

Sosiaali- ja terveysministeriölle

## ATTENDO SUOMI OY:N LAUSUNTO

### Hallituksen esitysluonnos sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi (STM055:00/2019)

Asianumero: VN/8871/2019

#### 1 Aluksi

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö valmistelevat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, maakuntien perustamista sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta hallitusohjelman mukaisesti. Edellä mainitut ministeriöt ovat pyytäneet 15.6.2020 päivätyllä lausuntopyynnöllä lausuntoja hallituksen esitysluonnoksesta. Lausuntopyynnössä on pyydetty arvioimaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman tavoitteiden toteutumista ehdotetuilla säännöksillä. Kiitämme mahdollisuudesta lausua näkemyksemme lakiluonnoksesta.

Attendo Suomi Oy (**Attendo**) tuottaa hoiva-, kuntoutus- ja asumispalveluita ikäihmisille, mielenterveys- ja päihdekuntoutujille sekä kehitysvammaisille ja vammautuneille henkilöille yli 400 yksikössämme ympäri Suomea. Lisäksi Attendo tarjoaa lastensuojelupalveluita kunnille sekä kotihoito- ja terapiapalveluita. Attendo tarjoaa hoiva- ja asumispalveluita yli 12.500 suomalaiselle. Attendo on yksi Suomen 10 suurimmasta työnantajasta.

Attendo antaa lausuntonsa erityisesti sote-järjestämislain osalta ja edellä mainittujen sosiaalihuollon palvelujen näkökulmasta. Attendo ottaa lausunnossaan lyhyesti kantaa hallituksen esitysluonnoksen keskeisiin puutteisiin ja/tai muutostarpeisiin.

Seuraavilla muutoksilla on hallitusohjelman mukaisesti mahdollista muun muassa parantaa palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta sekä hillitä kustannusten kasvua:

- Julkisen sektorin oman tuotannon kustannusten läpinäkyvyyttä on lisättävä, jotta oman tuotannon kustannuksia voi aidosti verrata yksityisen sektorin tuottamiin ostopalveluihin (luku 2); ja
- Sote-maakunnan tulee voida päättää itse, minkä verran sen on järkevää tuottaa palveluja omalla tuotantona ja minkä verran hankkia ostopalveluina yksityisiltä palveluntuottajilta (luku 3).

#### 2 Julkisen sektorin oman tuotannon kustannusten läpinäkyvyyttä lisättävä

Sote-maakunnat on lainsäädännössä veloitettava julkistamaan oman tuotantonsa kustannukset avoimesti ja oma-aloitteisesti. Tällä hetkellä lainsäädännössä ei ole otettu tähän asiaan lainkaan kantaa. Oman tuotannon kustannusten julkistamisen myötä on mahdollista verrata sote-maakunnan oman tuotannon kustannuksia yksityisen palveluntuottajan kustannuksiin. Tämä mahdollistaa julkisen ja yksityisen sektorin hintojen vertailun ja siten aidon ja avoimen kilpailutilanteen sekä kannustaa sote-maakuntiaakin hillitsemään omia kustannuksiaan.

Attendon kokemuksen mukaan tilanne on tällä hetkellä se, että kunnat/kuntayhtymät eivät useinkaan tiedä (ainakaan tarkasti), kuinka paljon heidän oma tuotantonsa maksaa tai ainakaan tietoa ei jaeta avoimesti. Osa kunnista/kuntayhtymistä ei ole edes tehnyt tarkkoja laskelmia kustannuksista. Lisäksi monella kuntayhtymällä on yhteisiä kustannuksia (ns. sisäinen vyörytys), joita ei ole tarkemmin eritelty ja jotka siirretään yksikkökohtaisiin kustannuslaskelmiin. Nämä sisäiset vyörytykset voivat olla jopa noin 5–15 % yksikön kokonaiskustannuksista. Laskelmat eivät ole läpinäkyviä tai luotettavia.

Ensinnäkin kuntien/kuntayhtymien kustannuslaskelmien puutteen tai epäselvyyksien vuoksi kuntien/kuntayhtymien päätöksentekijät eivät pysty vertailemaan hintoja ja päätösten taloudellisia vaikutuksia – joko ollenkaan tai ainakaan luotettavasti. Tämä on omiaan aiheuttamaan lisäkustannuksia ja väärän tiedon pohjalta tehtyjä päätöksiä. Mikäli päättäjillä olisi selkeät ja luotettavat hintojen vertailutiedot käytettävissä, päätöksenteko olisi faktapohjaista. Näin myös kustannuksia voitaisiin hillitä.

Toiseksi, kun oman tuotannon ja yksityisen palveluntuottajien kustannusrakenteet ovat tiedossa, julkinen sektori saa käytännön työvälineitä kilpailutusta varten. Kustannuslaskelmien avulla voidaan esimerkiksi asettaa minimihintataso, jonka alle tarjoushintaa ei voi asettaa. Tällä pystytään varmistamaan, etteivät yksityiset palveluntuottajat tarjoa palvelua hinnalla, joka ei anna realistisia mahdollisuuksia tuottaa palvelua kannattavasti, kun ottaa esimerkiksi huomioon henkilöstömitoitusvaatimukset.

Kolmanneksi kuntien/kuntayhtymien on mahdotonta tehostaa omaa tuotantoaan, jos ei ole selkeästi tiedossa, mistä kustannukset koostuvat. Mikäli kunnilla/kuntayhtymillä olisi selkeät ja luotettavat tiedot oman tuotannon yksikkökohtaisista hinnoista, sen olisi mahdollista tehostaa omaa tuotantoaan. Myös näin voitaisiin hillitä kustannuksia.

Neljänneksi oman tuotannon kustannusten läpinäkyvyydellä julkisen ja yksityisen sektorin yhdenvertaisuus toteutuisi paremmin. Yksityisen sektorin yksikkökohtaiset myyntihinnat ja -volyymit ovat julkista tietoa, joten myös julkisen sektorin kustannusten tulisi olla läpinäkyviä yksikkökohtaisesti. Julkisten kustannustietojen myötä ulkopuolisten, kuten palvelujen käyttäjien ja kunnan asukkaiden, olisi muutoinkin mahdollista kriittisesti ja objektiivisesti arvioida kustannusten asianmukaisuutta.

Esimerkiksi Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä (PHHYKY) on avoimesti julkaissut oman tuotantonsa kustannukset yksikkökohtaisesti vuosina 2019 ja 2020. PHHYKY:n tuottamana ikäihmisten tehostetun palveluasumisen hinta on vuonna 2020 keskimäärin 134 e/vrk, kun taas yksityiseltä palveluntuottajalta ostettuna vertailukelpoinen hinta on keskimäärin 114 e/vrk (julkisten sektorin alv-palautus huomioon otettuna). PHHYKY:n hinnat ja hintavertailu esitetään tarkemmin tämän lausunnon [liitteessä 1](#). Tässä tapauksessa julkisen ja yksityisen sektorin hintaero on noin 20 e/vrk (17 %). Tämä on yleisemminkin tyypillinen hintaero ja linjassa STM:n ja Kuntaliiton julkaisemien tilastojen kanssa. Julkinen sektori tuottaa vuodessa noin 9 miljoonaa vuorokautta ympärivuorokautista palveluasumista, joten tämän hintaeron perusteella julkisella sektorilla on ympärivuorokautisen palveluasumisen tuottamisessa säästöpotentiaalia valtakunnallisesti noin 180 miljoonaa euroa vuodessa (20 x 9.000.000).

Jotta hintoja voitaisiin vertailla edellä esitettyä esimerkkitapaustakin paremmin, tulisi kuntien/kuntayhtymien – ja jatkossa sote-maakuntien – julkaista omatoimisesti vielä tarkemmin yksikkökohtaiset kustannuksensa. Esimerkiksi yksikkökohtaisen tuloslaskelman avulla hintojen muodostumisesta olisi mahdollista tarkastella läpinäkyvästi. Tämän myötä myös päättävät tahot voisivat kiinnittää huomiota sellaisiin yksiköihin, joiden kustannukset ovat poikkeuksellisen suuret.

### 3 Sote-maakunnalla oltava oikeus itse arvioida ja päättää riittävän oman palvelutuotannon määrä

Sote-maakunnille ollaan siirtämässä velvollisuus järjestää alueensa asukkaille heidän kannaltaan hyvin tärkeät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Maakuntien kykyyn suoriutua tästä tehtävästä siis luotetaan. Tämän velvoitteen hoitaminen mahdollisimman hyvin edellyttää, että maakunnilla on asianmukaiset mahdollisuudet valita, millä tavalla ne järjestämistänsä kantavat. Nähdäksemme lakiluonnos osoittaa, että todellinen usko maakunnan kykyyn itse päättää sen järjestämistänsä olevien palveluiden tuottamisesta puuttuu kokonaan. Lakiluonnoksessa maakunnan kädet sidotaan etukäteen tavalla, joka estää maakuntaa järjestämistänsä vastuullaan olevat palvelut tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Ehdotetun sote-järjestämislain (8 ja 12 §) mukaan sote-maakunnalla olisi oltava järjestämistänsä toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palveluntuotanto. Lakiesityksessä on todettu muun muassa, että oman tuotannon tulee olla riittävän laajaa sekä osaamisen puolesta kattavaa, jotta sote-maakunta kykenee omaa palvelutuotantoaan sopeuttamalla huolehtimaan palvelujen tarjoamisesta myös häiriötilanteissa (esim. yksityisen palveluntuottajan konkurssi).

Ehdotetun sote-järjestämislain 23 §:ssä on esitetty, että sosiaali- ja terveysministeriö neuvottelee erikseen kunkin sote-maakunnan kanssa vuosittain sote-maakunnan järjestämistänsä kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien toteuttamisesta. Neuvottelujen tarkoituksena on muun muassa ohjata sote-maakuntaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä sekä seurata ja arvioida sote-maakunnan järjestämistänsä toteutumista. Neuvotteluissa sovitaan sote-maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistänsä tavoitteista sekä niitä tukevista toimenpiteistä. Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö voivat tarvittaessa antaa sote-maakunnalle toimenpideehdotuksia.

Ehdotetun sote-järjestämislain 40 §:ssä on esitetty, että valvontaviranomaiset (aluehallintovirastot ja Valvira) valvovat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistänsä ja palvelurakenteen lainmukaisuutta ja antavat valvontaan liittyvää ohjausta. Ehdotettu säännös on epäselvä erityisesti siksi, että *palvelurakennetta* ei ole määritelty tai selvennetty lakiesityksessä (eikä ko. termiä käytetä missään muualla kuin 40 §:ssä). Epäselväksi jää muun muassa se, onko valvontaviranomaisilla oikeus ja velvollisuus valvoa myös sote-maakunnan oman palvelutuotannon riittävyttä. Myös on epäselvää, mikä olisi tällöin sosiaali- ja terveysministeriön ohjausvallan suhde valvontaviranomaisten ohjausvaltaan asiassa.

Pitää varmasti paikkansa, että sote-maakunnalla on syytä olla myös omaa palvelutuotantoa. Attendo kuitenkin katsoo, että sote-maakunnalla tulee olla itsenäinen valta päättää palvelustrategiastaan, kuten siitä, mikä on kulloinkin riittävä määrä omaa palvelutuotantoa. Sote-maakunnalla tulee olla oikeus päättää, mitä palveluja ja miten paljon se ulkoistaa yksityisille palveluntuottajille. Sote-maakunnan itsenäinen päätäntävältä tulisi yksiselitteisesti todeta sote-järjestämislaissa. Ministeriöiden sote-maakunnille antama ohjaus ja toimenpideehdotukset eivät saa tältä osin olla sote-maakuntia velvoittavia. Valvontaviranomaisten valvontatehtävien tulee keskittyä siihen, että tarjotut palvelut (palvelurakente) ovat oikeassa suhteessa asiakkaiden palvelutarpeeseen – siitä riippumatta, onko palvelut sote-maakunnan itse tuottamia vai yksityisten palveluntuottajien ostopalveluina tuottamia. Sote-maakunnan valitseman palvelujen tuottamistavan (oma tuotanto vai ulkoistus) valvominen ei toisin sanoen tule kuulua valvontaviranomaisten tehtäviin.

Yksityisen sektorin tarjoamat palvelut ovat tärkeä osa sosiaalipalvelujen tuotantoa ja soveltuvat luonteensa vuoksi hyvin ostopalveluna tuotettavaksi. Yksityisten palveluntuottajien ja kuntien/kuntayhtymien välillä on jo nykyisin tehty tuhansia ostopalvelusopimuksia sosiaalipalveluista. Monessa tapauksessa varsin vähäinenkin määrä omaa palvelutuotantoa on riittävä. Esimerkiksi Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri (Eksote) on päättänyt 22.8.2018, että tehostetun palveluasumisen tuotantoa voidaan ulkoistaa 75 %, jolloin riittävän oman tuotannon määrä on 25 %: ”Ulkoistamisen vaihtoehdoksi esitetään valittavaksi vaihtoehtoa 1, jossa tehostettua palveluasumista ulkoistetaan nykyisestä määrästä enintään 75 %”.<sup>1</sup> Eräillä toimialoilla, kuten lastensuojelussa ja mielenterveyskuntoutujien asumispalveluissa, yksityisen sektorin osuus tuotannosta on jo tällä hetkellä erittäin suuri. Lastensuojelupalveluissa yksityisen sektorin osuus on monella alueella noin 80–90 % ja mielenterveyskuntoutujien asumispalveluissa jopa valtakunnallisesti noin 90 %.

On myös syytä ottaa huomioon, että yksityisen sektorin tuottamat palvelut koostuvat useimmiten usean yksityisen toimijan palvelutuotannosta, mikä on omiaan pienentämään mahdollisten häiriötilanteiden merkitystä ja riskiä sote-maakunnalle. Lakiesityksessä on mainittu esimerkkinä häiriötilanteesta yksityisen palveluntuottajan konkurssi. Yhtiön konkurssi tai jonkin yksikön toiminnan keskeytyminen ei ole todellisuudessa merkittävä riski. Tällaisessa tilanteessa palvelutuotannon resurssit, kuten henkilöstö, tilat ja laitteet olisivat joka tapauksessa jo valmiina ja palvelutuotantoa olisi mahdollista jatkaa välittömästi sote-maakunnan tai toisen yksityisen palveluntuottajan tuottamana, samoja resursseja käyttäen.

Helsingissä 24. päivänä syyskuuta 2020

Virpi Holmqvist  
Toimitusjohtaja  
Attendo Suomi Oy

Pertti Karjalainen  
Johtaja, myynti ja viranomaisyhteistyö  
Attendo Suomi Oy

## Liitteet

1. PHHYKY:n julkistamat oman tuotannon kustannukset ja hintavertailu

---

<sup>1</sup> Ks. Eksoten ikäänntyneiden asumispalvelujen ulkoistamisstrategia 17.8.2018 ja Eksoten hallituksen kokouksen pöytäkirja 22.8.2018.

## Toimialan kustannukset oltava läpinäkyviä, jotta rahat voidaan käyttää vastuullisesti

- Esimerkkinä PHHYKY, joka julkaissut oman tuotannon kustannukset avoimesti v. 2019 ja 2020
- Kuntayhtymän tuottama tehta keskimmäärin 134 e/vrk ja ostopalvelut 120 e/vrk (114 e alv-palautus huomioiden)

### BRUTTOHINNAT VUODELLE 2020

#### IKÄÄNTYNEIDEN ASUMISPALVELUT

Asumisvuorokausi 1, Artjärven palvelutalo	129 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Erkkilä	137 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Jalkarannan palvelutalo	122 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Kärpäsen palvelutalo	118 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Lehtioja 1	130 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Lehtioja 2	123 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Lehtioja 3	131 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Lehtioja 4	130 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Lehtioja 5	127 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Lepolakoti	130 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Linnunlaulu	153 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Marttila	129 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Mukkulan palvelutalo	116 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Onnela	159 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Onnenkoto	135 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Onninkodit	147 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Onnelanpolku 1 / Kultaranta	126 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Onnelanpolku 2 / Hopeasilta	128 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Pihlajakoti	163 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Salmikoti	133 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Timontalo	147 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Visapuisto	163 €/vrk
Asumisvuorokausi 1, Väinölä	132 €/vrk

#### IKÄÄNTYNEIDEN KOTIHOITO

Kotihoito oma tuotanto	70 €/h
------------------------	--------

*Bruttohinnat sisältävät oman palvelutuotannon kustannukset sekä järjestäjän kustannusten vyörytykset. Bruttohinnoista ei ole netotettu asiakasmaksujen osuutta.*