

24.4.2017

Eduskunnan Sosiaali- ja terveysvaliokunta

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

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi pyydettyssä asiassa ja lausuu siitä seuraavaa, keskittyen erityisesti pyydettyä henkilöstön asemaan ja koulutukseen:

Yleistä

JHL ei kannata laajaan valinnanvapausmalliin siirtymistä yleensä eikä etenkin tällä aikataululla. Hallitusohjelmassa päätetty sosiaali- ja terveyspalvelujen etenemisjärjestys olisi hyvä aikataulultaan ja riskien hallinnan suhteen.

Esitetyn laajuinen valinnanvapausjärjestelmä ja etenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen vieminen markkinoille on iso riski, joka muuttaa koko nyt tunnettua julkisen palvelun mallia ja logiikkaa radikaalisti. Maakunnille ei tulisi asettaa vähimmäisehtoja palvelujen ulkoistamiselle, vaan palvelut tulee tuottaa aina parhaalla mahdollisella tavalla.

Valinnanvapausmalliin sisältyy laajat hallinnon, sopimusten ja valvonnan mekanismit. Tämä kaikki vie resursseja varsinaiselta sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamistyöltä. Lisäksi on hyvä huomioida, että mitä monimutkaisempi järjestelmä, sen enemmän se sisältää riskejä virheisiin, jotka syövät hyvinvointiyhteiskunnan hyväksyttävyyttä.

JHL ei kannata valinnanvapauspilotteja. Niihin varattu rahamäärä tulisi pääosin suunnata uudistuksen perusrakentamiseen. Pilottien ongelmat kiteytyvät perustuslaillisen tarkastelun puutteeseen, yhtiöittämisen kiireeseen ja ylimitoitettuihin odotuksiin suhteessa piloteista mahdollisesti saatavaan näyttöön.

Markkinaehtoinen toiminta sopii sosiaali- ja terveyspalveluihin erittäin huonosti. Sosiaali- ja terveyspalvelujen vertaaminen muuhun kuluttamiseen ja palvelun käyttäjän aseman rinnastaminen kuluttajaan ei ole onnistunut vertailukohta. Lakiesityksen mukaan julkiset hyvinvointipalvelut, joiden tarjoamisen tavoitteena ei ole taloudellinen hyöty, on katsottu jäävän kuluttajansuojalain sääntelyn ja muiden kuluttajaoikeudellisten sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

On epäselvää, miten kuluttajan ja asiakkaan oikeudet erotellaan esitettyssä mallissa ja palveluketjussa ja eri tuottajien välillä. Laissa on siis täsmennettävä asiakkaan oikeuksia. Ei saa käydä niin, että osa palveluista ratkotaan tuottajien välillä, osa hallintomenettelyssä, osa markkinaoikeudessa ja osa kuluttajaoikeudessa ja että näiden välillä on epäselvyyttä, joka aiheuttaa oikeusturvaan puutteita.

Yrityksille lakiesityksessä asetetut velvoitteet eivät ole riittäviä henkilöstön aseman, koulutusvelvollisuuksien, yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ja yleisen työllistämistavoitteen kanssa. Uudistus nojaa liikaa henkilöstön ammattitaidon ja etiikan varaan ja ikään kuin unohtaa liiketoiminnan lainalaisuudet. Yrityksille on asetettava velvollisuus julkisuuslain noudattamiseen täysimääräisesti, sekä pakollinen yhteiskuntavastuuraportointi. Olisi hyvä täsmentää, että julkisia hankintoja koskevat velvoitteet olisi lain perusteella pakko arvioida maakunnan ja palvelun tuottajan välisessä hyväksymis- ja sopimusmenettelyssä.

Omistajilleen voittoa tuottava yritys ja julkinen osakeyhtiö eivät voi toimintaperiaatteiltaan koskaan olla samalla viivalla. Lakiesitys asettaa nämä kaksi yritysmuotoa myös eriarvoiseen asemaan, kun julkiselle vallalle jää edelleen viimesijainen vastuu palvelusta ja sen valvonnasta sekä rahoituksesta.

Vaikka yrityksen maksamat verot saataisiin suunnattua Suomeen, poistuu julkisten palvelujen rahoitusjärjestelmästä aina voittomarginaalin verran rahoitusta lopullisesti. Mitä suurempi on tämä osuus, sen enemmän julkista taloutta on tasapainotettava muilla keinoin. JHL ei pidä tätä asetelmaa hyväksyttävänä.

Yksityiskohtaiset huomiot

Työpaikat ja työsuhteen ehdot pirstaloituvat ja heikkenevät esitettyssä mallissa. Henkilöstön asemaan tulee monia epävarmuustekijöitä, jotka kulmineituvat hajautettuun malliin, epävarmoihin työsuhteisiin ja palkkauksen sekä muiden työsuhteen ehtojen tasoon.

Yhä useampi työskentelee yhtiössä ja yhtiöiden velvollisuudet

Epävarmuus ja uusi työmarkkinamalli syntyy siitä, että yhä useampi sosiaali- ja terveystalouden ammattilainen ja tukipalvelutyöntekijä siirtyy joko yksityisesti tai julkisesti omistettuihin yhtiöihin. Näihin siirtyä arviolta 100 000 uutta henkilöä ja myös nykyisten n. 40 000 yrityksissä työskentelevän henkilön asemaan tulee muutosta, kun asiakkaat kilpailuttavat palvelun vuoden välein. Järjestöjen asema on uudistuksessa samaan aikaan vielä osin epäselvä.

Yhtiöillä tulee olla lakiin kirjattu velvollisuus kouluttaa henkilöstöä ja niille tulisi asettaa esitettyä laajempi vaatimus pysyvistä työsuhteista. Asiakkaiden vuodeksi tekemä valinta ei saa olla määräaikaisen työsuhteen kriteeri, vaan yritysten on kannettava vastuu ja riski henkilöstön asemasta.

Koulutusvelvollisuudet ja henkilöstön osaamisesta huolehtiminen on kirjattava esitettyä tarkemmin lakiin kaikkien toimijoiden velvollisuudeksi. Yhtiöiden on osallistuttava yhtä lailla harjoittelupaikkojen tarjoamiseen, kuin maakunnan liikelaitoksen tai sen yhtiöiden. Mikäli julkisille yhtiöille tai maakunnan liikelaitokselle asetetaan muita korkeampi velvoite koulutuspaikkojen tarjoamiseen, tulee tämä huomioida yhtiöille maksettavassa korvaustasossa ja valtion rahoitusmallissa.

Maakunnalle on annettu lakiesityksessä valtaa osoittaa yhtiöille vastaanottovelvollisuus koulutus- ja harjoittelupaikkoihin, mutta tämän pitäisi olla pakottava velvollisuus.

Esitettyssä valinnanvapauslainsäädännössä on mahdollista asettaa korvaus monella tapaa väärälle tasolle, joka voi aiheuttaa alihoitoa, ylihoitoa tai antaa liian suuren taloudellisen kannustimen yrityksille. Virheitä korvaustasossa on pystyttävä tarvittaessa korjaamaan, eikä niitä saa maksaa henkilöstön kustannuksella.

Tukipalveluja tuottavien ammattilaisten asemaa parannettava

Tukipalveluja tuottavien ammattilaisten rooli on uudistuksessa kaikkein epävarmin. Houkutus tukipalvelujen kilpailuttamiseen tulee lisääntymään, mikä näkyy nopeasti lisääntyneinä työmäärinä muun henkilöstön harteilla ja toisaalta lisääntyneinä kuluina, kun sairauspoissaolot lisääntyvät ja esimerkiksi ruokahuollon ja siivouksen laatu heikkenee.

Lakiin on kirjattava selkeästi se, että kunnat ja maakunnat voivat yhdessä omistaa tukipalvelujen in house-yhtiöitä, jotka tuottavat laajasti kilpailuttamatta palvelua alueen kunnille ja maakunnalle. Tämä helpottaisi nykyisen osaamisen, toimivien mallien, ja työsuhteiden sekä investointien hyödyntämistä jatkossakin. Myös yhtiöissä tukipalveluhenkilöstö on oltava osana palveluketjua. Etenkään välinehuoltoa, laboratoriopalveluja ja laitoshuoltoa ei saa irrottaa sairaala- ja terveyskeskuskokonaisuuksista markkinoilta kilpailutettavaksi.

Henkilöstön asema eri palveluntuottajamalleissa ja alihankintaketjut

Maakunta hyväksyy ja tekee sopimukset suoran valinnan tuottajien kanssa palvelujen tuottamisesta. Lakiesityksen mukaan tässä voi olla eroja maakuntien välillä. Palvelujen lisäksi sote-keskuksille tulee velvollisuus neuvontaan ja sairauksien ehkäisyyn, mitä JHL pitää erittäin hyvänä. Lisäksi annetaan mahdollisuus siihen, että palveluvalikoima voi olla hajautettuna eri toimipisteisiin, ja asiakkaalle on annettava oikeus asioida kaikissa toimipisteissä. Tässä yhteydessä on huolehdittava veloittavasti siitä, että henkilöstöllä säilyy yksi työn tekemisen paikka ja työnantaja korvaa, jos joutuu liikkumaan toimipisteiden välillä.

Eri palvelun tuottajien välillä voi olla solmittuja yhteistyösopimuksia. Myös tässä yhteydessä on huolehdittava henkilöstön asemasta niin, että henkilöstöllä säilyy yksi selkeä työnantaja, joka vastaa kaikista velvoitteista ja selkeästä työnjohdosta.

Maakunta voi asettaa sote-keskuksille laissa määrättyjä velvollisuuksia laajempia ehtoja. JHL ehdottaa, että näitä ehtoja asetettaisiin tiukemmin jo lakiin. Yhtiön tai yksikön omalle henkilöstön määrälle on asetettu vähimmäisvaatimus 60 % ja että muutamat vastuuhenkilöt toimivat päätoimisesti, jolla tässä laissa tarkoitetaan vähintään 30 t/vkossa. Laissa pitäisi määritellä päätoimisuuden raja 37,5 tuntiin viikossa. Lisäksi on harkittava rajoituksia toimia useassa eri yhtiössä saman palveluketjun sisällä.

Alihankintaketjujen käyttäminen rajoittuu laissa vain määrälliseen 40 %:n enimmäisrajaan liiketoimintavolyymista laskettuna. JHL ei pidä näitä ehtoja riittävinä. Henkilöstön asema alihankintaketjuissa tulee olla samalla tasolla, kuin yksikön oman henkilöstön. Alihankintaketjuja ei pitäisi saada viedä kahta polvea pidemmälle. Määrällinen ja laadullinen valvonta on järjestettävä riittävälle tasolle. Alihankintaketjujen hyväksikäyttämisen riski kulminoituu myös siihen, että sote-keskuksella on oikeus asettaa asiakassetelin arvolle taso.

Tämän tason tulee olla riittävä niin, että myös alihankintaa toteuttavilla yrityksillä ja toimijoilla on mahdollisuus oikeudenmukaiseen toimeentuloon.

Viranomaisvastuut ja julkisen vallan käyttö

Epäselvät viranomaisvastuut ja julkisen vallan käyttö maakunnan ja sote-keskusten välillä vaatii tarkennusta. Suoran valinnan palvelun tuottajalla on oltava töissä erikseen mainitut vastuuhenkilöt päätoimisesti, mikä tarkoittaa esityksessä vain vähintään 30 tuntia viikossa. Näitä henkilöjä ovat lääketieteellisestä toiminnasta vastaava henkilö, suunhoidon yksikössä hammaslääketieteellisestä toiminnasta vastaava henkilö ja sosiaalihuollon toiminnasta vastaava henkilö. Virkavastuu ja vastuut eri toimijoiden välillä jakautuvat sote-keskuksen ja maakunnan sekä maakunnan liikelaitoksen ja alihankkijoiden välille.

Vaikka sote-keskus vastaa siitä palvelukokonaisuudesta, joka on sen vastuulla myös alihankkijoiden osalta, on maakunnalla vastuu kokonaisuudesta. JHL pitää viranomaisvastuiden täsmentämistä eri toimijoiden välillä välttämättömänä. Voiko sama henkilö esimerkiksi toimia virkavastuulla ja työsuhteessa samanaikaisesti? Voiko asiakkaan saama palvelu hajautua vastuun osalta niin, että oikeusturva vaarantuu? Esitetystä valinnanvapausmallissa esimerkiksi vastuu ja palvelut vanhusten kotihoidon osalta jakautuvat sote-keskuksen ja maakunnan liikelaitoksen välille riippuen palvelutarpeen pituudesta ja tasosta. Palveluketjussa voi olla lisäksi toimijoita, jotka eivät ole valinnanvapausmallin mukaisessa rekisteröintivelvollisuudessa, kuten kuljetuspalvelu tai siivous. JHL pitää esitettyä vastuumallia riskinä hyvälle ja kokonaisvaltaiselle hoidolle ja etenkin sille, että vahingon sattuessa asia pystytään asiakkaan oikeusturvan kannalta oikein selvittämään.

Virka- ja rikosoikeudellinen vastuu yhtiöissä, mutta ei alihankkijoilla

Suoran valinnan palveluja tuottavien sosiaali- ja terveyskeskusten ja suun hoidon yksiköiden palveluksessa olevaan henkilöstöön sovellettaisiin ehdotuksen mukaan rikoslain 40 luvun mukaista rikosoikeudellista virka- ja vahingonkorvausvastuusta. Vastuu voi tulla sovellettavaksi silloin, kun henkilöstöön kuuluvat suorittavat ehdotetun valinnanvapauslain mukaisia tehtäviä.

Virkavastuulla tarkoitettaisiin virkamiehiä koskevia rikoslain virkavastuusäännöksiä, joita sovellettaisiin kaikkiin sosiaali- ja terveyskeskusten ja suun hoidon yksiköiden palvelussuhteessa oleviin työntekijöihin.

Ongelmallista edellä mainitussa on se, että hankittaessa palveluja muilta palvelun tuottajilta, säännöksiä ei sovellettaisi, eli rikosoikeudellinen virka- ja vahingonkorvausvastuu ei ulotu alihankkijan henkilöstöön. Kohtaa tulisi tältä osin täsmentää niin, että samat vastuut ja velvollisuudet säilyvät koko hoito- ja palveluketjun osalta

Tietojärjestelmien ja tietojen siirron riskit suuria

Tietojärjestelmien kustannuksia on vaikea arvioida, mutta niihin on joka tapauksessa varattava erillinen rahoitus valtion budjetin sisältä. Aikataulu tietojärjestelmien yhteensovittamiselle niin, että koko järjestelmä olisi luotettavasti käytössä 1.1.2019, on käytännössä mahdoton. Lisäksi on epäselvää, kenelle kaikille tiedot päätyvät ja miten ne

siirtyvät eri toimijoiden välillä. Tästäkin näkökulmasta alihankintaketjujen käytön rajoittaminen olisi perusteltua. Lisäksi on säädettävä ja päätettävä siitä, mitä tiedoille tapahtuu sen jälkeen, kun asiakas ei ole enää kyseisen sote-keskuksen listoilla.

Henkilöstön kannalta on aivan keskeistä se, että tietojen katsomiseen on selkeät pelisäännöt ja että tarvittava tieto on aina saatava. Niin sanotun tarpeettoman tiedon osalta on oltava selkeät pelisäännöt ja ohjeet.

Helsingissä 9.6.2017

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry



Päivi Niemi-Laine

Håkan Ekström

puheenjohtaja

toimialajohtaja

Lisätiedot:

Minna Salminen, erityisasiantuntija: minna.salminen@jhl.fi, p. 050 445 5350