

12.5.2017

STM008:00/2017

YHTEENVETO KUULEMISESTA KOSKIEN ULKOISTUSSOPIMUKSIA VALINNANVAPAUSSLAISSA

1 Johdanto

Hallituksen esitysluonnos sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädännöksi on ollut kunnilla, kuntayhtymillä, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöillä, palveluntuottajilla ja muilla keskeisillä toimijoilla lausuttavana 31.1.2017 - 28.3.2017 välisenä aikana.

Esitysluonnosta täydennettiin ja täsmennettiin lausuntokierroksen aikana ja jälkeen. Lausuntokierroksen jälkeen esitykseen lisättiin säännös suoran valinnan palveluja, asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaiseen budjettiin kuuluvia palveluja koskevasta rajoituksesta (95 §). Kunnat ja kuntayhtymät ovat tehneet ulkoistussopimuksia yksityisten palveluntuottajien kanssa. Säännöksen mukaan ulkoistussopimuksen solminut tuottaja ei saisi toimia valinnanvapauslain mukaisena palveluntuottajana samoille asiakkaille. Säännös koski myös samaan konserniin ja samaan yhteisyritykseen kuuluvia palvelun tuottajia. Säännöksen tarkoituksena olisi estää palveluista aiheutuvaa kaksoislaskutusta ja edistää asiakkaiden valinnanvapautta. Kuulemisen kohteena ollut luonnos säännöksestä on muistion lopussa liitteenä 1.

2 Kuulemistilaisuus ja kannanotot

Sosiaali- ja terveysministeriö järjesti 2.5.2017 kuulemistilaisuuden valinnanvapauslain 95 §:stä. Kuultaville jaettiin lisäksi tiedoksi koko luonnos hallituksen esityksestä valinnanvapauslainsäädännöksi.

Kuulemistilaisuuden tarkoituksena oli kuulla yksityisiä palveluntuottajia sekä kuntia, joilla on kokemusta sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistusten laatimisesta. Kuulemistilaisuuteen kutsuttiin kuuden yksityisen palveluntuottajan, kolmen kunnan sekä palveluntuottajia edustavan Hyvinvointialan liiton edustajat. Kuulemistilaisuudessa olivat kuultavina:

- Aino Närkki, johtava elinkeinoasiantuntija, Hyvinvointialan liitto
- Matias Pälve, terveystalouden johtaja, Attendo
- Eino Nissinen, johtava asiantuntija, MedGroup
- Lasse Männistö, johtaja, Mehiläinen
- Mikko Wirén, hallituksen puheenjohtaja, Pihlajalinna
- Marko Savolainen, lakimies, Pihlajalinna
- Karita Reijonsaari, julkisten palvelujen kehitysjohtaja, Terveystalo
- Esa Sirviö, kaupunginjohtaja, Mänttä-Vilppula
- Kristiina Järvenpää, kunnanjohtaja, Rantasalmi
- Marketta Kitkiöjoki, kunnanjohtaja, Sysmä



Lisäksi tilaisuudessa oli paikalla useita sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehiä sekä virkamies valtiovarainministeriöstä. Kultakin kutsutululta taholta pyydettiin yksi puheenvuoro tilaisuudessa. Lisäksi kuultavilla oli mahdollisuus kommentoida toistensa puheenvuoroja sekä halutessaan jättää myös kirjallinen kannanotto asiassa.

3 Tiivistelmä esiin tuoduista kannanotoista

Kuultavat pitivät säännöksen tavoitteita kaksoislaskutuksen välttämiseksi ja asiakkaiden valinnanvapauden laajentamiseksi kannatettavina, mutta tavoitteiden ei nähty toteutuvan esitetyllä mallilla. Säännöksen nähtiin mahdollistavan kaksoislaskutuksen ainakin sellaisissa tilanteissa, joissa asiakas valitsee tuottajaksi muun kuin ulkoistussopimustuottajan.

Asiakkaan valinnanvapauden pelättiin myös heikentyvän esitetyllä mallilla. Kokonaisulkoistuskunnissa ei ole olemassa julkista palveluntuottajaa tai infrastruktuuria, koska koko tuotanto on ulkoistettu yksityiselle toimijalle. Mikäli tällä yksityisellä toimijalla ei ole mahdollisuutta toimia valinnanvapaustuottajana, nähdään sen heikentävän asiakkaiden valinnanvapautta ja mahdollisuuksia lähipalveluihin ulkoistusalueella. Lisäksi erityisesti pienissä kunnissa nähdään olevan heikot edellytykset uusien markkinoiden syntymiselle, mikäli kokonaisulkoistustuottajan ei ole mahdollista toimia valinnanvapaustuottajana.

Säännöstä pidettiin osittain epäselvänä. Epäselvää kuultaville oli muun muassa, koskisiko säännös vain kokonaisulkoistustuottajia vai kaikkia palveluntuottajia, jotka ovat solmineet ulkoistussopimuksia kuntien tai kuntayhtymien kanssa.

Kuultavat toivat esiin näkemyksiä säännöksen muuttamiseksi. Säännöstä tulisi ehdotusten mukaan muuttaa esimerkiksi siten, että ulkoistustuottaja veloitettaisiin käymään sopimusneuvottelut maakunnan kanssa, minkä jälkeen se voisi toimia valinnanvapaustuottajana. Kaksoislaskutus voitaisiin näkemysten mukaan estää siten, että korvaus maksettaisiin vain niistä asiakkaista tai palveluista, jotka eivät kuulu ulkoistussopimuksen piiriin. Vastaavasti korvausta ei maksettaisiin niistä palveluista, joita tuottaja ei tuota tai asiakkaista, jotka valitsevat jonkun muun kuin ulkoistussopimustuottajan. Säännöstä toivottiin myös täsmennettävän kuulemistilaisuudessa esiin tuotujen epäselvien kysymysten osalta.

4 Kuulemisessa esiin tuodut kannanotot

Kaikki kuultavat toivat esiin, että pykälän tavoitteet kaksoislaskutuksen välttämiseksi ja asiakkaiden valinnanvapauden takaamiseksi ovat kannatettavia. Kuultavat suhtautuivat kuitenkin hyvin kriittisesti säännöksen edellytyksiin saavuttaa sille asetetut tavoitteet, ja säännöksen nähtiin aiheuttavan myös monia muita päätarkoituksenmukaisia seurauksia.

Esitetyssä muodossaan säännöksen nähtiin jopa heikentävän valinnanvapauden toteutumista, koska kokonaisulkoistuskunnassa asuva palvelujen käyttäjä ei voisi valita omassa kunnassa sijaitsevaa palvelua, mikäli sinne ei syntyisi muuta palvelutoimintaa. Toimivien markkinoiden syntymistä erityisesti pienillä



paikkakunnilla pidettiin epätodennäköisenä. Haitallisena pidettiin myös sitä, etteivät asiakkaat voisi jatkaa nykyisissä palveluissa, esimerkiksi olemassa olevissa hoivakodeissa, vaan palvelut tulisi organisoida sopimusalueella kokonaan uudelleen.

Kaksoislaskutuksen ei nähty poistuvan. Tuotiin esille, että asiakkaan valitessa jonkin muun kuin kokonaisulkoistustuottajan, saisi ulkoistustuottaja edelleen sopimuksen mukaisen korvauksen ja toinen tuottaja kapitaatiomaksun.

Lisäksi omana kysymyksenä esitettiin, mihin listattaisiin ne asiakkaat, jotka eivät listaudu oma-aloitteisesti, jos oman kunnan kokonaisulkoistustuottaja ei voi toimia tuottajana eikä julkista palveluinfrastruktuuria ole.

Kuulemistilaisuudessa keskusteltiin ulkoistussopimusten luonteesta alueellaan. Yhtäältä niitä luonnehdittiin monopolisopimuksiksi, toisaalta niiden tehtävänä nähtiin olevan hyvän palvelutason ja lähipalvelujen turvaaminen sopimusalueella. Useat palveluntuottajat toivat esiin, ettei ulkoistussopimus estä muiden tuottajien palveluntarjontaa valinnanvapausmallissa sopimusalueella. Näin ollen edes kokonaisulkoistuspaikkakunnilla ei välttämättä syntyisi yhden tuottajan monopolia. Toisaalta tuotiin esiin, ettei pienten paikkakuntien koko todennäköisesti riitä markkinoiden jakamiseen, minkä johdosta tällaisilla paikkakunnilla toimisi joka tapauksessa vain yksi tuottaja. Erityisesti palveluntuottajat pitivät tätä ongelmallisena niillä pienillä paikkakunnilla, joilla julkinen tuottaja on vahvimmassa asemassa.

Tuotiin myös esiin, että esityksen vaikutusarvioissa esiin nostettua vaihtoehtoa säättää ulkoistussopimukset päättyviksi lainsäädännöllä pidettiin yhtäältä kohuttomana ja toisaalta perustuslain kanssa ristiriitaisena.

Joidenkin yhtiöiden sopimuksissa on erillinen ehto lainsäädäntömuutosten huomioimisesta sopimuksissa. Näiden sopimusten mukaan ne tulee aina neuvotella uudelleen lainsäädäntöä vastaaviksi. Pidettiin taloudellisesti ja toiminnallisesti epäedullisena, mikäli tuottajat, jotka ovat sopimuksissaan jo huomioineet tulevat valinnanvapausuudistuksen, eivät voisi toimia tuottajina.

Erityisesti kuntien edustajat toivat esiin kokonaisulkoistuskuntien hyvät kokemukset ulkoistuksista, hyvän asiakastyytyväisyyden sekä ulkoistuksesta saavutetut säästöt. Tämän johdosta kysyttiin, että mikäli ulkoistussopimus on ollut kunnan näkökulmasta toimiva, miksei se voisi olla toimiva myös maakunnan näkökulmasta.

Kuulemistilaisuudessa nostettiin esiin lukuisia kysymyksiä, joiden osalta säännöstä pidettiin epäselvänä:

- Koskisiko säännös kokonaisulkoistussopimuksia vai lisäksi myös osakokonaisulkoistussopimuksia, vai kaikkia ulkoistussopimuksia, joita on kaikkiaan runsaasti. Mikäli säännös koskisi kaikkia ulkoistussopimuksia, pidetään sitä erityisen ongelmallisena, koska kunnat ovat solmineet valtavan määrän erilaisia ulkoistussopimuksia, ja näiden sopimusten yhtäaikainen raukeaminen aiheuttaisi yhtäältä maakunnalle hankalan tilanteen järjestäjänä ja toisaalta asiakkaille riskin palvelun jatkuvuudesta.



- Mikäli säännös koskisi osakokonaisulkoistussopimuksia, epäselvänä pidettiin, missä laajuudessa rajoitus tuottajaa koskisi: asiakasryhmän osalta, kyseisen alueen osalta vai koko maakunnan laajuudelta.
- Palvelujen erilaiset toteuttamistavat eri maakunnissa ja palvelujen kustannusten korvaaminen niiltä osin, ja tämän suhde tuottajia koskeviin rajoituksiin.
- Epäselvää on, mitä kokonaisulkoistusalueen palveluille tapahtuisi sopimuskauden päätyttyä.

Kuultavat olivat yksimielisiä siitä, että ulkoistussopimustuottajilla tulisi olla mahdollisuus toimia palveluntuottajana suoran valinnan palveluissa joillain edellytyksin. Näkemysten mukaan säännöstä tulisi muuttaa ja korjata siten, että tuottajat voisivat toimia suoran valinnan palveluntuottajina ja säännöksen tavoitteet kaksoislaskutuksen estämiseksi ja asiakkaiden valinnanvapauden parantamiseksi toteutuisivat. Kuultavat toivat esiin lukuisia, pääpiirteittäin yhdenmukaisia esityksiä säännöksen korjaamiseksi. Ratkaisuksi säännöksen osalta esiin nostettuihin ongelmiin esitettiin mm. seuraavia vaihtoehtoja:

- Maakunnilla tulisi olla mahdollisuus neuvotella ulkoistussopimuksia uusiksi. Palveluntuottajat velvoitettaisiin neuvottelemaan sopimuksista maakuntien kanssa.
- Kuultavat olivat yksimielisiä siitä, ettei palveluntuottajien tule saada kaksinkertaista korvausta samoista asiakkaista tai palveluista. Olemassa olevissa sopimuksissa on jo valmiiksi sellaisia ehtoja, etteivät palveluntuottajat saa korvauksia palveluista, joita ne eivät tuota.
- Tuottajan ja maakunnan välisestä sopimuksesta vähennettäisiin toteutuneiden kustannusten mukainen korvaus, joka aiheutuisi, kun asiakas käyttäisi muita tuottajia; tai
- kapitaatio maksettaisiin vain siltä osin, kuin palvelu tai asiakas ei sisältyisi kokonaisulkoistussopimukseen; tai
- ulkoistussopimusten hinnoittelu neuvoteltaisiin uusiksi siten, että suoran valinnan piiriin kuuluvat palvelut korvattaisiin kapitaatiomallilla.
- Mikäli asiakas valitsisi jonkin muun kuin kokonaisulkoistustuottajan, maakunta maksaisi kapitaatiomaksun tuottajalle; tai
- mikäli asiakas valitsisi jonkin muun kuin kokonaisulkoistustuottajan, korvauksen saanut tuottaja korvaisi palvelun asiakkaan valitsemalle tuottajalle.
- Mikäli ulkoistussopimustuottaja saisi uusia asiakkaita sopimuksen ulkopuolelta, saisi se näistä palveluista korvauksen.
- Lisäksi säännöksen osalta esitettiin toiveena erityisesti sen soveltamisalan täsmentäminen ja selkeyttäminen.
- Asiakkaan valinnanvapauden osalta esitettiin ongelmiin ratkaisuksi nähtiin se, että ulkoistussopimustuottajat voisivat toimia valinnanvapautuottajina.

Asiasta käydyssä keskustelussa virkamiehet täsmensivät, että säännöksen tavoitteena on lisäksi estää se, että päällekkäin olisi olemassa sekä vanhalle järjestelmälle

että valinnanvapausmalliin perustuvaa palvelutoimintaa. Toisaalta kaiken toiminnan yhtäkkinen katkaiseminen nähtiin riskiksi ja esitettiin, voisiko erilaisen tuotantoregiimien vaihdos tapahtua siirtymäajan, eli käytännössä sopimuskausien puitteissa. Ulkoistussopimukset on tehty olemassa olevan palvelutoiminnan turvaamiseksi. Toisaalta tuotiin esiin, että valinnanvapausmallissa tulee



olemaan monenlaista tuottamista ja maakunnat voivat solmia tuottajien kanssa uudenlaisia sopimuksia, joten valinnanvapautuotannon rinnalla tulisi todennäköisesti jatkossakin olemaan monimuotoista palveluntuotantoa.

Sopimukset olisi joka tapauksessa tarpeen neuvotella uusiksi valinnanvapauden laajentuessa. Sopimuksia muutetaan muutoinkin jatkuvasti, koska palvelut ovat jatkuvasti muutosten alaisia ja lainsäädäntö muuttuu. Todettiin, että sopimukset olisi neuvoteltava uusiksi mm. siltä osin, kuin ne sisältävät tulevien maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvia asioita.

Todettiin, että palveluntuottajilla olisi jo nyt sopimusten uudelleenneuvotteluvalmius, mutta tällä hetkellä ei vielä ole maakunnallista sopimuskumppania, jonka kanssa sopimuksia voitaisiin alkaa neuvotella uudelleen.

Lisäksi todettiin, että yksi ulkoistussopimusten ongelma on se, etteivät ulkoistussopimusten piiriin kuuluvat palvelut ole samoja kuin suoran valinnan piiriin kuuluvat palvelut. Tämä on yksi sopimusten uudelleenneuvotteluissa ratkaistava kysymys.

Johtaja

Liisa-Maria Voipio-Pulkki

Ylitarkastaja

Kati Hokkanen

LIITE 1

Kuulemisen kohteena ollut luonnos valinnanvapauslain 95 §:stä, 2.5.2017

95 §

Suoran valinnan palveluja, asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaiseen budjettiin kuuluvia palveluja koskeva rajoitus

Palvelun tuottajaa, jolla on maakunnalle siirtyvä kunnan tai kuntayhtymän kanssa tehty sopimus 15 §:ssä tarkoitettujen suoran valinnan palvelujen, 18 tai 22 §:ssä tarkoitettujen asiakassetelipalvelujen tai 25 §:ssä tarkoitettujen henkilökohtaisella budjetilla toteutettavien palvelujen tuottamisesta, ei saa hyväksyä tässä laissa tarkoitetuksi palvelun tuottajaksi 45 §:n mukaisessa hyväksymismenettelyssä sopimuksen voimassaoloaikana niille asiakkaille, joiden palveluja sopimus koskee. Sopimuksen voimassaolo ei rajoita asiakkaiden oikeutta valita palvelun tuottaja tämän lain mukaisesti.

Mitä edellä 1 momentissa säädetään palvelun tuottajasta, sovelletaan myös samaan konserniin kuuluvaan palvelun tuottajaan ja palvelun tuottajaan, joka yhdessä kunnan tai kuntayhtymän kanssa käyttää määräämisvaltaa sopimusosapuolena olevassa palvelun tuottajassa. Edellä 1 momenttia sovelletaan myös, jos edellä tarkoitettu palvelun tuottaja on osallistunut toimenpiteeseen, jolla on muutettu kunnan tai kuntayhtymän kanssa tehtyä sopimusta tai järjes-



tetty palvelun tuottamisen oikeudellinen muoto 1 momentin soveltamisen välttämiseksi.

yksityiskohtaiset perustelut

95 § Suoran valinnan palveluja, asiakassetelipalveluja ja henkilökohtaiseen budjettiin kuuluvia palveluja koskeva rajoitus. Ennen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen voimaantuloa eräissä kunnissa ja kuntayhtymissä on sovittu jopa 10 – 20 vuoden ajaksi yksityisen palvelun tuottajan kanssa nyt ehdotettavan valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden tuottamisesta. Koska nämä sopimukset on tehty ennen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta sitä edeltävän lainsäädännön nojalla, poikkeavat ne todennäköisesti lähes kaikissa tapauksissa ehdotetusta valinnanvapausmallista sekä palvelujen sisällön että tuottajille maksettavien korvausten osalta. Käytännössä näiden sopimusten avulla voisi joissain tilanteissa olla mahdollista tehdä järjestelyjä, joissa sama tuottaja saisi sekä sopimukseen perustuvat että valinnanvapausjärjestelmän mukaiset korvaukset samojen asiakkaiden samoista palveluista.

Pykälän 1 momentin mukaan suoran valinnan palvelujen, asiakassetelipalvelujen tai henkilökohtaisella budjetilla toteutettavien palvelujen tuottaja ei saisi toimia samanaikaisesti sekä kunnan tai kuntayhtymän kanssa palvelujen ulkoistuksesta solmitun sopimuksen mukaisena että tämän lain mukaisena palvelun tuottajana samoille asiakkaille. Kaikilla sopimuksen tarkoittamaan väestöön kuuluvilla olisi sopimuksesta huolimatta tämän lain mukaiset oikeudet ilmoitautua haluamansa muun sosiaali- ja terveystieteiden ja suunhoidon yksikön asiakkaiksi, valita palvelun tuottaja asiakassetelissäntelyn mukaisesti tai saada henkilökohtainen budjetti.

Koska tarkoituksena on, että ulkoistussopimuksen tehnyt tuottaja ei saa toimia tosiasiallisesti kahdessa roolissa samalla alueella samoissa palveluissa, säännöksen tulisi koskea myös samaan konserniin ja samaan yhteisyritykseen osallisia palvelun tuottajia. Pykälän 2 momentin mukaan palveluiden tuottaminen tämän lain mukaisesti ei olisi ehdotuksen mukaan sallittua myöskään ulkoistussopimuksen mukaisten palveluiden tuottajan kanssa samaan konserniin kuuluvalle tai yhteisyritykseen osalliselle tuottajalle ulkoistussopimuksen voimassa ollessa. Sama koskisi tilanteita, joissa ulkoistussopimusta tai yritysten yhtiömuotoa tai omistusta olisi muutettu siinä tarkoituksessa, että esimerkiksi ulkoistussopimuksen osapuolena oleva palvelun tuottaja tai sen kanssa samaan konserniin kuuluva palvelun tuottaja voisi tulla hyväksytyksi tässä laissa tarkoitetuksi palvelun tuottajaksi sopimuksessa tarkoitetuille asiakkaille.

