

TEHY  
PL 10  
00600 Tehy

27.3.2017

Sosiaali- ja terveysministeriö  
Valtiovarainministeriö  
PL 33  
00023 VALTIONEUVOSTO  
[kirjaamo@stm.fi](mailto:kirjaamo@stm.fi)  
[kirjaamo@vm.fi](mailto:kirjaamo@vm.fi)

STM 068:00/2015

**LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUSTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA**

Tehy kiittää mahdollisuudesta lausua maakunta- ja sote- uudistuksen valinnanvapauslainsäädäntöehdotukseen. Tehy on antanut varsinaisen yksityiskohtaisiin kysymyksiin perustuvan lausunnon sähköisellä Webropol-lomakkeella. Tässä lausuntoyhteenvedossa on koottuna Tehyn näkemykset tiivistetysti.

**Yleistä**

Tehy pitää sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamista välttämättömänä tulevaisuuden kannalta ja suhtautuu myönteisesti myös valinnanvapauden laajentamiseen asteittain ja hallitusti. Tehyn mukaan esitetty malli ei kuitenkaan riittävästi edistä uudistuksen alkuperäisten tavoitteiden saavuttamista; kuten hyvinvointi- ja terveysterojen kaventamista, palvelujen saatavuuden ja yhdenvertaisuuden parantamista, kustannusten kasvun hillintää tai sosiaali- ja terveyspalveluiden saumatonta integraatiota.

Asiakkaan valinnanvapaus on myönteinen asia ja sen positiiviset vaikutukset asiakaskokemuksiin ja hoitoon sitoutumiseen on tunnistettu. Kuitenkin valinnanvapauden laajentaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa tulee olla hallittua. Tehy korostaa, että asiakkaan oikeus valita julkisin varoin tuettuja sosiaali- ja terveydenpalveluita on lähtökodiltaan eri asia kuin asiakkaan valinta muussa markkinataloudessa. Asiakkaan valinnanvapauteen voivat vaikuttaa myös muut syyt, jotka eivät välttämättä perustu hoidon tarpeellisuuteen. Valinnanvapauden tulee parantaa palveluiden saatavuutta ja laatua sekä vähentää hyvinvointi- ja terveysteroja. Lausuntokierroksella oleva valinnanvapauslaki on Tehyn mukaan keskeneräinen ja sisältää paljon avoimia kysymyksiä. Erityisenä huomiona Tehy pitää sitä, että valinnanvapausmallin vaikutuksia henkilöstön asemaan ei ole nostettu lainkaan esille.

## Henkilöstön asema

Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistus koskettaa noin puolta kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöstä eli yli kahtasataatuhatta (200 000) työntekijää. Tehyn näkemyksen mukaan esitetyllä valinnanvapausmallilla on merkittäviä vaikutuksia sosiaali- ja terveyshuoltoalan ammattihenkilöstöön. Monituottajamallin vaikutukset erityisesti suoran valinnanvapauden palveluiden osalta tulevat näkymään jopa työpaikkojen katoamisena ja muuttumisena. Yhtiöittäminen ja valinnanvapaus johtaa sote-alalla myös vakituisen henkilöstön osalta yhteistoimintamenettelykierteeseen. On selvää, että tämä herättää epävarmuutta koulutetussa hoitohenkilöstössä. On ennakoitavissa, että yhtiöittämisvelvoitteen ja laajan valinnanvapauden toteuttaminen johtaa koulutetun hoitohenkilöstön osalta monenlaisiin negatiivisiin seurauksiin.

Epätyypillisten työsuhteiden määrä tulee lisääntymään. Tämä on suoraa seurausta siitä, että sote-keskusten asiakkailla on mahdollisuus tietyin väliajoin vaihtaa sote-keskusvalintaansa. Työnantajat pyrkivät tasaamaan työvoiman tarvetta tarjoamalla työntekijöille määräaikaista työsopimuksia. Todennäköisesti sote-alan työntekijöille tarjotaan jatkossa myös yhä enenevässä määrin nolla-sopimuksia ja vuokratyötä. Tämä heikentää erityisesti naisten työehtoja. Esitetty valinnanvapausmalli heikentää tasa-arvon toteutumista Suomessa, koska naiset pääsevät vakituisen työsuhteeseen jo muutenkin miehiä myöhemmin.

Epätyypillisten työsuhteiden lisääntymisellä on todennäköisesti myös negatiivisia palkkausvaikutuksia. Määräaikaisen työntekijän neuvotteluasema on heikompi kuin vakituisen työntekijän. Määräaikainen työntekijän on myös vaikeampi päästä ammatilliseen täydennyskoulutukseen. Tällä on vaikutusta työntekijöiden työmarkkina-asemaan ja työllistymismahdollisuuksiin jatkossa. Täydennyskoulutuksen puutteet vaikuttavat myös potilasturvallisuuteen ja hoidon laatuun.

Sote-uudistuksen toteutumisen kannalta henkilöstön sitoutuminen työhön ja työtehtäviin on ensiarvoisen tärkeää. Määräaikaisuuden lisääntyminen vaikuttaa negatiivisesti henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja alan vetovoimaisuuteen. Henkilöstön sitoutuminen voidaan turvata vain, jos yhtiöittämisvelvoitteesta luovutaan ja valinnanvapaus toteutetaan hallitusti ja riittävän pitkän ajanjakson kuluessa. Lähtökohtana on pidettävä sitä, että työntekijöiden työsuhte-etuudet eivät heikkene.

Tehy korostaa, että valinnanvapauslainsäädäntö ei saa lisätä henkilöstön epävarmuutta, kuormittuneisuutta, alentaa henkilöstömitoituksia tai vähentää muutoksessa alaa tuntevien esimiesten määrää. Uusimpien työolotutkimusten mukaan sosiaali- ja terveysalan henkilöstö ja esimiehet ovat jo nyt muita aloja kuormittuneimpia. Koulutuksen järjestäminen, työssä oppiminen ja opiskeluun liittyvät harjoittelumahdollisuudet kaikille sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille on turvattava myös esitetyssä monituottajamallissa. Uudistuksessa on varmistettava myös terveystieteellinen tutkimus- ja kehittämistoiminta mm. työnjakomallien tarkoituksenmukainen kehittäminen asiakkaan

hoidon parhaaksi. Tehyn mukaan uudistuksessa on turvattava ammattihenkilöiden mahdollisuus urakehitykseen ja kliinisen osaamisen syventämiseen.

Tehy painottaa muutoksissa monialaisen johtamisen merkitystä. Hoitotyön johdon on oltava mukana jo väliaikaishallinnossa. Kaikilla organisaatioitasoilla myös tulee olla hoitotyön johtajat, jotka tuntevat hoitohenkilöstön koulutuksen, työn sisällön ja sen kehittämistarpeet sekä asiakaslähtöisten palvelutuotannon. Ilman hoitotyön johtajien työpanosta ei sote-uudistus onnistu.

Henkilöstön edustajilla on merkittävä rooli muutoksen hallinnassa ja työpaikkojen yhteistoiminnassa: Henkilöstön edustajien riittävä ajankäyttö on turvattava myös väliaikaishallinnossa. Lisäksi uusissa organisaatioissa on varmistettava työsuojelun organisointi ja vahva asema.

Tehy mukaan valinnanvapausmallilla voi olla merkittäviä vaikutuksia alan koulutuksen järjestämiseen sekä terveystieteelliseen tutkimus- ja kehittämistoimintaan.

Tehyn näkemyksen mukaan ehdotettu valinnanvapausmalli voi myös johtaa julkisten palvelujen tuottamisvastuun siirtymiseen yksityisten yritysten vastuulle. Tällä on merkittävä vaikutus myös henkilöstövoimavarojen siirtymiseen pois julkiselta sektorilta.

### Integraation toteuttaminen

Tehyn mukaan valinnanvapauden, monituottajamallin ja yhtiöittämisen vaikutuksia integraatioon on vaikea arvioida. Toteutus tulee edellyttämään vahvaa ohjausosaamista valtion ja maakuntien välillä, järjestäjien ja tuottajien välillä sekä asiakasrajapinnassa. Sen sijaan asiakkaan palveluiden ja tietojärjestelmien kannalta integraatio jää Tehyn arvion mukaan ainakin tässä vaiheessa keskeneräiseksi eikä täytä tältä osin uudistuksen alkuperäisiä tavoitteita.

Sote- järjestämislaki- ja valinnanvapauslakiesityksissä on ehdotettu, että maakunta vastaa palveluketjuista ja palveluintegraation toteutumisesta. Käytännössä maakunnan voi olla mahdoton valvoa eri tasoilla, eri tuottajien toimesta ja ketjutetuissa palveluissa toteutettavaa palvelukokonaisuutta. Laaja-alaisia palveluita tarvitsevan asiakkaan mahdollisuus saada tarpeellisia ja yhteen sovitettuja palveluita edellyttää kattavaa, monialaista palveluntarpeen arviointia ja siihen liittyvien hoito- ja kuntoutussuunnitelmien kirjaamista. Tehyn näkemyksen mukaan myös julkisen puolen yhtiöittämisvelvoite lisää rajapintoja saumattomiin hoitoketjuihin. Esimerkiksi laboratorio- ja kuvantamispalveluiden yhtiöittämisvelvoite voi hidastaa asiakkaan hoitoa, jos kliiniset tukipalvelut joudutaan hakemaan eri toimipisteistä. Yhtiöittämisvelvoitteesta johtuen myös alueellisia integroituja palveluita, hoitoketjuja, tai kustannustehokkaita työnjakomalleja voidaan joutua purkamaan erillisten palveluntuottajien takia.

Lisäksi Tehyn näkemyksen asiakkaiden oikeus yhdenvertaisiin sote-palveluihin edellyttää myös palvelukokonaisuuksien sisällön määrittelemistä erityisesti suoran valinnan palvelujen osalta.

## Terveys- ja hyvinvointierot

Järjestämisvastuun siirtäminen 18 maakunnalle voinee tasoittaa nykyisiä väestön hyvinvointi- ja terveyseroja, jotka ehkä johtuvat monista erilaisista ja erikokoisista järjestämistahoista. Ehdotettu malli valinnanvapauden toteuttamistavasta voi kuitenkin johtaa siihen, että paljon palveluja tarvitsevien kansalaisen hoidon saatavuus ja potilasturvallisuus vaarantuu pirstaleisen monituottajamallin myötä. Lakiluonnokseen on liitetty ehdotus päätöksen teon tuesta on Tehyn näkemyksen mukaan riittämätön väline varmistamaan palveluiden järjestämisvastuussa olevan tahon veloitteet asiakasohjaukseen, kuten asiakkaan tai potilaan oikeudesta tarvittaviin palvelukokonaisuuksiin tai oikeuteensa valita palveluita järjestelmän eri tasoilla. Ehdotettu valinnanvapauden toteuttamistapa tulee myös johtamaan eriarvoiseen valinnanmahdollisuuteen eri osissa maata tai eroihin yhdenvertaisuudessa valita sosiaali- ja terveyspalveluita kasvukeskusten ja haja-asutusalueiden väestön osalta. Tehyn näkemyksen mukaan ehdotettu valinnanvapauden toteuttamistapa tulee todennäköisesti johtamaan terveempien asiakkaiden potilaiden ylihoitoon ja toisaalta sairaanpien ja moniongelmallisten potilaiden alihoitoon. Valinnanvapausmalli parantaa palveluiden saatavuutta kasvukeskuksissa, kun suoran valinnan palvelujen tuottajia on enemmän. Toisaalta suoran valinnan palveluiden sote-keskusten palveluvalikoima on terveydenhuollon asiantuntijavastaanottojen osalta nykyiseen nähden liian kapea-alainen. Tämä voi vaikeuttaa asiakkaan tai potilaan tarvitsemaa palvelutarpeen mukaista kokonaisuhoitoa erityisesti tilanteessa ennen kuin valinnanvapaus laajenisi (ns. laajennettu perustaso) vuonna 2021.

Monimutkainen järjestelmä edellyttää asiakkaalta kykyä arvioida omaa palvelutarvettaan ja palveluvaihtoehtoja.

Tehyn näkemyksen mukaan esitetty valinnanvapausmalli voi johtaa myös hoidon ja kuntoutuksen painopisteen siirtymiseen sairauspainotteisempaan suuntaan ellei palvelutuottajille maksettavissa korvausperusteissa ole kannustimia monialaiseen johtamiseen tai ennaltaehkäisevän palvelutoiminnan kehittämiseen.

## Kustannusten kasvun hillintä

Horisontaalisen ja vertikaalisen integraation toteutuminen palvelutoiminnassa on keskeinen keino saavuttaa säästöjä, digitalisaation tuomien mahdollisuuksien lisäksi. Monituottajamallin pirstaleisuus, lukuisat uudet rajapinnat ja niiden tuottamat ongelmat kuten mm. useisiin palveluntuottajiin liittyvä sopimusten hallinta, yhtenäisten tietojärjestelmien rakentaminen, maksusetelien ja asiakassetelien käyttöön otto sekä asiakasohjaus tulee tarkastella siten, että sujuvat ja saumattomat palvelukokonaisuudet sekä kustannussäästöt toteutuvat. Tehyn näkemyksen mukaan järjestelmän pystyttämiseen, seurantaan, ohjaukseen ja valvontaan liittyvät kustannukset on aliarvioitu.

Mikäli lisäksi toimeenpannaan yhtiöittämisvelvoite, romutetaan jo kehitetyt alueelliset integroidut mallit ja vaarannetaan nykyisentasoinen erikoissairaanhoidon ja sairaalapalvelujen laatu ja saatavuus. Tehyn näkemyksen mukaan integraatiolla saatavien säästöjen mahdollinen kariutuminen johtaa säästöjen etsitään henkilöstön palvelussuhteen ehtoja ja työmarkkina-asemaa heikentämällä.

Tehyn painottaa, että yhtiöittämisvelvoitteesta tulee ehdottomasti luopua. Siihen ei ole ulkoista pakkoa, vaan kyse on poliittisesta valinnasta, joka vahingoittaisi asiakkaiden ja henkilöstön asemaa.

#### Johtaminen

Tehy edellyttää, että organisaatioiden kaikilla tasoilla, myös väliaikaishallinnossa tulee olla hoitohenkilöstön johtamiseen koulutettuja hoitotyön johtajia.

Sosiaali- ja terveystieteiden henkilöstöstä yli 90 % on naisia, siksi Tehy pitää tärkeänä, että naisten osuutta sosiaali- ja terveydenhuollon esimiehissä ja johtajissa tulee lisätä. Uudet työnantajaorganisaatiot saattavat olla maantieteellisesti laajalla alueella. On tärkeää, että johtamistehtäviä on riittävästi eivätkä lähiesimiehet ja alaiset ole maantieteellisesti liian etäällä toisistaan. Työntekijöillä on oikeus hyvään johtamiseen ja lähiesimiehiin.

Johtamisen ja esimiestyön riittävät resurssit olisi varmistettava muutoksen eri vaiheissa. Erityisesti lähiesimiehet ovat olennaisessa roolissa koko pitkässä muutosprosessissa. Tehy pitää tärkeänä, että heitä tuetaan muutoksessa ja mahdollistettava käytännössä muutosjohtaminen, jotta he voivat tukea omaa henkilöstöään ja viedä uudet toimintatavat käytäntöön.

#### Lopuksi

Kyse on mittavasta muutoksesta, joka kohdistuu monelta osin toimivaan ja kansainvälisesti eri mittareilla arvioiden kustannustehokkaan sote-järjestelmän muuttamiseen. Tehyn näkemyksen mukaan poliittisilla päättäjillä on vastuu kestävän ratkaisun löytämiseksi, koska uudistus tehdään vuosikausiksi eteenpäin. Tämä edellyttää yli hallituskausien kestävää suunnittelutyötä. Julkisen yhtiöittämiseen ei pidä mennä ennen kattavaa vaikutusarviointia ja kokemuksia mallin pilotoinnista. Lakiesityksen mukaisesta yhtiöittämisvelvoitteesta on sosiaali- ja terveysalan ammattijärjestö Tehyn mukaan luovuttava. Se sisältää liikaa epävarmuutta ja riskejä henkilöstön kannalta. Tehy edustaa maakuntien sote-palveluissa suurinta henkilöstöryhmää.

Helsingissä 28.3.2017,



Rauno Vesivalo  
Puheenjohtaja  
Tehy ry



Kirsi Sillanpää  
Johtaja  
Tehy ry