

28.3.2017

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n lausunto hallituksen esitykseksi valinnanvapauslainsäädännöstä

## **Yleistä**

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry (myöh. JHL) katsoo, etteivät lain tavoitteet paremmasta hoitoon pääsystä, kansalaisten yhdenvertaisuudesta, sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiosta ja kustannusten nousun hillitsemistä pääosin täyty.

## **Yksityiskohtaiset huomiot**

### ***Yhteiskunnalliset velvoitteet***

Kaikki julkisin varoin toimivat sosiaali- ja terveyspalveluyritykset on veloitettava toimimaan yhteiskuntavastuun periaatteiden mukaisesti ja ne on veloitettava toimimaan ensi sijassa väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, palvelut luvataan turvata ja että henkilöstön asemasta ja työsuhteen ehdoista huolehditaan, tehdään investointeja palvelujen kehittämiseksi ja käytetään osa voitoista yhteiskunnalliseen toimintaan.

Parhaillaan on näkyvissä viitteitä siitä, että yksityinen toimija hakee henkilöstösäästöjä paitsi tukipalveluista, myös asiantuntijatasolta laskemalla työn vaatavuustasoa näennäisesti pelkkien taloudellisten säästöjen toivossa. Tämä kehitys tulee väistämättä näkymään palvelun laadussa ja saatavuudessa.

Yritykset eivät kilpaile palvelun laadulla ja henkilöstöstä hyvillä ehdoilla, mikäli niillä on monopoliasemaan rinnastettavan toimijan valtuudet.

### ***Asiakkaan asema***

Asiakkaan asema ei ole esitettyssä mallissa selkeä. Kansalainen ei ole yhdenvertainen lain edessä, mikäli hänen asemansa julkisten palvelujen käyttäjänä rinnastetaan kuluttajaan, jolla on laajempi vastuu huolehtia ostamansa tuotteen oikeellisuudesta. Näin on kuitenkin käymässä, mikäli asiakkaan tekemät valinnat tulevat lähes ainoaksi sosiaali- ja terveyspalvelujen valinnan kriteeriksi ja jossa palvelutuottajalla on velvollisuus lähtökohtaisesti toteuttaa vastuuta vain asiakkaan, ei kokonaisuuden näkökulmasta.

Lain arvioissa todetaan, että sosiaali- ja terveyspalvelut poikkeavat normaaleista markkinoista mm. siinä, että tuottajilla on enemmän tietoa palvelusta, kuin kuluttajilla ja samalla palveluilla on suuri vaikutus hyvinvointiin ja terveyteen. Asiakkaan oikeuksiin ja vaikuttamismahdollisuuksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjän oikeudet tulee olla samalla tasolla, jolla ne ovat nykyään riippumatta valittavasta järjestämisen ja tuottamisen mallista. Palveluihin liittyvät epäkohdat on selvitettävä julkisia hallintomenettelyjä käyttäen niin, että jokaisen asiakkaan oikeudet tulevat yhtäläillä turvatuiksi.

Valvontaan ja neuvontaan on suunnattava riittävä määrä resursseja, josta jatkovalmistelu on käynnistettävä viipymättä.

Maakunnan velvollisuutena on tarjota riittävät tiedot, neuvonta ja ohjaus, mutta lakiesitys ei täysin varmista asiakkaan mahdollisuuksia valita tilanteeseensa sopiva palvelu. Samalla on muistettava, että kaikki eivät ole kykeneviä tekemään valintoja, vaikka tietoa olisi saatavillakin.

### ***Maakunnan järjestämis- ja ohjausvastuu***

Lakiesityksen vaikutusarvioissakin todetaan, että maakunnalla on vain rajalliset mahdollisuudet toteuttaa järjestämisvastuuta monituottajamallissa ja esimerkiksi varmistaa että kaikki julkisesti rahoitettuja sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavat palvelutuottajat toteuttavat maakunnan asettamia velvoitteita.

Arvioissa todetaan myös, että ei ole varmuutta siitä, että lakiin sisältyvät sopimus- ja muun ohjauksen välineet ovat tässä mielessä riittävät. Mikäli maakunnan mahdollisuutta varmistua palvelujen yhtenäisyydestä ei voida turvata, ei voi olla varmuutta asiakkaan saamasta yhteensovitetusta palvelujen kokonaisuudesta.

Maakunnan aito mahdollisuus ohjata ja valvoa palvelutuotantoa alueellaan on puutteellinen, mikä todetaan myös lain vaikutusten arvioissa.

Maakunnan, kuntien, ja maakunnan sisällä toimivien yhtiöiden välisestä yhteistyöstä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi on säädetty lain 42 §:ssä. On kuitenkin epäselvää miten ja mistä asioista veloitetaan yhteistyöhön. Palvelujen sisällöstä ja niiden valvonnasta tulisi olla täysi avoimuus.

Julkisen vallan mahdollisuus ohjata palvelutuotantoa ja toimia aidosti maakunnan sote-palveluista järjestäjävastuussa on turvattava, jolloin eri toimijoille syntyy hyvä pohja ja mahdollisuus toimia uusien toimintamallien rakentajana. Uusia palveluinnovaatioita voidaan edistää myös maakunnan palvelustrategiassa.

Maakunnalla ei ole lakiesityksen mukaan riittäviä ohjauksen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia myöskään maksusetelijärjestelmän kautta. Maakunnalla on kuitenkin yleinen velvollisuus huolehtia sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta ja yhdenvertaisuudesta. Lakiesityksessä on tältäkin osin täsmennettävää.

JHL pitää maakunnan mahdollisuuksia ohjata palvelutuotantoaan sellaisena välttämättömyytenä, että valinnanvapausmallissa ei voida edetä ennen, kuin tämä asia on varmistettu.

### ***Valinnanvapauden kustannukset***

Lain vaikutusten arvioinnissa on todettu, että säästöjen toteutuminen on epävarmaa. Hallituksen lähtökohtana on ollut 3 miljardin euron kustannusten nousun hillintä, jota tavoitetta lain yleisperusteluosa ei tue. Tämän lisäksi on arvioitu, että yritysten asiakaskunta muodostuu nykyisten asiakkuuksien pohjalle, jolloin perusterveet henkilöt valikoituvat yksityisille yrityksille ja sairaimmat julkiselle. Tätä ei voida mitenkään pitää perusteltuna eikä toivottavana kehityksenä.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa olennaista on oikea-aikainen hoitoon pääsy ja terveysriskien minimoiminen, joka hallituksen esityksen mukaan on jäämässä julkisen sektorin itsensä hoidettavaksi samalla, kun osa kustannuksista siirretään automaattisesti perusterveiden henkilöiden mukana yrityksille. Tätä mallia ei voi pitää mistään näkökulmasta perusteltuna ja sen voi olettaa kasvattavan kustannuksia.

### ***Demokratia ja julkisuus***

Yritysten noudattama julkisuusperiaate on kirjattava laajasti lakiin, jotta demokratia voi toteutua. JHL kannattaa sitä, että tulevat mahdolliset valinnanvapauspalveluiden tuottajat veloitetaan julkistamaan samat tiedot, jotka julkista sektoria nyt jo koskee. Yhtiöiden tulee siis noudattaa täysin julkisuusperiaatetta.

Asiakkaan saaman palvelun avaaminen alihankintaketjuineen on oltava edellytys sille, että voi toimia palvelun tuottajana valinnanvapauden piirissä. Konsernin kaikkia verotietoja koskevien tietojen julkistaminen on välttämätöntä. Lisäksi on julkistettava laajasti palvelun laatuun ja saatavuuteen liittyviä tietoja. Yhtiöt on saatava demokraattisen ohjauksen piiriin.

Palvelua tulisi aina tarjota vain tarpeen mukaan ja sosiaali- ja terveystalustoille ominaista varautumista ei tulisi alistaa markkinaehtoiselle toiminnalle. Yhtiöille ei tulisi mahdollistaa sellaista tilannetta, jossa ne hyötyvät potilaiden valikoitumisesta tai väärin kohdennetuista korvausperusteista.

JHL katsoo, että koko uudistuksen tavoite on väärä, kun se pyrkii maksimoimaan yritysten osuuden markkinoilla, eikä ensi sijassa varmistaa hyvää palvelujen saatavuutta ja laatua.

### ***Kilpailu ja valvonta***

Maakunnan asema kilpailussa ei ole yhdenvertainen, sillä niiden mahdollisuus organisoida toimintansa osaksi valinnanvapautta ja kilpailuasetelmaa on aikataulullisesti käytännössä mahdoton. Maakunnille jää toisaalta paljon liikkumavaraa valinnanvapauden toteuttamisessa, mikä aiheuttaa pahimmillaan 18 erilaisen valinnanvapausmallin muodostumista ja eriarvoista kohtelua väestön keskuudessa. Siirtymäaika tulisi huomioida myös henkilöstöä koskevissa määräyksissä.

Maakunnan toimivuuden, asiakkaiden yhdenvertaisuuden ja markkinoiden edellytysten turvaamiseksi tarvitaan riittävää valvontaa ja sääntelyä. Markkinoiden ei kuitenkaan pitäisi ohjata valmistelua, vaan pitäisi edetä palvelujen laatu ja saatavuus edellä. Nyt esitetty malli tulee keskittämään palvelua muutamalle isolle toimijalle, mitä ei voida pitää toivottavana.

Valinnanvapauden piiriin kuuluva sosiaali- ja terveystalustojen tuottaminen on taloudellista toimintaa, johon soveltuu kilpailulainsäädäntö. Arviossa todetaan, että on todennäköistä, että julkisesti rahoitettujen sosiaali- ja terveystalustojen uusien markkinoiden ohjaamisessa tarvitaan myös erityistä, vain tähän sektoriin soveltuvaa lainsäädäntöä, jota ei vielä ole tehty.

JHL on erityisen valvonnan tarpeesta täysin samaa mieltä ja toivoo valvonnan ja ohjauksen malleja ennen, kuin valinnanvapauden suhteen edetään missään kokeiluja pidemmälle.

Isoilla yrityksillä on nyt jo hyvät markkinat eri maakunnissa, joka tullee olemaan pohja valinnanvapausmallin toteuttamiselle. Pienten toimijoiden mahdollisuudet toteutunevat alihankkijana, mutta mahdollisuutta suoran valinnan palvelujen tuottajaksi ei helposti synny. Maakuntien tulisi esitettyä laajemmin voitava tuottaa palveluja myös itse ja toimia suoraan tilaajana, jolloin se voisi hankinnat pilkkomalla ottaa tuottajaksi myös pieniä toimijoita.

### ***Lain vaikutusarviot***

Lausunnolla oleva lakiesitys on vaikutusarvioiltaan puutteellinen. Arviossa mm. todetaan, että maakuntien päätöksentekoa on erittäin vaikea ennakoida, jolloin vaikutusarviossa on tehtävä oletuksia siitä, miten

valinnanvapaus otetaan käyttöön. Suppean ja laajan valinnanvapausmalliin väliin jää paljon tekijöitä, joita on ollut vaikea arvioida. Hallituksen alkuperäisen tavoitteen ja selvityshenkilöiden esittämän vaiheittaisen etenemisen sijasta nyt esitetään suoraan laajaan valinnanvapausmalliin siirtymistä näillä puutteellisilla arvioilla. JHL ei pidä tätä mielekkäänä.

Riskit järjestelmän puutteellisuudesta ovat niin suuret, että JHL ehdottaa valinnanvapausmallin kokonaan siirtämistä myöhempään aikaan, valinnanvapauden säätämistä maakunnille vapaaehtoiseksi tai valinnanvapauden vaiheittaista kokeilua ensin jossain maakunnassa ja vasta sen jälkeen arvioitaisiin ja mahdollisesti otettaisiin se käyttöön muualla. Tällä tavoin voitaisiin paikata keskeneräistä vaikutusten arviointia ja kehittää nykyisiä hyviä malleja, kuten Eksotea ja Siunsotea.

Eryteisesti Uudenmaan tilanne on erittäin haasteellinen. Pahinta olisi, jos hyvät nykyiset sosiaali- ja terveydenhoidon mallit pirstaloidaan väkisin yrityksille.

### ***Henkilöstön asemaan tulee useita epävarmuustekijöitä***

Organisaation toimivuuden ja palvelun laadun kannalta olennaista on hyvä henkilöstöpolitiikka ja toiminnan luotettavuus, joka vielä korostuu valinnanvapauden astuessa voimaan. Henkilöstön osaamisen kannalta on puolestaan ihan keskeistä se, miten ja mikä taho järjestää koulutuksen ja perehdytyksen tehtäviin. Henkilöstöllä on oltava myös oikeus päästä mukaan kehittämään hyviä toimintamalleja. Ne yritykset, joissa henkilöstö on mukana päätöksenteossa, menestyvät eri selvitysten mukaan parhaiten.

Vaikka kansalainen valitsee palveluntuottajan vuodeksi kerrallaan, on palveluntuottajan sitouduttava kehittämään henkilöstönsä osaamista pidemmäksi aikaa. Kestävä laatu syntyy osaavan henkilöstön työstä, eikä lyhytjännitteisyys sovi siihen. Kouluttamiseen, perehdytykseen ja työsuhteiden laatuun on asetettava kriteerejä.

Maakuntalakiin sisältyvä liikkeenluovutusperiaate on tämän hetkisen voimaanpanolain mukaan päättymässä jo vuoden 2020 lopussa, vaikka koko sote-uudistus on silloin vielä pahasti kesken. Nyt lausunnolla olevan lakiluonnoksen mukaan valinnanvapaus toteutettaisiin kahdessa osassa, joista jälkimmäinen päättyisi vuoden 2023 lopussa. Vasta silloin valinnanvapausjärjestelmä olisi käytössä koko suunnitellussa laajuudessa. Muutoksen vaikutukset henkilöstöön ulottuvat näin ollen voimaanpanolaissa sovittua liikkeenluovutussuojaa pidemmälle. Eryteisesti julkisen palvelutuotannon yhtiöittämissä pakko tuo merkittäviä muutoksia henkilöstön työsuhteen ehtoihin ja työsuhteturvaan.

Lainsäädäntöön on saatava henkilöstön aseman turvaavia pysyviä määräyksiä. Valinnanvapauden ja palvelujen tuottamisen piirissä toimivien yhtiöiden täytyisi ensisijassa rekrytoida muista maakunnan sisällä toimivista yksiköistä vapautuvia henkilöitä. Näin ylläpidettäisiin jatkuvuutta ja tuettaisiin henkilöstön muutosmyönteisyyttä, mikä edesauttaisi ratkaisevasti valtavan uudistuksen sisäänajoa ja onnistumista.

Sovittu liikkeenluovutus tarkoittaa sitä, että henkilöstö siirtyy kunnista ja kuntayhtymistä maakuntiin ja vuoden 2019 aikana edelleen mahdollisiin yhtiöihin vanhoina työntekijöinä. Turva ei kuitenkaan takaa maakunnan palvelujen kunnollista organisoimista, johon menee useampi vuosi. JHL ehdottaa, että liikkeenluovutusperiaatteen noudattamista koskevaa määräaika pidennetään tai että liikkeenluovutusperiaatetta säädetään noudatettavaksi aina silloin, kun maakunnan tai sen liikelaitoksen tehtäviä siirretään joko maakuntakonserniin kuuluvan yhtiön tai muun yhtiön tai yhteisön hoidettavaksi maakuntauudistusta koskevan lainsäädännön seurauksena.

### ***Tukipalvelut tulee organisoida osaksi palveluketjuja***

Maakunnan tukipalveluja on suunniteltu organisoitavaksi kolmeen valtakunnalliseen palvelukeskukseen, jotka tuottavat palvelut maakunnille. Osa tukipalveluista siirtyy maakuntaan ja sen liikelaitokseen sekä liikelaitoksen alaisiin yhtiöihin. Yksityiset yritykset, jotka tuottavat sosiaali- ja terveyspalveluja valinnanvapauden piirissä, eivät olisi veloitettuja käyttämään palvelukeskusten tuottamia tukipalveluja. Vaarana on, että tukipalveluista pyritään säästämään ja niiden osuus palveluntuotantoketjusta katkaistaan.

Tukipalvelujen kilpailuttaminen kulujen osalta minimiin on epätervettä ja johtaa usein katkenneisiin palveluketjuihin sekä kohonneisiin kustannukseen myöhemmin. Valinnanvapausmallin huonoihin puoliin kuuluu pirstaleisuus ja todennäköisen epätasa-arvon kasvaminen. Tukipalvelujen integroinnilla voitaisiin välttää osa tästä.

### ***Hallinnollinen työ tulee kasvamaan***

Lakiesityksen yleisperusteluissa todetaan, että maakuntien hallinnolliset tehtävät tulevat merkittävästi kasvamaan. JHL ei pidä tätä kehitystä mielekkäänä. Lisäksi arvioissa todetaan, että hallinnolliset tehtävät tulevat vaihtelevaan maakunnittain suuresti riippuen tuottajien määrästä ja maakunnan omista päätöksistä. Maakunnalla on velvollisuus vastata palvelujen yhteensopivuudesta ja julkisessa tietoverkossa olevien palvelun tuottajien luettelosta.

Lakiesityksen arvioissa todetaan, että hallinnollinen työ riippuu ja vaihtelee esimerkiksi sen mukaan, millaiset ovat maakunnan laskutuskäytännöt ja hinnoitteluperusteet. Lisäksi hallinnollinen työmäärä on suoraan yhteydessä siihen, kuinka paljon valinnanvapautta käytetään. Koska on odotettua, että vain tietyt isot ketjut pystyvät tulemaan valinnanvapausmarkkinoille, tulee myös niille aiheutumaan erilaista hallinnollista taakkaa riippuen siitä, millaisia laskutus- yms. perusteita niiden kussakin toimipisteessä käytetään. Tätä hallinnollisen työmäärään lisäämistä ei voida pitää perusteltuna, kun resurssit pitäisi suunnata ennen kaikkea perussosiaali- ja terveydenhuollon parantamiseen.

Tuottajien määrän arvioidaan vaihtelevan maakunnittain, mikä heijastuu suoraan mahdolliseen valinnanvapauden toteuttamistapaan ja kustannuksiin. Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajat ovat itsekin todenneet, ettei kaikkialle Suomeen synny valinnanvapausmallin edellyttämiä toimijoita. JHL ei voi kannattaa esitettyä mallia, jossa lähinnä maakunnalle ja julkiselle sektorille syntyy uusia velvoitteita, mutta yrityksille lähes pelkkiä kannustimia.

### ***Markkinaehtoinen toiminta on liian epävarmaa***

Perustuslain 124 §:ssä todetaan, että julkista valtaa voi lainsäädännöllä siirtää muulle, kuin julkiselle toimijalle, mikäli se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. JHL ei näe valinnanvapauden lähes rajatonta lisäämistä tarpeellisenä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarkoituksenmukaisessa hoitamisessa.

Laajan valinnanvapauden on päinvastoin katsottu monen ansioituneen asiantuntijan taholta olevan kallis, epäoikeudenmukainen ja epävarma järjestelmä. Mm. professori Juhani Lehto on arvioinut hallituksen esittämän valinnanvapausmallin tuovan toimijoiksi tuhansia yksikköjä, jotka kuitenkin toimivat muutaman ketjun alaisuudessa. Tällainen malli ei voi olla pirstaloimatta nykyistä järjestelmää. Vaarana on siis se, että markkinoille syntyy muutaman toimijan monopoli, jolloin julkinen valta jää näiden jalkoihin eikä asiakkaiden

todellista valinnanvapautta synny. Tästä seuraa hyvin suurella todennäköisyydellä kustannusten nousua ja palvelutason hidasta laskua.

Maakunnan asema kilpailussa ei ole yhdenvertainen, sillä niiden mahdollisuus organisoida toimintansa osaksi valinnanvapautta ja kilpailuasetelmaa on aikataulullisesti käytännössä mahdoton. Maakunnille jää toisaalta paljon liikkumavaraa valinnanvapauden toteuttamisessa, mikä aiheuttaa pahimmillaan 18 erilaisen valinnanvapausmallin muodostumista ja eriarvoista kohtelua väestön keskuudessa.

JHL kyseenalaistaa ylipäänsä laajan markkinaehtoisen sosiaali- ja terveystalvelujen toiminnan ielekkyyden. Sosiaali- ja terveystalveluja tulisi kehittää jatkossakin julkisen sektorin ensisijaisessa määräysvallassa niin, että järjestöt ja yksityinen sektori voi tarvittaessa täydentää palvelun tuottamisen tapaa. Lisäksi on muistettava, että sosiaali- ja terveystalveluista puhuttaessa ei koskaan voida täysin tietää millaisia tarpeita kansalaisilla niiden suhteen esiintyy. Koska hoitoa on aina oltava tarjolla, on jossain määrin ylläpidettävä ylikapasiteettia ja jatkuvaa varautumista. Markkinaehtoinen toiminta sopii tällaiseen maailmaan erityisen huonosti, koska yrityksille ensisijaista on tuottaa voittoa.

Uudistuksen tavoitteena onkin oltava parempi ja nopeampi hoitoon pääsy sekä yhdenvertaisuus palvelun käyttäjien välillä. Esiitetty malli näyttää vastaavan tähän tarpeeseen huonosti.

Helsingissä 28.3.2017

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry



Päivi Niemi-Laine

Håkan Ekström

puheenjohtaja

toimialajohtaja

**Lisätiedot:**

erityisasiantuntija Minna Salminen, [minna.salminen@jhl.fi](mailto:minna.salminen@jhl.fi), p. 050 445 5350