopivaa konetta käytössä tai ammattitaito ei riitä kotona yksin työskentelyyn. Lähes puolet vastaajista oli erittäin tyytyväisiä etätyömahdollisuuksiin ja työaikajoustoihin.

7.3.2.3 Uralla eteneminen ja ammatillinen kehittyminen

Iso osa kyselyyn vastaajista koki, että Siun Talouteen siirtymän myötä kouluttautumisen ja ammatillisen kehittymisen mahdollisuudet sekä kouluttautumiseen ja uralla etenemiseen esimiehiltä saatu kannustus olivat heikentyneet. Vastaajista 13 prosentin mielestä vaativampiin ja paremmin palkattuihin tehtäviin hakeutumisen, työnantajan tarjoamaan koulutukseen osallistuminen tai työkierron mahdollisuudet olivat kuitenkin

parantuneet Siun Talouteen siirtymisen myötä. Kolmannes vastaajista arvioi, että yleisesti naisten uralla etenemisen mahdollisuudet eivät olleet muuttuneet Siun Talouteen siirtymisen myötä, mutta 35 prosenttia arvioi naisten urakehityksen mahdollisuuksien heikentyneen muutoksessa. Kukaan ei arvioinut naisten urakehityksen mahdollisuuksien parantuneen. (Kuvio 22.)

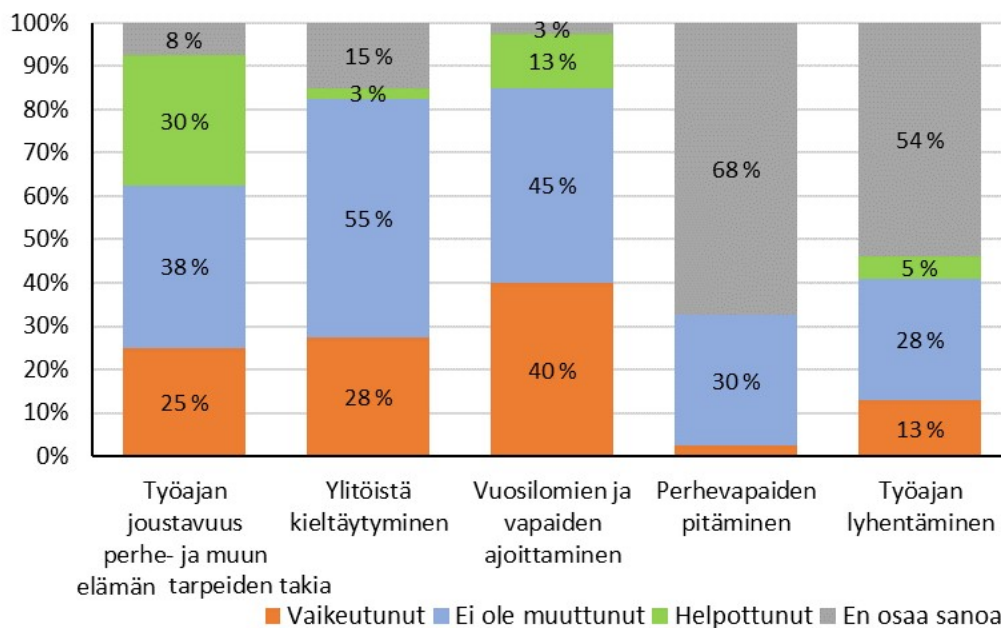


Kuvio 22. Uralla etenemisen tai ammatilliseen kehittymiseen liittyvien mahdollisuuksien muutos Siun Talouteen siirtymisen jälkeen

Siun Talouden henkilöstökyselyyn vastanneista 38 prosenttia harkitsi hakeutumista yksityiselle sektorille palkkatyöhön tai ammatinharjoittajaksi sekä neljännes vastaajista arvioi hakeutuvansa melko varmasti tai varmasti yksityiselle sektorille. Ainoastaan 13 prosenttia vastaajista arvioi, että ei aio hakeutua yksityisen sektorin palvelukseen.

7.3.2.4 Työn ja perheen tai muun elämän yhteensovittaminen

Kyselyyn vastanneista 30 prosenttia katsoi, että työajan joustavuus perheen ja muun elämän tarpeisiin oli helpottunut Siun Talouteen siirtymisen jälkeen. Siun Talouden mahdollistama päivittäisen työajan liukuma ja etätyömahdollisuus ovat mitä ilmeisemmin helpottaneet työn ja perheen tai muun elämän yhteensovittamista. Tätä todistavat myös vastaajien edellä mainitut arviot siitä, miksi he käyttävät etätyömahdollisuutta.



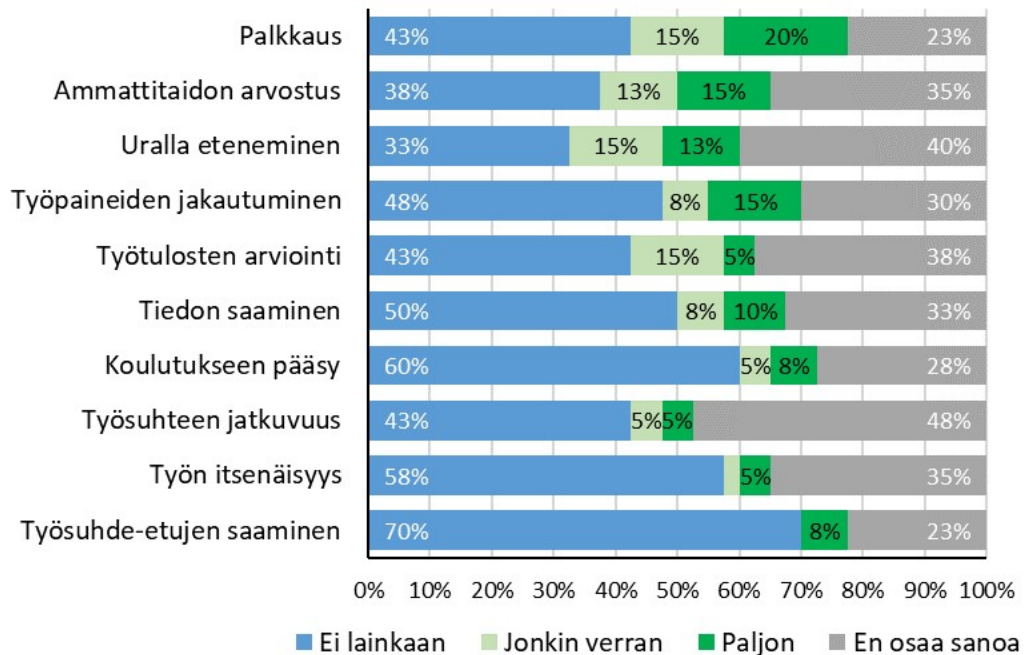
Kuvio 23. Muutokset työn ja perheen/muun elämän yhteensovittamisessa Siun Talouteen siirtymisen jälkeen

Vastaajista 40 prosenttia arvioi, että vuosilomien ja vapaiden ajoittaminen oli sen sijaan vaikeutunut, mutta 13 prosenttia arvioi myös vapaiden ajoittamisen helpottuneen. Yli puolet arvioi, ettei suhtautuminen ylitöistä kieltäytymiseen ollut muuttunut, mutta 28 prosenttia vastaajista katsoi, että ylitöistä kieltäytyminen oli vaikeutunut. (Kuvio 23.)

7.3.2.5 Tasa-arvo

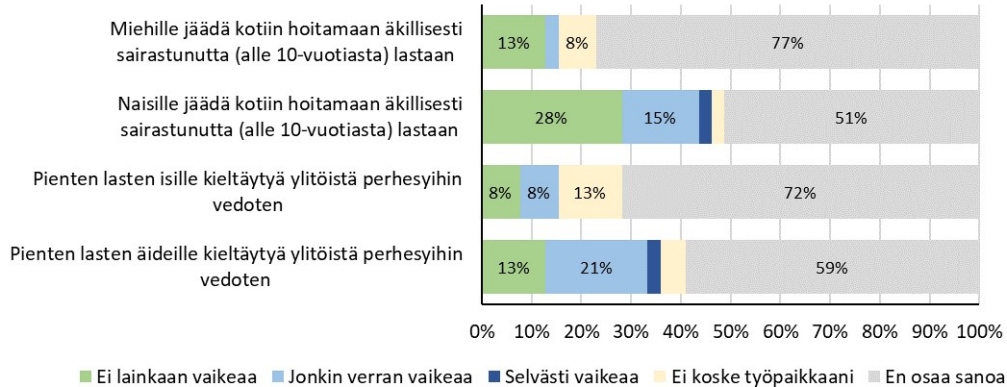
Myös Siun Talous oli naisennemmistöinen työpaikka. Tutkimuksen toteutuksen ajankohtana 84 työntekijästä vain kaksi oli miestä. Tämä selittää mitä ilmeisemmin sitä, että vastaajista 38 prosenttia ei osannut sanoa kuinka sukupuolten välinen tasa-arvo toteutuu työpaikalla. Erittäin tai melko hyvin sukupuolten välisen tasa-arvon näki toteutuvan 35 prosenttia vastaajista.

Pääasiassa vastaajat eivät joko nähneet olevan sukupuolesta haittaa nykyisessä työssä tai eivät osanneet arvioida mahdollista haittaa. Eniten sukupuolesta johtuvaa haittaa arvioitiin olevan palkkauksessa (35 % jonkin verran tai paljon haittaa), ammattitaidon arvostuksessa (28 % jonkin verran tai paljon haittaa) ja uralla etenemisessä (28 %). Sukupuoleen liittyviä haittakokemuksia ei ollut lainkaan 70 prosentilla työsuhde-etujen saamisessa ja 60 prosentilla koulutukseen pääsyssä. (Kuvio 24.)



Kuvio 24. Sukupuolesta aiheutuva haitta vastaajan nykyisessä työssä

Kyselyyn vastanneista 28 prosenttia katsoi, ettei pienten lasten äideille ollut lainkaan vaikeaa jäädä kotiin hoitamaan äkillisesti sairastunutta alle 10-vuotiasta lasta, ja 13 prosenttia arvioi, ettei pienten lasten isille ollut lainkaan vaikeaa jäädä kotiin hoitamaan äkillisesti sairastunutta pientä lasta. Suurin osa vastaajista ei osannut ottaa kantaa kysytyihin asioihin. Vastaajien näkemyksenä oli, että yleensä naisille oli miehiä helpompi kieltäytyä ylitöistä tai jäädä hoitamaan kotiin äkillisesti sairastunutta pientä lasta. (Kuvio 25.)



Kuvio 25. Vaikeus jäädä kotiin hoitamaan sairasta lasta tai kieltäytyä ylitöistä

Lähes 60 prosenttia vastaajista arvioi sukupuolen mukaisen kohtelun pysyneen samankaltaisena Siun Taloutteen siirtymisen jälkeen. Kukaan ei arvioinut tasa-arvon vahvistuneen, mutta 10 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että tasa-arvo oli heikentynyt muutoksen myötä.

Kyselyyn vastaajilla oli mahdollisuus kertoa vapaasti, missä sukupuolten tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä on eniten kehitettävää. Suurimpana kehittävänä kohteena nähtiin se, että työpaikalle tulisi saada enemmän miehiä töihin. Vastauksissa arvioitiin myös sitä, miksi työ ei houkuttele miehiä. Suurimpana tekijänä pidettiin työn heikkoa palkkausta, mutta myös työn heikkoa arvostusta.

”Työ on naisvaltaista ja työpaikalla on lähinnä naisia, alalle ei juurikaan hakeudu miehiä, joten ehkä olisi saatava enemmän niitä miehiä töihin työpaikalleni. Luultavasti (alan) työntekijöiden matala palkkaus on yksi syy siihen, että miehet puuttuvat alalta.”

Siun talouden tasa-arvosuunnitelmassa tavoitteena on edistää tasa-arvoa avointen työpaikkojen täytössä siten, että tasavertaisista hakijoista valitaan tehtävään sen sukupuolen edustaja, joka on siinä työpisteessä tai tehtävässä selvänä vähemmistönä. Tämä tasa-arvoa edistävä pyrkimys voi näyttäytyä myös toisen sukupuolen eli miesten suosimisena.

”Tuntuu, että kokemattomat nuoret miehet ovat arvossaan ja saavat hyviä työtehtäviä nopeasti ja ajetaan niihin sisään ja sitten niille jatketaan töitä...”

Työpaikan naisennemistöisyyden koettiin vaikeuttaneen tasa-arvoon liittyviin kysymyksiin vastaamista.

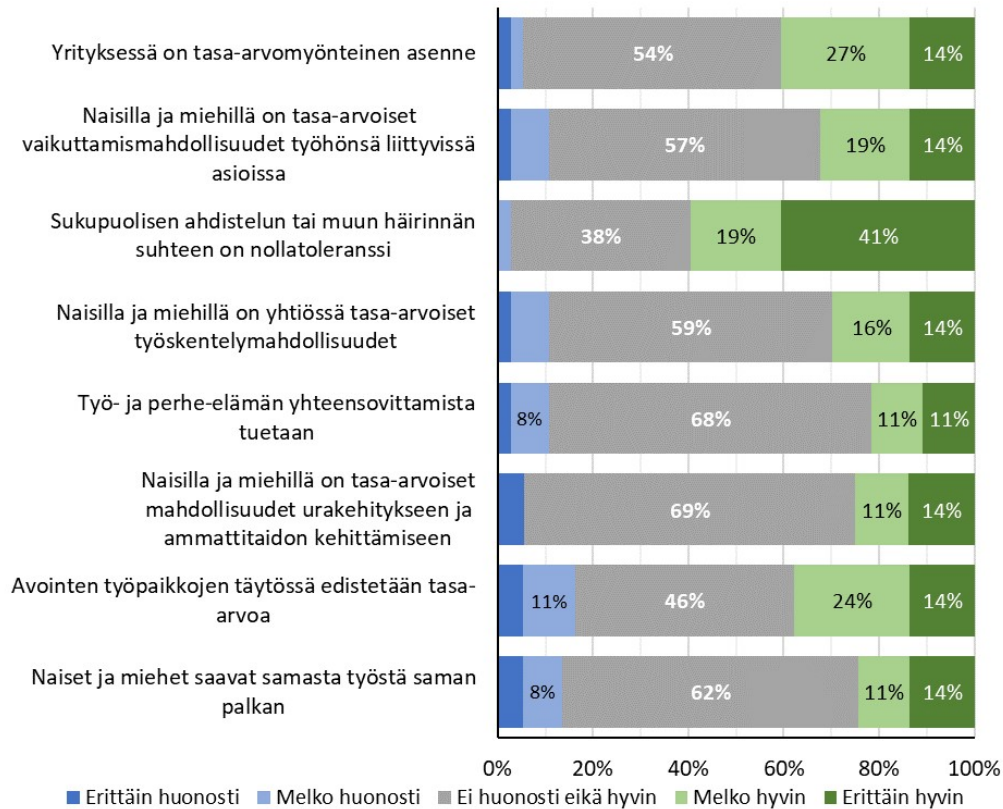
” Työpaikalla todella vähän miehiä (2), joten on vaikea arvioida tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä.”

” ... on hyvin naisvaltainen ja huonosti palkattu ala... Joten tähän peilaten tasa-arvo organisaatiossamme toteutuu, kun kaikki ovat samaa sukupuolta. Ja tällä palkkatasolla osaamisvaatimukseen suhteutettuna ei ole tälle alalle miehistä tungosta tulevaisuudessakaan.”

7.3.2.6 Tasa-arvosuunnitelman toteutuminen

Kyselyssä tiedusteltiin myös työpaikan tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelman tuntemista ja tasa-arvosuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden toteutumista Siun Taloudessa (Siun Talous Oy:n tasa-arvosuunnitelma 2017-2018). Lähes 30 prosenttia vastaajista ilmoitti tuntevansa suunnitelman hyvin, 45 prosenttia tunsu suunnitelman heikosti ja reilu neljännes vastaajista ei tuntenut suunnitelmaa lainkaan.

Parhaiten tasa-arvosuunnitelmassa esitetyistä tavoitteista koettiin toteutuneen sen, että sukupuolisen ahdistelun ja muun häirinnän suhteen on nollatoleranssi. Hyvin toteutuneena tavoitteena pidettiin myös sitä, että yrityksessä on tasa-arvomyönteinen asenne, ja että avointen työpaikkojen täytössä edistetään tasa-arvoa. Tosin viimeksi mainitussa kysymyksessä oli myös vastausten polarisoitumista, sillä noin 16 % arvioi nämä tavoitteet toteutuneen erittäin tai melko huonosti. Vastaajien näkemyksissä korostui neutraali suhtautuminen eli tasa-arvosuunnitelman tavoitteiden toteutumista ei pidetty huonoina eikä hyvinä. (Kuvio 26.) Tätä selittää varmasti se, että työpaikka on erittäin naisemmistöinen.

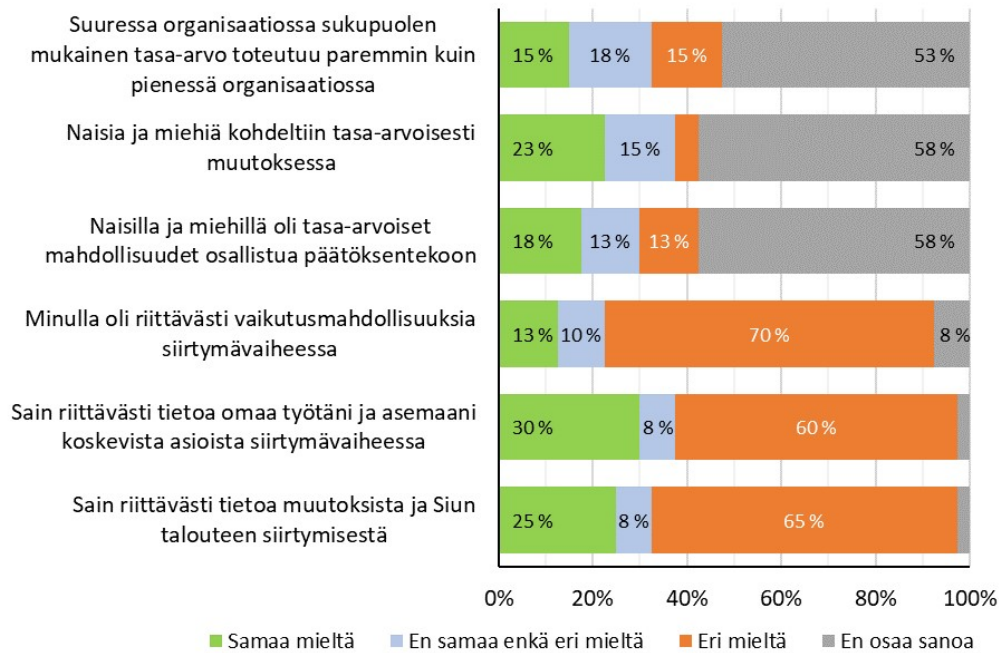


Kuvio 26. Tasa-arvosuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden toteutuminen

Tasa-arvosuunnitelman olemassaoloa pidettiin hyödyllisenä miesten ja naisten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Lähes 70 prosenttia vastaajista piti tasa-arvosuunnitelmaa erittäin tai melko hyödyllisenä tasa-arvon edistämiseksi, ja vain 11 prosenttia vastaajista katsoi, ettei se ollut lainkaan hyödyllinen.

7.3.2.7 Vaikuttamismahdollisuudet ja tulevaisuus

Kyselyyn vastaajista 58 prosenttia koki, että vaikutusmahdollisuudet omaan työhön liittyvissä asioissa olivat vähentyneet Siun Talouteen siirtymisen myötä. Kolmannes arvioi, että vaikutusmahdollisuudet olivat pysyneet samanlaisina.



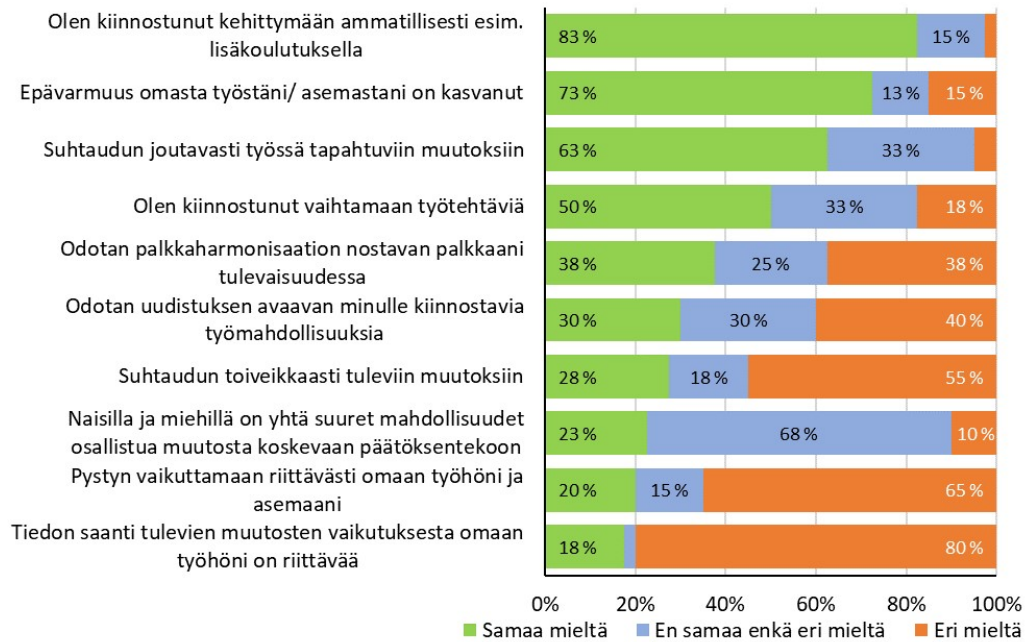
Kuvio 27. Kokemus siirtymisestä Siun Talouteen – sukupuolten tasa-arvoon ja omiin vaikutusmahdollisuuksiin liittyvät väittämät

Vastaajat kokivat, että heillä ei juuri ollut vaikuttamismahdollisuuksia Siun Talouteen siirtymävaiheessa eivätkä he saaneet riittävästi tietoa yleensä muutoksesta tai tietoa omaa työtä tai asemaa koskevista asioista siirtymävaiheessa. Sukupuolenumukaisen tasa-arvon toteutumisesta suurella osalla vastaajista ei ollut mielipidettä. (Kuvio 27.)

Seuraavana kaksi esimerkkiä vastauksista kysymykseen ”Millaisia sukupuolten tasa-arvoiseen kohteluun liittyviä ongelmia tai parannuksia on tullut esiin Siun talouteen siirtymisessä tai sen jälkeen?”

” Koska noin 90 työntekijän joukossa on vain yksi mies, sukupuolten välinen tasa-arvo toteutuu ilman suurempaa suunnittelua.”

”Tuntuu siltä, että naiset ja miehet eivät ole samalla viivalla vaan miehiä suositaan. Ei kai se ole naisten vika, jos miehiä ei hakeudu Siun Talouteen töihin? Sitten niitä harvoja miehiä, jotka hakevat niin suositaan tasa-arvoon vedoten.”



Kuvio 28. Näkemykset tulevaisuutta koskevista väittämistä

Työntekijät olivat kokeneet työssään yhden muutoksen, kun siirtyivät muista organisaatioista, pääasiassa kunnan palveluksesta perustettuun yhtiöön. Nyt he olivat jälleen uuden muutoksen edessä, kun maakuntauudistusta valmisteltiin ja Siun Talous oli etsimässä uusia yhteistyökumppaneita Etelä-Karjalasta ja Etelä-Savosta. Tulevat muutokset lisäsivät epävarmuutta työstä ja tulevaisuudesta sillä 73 prosenttia vastaajista arvioi, että epävarmuus oli lisääntynyt. Kyselyyn vastanneet olivat kuitenkin kiinnostuneita kehittämään ammatillista osaamistaan lisäkoulutuksella. Vastanneista 63 prosenttia arvioi suhtautuvansa joustavasti muutoksiin ja puolet olisi valmis vaihtamaan työtehtäviä. Epävarmuuden lisääntyminen näkyi myös siinä, että yli puolet ei suhtautunut toiveikkaasti tuleviin muutoksiin. Vastajat kokivat, etteivät he saa riittävästi tietoa tulevien muutosten vaikutuksesta omaan työhönsä tai etteivät he pysty vaikuttamaan riittävästi omaan työhön ja asemaan liittyviin asioihin. Iso osa vastaajista suhtautui neutraalisti väittämään, että naisilla ja miehillä on yhtä suuret mahdollisuudet osallistua muutosta koskevaan päätöksentekoon. Kyselyyn vastaajista 38 prosenttia odotti palkkaharmonisoinnin nostavan palkkaa tulevaisuudessa. (Kuvio 28.) Liikkeenluovutuksessa palkkaharmonisointi oli sovittu tehtävän kolmen vuoden kuluessa.

7.3.3 Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä

Sosiaali- ja terveysalan muutoksessa pääosassa ovat olleet terveystalot ja niiden henkilöstö, kun taas esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan tukipalvelut, kuten ravitsemis- ja puhtauspalvelut sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut ja niiden henkilöstö, ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Tukipalveluja on kuitenkin ulkoistettu tai yhtiöitetty kunnista jo ennen sosiaali- ja terveysalan uudistuksen valmistelua. Pohjois-Karjalassa tukipalvelut siirrettiin perustettuihin yhtiöihin samanaikaisesti sosiaali- ja terveystalot järjestävän kuntayhtymän perustamisen kanssa. Muutoksen valmistelu tukipalvelujen osalta toteutettiin pääasiassa muun työn ohessa. Yhtiöitettyjen tukipalvelujen alku oli hektinen, mikä kuormitti sekä uusien yhtiöiden johtoa että henkilöstöä. Sosiaali- ja terveystalot sekä niihin liittyvien tukipalvelujen yhtäaikaisten uudistusten maakunnassa oli organisaatioilta ja henkilöstöltä iso ponnistus.

Yhtiöiden organisoimiseen sisältyi monia muutoksia, kun palvelut eriytettiin vanhoista organisaatioista, työnkuvia ja työtehtäviä muokattiin ja työtapoja yhdenmukaistettiin. Tukipalvelujen tehtävien irrottaminen ja henkilöstön siirtyminen taustaorganisaatiosta perustettuihin yhtiöihin ei aina sujunut ilman ongelmia. Henkilöstösiirtyminen ja tukipalvelujen yhtiöittämisen myötä henkilöstön rooli muuttui, kun kuntien työntekijöistä tuli palvelujen tuottajia entiselle työnantajalle. Keskustelua työtehtävien jaoista ja rajapinnoista käytiin pitkään muutoksen jälkeen.

Sosiaali- ja terveysalan tukipalvelut (talous- ja palkkahallinto tai pudistus- ja ravitsemispalvelut) ovat vahvasti naisennemmistöisiä. Esimerkiksi Polkka Oy:n työntekijöistä 95 % oli naisia ja Siun Talouden työntekijöistä lähes kaikki olivat naisia. Henkilöstön oli vaikea arvioida sukupuolten tasa-arvoon liittyviä asioita, kun lähes kaikki työntekijät olivat naisia. Alojen yksipuolinen sukupuolijakauma nähtiin ongelmana. Haastatteluihin ja kyselyyn osallistuneet esittivät näkemyksiä alan naisennemmyyden syistä ja toiveita tasaisemmasta sukupuolijakaumasta. Henkilöstökyselyn perusteella eniten haittaa sukupuolesta arvioitiin olevan palkkauksessa, ammattitaidon arvostuksessa ja uralla etenemisessä. Siun Taloudella oli erillinen tasa-arvosuunnitelma, jonka yhtenä tavoitteena oli tasoittaa henkilöstön sukupuolijakaumaa yrityksessä. Avointen työpaikkojen täytössä pyrittiin tasoittamaan henkilöstön sukupuolijakaumaa myönteisellä erityiskohtelulla, mutta tämän tavoitteen toteuttaminen herätti naistyöntekijöissä myös kokemuksia miesten suosimisesta.

Työntekijät kokivat merkittävimpänä vaikutuksena henkilöstön siirtymisessä kunnista tai kuntayhtymistä yhtiöön työmäärän lisääntymisen ainakin lyhyellä aikavälillä. Muutos ei pidentänyt henkilöstön työmatkoja, vaikka työn suorittamispaikka usein vaihtuikin. Siirtyminen yhtiöön mahdollisti osalle (vajaa neljännes) henkilöstä pääsyn osaamistään paremmin vastaaviin tehtäviin. Muutos lisäsi työhön ja työsuhteen jatkuvuuteen

liittyvää epävarmuutta, mikä ilmeni siinä, että irtisanomisen ja lomautuksen uhan koettiin kasvaneen. Todennäköisesti henkilöstön kokemaa epävarmuutta lisäsivät yhtiön aiheet liittyä osaksi suurempaa palvelukeskusta ja tulossa olleet muutokset. Henkilöstön siirtymä kunnista ja kuntayhtymistä yhtiöön oli ensimmäinen askel muutosten jatkumossa. Muutos jatkui, kun tämän jälkeen Saimaan talous ja tieto Oy, Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus Oy ja Siun Talous Oy yhdistyivät liikkeenluovutuksella Meidän IT ja talous Oy:ksi.

Myönteisenä piirteenä oli se, että lähes kolmannes arvioi, että työajan joustavuus perheen ja muun elämän tarpeisiin oli helpottunut. Tämän taustalla oli työnantajan tarjoama etätömahdollisuus ja työaikajoustot. Sen sijaan vuosilomien ja vapaiden ajoittamisen melko moni arvioi vaikeutuneen yhtiön palveluksessa. Vaikuttamismahdollisuuksien omaan työhön liittyvissä asioissa koettiin myös vähentyneen muutoksen jälkeen.

7.4 Henkilöstösiirtymät julkiselta yksityiselle työnantajalle

7.4.1 Sote-palvelujen siirtyminen julkiselta yksityiselle

Tutkimuksessa kartoitettiin myös ammattiyhdistysten edustajien näkemyksiä siitä, miten liikkeen luovutus käytännössä vaikuttaa palkan ja muiden työsuhte-etuuksien määräytymiseen (H13 ja H14). Liikkeen luovutuksen jälkeen toteutettava palkan ja työsuhte-etujen harmonisointi saattaa aiheuttaa suuria muutoksia työntekijöiden työehtoihin. Sovelletavan työehtosopimuksen vaihtumisen nähtiin synnyttävän riittävää työehtoja koskevissa paikallisissa neuvotteluissa. Haastatteluissa tuli esiin, että monesti työehtosopimuksen vaatimustaso nähtiin staattisena ja ulkoapäin annettuna, kun taas henkilökohtaisten palkanlisien avulla pyrittiin joustavasti ratkaisemaan tasa-arpuudesta kohtelusta ja palkkojen harmonisoinnista aiheutuvat paineet. Henkilökohtaisen työsuorituksen perustuvan palkanlisän nähtiin määräytyvän osin irrallisena työntekijän tosiasiallisesta työsuorituksesta jopa siinä määrin, että henkilökohtaisten palkanlisien tarkoitus jäi toteutumatta. Samapalkkaisuusperiaatteen haasteena pidettiin juuri palkanlisien ja vaihtelevan soveltamiskäytännön epätasa-arpuisuutta sekä sitä, etteivät soveltamiskäytännöt vastanneet työehtosopimuksen tarkoitusta. Ongelmallisena pidettiin myös sitä, että työntekijän vaihtuminen antoi mahdollisuuden työn "halpuutukseen", kun työntekijän vaihtuessa edelliselle työntekijälle maksetut henkilökohtaiset palkanlisät poistuivat.

Liikkeen luovutuksen jälkeen työn vaatavuustaso saattaa muuttua, vaikka tosiasiallisesti työ ei sisällöltään muuttuisi millään tavalla. Tämäkin nähtiin liikkeen luovutuksen periaatteiden vastaista, koska liikkeen luovutus ei voi olla syy työn vaatavuuden alenamiseen tai työsuhteen irtisanomiseen. Lisäksi haastatteluaineistossa esitettiin kritiikkiä paikallista neuvottelujärjestelmää kohtaan. Neuvotteluiden päättyminen erimielisinä merkitsee, että työnantaja voi direktio-oikeutensa nojalla päättää asiasta yksipuolisesti.

Haastatteluaineistossa kritisoitiin myös työnantajan toimintatapoja liikkeen luovutuksen jälkeen. Työntekijöille tarjotaan uusia työsopimuksia ja pyritään painostamaan näitä uuden työsopimuksen allekirjoittamiseen. Lisäksi kritisoitiin yhteistoimintaneuvotteluja, joissa saatetaan vakuutella työntekijöille, heidän asemansa pysyvyyttä, vaikka tosiasiallisesti työehdot saatetaan muuttaa myöhemmin työsuhteen aikana. Yhteistoimintaneuvotteluelvoituksen täyttäminen koettiin lähinnä muodollisuutena, jolla ei ole juurikaan merkitystä. Tiedottamista ja luottamusmiesten tiedonsaantioikeutta pidettiin kuitenkin tärkeänä.

Sosiaali- ja terveysalalla liikkeen luovutus on yleensä seurausta siitä, että alan suuri toimija ostaa pienemmän yrityksen. Haastatteluaineistossa esitetyn mukaan työnantaja saattaa pyrkiä muuttamaan palkkarakennetta siten, että työ sijoitetaan mahdollisimman alhaiselle vaatavuustasolle, ja käytetään yksittäisen työntekijän palkkatason säilyttämisen apuvälineenä suuria henkilökohtaisia palkanlisä. Palkkarakenteen muuttamisen nähtiin olevan ristiriidassa palkkasyrjinnän kiellon ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksen kanssa. Lisäksi tuotiin esille, ettei työntekijää, jolle maksetaan suurta henkilökohtaista palkanlisää, voida enää tulevaisuudessa palkita paremmasta työsuorituksesta työehtosopimuksen tarkoituksen mukaisesti.

Haastatteluaineistossa tuotiin esille, että sillä, miten valvutuneita ja tietoisia oikeuksistaan työntekijät ovat, on suurta merkitystä työsuhteiden ehtojen kannalta. Ne työntekijät, jotka ovat kokeneet kertaalleen yhden liikkeen luovutuksen, pitävät sitä mahdollisesti seuraavan uuden liikkeen luovutuksen yhteydessä tiukemmin kiinni oikeuksistaan. Yrityskauppoja pidemmällä aikavälillä tarkasteltaessa voidaan havaita ketjuuntumista, eli perättäisiä liikkeen luovutuksia.

Sen sijaan sukupuolten tasa-arvon osalta edunvalvonnan tarve työpaikoilla nähtiin suhteellisen vähäisenä. Tämän oletettiin johtuvan jäsenistön sukupuolirakenteesta. Keskeisimmät sukupuolten tasa-arvoon liittyvät esiin nousevat ongelmat koskivat äitiysvapaata sekä raskaussyrjintää. Nais- ja miesvaltaisten alojen samapalkkaisuuden edistäminen nähtiin kuitenkin tärkeänä tehtävänä. Erityisen ongelmallisena kuitenkin pidettiin palkkojen alhaisuutta koulutusta vaativilla naisvaltaisilla aloilla suhteessa vähemmän koulutusta vaativissa tehtävissä toimiviin miehiin teollisuudessa.

Haastatteluaineistosta nousi esille erityisesti suurehkojen yritysten tarve joustavoittaa työsuhteiden ehtoja. Erityisesti työntekopaikkojen muuttaminen muuttaa ja työtehtävien laajentaminen nousevat usein esille. Työnjoustomahdollisuuksien koettiin vähentyneen. Lisäksi koettiin, että varsinkin hoitotyötä tekevien kohdalla pyrittiin palkkatasoa laskemaan erilaisin järjestelyin. Sen sijaan koettiin, että lääkäreiden kohdalla työsuhde-edut ja palkkaus ovat käyviä keinoja houkutellessa lisätyövoimaa.

Haastatteluaineistosta kävi ilmi, että edunvalvonnan yhteydessä yhtenä ilmiönä on tullut esiin ammattiharjoittajien asema. Nämä siirtymät työntekijästä ammatinharjoittajaksi nähtiin ongelmallisena. Osasyynä pidettiin pyrkimystä kiertää työsuhdeturvaa ja yrittäjäriskin siirtämistä työntekijöille. Alueellisten erojen nähtiin puolestaan vaikuttavan henkilöstön mahdollisuuksiin kilpailuttaa työnantajia. Vaikka kasvukeskuksissa on mahdollisuuksia siirtyä toisen työnantajan palvelukseen, ei samanlaista mahdollisuutta ole kaikkialla. Työntekijöiden vaihtuvuus ei ole myöskään kilpailuetu niillä alueilla, joilla on pulaa työntekijöistä.

Julkisuudessa esillä olleen hoivapalvelukohun nähtiin vaikuttaneen positiivisesti työntekijöiden työehtoihin. Osa- ja määräaikaisilla sopimuksilla työskenteleviä työntekijöitä on kokoajaistettu ja vakinaistettu ja työehtoja muutettu paremmiksi. Kun kilpailutusten takia henkilöstökuluista kuitenkin kokonaisuudessaan pyritään tinkimään, on vaikea tunnustaa, että työntekijäpulaan voisi ratkaisuna käyttää palkkatason nostamista.

Perehdytyksen ja koulutuksen osalta haastatteluaineistossa nousi esille teknologian kehityksestä johtuva kasvava perehdytyksen ja koulutuksen tarve. Ongelmallisena kuitenkin pidettiin sitä, ettei työntekijöiden perehdytykseen ja koulutukseen olla valmiita panostamaan työajalla. Vaikka tietoa jaetaan, edellytetään työntekijän omaksuman uuden tiedon vapaa-ajallaan. Kustannustehokkuuteen pyrkiminen vaikuttaa myös sijaisten käyttämiseen. Sijaisia ei olla valmiita palkkaamaan esimerkiksi koulutukseen ja perehdytykseen käytettäväksi ajaksi, vaan työt pyritään hoitamaan ilman sijaisia.

Haastatteluaineistosta käy myös ilmi, että myös toimintojen takaisinsiiirrosta yksityiseltä julkiselle saattaa ilmetä ongelmia. Kunnan ryhtyessä uudelleen tuottamaan terveysalan palveluita saattavat työntekijät joutua liikkeen luovutuksen jälkeen hakemaan uudelleen omia työpaikkojaan. Toisaalta työntekijät saattavat tässä yhteydessä hyötyä siitä, että siirtyvät takaisin KVATES:n piiriin, jossa on osin paremmat työsuhteiden ehdot kuin yksityisellä hoivasektorilla. Myös työolot, esimerkiksi työn mitoitus, saattavat olla kuntasektorilla paremmat.

7.4.2 Julkiselta yksityiselle työnantajalle siirtyneen henkilöstön kokemukset

7.4.2.1 Kyselyn toteutus

Mehiläinen Länsi-Pohja Oy on Kemin, Tornion, Keminmaan, Simon ja Mehiläisen perustama yhteisyritys, joka vastaa Meri-Lapin alueen perusterveydenhuollon- ja erikoissairaanhoidonpalveluista. Mehiläisen ja kuntien yhteisyritys aloitti toimintansa kesäkuussa 2018. Mehiläinen Länsi-Pohjassa työskenteleville Tehyn ja SuPerin jäsenille tehtiin kysely syksyllä 2019 yhteistyössä ammattijärjestöjen kanssa. Kysely lähetettiin noin 500:lle Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:ssä työskentelevälle tehläiselle ja noin 140:lle SuPerin jäsenelle. Kyselyssä selvitettiin, miten henkilöstö koki siirtymän julkiselta yksityiselle työnantajalle.

Kyselyyn vastasi 128 henkilöä, joista miehiä oli vain viisi prosenttia. Vastanneista alle 40-vuotiaita oli 31 prosenttia, 40–49-vuotiaita 29 prosenttia ja 50 vuotta täyttäneitä 40 prosenttia. Suurin osa (87 %) oli toistaiseksi voimassa olevassa palvelussuhteessa ja heistä 91 prosenttia oli kokoaikaisessa työssä. Määräaikaisessa palvelussuhteessa oli 13 prosentti vastanneista ja heistä lähes kaikki olivat kokoaikaisessa työssä. Lähes kaikki (98 %) olivat siirtyneet Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:n palvelukseen kuntayhtymästä tai sairaanhoitopiiristä vanhana työntekijänä liikkeenluovutuksella.

7.4.2.2 Siirtymän vaikutus työhön

Kyselyyn vastanneilta Mehiläinen Länsi-Pohjan Tehyn ja SuPerin työntekijöitä kysyttiin, onko heidän työnsä muuttunut Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:n palvelukseen siirtymisen jälkeen ja minkä suuntaisina he kokevat nuo muutokset.

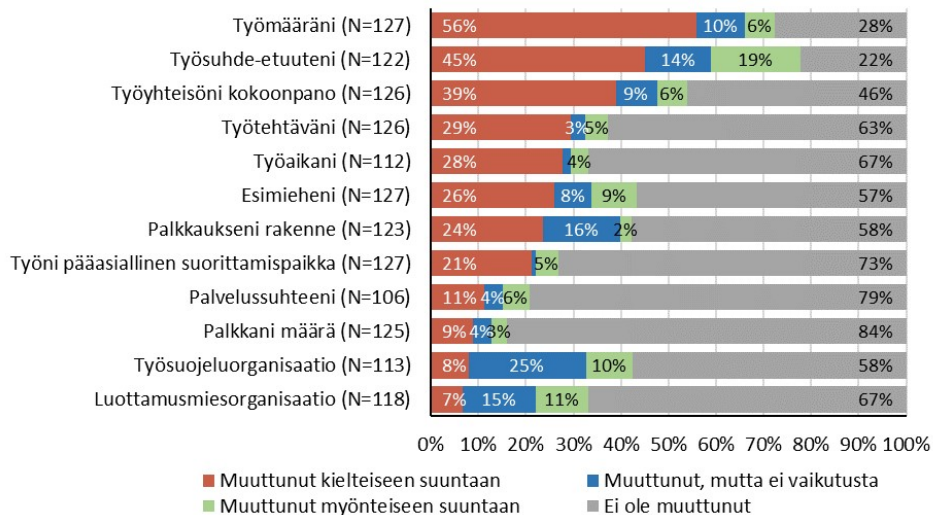
Eniten vastaajat kokivat siirtymisen vaikuttaneen työsuhde-etuuksiin (78 %) työmäärään (72 %) ja työyhteisön kokoonpanoon (54 %). Näissä asioissa mainittu muutos koettiin pääosin kielteisenä. Vähiten siirtymisellä oli ollut vaikutusta palkan määrään (84 %), palvelussuhteeseen (79 %) tai työn pääasialliseen suorituspaikkaan (73 %). (Kuvio 29.)

Jopa yli puolet vastanneista koki, että muutos on vaikuttanut kielteisesti heidän työmääräänsä. Muutoksen koettiin vaikuttaneen kielteisesti myös työsuhde-etuuksiin (45 %), työyhteisön kokoonpanoon (39 %), työtehtäviin (26 %) ja työaikaan (25 %). (Kuvio 29.) Työajan muutoksissa kielteisinä asioina mainittiin ylityöt ja työvuorojen ja -aikojen vaihdokset ja muutokset. Työaikoja on muutettu muun muassa siten, että ns. päällekk-

käinen työaika on minimoitu, joka saattaa aiheuttaa ongelmia erityisesti akuuteissa tilanteissa. Päällekkäisen työajan vähentämisen seurauksena koettiin, ettei henkilökuntaa ole välttämättä iltapäivisin riittävästi tai ettei viikkokoulutuksia pystytä toteuttamaan. Ainoastaan yksi vastanneista kokee työaikaan liittyvän muutoksen myönteisenä, koska hänen vuorotyönsä on muuttunut päivätyöksi.

Vastanneista 11 prosenttia koki palvelussuhteensa ehtojen muuttuneen kielteiseen ja kuusi prosenttia myönteiseen suuntaan. Palvelussuhteeseen liittyvinä kielteisinä seikkoina mainittiin siirtyminen toisen työehtosopimuksen piiriin, lomien väheneminen ja sairaanhoitajille kuulumattomien työtehtävien, kuten ruokahuollon tehtävien lisääntymisen. Mehiläinen Länsi-Pohjan kilpailutettua ruokahuollon palvelut, hoitohenkilöstö koki osan näistä tehtävistä siirtyneen heille. Siirtymän myönteisinä asioina vastaajat toivat esille, että aiemmin määräaikaiset työsuhteet oli muutettu toistaiseksi voimassa oleviksi ja että siirtymä oli mahdollistanut etenemisen vaativimpiin työtehtäviin.

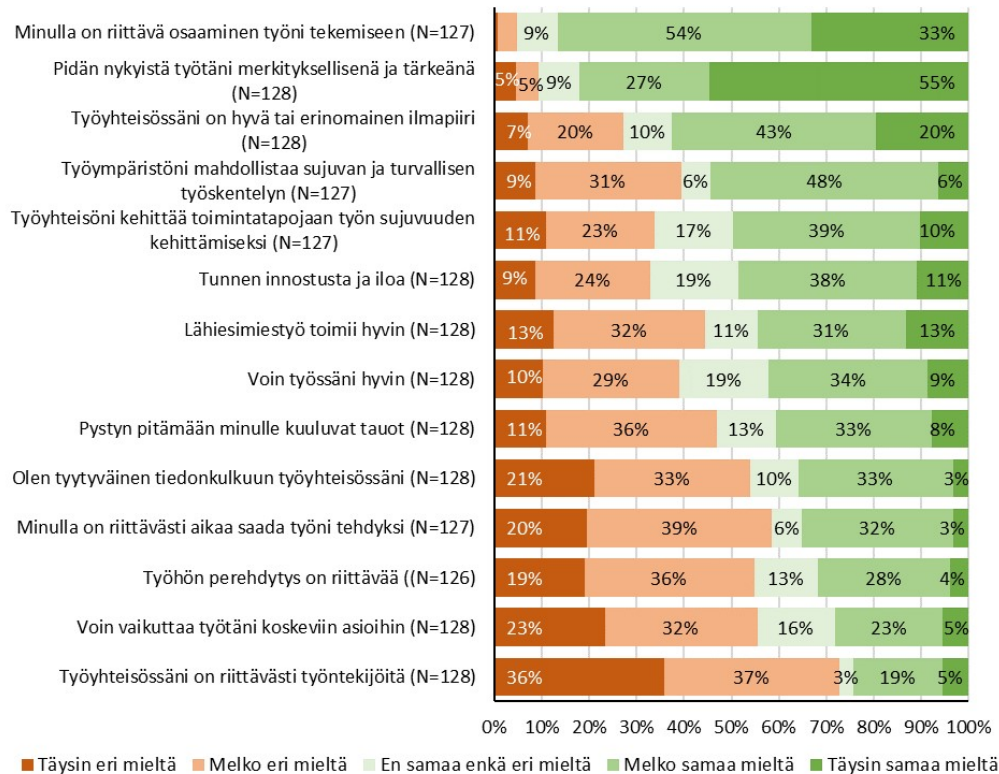
Vastaajat saivat myös vapaasti kertoa, millaisia muita muutoksia siirtymä on aiheuttanut heidän työhönsä. Vastaajien kaikki mainitsevat muutokset olivat kielteisiä. Koettiin, että työterveyshuolto, työpaikkaruokailu ja työilmapiiri olivat heikentyneet ja koulutukseen pääsy oli vaikeaa. Kyselyn toteutusajankohtana syksyllä 2019 Mehiläinen Länsi-Pohjassa aloitettiin yhteistoimintaneuvottelut, joka heijastui myös vastauksiin, vaikka neuvotteluilla pyrittiin ensisijaisesti toimintamallien muutoksiin eikä henkilöstön irtisanomisiin. Mainintoja saivat tiedotus, luottamus esimiehiin ja johtoon. Tulevaisuus koettiin epävarmana eivätkä vastanneet kokeneet, että toteutettavista muutoksista olisi neuvoteltu henkilökunnan kanssa riittävästi etukäteen.



Kuvio 29. Siirtymän kielteiset ja myönteiset vaikutukset työhön (ei koske minua -vastaukset eivät ole mukana kuviossa)

Lähes kaikki (94 %) muutokset vastanneiden työssä olivat tapahtuneet työnantajan määräyksestä. Vain muutamat työn muutoksista olivat seurausta työntekijöiden omasta aloitteesta, työntekijän tekemästä uudesta työsopimuksesta tai paikallisesta sopimisesta.

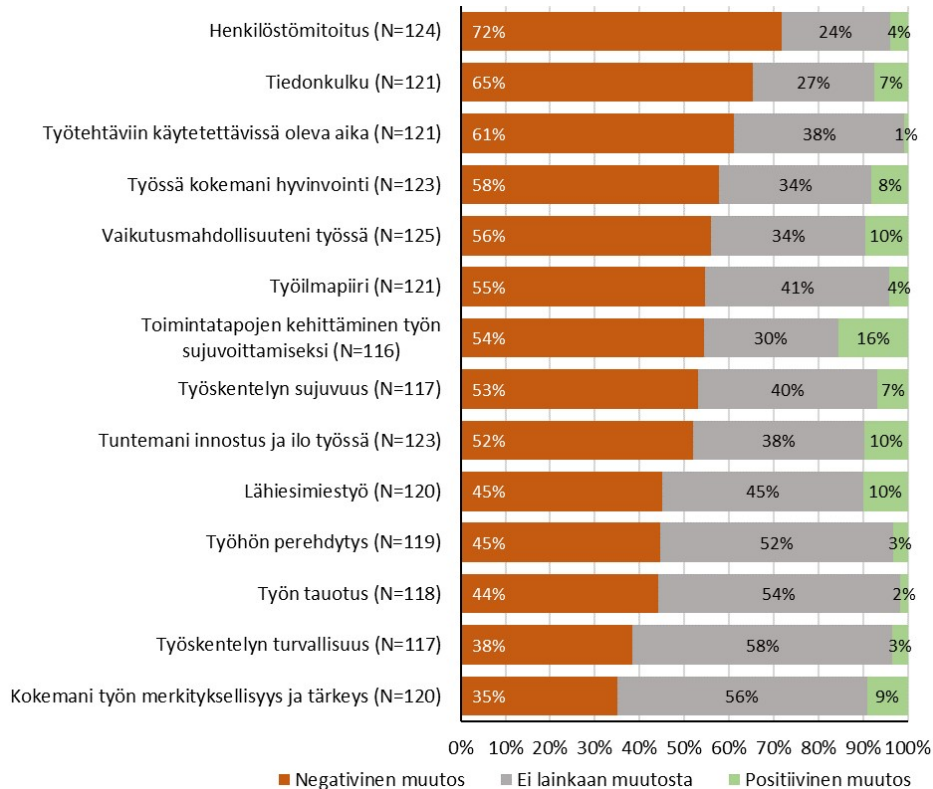
Kyselyyn vastanneita pyydettiin arvioimaan väittämiä, jotka koskivat työntekijää itseään, hänen työyhteisöään ja työympäristöään sekä esimiestyötä. Yli 80 prosenttia vastanneista oli sitä mieltä, että heillä on riittävä ammatillinen osaaminen työn tekemiseen ja että he pitävät työtään merkityksellisenä ja tärkeänä. Eniten vastaajat olivat eri mieltä väittämistä, jotka koskivat työntekijöiden riittävää määrää työyhteisössä, työntekijöiden vaikuttamismahdollisuuksia työtä koskeviin asioihin, työhön perehdytystä sekä siihen, onko riittävästi aikaa työtehtävien tekemiseen. (Kuvio 30.)



Kuvio 30. Väittämät työstä ja työyhteisöstä

Muutokset työssä ja työyhteisössä siirtymän jälkeen koettiin lähes pääsääntöisesti kielteisiksi. Yli puolet vastaajista koki muutokset negatiivisena yhdeksässä esitetystä väitteestä. Eniten tyytymättömyyttä vastaajissa aiheuttaa henkilöstömitoitus, tiedonkulkun sekä tehtäviin käytettävissä oleva aika. Positiiviseksi koettu muutos on vähäistä

ja positiivisuuden pilkahduksia koettiin siinä, että toimintatapoja kehitetään työn sujuvoittamiseksi (16 %). Yli puolet vastanneista kokee, ettei siirtymä ole lainkaan muuttanut työhön perehdytystä, työn tauotusta, työskentelyn turvallisuutta ja työn merkityksellisyyttä ja tärkeyttä. (Kuvio 31.)

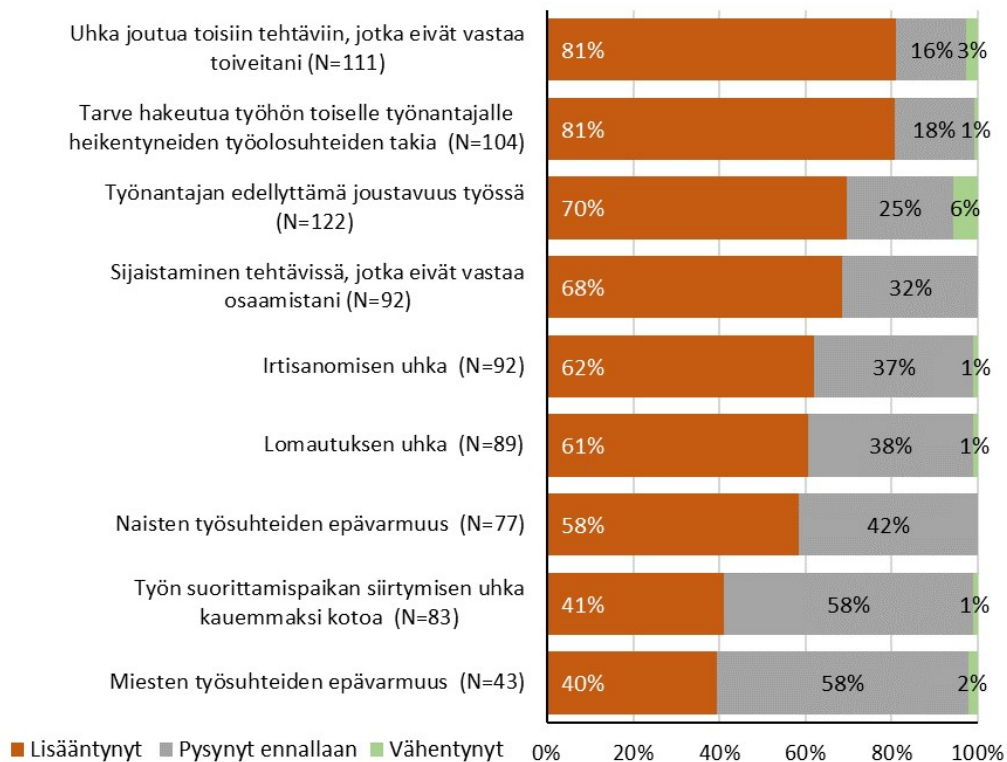


Kuvio 31. Työssä tapahtuneet muutokset siirtymän jälkeen

Kyselyyn vastaajilla oli myös mahdollisuus kuvata tarkemmin työn muutoksia, ja erityäin monet käyttivätkin tätä mahdollisuutta. Lähes kaikissa kommentissa kuvattiin työn negatiivisia muutoksia, jotka enimmäkseen liittyivät työtahdin kiristymiseen, johtamiseen, päätöksentekoon, tiedonkulkuun sekä työntekijöiden vaikuttamismahdollisuuksiin. Useat kyselyyn vastaajat raportoivat työntekijöiden vähennyksistä, työaikojen muutoksista sekä toimintojen uudelleen organisoinnista, mitkä näkyvät kiristyneenä työtahtina, stressinä, työhyvinvoinnin heikkenemisenä sekä huolena hoidon laadusta ja potilasturvallisuudesta. Työntekijöillä oli vahva kokemus siitä, että heitä ei kuunnella päätösten teossa eikä työntekijöitä oteta mukaan suunnittelemaan muutoksia. Päätökset tehdään ylätasolla kuulematta työntekijöitä ja muutoksista tiedotetaan heikosti. Henkilöstöä stressaa myös se, että muutoksia tulee tiheään tahtiin ja niitä toimeenpannaan nopealla aikataululla. Henkilöstö kokee, ettei työnantaja arvosta heitä ja heidän osaamistaan. Muutoksessa työntekijöiden luottamus työnantajaan ja sen toimintaan on koetuksella.

7.4.2.3 Työn epävarmuus

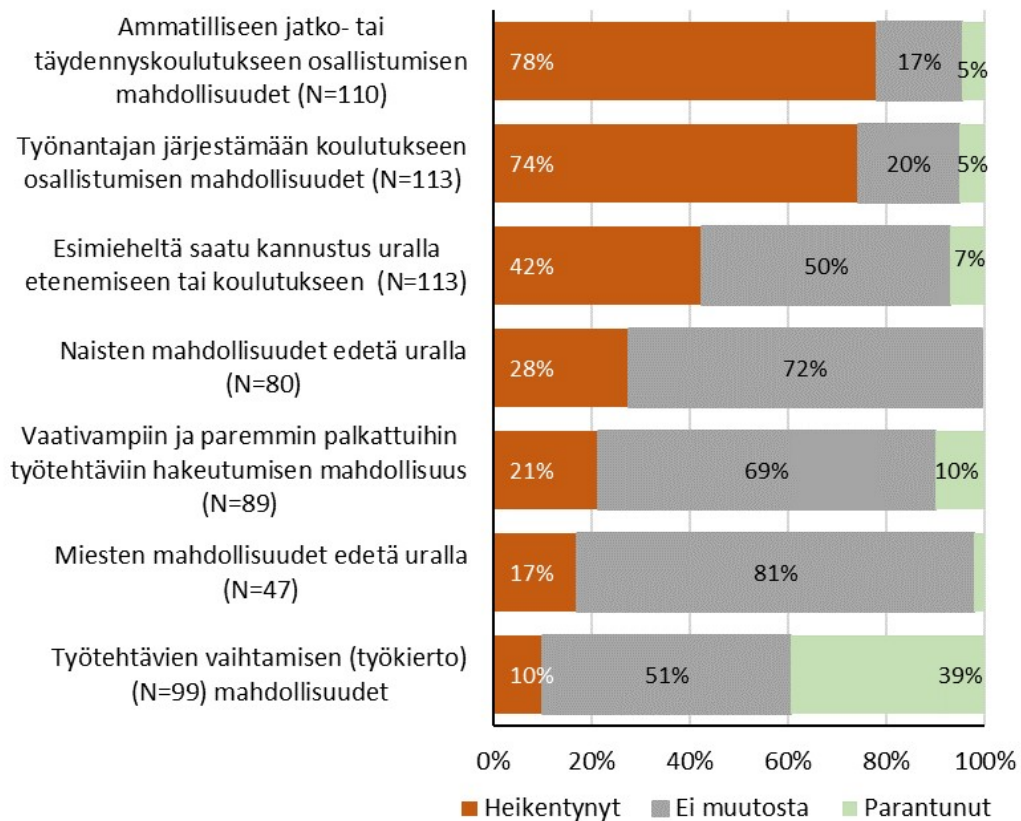
Vastaajilta kysyttiin, ovatko työhön liittyvät epävarmuustekijät vähentyneet tai lisääntyneet Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:n palvelukseen siirtymiseen jälkeen. Yli 80 prosenttia vastanneista työntekijöistä koki lisääntyntä epävarmuutta siitä, että heillä on uhka joutua tehtäviin, jotka eivät vastaa heidän toiveitaan. Yhtä suuri osuus vastaajista mietti hakeutumista toisen työnantajan palvelukseen heikentyneiden työolosuhteiden takia. Mehiläinen Länsi-Pohjan syksyllä 2019 aloittamat yhteistoimintaneuvottelut vaikuttanevat myös vastauksiin, sillä yli 60 prosenttia vastanneista koki irtisanomisen tai lomautuksen uhkan lisääntyneen. Epävarmuuden lisääntyminen liittyen naisten työsuhteisiin (58 %) on suurempaa kuin epävarmuuden lisääntyminen miesten työsuhteisiin (40 %). Yhteistoimintaneuvottelujen ensisijaisena tarkoituksena oli kuitenkin toimintamallien uudistaminen tehokkuuden ja kustannussäästöjen aikaansaamiseksi eikä henkilöstövähennykset. (Kuvio 32.)



Kuvio 32. Työhön liittyvät epävarmuustekijät (en osaa sanoa/ei koske minua -vastaukset eivät ole mukana kuviossa)

7.4.2.4 Uralla eteneminen ja ammatillinen kehittyminen

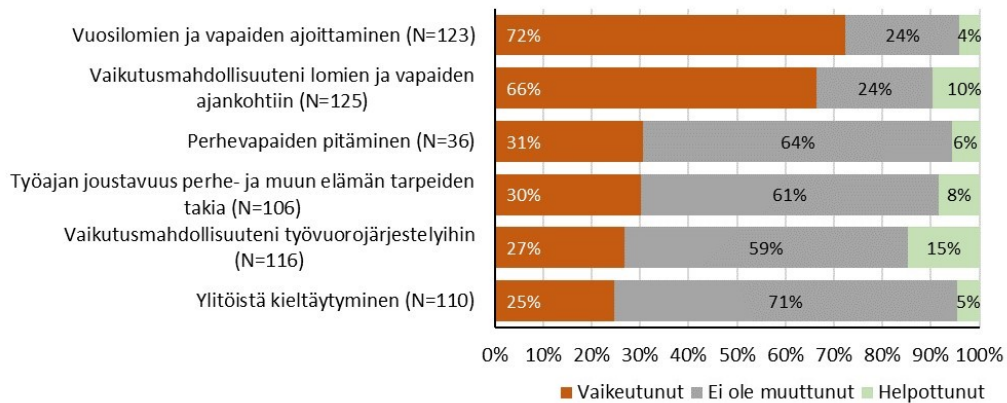
Lähes 40 prosenttia vastanneista koki, että siirtyminen Mehiläinen Länsi-Pohjan palvelukseen on parantanut heidän mahdollisuuksiaan työkiertoon ja sitä kautta ammatilliseen osaamisen kehittämiseen. Vain pieni osa vastanneista (5–10 %) uskoi siirtymisen parantaneen heidän mahdollisuuttaan hakeutua vaativimpiin ja paremmin palkattuihin työtehtäviin, uralla etenemiseen tai koulutukseen, mahdollisuuteen osallistua työnantajan järjestämään tai muuhun ammatilliseen jatko- tai täydennyskoulutukseen. Yli puolet vastaajista arvioi, ettei siirtymä ole aiheuttanut muutosta siihen, että esimiehet kannustaisivat uralla etenemiseen tai koulutukseen, työtehtäviä voisi vaihtaa, olisi mahdollisuus hakeutua vaativimpiin ja paremmin palkattuihin tehtäviin tai että heillä olisi paremmat mahdollisuudet edetä urallaan. (Kuvio 33.)



Kuvio 33. Uralla enenemisen ja ammatillisen kehittymisen mahdollisuudet (en osaa sanoa/ei koske minua -vastaukset eivät ole mukana kuviossa)

7.4.2.5 Työn ja perheen yhteensovittaminen

Mehiläinen Länsi-Pohjan palvelukseen siirtymisen myötä vastaajat kokivat, että erityisesti vuosilomien ja vapaiden ajoittamiseen sekä lomien ja vapaiden ajankohtiin vaikuttamisen mahdollisuudet olivat vaikeutuneet. Yli puolet vastaajista arvioi, että siirtymällä ei ole ollut vaikutusta työntekijän mahdollisuuteen vaikuttaa työvuorojärjestelyihin, perhevapaiden pitämiseen, työajan joustoihin perhe-elämän tarpeiden takia eikä ylitöistä kieltäytymiseen. Vain pieni osa vastanneista koki, että työn ja perheen yhteensovittaminen on helpottunut Mehiläinen Länsi-Pohjaan siirtymisen myötä. (Kuvio 34.)



Kuvio 34. Työn ja perheen/muun elämän yhteensovittamisen muutokset (en osaa sanoa/ei koske minua -vastaukset eivät ole mukana kuviossa)

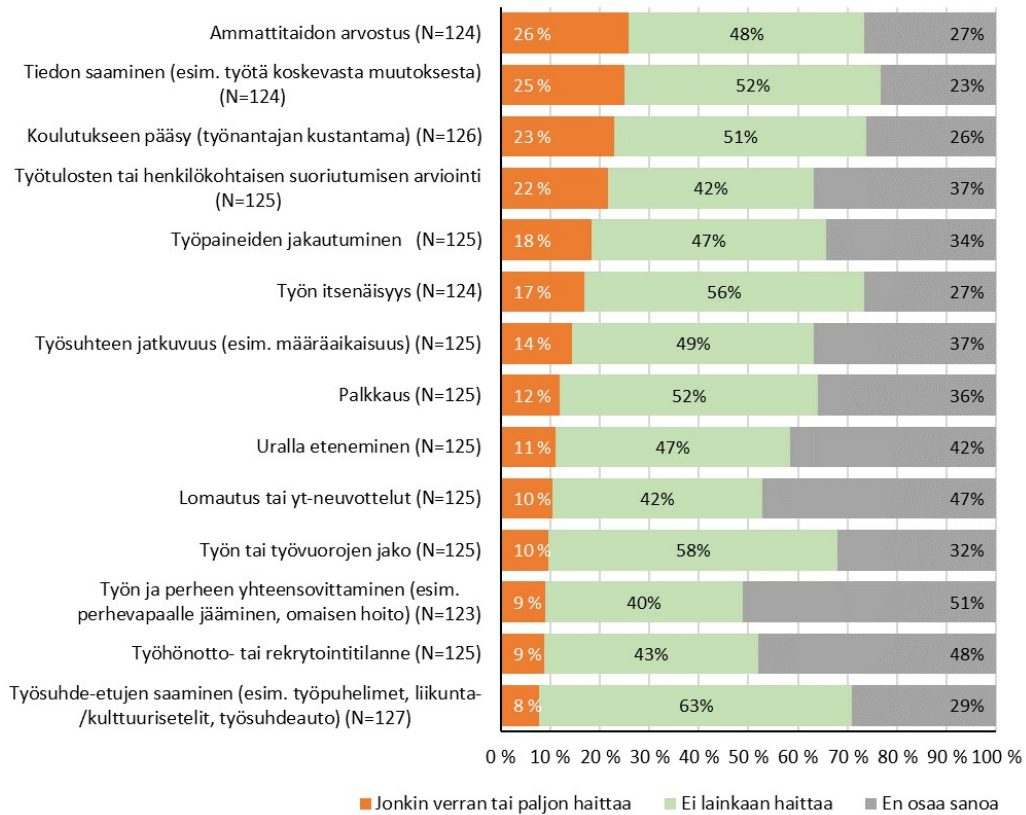
Kysymykseen työn joustovaatimusten muutoksesta vastaajat kommentoivat eniten lomien pitämiseen ja työvapaiden saamiseen liittyviä hankaluuksia. Koulutusmahdollisuuksien koetaan kaventuneen. Työntekijät kokevat, että työnantaja sanelee aikaisempaa tiukemmin lomien ajoittamiseen tai työvapaiden saamiseen liittyviä asioita, jolloin työn ja muun elämän yhteensovittaminen hankaloituu. Vastaajien esittämien kommenttien perusteella henkilöstön vähentäminen tai sijaisten käytön rajoittaminen ovat luoneet paineita jäljelle jääneelle henkilöstölle joustaa työajoissa esimerkiksi ylitöiden tai ylimääräisten työvuorojen muodossa. Autonominen työvuorosuunnittelu sai kommentteissa myös kiittäviä arvioita.

7.4.2.6 Tasa-arvo

Sukupuolten välistä tasa-arvoa Mehiläinen Länsi-Pohjassa selvitettiin kysymyksillä, joissa vastaajia pyydettiin arvioimaan, miten tasa-arvo toteutuu työpaikalla, onko sukupuolesta haittaa vastaajan työssä, miten sukupuolenmukainen kohtelu on muuttunut tasa-arvon näkökulmasta Mehiläinen Länsi-Pohjaan siirtymisen jälkeen ja mitä kehitettävää työpaikalla on sukupuolten tasa-arvoon liittyvissä asioissa.

Sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista Mehiläinen Länsi-Pohjassa selvitettiin kysymyksellä, jossa oli viisiluokkainen asteikko vaihteluvälillä erittäin hyvin–erittäin huonosti sekä vaihtoehto ”en osaa sanoa”. Kyselyyn vastanneista työntekijöistä 57 prosenttia arvioi sukupuolten välisen tasa-arvon toteutuvan työpaikallaan erittäin hyvin tai melko hyvin. Ainoastaan viisi prosenttia vastanneista koki tasa-arvon toteutuvan työpaikallaan melko huonosti tai erittäin huonosti. Hieman vajaa kolmasosa ei osannut sanoa, miten sukupuolten välinen tasa-arvo toteutuu työpaikalla.

Valtaosa kyselyyn vastanneista Mehiläinen Länsi-Pohjan työntekijöistä arvioi, ettei sukupuolesta ole lainkaan haittaa tai, että he eivät osaa sanoa onko sukupuolesta haittaa heidän nykyisessä työssään. Neljäsosa vastanneista koki, että sukupuolesta on jonkin verran tai paljon haittaa asioissa, jotka liittyvät ammattitaidon arvostukseen ja tiedon saamiseen esimerkiksi työtä koskevasta muutoksesta. Seuraavaksi eniten sukupuolesta koettiin olevan haittaa koulutukseen pääsyssä (23 %), työtulosten tai henkilökohtaisen suorituksen arvioinnissa (22 %). (Kuvio 35.)



Kuvio 35. Sukupuolesta koettu haitta työssä

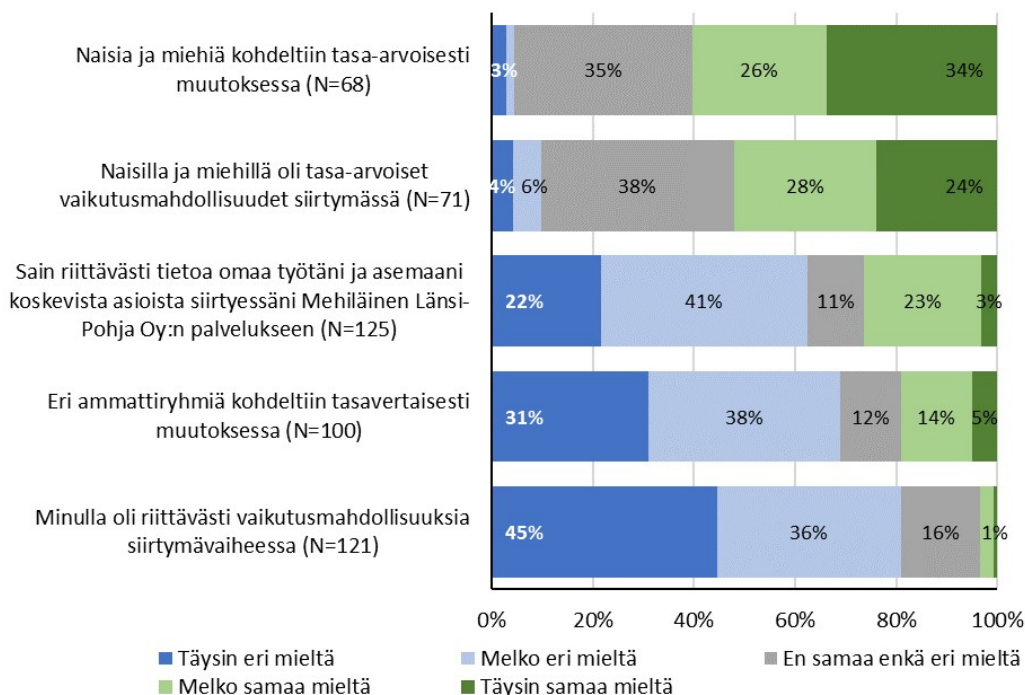
Kyselyyn vastanneista 62 prosenttia koki, että sukupuolen mukainen kohtelu Mehiläinen Länsi-Pohjaan siirtymisen jälkeen oli pysynyt samankaltaisena kuin aiemman työnantajan palveluksessa. Vastanneista seitsemän prosenttia koki tasa-arvon heikentyneen ja 30 prosenttia ei osannut sanoa, oliko sukupuolen mukaisessa kohtelussa tapahtunut muutoksia vai oliko kohtelu pysynyt samankaltaisena. Ainoastaan yksi prosentti koki sukupuolen mukaisen tasa-arvon vahvistuneen siirtymisen jälkeen.

Vastaajat arvioivat, että sukupuolten tasa-arvon toteutumista ja kehittämistarpeita on vaikea arvioida, koska miehiä on vähän tai ei lainkaan työyhteisössä. Sukupuolten välistä epätasa-arvoa ei tunnistettu. Vastauksissa kommentoitiin eri ammattiryhmien välisen tasapuolisen kohtelun tarvetta. Kaksi kommentista koski syrjintää raskauden tai hoitovapaan vuoksi. Yksittäisiä kommentteja esitettiin myös sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi palkkauksessa, työnjaossa ja velvoitteissa.

7.4.2.7 Vaikutusmahdollisuudet ja tulevaisuus

Kyselyyn vastanneilta haluttiin saada tietoa, miten he kokivat siirtymisen entisestä organisaatiosta Mehiläinen Länsi-Pohjan palvelukseen, ja miten he suhtautuvat tulevaisuuteensa uudessa Mehiläisen ja kuntien yhteisyrityksessä. Vaikutusmahdollisuuksia ja tulevaisuutta selvitettiin väittämillä, joissa oli viisiluokkainen asteikko vaihteluvälillä täysin samaa mieltä–täysin eri mieltä sekä vaihtoehto en osaa sanoa/ei koske minua. Lisäksi he saivat kommentoida siirtymää kirjoittamalla aiheesta.

Yli puolet vastaajista oli täysin samaa tai melko samaa mieltä väittämistä, että naisia ja miehiä kohdeltiin tasa-arvoisesti muutoksessa sekä naisilla ja miehillä oli tasa-arvoiset vaikutusmahdollisuudet siirtymässä. Suurin osa vastaajista oli täysin eri mieltä tai melko eri mieltä väittämistä, että sai riittävästi tietoa omaa työtään ja asemaansa koskevista asioista siirtymässä (63 %), eri ammattiryhmiä kohdeltiin muutoksessa tasavertaisesti (69 %), siirtymävaiheessa oli riittävästi vaikutusmahdollisuuksia (81 %). (Kuvio 36.)

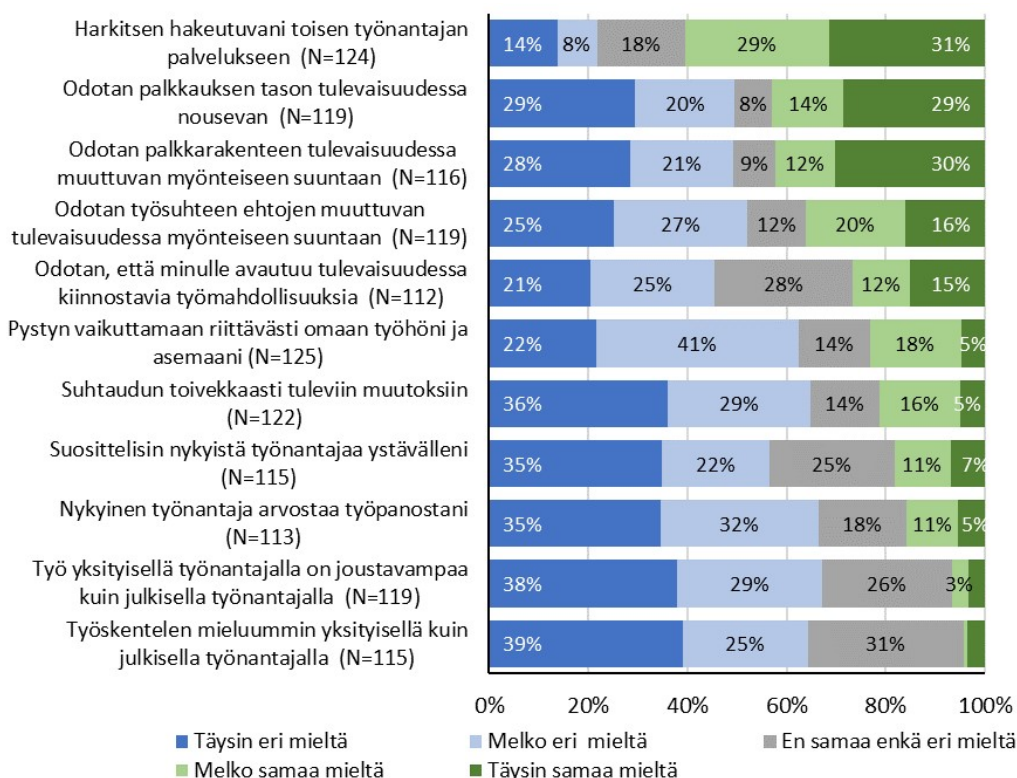


Kuvio 36. Väittämät siirtymästä entisestä organisaatiosta nykyiseen (en osaa sanoa/ei koske minua -vastaukset eivät ole mukana kuviossa)

Siirtymistä entisestä organisaatiosta nykyiseen on vastaajien kommenteissa yhtäältä kuvattu kaootiseksi ja valmisteluiltaan puutteelliseksi, mutta toisaalta myös ongelmattomaksi ja sujuvaksi. Monet kyselyyn vastaajista arvioivat, että henkilöstöllä ei ollut

mitään vaikutusmahdollisuuksia. Yhtäältä koettiin, että henkilöstön informointi oli puutteellista, mutta toisaalla informointia pidettiin myös riittävänä. Osalle siirtyminen yksityisen palvelukseen oli ahdistava kokemus ja aiheutti paljon epätietoisuutta. Kommentteissa on tuotu runsaasti esille myös eri henkilöstöryhmien erilaista kohtelua ja vaikutusmahdollisuuksia muutoksessa. Useiden vastaajien näkemyksenä oli, että siirtymisen jälkeen erityisesti lähi- tai perushoitajia on haluttu vähentää uudessa organisaatiossa.

Enemmistö kyselyyn vastanneista suhtautui työtä ja tulevaisuutta koskeviin väitteisiin Mehiläinen Länsi-Pohjan palveluksessa kriittisesti. Vastanneista jopa 60 prosenttia harkitsi hakeutuvansa toisen työnantajan palvelukseen ja 64 prosenttia oli täysin eri mieltä tai melko eri mieltä väittämän kanssa, että työskentelisi mieluummin yksityisen kuin julkisen työnantajan palveluksessa. Työskentelyä yksityisen sektorin palveluksessa ei koettu joustavammaksi kuin julkisella sektorilla. Vastaajista 67 prosenttia koki, ettei työnantaja arvosta heidän työpanostaan. (Kuvio 37.)



Kuvio 37. Väittämiä työstä ja tulevaisuudesta (en osaa sanoa -vastaukset eivät ole mukana kuviossa)

Kyselyn päätteeksi vastaajilla oli mahdollisuus esittää vapaasti näkemyksiään ja kokemuksiaan muutoksesta. Kommentteissa tulee esille paljolti samoja asioita kuin edellä

työn muutosta ja joustoja koskevien kysymysten vastauksissa. Kyselyyn vastaajat tuovat esille pettymystään uuteen työnantajaan, päätöksenteon sanelupolitiikkaan, johtamiseen ja tiedon välittämiseen. Muutamia positiivisia kommentteja lukuun ottamatta vastaajat raportoivat muutoksen kielteisistä vaikutuksista työhönsä. Kommenttien perusteella työntekijät haluaisivat olla mukana suunnittelemassa uudistuksia ja osallistua oman työnsä kehittämiseen, mutta nyt siihen ei vastausten perusteella näytä olevan riittävästi mahdollisuuksia. Osa vastaajista on etsimässä työtä muualta tai odottaa lähestyvää eläkkeelle siirtymistä.

7.4.3 Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä

Julkiselta yksityiselle työnantajalle siirtymää koskevat havainnot ja päätelmät perustuvat Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:n esimerkkiin. Tarkastelu on painottunut henkilöstön näkökulmaan. Julkisuudessakin esillä olleeseen toimintojen siirtoon on henkilöstön näkökulmasta liittynyt sekä ongelmia että positiivisia kokemuksia. Yleinen vaikutelma sekä henkilöstölle tehdystä kyselystä että ammattiyhdistystoimijoiden haastattelusta on jossain määrin negatiivinen. Organisaatioiden muutostilanteet usein haastavat työntekijöiden hyvinvoinnin. Erityisesti julkisella sektorilla työpaikan muutokset ovat vaikuttaneet työn henkiseen ja fyysiseen kuormittavuuteen sekä koettuun kiireeseen. (Puttonen ym. 2016.)

Tehyn ja Superin jäsenille tehdyn kyselyn mukaan siirtymän koettiin vaikuttaneen eniten työmäärään, työsuhte-etuisuuksiin ja työyhteisön kokoonpanoon. Näissä muutos koettiin pääosin kielteisenä. Eniten tyytymättömyyttä aiheutti henkilöstömitoitus, tiedonkulku ja työtehtäviin käytettävissä oleva aika. Vastaajat kokivat kuitenkin työnsä merkitykselliseksi ja tärkeäksi ja arvioivat, että heillä on pääsääntöisesti riittävä osaaminen työhön. Tulokset ovat samansuuntaisia kuin esimerkiksi Työterveyslaitoksen työhyvinvointia kartoittaneessa tutkimuksessa (Puttonen ym. 2016).

Työssä koettu epävarmuus oli lisääntynyt siirtymän myötä. Eniten koettiin uhkaa joutua toisiin tehtäviin, jotka eivät vastaa toiveita. Merkittävä osa (yli 60 %) vastaajista koki irtisanomisen ja lomauttamisen uhan lisääntyneen. Tähän voi vaikuttaa se, että Mehiläinen Länsi-Pohja Oy oli aloittanut syksyllä 2019 yhteistoimintaneuvottelut. Eräänä yhteistoimintalakiin liittyvänä ongelmana voidaan yleisemminkin pitää sitä, että se mielletään ”irtisanomislakiksi”, jolloin lain tarkoitus, työnantajan ja työntekijöiden välisen jatkuvan ja luottamuksellisen vuoropuhelun ylläpitäminen jää sivurooliin. (Murto & Vanhanen 2018.)

Muutoksen koettiin vaikeuttaneen työn ja perheen tai muun elämän yhdistämistä. Kokemusten mukaan yksityisen työnantajan palvelukseen siirtymisen myötä vuosilomien

ja vapaiden ajoittaminen ja niiden ajankohtiin vaikuttamisen mahdollisuudet olivat vaikeutuneet.

Myönteistä siirtymisessä Mehiläinen Länsi-Pohjan palvelukseen oli, että muutoksen koettiin parantaneen mahdollisuuksia työkiertoon ja sitä kautta ammatillisen osaamisen kehittämiseen. Koulutukseen osallistumisen mahdollisuuksien arvioitiin kuitenkin yleisesti heikentyneen.

Kyselyyn vastanneista merkittävä osa (95 %) oli naisia. Yli puolet tutkimukseen osallistuneista arvioi, että sukupuolten välinen tasa-arvo toteutuu työpaikalla vähintään melko hyvin. Valtaosa kyselyyn vastanneista arvioi, ettei sukupuolesta ollut lainkaan haittaa tai he eivät osanneet arvioida haittaa. Eniten haittaa sukupuolesta koettiin olevan ammattitaidon arvostuksessa, tiedon saamisessa esimerkiksi työtä koskevista muutoksista sekä koulutukseen pääsyssä ja tulojen tai henkilökohtaisen suoriutumisen arvioinnissa.

Yleisenä kokemuksena oli, että henkilöstöllä ei ollut riittävästi vaikuttamismahdollisuuksia työssään. Siirtymän jälkeen päätöksenteon kommentoitiin muuttuneen ylhäältäpäin tapahtuvaksi saneluksi. Muutoksia työssä oli paljon ja ne toteutettiin nopealla aikataululla. Naisia ja miehiä arvioitiin kohdellun tasa-arvoisesti muutoksessa, mutta eri ammattiryhmien välisessä tasa-arvoisessa kohtelussa koettiin olleen puutteita.

Ammattiyhdistystoimijoiden haastatteluissa esimerkiksi esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan liikkeenluovutustilanteet vain harvoin hyödyttävät työntekijöitä. Yhden haastattelun mukaan työntekijät saattavat hyötyä niissä tilanteissa, joissa toiminnot siirretään takaisin julkiselle sektorille ja KVTES:n soveltamisalan piiriin (H14). Toisessa haastattelussa puolestaan nämä siirrot nähtiin joskus hyvinkin haasteellisina sen vuoksi, että kunnista puuttuu osaamista työoikeudellisissa asioissa, eikä niissä aina ymmärretä liikkeen luovutukseen liittyvää sääntelyä (H13).

Yksityisen sektorin toimijoiden lisääntymisen sosiaali- ja terveysalalla odotettiin lisäksi myös edunvalvonnan tarvetta sekä lisääntyviä työriitoja. Yksityissektorin ongelmaksi nähtiin myös se, ettei paikallisen sopimisen kulttuuria alalla juuri ole, eikä luottamusmiehiä ole riittävästi yksityisen sektorin työpaikoilla. Yhteistoimintamenettelyn toteuttamisen varin muodollista roolia liikkeen luovutuksessa kritisoitiin. Eräänä keskeisenä ongelmana nähtiin se, ettei yhteistoimintaneuvotteluelvoitteen rikkomisesta ole tässä yhteydessä seurauksena sanktioita. Tämä ei edistä työnantajan halua aitoihin neuvotteluihin. (H13 ja H14.)

Kerätystä aineistosta ei voi tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä julkiselta yksityiselle sektorille siirtymisen vaikutuksista henkilöstön asemaan. Kyselyä ja haastatteluita tehtäessä muutosprosessi oli vielä kesken, eivätkä toimintatavat ole vielä vakiintuneet. Myös tästä aineistosta nousee kuitenkin esiin kaksi yleisempää seikkaa. Ensimmäkin naisvaltaisen alan tasa-arvoon liittyvien kysymysten tunnistamisen vaikeus. Kyselyyn vastanneet eivät kokeneet, että esimerkiksi työn ja perheen yhdistäminen olisi erityisesti sukupuoleen sidottu kysymys. Vaikka tämän koettiin vaikeutuneen, ei tämä kokemus heijastunut kyselyyn vastanneiden kokemuksiin tasa-arvon toteutumisesta työpaikoilla. Toisena merkityksellisenä seikkana nousee esiin muutoksen johtaminen ja osallisuuden kokemukset muutoksessa. Aineisto ei heijastele luottamusta, joka on työnantajan ja työntekijöiden välisen yhteistoiminnan edellytys. Tämä heijastuu myös kyselyyn vastanneiden kokemuksiin.

8 Valinnanvapaus ja henkilöstövaikutukset sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta

8.1 Taustaa

Sosiaali- ja terveyspalvelujen valinnanvapautta kehitettiin ja kokeiltiin palvelusetelikokeilussa. Kokeilutoiminta käynnistyi eri puolilla Suomea vuoden 2017 alussa ja laajeni vaiheittain. Kokeiluhankkeet päättyivät lokakuussa 2019. Kokeiluissa sovellettiin nykyistä lainsäädäntöä (palvelusetelilaki ja asiakasmaksulaki). Sosiaali- ja terveysministeriö rahoitti kokeiluja ja vastasi kokeilujen valtakunnallisesta koordinaatiosta. Kokeilut jakautuivat kolmeen osa-alueeseen: sosiaali- ja terveyskeskuksiin (sote-keskus), suun terveydenhuoltoon ja henkilökohtaiseen budjettiin. Palvelusetelin avulla sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaille tarjottiin aiempaa laajempaa valinnan mahdollisuutta erilaisissa palvelutilanteissa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2019.)

Tämä tutkimus kohdennettiin sosiaali- ja terveyskeskuspalvelujen palvelusetelikokeiluun, jossa kokeilun alueen asukkaat voivat vaihtaa palvelusetelin avulla kunnan terveyskeskuksesta yksityiselle terveysasemalle. Kokeilussa havainnoitiin, miten valinnanvapaus vaikuttaa perustason vastaanottopalvelujen saatavuuteen ja laatuun. Lääkäri- ja hoitajavastaanoton rinnalle tuotiin sosiaalipalvelujen neuvontaa, millä haluttiin kehittää terveyskeskuksista aiempaa laaja-alaisempia sote-keskuksia ja vahvistaa palvelujen yhteensovittamista. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2019.)

Kokeilujen arvioinnit ovat kohdentuneet muun muassa asiakasvaikutuksiin, palvelujen saatavuuteen, palvelujen yhteensovittamiseen, sote-palvelujen kokonaiskustannuksiin sekä millaista osaamista tai tietojärjestelmiä valinnanvapaus edellyttää. Tässä tutkimuksessa mielenkiinnon kohteena on valinnanvapauden henkilöstövaikutusten arviointi sukupuolten tasa-arvon kannalta. Henkilöstövaikutuksista voidaan tehdä kokeilujen perusteella vasta ennakoivaa arviointia, koska kokeilut olivat hankemuotoisia sekä rajattuja alueellisesti ja kohderyhmien osalta. Keskeisiä kysymyksiä valinnanvapauden seurausten arvioinnissa ovat muun muassa henkilöstösiirtymät sote-palveluja tarjoavien yksiköiden (julkinen, yksityinen, liikelaitokset) välillä sekä kilpailusta johtuvat organisaatioiden toiminnan sopeuttamisvaatimukset ja niiden henkilöstövaikutukset.

Näitä kysymyksiä tutkittiin palvelusetelikokeilujen, kuuden sote-keskuskokeilun esimerkin perusteella. Miten kokeilun alueiden valinnanvapauden vaikutukset näkyvät sekä

julkisten että yksityisten sote-keskusten toimintaan ja henkilöstöön? Mitä henkilöstövaikutuksia (riskejä ja mahdollisuuksia) sukupuolten tasa-arvon kannalta valinnanvapaudella voidaan arvioida olevan? Selvityksessä tehtiin kysely kuuden kokeilualueen (Hämeenlinna, Tampere, Jyväskylä, Keski-Uusimaa, Päijät-Häme ja Ylä-Savo) yksityisen ja julkisen sote-keskuksen (ml. hammashoidon yksiköt) henkilöstölle toukokuussa 2019. Lisäksi selvitystä varten haastateltiin kaksi kokeiluhankkeiden projektipäällikköä.

8.2 Kokemuksia ja ennakointia valinnanvapauskokeilujen henkilöstövaikutuksista

Vuosina 2018–2019 kuudella alueella (Hämeenlinna, Tampere, Jyväskylä, Keski-Uusimaa, Päijät-Häme, Ylä-Savo ml. Pohjois-Savo) toteutetussa sote-keskuskokeilussa yksityisiin sote-keskuksiin listautuneita asiakkaita oli yhteensä yli 35 000. Tämä oli alueiden potentiaalisesta asiakasjoukosta 6,5 prosenttia, ja alueelliset vaihtelut listautuneista olivat 4,6–21,2 prosenttia. (Lehtimäki 2019: PP-esitys/STM). Ylä-Savossa valinnanvapautta käyttäneitä asukkaita oli paljon suhteessa asiakaspotentiaaliin, kun taas esimerkiksi Jyväskylän kokeilussa palvelun vaihtajia oli 4–5 prosenttia väestöstä (H11, H12).

Kokeiluhankkeita ja niiden etenemistä on arvioitu ja arvioinnin yhtenä osa-alueena on kartoitettu myös henkilöstön kokemuksia kokeilusta kyselyjen avulla. Kyselyistä tehtyjen keskeisten havaintojen mukaan henkilöstön suhtautuminen kokeiluun erosi yksityisellä ja julkisella sektorilla siten, että yksityisen sektorin henkilöstö suhtautui valinnanvapauteen sote-palveluissa julkista positiivisemmin. Yksityisellä sektorilla kokeilut olivat monipuolistaneet työnkuvia, ja osa henkilöstöstä koki työnsä muuttuneen aiempaa merkityksellisemmäksi. Julkisella sektorilla kokeilu koettiin yksityistä kuormittavammaksi ja myös jonkin asteista muutosvastarintaa esiintyi. Kokeilu on työllistänyt ja kuormittanut henkilöstöä etenkin kokeilujen alkupuolella. Kokeilujen edetessä julkisen sektorin henkilöstön työtaakka oli myös keventynyt jonojen lyhentyessä. Julkisen sektorin henkilöstö nosti kokeilun tuomana positiivisena muutoksena esiin sen, että palveluiden laatuun ja asiakaskohtaamiseen alettiin kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. (OwalGroup 2019, H11, H12.)

Suurin osa kokeiluun osallistuneesta henkilöstöstä arvioi, ettei valinnanvapauskokeilulla ollut juuri vaikutusta työnjakoon ja työn organisointitapoihin. Tätä todennäköisesti selittivät muun muassa kokeilujen lyhyet kestot, kokeilun aluerajaukset, kokeiluun

saatu ylimääräinen rahoitus, julkisten palvelujen riittämätön tarjonta tai palvelun vaihtajien pienet määrät (OwalGroup 2019, H11, H12). Lisäksi julkisella sektorilla oli joillain alueilla tehty linjaus, ettei omaa toimintaa sopeuteta (esim. resurssien osalta) kokeiluiden aikana. Kokeilun suorat vaikutukset palvelu- ja työprosesseihin nähtiin melko vähäisiksi sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Toimintatavat muuttuivat julkisella sektorilla, mutta muutoksen laajuus vaihteli kokeilualueittain. Erityisesti Jyväskylän ja Ylä-Savon kokeiluiden alueella omaa tuotantoa kehitettiin aktiivisesti yhdessä henkilöstön kanssa ja asiakaslähtöisyyttä lisättiin muun muassa palvelumuotoilua hyödyntäen. (OwalGroup 2019, H11, H12.)

Sosiaali- ja terveystalouden valinnanvapauden henkilöstövaikutusten arvioinnissa kiinnostavin esimerkki on Ylä-Savon kokeiluhanke, koska alueen väestöstä suurempi osa kuin muualla käytti valinnanvapautta ja listautui yksityisten palvelujen käyttäjiksi. Palvelun vaihtajia oli Kiuruvedellä yli 30 prosenttia ja Sonkajärvellä 25 prosenttia väestöstä. Ylä-Savon alueella kokeilu-aika oli pitkä, sillä kokeilu alkoi jo vuoden 2017 alussa ja sitä laajennettiin huhtikuussa 2018. Kokeilu päättyi heinäkuussa 2019. Suurimpana syynä palvelujen vaihtoon oli lääkäriaikojen heikko saatavuus. Osassa alueen pieniä ja syrjäisiä kuntia on ollut vaikea saada riittävästi lääkäreitä, mistä syystä lääkäriin on ollut vaikea päästä. Kokeilun myötä alueelle perustettiin uusia yksityisiä sote-keskuksia, esimerkkinä Kunnanlääkärit Oy, jolla oli toimipisteitä Sonkajärvellä (Kunnanlääkärit Sonkajärvi Oy), Kiuruvedellä (Kunnanlääkärit Kiuruvesi Oy) ja Pyörössä (Kuopio). Sonkajärvi Oy avasi yksiköt myös Iisalmeen, Sukevalle ja Rautavaaralle. Kokeilun päättyessä Kunnanlääkärit Sonkajärvi ja Kiuruvesi lopettivat toimintansa ja asiakkaat palasivat Ylä-Savon SOTE kuntayhtymään. (Kunnanlääkärit Oy:n internetsivut 2019, H11.)

Kokeilun myötä asukkaiden lääkäriin pääsy helpottui sekä yksityisissä että julkisissa sote-keskuksissa. Julkisissa palveluissa lääkäriaikoja löytyi helpommin, kun osa ihmisistä siirtyi yksityisiin sote-keskuksiin. Kokeilun seurauksena julkisen sektorin palveluja kehitettiin, esimerkkinä lääkäri-hoitaja-työparimalli. Lisäksi palveluissa lisättiin iltavastaanottoja, parannettiin ajanvarausta, kehitettiin digitaalisia palveluja sekä ensihoidon toimintaa. Kokeilu nosti esille kehittämistarpeita myös yksityisissä sote-palveluissa, kun ne joutuivat ottamaan kokonaisvaltaisen vastuun asiakkaistaan. (H11, H12.)

Palvelujen runsas vaihtaminen julkisista sote-palveluista yksityisiin johti julkisissa palveluissa töiden uudelleen organisoimiseen ja henkilöstöresurssien siirtämisiin toimipisteiden välillä. Julkisten palvelujen kilpailukykyä haettiin myös työaikojen joustoista lisäämällä esimerkiksi iltavastaanottoja sekä kehittämällä palveluja. Palvelujen vaihtaminen valinnanvapauden myötä ei kuitenkaan johtanut toimintojen supistuksiin tai yt-neuvotteluihin, sillä kokeiluhankkeiden myötä alueella oli ylimääräistä sote-palveluihin käytet-

tävää rahoitusta. Ilman lisärahoitusta valinnanvapaus olisi todennäköisesti johtanut toimintojen sopeuttamisiin, henkilöstösiirtoihin, irtisanomisiin ja yksiköiden sulkemisiin. (H11.)

Kokeilun aikana havaittiin yksittäisiä henkilöstösiirtymiä julkiselta yksityisiin palveluihin, kun yksityiset sote-keskukset pyrkivät palkkaamaan työntekijöitä, joilla oli julkisen sektorin palvelujen kokemusta. Henkilöstösiirtymiä ei kuitenkaan ole tilastoitu. Sosiaali- ja terveysalan henkilöstöstä on pulaa ja tulevaisuudessa palvelujen tarpeen oletetaan kasvavan, joten alan henkilöstölle on työtä, mutta työpaikat ja työnantajat voivat vaihtua. Valinnanvapauden ja palvelujen kilpailutuksen seurauksena mitä ilmeisemmin henkilöstön työssä kokema epävarmuus lisääntyisi ja työntekijöiltä odotettaisiin aiempaa enemmän joustavuutta ja liikkuvuutta. Olisiko julkisella ja yksityisellä sektorilla mahdollisuus hakea toiminnan joustavuutta erilaisin keinoin, lisääntyisivätkö määrälliset työsuhteet, kasvaisiko irtisanotuksi tulemisen uhka vai kilpailtaisiinko työntekijöistä palkoilla tai muilla työsuhteen eduilla, jää kokeilusta saatujen kokemusten perusteella oletusten varaan. (H9, H10, H11, H12.)

8.3 Valinnanvapauskokeiluihin osallistuneen henkilöstön kokemuksia

8.3.1 Kyselyn toteutus

Palvelusetelikokeiluun osallistuneiden kuuden alueen sote-keskusten henkilöstölle tehtiin kysely. Kysely lähetettiin hankkeiden projektipäälliköiden välityksellä kokeiluun osallistuneiden julkisen ja yksityisen sote-keskusten henkilöstölle sekä kahden kokeilualueen hammashoidon yksikköjen henkilöstölle.

Kyselyyn saatiin 151 vastausta, joista 85 prosenttia oli naisten vastauksia. Kunnallisella terveysasemalla tai hammashoidon yksikössä työskenteli 74 prosenttia vastanneista ja yksityisissä yksiköissä 26 prosenttia. Miehistä toimi yksityisissä yksiköissä 32 prosenttia ja naisista 25 prosenttia. Vastanneista 36 prosenttia oli alle 40-vuotiaita, 20 prosenttia 40–49-vuotiaita ja 44 prosenttia oli täyttänyt 50 vuotta. Vastanneista miehet olivat naisia nuorempia (alle 40-vuotiaita miehistä 59 % ja naisista 32 %) ja heistä suurempi osa (68 %) kuin naisista (40 %) oli toiminut nykyisessä työpaikassaan alle kuusi vuotta.

Vastanneista oli lääkäreitä, hammaslääkäreitä tai erikoislääkäreitä 31 prosenttia, psykologeja tai sosiaalityön erityisasiantuntijoita yksi prosentti, sairaanhoitajia, terveydenhoitajia, työterveyshoitajia, röntgenhoitajia, ensihoitajia, suuhygienistejä, terapeutteja

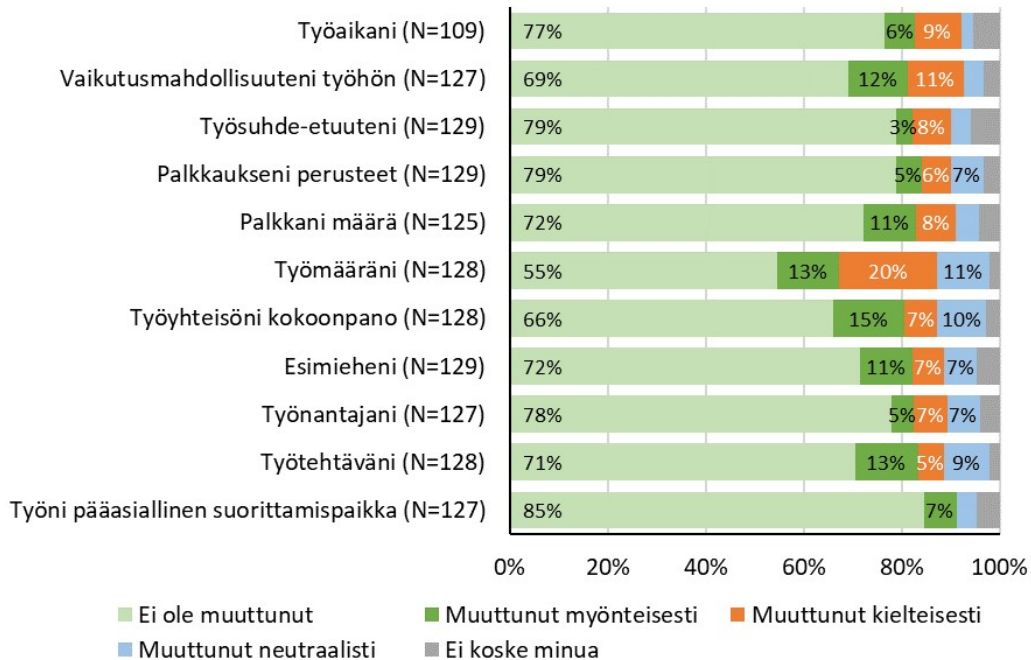
tai farmaseutteja 44 prosenttia, hallinto-, toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijöitä seitsemän prosenttia sekä perushoitajia, lähihoitajia, hammashoitajia, mielenterveyshoitajia, terveyskeskusavustajia, välinehuoltajia tai lääketyöntekijöitä 17 prosenttia.

Suurin osa vastanneista (84 %) oli vakituisessa ja kokoaikaisessa palvelussuhteessa. Määräaikaisessa tai osa-aikaisessa palvelussuhteessa oli 15 prosenttia. Yrittäjiä oli yksi prosentti vastanneista. Johtavassa asemassa tai esimiesasemassa toimi 21 prosenttia, työntekijöitä oli 78 prosenttia ja miehistä suurempi osa (32 %) kuin naisista (19) oli johtajia tai esimiehiä

8.3.2 Valinnanvapauskokeilun vaikutus työhön

Vastaajilta kysyttiin valinnanvapauskokeilun vaikutuksista heidän työhönsä. Vastanneista 57 prosenttia koki, että valinnanvapauskokeilu muutti heidän työtänsä. Heistä yli puolet (54 %) ilmoitti työnsä muuttuneen työnantajan aloitteesta, neljä prosenttia katsoi muutoksen tapahtuneen heidän omasta aloitteestaan ja 22 prosenttia sekä työnantajan aloitteesta että omasta aloitteestaan. Kymmenesosa muutoksia kokeneista kertoi, että työn muutokset eivät tapahtuneet työnantajan aloitteesta tai heidän omasta aloitteestaan, vaan pääasiallisin syy työtehtävien muutoksiin oli valinnanvapauskokeilussa, sen edellyttämässä opastuksessa, uusissa ohjelmistoissa, kirjaamismenettelyissä ja valinnanvapauskokeilun ehdoissa.

Vastaajilta kysyttiin myös mitkä tekijät työssä ovat muuttuneet ja mihin suuntaan ne ovat muuttuneet. Enemmistö vastasi kaikkien kysytyjen tekijöiden osalta, että valinnanvapauskokeilu ei ole vaikuttanut heidän työhönsä. Kolmasosa koki, että heidän työnsä oli vähintään yhden kysytyn asian kohdalla muuttunut myönteiseen suuntaan ja 37 prosenttia oli kokenut vähintään yhden muutoksen kielteisesti. Kaikkein myönteisemmin muutokset koettiin työyhteisön kokoonpanossa, työtehtävissä ja työmäärässä. Työmäärän muutoksen kuitenkin koki kielteisenä suurempi osuus kuin myönteisenä. (Kuvio 38.)



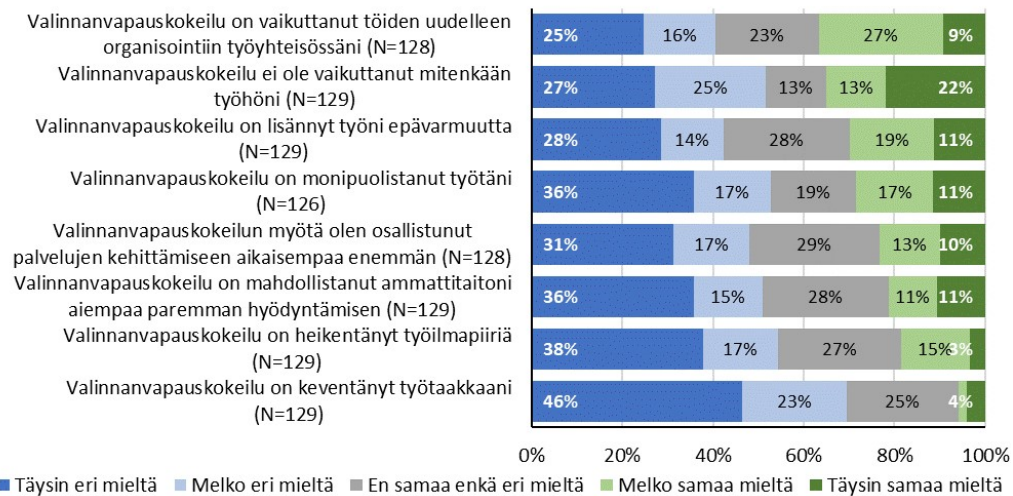
Kuvio 38. Valinnanvapauskokeilun vaikutukset työhön

Vastanneista 18 prosenttia oli kokenut muutokset pelkästään myönteisinä ja 23 prosenttia pelkästään kielteisinä. Sekä kielteisiä että myönteisiä muutoksia oli kokenut 15 prosenttia vastanneista. Muutoksia ei ollut kokenut tai niillä ei ollut vaikutusta työhön 45 prosentilla. (Kuvio 39.)

Muutosten kokemisessa oli merkitseviä eroja siinä, että yksityisissä yksiköissä toimivista 45 prosentilla ja julkisissa vain 37 prosentilla oli myönteisiä kokemuksia muutosten vaikutuksesta. Julkisissa yksiköissä toimivista yli puolet ja yksityisissä 16 prosenttia vastasi, että valinnanvapauskokeilulla ei aiheuttanut muutoksia tai muutoksilla ei ollut myönteisiä eikä kielteisiä vaikutuksia heidän työhönsä. Johtavassa tai esimiesasemassa olevista huomattavasti suurempi osa (36 %) kuin työntekijöistä (13 %) koki kysytyissä asioissa pelkästään myönteisiä vaikutuksia.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan myös väittämiä, jotka koskivat valinnanvapauskokeilujen vaikutuksia henkilöstön asemaan ja työhön. Vastanneet olivat varsin yksimielisiä siitä, että valinnanvapauskokeilu ei keventänyt heidän työtaakkaansa. Vastaukset polarisoituivat eniten väittämän "valinnanvapauskokeilu on vaikuttanut töiden uudelleen organisointiin työyhteisössäni" kohdalla. Väittämästä oli 37 prosenttia samaa mieltä ja 41 prosenttia eri mieltä. Tilastollisesti merkitseviä eroja oli siinä, että yksityisissä yksi-

köissä työskentelevistä peräti 60 prosenttia katsoi, että valinnanvapauskokeilu oli vaikuttanut työtehtävien uudelleen organisointiin ja julkisissa yksiköissä toimivista tätä mieltä oli vain 28 prosenttia. Myös nykyisessä työpaikassa oloaika vaikutti siihen, miten väittämään vastattiin. Ne, jotka olivat toimineet työpaikassaan alle kuusi vuotta, olivat huomattavasti muita useammin sitä mieltä, valinnanvapauskokeilu vaikutti töiden organisointiin. Myös johtavassa tai esimiesasemassa olevat olivat työntekijäasemassa olleita useammin samaa mieltä väittämästä.



Kuvio 39. Väittämiä valinnanvapauskokeilun vaikutuksista työhön

Vastanneista lähes kolmasosa oli sitä mieltä, että valinnanvapauskokeilu lisäsi heidän epävarmuutta työstänsä, mutta vastauksissa ei ole merkitseviä eroja taustamuuttujien perusteella. Vastanneista hieman alle kolmasosa koki valinnanvapauskokeilun monipuolistaneen heidän työtänsä. Useimmin (merkitsevät erot) työn kokivat monipuolistuneen yksityisissä yksiköissä toimivat, alle kuusi vuotta samassa työpaikassa olleet, johtavassa tai esimiesasemassa olevat ja erityisesti hallintotehtävissä työskentelevät.

Vastanneista viidesosa ilmoitti, että he ovat osallistuneet valinnanvapauskokeilun myötä palvelujen kehittämiseen aikaisempaa enemmän. Kehittämistyöhön osallistuminen lisääntyi yksityisissä yksiköissä ja johtavassa tai esimiesasemassa olevilla.

Noin viidesosalla valinnanvapauskokeilu mahdollisti ammattitaidon aiempaa paremman hyödyntämisen. Useimmin ammattitaitoaan pystyivät hyödyntämään aiempaa paremmin yksityisissä yksiköissä toimivat, johtavassa tai esimiesasemassa olevat, alle kuusi vuotta samassa työpaikassa olleet, ja määräaikaisessa tai osa-aikaisessa työsuhteessa olevat.

Työn ja perheen tai muun elämän yhteensovittamisen muutoksista kysyttiin työvuorojärjestelyjen, lomien ja vapaiden, ylitöiden, työajan lyhentämisen ja perhepäiden pitämisen osalta. Suurin osa ei kokenut työn ja perheen tai muun elämän yhteensovittamisen muuttuneen. Yhtäältä hieman yli kymmenesosa ilmoitti ylitöistä kieltäytymisen, työvuorojärjestelyihin ja lomien ja vapaapäivien ajankohtien sovittamisen vaikeutuneen ja toisaalta hieman alle kymmenesosa katsoi näiden järjestelyjen helpottuneen.

Työn muutoksesta kirjoitettiin erityisesti valinnanvapauskokeiluun liittyvien hallinnollisten tehtävien sekä ohjaus- ja selvitystehtävien lisääntymisestä, erilaisten ohjelmistojen käyttöön liittyvistä ongelmista, terveysasemaa vaihtaneiden asiakkaiden määrästä, työnjaosta yksityisen ja julkisten yksiköiden välillä, työn epävarmuudesta ja osaamisesta.

Valinnanvapauskokeilu toi lisätoita ja asiakkaiden ohjaus ja neuvonta vaati ohjausta ja selvittämistä erityisesti kunnallisilla terveysasemilla. Yksityisten terveysasemien työntekijät mainitsivat kokeilun alkuvaikeudet.

"Valinnanvapauskokeilu teettää monenlaista lisätöitä. Esimerkiksi reseptien uusinnassa... Lisäksi valinnanvapausasemien palveluvalikoima on paljon suppeampi, eli monta asiaa asiakkaat joutuvat kuitenkin kunnallisessa hoitamaan ja hoito pirstaloituu eri toimijoille." (julkisessa yksikössä työskentelevä)

"Lähinnä työaikaa on vienyt kokeilun vaativat tilastomerkinnot ja niiden monimutkainen ja epälooginen vieni potilastietojen ohella rekisteriin. Potilaiden huono tietous siitä, millaisessa projektissa ovat osallisina ja heidän epätietoisuutensa projektin kestosta. Vaatinut paljon aikaa kertoa heille hankkeesta." (julkisessa yksikössä työskentelevä)

"Paljon joutunut antamaan ohjausta niin asiakkaille kuin palveluntarjoajillekin, mitkä palvelut kuuluvat valinnanvapauden piiriin. Palveluntarjoajat ohjanneet asiakkaita julkiseen terveyskeskukseen, vaikka kyseinen asia olisi kyseisen yksikön, minkä asiakas on valinnut." (julkisessa yksikössä työskentelevä)

"Kehittämisesurssia on kokeilun myötä saatu lisää." (julkisessa yksikössä työskentelevä)

"Kokeilun alussa, käytännöt hukassa, mutta yhdessä täällä toimipisteessä saatiin homma toimimaan, kaupungin ohjeistus huonoa. Hoidon jatkuvuus ei toiminut Nyt asiakkaat tosi tyytyväisiä palveluun ja homma toimii eli tiimi toimii." (yksityisellä terveysasemalla työskentelevä)

Myös työnjaon ongelmista kunnallisen ja yksityisen yksikön välillä kommentoivat lähinnä vain kunnallisessa yksikössä työskentelevät.

"Valinnanvapauskokeilussa julkisen terveydenhuollon terveysasemien tehtäväksi on jäänyt suuri määrä tutkimuksia ja hoitoja, joita yksityiset valinnanvapauspalveluntuottajat eivät tee. Tämän lisäksi erityistapauksia on lukuisia, ja yleensä erityistapaukset aina hoidetaan julkisella terveysasemalla... Näiden asioiden selvittämiseen on mennyt paljon aikaa." (julkisessa yksikössä työskentelevä)

"Työskentely valinnanvapausterveysaseman kanssa päinvastoin on luonut asioita, jotka vievät/ kuluttavat turhaan työaika, joka ei periaatteessa kuulu työtehtäviin oman organisaation sisällä. Lisäksi erinäiset pienet käytännön asiat vaikuttavat päivittäin yhteistyöhön, vaikka pääosin yhteistyö on ollut sujuvaa." (julkisessa yksikössä työskentelevä)

Tilanteissa, joissa asiakas oli valinnut yksityisen terveysaseman, mutta oli edelleen asiakkaana myös kunnallisella asemalla, koska tietyt palvelut rajattiin kokeilun ulkopuolelle, aiheutui tietokatkoksia kirjaamisen puutteista ja ennalta-arvaamattomia tilanteita.

"Täysin odottamattomia muutoksia, hankaluuksia, on tullut työhöni valinnanvapauskokeilun myötä. En osannut tällaisiin varautua, kun kokeilusta alettiin puhua. ... Ongelmana on, että hoitoketju ei ole sujuva eikä yhteistyö mutkatonta, kun asiakas on valinnut muun kuin terveyskeskuksen palveluntuottajakseen. ... Tiedon siirto on hoitajalääkäri-työparityössä aivan oleellista, mutta kokeilun vuoksi työparityö ei toteudu lainkaan valinnanvapautta käyttäneiden asiakkaiden kohdalla." (julkisessa yksikössä työskentelevä)

Valinnanvapautta käyttäneiden määrää, mikä vaikutti työn määrään tai epävarmuuteen oman työn jatkuvuudesta, kommentoivat sekä yksityisellä että julkisella terveysasemalla työskentelevät.

"Alkuun potilaita tuli paljon, ja emme olleet täysin varautuneet siihen potilasmäärään. Nyt tahti on rauhoittunut. (yksityisessä yksikössä työskentelevä)

"Aluksi valinnanvapauskokeilu aiheutti työyhteisössä paniikkia, kun uhattiin työpaikkojen vähenemisellä, kun ihmiset vaihtavat yksityisille asemille. Kun vaihtaneiden määrä olikin hyvin pieni, niin asialla ei loppujen lopuksi ollutkaan vaikutusta työilmapiiriin." (julkisessa yksikössä työskentelevä)

Kokeilu edellytti myös uuden oppimista. Kommentteja esittivät erityisesti yksityisissä hoitoyksiköissä työskennelleet.

"Kaikki asiat on tapahtunut nopeasti, joten uusia asioita tullut etten. Tietotulva suuri, kaikkia ei ole kerinnyt omaksua." (yksityisessä yksikössä työskentelevä)

"Työn tekemiseen olen saanut käyttää omaa järkeäni, tehdä työstä oman näköisen ja pystyn vaikuttamaan työhöni aivan eri lailla kuin julkisella työnantajalla aiemmin pystyin. Ilmapiiri kokeilualueilla on ollut hyvä, työn imua ollut kokeilussa ja yhteistyö myös järjestäjiin ollut motivoivaa." (yksityisessä yksikössä työskentelevä)

"Kokeilussa käytetty tietokoneohjelma (Lifecare) on hyvin hidas ja kömpelö. Ohjelman käytön opetteluun meni todella pitkään. Kokeilussa kerätään myös niin paljon tilastotietoa, että "ei kliininen työaika" on myös sen takia kasvanut. Hoidetaan liikaa tietokonetta, jolloin se aika on pois potilaiden hoidosta." (yksityisessä yksikössä työskentelevä)

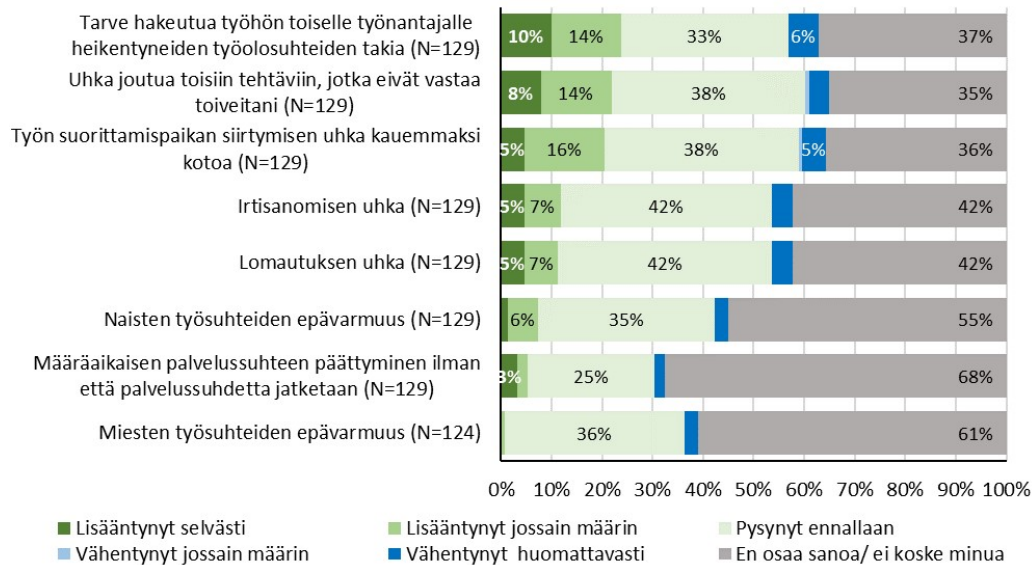
Kokeilun loppuminen ja sote-uudistuksen kaatuminen loi epävarmuuden työn jatkumisesta yksityisissä hoitoyksiköissä työskennelleille.

"Työskentelin kunnallisella puolella julkisessa terveyskeskuksessa. Valinnanvapausyksikkö perustettiin uutena yksikkönä yksityisen nimen alle, mutta ei toimi aiemman yrityksen alla suoranaisesti, joten kokeilun alussa työnantajani muuttui ja koko toiminta rakennettiin tyhjältä työhuoneesta toimivaksi terveyskeskukseksi. Soten kaatuminen merkitsee työn loppumista eli yt-neuvotteluja." (yksityisessä yksikössä työskentelevä)

"Olen tehnyt valinnanvapaushoitajana työajastani lähes 100 % eikä työaikani ole riittänyt työtehtävien tekoon. Nyt kun vv-toiminta loppuu, on epävarmaa, jatkuuko työsuhteeni." (yksityisessä yksikössä työskentelevä)

8.3.3 Työn epävarmuus

Kyselyllä kartoitettiin myös työhön liittyvien epävarmuustekijöiden vähentymistä ja lisääntymistä. Epävarmuustekijät eivät juurikaan vähentyneet kokeilun myötä. Epävarmuuden kokemukset lisääntyivät erityisesti tarpeessa hakeutua toisen työnantajan palvelukseen, työn suorituspaikan siirtymisessä ja uhatta joutua tehtäviin, jotka eivät vastaa omia toiveita. (Kuvio 40.)



Kuvio 40. Työn epävarmuuteen liittyvät tekijät

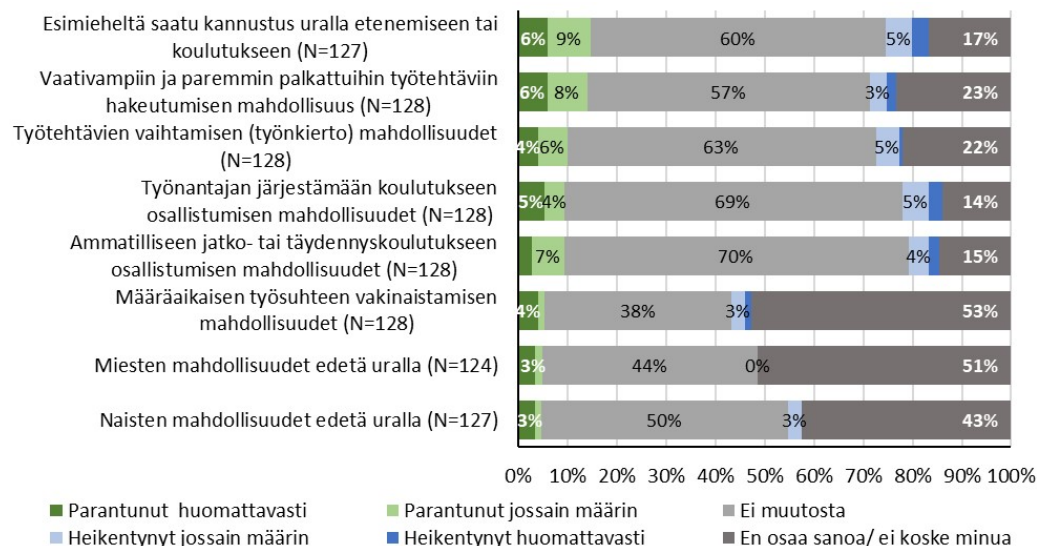
Suuri osa ei osannut vastata työn epävarmuutta koskeviin kysymyksiin tai ne eivät koskeneet heitä. Niiden vastauksissa, jotka arvioivat epävarmuustekijöiden muuttamista, oli eroja yksityisessä ja julkisessa yksikössä työskentelyn sekä aseman mukaan.

Yksityisissä yksiköissä toimivat kokivat tarpeen hakeutua toisen työnantajan palvelukseen heikentyneiden työolosuhteiden takia sekä vähentyneen (32 %) että lisääntyneen (46 %). Julkisissa yksiköissä työssä olleista kolmasosa katsoi siirtymistarpeen lisääntyneen eikä kukaan ilmoittanut sen vähentyneen. Työntekijäasemassa olleista kolmasosa koki tarpeen hakeutua muualle lisääntyneen ja neljä prosenttia vähentyneen. Johtavassa tai esimiesasemassa olevat kokivat työntekijöitä useammin, että tarve muualla hakeutumiseen oli vähentynyt (22 %).

Työntekijöistä 64 prosenttia ja johtavassa asemassa tai esimiesasemassa olevista 40 prosenttia koki, että uhka joutua toisiin tehtäviin, jotka eivät vastaa toiveita oli pysynyt ennallaan. Johtavassa asemassa tai esimiesasemassa olevat kokivat muita useimmin uhkan sekä lisääntyneen (39 %) että vähentyneen (22 %). Työn suorittamispaikan siirtymisen uhkan kauemmaksi kotoa koki lisääntyneet 50 prosenttia johtavassa tai esimiesasemassa olevista ja 35 prosenttia työntekijöistä.

8.3.4 Uralla etenemisen ja ammatillisen kehittymisen mahdollisuudet

Suurin osa ilmoitti, että uralla etenemisen ja ammatillisen kehittymisen mahdollisuudet eivät muuttuneet. Toiseksi eniten oli sellaisia, jotka joko eivät osanneet vastata tai katsoivat, että kysymykset eivät soveltuneet heille. Kaikista vastanneista valinnanvapauskokeilun arvio eniten parantaneen (16 %) esimieheltä saatua kannustusta uralla etenemiseen tai koulutukseen hakeutumiseen sekä lisänneen vaativimpiin ja paremmin palkattuihin tehtäviin hakeutumista (14 %). Esimieheltä saatu kannustus jakoi mielipiteitä, sillä se koettiin useimmin (9 %) myös heikentyneen. Toiseksi suurin osa (8 %) arvioi ammatilliseen jatko- tai täydennyskoulutukseen osallistumisen mahdollisuuksien heikentyneen, mutta hieman suurempi osuus arvioi mahdollisuuksiensa parantuneen. (Kuvio 41.)



Kuvio 41. Näkemykset uralla etenemisen ja ammatillisen kehittymisen mahdollisuuksista

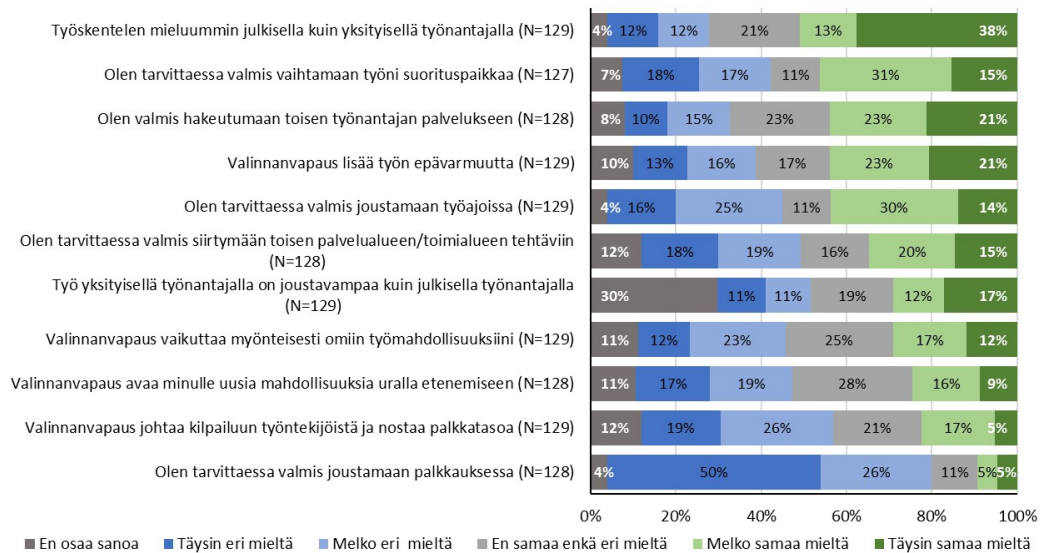
Vastausten polarisoituminen selittyy sillä, että yksityisissä yksiköissä huomattavasti useammat kokivat esimieheltä saadun kannustuksen uralla etenemiseen tai koulutukseen osallistumiseen parantuneen kuin julkisissa yksiköissä, vaikka mahdollisuuksien arvioi yhtä suuri osuus heikentyneen molemmilla sektoreilla.

Ammatilliseen jatko- tai täydennyskoulutuksen osallistumismahdollisuuksien, vaativampiin ja paremmin palkattuihin työtehtäviin hakeutumisen mahdollisuuksien ja työnantajan järjestämään koulutukseen osallistumisen mahdollisuuksien kokivat useimmin

parantuneen yksityisissä yksiköissä työskentelevät sekä johtavassa tai esimiesasemassa olevat.

8.3.5 Näkemykset valinnanvapauden vaikutuksista

Julkisissa palveluissa työskentelevistä 72 prosenttia oli samaa mieltä väittämästä "työskentelen mieluummin julkisella kuin yksityisellä työnantajalla" ja vastaavasti 72 prosenttia yksityisissä palveluissa työskentelevistä oli eri mieltä asiasta. Työn suorituspaikkaa oli valmis vaihtamaan 46 prosenttia vastanneista. Toisen työnantajan palvelukseen oli valmis hakeutumaan 44 prosenttia vastanneista. Yksityisissä palveluissa hieman useampi oli valmis vaihtamaan työnantajaa kuin julkisissa palveluissa. (Kuvio 42.)



Kuvio 42. Valinnanvapauden vaikutukset työhön

Väittämästä "valinnanvapaus lisää työn epävarmuutta" oli samaa mieltä 44 prosenttia ja eri mieltä 31 prosenttia. Työskentely julkisella tai yksityisellä jakoi mielipiteitä siten, että julkisissa palveluissa toimivista 60 prosenttia katsoi epävarmuuden lisääntyvän ja yksityisissä palveluissa vain 19 prosenttia. Merkittävä osa oli valmis joustamaan työajoissa. Valmiutta joustamiseen oli huomattavasti enemmän yksityisellä kuin julkisella puolella. Toisen työnantajan palvelukseen oli valmis siirtymään 35 prosentti vastanneista.

Yksityisissä palveluissa toimivista 76 prosenttia oli samaa mieltä siitä, että työ yksityisellä työnantajalla on joustavampaa kuin julkisella työnantajalla. Tästä oli eri mieltä 44 prosenttia julkisissa yksiköissä toimivista vastaajista. Valinnanvapauden koki vaikuttavan myönteisesti omiin työmahdollisuuksiinsa 29 prosenttia vastanneista ja 25 prosenttia koki sen avaavan uusia mahdollisuuksia uralla etenemiseen. Yksityisissä yksiköissä toimivat, alle kuusi vuotta nykyisen työnantajan palveluksessa olleet ja alle 40-vuotiaat kokivat valinnanvapauden vaikuttavan muita useammin myönteisesti omiin työ- ja uramahdollisuuksiinsa.

Väittämästä "valinnanvapaus johtaa kilpailuun työntekijöistä ja nostaa palkkatasoa" oli samaa mieltä 22 prosenttia vastanneista. Lääkärit, psykologit ja sosiaalityön erityisasiantuntijat (31 %) ja hoitohenkilöstö (25 %) olivat useammin samaa mieltä väittämästä kuin hallintohenkilöstö. Palkkajousto on valmis vain pieni osa vastanneista. Yksityisissä palveluissa palkkajoustoihin suhtauduttiin useammin myönteisemmin kuin julkisissa palveluissa.

Kokeiluun osallistuneen henkilöstön kyselyssä esittämät kommentit valinnanvapauden vaikutuksista työhön vahvistavat edellä kokeilun hankevetäjien ja muiden uudistusta valmistelleiden asiantuntijoiden haastatteluissa (H11, H12) esille tulleita arvioita. Kyselyyn vastanneiden kunnallisen palveluyksikön työntekijöiden kommentissa toistui kommentit valinnanvapauden tuomasta epävarmuudesta jo kokeilujen aikana. Julkisen alan työntekijät arvioivat valinnanvapauskokeilun tuoneen esim. "tavattoman suuren määrän levotonta mieltä" ja "turhaa stressiä". Kokeilun arvioitiin "lisänneen epävarmuutta työssä", "työaikojen pidentymistä iltavastanottojen myötä", "epävarmuutta oman työpaikan säilymisestä", "epävarmuutta tulevaisuudesta" sekä "lisänneen työ määrää" erityisesti asiakkaiden ohjauksen tai byrokratian takia.

Valinnanvapauskokeilun nähtiin lisänneen työntekijöiden liikkuvuutta julkiselta sektorilta yksityiselle ja kokeneiden työntekijöiden siirtymistä julkisen sektorin terveyskeskuksista yksityiselle. Julkisen sektorin kyselyyn vastaajat toivat esiin pelkoja laajan valinnanvapauden toteutumisen negatiivisista vaikutuksista työoloihin. Vastaajat arvioivat epävarmuuden lisääntyvän, määräaikaisten työsuhteiden yleistyvän, palkkauksen heikkenevän ja yt-neuvottelujen lisääntyvän. Pääosin kyselyyn vastanneiden kommentissa tuotiin esille kielteisiä vaikutuksia ja huolta työolojen kehityksestä. Kommentissa tuotiin esille vain vähän valinnanvapauden myönteisiä vaikutuksia kuten "oman työn arvostuksen lisääntyminen" ja "julkisen terveydenhuollon laadun esille tulo". Jossakin kommentissa arvioitiin, että työvoimasta kilpailu voi parantaa palkkoja ja johtamista.

Yksityisen sosiaali- ja terveystalvelujen työntekijöiden vastauksissa valinnanvapauskokeilun vaikutukset arvioitiin pääosin myönteisinä. Valinnanvapauskokeiluun nähtiin liittyvän mahdollisuuksia kehittää omaa työtä ja palveluja. Valinnanvapauskokeilun

nähtiin tuoneen lisää asiakkaita ja monipuolistaneen työtä, mutta kokeiluun liittynyt byrokraatia oli lisännyt myös työn kuormittavuutta. Kyselyn tekohetkellä vastaajilla oli tiedossa valinnanvapauskokeilujen päättymisen, mikä tarkoitti osalle työntekijöistä nykyisen työn päättymistä ja uuden työn etsimistä.

8.4 Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä

Valinnanvapauskokeiluissa tuli esille vähän työn uudelleen organisointeja eikä ollenkaan henkilöstövähennyksiä, joten kokeilun perusteella valinnanvapauden henkilöstövaikutuksia on hyvin vaikea arvioida. Valinnanvapauskokeiluun osallistuneiden yksityisten sote-keskusten henkilöstö arvioi kokeilun huomattavasti myönteisempänä kuin julkisten sote-keskusten työntekijät. Kokeilu toi lisätyötä ja kuormitti erityisesti julkisen alan työntekijöitä asiakkaiden ohjauksen, kokeilun seurannan tai muun lisääntyneen byrokratian takia. Kokeilun päättymisen toi epävarmuutta osalle yksityisten sote-keskusten henkilöstöä, ja he arvioivat joutuvansa etsimään kokeilun päätyttyä uuden työn. Osa julkisten sote-keskusten henkilöstöstä puolestaan arvioi, että valinnanvapauden jatkuessa yksikössä käynnistettäisiin yhteistoimintaneuvottelut.

Asiantuntijahaastattelujen ja kokeiluun osallistuneelle henkilöstölle tehdyn kyselyn vastausten perusteella voidaan olettaa, että laajan valinnanvapauden myötä epävarmuus työssä ja työsuhteiden jatkuvuudesta tulisi kasvamaan. Työvoiman liikkuvuus organisaatiosta ja työnantajalta toiselle lisääntyisi, kun yksiköiden toimintaa jouduttaisiin sopeuttamaan ja niitä suljettaisiin markkinoiden vaatimusten mukaisesti. Sopeuttamisen seurauksena myös työsuhteiden määräaikaaisuudet voisivat lisääntyä ja työaikoihin voisi tulla muutoksia. Vaikka sosiaali- ja terveysalan työntekijät työllistyisivätkin hyvin, niin epävarmuus ja työsuhteiden epävakaus todennäköisesti lisääntyisi merkittävästi. Optimistisissa arvioissa on nähty mahdollisena, että asiakkaiden valinnanvapaus voisi lisätä kilpailua työvoimasta ja kilpailua käytäisiin palkoilla ja muilla työsuhteen tekijöillä. Kilpailu työvoimasta kohentaisi näiden näkemysten mukaan sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden tilannetta, mutta työvoiman liikkuvuuteen sisältyvää epävarmuutta se ei poistaisi.

Valinnanvapauskokeilujen arvioinneissa päähuomio on ollut palveluihin pääsyssä, valinnanvapauden käytössä ja asiakkaiden käyttäytymisessä. Valinnanvapauden henkilöstövaikutuksiin kiinnitettiin kokeiluissa ja valinnanvapaudesta käydyissä keskusteluista liian vähän huomiota.

9 Pienet sosiaali- ja terveysalan yritykset muutoksessa

9.1 Terveys- ja sosiaalialan palvelujen yritys rakenne ja sen muutos 2013–2017

9.1.1 Yritys rakenne

Terveys- ja sosiaalipalvelualan yritys rakenne on pienyritysvaltainen. Terveys- ja sosiaalipalvelualan yrityksistä 95 prosenttia työllisti alle 10 henkilöä vuonna 2017. Näiden mikroyritysten määrä väheni vuodesta 2013 vuoteen 2017 mennessä kolmella prosentilla ja suurten, 250 henkilöä tai enemmän työllistävien, yritysten määrä lähes kaksinkertaistui. Terveys- ja sosiaalipalvelualan yritysten määrä väheni vuodesta 2013 vuoteen 2017 yhteensä 445:llä. (Liitetaulukko 9.)

Terveys- ja sosiaalipalvelujen toimialalla oli eniten alle 10 henkilöä työllistävät yrityksiä vuosina 2013–2017 niin terveystalveissa (esimerkiksi hammaslääkäri- ja kuvantamispalvelut, ensihoito, fysioterapia), sosiaalihuollon laitospalveluissa kuin sosiaalihuollon avopalveluissakin. Vuonna 2017 sosiaalihuollon laitospalveluissa mikroyritysten osuus oli vain 53 prosenttia, mutta sosiaalihuollon avopalveluissa 90 ja terveystalveissa 98 prosenttia. Mikroyritysten määrä väheni vuodesta 2013 vuoteen 2017 eniten sosiaalihuollon laitospalveluissa (13 %). Alle 10 henkilöä työllistävien yritysten määrän väheneminen oli sosiaalihuollon laitospalveluja maltillisempaa terveystalveissa (2 %) ja sosiaalihuollon avopalveluissa (3 %). Vuodesta 2013 vuoteen 2017 terveys- ja sosiaalipalvelujen toimialalla vähintään 20 henkilöä työllistävien yritysten määrä kasvoi terveystalveissa, sosiaalihuollon laitospalveluissa ja sosiaalihuollon avopalveluissa.

Terveys- ja sosiaalipalvelualan yrityksissä työskentelevien henkilöiden määrä kasvoi 20 prosenttia vuodesta 2013 vuoteen 2017. Toimialan sisällä henkilöstön yhteenlaskettu määrä kasvoi eniten sosiaalihuollon avopalveluja tuottavissa yrityksissä (34 %) ja seuraavaksi eniten sosiaalihuollon laitospalveluja tuottavissa yrityksissä (30 %). Terveystalveissa yrityksissä työskentelevien määrä kasvoi vähiten (9 %) vuodesta 2013 vuoteen 2017. Yrityskoon mukaan tarkasteltuna vuodesta 2013 vuoteen 2017 henkilöstön yhteenlasketun määrän kasvu oli suurinta 250 henkilöä tai enemmän työllistävissä terveys- ja sosiaalialan yrityksissä (73 %), ja toimialalla suurista yrityksistä

kasvu oli suurinta sosiaalihuollon laitospalveluja tuottavissa yrityksissä (89 %) ja terveyspalveluja tuottavissa yrityksissä (44 %). Sosiaalihuollon avopalveluja tuottavissa yrityksissä henkilöstön yhteenlaskettu määrä kasvoi eniten (48 %) samana ajanjaksona 50–249 henkilöä työllistävissä yrityksissä. (Liitetaulukko 10.)

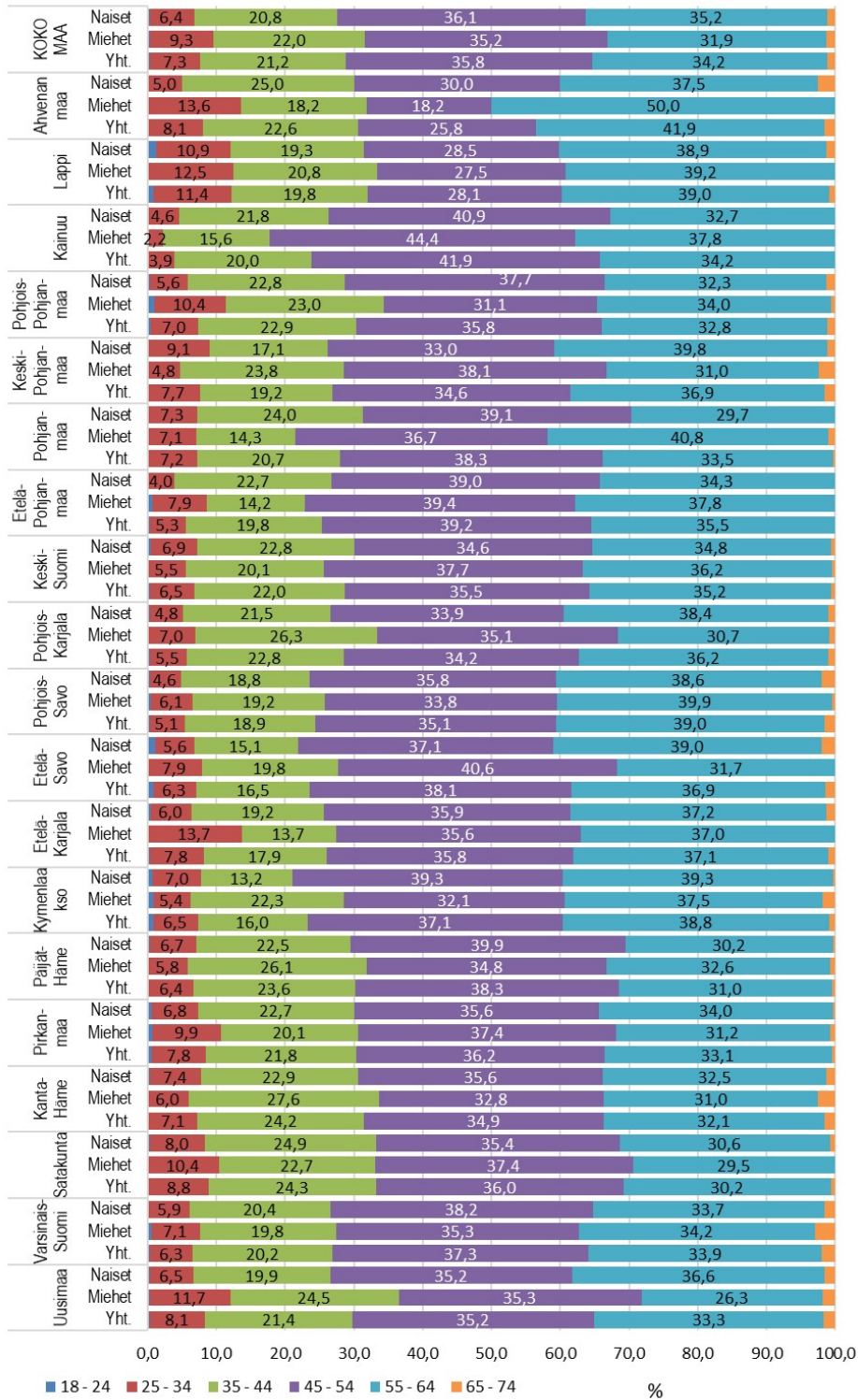
9.1.2 Terveys- ja sosiaalialan yrittäjät

Vuonna 2016 Suomessa oli yli 230 000 yrittäjää, joista 66 prosenttia oli miehiä. Terveys- ja sosiaalipalvelualan yrittäjien osalta tilanne oli päinvastainen, sillä kaikista terveys- ja sosiaalipalvelualan yrittäjistä lähes 70 prosenttia oli naisia. Terveys- ja sosiaalipalvelualan yrittäjiä oli 6 prosenttia kaikista yrittäjistä ja yrittäjänä toimineista naisista 11 prosenttia ja miehistä 3 prosenttia. Alan yrittäjien osuus kaikista yrittäjistä vaihteli eri maakunnissa ollen pienin Etelä-Pohjanmaalla (3,3 %) ja suurin Uudellamaalla (6,5 %). Terveys- ja sosiaalipalvelualalla yrittäjinä toimivien naisten osuus kaikista yrittäjistä oli suurin Pohjois-Pohjanmaalla (13,5 %) ja pienin Keski-Pohjanmaalla (7,5 %). (Taulukko 4.)

Yrittäjinä toimineita naisia oli eniten muun palvelutoiminnan alalla (17 %) ja toiseksi eniten maa- ja metsätaloudessa (16 %). Terveys- ja sosiaalipalveluissa toimi kolmanneksi eniten (11 %) yrittäjinä naisia. (Liitekuvio 3.)

Taulukko 4. Kaikkien toimialojen yrittäjät yhteensä, terveys- ja sosiaalialan yrittäjät sekä terveys- ja sosiaalialan yrittäjien osuus kaikista yrittäjistä sukupuolen ja maakunnan mukaan Suomessa vuonna 2016. Lähde: Tilastokeskus, StatFin-tietokanta

Alue	Toimialat yhteensä (N)			Terveys- ja sosiaalipalvelut (N)			Terveys- ja sosiaalipalvelujen alan yrittäjien osuus yrittäjistä (%)		
	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset	Kaikista yrittäjistä	Miesyrittäjistä	Naisyrittäjistä
KOKO MAA	236580	157281	79299	13122	4062	9060	5,5	2,6	11,4
Pohjois-Pohjanmaa	16831	11271	5560	1062	309	753	6,3	2,7	13,5
Etelä-Karjala	5158	3386	1772	307	73	234	6	2,2	13,2
Pohjois-Karjala	7089	4787	2302	403	114	289	5,7	2,4	12,6
Uusimaa	64154	41405	22749	4151	1313	2838	6,5	3,2	12,5
Kanta-Häme	7895	5220	2675	439	116	323	5,6	2,2	12,1
Kainuu	2862	1932	930	155	45	110	5,4	2,3	11,8
Keski-Suomi	11656	7680	3976	665	199	466	5,7	2,6	11,7
Varsinais-Suomi	22482	15037	7445	1211	368	843	5,4	2,4	11,3
Satakunta	9979	6652	3327	536	163	373	5,4	2,5	11,2
Pirkanmaa	21304	13828	7476	1225	404	821	5,8	2,9	11
Kymenlaakso	6627	4272	2355	369	112	257	5,6	2,6	10,9
Pohjois-Savo	11324	7596	3728	592	198	394	5,2	2,6	10,6
Etelä-Savo	7666	5288	2378	352	101	251	4,6	1,9	10,6
Päijät-Häme	8707	5795	2912	436	138	298	5	2,4	10,2
Lappi	7733	5254	2479	359	120	239	4,6	2,3	9,6
Ahvenanmaa	1580	1111	469	62	22	40	3,9	2	8,5
Etelä-Pohjanmaa	11323	8154	3169	378	127	251	3,3	1,6	7,9
Pohjanmaa	8421	5994	2427	290	98	192	3,4	1,6	7,9
Keski-Pohjanmaa	3789	2619	1170	130	42	88	3,4	1,6	7,5

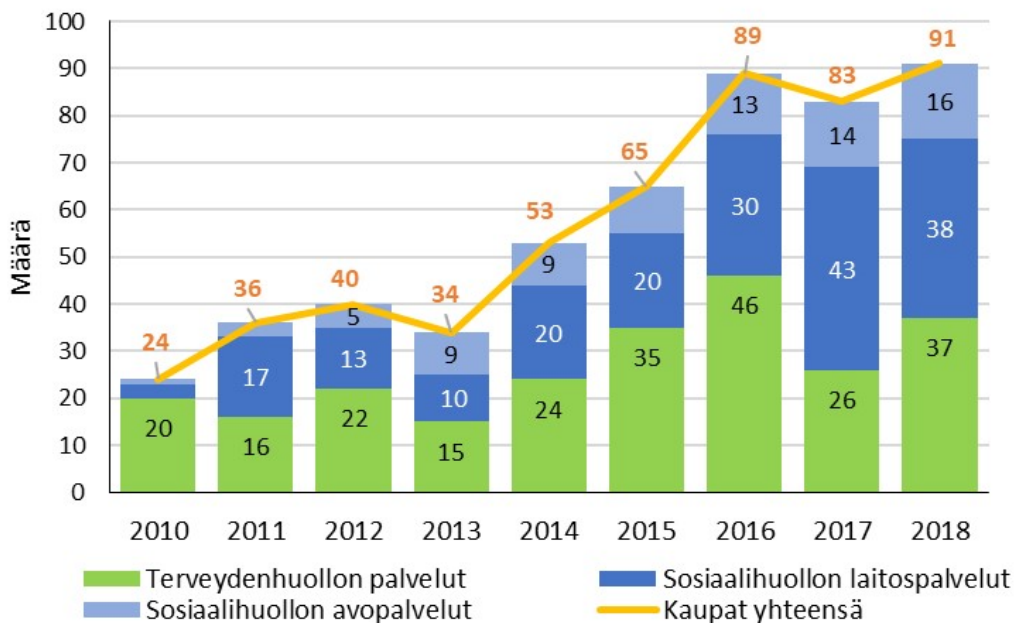


Kuvio 43. Terveys- ja sosiaalialan yrittäjien ikärakenne sukupuolen ja maakunnan mukaan Suomessa vuonna 2016. Lähde: Tilastokeskus, StatFin-tietokanta.

Terveys- ja sosiaalipalvelualan kaikista yrittäjistä yli kolmasosa oli 55–64-vuotiaita vuonna 2016. Alan yrittäjänä toimineista naisista 35 prosenttia ja miehistä hieman pienempi osuus (32 %) oli 55–64-vuotiaita. Ahvenanmaalla 55–64-vuotiaita yrittäjiä oli hieman yli 40 prosenttia ja Manner-Suomen maakunnissa heitä oli eniten Pohjois-Savossa (39 %), Kymenlaaksossa (39 %) ja Etelä-Karjalassa (37 %). (Kuvio 43.)

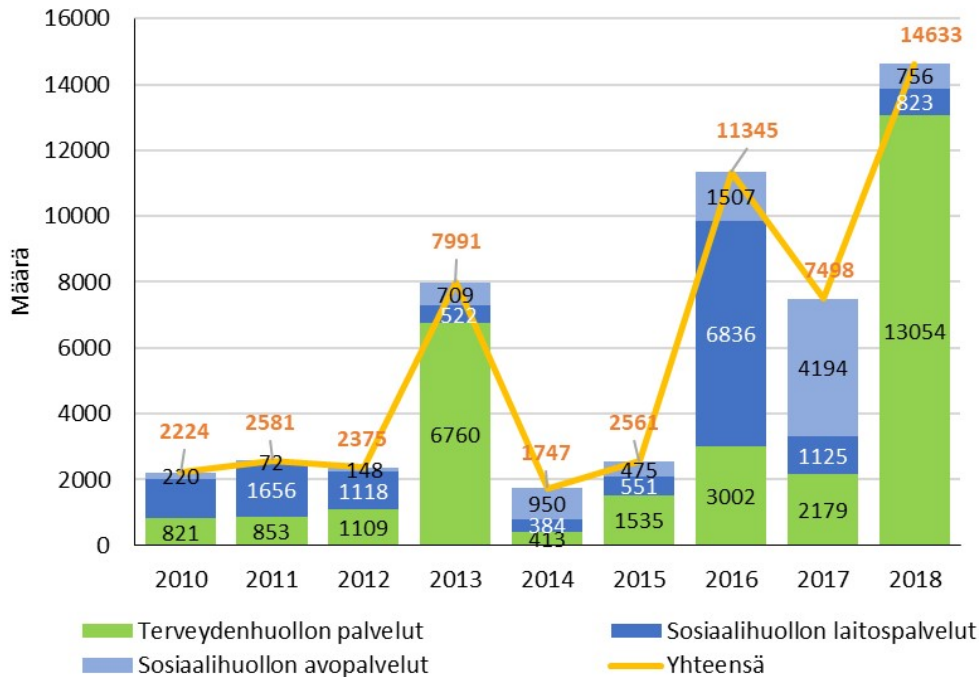
9.1.3 Terveys- ja sosiaalialan yrityskaupat vuosina 2010–2018

Yrityskauppojen tarkastelu perustuu Talouselämä-lehdessä julkaistuihin tietoihin yrityskaupoista. Talouselämä-lehden tietojen mukaan Suomessa tehtiin vuosina 2010–2018 yhteensä 528 terveys- ja sosiaalialan yrityskauppaa. Näistä 515 eli 97,5 prosenttia oli sellaisia, joissa kauppa ylitti 50 prosentin osuuden ostetusta yrityksestä tai sen liikevaihdosta. Tässä tarkastelussa ovat mukana vain nämä 515 yrityskauppaa. Yritysten henkilöstömääristä ei ole saatavissa sukupuolijakaumia, mutta alat ovat naisvaltaisia (60–90 % naisia) tai naisaloja (naisia yli 90 %).



Kuvio 44. Terveydenhuollon, sosiaalihuollon laitospalvelujen ja sosiaalihuollon avopalvelujen yrityskauppojen määrä vuosina 2010–2018. Lähde: Tiedot koottu Talouselämä-lehdissä julkaistuista yrityskaupoista.

Terveys- ja sosiaalialan yrityskauppojen määrä kääntyi kasvuun vuonna 2014. Kauppojen määrä kasvoi eniten sosiaalihuollon laitospalveluissa. Vuosina 2016–2018 tehtiin 263 terveys- ja sosiaalialan yrityskauppaa ja vuosina 2010–2012 vain 100. (Kuvio 44.)



Kuvio 45. Terveydenhuollon, sosiaalihuollon laitospalvelujen ja sosiaalihuollon avopalvelujen yrityskaupoissa ostettujen yritysten henkilöstön määrät vuosina 2010–2018. Lähde: Tiedot koottu Talouselämä-lehdissä julkaistuihin yrityskauppoihin.

Terveys- ja sosiaalipalvelujen yrityskaupoissa myytyjen yritysten yhteenlaskettu henkilöstömäärä on suuri, mutta osa ostajista on voinut myydä ostamansa yrityksen tai osia siitä edelleen toiselle omistajalle jo saman vuoden aikana tai ensin yksi yritys on ostanut useita yrityksiä, ja tämän jälkeen esimerkiksi suuri sijoitusyhtiö on ostanut kasvaneen yrityksen. Osa henkilöstöstä on siis mukana useamman kerran myytyjen yritysten henkilöstömäärissä.

Vuosina 2010–2018 terveys- ja sosiaalialan yrityskauppojen yhteenlaskettu henkilöstömäärä oli suurinta vuonna 2013 sekä vuosina 2016–2018. Yritysten omistajanvaihdokset kohdistuivat vuonna 2013 eniten terveyspalvelujen ja vuonna 2016 sosiaalihuollon laitospalveluissa toimineisiin, vuonna 2017 sosiaalihuollon avopalveluissa toimineisiin ja vuonna 2018 terveydenhuollon palvelujen henkilöstöön. (Kuvio 45.) Vuoden 2013 suurta henkilöstömäärää ostetuissa yrityksissä selittää ensisijaisesti se, että

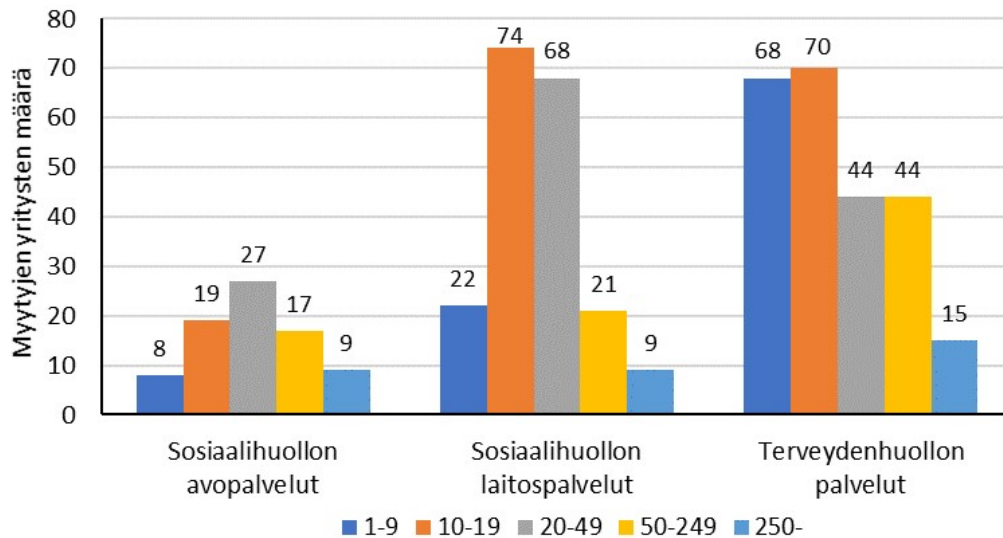
Bridgepoint myi Terveystalon pohjoismaalaiselle pääomasijoitusyhtiö EQT:lle (pääomistaja) ja suomalaisille institutionaalisille sijoittajille⁶. Vuoden 2016 sosiaalihuollon laitospalvelujen yrityskaupoissa myydyissä yrityksissä oli yhteensä 7500 työntekijää. Brittiläinen sijoitusyhtiö Intermediate Capital Group (ICG) osti vuonna 2016 hoivayhtiö Esperin Care -konsernin (henkilöstö 4000) yhdessä eläkevakuutusyhtiö Eteran ja yhtiön toimivan johdon kanssa⁷. Ennen tämän kaupantekopäivää Esperin Care oli ostanut kolme hoiva- tai palvelukotia (henkilöstöä yhteensä noin 80) ja uudet omistajat ostivat samana vuonna kahdeksan laitospalveluja tarjoavaa yritystä, joissa oli yhteensä yli 800 työntekijää.

Vuoden 2017 sosiaalihuollon avopalvelujen yrityskaupoista suurin on Mikeva Oy, asumis-, hoiva-, terapia- ja kuntoutuspalvelujen myyminen Attendo Ab:lle (henkilöstömäärä 2300). Yritys on luokiteltu toimialaluokituksessa muihin sosiaalihuollon avopalveluihin, vaikka yritys toimii myös laitospalvelujen tuottajana.

Vuonna 2018 henkilöstömäärältään suurimpia myytyjä terveystalouden yrityksiä olivat Mehiläisen terveystaloudet (henkilöstö 5900), jonka uusista omistajista suurimman osan omisti CVC Capital Partnersin hallinnoimat rahastot. Toinen henkilöstömäärältään suuri yritys oli Med Group Oy, joka tuottaa vanhusten kotihoitopalveluja, ensihoitopalveluja ja suun terveydenhuollon palveluja (ostaja Tradeka-Yhtiöt Oy / Osuuskunta Tradeka ja Colosseum Dental Group/Jacobs Holding AG, Sveitsi). Sosiaalihuollon avopalvelujen ja laitospalvelujen yrityskaupoista suurin osa kohdistui pieniin (henkilöstömäärä 10–49) yrityksiin ja terveydenhuollon yrityskaupoista mikroyrityksiin (alle 10 henkilöä) ja pieniin yrityksiin (henkilöstömäärä 10–19). (Kuvio 46.)

⁶ Kilpailu- ja kuluttajavirasto <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2016/8.6.2016-kkv-hyvakysi-icgn-ja-esperi-care-groupin-yrityskaupan/>

⁷ Talouselämä 27.5.2016 <https://www.talouselama.fi/uutiset/suomalainen-hoivayhtio-esperi-care-myytiin-isoon-britanniaan/c2bc57-d8c3-3fd7-a12e-d11dc602b5c3>



Kuvio 46. Vuosina 2010–2018 myytyjen terveys- ja sosiaalipalvelujen alan yritysten henkilöstömäärän mukaan. Lähde: Tiedot koottu Talouselämä-lehdissä julkaistuista yrityskaupoista.

Eniten terveys- ja sosiaalialan yrityksiä vuosina 2010–2018 ostivat seuraavat yritykset

- Esperi Care Oy 75 (avohuolto 9, laitospalvelut 64, terveysthuollon palvelut 29) ja Esperi Care Group Oy 2 laitospalvelujen yritystä
Capman Oyj:n Buyout IX -rahasto ja Esperin toimiva johto 1 laitospalvelujen yritys
- Mehiläinen Oy 41 (avohuolto 2, laitospalvelut 16, terveysthuollon palvelut 23) ja Mehiläinen Hoivapalvelut Oy ja (avohuolto 0, laitospalvelut 14, terveysthuollon palvelut 1)
Mehiläinen Felicitas Oy (terveysthuollon palvelut 1)
- Attendo Oy 34 (avohuolto 2, laitospalvelut 23, terveysthuollon palvelut 9)
Attendo AB (avohuolto 1)
Attendo Hammaslääkäripalvelut Oy (terveysthuollon palvelut 1)
Attendo Medone Oy (avohuolto 1)
Attendo Terveysthuollon palvelut Oy (terveysthuollon palvelut 1)
Attendo, Ruotsi / IK Investment Partnersin rahasto 77 % ja toimiva johto (laitospalvelut 1)
- Pihlajalinna Oy 15 (avohuolto 1, laitospalvelut 4, terveysthuollon palvelut 10)
Pihlajalinna Oyj 13 (avohuolto 0, laitospalvelut 0, terveysthuollon palvelut 13)
Pihlajalinna Terveysthuollon palvelut Oy 6 (avohuolto 0, laitospalvelut 1, terveysthuollon palvelut 5)
Dextra Oy (terveysthuollon palvelut 2)

Suurin osa yrityskauppojen kohteena olleista yritysten toimipaikoista sijaitsi Uudellamaalla. Toiseksi eniten niitä oli Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla. Seuraavaksi eniten niitä oli Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Savossa. Siis eniten yrityskaupan kohteita oli viidessä yliopistosairaalan sijaintimaakunnassa. (Taulukko 5.)

Taulukko 5. Vuosina 2010–2018 myytyjen yritysten toimipaikkojen sijaintimaakunnat

Myytyjen yritysten toimipaikkojen sijainti	Sosiaali-huollon avopalvelut	Sosiaali-huollon laitospalvelut	Terveys-huollon palvelut	Yhteensä
Uusimaa	32	38	94	164
Pirkanmaa	8	22	22	52
Pohjois-Pohjanmaa	13	19	19	51
Varsinais-Suomi	7	11	21	39
Pohjois-Savo	10	9	19	38
Keski-Suomi	4	13	14	31
Satakunta	6	10	11	27
Kanta-Häme	2	15	8	25
Lappi	2	9	8	19
Etelä-Savo	2	8	8	18
Pohjois-Karjala	1	9	8	18
Päijät-Häme	2	8	8	18
Kymenlaakso	2	7	8	17
Etelä-Karjala	1	8	7	16
Etelä-Pohjanmaa	1	8	7	16
Kainuu	0	8	1	9
Pohjanmaa	0	1	3	4
Keski-Pohjanmaa	1	1	1	3
Yhteensä	80	194	241	515

9.2 Muutos sosiaalialan pienten palveluntuottajien näkökulmasta

9.2.1 Kyselyn toteutus

Tutkimuksessa tehtiin kysely pienille yrityksille tai yhdistyksille, jotka tarjoavat sosiaali- ja terveyspalveluja Pohjois-Karjalassa. Maakunta valikoitui esimerkkialueeksi siitä syystä, että vuonna 2017 perustettiin maakunnallinen sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä, johon sote-palvelujen järjestäminen ja hankinnat olivat siirtyneet alueen kunnilta. Lisäksi tiedettiin, että vuosina 2017–2019 oli maakunnassa tehty useita yritysostoja ja omistajavaihdoksia ja että osa pienistä hoivapalveluja tuottavista toimijoista oli joutunut vaikeuksiin muutostilanteessa. Esimerkiksi syyskuussa vuonna 2019 kuntayhtymän (Siun sote) hyväksymiä ikäihmisten asumispalvelujen palvelusetelitoimittajia oli maakunnassa yhteensä 36 palveluyksikköä, joista 12 kuului Attendolle, kaksi Mehiläiselle ja kolme Esperi Care Oy:lle. Kysely tehtiin pienille hoitokodeille ja palvelutaloille, jotka tuottivat asumispalveluja ikäihmisille, vammaisille ja mielenterveyskuntoutujille.

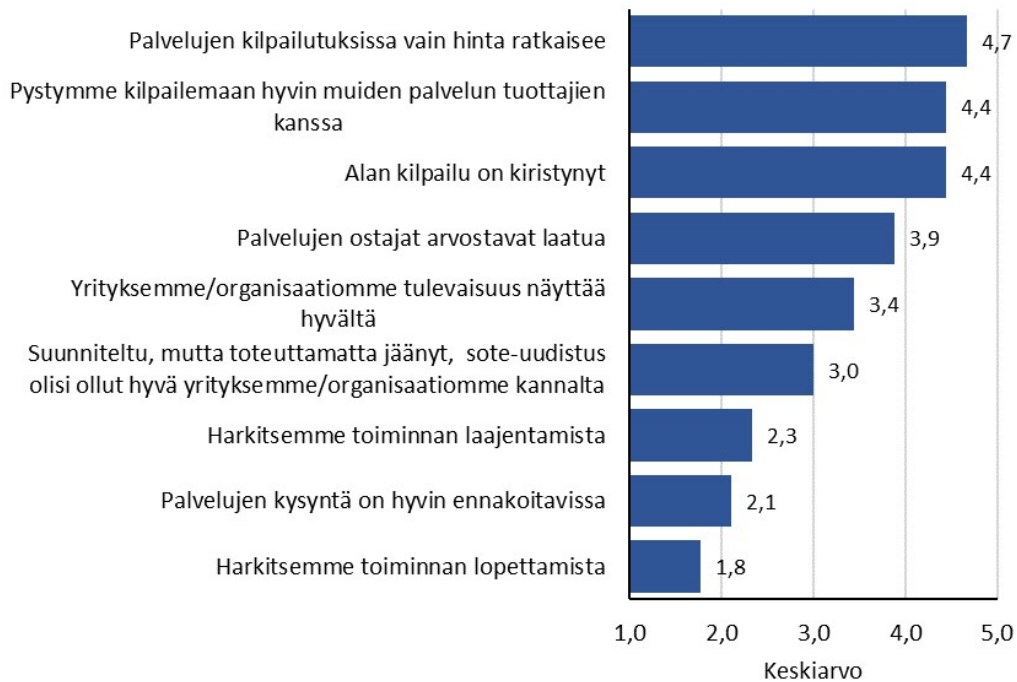
Kyselyssä kartoitettiin yritysten nykyhetken tilannetta, kokemuksia palvelujen kilpailutuksista ja markkinoista, asiakkaiden ohjautumisesta palveluihin, toiminnan muutoksista, yritystoiminnan sopeuttamisen tarpeista ja keinoista, henkilöstövaikutuksista ja tulevaisuuden odotuksista. Kysely lähetettiin yhteensä 26 yritykselle tai yhdistykselle, joista kyselyyn vastasi kymmenen toimijaa. Näistä seitsemällä organisaatiomuotona oli osakeyhtiö ja kahdella rekisteröity yhdistys. Yrityksen tai sote-palvelujen tuottamisen aloitusvuosi ajoittui useimmiten 1990-luvulle. Kaksi yrityksestä oli ollut toiminnassa alle viisi vuotta. Kyselyyn vastanneilla organisaatioilla oli yleensä (78 %) vain yksi palvelutoimipiste. Kyselyyn vastanneet organisaatiot olivat henkilöstön määrän perusteella joko mikroyrityksiä tai pienyrityksiä, jotka työllistivät 5–49 työntekijää. Yli 60 prosenttia työllisti 5–20 henkilöä, joista suurin osa oli naisia.

9.2.2 Palvelujen tarjonta, kysyntä ja kilpailutukset

Kyselyyn vastanneet yritykset tai yhdistykset tuottivat eniten ikäihmisten tehostettua palveluasumista ja ikäihmisten asumispalvelua. Näiden lisäksi tuotettiin päihdekuntoutusta, mielenterveyskuntoutusta, palveluasumista kuntouttaville, kehitysvammaisten palveluasumista ja päivätoimintaa sekä pitopalvelua. Alle puolet (45 %) vastaajista arvioi, että asiakkaita oli hakeutunut palveluihin melko hyvin. Yhtä moni vastaajista arvioi, että asiakaspaikat olivat jossain määrin tai huomattavasti vajaakäytössä. Vain yksi vastaajista arvioi, että asiakkaita olisi tulossa enemmän kuin heitä voidaan ottaa vastaan. Asiakaspaikkojen vajaakäytöstä huolimatta lähes puolet vastaajista arvioi, että asiakasmäärät ovat kasvaneet kolmen viime vuoden aikana. Kolmannes vastaajista katsoi, ettei asiakasmäärät olleet muuttuneet ja viidennes arvioi asiakasmäärien vähentyneen.

Kaksi kolmasosaa kyselyyn osallistuneista palveluntuottajista vastasi, että asiakkaat maksavat palveluistaan pääsääntöisesti Siun soten tai kunnan maksusitoumuksella. Kolmasosa kyselyyn vastanneista toimijoista vastasi, että asiakkaat maksavat pääsääntöisesti palveluista palvelusetelillä. Vastaajilta kysyttiin kokemuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen siirtymisen vaikutuksista kunnilta Siun sotelle avoimella kysymyksellä. Sosiaali- ja terveysalan toimijoiden vastauksissa korostuu näkemykset byrokratian lisääntymisestä. Palvelujen tuottajien näkökulmasta päätöksenteko oli siirtynyt kauemmaksi, asioista päättäviä henkilöitä oli aiempaa vaikeampaa tavoittaa ja palveluntuottajia ei kuunneltu päätösten teossa. Vastaajien näkemysten mukaan asiakkaat tunnetaan aiempaa heikommin eikä palvelun järjestäjä tunne palveluntuottajien palveluja ja osaamista. Ylipäätään vastaajien mielestä epävarmuus on lisääntynyt, asiakaspaikat täyttyvät aikaisempaa hitaammin tai osa paikoista on vailla asiakkaita. Näkemyksenä oli, että Siun soten omat asiakaspaikat täytetään ensiksi, jolloin asiakkaiden valinnanvapaus toteutuu.

Palvelujen ostamisen ja kilpailuttamisen nähtiin pääsääntöisesti toimivan pienten palvelun tuottajien näkökulmasta huonosti. Palveluntuottajat katsovat, että he eivät voi vaikuttaa kilpailutuksiin ja markkinavuoropuhelua ei ole. Kilpailutukset nähdään jatkuvana palvelujen halpuuttamisena ja hintojen polkemisena, jolloin yritysten on vaikea tarjota hyvän hoitajamitoituksen mukaista hoitoa. Siun sote on määritellyt palvelujen katto- ja enimmäishinnat, joita pidetään liian alhaisina laadukkaan palvelun tuottamiseen. Erään vastaajan mielestä kyse ei ole enää aidosta kilpailusta, sillä palvelujen tuottajat eivät kilpaile enää keskenään vaan Siun soten palvelujen kanssa. Kilpailutukset nähdään saneluna, jossa ratkaisee vain hinta eikä palvelujen laadun nähdä vaikuttavan lainkaan palveluntuottajan valintaan. Asiakkaille tarjottavien palvelusetelien arvoa pidettiin myös liian pienenä.



Kuvio 47. Vastaajien näkemykset kilpailutuksista ja tulevaisuuden näkemyksistä (keskiarvot asteikolla 1–5, 1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä)

Vastaajat olivat yksimielisiä siitä, että palvelujen kilpailutuksessa vain hinta ratkaisee. He katsoivat kuitenkin pystyvänsä kilpailemaan hyvin muiden palvelujen tuottajien kanssa palvelujen tarjoamisessa, vaikka arvioivatkin alan kilpailun kiristyneen. Hinnan ratkaisevasta asemasta huolimatta he katsoivat palvelujen ostajien arvostavan myös laatua. Palvelujen kysynnän katsottiin olevan heikosti ennakoitavissa. Kyselyyn vastaajat eivät osanneet ottaa kantaa siihen, olisiko suunnitellun, mutta myöhemmin kaatuneen sote-uudistuksen toteutuminen ollut hyvä asia heidän kannaltaan. (Kuvio 47.)

9.2.3 Muutokset toiminnassa ja tulevaisuuden näkymät

Vaikeuksista ja epävarmuudesta huolimatta yli puolet kyselyyn vastanneista arvioi, että heidän palveluntarjontansa oli laajentunut kolmen viime vuoden aikana. Kolmanneksella yrityksistä palveluntarjonta oli pysynyt ennallaan ja vain yksi toimija vastasi, että palveluntarjonta oli supistunut. Avoimen kysymyksen vastausten perusteella näyttää siltä, että vaikeuksista huolimatta toimijat haluttavat tuottaa hyviä ja laadukkaita hoivapalveluja. Vastauksissa käy ilmi myös alan epävarmuus ja jouston vaatimukset. Joissakin tapauksissa toimintoja on ollut pakko laajentaa, koska vaihtoehtona olisi ollut toiminnan lopettaminen. Toisaalla toimintoja on laajennettu, mutta kun se ei tuonut lisää asiakkaita, niin toimintoja on jouduttu supistamaan. Osa toimijoista ei tällä hetkellä uskalla investoida, koska tulevaisuus näyttää kovin epävarmalta.

Yhtä kyselyyn vastannutta palveluntuottajaa lukuun ottamatta kaikki muut olivat saaneet yritystoiminnastaan ostotarjouksia kolmen viime vuoden aikana. Kolmannes ilmoitti saaneensa yhden ostotarjouksen ja yhtä moni oli saanut 3–4 ostotarjousta. Yksi kyselyyn vastaajista oli saanut viisi tai useampia yrityksen ostotarjouksia kolmen viime vuoden aikana. Lähes 80 prosenttia kyselyyn vastaajista ilmoitti, ettei ole aikeissa myydä toimintoja ja viidennes harkitsi yritystoiminnan myymistä.

Vaikeuksista huolimatta kyselyyn vastanneet palveluntuottajat eivät juurikaan harkineet toiminnan lopettamista, mutta eivät myöskään toiminnan laajentamista. Lopettamista harkitsi kaksi vastaajaa ja toiminnan laajentamista kaksi vastaajaa kymmenestä. Yli puolet vastaajista arvioi, että yrityksen tulevaisuus näytti hyvältä.

Kyselyyn vastanneet toimijat näkivät tärkeänä panostaa yrityksensä tai organisaationsa toiminnassa erityisesti henkilöstön koulutukseen, palvelujen kehittämiseen ja henkilöstön rekrytointiin. Tärkeänä nähtiin myös uusien markkinoiden tai asiakasryhmien etsiminen sekä yhteistyö muiden yritysten tai organisaatioiden kanssa. Nämä vastaukset kertovat siitä, että kyselyyn vastanneet palvelujen tuottajat yleensä toiveikkaista tulevaisuuden suhteesta ja näkivät tärkeäksi tarjoamiensa palvelujen kehittämisen.

9.2.4 Perhehoitokodit sosiaalipalvelujen tuottajina

Sosiaali- ja terveysalan yritysten rinnalle on syntynyt lasten ja nuorten, vammaisten, mielenterveyskuntoutujien ja ikäihmisten perhehoitoa tarjoavia perhehoitokoteja. Perhehoidon toimintamalli perustuu toimeksiantosuhteeseen perhehoitoa järjestävän kunnan ja perhehoitajan välillä. Kunta tai sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä päät-

tää tarjoaako se perhehoitoa ja miten se järjestää perhehoitopalvelut. Toimeksiantosopimukseen perustuva perhehoito ei ole yrittäjyyttä eikä perhehoitaja ole työsuhhteessa perhehoitoa järjestävään kuntaan tai kuntayhtymään. (Perhehoitoliitto 2019.)

Toimeksiantosopimuksen mukaiseksi perhehoitajaksi voi ryhtyä henkilö, joka on suorittanut hyväksyttävästi perhehoidon ennakoivalmennusohjelman sekä on soveltuva tehtävään. Perhehoitajaksi aikovalla ei tarvitse olla sosiaali- ja terveysalan ammatillista koulutusta. Perhehoidon järjestäjä vastaa perhehoidon valmennuksesta joko itse tai yhteistyössä jonkin oppilaitoksen kanssa. Se myös hyväksyy perhehoitajat sekä perhehoitoon soveltuvat tilat. Perhehoidon tavoitteena on antaa perhehoidossa olevalle henkilölle mahdollisuus kodinomaiseen hoitoon ja läheisiin ihmissuhteisiin sekä edistää hänen perusturvallisuuttaan ja sosiaalisia suhteitaan. (Perhehoitoliitto 2019; Perhehoitolaki 263/2015.)

Pohjois-Karjalassa ikäihmisten perhehoitoa on kehitetty kahdessa ESR-hankkeessa sekä osana sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamaa hanketta. Erityisesti ESR-hankkeiden tavoitteena on ollut kehittää ikäihmisten perhehoitomallia sekä luoda haja-asutusalueilla asuville naisille ja perheille työllistymismahdollisuuksia perhehoitajuiden monien työskentelyvaihtoehtojen kautta. Vuonna 2018 Pohjois-Karjalassa oli 40 ikäihmisten perhehoitajaa ja 27 ikäihmisten perhekotia. Perhehoitajina työskentelevät ovat pääasiassa naisia ja Pohjois-Karjalassa perhehoidossa olevien ikäihmisten määrä vastaa noin viittä alle kaksikymmentäpaikkaista hoivakotia.

9.3 Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä

Terveys- ja sosiaalipalvelualan yritys rakenne Suomessa on pienyritysvaltainen. Viime vuosina pienten yritysten määrä on kuitenkin vähentynyt ja suurten, yli 250 henkilöä tai enemmän, työllistävien yritysten määrä lähes kaksinkertaistunut. Eniten mikroyritysten määrä on vähentynyt sosiaalihuollon laitospalveluissa. Samanaikaisesti terveys- ja sosiaalialan yrityksissä työskentelevien henkilöiden määrä on kasvanut, ja henkilöstön määrän kasvu on ollut huomattavinta suurissa yrityksissä, erityisesti sosiaalihuollon laitospalveluja tuottavissa suurissa yrityksissä.

Enemmistö suomalaisista yrittäjistä on miehiä, mutta terveys- ja sosiaalipalveluissa tilanne on päinvastainen, sillä lähes 70 prosenttia alan yrittäjistä oli naisia. Terveys- ja sosiaalialan yrityskaupat kääntyivät kasvuun vuonna 2014. Kauppojen määrä kasvoi eniten sosiaalihuollon laitospalveluissa. Sosiaalihuollon avopalvelujen ja laitospalvelujen yrityskaupoista suurin osa kohdistui pieniin (henkilöstömäärä 10–49) yrityksiin ja terveydenhuollon yrityskaupoista mikroyrityksiin (alle 10 henkilöä) ja pieniin yrityksiin

(henkilöstömäärä 10-19). Eniten sosiaali- ja terveysalan yrityskaupan kohteista oli viidessä yliopistosairaalan sijaintimaakunnassa.

Terveys- ja sosiaalialan yrityskauppojen vilkastuminen oli näkynyt myös esimerkkinä olleessa Pohjois-Karjalassa. Ikäihmisten asumispalveluja Siun sotelle tuottavista palveluyksiköistä iso osa oli keskittynyt Attendolle ja sen lisäksi suurista ylikansallisista yrityksistä palveluntuottajina toimivat myös Mehiläinen ja Espero Care. Ostotarjouksia olivat saaneet myös lähes kaikki tutkimuksessa tehtyyn kyselyyn vastanneet sosiaalialan yritykset. Suurin osa yrityksistä ei ollut aikeissa myydä toimintojaan.

Alle puolet yrityksistä ilmoitti, että asiakaspaikat olivat jossain määrin tai huomattavasti vajaakäytössä, mutta yhtä moni yritys arvioi, että heillä oli melko hyvin asiakkaita. Lähes puolet arvioi myös asiakasmäärien kasvaneen kolmen viime vuoden aikana. Monet kyselyyn vastanneista näkivät yrityksensä tulevaisuuden toiveikkaana. Melko positiivisten tulosten perusteella voidaan pohtia, että oliko vastaajiksi valikoitunut yrityksiä, joilla meni suhteellisen hyvin vai olivatko jäljelle jääneet pienet sosiaali- ja terveysalan yritykset pärjänneet muutoksessa myytyjä yrityksiä paremmin.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen siirtyminen kunnilta Siun sote -kuntayhtymälle näkyi yrityksissä lisääntyneenä byrokrationa ja päätöksenteon siirtymisenä kauemmaksi palvelujen tuottajista. Palvelun tuottajien näkökulmasta epävarmuus oli lisääntynyt ja asiakaspaikat täyttyivät hitaasti. Palvelujen kilpailutuksissa kritisoitiin määriteltyjä katto- ja enimmäishintoja, joita pidettiin liian alhaisina laadukkaan palvelun tuottamiseen. Tässä tilanteessa kyse ei ole enää aidosta kilpailusta palvelun tuottajien välillä. Vastaajat olivat melko yksimielisiä siinä, että palvelujen hankinnassa vain hinta ratkaisee.

Sosiaali- ja terveysalan yritysten rinnalle on syntynyt muun muassa ikäihmisten perhehoitoa tarjoavia perhehoitokoteja. Perhehoidon toimintamalli perustuu toimeksiantosuhteeseen sote-palveluja järjestävän kunnan tai kuntayhtymän ja perhehoitajan välillä. Toimeksiantosopimukseen perustuva perhehoito ei ole yrittäjyyttä eikä perhehoitaja ole työsuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Esimerkiksi Pohjois-Karjalassa oli vuonna 2018 40 ikäihmisten perhehoitajaa ja 27 ikäihmisten perhehoitajaa, joka vastaa noin viittä alle kaksikymmentäpaikkaista hoivakotia. Perhehoitajina työskentelevät ovat pääasiassa haja-asutusalueella asuvia naisia.

10 Ruotsin terveydenhuollon uudistukset

10.1 Uudistuksen toteutus

Vuosina 2006–2014 Ruotsia johtanut porvarillinen hallitus (Alliansen) toteutti terveydenhuollon uudistuksen ja perusterveydenhuollon valinnanvapauden ensimmäisellä hallituskaudellaan. Tammikuusta 2010 ruotsalaisilla on ollut mahdollisuus valita perusterveydenhuollon palveluntuottaja julkisten tai hyväksytyjen yksityisten palveluntarjoajien joukosta. Ruotsissa on 21 aluetta (aik. maakäräjät), joita johtaa kullakin alueella vaaleilla valitut itsenäiset aluevaltuustot ja -hallitukset (aik. maakäräjävaltuusto ja -hallitus). Alueet ovat muiden tehtäviensä lisäksi velvollisia järjestämään ja rahoittamaan terveydenhuollon palvelut asukkailleen. Alueilla on oikeus tehdä itsenäisiä poliittisia päätöksiä koskien muun muassa resurssien kohdentamisesta perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä, kuinka palveluntuottajien kustannukset korvataan ja miten paikallinen terveydenhuoltojärjestelmä kaiken kaikkiaan organisoidaan. Hajautetusta ja alueiden itsenäisestä päätöksenteosta huolimatta alueita ohjaa laki (Hälsö- och sjukvårdslag 2017:30), joka takaa, että alueella asuvat saavat korkeatasoisia terveydenhuollon palveluja. Alueilla on myös verotusoikeus. (Konkurrensverket 2010; Isaksson ym. 2016.)

Valinnanvapausjärjestelmän olennainen osa on siinä, että perusterveydenhuollon palvelumarkkinat (lähinnä yleislääkärien ja sairaanhoitajien vastaanotto terveyskeskuksissa) ovat avoinna kaikille terveystaloustuottajille, jotka alueet ovat hyväksyneet tuottajiksi. Palvelun käyttäjän kannalta ydin on siinä, että hän voi valita mieleisensä palveluntuottajan. Valinta tapahtuu siten, että palvelun käyttäjä listautuu haluamansa terveyskeskuksen asiakkaaksi. Kansalainen maksaa palvelusta alueen määräämän asiakasmaksun, joka on tuottajasta riippumaton. Terveydenhuollon kustannuksista suurin osa katetaan alueelta kerätyillä verotuloilla (noin 80 %), 15–20 prosenttia saadaan valtiolta ja pieni osuus asiakasmaksuista. Alueet rahoittavat perusterveydenhuollon palveluntuottajia listattujen potilaiden määrään sidotulla kapitaatiokorvauksella (kiinteä rahoitus) sekä käynti- ja toimenpidekohtaisilla rahoitusosuuksilla (muuttuva rahoitus). Eri alueiden rahoitusmallit eroavat toisistaan jonkin verran samoin kuin perusterveydenhuollon palvelut ja tehtävät. (Konkurrensverket 2010; Brommels 2016.)

Ennen valinnanvapautta Ruotsissa oli 982 terveyskeskusta. Elokuussa 2010 eli kahdeksan kuukautta perusterveydenhuollon uudistusten jälkeen oli perustettu 223 uutta terveyskeskustakeskusta, mikä merkitsi 23 prosentin kasvua perusterveydenhuollon

yksiköiden määrässä (yhteensä 1 205). Perusterveydenhuollon terveyskeskuksista 26 prosenttia oli yksityisten yritysten omistamia. Uusista yksiköistä lähes kaikki olivat yksityisiä terveyskeskuksia ja kaksi kolmasosaa uusista yksiköistä perustettiin Tukholman, Skånen ja Länsi-Götanmaan tiheästi asutuille alueille. Terveystenhuollon uudistusten toteuttamisen jälkeen perusterveydenhuollon palvelujen saatavuus parantui palveluntarjoajien määrän lisääntyä. Yksiköiden välinen kilpailu pidensi myös niiden aukioloaikoja vaikuttaen palvelujen saatavuuden parantumiseen. (Konkurrensverket 2010.)

Pienet, henkilöstömäärältään alle 50 henkilön, yritykset omistivat kaksi kolmasosaa yksityisistä terveyskeskuksista. Suuret yritykset kuten Praktikertjänst AB, Capio AB, Carema AB ja Aleris AB omistivat perusterveydenhuollon palveluja tarjoavista yrityksistä kolmasosan (Konkurrensverket 2010). Praktikertjänst AB on lääkäreiden ja hammaslääkäreiden omistama yritys, joka on osakeomistusta koskevien rajoitusten vuoksi verrattavissa osuuskuntaan (Brommels 2016). Capio AB on terveydenhuollon yritys, joka sai alkunsa, kun Tukholman maakäräjät myi omistamansa S:t Göränsin sairaalan. Capio omistaa Ruotsissa sairaaloita, erikoislääkäriklinikoita ja terveyskeskuksia sekä tuottaa terveyspalveluja myös Norjassa, Tanskassa, Saksassa ja Ranskassa. Carema-konserni muodostui Carema Care ja Carema Sjukvård -yhtiöistä, joista Carema Care tuotti vanhustenhuollon palveluja ja Carema Sjukvård perusterveydenhuollon terveyskeskuspalveluja sekä erikoisterveydenhuollon palveluja. Capio osti Carema Sjukvårdin vuonna 2012 ja Carema keskittyi palvelutuotannossaan vanhustenhoitoon. Vuodesta 2013 Carema on ollut nimeltään Vardaga AB. Aleris AB tarjoaa terveydenhuollon, diagnostiikan ja kuntoutuksen palveluja Ruotsin lisäksi Norjassa ja Tanskassa. Näistä yksityisistä terveysalan yrityksistä ainoastaan Praktikertjänst ei ole pääomasijoittajien omistuksessa.

Kymmenessä vuodessa terveyskeskusten määrä on vähentynyt, mutta yritysten omistamien terveyskeskusten osuus on kasvanut. Vuoden 2016 lopussa oli yhteensä 1 144 perusterveydenhuollon terveyskeskusta, joista yksityisten omistamia oli 42 prosenttia. Vuonna 2016 terveydenhuollossa (hälso- och sjukvård) työskenteli 295 600 työntekijää, joista 82 prosenttia työskenteli julkisella ja 18 prosenttia yksityisellä sektorilla. Yksityisessä terveydenhuollossa työskentelevien osuus kasvoi neljäprosenttiyksikköä (12 320 työntekijää) vuosina 2007–2016. Yhä useampi kansalainen hakee hoitoa yksityisistä terveyskeskuksista, sillä vuonna 2016 kaikista perusterveydenhuollon käynneistä 45 prosenttia oli yksityisten yritysten harjoittamissa terveyskeskuksissa. Yksityisten terveyskeskusten osuus vaihteli alueittain 13–67 prosentissa. Eniten yksityisiä terveyskeskuksia oli eteläisessä Ruotsissa Tukholman, Västmanlandin, Hallandin, Uppsalan, Länsi-Götanmaan ja Skånen alueilla ja vähiten Örebron, Norrbottenin, Jämtlandin ja Taalainmaan alueilla. (Köp av verksamhet 2016. Kommuner, landsting och regioner 2006–2016, 2018.)

10.2 Uudistuksen arviointi

Tukholman aluetta koskevan valinnanvapausuudistuksen arviointi on osoittanut, että palvelujen saatavuuden parantumisen myötä erityisesti lääkärissä käynnit lisääntyivät vuodesta 2008 vuoteen 2015. Samanaikaisesti kustannukset kasvoivat vain marginaalisesti, mikä tarkoitti parantunutta tuottavuutta. Uudistuksen ensimmäisen vuoden aikana tuottavuuden arvioitiin kasvaneen 10 prosenttia, mutta seuraava vuonna se oli tasoittunut kolmeen prosenttiin. Vaikka eri palvelutarjoajien välillä on suuria eroja, tuottavuudessa yksityisten ja julkisten palveluntarjoajien ei ollut huomattavia eroja. Myöskään asiakastytyväisyydessä yksityisten ja julkisten tuottajien välillä ei ollut eroa eikä palvelujen tuottavuuden lisääntymisellä todettu yhteyttä heikentyneeseen asiakastytyväisyyteen. Asiakastytyväisyys säilyi suhteellisen muuttumattomana. Yksityisten perusterveydenhuollon palvelujen käyttö, painotetuilla potilaskäynneillä mitattuna, lisääntyi kaikissa ikäryhmissä sekä eniten vaativaa hoitoa tarvitsevilla potilasryhmissä (esim. kroonisia sairauksia sairastavilla) että matalan tulotason alueilla. Tukholman alueella uudistukset paransivat palvelujen saatavuutta erityisesti matalan tulotason alueilla asuvilla ja vaativaa hoitoa tarvitsevien asiakkaiden kohdalla. (Janlöv & Rehnberg 2011; Dahlgren ym. 2013.)

Myöhemmät tutkimukset ovat kyseenalaistaneet näitä havaintoja, sillä uudistusten jälkeen perustetut perusterveydenhuollon terveyskeskukset sijaitsivat vain harvoin alueilla, joissa väestön sosioekonominen asema on alhainen ja terveydenhuollon palvelujen tarve on suuri (Isaksson ym. 2016). Tästä näkökulmasta valinnanvapausuudistus näyttää vaarantaneen perusterveydenhuollon oikeudenmukaisuusperiaatetta. Resurssien kohdentaminen perusterveydenhuollon valinnanvapausuudistukseen on tullut yhä riippuvaisemmaksi palveluntuottajan sijainnista, asiakkaan valinnasta ja kysynnästä eikä niinkään terveydenhoidon tarpeesta (Burström ym. 2017).

Muiden alueiden kuin Tukholman kokemukset valinnanvapaudesta ovat erilaisia. Tukholman ulkopuoliset alueet ovat riippuvaisia suuremmista kapitaatiomaksuista (kiinteä rahoitusosuus 70–80 %) kuin Tukholman alue (kiinteä rahoitusosuus 40 %). Tukholman ulkopuolisilla alueilla korostuu myös perusterveydenhuollon tuottajien laajempi palveluvastuu (Anell 2011). Ruotsin muita alueita koskeva valinnanvapauden arviointi osoitti, että maaseutualueilla sosioekonomisesti heikommassa asemassa olevilla oli vaikeuksia saada terveyspalveluja. Pääesteitä palvelujen saannille olivat aika ja etäisyydet eikä valinnanvapaus tarjoa tähän ratkaisua, koska harvaan asutuilla ja maantieteellisesti syrjäisillä alueilla palveluille ei ole riittävää asiakaskuntaa. (Rauhut & Smith 2018; Kullberg ym. 2017; Miani ym. 2013.)

Syksystä 2011 lähtien julkisuudessa on esitetty kritiikkiä pääomasijoittajien omistamia suuria yksityisiä terveydenhuollon yrityksiä kohtaan. Kritiikin taustalla ovat muun muassa kokemukset asiakkaiden huonosta kohtelusta. Julkista keskustelua käydään myös terveystalvelujen voitontasosta verrattuna toisiin palvelusektoreihin sekä siitä, että pääomasijoittajien omistamat suuret terveysalan yritykset välttyvät yritysveron maksulta huolellisella, mutta tosin laillisella verosuunnittelulla.

10.3 Uudistuksen sukupuolivaikutukset

Suurin osa kaikista sukupuolivaikutusten arvioinneista, jotka ovat koskeneet Ruotsin terveydenhuollon uudistuksia 1990-luvulta lähtien, ovat keskittyneet siihen, miten ne ovat vaikuttaneet asiakkaisiin. (Landstingsförbundet 2002; Socialstyrelsen 2004, 2008; Regeringskansliet 2016; Sveriges kommuner och landsting 2014). Ainostaan muutamat arvoinnit ovat kohdistuneet siihen, miten terveydenhuollon uudistukset ovat vaikuttaneet henkilöstöön. On kuitenkin viitteitä siitä, että terveydenhuollon uudistukset ovat merkinneet sitä, että miehiä on nimitetty enemmän johtotehtäviin kuin naisia, ja miehet tekevät harvoin terveydenhuollon perustyötä esimerkiksi sairaanhoitajina tai fysioterapeutteina. Tämä kehitys on vastoin sukupuolten tasa-arvopyrkimyksiä. (Region Kronoberg 2015; Karlsson 2007.)

Terveydenhuollon uudistukset ovat lisänneet terveystalvelujen alihankintaa Ruotsissa. Sen sijaan että terveydenhuollon työntekijöitä olisi palkattu töihin julkiselle sektorille, heitä on kannustettu yrittäjiksi ja tarjoamaan palvelujaan julkiselle sektorille. Yrittäjiksi ryhtyneet ovat olleet voittopuolisesti naisia. Naisyrittäjien osuuden kasvattaminen yrittäjissä on ollut poliittisesti tärkeä tavoite Ruotsissa (Regeringskansliet 2016). Sen sijaan, että terveydenhuollon ammattilaiset työskentelevät julkisen sektorin matalapalkkaisissa ja suhteellisen haastavissa työtehtävissä (esim. vuorotyö, fyysisesti ja psyykkisesti vaativaa), uusina yrittäjinä he ovat saavuttaneet itsenäisyyden, mutta ennallaan ovat matala palkkataso sekä vaativa työ ja työolosuhteet.

Terveydenhuollon uudistusten tavoitteena oli pienentää terveydenhuollon kustannuksia, ja kustannusten oletettiin supistuvan hankkimalla palveluja yrittäjiltä alihankintana. Vuosina 2006–2010 vallassa olleen hallituksen tavoitteena oli siis kasvattaa terveydenhuollossa toimivien naisyrittäjien osuutta kaikista yrittäjistä. Yrittäjyys ei kuitenkaan ole ratkaissut terveydenhuollon raskaan ja suhteellisen heikosti palkatun työn ongelmia. (Smith & Rauhut 2019.)

Jossain määrin pysyviä työsuhteita on korvattu määräaikaisilla sopimuksilla ja lisäämällä epätyypillisiä työaikoja (Wahlby & Edström 2018). Lisäksi Vårdförbundetissa on

huomattu, että sen jäsenistä nuoret, terveet ja hyvin koulutetut terveydenhuollon ammattilaiset työllistyvät yleensä yksityisiin terveydenhuollon yrityksiin, kun taas ikääntyneet, alhaisemman työkyvyn ja koulutuksen omaavat jäsenet ovat jääneet työskentelemään julkiselle sektorille. Yksityiset terveydenhuollon työnantajat ovat pääasiassa Suur-Tukholmassa ja isoimmissa yli 100 000 asukkaan kaupungeissa. Terveydenhuollon työntekijöiden jakautuminen yksityisen ja julkisen sektorin kesken ei ole kuitenkaan täysin työntekijän omassa valinnassa, sillä yksityisten työnantajien mukaan ikääntyneet eivät ole haluttua työvoimaa (Vallgård 2018).

Terveydenhuollossa pitkät sairauslomat ovat yleisiä. Ikääntyneelle, alhaisemmin koulutetulle ja fyysisesti alhaisen työkyvyn omaavalle, julkisen terveydenhuollon henkilöstölle työolosuhteet ovat huonot, koska nuorempi työvoima on siirtynyt työskentelemään yksityisellä sektorilla. Julkisen sektorin työolosuhteita pidetään heikompina, jos niitä verrataan esimerkiksi yksityisen sektorin palkkoihin tai työoloihin. (Vallgård 2018.)

Alihankkijana toimiminen tarkoittaa yrittäjille usein taloudellista epävarmuutta. Myöskään sosiaaliturva ei ole niin hyvä kuin työntekijöillä. Pienyrittäjille taloudelliset marginaalit ovat pieniä ja yksi menetetty sopimus voi johtaa pahimmillaan taloudelliseen ahdinkoon. Tämä johtaa siihen, etteivät pienyritykset ole halunneet palkata työntekijöitä tai jos heitä palkataan, työsuhteet ovat lyhytaikaisia tai tuntiperusteisia. Kansainväliset pääomasijoittajat, jotka ovat etabloituneet ruotsalaiselle terveydenhuoltosektorille, haluavat joustavaa työvoimaa. Tämä on johtanut lyhytaikaisiin työsuhteisiin ja lisännyt epätyypillisiä työaikoja. Nuoret, alalle tulevat hyväksyvät usein nämä ehdot, koska kyse voi olla heidän ensimmäisestä työstään.

Vasemmistopuolue on esittänyt, että Ruotsin terveydenhuollon uudistusten sukupuolivaikutuksia arvioitaisiin joillakin alueilla, mutta puolue ei ole onnistunut tässä tavoitteessaan (esim. Landstinget i Jönköpings län 2014). Myös ammattiliitot ovat olleet odottavia Ruotsin terveydenhuollon uudistusten suhteen.

10.4 Keskeisiä havaintoja ja päätelmiä

Ruotsissa ei toteutettu ennakoarviointia vuosina 2007–2009 toteutettujen terveydenhuollon uudistusten vaikutuksista henkilöstön sukupuolen mukaiseen tasa-arvoon. Tasa-arvo kysymyksiä on selvitetty pääasiassa asiakkaiden näkökulmasta. Ruotsin terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksista terveydenhuollon henkilöstön sukupuolten tasa-arvoon on todettu seuraavaa:

Yksityisen sektorin osuus palveluntuottajana kasvoi huomattavasti. Ennen valinnanvapautta toiminnassa oli 982 terveyskeskusta ja kahdeksan kuukautta uudistusten jälkeen oli 1 205 terveyskeskusta, joista oli yksityisiä 26 prosenttia. Vuoden 2016 lopussa oli vain 1 144 perusterveydenhuollon terveyskeskusta, joista yksityisten omistamia oli 42 prosenttia. Yksityinen sektori on merkittävä työnantaja kolmella suurimmalla kaupunkialueella mutta sen merkitys on vähäisempi muualla.

Yksityinen sektori työllistää nuorempia ja korkeammin koulutettuja kuin julkinen sektori, jonne on jäänyt vanhempia sekä alhaisemman koulutuksen ja työkyvyn omaavia työntekijöitä. Työ julkisella sektorilla epätyypillisine työaikoineen, fyysisesti ja psyykkisesti kuormittavana ja suhteellisen heikosti palkattuna on käynyt entistä raskaammaksi vanhimmille työntekijöille, kun nuoret ovat siirtyneet yksityiselle sektorille, jossa palkkataso on korkeampi kuin julkisella sektorilla.

Naiset työskentelevät terveydenhuollossa entistä useammin määräaikaissä työsuhteissa, sillä yksityisellä sektorilla huomattavan suurella osalla työntekijöistä on määräaikaissä työsuhteet. Uudistusten jälkeen johtotehtäviin on nimitetty enemmän miehiä kuin naisia ja miehet tekevät harvoin perushoitotyötä.

Naisten määrä ja osuus terveydenhuollon alan yrittäjistä on kasvanut. Pienillä terveydenhuoltoalan yrityksillä kuitenkin on heikot mahdollisuudet kilpailla suuryritysten kanssa.

11 Johtopäätöksiä ja suosituksia

Uudistuksen tasa-arvokysymyksiä rakenteiden tasolla

Sukupuolisegregaation purkaminen sosiaali- ja terveysalan haasteena

Suomea pidetään monessa suhteessa yhtenä sukupuolten tasa-arvon esimerkki-maana, mutta Suomen työmarkkinoilla vallitsee poikkeuksellisen jyrkkä sukupuolen mukainen eriytyminen naisten ja miesten ammattialoihin. Voimakkaalla sukupuolen mukaisella eriytymisellä on monia kielteisiä, erityisesti työmarkkinoiden toimivuuteen liittyviä, vaikutuksia. Segregaation purkaminen ainakin lyhyellä aikavälillä on erittäin haastavaa ja vaatii monenlaisia toimia lähtien asenteista ja peruskoulutuksesta ja jatku- en alan koulutukseen ja työelämään liittyviin toimiin.

Työolotutkimuksen (Sutela ym. 2019) mukaan työmarkkinoilla on aikaisempaa enem- män ihmisiä, jotka ovat sijoittuneet työtehtäviin, jotka ovat vastakkaiselle sukupuolelle tyypillisempiä työuravalintoja. Segregaation näkökulmasta katsottuna tämä vuosien 1983–2018 kehitys on myönteistä. Näiden tulosten valossa näyttää siltä, että työmark- kinoiden sukupuolen mukainen segregatio on jossain määrin lieventymässä. Ammat- tirakenteen muutokset näyttävät tarjoavan tälle kehitykselle ainakin osaselityksen, sillä sekä naiset että miehet työskentelevät aikaisempaa harvemmin erityisen nais- tai miesvaltaisissa ammateissa ja molempien sukupuolten parissa on tapahtunut siirty- mää erityisasiantuntija- ja asiantuntija-ammattiteihin, joissa sukupuolirakenne on yleensä tasaisempi. Ammattirakeen muutokset näyttävät lieventävän pienin askelin sukupuolen mukaista segregatiota työmarkkinoilla.

Huolimatta myönteisestä segregaaation lieventymiskehityksestä sosiaali- ja terveysala on edelleen naisvaltainen, mikä luo haasteen sukupuolten tasa-arvon tarkastelulle. Tutkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella olisi suositeltavaa saada sosiaali- ja terveysalalle rekrytoitua mahdollisimman tasaisesti sekä naisia että miehiä, mikä edesauttaisi muun muassa alan työvoiman saantia, työkuultuuria, palveluiden laatua, turvallisuutta. Kuitenkin haasteet voimakkaan segregaaation purkamiselle käytännön keinoin ovat suuret. Segregaation lieventämiseksi tarvitaan laajasti erilaisia työoloihin, johtamiseen, palkkaukseen ja alan koulutukseen liittyviä toimia.

Segregaation purkamiseen liittyvät haasteet kulminoituvat esimerkiksi henkilöstön saatavuuteen liittyviin ongelmiin. Hallituksen esityksessä (HE 16/2018) arvioitiin, että kilpailutilanne henkilöstöstä muodostuisi todennäköisimmin suurissa kaupungeissa. Pienemmillä paikkakunnilla henkilöstön saatavuuden vaikeudet voisivat olla esteenä

kilpailulle, koska palveluntuottaja ei voisi kilpailla markkinoilla ilman riittävä henkilöstöä, eikä tosiasiallisella valinnanvapauden toteutumisella olisi siten merkitystä. Suosituksena näihin haasteisiin voisi olla koulutuspaikkojen lisääminen ja ammattialakohtaisen arvostuksen nostaminen pätevyysvaatimuksia kehittämällä. Koulutuksen sisällön kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota sukupuolineutraaliuteen. Samoin tulisi kehittää työoloja sukupuolten tasa-arvoa edistävään suuntaan.

Työnantajalle kohdistuu aktiivinen toimintavelvoite toimia siten, että avoinna oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä tasamääräisesti. Tämä ei kuitenkaan ole sellainen asia, jonka työnantaja omilla toimenpiteillään voisi yksin ratkaista, koska naisvaltaisuus liittyy vahvasti Suomen koulutusjärjestelmän rakenteisiin ja työnhakijoiden sukupuolijakauma on osin seurausta siitä. Työnantaja ei voi vaikuttaa suoraan siihen, että koulutuksesta valmistuisi tasaisesti sekä miehiä että naisia. Tilanne vaatisi koulutusjärjestelmän uudistamista, jolla pyrittäisiin alan vetovoiman lisäämiseen. Resursseja tulisi kohdistaa myös tutkimukseen, jossa paneuduttaisiin syrjiviin rakenteisiin ja pyrittäisiin etsimään niihin ratkaisuja. Muutoksen aikaansaaminen vaatii siten poliittisia toimenpiteitä, joiden avulla voidaan vaikuttaa rakenteisiin. Toisaalta tulee samalla huomioida, että rakenteiden muuttamisella voi olla muihin ammattialoihin vaikuttavia ja koko yhteiskuntaa läpileikkaavia seurauksia.

Toimialojen palkkauksen rakenteelliset ongelmat ja palkkaharmonisaatio uudistuksessa

Palkkaeroihin vaikuttaa osaltaan työmarkkinoiden sukupuolen mukainen segregoituminen. Naisvaltaiset alat ovat usein miesaloja matalapalkkaisempia ja naiset etenevät miehiä harvemmin johtotehtäviin. Lisäksi hoivavastuu on jakautunut epätasaisesti niin, että naiset käyttävät miehiä enemmän perhevapaita ja kantavat suurempaa hoivavastuuta. Palkkaeroihin vaikuttaa myös se, että naiset työskentelevät miehiä useammin määräaikaissa työsuhteissa. (Samapalkkaisuusohjelma 2016–2019.) Naisennemistöisten alojen miesaloja matalamman palkkauksen on todettu juontavan juurensa sukupuolittuneeseen työmarkkinahistoriaan ja vuosikymmenten takaisin näkemyksiin ja sopimukseen naisten työn arvosta (Bergholm 2005).

Julkisen sektorin ammattirakenteen muutosta koskeneessa tutkimuksessa (Laine 2017) havaittiin, että sukupuolenmukainen ammatillinen eriytyminen säilyi voimakkaana ammattirakenteen muutoksista huolimatta. Valtiosektorilla ammattirakenteen muutos kavensi naisten ja miesten välistä palkkaeroa, mutta näin ei tapahtunut kuntasektorilla. Naisten suurempi koulutustason nousu suhteessa miehiin ei kuntasektorilla kaventanut palkkaeroja. Yhtenä syynä tähän oli se, että kuntasektorilla naisten koulutustason nousuun ei välttämättä liittynyt naisten etenemistä paremmin palkattuihin

ammatteihin. Koulutustason nousussa kyse oli siitä, että henkilöstöosuudeltaan suurimpien ammattinimikkeiden kohdalla ammatin edellyttämän peruskoulutuksen muuttumisella vanhasta keskiasteen opistotasoisesta koulutuksesta korkeakouluasteen koulutukseksi. Suurten naisvaltaisten ammattiryhmien (esim. sairaanhoitaja ja terveydenhoitaja) koulutustason nousua ei seurannut palkkatason vastaava muutos. (Laine 2017)

Sukupuolten palkkaerojen kaventaminen ja naisvaltaisten alojen palkkauksen kehittäminen vaatii edelleen toimia, mutta samalla on tunnistettu muutoksen vaikeus (Ojala ym. 2019). Samapalkkaisuutta edistäisi jo se, että koulutustason nousu näkyisi myös palkkauksessa (Laine 2017). Voimakas segregatio ja yhden sukupuolen työnteon alueet voivat tarjota alueita, joissa naisten ja miesten väliset hierarkiat eivät ole näkyvissä ja samalla niihin ovat juurtuneet työn tekemisen sisältöjen ja arvostusten kulttuuriset erot. Näistä eroista seuraa myös sukupuolenmukaisia ja naisia syrjiviä palkkaeroja. Ammatilliseen segregatioon liittyy kaikkinaisen kulttuurinen läpäisevyys, itsensä selvyys ja siten muutoksen vaikeus. (Korvajärvi & Heiskanen 2019.)

Lain valmistelussa arvioitiin, että yksityiset yritykset menestyisivät julkista sektoria paremmin henkilöstön rekrytoinnissa, koska yksityiset yritykset kykenisivät joustavammin määrittämään työsuhteen ehtoja. Yksityisten yritysten ei tarvitsisi noudattaa julkisen sektorin työehtosopimuksia. Tämän katsottiin olevan kilpailuetu, joka mahdollistaisi kustannustehokkaan toiminnan, sillä henkilöstömitoitus ja asiakkaiden kysyntä kohtaisivat paremmin. Työnantajana toimivien maakunnan liikelaitosten henkilöstöön liittyvänä etuna voisi puolestaan olla joustavien työurapolkujen tarjoaminen sosiaali- ja terveydenhuollon eri tasoille sijoittuvissa työtehtävissä ja erilaisissa organisaatioissa (HE 16/2018 vp). Työnantajalla onkin pitkäköllä aikavälillä vähintään jossain määrin mahdollisuus vaikuttaa siihen, minkä sisältöistä työehtosopimusta työnantajan teettämään työhön sovelletaan esimerkiksi solmimalla yrityskohtaisen työehtosopimuksen.

Lainvalmistelussa ei juuri kiinnitetty huomiota työnantajan tasapuolisen kohtelun veloitteeseen, jolla voi olla palkkakustannusten kehityksen kannalta merkitystä erityisesti silloin, kun työnantajaorganisaation muutokset tapahtuvat julkisen sektorin, ja pääsääntöisesti saman työehtosopimuksen, sisällä. Tällöin esimerkiksi saman työ- ja virkaehtosopimuksen erilaiset soveltamiskäytännöt aiemmin erillisillä työnantajilla on yhtenäistettävä niin, etteivät ne riko tasapuolisen kohtelun veloitetta tai samapalkkaisuusperiaatetta. Erilaiset soveltamiskäytännöt voivat ilmetä esimerkiksi siten, että samaa työtä tekevien työntekijöiden työ on aiemmilla työnantajilla sijoitettu eri tehtävä- eli vaatavuustasolle.

Edellä mainittu yhtenäistäminen on nk. palkkaharmonisoinnin ytimessä. Palkkaharmonisoinnilla tarkoitetaan, että tulkinnot yhtenäistetään niin, että samasta työstä maksetaan sama palkka. Mahdollisten palkkaerojen tulee perustua joko erilaisiin työtehtäviin

tai työntekijän osaamiseen ja kykyihin, joiden perusteella hän suoriutuu tehtävässään paremmin kuin muut. Hyväksyttävät palkkaerot voivat perustua myös työntekijän palkitsemiseen, käytännössä siihen, että hän on suoriutunut työssään muita samassa asemassa olevia työntekijöitä paremmin. Työehtosopimusta noudattava työnantaja voi siten perustaa palkkaerot yleensä palkkausjärjestelmän nk. henkilökohtaiseen palkanosaan. Sen sijaan tehtävän vaatimuksista käsin määräytyvän palkan tulee olla sama kaikille samaa työtä tekeville. Jos samaa työtä tekevien välillä on perusteettomia palkkaeroja, tulee työnantajalla olla vähintäänkin suunnitelma siitä, miten palkkaerot tullaan tasaamaan. (TT2018:18.)

Tutkimuksessa saatiin vain joitain viitteitä siitä, millä tavoin työntekijöiden työsuhteiden ehtoja muutostilanteissa on pyritty muuttamaan ja palkkaharmonisointia toteuttamaan. Ammattiyhdistystoimijoiden haastatteluissa viitattiin käytäntöihin, joissa eri suuruisia palkkoja oli järjestelty uudelleen siten, että palkkaerot selittyivät henkilökohtaisella palkan osuudella. Tasapuolisen kohtelun kannalta tällainen käytäntö voidaan nähdä ongelmallisena, sillä palkkaan vaikuttavan henkilökohtaisen arvioinnin perusteita tulee soveltaa samaa työtä tekeviin työntekijöihin samalla tavalla. Palkkausperusteiden soveltamisesta oli myös sovittu yhteistoimintaneuvotteluissa. Tutkimusaineistosta ei ollut havaittavissa palkkasyrjintää sukupuolen perusteella. Palkkaharmonisoinnin kysymykset vaikuttavat liittyvän pikemminkin tasapuolisen kohtelun velvoitukseen kuin syrjintään sukupuolen perusteella edes naisvaltaisella alalla.

Sosiaali- ja terveysalan palkat ja palkkakehitys riippuu ennen kaikkea siitä, mistä työehtosopimusneuvotteluissa pystytään sopimaan. Palkkaukseen liittyvänä keskeisenä epäkohtana voidaan pitää suhteellisen matalaa palkkatasoa. Tämä seikka yhdessä työolojen kehittymisen kanssa on omiaan vähentämään alan vetovoimaa. Samat ongelmat koskevat myös muita julkisen sektorin naisvaltaisia matalapalkka-aloja. Erityisesti pääkaupunkiseudulla tämä on johtanut työvoimapulaan, jonka vuoksi pääkaupunkisudun kunnat ovat ryhtyneet maksamaan tietyillä aloilla ylimääräistä palkanlisää. Edes tällä ei kuitenkaan ole ollut toivottua vaikutusta. (Helsingin Sanomat 19.8.2019.)

Palkkakuopan korjaamiseen ei ole olemassa viisasten kiveä. Sosiaali- ja terveysalalla on valinnanvapausuudistuksen kaatumisesta huolimatta nähtävissä kehitys, jossa aiemmin julkisen sektorin hoitamia toimintoja siirtyy ja siirretään yksityiselle sektorille. Palkkauksen tasapuolisuuden ja ennen kaikkea sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän kitkemiseksi ja tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi syrjitylle voidaankin *suositella*, että varmistetaan palkkojen ja palkkausperusteiden läpinäkyvyys säätämällä laki, joka mahdollistaa palkkatietojen saamisen myös yksityissektorilla palkkasyrjintää epäiltäessä. Samalla tämä olisi omiaan edistämään vertailua eri tehtävien välillä silloin, kun on kyse samanarvoisesta työstä. (ks. myös Palkka-avoimuustyöryhmän lopuraportti 2019.)

Työpaikkojen keskittymisen haaste muutoksessa

Yksi maakunta- ja sote-uudistuksen oletetuista vaikutuksista, jota tarkasteltiin myös tässä tutkimuksessa, oli kysymys työn uudelleen organisoinnin aikaansaamasta työmatkojen pidentymisestä ja työpaikkojen keskittymisestä maakuntien keskuskaupunkeihin. Kuntaliitoksia koskeneessa tutkimuksessa oli havaittu, että kuntaliitosten seurauksena sosiaali- ja terveyspalveluissa tuotantoa keskitettiin liitosalueiden keskuskuntiin. Keskittäminen ei johtanut henkilöstön vähenemiseen, ainoastaan työpaikkojen siirtymiseen pienistä liitoskunnista suurempiin kuntiin (Saarimaa & Tukiainen 2018). Pienissä kunnissa sosiaali- ja terveysalan työpaikat ovat olleet tärkeitä naisille, ja alan työpaikkojen siirtyminen olisi vaikuttanut naisten työmahdollisuuksiin ja mahdollisesti pidentänyt naisten päivittäisiä työmatkoja. Oletuksena oli, että sote-palvelujen uudistuksessa, jossa oli tarkoituksena luoda suurempia palvelujen tuotantoyksiköitä, olisi voinut tapahtua vastaavaa työpaikkojen keskittymistä kuin kuntaliitoksissa.

Tässä tutkimuksessa henkilöstölle tehtyjen kyselyjen perusteella työyhteisön vaihdoksia tapahtui, mutta muutokset eivät tarkoittaneet työmatkojen pidentymistä ainakaan välittömästi siirtymän jälkeen. Esimiesten ja johdon työssä matkustaminen lisääntyi, mikä ilmeisemmin johtui heidän vastuualueidensa alueellisesta laajentumisesta. Tämän tutkimuksen perusteella ei voida arvioida keskittyvätkö työpaikat organisaatioiden yhdistymisen jälkeen uuden organisaation jatkaessa muotoutumistaan. Sukupuolten tasa-arvon kannalta työpaikkojen keskittymisellä suurempiin yksiköihin ja maakuntien keskuksiin voi olla kahdenlaisia seurauksia. Yhtäältä työntekijöiden, joista pääosa on naisia, työmatkat voivat pidentyä, minkä seurauksena työn ja perheen tai muun elämän yhteensovittaminen tulee vaikeutumaan. Toisaalta keskittymiskehityksen seurauksina pienistä kunnista ja maaseudun taajamista katoaa työpaikkoja, jotka ovat tarjonneet erityisesti naisille työmahdollisuuksia. On kuitenkin mahdollista, että tämän tyyppiset muutokset, jotka saattavat vaikuttaa erityisesti naisiin, joilla on perheen huoltoon liittyviä velvoitteita, saattavat olla välillisesti syrjiviä. Tutkimusaineistossa tätä ei kuitenkaan koeta mahdolliseksi sukupuoleen perustuvaksi välilliseksi syrjinnäksi, mikä voi olla viite siitä, etteivät kyselyihin vastanneet ole tietoisia siitä, miten välillinen syrjintä voi ilmetä.

Tasa-arvokysymyksiä maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelutyössä

Lainvalmistelua ohjaavien instrumenttien, HELO:n (Valtioneuvoston antamat hallituksen esitysten laatimisohteet 2004) sekä oikeusministeriön julkaiseman valtioneuvoston ohjeistuksen säädösehdotusten vaikutusten arviointia varten (2007), mukaan hallituksen esityksistä tulee ilmetä myös se, millä tavoin lakiesityksen arvioidaan vaikuttavan naisiin, miehiin ja sukupuolivähemmistöihin sekä heidän asemaansa yhteiskunnassa. Sosiaali- ja terveysalan uudistuksessa on ensinnäkin sukupuolivaikutuksia,

jotka liittyvät toiminnan kohteisiin eli asiakkaisiin. Toisaalta sillä on sukupuolivaikutuksia henkilöstöön, joka alalla työskentelee. Jälkimmäisen osalta vaikutukset erityisesti naisten työmarkkina-asemaan sekä työllistymiseen ja toimeentuloon ovat merkittävät, minkä vuoksi olisi erityisen tärkeää arvioida, millä tavoin lakiuudistus edistää tasa-arvon toteutumista ja erityisesti varmistaa, ettei suunnitellulla sääntelyllä ole syrjiviä sukupuolivaikutuksia.

Sukupuolten tasa-arvo vahvemmin mukaan maakuntien uudistuksen valmistelutyöhön

Tutkimuksessa tehtiin havainto, että suurin osa valmistelutyöryhmistä oli naisennemistöisiä johtuen osin sosiaali- ja terveysalan sukupuolirakenteesta, mutta ryhmien puheenjohtajisto oli kuitenkin miesenemmistöistä. Tässä kohtaa on kuitenkin huomiotava, että maakunnat ja siten myöskään niiden valmistelutyöryhmät eivät vielä kuulu kiintiösäännöksen piiriin. Tutkimuksessa havaittiin, että maakuntien välillä on suuria eroja siinä, kuinka sukupuolten tasa-arvoon liittyvät teemat olivat olleet esillä uudistuksen valmistelussa.

Tutkimuksen havainnot siitä, että osa valmistelijoista ei pitänyt kysymystä sukupuolten mukaisesta tasa-arvosta relevanttina ja monessa maakunnassa sukupuolten välisen tasa-arvon kysymykset eivät olleet lainkaan esillä, on huolestuttavaa, koska tasa-arvoa tulisi edistää kaikessa viranomaistoiminnassa. Tasa-arvoa tulisi edistää muun muassa valtavirtaistamalla, mikä tarkoittaa sitä, että kaikkien päätösten ja toimenpiteiden valmistelussa, toteutuksessa ja seurannassa tulee ottaa erikseen huomioon niiden vaikutukset sukupuoliin. Tarkoituksena on arvioida viranomaisen toiminnan vaikutuksia eri sukupuolien kannalta toiminnan eri vaiheissa ja eri yhteiskuntaelämän alueilla.

Maakuntavalmistelun yhteydessä järjestettiin vuonna 2018 Maakuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyön valmennushanke, jonka tavoitteena oli kehittää toimintatapoja ja rakenteita erityisesti toiminnallisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen maakunnissa. Hankkeen pääpaino oli toiminnallisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisessä eli erityisesti maakuntien toiminnoissa ja palveluissa. Hankkeessa käytettiin kahta käsitettä kuvaamaan erilaisia tasa-arvo ja yhdenvertaisuus näkökulmia. Toiminnallisen tasa-arvon ohella käytettiin henkilöstöpoliittisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden käsitettä. Jaottelu on mielekäs ja perusteltu ja vastaavaa jakoa voitaisiin käyttää esimerkiksi sukupuolivaikutuksia lainvalmistelussa arvioitaessa.

Valtavirtaistamisen periaate uudistuksen valmistelutyön kaikille tasoille

Sukupuolivaikutuksia tulee arvioida uudistusten valmistelun ja toteutuksen sekä seurannan kaikissa vaiheissa. Sukupuolten tasa-arvoon liittyvä valtavirtaistamisen periaate edellyttää, että sitä tarkastellaan osana kaikkea toimintaa. Tässä tutkimuksessa saatujen tulosten perusteella voidaan todeta, että tarvittaisiin tarkempaa ohjeistusta siitä, mitä valtavirtaistaminen työtapana pitää sisällään ja miten sukupuolivaikutuksia voidaan arvioida. Esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointi tarkoittaa ehdotusten, toimenpiteiden, hankkeiden, määräysten ja käytäntöjen arviointia siltä kannalta, miten ne vaikuttavat tai tulevat vaikuttamaan miehiin ja naisiin. Tässä kohden olisi huomioitava myös tasa-arvolain painotus naisten aseman parantamisessa, tasa-arvon edistämisen velvoitteet ja syrjintäkiellot. Valtavirtaistaminen ja sen mukanaan tuoma vaikutusten arviointi olisi sisällytettävä suoraan muutosjohtamisen sisälle työtapana.

Tasa-arvosuunnitelmat muutosjohtamisen työvälineiksi

Muutosjohtamisen työvälineinä voidaan nähdä esimerkiksi "tasa-arvovastaavan" tai "tasa-arvotyöryhmän" nimeäminen organisaatiossa. Toisaalta myös erilaiset suunnitelmat ja niiden täysimääräinen käyttöönotto tukee muutosjohtamista. Mitä suuremmasta uudistuksesta on kyse ja mitä suurempaa organisaatiota se koskee, on sitä haasteellisempaa saada oikeanlainen tieto kulkemaan oikeaan aikaan jokaiselle, jota muutos koskee. Osaava johtaminen ja johtajan rooli korostuu erityisesti muutosvaiheissa. Suosituksena on, että mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kyettäisiin ennakoimaan tulevaa muutosta, jotta päästäisiin aktiivisesti ohjaamaan prosessia, jolloin asioiden kehittäminen tapahtuisi aidosti organisaation sisältä ulospäin eikä päinvastoin.

Varsinkin tiedotussuunnitelmaan tulisi kohdistaa tarkempaa huomiota muutosjohtamisessa. Tiedotuksessa voitaisiin laajemmin ottaa kaikki käytettävissä olevat tiedotuskanavat käyttöön monikanavaisuutta hyödyntäen, esimerkiksi erilaiset digivälineet. Tiedotussuunnitelman tulisi heijastella myös yhteistoimintasuunnitelmassa kuvattuja muutosvaiheita, joissa erilaiset roolit muutoksen toteuttamisessa olisi kuvattu. Tieto liittyy vahvasti osallisuuden kokemukseen ja toteutumiseen ja tätä myötä henkilöstön sitoutumiseen. Muutosprosessin pilkkominen eri vaiheisiin auttaa henkilöstöä ymmärtämään missä vaiheessa muutos on ja mitä on edessä. Lisäksi jokaisessa vaiheessa tulisi arvioida sukupuolivaikutuksia. Mittavan ja laajan uudistuksen valmistelijat tarvitsevat tietoja ja ohjeistusta siitä, miten sukupuolten tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä tulisi käsitellä. Ohjeistuksissa tulisi ottaa eri toiminnan tasot huomioon, kuten hallituksen esitykset, lainsäädäntö, lainvalmisteluaineistot, maakuntatason kehittäminen, kuntatason kehittäminen ja niin edelleen. Niin uudistuksen valmistelijat kuin työpaikkatason toimijat tarvitsisivat konkreettisia työvälineitä sukupuolivaikutusten arvioimisen ja muutosprosessiin valmistautumisen.

Valinnanvapaus voi lisätä työn ja työsuhteiden epävarmuutta

Valinnanvapauskokeilujen perusteella ei pystytä sanomaan paljoakaan henkilöstövaikutuksista, koska kokeilut olivat alueellisesti ja ajallisesti rajattuja. Lisäksi kokeiluihin osoitettiin lisärahoitusta niin, että organisaatiot eivät joutuneet tekemään merkittäviä työn uudelleen organisoimista tai toimintojen sopeutuksia.

Sosiaali- ja terveysalan henkilöstöstä on pulaa ja tulevaisuudessa palvelujen tarpeen oletetaan kasvavan, joten alan henkilöstölle on työtä, mutta työpaikat ja työnantajat voivat vaihtua. Valinnanvapauden ja palvelujen kilpailutuksen seurauksena mitä ilmeisimmin henkilöstön työssä kokema epävarmuus lisääntyisi ja työntekijöiltä odotettaisiin aiempaa enemmän joustavuutta ja liikkuvuutta. Tutkimusten mukaan työpaikansa menettäneiden uudelleen työllistymismahdollisuuksiin vaikuttaa sekä työmarkkinoiden tilanne ja työvoiman kysyntä, mutta myös työnhakijan koulutus, ikä ja työkyky (Kurvinen ym. 2018; Jolkkonen ym. 2017). Kokeilusta saatujen kokemusten perusteella jää oletusten varaan, miten julkinen ja yksityinen sektori voisivat hakea toiminnan joustavuutta, lisääntyisivätkö määräaikaiset työsuhteet, kasvaisiko irtisanotuksi tulemisen uhka vai kilpailtaisiinko työntekijöistä palkoilla tai muilla työsuhteen eduilla.

Henkilöstövaikutuksiin ei juurikaan kiinnitetty huomiota kokeilussa, vaan palvelujen saatavuuteen ja asiakkaiden ohjautumiseen, vaikka valinnanvapaudella voidaan olettaa olevan merkittäviäkin vaikutuksia henkilöstöön erityisesti epävarmuuden lisääntymiseen työssä. Suosituksena voi sanoa, että valinnanvapauden yhteydessä tulee tehdä perusteellinen ennakoarviointi myös henkilöstö- ja sukupuolivaikutuksista ja ottaa sukupuolten tasa-arvonäkökohdat huomioon.

Ruotsin terveydenhuollon uudistuksen (2007–2009) seurauksena yksityisen sektorin osuus palveluntuottajana on kasvanut. Yksityinen sektori on merkittävä työnantaja suurimmilla kaupunkialuilla, mutta sen merkitys on vähäisempi muualla. Yksityinen sektori työllistää nuorempia ja korkeammin koulutettuja kuin julkinen sektori, jonne on jäänyt vanhempia sekä alhaisemman koulutuksen ja työkyvyn omaavia työntekijöitä. Terveystuollossa työskennellään yhä useammin määräaikaisissa työsuhteissa. Yksityisellä sektorilla palkkataso on julkista sektoria korkeampi, mutta huomattavalla osalla työntekijöistä on määräaikaiset työsuhteet. Vertikaalinen segregaatio on vahvistunut, kun johtotehtäviin on edennyt enemmän miehiä kuin naisia.

Ruotsissa terveydenhuollon uudistusta seuranneen kehityksen perusteella on vaikea arvioida tapahtuisiko Suomessa sama kehitys. Ruotsin valinnanvapausuudistus koski vain terveydenhuoltoa. Ruotsin esimerkin valossa voi olettaa, että valinnanvapauden liittyisi henkilöstön ja sukupuolten tasa-arvon kannalta monia riskejä.

Uudistuksen tasa-arvokysymyksiä organisaatio- ja työpaikkatasolla

Organisaatiomuutokset heikensivät työhyvinvointia ja vaikutusmahdollisuuksia

Laaja sosiaali- ja terveysalan muutos voi heikentää merkittävästi naisenemmistöisen alan työhyvinvointia ja lisätä työssä koettua epävarmuutta muutostilanteessa ja mahdollisesti pidempäänkin. Tämän väitteen taustalla on tutkimuksessa tehty havainto, että oli kyse henkilöstön siirtymistä kunnista kuntayhtymiin, kunnista yhtiöihin tai julkiselta sektorilta yksityiselle työnantajalle, henkilöstön kokemuksena oli muutoksista johtuva lisääntynyt työmäärä, työn epävarmuus sekä kasvaneet jouston vaatimukset. Epävarmuuden lisääntymisestä huolimatta henkilöstön vähennyksiä tai irtisanomisia tutkituissa kohteissa ei muutoshetkellä havaittu, vaan päinvastoin sosiaali- ja terveysalalla ja sote-alan tukipalveluissa oli työvoiman saatavuuden haasteita. Monissa organisaatioissa siirtymä oli kuitenkin alkua muutosten jatkumolle, kun töitä ja toimintaa organisoitiin uudelleen ja säästöjen paineissa käytiin yhteistoimintaneuvotteluja, eikä irtisanomisiltakaan ole vältytty. Muutostilanteessa ja sen jälkeen organisaatioiden johtamisessa ja tiedonkulussa koettiin ongelmia. Omien vaikutusmahdollisuuksien koettiin kaventuneen ja henkilöstöä ei kuultu riittävästi. Päätöksenteko oli siirtynyt aiempaa kauemmaksi ja yhtiöt harjoittivat henkilöstön näkökulmasta sanelupolitiikkaa.

Yhteistoimintamenettelylakia on kritisoitu ja katsottu, että sillä on negatiivinen leima "potkulakina". Yhteistoimintamenettely ei siten toimi neuvottelemisen ja tiedonsaannin välineenä sillä tavoin kuin lainsäätäjät on tarkoittanut. (Ahtela 2016; Murto & Vanhanen 2018.) Lain uudistaminen on vireillä. Uudistuksen tarkoituksena on kehittää yhteistoimintaa luomalla yleiset puitteet yrityksen ja työntekijöiden väliselle vuoropuhelulle parantamalla henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia ja osallisuutta. (Yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain uudistamista valmistelevalle työryhmän väliraportti, 2019.)

Työn ja muun elämän yhdistäminen vaikeutui

Työn ja perheen tai muun elämän yhdistäminen näyttäisi tämän tutkimuksen tulosten valossa lyhyellä aikavälillä vaikeutuvan suurten organisaatioiden perustamisen myötä. Henkilöstön toiveita loma-ajoista tai työvapaista kuultiin heikosti, koulutukseen pääsy sekä työn ja muun elämän yhdistäminen olivat vaikeutuneet. Pienissä organisaatioissa on ollut mahdollista sopia paikallisesti työn joustavuudesta muun elämän tarpeisiin, ja esimiehet ovat olleet lähellä työntekijää, kun taas uudessa, aiempaa suuremmassa organisaatiossa esimiehet ovat monesti kauempana työntekijöistä ja organisaatiolle haetaan yhtenäisiä käytäntöjä esimerkiksi loma-aikojen ja vapaiden pitämiseen, jolloin joustavuus voi kaventua. Tasa-arvon toteutumisen kannalta mielenkiintoisia olivat havainnot, että miehille oli vaikeuksia työn ja perheen yhdistämisessä ja he kokivat sukupuolestaan haittaa työpaineiden jakautumisessa. Tulokset poikkesivat

selvästi valtakunnallisen tasa-arvobarometrin tuloksista, ja huomio kiinnittyy vähemmistönä tai ainokaisia työyhteisössään olevan sukupuolen tilanteeseen.

Organisaatiomuutokset avasivat mahdollisuuksia uralla etenemiseen ja ammatillisen osaamisen kehittämiseen

Muutoksen myönteisiäkin vaikutuksia organisaatioissa oli näkyvissä. Siirtymä suurempiin organisaatioihin voi avata henkilöstölle aiempaa parempia mahdollisuuksia uralla etenemiseen sekä osaamisen kehittämiseen esimerkiksi työkierron avulla. Pidemmällä aikavälillä myös opiskelun ja ammatillisen kehittymisen mahdollisuudet voivat parantua, kun organisaatioiden toiminta vakautuu. Myönteistä muutoksessa on myös se, että suurella organisaatiolla on usein pientä organisaatiota paremmin osaamista ja mahdollisuuksia tarttua työyhteisön ongelmallisiin tilanteisiin.

Ovatko sukupuolten tasa-arvokysymykset naisemmistöisen alan sokea piste?

Sukupuolten tasa-arvon toteutumisen näkökulmasta johtopäätöksenä voidaan todeta, että vaikka sukupuolten tasa-arvoon liittyvät kysymykset aluksi vaikuttivat ongelmattomilta, eivätkä ne olleet muutoksessa erityisesti esillä, niin tämän tutkimuksen aineistoissa tuli esille monia tasa-arvoon liittyviä kipukohtia, jotka olisi syytä ottaa huomioon sosiaali- ja terveysalan uudistuksessa ja henkilöstösiirtymissä. Tutkimustulosten perusteella voisi väittää, että sukupuolten tasa-arvokysymykset ovat jonkinlainen ”sokea piste” naisemmistöisellä sosiaali- ja terveysalalla ja tukipalveluissa.

Tutkimusaineistossa esimerkiksi palkkaukseen ja palkkojen harmonisointiin liittyviä kysymyksiä arvioitiin ensisijaisesti juuri tasapuolisen kohtelun velvoitteen kautta. Tasa-arvoon liittyviä seikkoja ei koettu merkityksellisiksi koska kyseessä on naisvaltainen ala. Vaikka havaintoja esimerkiksi työjärjestelyn muutosten, työaikojen järjestämisen muutosten tai työntekopaikan ja työmatkan muutosten vaikutuksesta erityisesti perhehuoltovelvollisten naisten asemaan tehtiin, ei näitä seikkoja varsinaisesti pohdittu esimerkiksi välillisen syrjinnän tunnusmerkistön kautta.

Sukupuolinäkökulma on tarpeen tiedostaa myös nais- tai miesemmistöisillä aloilla

Yhtenä suosituksena siihen, kuinka sukupuolten välistä tasa-arvoa voitaisiin edistää sosiaali- ja terveysalan muutoksessa organisaation ja työpaikan tasolla voidaan esittää, että ensinnäkin tulisi tiedostaa, tehdä näkyväksi ja kartoittaa sosiaali- ja terveysalan työpaikoilla sukupuolten tasa-arvoon liittyviä ongelmakohtia. Sukupuolinäkökulma on tarpeen tiedostaa myös nais- tai miesemmistöisillä aloilla. Sukupuolivaikutusten arvioinnissa ja ongelmien kartoituksessa on hyvä hyödyntää muun muassa

tilastoja, henkilöstökyselyjä, tietoja työvoiman rakenteesta, työsuhteen tyypistä, ammatillisesta ja muusta eriytymisestä. Tuotetun tiedon pohjalta on mahdollista kartoittaa riskejä ja tehdä suunnitelmia niiden vähentämiseen. Organisaation tulisi panostaa tasa-arvosuunnitelmiin ja henkilöstön osallisuuteen suunnitelmien laadinnassa ja käytännön toteutuksessa.

Oleennaista sukupuolten kokeman eriarvoisuuden lieventämiseksi on tarkastella organisaation ja työpaikan käytäntöjä. Vasta työpaikan sukupuolistavien käytäntöjen ja ajattelumallien tiedostaminen ja ottaminen erityistarkasteluun mahdollistaa sukupuolten epätasa-arvoa tuottavien käytäntöjen ja toimintamallien muutoksen. Sukupuolistavat käytännöt ovat moninaisia itsestään selviä rakenteita ja rutiineja, ja jäävät siksi monesti havaitsematta (Korvajärvi & Heiskanen 2019). Sukupuolistavien työpaikan rakenteiden ja rutiinien - kuten työnjako naisten ja miesten töihin, suhtautuminen pienten lasten äitien tai isien kotiin jäämiseen hoitamaan sairasta lasta tai kannustus haikutua johtotehtäviin – tiedostaminen olisi alku käytäntöjen muuttamiselle.

Työparimalli työpaikan sukupuolittuneiden käytäntöjen purkajana

Keskustelun avauksena voitaisiin nostaa mies–nainen työparimallin kehittäminen sosiaali- ja terveysalalle, mikä voisi purkaa sukupuolittuneita käytäntöjä. Kyseisen työparimallin perusteluiksi voisi esittää muun muassa seuraavia näkökulmia.

Ensinnäkin hoitotyössä ollaan jatkuvasti tekemisissä asiakkaan henkilökohtaisten ja intiimien asioiden parissa, joten perusteltua voisi tässä mielessä olla toteuttaa hoitoa siten, että asiakkaalla/potilaalla olisi mahdollisuus halutessaan saada hoitoa samaa sukupuolta olevalta hoitajalta. Hyvän ja laadukkaan hoidon toteutumisen sisältöä ei ole aiemmin määritetty sukupuoleen liittyväksi kysymykseksi. Voidaan myös provokatiivisesti kysyä, onko potilaalla itsemääräämisoikeutensa puitteissa oikeus vaatia hoitajalta tiettyä sukupuolta.

Edellä mainittu kysymys liittyy potilaan itsemääräämisoikeuteen. Sosiaali- ja terveysalalla potilaan/asiakkaan itsemääräämisoikeus korostetaan. Itsemääräämisoikeus perustuu Suomen perustuslain (731/1999) 7 pykälästä, oikeudesta elämään, sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Oikeus koskemattomuuteen on muualla lainsäädännössä katsottu käsittävän myös sukupuoleen liittyvän intimitteettisuojan. Esimerkiksi laki turvatoimista valtioneuvostossa (987/2014) 9 § säättää, että henkilötarkastuksen suorittavan turvatarkastajan tulee olla samaa sukupuolta kuin tarkastettava. Vaikka kyse ei olekaan täysin analogisista tilanteista, voidaan kuitenkin sanoa, että sekä intiimi hoitotapahtuma että turvatarkastus kohdistuvat henkilön koskemattomuuteen ja kuuluvat siten itsemääräämisoikeuden piiriin. Viime kädessä punnittavaksi tulisivat siten yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkiellot sekä itsemääräämisoikeus.

Parityöskentelyä puoltaa myös se, että yksin työskentelyyn voi tietyissä tilanteissa liittyä ilmeinen haitta tai vaara esimerkiksi väkivallan uhan takia. Yksintyöskentely voi lisätä väkivallan uhkaa joissakin työtehtävissä, joita ovat esimerkiksi vartiointityö, opetus- ja hoitotyö sekä myyntityö⁸. Työparimallissa työntekijä ei olisi itse yksinään työtehtävistään vastuussa, vaan vastuu jakautuisi työparin kesken. Työnantajan aktiivisiin toimintavelvoitteisiin lukeutuu tasa-arvon edistämisen velvoitteen lisäksi myös työturvallisuuden edistämisen velvoite, joten työpaikalla tulisi ottaa huomioon yksin työskentelyyn liittyvät vaara- ja haittatekijät. Erilaisia työpari- ja tiimityöskentelyn malleja on jo tällä hetkellä (esimerkiksi kotihoidossa) käytössä, joten alueellisten kokeilujen kautta olisi mahdollista saada tietoa eri mallien toimivuudesta ja niiden vaikutuksista.

Positiivisen erityiskohtelu tasa-arvon edistämisessä

Positiiviseen erityiskohteluun usein suhtaudutaan ennakkoluuloisesti ja siihen liittyy negatiivisia tunnelatauksia. Tutkimuksessa aiemmin on esimerkiksi tuotu esille, että epäoikeudenmukaisena on nähty yksittäinen tai yksittäisten työntekijöiden suosiminen esimerkiksi sukupuolen perusteella. Yhteistoiminnassa voidaan ratkaisevasti vaikuttaa siihen, miten positiiviseen erityiskohteluun suhtaudutaan. Monesti ennakkoluuloja ja –asenteita voidaan poistaa sillä, että puhutaan yhteisillä käsitteillä ja luodaan ymmärrystä siitä, miksi tietyt toimenpiteet ovat välttämättömiä ja miten henkilöstö hyötyy niistä. Usein myös positiivisen erityiskohtelun kirjaaminen, perusteleva ja johdonmukainen käyttäminen edesauttaa oikeudenmukaisuuden kokemusta. Tulee kuitenkin huomioida, että positiivisen erityiskohtelun toimet (esimerkiksi rekrytoinnissa painotus sukupuolten tasa-arvon edistämisen velvoitteessa, työolojen kehittäminen ottamalla vähemmistö sukupuolen edustajat ensisijaisesti huomioon tai työsuhde-etujen käyttöönotto alalle houkuttelemiseksi) ovat väliaikaisia toimenpiteitä. Niiden perusteella tehtyjä toimenpiteitä on säännöllisesti tarkasteltava suhteessa tavoitteisiin ja arvioitava, ovatko toimenpiteet osoittautuneet tarkoituksenmukaisiksi ja olisiko tavoitteet saavutettavissa muiden keinojen avulla.

Tasa-arvosuunnitelmat osaksi työpaikan arjen käytäntöjä

Lähtökohtaisesti muodollisten, lain velvoittamien säädösten mukaisesti tuotettujen suunnitelmien, kuten tasa-arvosuunnitelmat, koulutussuunnitelmat, yhdenvertaisuussuunnitelmat tai yhteistoimintasuunnitelmat, eivät vielä takaa niiden tosiasiallista käyttöä työpaikan arjen toiminnoissa. Suunnitelmat saattavat jäädä varsin yksipuolisiksi sisällöltään, esimerkiksi keskeisiä käsitteitä ei välttämättä ole avattu henkilöstön kanssa yhdessä ja tavoitteet ovat jääneet varsin abstraktille, yleiselle tasolle. Suosituksena olisi, että jokaisen (ei vain työnantajan) tulisi olla työpaikalla tietoisia siitä,

⁸ <https://www.tyosuojelu.fi/tyoolot/psykososiaalinen-kuormitus/yksintyoskentely>

mitä eri suunnitelmilla käytännössä tavoitellaan ja mitä eri käsitteillä tarkoitetaan. Suunnitelmia ei pitäisi tehdä vain muodon vuoksi, koska lait velvoittavat ne tekemään, vaan olisi hyvä tiedostaa, että suunnitelmilla on arjen toimintaan liittyvä vaikutus. Lisäksi tasa-arvosuunnitelman ei tarvitse pitää aina sisällään vain yhtä dokumenttia, vaan se voi kattaa erilaisia sukupuolen tasa-arvoon liittyviä aineistoja työpaikalla. Näin suunnitelmaa voidaan hyödyntää monien erilaisten asioiden ja teemojen käsittelyyn, mitkä katsotaan työyhteisössä arvokkaina ja merkityksellisenä työn tekemiselle. Tämä tarkoittaa myös sitä, että tasa-arvosuunnitelman sisällön tulisi joustaa aina tilanteen ja tarpeen mukaan. Yhteistoiminnassa voidaan sopia erilaisista tosiasialliseen tasa-arvoon pyrkivistä työ säännöistä, joista sopiminen välittömässä yhteistoiminnassa tuo läpinäkyvyyttä työnantajan toimintaan ja lisää johdonmukaisuutta päätöksen tekoon. Mitä paremmin asiat ovat suunnitelmiin johdonmukaisesti linjatut, sitä varmemmalla pohjalla päätöksentekoa voidaan toteuttaa, mikä liittyy esimerkiksi positiivisen erityiskohtelun keinojen käyttöön.

Kohti hyvän tasa-arvosuunnitelman mallia

Organisaatio- ja työpaikkatason tarkastelusta käy ilmi, että keskeinen tasa-arvon edistämisen väline on tasa-arvosuunnitelma. Tasa-arvosuunnitelman rakentamiseen tulisi organisaatiossa paneutua, sillä sen avulla voidaan sekä kartoittaa organisaatiossa piileviä tasa-arvon kannalta haitallisia rakenteita että kirjata ne toimenpiteet, joita tasa-arvon toteuttaminen edellyttää. Tasa-arvosuunnitelmaa voidaan käyttää myös välineenä piilevien tasa-arvoon liittyvien ongelmien ja sukupuolittuneiden käytäntöjen kartoittamiseksi. Sen laatimisessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota esimerkiksi sellaisiin ohjeistuksiin ja työjärjestelyihin, jotka saattavat olla välillisesti syrjiviä. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun on kyse työpaikasta tai organisaatiosta, jossa on naisennemistö ja jossa sen vuoksi sukupuoleen perustuva syrjintä ei välttämättä tule näkyväksi. Palkkakartoitukseen yhdistettynä se on myös väline palkkauksen epäkohtiin puuttumiseksi.

Lähteet

- Ahtela, K. & Bruun, N. & Koskinen, P-K. & Nummijärvi, A. & Saloheimo, J. (2006). Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki: Talentum.
- Ahtela, Jukka (2019). Diskuteerausta Impivaarassa. Sitran selvityksiä 109. Helsinki: Sitra.
- Anell, A (2011). Choice and privatization in Swedish primary care. *Health Economics, Policy and Law* 6(4): 549–569.
- Anttila, O. & Ojanen, T. (toim.) (2019). Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Helsinki: Alma Talent.
- Anttila, O. (2014). Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan oikeuden keskeisiä kysymyksiä. Teoksessa Saloheimo, J. (toim.). Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 2014–2015.
- Bergholm, T. (2005) Suomen säädelyjen työmarkkinasuhteiden synty. *Palkkapäätös* 19.6.1945. *Yhteiskuntapolitiikka* 70 (1), 3–14.
- Brommels, M. (2016). Kokemukset Ruotsin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksista ja niiden hyödyntäminen Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusuudistuksessa. Teoksessa L. Henriksson (toim.). Näkökulmia todellisuuden terveydenhuollosta. Prosesseja, rakenteita, haasteita sekä ehdotuksia. *Ajatushautomo Agenda*. <https://www.agenda.fi/fi/Raportti/nakokulmia-todellisuuden-terveydenhuollosta/#kokemukset-ruotsin-sosiaali-ja-terveydenhuollon-uudistuksista-ja-niiden-hyodyntaminen-suomen-sosiaali-ja-terveydenhuollon-rahoitusuudistuksessa-mats-brommels>
- Burström, B. & Burström, K. & Nilsson, G. & Tomson, G. & Whitehead, M. & Winblad, U. (2017). Equity aspects of the Primary Health Care Choice Reform in Sweden – a scoping review. *International Journal for Equity in Health* 16:29. DOI 10.1186/s12939-017-0524-z
- Dahlgren, C. & Brorsson, H. & Sveréus, S. & Goude, F. & Rehnberg, C. (2013). Fem år med husläkarsystemet inom Vårdval Stockholm. SLL/KI, Stockholm.
- European Observatory on Health Systems and Policies (2018). The Health Systems and Policy Monitor www.hspm.org, country report on Sweden. Accessed on 18th February, 2018.
- Halonen, K-M. (2018). Julkisuus, kilpailuneutraliteetti ja julkisomisteiset yhtiöt. *Defensor Legis* nro 1/2018.
- Helsingin Sanomat 19.8.2019. Palkankorotus ei purrut varhais-kasvatuksen opettaja-pulaan, kuormittuneet lastenhoitajat vaihtavat alaa. <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000006208506.html>

Isaksson, D. & Blomqvist, P. & Winblad, U. (2016). Free establishment of primary health care providers: effects on geographical equity. *BMC Health Services Research* 16:28. Doi: 10.1186/s12913-016-1259-z

Janlöv, N. & Rehnberg, C. (2011). Uppföljning av husläkarsystemet inom Vårdval Stockholm – år 2010. Karolinska Institutets Folkhälsoakademi Rapport nr 2011:15.

Jokinen, E. & Heiskanen, T. & Nakari R. (2011). Henkilöstö Paras-uudistuksessa. Paras ARTTU ohjelman tutkimuksia nro 8. Acta nro 228. Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto.

Jolkkonen, A. & Koistinen, P. & Kurvinen, A. & Lipiäinen, L. & Nummi, T. & Virtanen, P. (2017). Labour market attachment following major workforce downsizings: a comparison of displaced and retained workers. *Work, Employment & Society*. First Published June 19, 2017. <https://doi.org/10.1177/0950017017706305>: 1–19.

Julkunen, R. (2010). Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit. Tampere: Vastapaino.

Karlsson, M. (2007). "En tupp i hönsgården". Region Halland FOU Meddelandeserie 2007:1

Konkurrensverket (2010). Uppföljning av vårdval i primärvården. Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar. Slutrapport. Konkurrensverkets rapportserie 2010:3. <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/aktuellt/nyheter/uppfoljning-av-vardval-i-primarvar-den-25-november-2010-pdf-1.3-mb.pdf>

Korvajärvi, P. & Heiskanen, T. (2019). Ikkunoita työelämän tasa-arvoon sukupuolen näkökulmasta. Teoksessa Heiskanen, T., Syvänen, S. & Rissanen, T. (toim.) *Mihin työelämä on menossa? – tutkimuksen näkökulmia*. Tampere: Tampere University Press 2019, 267-301. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-006-9>

Koskinen, S. & Kairinen, M. & Nieminen, K. & Ullakonoja, V. & Valkonen, M. (2018). Työoikeus. Oikeuden perusteokset. Helsinki: Alma Talent Oy.

Kullberg, L. & Blomqvist, P. & Winblad, U. (2017). Competition, Choice and Geographical Equity in Rural Health Care in Sweden. NOPSA conference paper, 8–11 August 2017, Odense.

Kunnanlääkärit Oy:n internetsivut <http://kunnanlaakarit.fi/?p=711> luettu 18.11.2019.

Kurvinen, A. & Jolkkonen, A. & Koistinen, P. & Lipiäinen, L. & Nummi, T. & Virtanen, P. (2018). Työn menetys työuran loppuvaiheessa - Tutkimus 45–60-vuotiaana rakenneuudistuksessa työnsä menettäneiden työllisyysurista ja riskistä päätyä työttömäksi tai työvoiman ulkopuolelle. *Yhteiskuntapolitiikka* 83 (2018):5–6, 471–482.

Köp av verksamhet 2016. Kommuner, landsting och regioner 2006–2016 (20187). Sveriges Kommuner och Landsting. <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-539-4.pdf>

- Laine, P. (2017). Työelämän muutosten vaikutukset miesten ja naisten työmarkkina-asemaan ja samapalkkaisuuteen kunta-alalla ja valtiolla 1995–2013. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 29. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3879-3>
- Landstinget i Jönköpings län (2014). Hur har jämställdheten påverkats av ”vårdval”? Motion till Landstingsfullmäktige i Jönköpings län LJ2013/154, behandlad 2014-01-21
- Landstingsförbundet (2002). Svensk hälso- och sjukvård under 1990-talet. Stockholm.
- Liukkunen, U. (2017). Normikompetenssi kollektiivisen työoikeuden normijärjestelmässä ja paikallinen sopiminen. Lakimies 7–8/2017.
- Luukkonen, J. (2018). Matkalla maakunnallisiin sosiaali- ja terveystalouteihin. Tutkimus maakunnallisten sosiaali- ja terveystaloutenkuntayhtymien syntyprosessista. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 2396. Tampere: Tampere University Press.
- Maakuntien tasa-arvo -ja yhdenvertaisuustyön valmennushanke 2018. Loppuraportti.
- Mattila, M. (2019). Työ ja työntekijöiden oikeudet alustataloudessa. Kalevi Sorsa- säätiö, Helsinki. <https://www.fafu.no/images/pub/2019/Nfow-wp5.pdf>
- Meklin, P. & Pekola-Sjöblom M. (2012). Parasta Artun mitalla II. Arviointia kunta- ja palvelurakennemuutoksesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa ARTTU-ohjelman tutkimusten havaintojen pohjalta. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Miani, C. & Pitchforth, E. & Nolte, E. (2013). Choice of primary care provider: a review of experiences in three countries. PIRU Publication 2013–5.
- Murto, K. & Vanhanen, R. (2018). Selvitys yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain toimivuudesta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 35. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-348-1>
- Myllärinen, T. (2018). Kuntayhtymäpohjaiset sote-ratkaisut etenevät – paluuta entiseen ei ole. Blogi-kirjoitus 29.8.2018. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2018/kuntayhtymapohjaiset-sote-ratkaisut-etenevat-paluuta-entiseen-ei-ole> (luettu 9.12.2019).
- Nieminen, K. (2018). Tasa-arvo sukupuolten välillä. Teoksessa: Koskinen, S. & Kairinen, M. & Nieminen, K. & Ullakonoja, V. & Valkonen, M. Työoikeus. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Nieminen, K. (2018). (toim.) Työpaikan lait ja työsuhteopas 2019. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Nummijärvi, A. (2004). Palkkasyrjintä: oikeudellinen tutkimus samapalkkaisuuslainsäädännön sisällöstä ja toimivuudesta. Helsinki: Edita.

Nybondas-Kangas, H. & Pakarinen, T. & Heiskanen, M. & Hotti, A. & Juutinen, M. & Paakkonen, N. & Ruskoaho, J. & Hakonen, A. (2017). Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstövaikutusten ennakoarviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-419-1>

Ojala, S. & Koskinen Sandberg, P. & Mustosmäki, A. (2019). Ilkka Insinöörille yli 13 000 euroa Sari Sairaanhoidajaa enemmän? Sukupuolten ansioerojen kaventaminen vaatii aktiivista ohjausta. Yhteiskuntapolitiikka 84 (2019): 5–6. s. 640–646.

OwalGroup (2019). Valinnanvapauskokeilun kärkihankekauden arviointi, sote-keskukset. Maaliskuu 2019. Valinnanvapauskokeilun arviointi, STM. https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/3214387/Raportti_Valinnanvapauskokeilu_Sote-keskukset_Owal+Group.pdf/97690511-2087-ef71-9c2a-bf4b3ad4d68c/Raportti_Valinnanvapauskokeilu_Sote-keskukset_Owal+Group.pdf

Palkka-avoimuustyöryhmän loppuraportti (2019). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 32. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Peltonen, E-N. (2008). Häirintä ja muu epäasiallinen kohtelu työelämässä. Pro gradu -tutkielma. Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto.

Perhehoitoliitto 2019 <https://www.perhehoitoliitto.fi/perhehoitoliitto>

Pirkanmaan maakunnan henkilöstöpoliittinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2019–2020.

Polkka – Pohjois-Karjalan tukipalvelut Oy:n henkilöstö- ja koulutussuunnitelma, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2018.

Puttonen, S. & Hasu, M. & Pahkin, K. (2016). Työhyvinvointi paremmaksi Keinoja työhyvinvoinnin ja työterveyden kehittämiseksi suomalaisilla työpaikoilla. Helsinki: Työterveyslaitos.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>

Rantala, K. & Alasuutari, N. & Järvikangas, I. & Saarenpää, K. (2019). Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin. Sarja tutkimuksia 5/2019. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Helsingin yliopisto.

Rauhut, D. & Smith, C. J. (2018). Spatial challenges to universal health care in Finland and Sweden. A paper prepared for the second workshop of the Nordic Network for Health Policy, Health Management, and Health Services Research, 18–19 April 2018 in Copenhagen, Denmark.

Regeringskansliet (2016). Effektiv vård - slutbetänkande. SOU2016:2. Stockholm.

- Region Kronoberg (2015). Män i vård och omsorg - att arbeta i en kvinnodominerad bransch. Växjö: Region Kronoberg och Länsstyrelsen i Kronobergs län.
- Saari, M (2016). Samapalkkaisuus. Neuvoteltu oikeus, naisten ja miesten palkkaeriarvoisuus poliittisena ja oikeudellisena kysymyksenä korporatistisessa Suomessa. Helsinki: Unigrafia.
- Saarimaa, T. & Tukiainen, J. (2018). PARAS-hankkeen aikana toteutettujen kuntaliitosten vaikutukset. Kansantaloudellinen aikakauskirja 114 vsk., 2/2018.
- Saloheimo, J. (2012). Työturvallisuus: perusteet, vastuu ja oikeusturva. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Samapalkkaisuusohjelma 2016–2019 (2016). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3829-8>
- Siun Talous Oy:n henkilöstöraportti 2017.
- Siun Talous Oy:n tasa-arvosuunnitelma 2017-2018.
- Smith, C. J. & Rauhut, D. (2019). Still 'skiing their own race' on NPM implementation? Patient choice and policy change in the Finnish and Swedish health care systems. International Review of Administrative Sciences 85: 1, 62–79.
- Socialstyrelsen (2004). Jämställd vård? Könsperspektiv på hälso- och sjukvården. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2008). Mot en mer jämställd sjukvård och socialtjänst. Stockholm.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2019. Palvelusetelikeilu. <https://stm.fi/palvelusetelikeilu>
- Sveriges kommuner och landsting (2014). (O)jämställdhet i hälsa och vård. Stockholm.
- Sutela, H. & Pärnänen, A. & Keyriläinen, M. (2019). Digiajan työelämä – työolotutkimuksen tuloksia 1977–2018. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tasa-arvobarometri 2017 (2018). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3932-5>
- Tasa-arvobarometri 2012 (2012). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 23. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3370-5>
- Tasa-arvovaltuutetun kertomus Eduskunnalle K 22/2018. Tasa-arvo julkaisuja 2018:4. Suomen yliopistopaino Oy. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_22+2018.pdf

Tasa-arvovaltuutetun lausunto Dnro TAS/217/2017.
<https://www.tasa-arvo.fi/documents/10181/84297/Sukupuolikiinti%C3%B6t+oppilasvalinnassa/74d0b098-67e1-4df2-9312-3a4d484172ee>

Tiitinen, K-P. & Kröger, T. (2012). Työsopimusoikeus. Talentum: Helsinki.

Tuori, K. (1999). Oikeus ja oikeudenmukaisuus: Oikeustieteen päivät 3.-4.6.1999 Joensuu. Joensuun yliopisto 1999.

Uosukainen, K. (2010). Työpaikan tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus. Tutkimus suunnitteluvaiheen toteutumisesta sekä suunnitelmien ja kartoituksen laadusta. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 7. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Valkonen, M. & Koskinen, S. (2018). Yhdenvertainen kohtelu työsuhteessa. Helsinki: Alma Talent Oy.

Vuorinen, R. (2008). Muutosjohtaminen suomalaisessa yliopistosairaalassa osastonhoitajien ja sairaanhoitajien arvioimana. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain uudistamista valmistelevan työryhmän väliraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:42. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-438-9>

Ylhäinen, M. (2019). Key concepts and changing labour relations in Finland. Part 1 Country report Nordic future of work project 2017-2020: Working paper 5. Pillar VI. Fato publications 2019. <https://www.fafu.no/images/pub/2019/Nfow-wp5.pdf>

Äimälä, M. & Kärkkäinen, M. (2015). Yhteistoimintalaki. Helsinki: Talentum.

Haastattelut

Ruotsi:

Olivia Wahlby, förbundsombudsman, Vårdförbundet, 15.2.2018

Brita Edström, chef för vårdstrategiska enheten, Vårdförbundet, 16.2.2018

Jonas Vallgård, utredare, Vårdförbundet, 21.2.2018

Suomi:

Kunta ja kuntayhtiöt: Haastattelu 1 (kaksi henkilöä) 31.5.2018, haastattelu 2 (yksi henkilö) 11.4.2018 ja haastattelu 3 (yksi henkilö) 19.4.2018

Sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä: Haastattelu 1 (yksi henkilö) 6.8.2018, haastattelu 2 (yksi henkilö) 23.5.2018 ja haastattelu 3 (yksi henkilö) 8.5.2018

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluorganisaatiot: Haastattelu 1 (yksi henkilö) 24.5.2018, haastattelu 2 (yksi henkilö) 28.6.2018, haastattelu 3 (yksi henkilö) 27.3.2019 ja haastattelu 4 (kaksi henkilöä) 7.5.2019

Ammattijärjestöt: Haastattelu 1 (kolme henkilöä) 3.7.2018, haastattelu 2 (yksi henkilö) 15.5.2019, haastattelu 3 (yksi henkilö, sähköpostihaastattelu) 4.12.2019

Valinnanvapauskokeiluhankkeet: Haastattelu 1 (yksi henkilö) 24.4.2019 ja haastattelu 2 (yksi henkilö) 6.5.2019

Säädökset:

Kunnallinen virkaehtosopimuslaki (669/1970)

Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007)

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1886)

Laki yhteistoiminnasta yrityksissä (334/2007)

Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1233/2013)

Laki turvatoimista valtioneuvostossa (987/2014)

Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa (449/2007)

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006)

Perhehoitolaki (263/2015)

Rikoslaki (39/1889)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Työehtosopimuslaki (436/1946)

Työsopimuslaki (55/2001)

Työturvallisuuslaki (738/2002)

Valtion virkamieslaki (750/1994)

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/73/EY, annettu 23 päivänä syyskuuta 2002, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY muuttamisesta (ns. tasa-arvodirektiivi).

Neuvoston direktiivi 2001/23/EY, annettu 12 päivänä maaliskuuta 2001, työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä (ns. Liikkeenluovutusdirektiivi).

Virallislähteet

HE 59/2002 vp: Hallituksen esitys työturvallisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 195/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.

HE 155/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 19/2014 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaeiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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.

HE 16/2018 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 1/1986 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 57/1985 vp. naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevaksi lainsäädännöksi.

TyVK 22-2018 vp: Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle. Tasa-arvovaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle. http://www.labour.fi/?wpfb_dl=4757

Oikeustapaukset

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut:

KKO 1991:105
KKO 1991:187
KKO 1992:18
KKO 1996:89
KKO 1996:140
KKO 1997:83
KKO 2002:42
KKO 2004:103
KKO: 2004:133
KKO 2005:29
KKO: 2007:65
KKO: 2008:38
KKO 2009:17
KKO 2009:52
KKO: 2010:5
KKO: 2013:10
KKO: 2013:11
KKO: 2013:13
KKO 2015:65
KKO: 2019:60
KHO 2013:46
KHO 2014:98

Työtuomioistuimen ratkaisut:

TT 2002-7
TT 2003-69
TT 2007-45
TT 2013-63
TT 2017:127
TT 2018:8
TT 2018:18

Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisut:

Asia C-177/88 Elisabeth Johanna Pacifica Dekker v. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen, ECR [1990]

Asia C-109/00 Tele Danmark A/S v. Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark (HK) [2001] ECR

Asia C-109/00 Tele Danmark A/S v. Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark (HK) [2001] ECR

Asia C-297/10 ja C-298/10 Sabine Hennigs vs. Eisenbahn-Bundesamt ja Land Berlin vs. Alexander Mai [2011] ECR

Asia C- 237/94 John O'Flynn vs. Adjudication Officer ECR [1996]

Asia C-450/93 Eckhard Kalanke vastaan Freie Hansestadt Bremen ECR [1995]

Asia C-158/97 Georg Badeck ym., Hessische Ministerpräsident ja Landesanwalt beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen osallistuessa asian käsittelyyn. ECR [2000]

Asia C-407/98 Katarina Abrahamsson ja Leif Anderson vastaan Elisabet Fogelqvist ECR [2000]

Asia C-486/18 RE vs Praxair MRC ECR [2019]

Asia C-109/88 Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund I Danmark vs Dansk Arbejdsgiverforening, Danfossin puolesta ECR [1989]

Asia C-409/95, Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen, EYT 11.11.1997

Asia C-450/93, Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen, EYT 17.10.1995

Asia C-407/98, Abrahamsson ja Leif Anderson v. Elisabet Fogelqvist, EYT 6.7.2000

Asia C-127/92, Enderby v. Frenchay Health Authority ja Secretary of State for Health, EYT 27.10.1993.

Liitteet

Liite 1. Liitetaulukot

Liitetaulukko 1. Alueella työssäkäyvät (työpaikat) toimialan (TOL 2008, kirjaintaso), työnantajasektorin ja sukupuolen mukaan vuonna 2017. Lähde: Tilastokeskus, Elinkeinorakenne ja työssäkäynti. (Taulukko T14D)

Toimiala	Määrä			%			Miehiä %	Naisia %
	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset		
Q Terveys- ja sosiaalipalvelut	394236	49654	344582	16,9	4,3	29,7	12,6	87,4
T Kotitalouksien toiminta työnantajina; kotitalouksien toiminta tavaroiden ja palvelujen tuottamiseksi omaan käyttöön	11366	2588	8778	0,5	0,2	0,8	22,8	77,2
S Muu palvelutoiminta	65123	18595	46528	2,8	1,6	4,0	28,6	71,4
I Majoitus- ja ravitsemistoiminta	88391	26848	61543	3,8	2,3	5,3	30,4	69,6
P Koulutus	158031	50537	107494	6,8	4,3	9,3	32,0	68,0
K Rahoitus- ja vakuutustoiminta	44865	17243	27622	1,9	1,5	2,4	38,4	61,6
U Kansainvälisten organisaatioiden ja toimielinten toiminta	332	133	199	0,0	0,0	0,0	40,1	59,9
O Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus	115065	51284	63781	4,9	4,4	5,5	44,6	55,4
R Taiteet, viihde ja virkistys	46177	20972	25205	2,0	1,8	2,2	45,4	54,6
N Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	173654	86296	87358	7,5	7,4	7,5	49,7	50,3
G Tukku- ja vähittäiskauppa; moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus	261530	130750	130780	11,2	11,2	11,3	50,0	50,0
L Kiinteistöalan toiminta	21840	10970	10870	0,9	0,9	0,9	50,2	49,8
M Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	136999	75481	61518	5,9	6,5	5,3	55,1	44,9
J Informaatio ja viestintä	94708	64470	30238	4,1	5,5	2,6	68,1	31,9
A Maatalous, metsätalous ja kalatalous	66572	47327	19245	2,9	4,1	1,7	71,1	28,9
D Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	11747	8634	3113	0,5	0,7	0,3	73,5	26,5
C Teollisuus	298183	225256	72927	12,8	19,3	6,3	75,5	24,5
H Kuljetus ja varastointi	129099	102225	26874	5,5	8,8	2,3	79,2	20,8
E Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito	11192	8912	2280	0,5	0,8	0,2	79,6	20,4
B Kaivostoiminta ja louhinta	5858	5124	734	0,3	0,4	0,1	87,5	12,5
F Rakentaminen	163278	147933	15345	7,0	12,7	1,3	90,6	9,4
X Toimiala tuntematon	29484	16566	12918	1,3	1,4	1,1	56,2	43,8
Yhteensä	2327730	1167798	1159932	100,0	100,0	100,0	50,2	49,8

Liitetaulukko 2. Alueella työssäkäyvät toimialan (TOL 2008, kirjaintaso), työnantajasektorin ja sukupuolen mukaan vuonna 2017.

Alue	Julkinen sektori			Yksityinen sektori			Yrittäjät			Yhteensä		
	Yhteensä	Miehet %	Naiset %	Yhteensä	Miehet %	Naiset %	Yhteensä	Miehet %	Naiset %	Yhteensä	Miehet %	Naiset %
KOKO MAA	279025	10,8	89,2	102671	15,3	84,7	12540	30,4	69,6	394236	12,6	87,4
MANNER-SUOMI	276498	10,8	89,2	102485	15,3	84,7	12480	30,3	69,7	391463	12,6	87,4
Uusimaa	74246	10,9	89,1	31712	16,2	83,8	3967	30,8	69,2	109925	13,2	86,8
Varsinais-Suomi	26220	11,6	88,4	8670	14,2	85,8	1177	30,6	69,4	36067	12,9	87,1
Satakunta	11403	9,4	90,6	3629	12,6	87,4	508	29,3	70,7	15540	10,8	89,2
Kanta-Häme	7795	8,7	91,3	2497	15,9	84,1	397	27,7	72,3	10689	11,1	88,9
Pirkanmaa	24569	9,8	90,2	10999	15,2	84,8	1188	30,0	70,0	36756	12,1	87,9
Päijät-Häme	9850	10,5	89,5	3436	16,4	83,6	391	31,7	68,3	13677	12,6	87,4
Kymenlaakso	8250	8,4	91,6	3739	15,1	84,9	368	27,7	72,3	12357	11,0	89,0
Etelä-Karjala	6154	10,9	89,1	1684	14,7	85,3	290	24,8	75,2	8128	12,2	87,8
Etelä-Savo	8978	12,9	87,1	2855	16,3	83,7	334	31,1	68,9	12167	14,2	85,8
Pohjois-Savo	15156	12,9	87,1	4410	17,1	82,9	568	33,5	66,5	20134	14,4	85,6
Pohjois-Karjala	8590	10,9	89,1	2963	15,6	84,4	413	29,5	70,5	11966	12,7	87,3
Keski-Suomi	12861	10,6	89,4	5754	16,4	83,6	628	27,5	72,5	19243	12,9	87,1
Etelä-Pohjanmaa	10868	9,6	90,4	3931	13,1	86,9	367	33,8	66,2	15166	11,1	88,9
Pohjanmaa	11375	9,7	90,3	2561	13,2	86,8	291	35,4	64,6	14227	10,9	89,1
Keski-Pohjanmaa	4647	10,5	89,5	1093	11,8	88,2	127	28,3	71,7	5867	11,1	88,9
Pohjois-Pohjanmaa	21067	11,6	88,4	8299	15,6	84,4	990	29,4	70,6	30356	13,3	86,7
Kainuu	4176	11,1	88,9	1190	10,3	89,7	153	28,1	71,9	5519	11,4	88,6
Lappi	10293	11,1	88,9	3063	13,8	86,2	323	32,8	67,2	13679	12,2	87,8
Ahvenanmaa	2527	10,8	89,2	186	11,8	88,2	60	35,0	65,0	2773	11,4	88,6

Lähde: Tilastokeskus, Elinkeinorakenne ja työssäkäynti -tietokanta (Taulukko T14D)

Liitetaulukko 3. Sosiaali- ja terveystyön ammattiryhmään kuuluvien määrät ja osuudet sukupuolen mukaan vuonna 2017. Lähde: Opetushallinto, Tietokanta Vipunen.

Ammatti (5-numerotaso)	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet %	Naiset %
07.1 Perus- ja lähihoitajat	6898	31707	38605	17,9	82,1
3258 Sairaankuljetuksen ensihoitajat	2114	1313	3427	61,7	38,3
53211 Mielenterveyshoitajat	1136	2381	3517	32,3	67,7
53219 Muut lähihoitajat	1957	18211	20168	9,7	90,3
53291 Hammashoitajat	47	5227	5274	0,9	99,1
53292 Välinehoitajat	165	2029	2194	7,5	92,5
53294 Hierojat ja kuntohoitajat	1479	2546	4025	36,7	63,3
07.2 Sairaanhoidajat ja muut terveydenhuollon asiantuntijat	8523	90785	99308	8,6	91,4
22212 Osastonhoitajat	323	4262	4585	7,0	93,0
3211 Lääketieteellisen kuvantamis- ja laitetekniikan as	429	2647	3076	13,9	86,1
3212 Bioanalytiikot (terveydenhuolto)	289	5091	5380	5,4	94,6
3221 Sairaanhoidajat ym.	34	262	296	11,5	88,5
32211 Sairaanhoidajat	5252	54942	60194	8,7	91,3
32212 Terveystyöntekijät	60	9241	9301	0,6	99,4
3222 Kätilöt	5	2412	2417	0,2	99,8
3251 Suuhygienistit	41	1825	1866	2,2	97,8
3255 Fysioterapeutit ym.	1849	7787	9636	19,2	80,8
3259 Muut muualla luokittelemattomat terveydenhuollon asiantuntijat	47	170	217	21,7	78,3
32591 Toimintaterapeutit	72	1981	2053	3,5	96,5
32592 Muut terapeutit	122	165	287	42,5	57,5
07.3 Lääkärit ja muut terveydenhuollon asiantuntijat	9043	15369	24412	37,0	63,0
2211 Yleislääkärit	2537	4489	7026	36,1	63,9
22121 Yliääkärit	1584	1671	3255	48,7	51,3
22122 Erikoislääkärit	3767	6246	10013	37,6	62,4
2261 Hammaslääkärit	1155	2963	4118	28,0	72,0
07.4 Sosiaalialan työntekijät ja ohjaajat	20592	163914	184506	11,2	88,8
07.5 Sosiaalialan erityisasiantuntijat	1236	11415	12651	9,8	90,2
07.6 Sosiaali- ja terveydenhuollon johtajat	1524	5632	7156	21,3	78,7
1341 Lastenhoidon johtajat	170	2398	2568	6,6	93,4
1342 Terveystyöntekijöiden johtajat	548	711	1259	43,5	56,5
1343 Vanhustenhuollon johtajat	73	422	495	14,7	85,3
1344 Sosiaalihuollon johtajat	620	1713	2333	26,6	73,4
22211 Ylihoitajat	113	388	501	22,6	77,4
05/91123 Sairaala- ja laitospäivähoito	2064	13833	15897	13,0	87,0
Yhteensä	47816	318822	366638	13,0	87,0

Liitetaulukko 4. Maakunta- ja sote-palvelujen uudistukseen osallistuneet valmistelijat sekä työryhmien puheenjohtajisto ja jäsenet sukupuolen mukaan.

Maakunta	Valmistelijat				Työryhmät						Yhteensä				
	Muutosjohtaja yms.		Henki- löstö		Puh.joht.		Varapj.		Jäsenet		Miehet	Naiset	Yht.	Miehet %	Naiset %
	M	N	M	N	M	N	M	N	M	N					
Etelä-Pohjanmaa	1		8	12	6	4	5		167	116	187	132	319	58,6	41,4
Pohjanmaa	1	1	12	9	17	3		3	93	76	123	92	215	57,2	42,8
Keski-Pohjanmaa	5	5	7	6	3	6	4		124	101	143	118	261	54,8	45,2
Etelä-Karjala	0	1	20	35	8	4	2	1	124	109	154	150	304	50,7	49,3
Pohjois-Pohjanmaa		1	19	28	9	2	3	2	131	125	162	158	320	50,6	49,4
Etelä-Savo	1		6	6	10	6	1		125	133	143	145	288	49,7	50,3
Kainuu		1			7	6	4	6	81	84	92	97	189	48,7	51,3
Päijät-Häme	1	0	37	35	14	7	1	2	42	65	95	109	204	46,6	53,4
Pohjois-Karjala	1		6	10	2	3	1		37	41	47	54	101	46,5	53,5
Kymenlaakso	1		4	16	5	4	3	1	38	38	51	59	110	46,4	53,6
Kanta-Häme		0		12	10	9	5	3	176	218	191	242	433	44,1	55,9
Uusimaa	6	3	62	96	15	10	3		121	158	207	267	474	43,7	56,3
Pohjois-Savo	2	3	0	3	25	6	11	7	166	248	204	267	471	43,3	56,7
Varsinais-Suomi	1	1	21	36	10	12	9	9	159	207	200	265	465	43,0	57,0
Lappi		1	13	24	9	3	5	5	100	138	127	171	298	42,6	57,4
Keski-Suomi	1	1	5	17	8	6	1	2	101	143	116	169	285	40,7	59,3
Pirkanmaa	2	1	16	46	14	12	2	2	131	187	165	248	413	40,0	60,0
Satakunta	3	1	7	19	12	18	1	2	102	222	125	262	387	32,3	67,7
Yhteensä	26	20	243	410	184	121	61	45	2018	2409	2532	3005	5537	45,7	54,3
Yhteensä %	57	44	37	63	60	40	58	43	46	54					

Lähde: Maakuntien verkkosivut (tilanne syyskuussa 2018)

Liitetaulukko 5. Siun soten henkilöstölle suunnattuun kyselyyn vastanneiden taustatietoja.

Taustatiedot		Naiset %	Miehet %	Yhteensä	
Toimialue	Terveys- ja sairaanhoitopalvelut	44,5 %	53,2 %	45,3 %	732
	Ikäihmisten palvelut	27,6 %	11,7 %	26,1 %	421
	Perhe ja sosiaalipalvelut	19,4 %	18,8 %	19,4 %	313
	Muut palvelut	8,5 %	16,2 %	9,2 %	149
	Yhteensä	100,0 %	100,0 %	100,0 %	1615
Henkilös- töryhmä	Johtajat ja ylimmät virkamiehet sekä keskijohto	3,0 %	7,1 %	3,4 %	55
	Lähiesimiehet	7,8 %	5,2 %	7,5 %	122
	Erityisasiantuntijat	8,5 %	16,2 %	9,2 %	150
	Asiantuntijat	37,1 %	36,4 %	37,1 %	602
	Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	7,3 %	3,2 %	6,9 %	112
	Hoito- ja hoivatyöntekijät	34,7 %	27,3 %	34,0 %	552
	Muut työntekijät	1,6 %	4,5 %	1,9 %	31
	Yhteensä	100,0 %	100,0 %	100,0 %	1624
Palvelus- suhde	Vakinainen	89,7 %	87,0 %	89,4 %	1452
	Määräaikainen	10,3 %	13,0 %	10,6 %	172
	Yhteensä	100,0 %	100,0 %	100,0 %	1624
Koko- /osa- aikaisuus	Kokoaikatyö	92,7 %	95,5 %	92,9 %	1509
	Osa-aikatyö	7,3 %	4,5 %	7,1 %	115
	Yhteensä	100,0 %	100,0 %	100,0 %	1624

Liitetaulukko 6. Uralla etenemisen tai ammatilliseen kehittämiseen liittyvien mahdollisuuksien muuttuminen Siun soteen siirtymisen jälkeen.

Vaativampiin ja paremmin palkattuihin työtehtäviin hakeutumisen mahdollisuus						
		Parantunut	Ei muutosta	Heikentynyt	Yhteensä %	N
Sukupuoli	Nainen	15,2%	62,3%	22,5%	100 %	1290
	Mies	10,8%	56,8%	32,4%	100 %	139
	Yhteensä	14,8%	61,8%	23,4%	100 %	1429
Ikä	alle 40-vuotiaat	19,3%	55,6%	25,1%	100 %	378
	40-49-vuotiaat	15,8%	59,0%	25,3%	100 %	368
	50-59-vuotiaat	12,8%	65,2%	22,0%	100 %	509
	60 +	8,9%	70,2%	20,8%	100 %	168
	Yhteensä	14,8%	61,6%	23,5%	100 %	1423
Henkilöstöryhmä	Johtajat, ylimmät virkamiehet ja keskijohto	37,7%	47,2%	15,1%	100 %	53
	Lähiesimiehet	32,5%	42,7%	24,8%	100 %	117
	Erityisasiantuntijat	15,4%	61,0%	23,5%	100 %	136
	Asiantuntijat	12,9%	57,7%	29,4%	100 %	527
	Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	14,3%	65,9%	19,8%	100 %	91
	Hoito- ja hoivatyöntekijät	10,2%	71,3%	18,5%	100 %	481
	Muut työntekijät	7,7%	73,1%	19,2%	100 %	26
	Yhteensä	14,7%	61,8%	23,5%	100 %	1431
Toimialue	Terveys- ja sairaanhoitopalvelut	12,6%	59,2%	28,2%	100 %	642
	Ikäihmisten palvelut	11,8%	70,4%	17,7%	100 %	372
	Perhe ja sosiaalipalvelut	17,2%	60,4%	22,3%	100 %	273
	Muut palvelut	28,7%	51,5%	19,9%	100 %	136
	Yhteensä	14,8%	61,6%	23,5%	100 %	1423
Työtehtävien vaihtamisen (työkierto) mahdollisuudet						
		Parantunut	Ei muutosta	Heikentynyt	Yhteensä %	N
Sukupuoli	Nainen	39,5%	45,4%	15,0%	100 %	1290
	Mies	34,8%	42,2%	23,0%	100 %	135
	Yhteensä	39,1%	45,1%	15,8%	100 %	1425
Ikä	alle 40-vuotiaat	43,1%	39,5%	17,4%	100 %	367
	40-49-vuotiaat	40,5%	42,4%	17,0%	100 %	370
	50-59-vuotiaat	35,6%	50,2%	14,2%	100 %	514
	60 +	37,9%	46,7%	15,4%	100 %	169
	Yhteensä	39,1%	45,0%	15,9%	100 %	1420
Henkilöstöryhmä	Johtajat, ylimmät virkamiehet ja keskijohto	49,1%	47,2%	3,8%	100 %	53
	Lähiesimiehet	54,7%	33,3%	12,0%	100 %	117
	Erityisasiantuntijat	27,8%	54,8%	17,5%	100 %	126
	Asiantuntijat	38,7%	40,5%	20,8%	100 %	524

Toimialue	Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	29,2%	60,4%	10,4%	100 %	96
	Hoito- ja hoivatyöntekijät	39,7%	46,3%	14,0%	100 %	486
	Muut työntekijät	32,0%	64,0%	4,0%	100 %	25
	Yhteensä	39,0%	45,1%	15,8%	100 %	1427
	Terveys- ja sairaanhoitopalvelut	35,0%	45,2%	19,8%	100 %	646
	Ikäihmisten palvelut	42,0%	47,2%	10,8%	100 %	381
	Perhe ja sosiaalipalvelut	43,1%	41,2%	15,6%	100 %	262
	Muut palvelut	42,7%	45,0%	12,2%	100 %	131
Yhteensä	39,1%	45,0%	15,9%	100 %	1420	

Ammatilliseen jatko- tai täydennyskoulutukseen osallistumisen mahdollisuudet

		Parantunut	Ei muutosta	Heikentynyt	Yhteensä %	N
Sukupuoli	Nainen	15,6%	40,7%	43,7%	100 %	1311
	Mies	17,7%	36,9%	45,4%	100 %	141
	Yhteensä	15,8%	40,3%	43,9%	100 %	1452
Ikä	alle 40-vuotiaat	21,3%	36,7%	42,0%	100 %	371
	40-49-vuotiaat	15,6%	35,9%	48,5%	100 %	379
	50-59-vuotiaat	14,1%	42,4%	43,5%	100 %	526
	60 +	10,5%	51,5%	38,0%	100 %	171
	Yhteensä	15,9%	40,3%	43,8%	100 %	1447
Henkilöstöryhmä	Johtajat, ylimmät virkamiehet ja keskijohto	22,2%	37,0%	40,7%	100 %	54
	Lähiesimiehet	17,1%	49,6%	33,3%	100 %	117
	Erytisiantuntijat	12,9%	29,3%	57,9%	100 %	140
	Asiantuntijat	12,2%	33,5%	54,3%	100 %	543
	Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	8,9%	55,6%	35,6%	100 %	90
	Hoito- ja hoivatyöntekijät	20,7%	46,1%	33,3%	100 %	484
	Muut työntekijät	23,1%	42,3%	34,6%	100 %	26
	Yhteensä	15,8%	40,2%	43,9%	100 %	1454
Toimialue	Terveys- ja sairaanhoitopalvelut	10,5%	36,4%	53,1%	100 %	667
	Ikäihmisten palvelut	20,3%	46,3%	33,3%	100 %	369
	Perhe ja sosiaalipalvelut	21,0%	41,6%	37,4%	100 %	281
	Muut palvelut	20,0%	40,0%	40,0%	100 %	130
	Yhteensä	15,9%	40,3%	43,8%	100 %	1447

Työnantajan järjestämään koulutukseen osallistumisen mahdollisuudet						
		Parantunut	Ei muutosta	Heikentynyt	Yhteensä %	N
Sukupuoli	Nainen	22,5%	38,2%	39,3%	100 %	1411
	Mies	22,2%	36,1%	41,7%	100 %	144
	Yhteensä	22,4%	38,0%	39,5%	100 %	1555
Ikä	alle 40-vuotiaat	23,0%	33,7%	43,3%	100 %	413
	40-49-vuotiaat	18,5%	40,5%	41,0%	100 %	400
	50-59-vuotiaat	23,0%	39,6%	37,4%	100 %	553
	60 +	27,9%	37,7%	34,4%	100 %	183
	Yhteensä	22,4%	38,0%	39,6%	100 %	1549
Henkilöstöryhmä	Johtajat, ylimmät virkamiehet ja keskijohto	35,2%	38,9%	25,9%	100 %	54
	Lähiesimiehet	33,1%	36,4%	30,6%	100 %	121
	Erytisasiantuntijat	15,5%	45,1%	39,4%	100 %	142
	Asiantuntijat	17,6%	34,0%	48,4%	100 %	579
	Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	13,5%	50,0%	36,5%	100 %	104
	Hoito- ja hoivatyöntekijät	27,0%	38,0%	35,0%	100 %	526
	Muut työntekijät	32,3%	45,2%	22,6%	100 %	31
	Yhteensä	22,4%	38,0%	39,6%	100 %	1557
Toimialue	Terveys- ja sairaanhoitopalvelut	15,3%	35,7%	49,0%	100 %	706
	Ikäihmisten palvelut	30,7%	37,7%	31,7%	100 %	401
	Perhe ja sosiaalipalvelut	28,3%	41,0%	30,7%	100 %	300
	Muut palvelut	21,8%	44,4%	33,8%	100 %	142
	Yhteensä	22,4%	38,0%	39,6%	100 %	1549

Liitetaulukko 7. Esimieheltä saatu kannustus uralla etenemiseen tai koulutukseen.

	Parantunut	Ei muutosta	Heikentynyt	Yhteensä %	N
Nainen	15,3%	50,9%	33,8%	100 %	1380
Mies	15,1%	47,3%	37,7%	100 %	146
Yhteensä	15,3%	50,5%	34,2%	100 %	1526
alle 40-vuotiaat	18,2%	48,6%	33,2%	100 %	407
40-49-vuotiaat	15,3%	47,6%	37,2%	100 %	393
50-59-vuotiaat	14,4%	50,2%	35,4%	100 %	542
60 +	12,2%	61,1%	26,7%	100 %	180
Yhteensä	15,4%	50,4%	34,2%	100 %	1522
Johtajat, ylimmät virkamiehet ja keskijohto	20,8%	52,8%	26,4%	100 %	53
Lähiesimiehet	19,8%	57,9%	22,3%	100 %	121
Erytisasiantuntijat	16,0%	46,5%	37,5%	100 %	144
Asiantuntijat	12,0%	49,5%	38,5%	100 %	566
Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	13,3%	53,3%	33,3%	100 %	105
Hoito- ja hoivatyöntekijät	17,2%	50,3%	32,5%	100 %	511
Muut työntekijät	20,7%	48,3%	31,0%	100 %	29
Yhteensä	15,3%	50,5%	34,2%	100 %	1529
Terveys- ja sairaanhoitopalvelut	12,9%	48,8%	38,3%	100 %	692
Ikäihmisten palvelut	15,6%	55,6%	28,8%	100 %	392
Perhe ja sosiaalipalvelut	16,9%	50,0%	33,1%	100 %	296
Muut palvelut	23,9%	44,4%	31,7%	100 %	142
Yhteensä	15,4%	50,4%	34,2%	100 %	1522

Liitetaulukko 8. Aikomus hakeutua tulevaisuudessa yksityiselle sektorille päätoimisesti palkkatyöhön tai ammatinharjoittajaksi.

	Muuttuja	Hakeutuu		Ei hakeudu		Ei osaa sanoa		Yhtensä	
		Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
Sukupuoli	Nainen	582	41,3%	450	31,9%	377	26,8%	1409	100,0%
	Mies	78	51,0%	34	22,2%	41	26,8%	153	100,0%
	Yhtensä	660	42,3%	484	31,0%	418	26,8%	1562	100,0%
Ikä	alle 40-vuotiaat	233	53,8%	72	16,6%	128	29,6%	433	100,0%
	40-49-vuotiaat	214	52,7%	83	20,4%	109	26,8%	406	100,0%
	50-59-vuotiaat	197	35,3%	209	37,5%	152	27,2%	558	100,0%
	60 +	15	9,4%	117	73,1%	28	17,5%	160	100,0%
	Yhtensä	659	42,3%	481	30,9%	417	26,8%	1557	100,0%
Henkilöstöryhmä	Johtajat ja ylimmät virkamiehet	..	..	8	47,1%	9	52,9%	17	100,0%
	Keskijohto	11	31,4%	17	48,6%	7	20,0%	35	100,0%
	Lähiesimiehet	44	37,9%	40	34,5%	32	27,6%	116	100,0%
	Erytisasiantuntijat	69	46,6%	35	23,6%	44	29,7%	148	100,0%
	Asiantuntijat	291	49,9%	140	24,0%	152	26,1%	583	100,0%
	Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	41	38,7%	41	38,7%	24	22,6%	106	100,0%
	Hoito- ja hoivatyöntekijät	198	37,4%	193	36,4%	139	26,2%	530	100,0%
	Muut työntekijät	8	27,6%	10	34,5%	11	37,9%	29	100,0%
	Yhtensä	663	42,4%	484	30,9%	418	26,7%	1565	100,0%
Toimialue	Terveys- ja sairaanhoitopalvelut	338	47,4%	203	28,5%	172	24,1%	713	100,0%
	Ikäihmisten palvelut	151	37,8%	152	38,1%	96	24,1%	399	100,0%
	Perhe ja sosiaalipalvelut	111	36,2%	87	28,3%	109	35,5%	307	100,0%
	Muut palvelut	59	42,8%	39	28,3%	40	29,0%	138	100,0%
	Yhteensä	659	42,3%	481	30,9%	417	26,8%	1557	100,0%

.. alle kahdeksan henkilön määrä ei ole ilmoitettu

Hakeutuu= harkitsen hakeutumista, melko varmasti hakeudun tai aion varmasti hakeutua. Ei koske minua on merkitty puuttuvaksi tiedoksi.

Liitetaulukko 9. Terveys- ja sosiaalipalvelujen alan yritysten määrät kokoluokittain (henkilöstön määrä) mukaan vuosina 2013–2017 Suomessa.

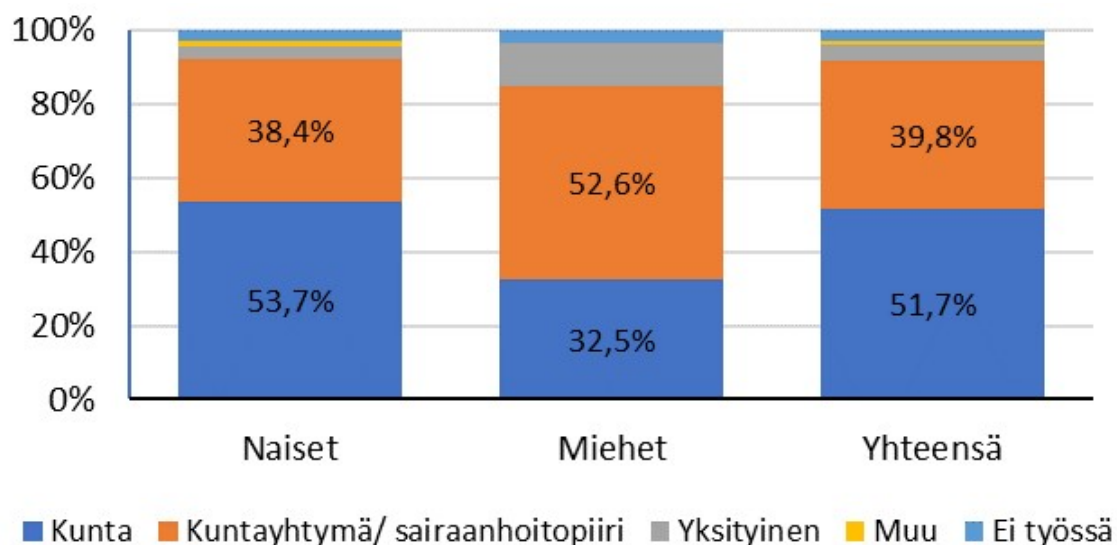
Toimiala/ henkilöstömäärä	2013		2014		2015		2016		2017	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
<i>Q Terveys- ja sosiaalipalvelut</i>										
alle 9	17913	95,1	17749	95,2	17733	95,0	17485	94,9	17439	94,8
10-19	542	2,9	509	2,7	517	2,8	495	2,7	485	2,6
20-49	254	1,3	264	1,4	266	1,4	290	1,6	293	1,6
50-249	101	0,5	102	0,5	118	0,6	117	0,6	127	0,7
250 -	22	0,1	29	0,2	27	0,1	36	0,2	43	0,2
Yhteensä	18832	100,0	18653	100,0	18661	100,0	18423	100,0	18387	100,0
<i>86 Terveyspalvelut</i>										
alle 9	15270	98,4	15003	98,4	15046	98,2	14974	98,3	14942	98,3
10-19	121	0,8	122	0,8	134	0,9	125	0,8	114	0,7
20-49	64	0,4	63	0,4	70	0,5	67	0,4	72	0,5
50-249	49	0,3	44	0,3	51	0,3	50	0,3	56	0,4
250 -	12	0,1	17	0,1	14	0,1	18	0,1	18	0,1
Yhteensä	15516	100,0	15249	100,0	15315	100,0	15234	100,0	15202	100,0
<i>87 Sosiaalihuollon laitospalvelut</i>										
alle 9	628	56,0	606	55,6	569	54,3	571	54,5	547	53,2
10-19	307	27,4	277	25,4	281	26,8	256	24,5	263	25,6
20-49	144	12,8	158	14,5	142	13,6	162	15,5	152	14,8
50-249	35	3,1	37	3,4	43	4,1	43	4,1	47	4,6
250 -	8	0,7	11	1,0	12	1,1	15	1,4	19	1,8
Yhteensä	1122	100,0	1089	100,0	1047	100,0	1047	100,0	1028	100,0
<i>88 Sosiaalihuollon avopalvelut</i>										
alle 9	2015	91,8	2140	92,4	2118	92,1	1940	90,6	1950	90,4
10-19	114	5,2	110	4,8	102	4,4	114	5,3	108	5,0
20-49	46	2,1	43	1,9	54	2,3	61	2,8	69	3,2
50-249	17	0,8	21	0,9	24	1,0	24	1,1	24	1,1
250 -	.	.	.	.	.	.	.	.	6	0,3
Yhteensä	2194	100,0	2315	100,0	2299	100,0	2142	100,0	2157	100,0

Lähde: Tilastokeskus, StatFin-tietokanta

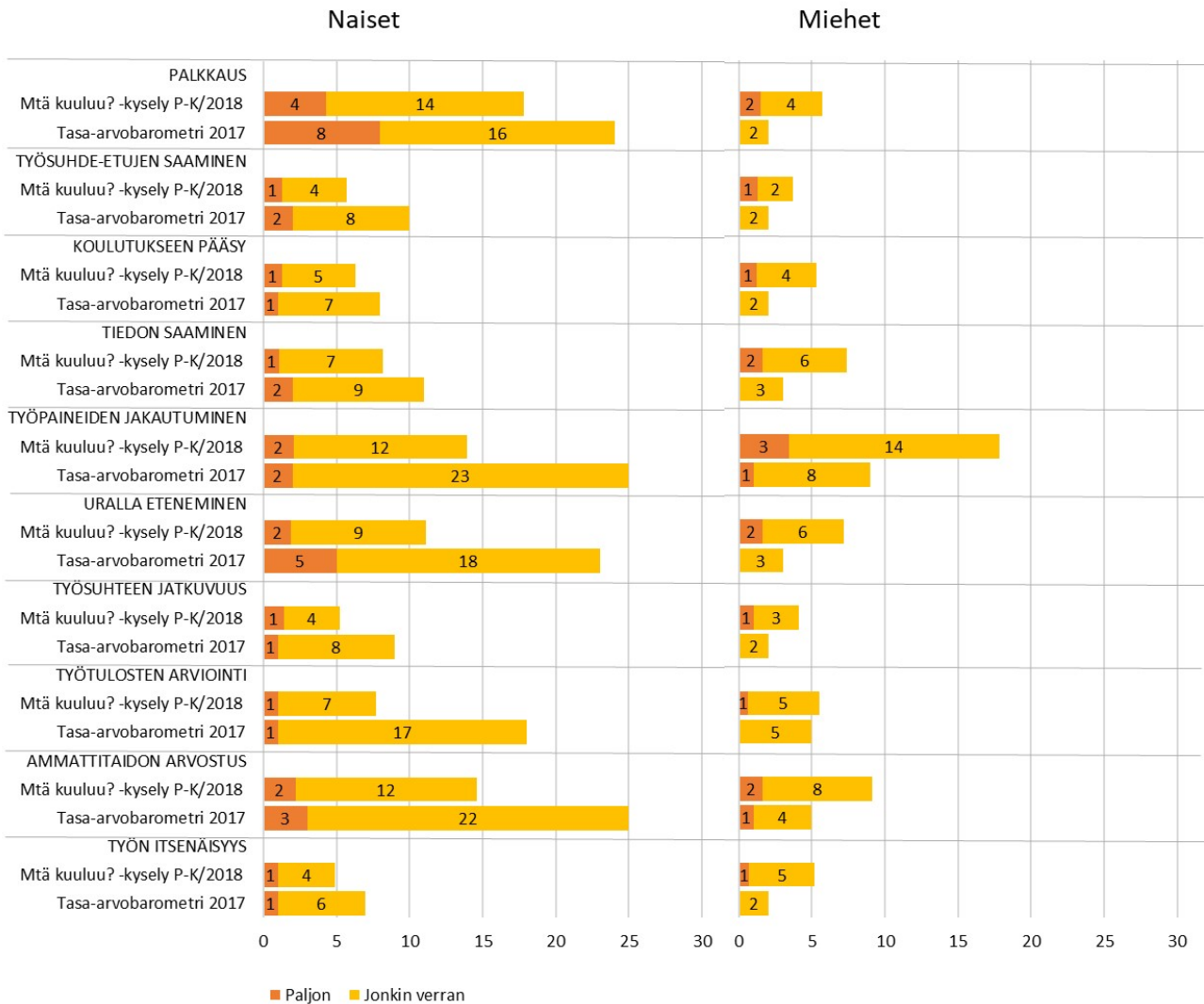
Liitetaulukko 10. Terveys- ja sosiaalipalvelujen alan yritysten yhteenlasketut henkilöstömäärät kokoluokittain (henkilöstön määrä) mukaan vuosina 2013–2017 Suomessa.

Toimiala/ henkilöstömäärä	2013		2014		2015		2016		2017	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
Q Terveys- ja sosiaalipalvelut										
alle 9	20704	32,9	20293	31,6	20166	29,9	18538	26,1	17987	23,8
10-19	7244	11,5	6944	10,8	6912	10,2	6621	9,3	6442	8,5
20-49	7643	12,1	7770	12,1	7833	11,6	8612	12,1	8645	11,4
50-249	9651	15,3	9346	14,6	11539	17,1	11305	15,9	11920	15,8
250 -	17718	28,1	19776	30,8	21040	31,2	25884	36,5	30659	40,5
Yhteensä	62961	100,0	64129	100,0	67490	100,0	70960	100,0	75652	100,0
86 Terveyspalvelut										
alle 9	14724	46,1	14131	43,0	14129	41,2	13094	37,8	12655	36,3
10-19	1585	5,0	1654	5,0	1750	5,1	1671	4,8	1490	4,3
20-49	1873	5,9	1961	6,0	2170	6,3	2155	6,2	2208	6,3
50-249	4747	14,9	4108	12,5	5268	15,4	5075	14,7	5479	15,7
250 -	9033	28,3	11018	33,5	10996	32,0	12616	36,5	13059	37,4
Yhteensä	31962	100,0	32871	100,0	34313	100,0	34611	100,0	34890	100,0
87 Sosiaalihuollon laitospalvelut										
alle 9	2567	11,6	2427	10,7	2300	9,7	2211	8,4	2104	7,3
10-19	4140	18,6	3786	16,7	3833	16,1	3456	13,1	3539	12,2
20-49	4368	19,7	4547	20,1	4116	17,3	4684	17,8	4409	15,2
50-249	3362	15,1	3386	15,0	3980	16,8	3980	15,1	4145	14,3
250 -	7787	35,0	8484	37,5	9525	40,1	11980	45,5	14775	51,0
Yhteensä	22225	100,0	22630	100,0	23754	100,0	26310	100,0	28973	100,0
88 Sosiaalihuollon avopalvelut										
alle 9	3413	38,9	3734	43,3	3737	39,7	3234	32,2	3228	27,4
10-19	1520	17,3	1504	17,4	1329	14,1	1494	14,9	1412	12,0
20-49	1402	16,0	1262	14,6	1547	16,4	1773	17,7	2028	17,2
50-249	1542	17,6	1853	21,5	2291	24,3	2250	22,4	2294	19,5
250 -	.	.	.	.	.	.	.	.	2826	24,0
Yhteensä	8774	100,0	8628	100,0	9423	100,0	10039	100,0	11789	100,0

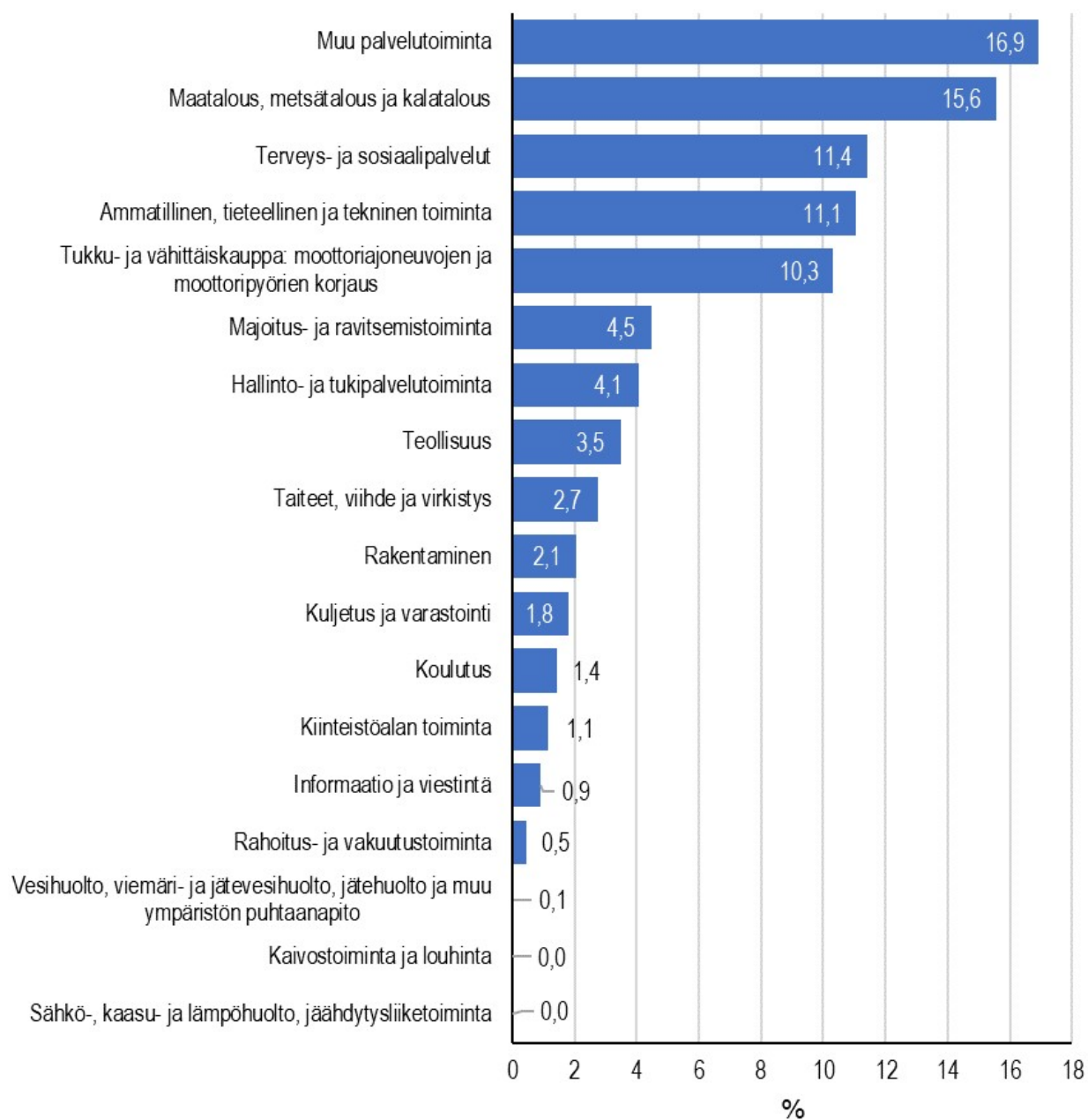
Liite 2. Liitekuviot



Liitekuvio 1. Siun soten henkilöstön aiempi työnantaja



Liitekuvio 2. Paljon tai jonkin verran haittaa sukupuolesta kokeneiden osuudet (%) Tasa-arvobarometrin 2017 (koko maa) ja Työterveyslaitoksen Mitä kuuluu? -kyselyn (Pohjois-Karjalassa maakuntaudistuksen piriin kuulunut henkilöstö 2018) tulokset. (Prosenttiosuudet paljon, jonkin verran, ei lainkaan ja en osaa sanoa vastanneista, Tasa-arvobarometrin kysymykseen vastasi 437 naista ja 425 miestä. Pohjois-Karjasta Mitä kuuluu -kyselyyn kysymykseen vastasi 4465–4480 naista ja 796–801 miestä). Lähteet: Työterveyslaitos, erillisajo Mitä kuuluu? -kyselyn vastauksista; Tasa-arvobarometri 2017, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 8/2018



Liitekuvio 3. Yrittäjänä toimivien naisten osuudet (%) toimialoittain vuonna 2016. Lähde: Tilastokeskus, StatFin-tietokanta

