

11.3.2018



Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: STM/3421/2017

Kuulemistilaisuus

14.3.2018

Yksityisten sosiaali- ja terveystuottajien huomioita sote-keskuksia koskeviin malliasiakirjaluonnoksiin

Yleisiä huomioita

Näkemyksemme mukaan on tervetullutta, että ministeriö tukee maakuntien valmistelutyötä tuottamalla asiakirjamalleja. Nyt lausunnon kohteena olevissa, sote-keskusta koskeissa malliasiakirjoissa ollaan kuitenkin asettamassa huomattavan paljon tiukempia ja yksityiskohtaisempia vaatimuksia yksityisille palveluntuottajille, kuin lakiesitys valinnanvapaudesta edellyttää. Hallintopäätöksillä ja niiden ehdoilla on sitovia ja erittäin merkittäviä vaikutuksia palveluntuottajien toimintaan.

Uudistuksen ollessa näin massiivinen, maakunnat todennäköisesti ottavat näiden asiakirjojen ohjeita merkittävässä määrin käyttöön. Yksityiskohtaisuudessaan malliasiakirjat ovatkin luomassa palveluntuottajien kannalta erittäin monimutkaista ja lähes ”hengiltä säänneltyä” mallia, mikä ei edesauta palveluntuottajien kiinnostusta tulla valinnanvapausjärjestelmään.

Lähtökohtaisesti juuri uudistetussa palveluntuottajalaissa esitetyt vaatimukset ovat sellaisia, jotka takaavat olemassa olevaa lupa- ja ilmoitusjärjestelmää vastaavan laadukkaan yksityisen palvelutuotannon. Käytäntö on osoittanut, että olemassa olevat yksityiset sote-palvelut ovat laadun ja luotettavuuden osalta kilpailukykyisiä tai parempia kuin vastaavat julkiset palvelut. Emme siis katso, että tarvetta yksityisten palveluiden näin erityiselle säätelylle valinnanvapaudenkaan myötä on. Säätelyn tulee ylipäätään kohdistua annettuun palveluun, ei palveluntuottajaan.

Eräitä keskeisimpiä yleisiä huomioitamme malliasiakirjoista:

1. Malliehdossa ei noudateta lakiesityksen vaatimusta kilpailuympäristön tasapuolisuudesta

Kaikkein keskeisin asia asetettavissa ehdoissa tulee olla, että ne noudattavat tasapuolisen kilpailuympäristön vaatimuksia. Asia on kirjattu valinnanvapauslakiesityksen 42 § 2 momenttiin: ”Ehtojen on oltava yhdenmukaiset

kaikille samanlaisia palveluja tuottaville yrityksille, yhteisöille, ammatinharjoittajille sekä maakunnan liikelaitoksen sosiaali- ja terveystalouksille ja suunhoidon yksiköille”.

Katsomme, että nyt lausunnon kohteena olevat malliasiakirjojen ehdot monin paikoin rikkovat räikeästi tätä lakiesityksen kohtaa vastaan. Esimerkiksi *Hallintopäätöksen ehdot* -asiakirjamallin kohta 6.2 edellyttää yksityisiltä palveluntuottajilta rahallista vakuutta, joka vastaa vähintään 15 prosenttia vuosikorvauksesta. Kuitenkaan samoja palveluja tuottavalta, yksityisten palveluntuottajien kanssa kilpailevalta maakunnan liikelaitokselta vakuutta ei edellytetä. Tilanne on äärimmäisen kestävä.

2. Sopimusmalleihin ollaan luomassa merkittäviä, erittäin epätarkoituksenmukaisia byrokratian kerroksia

Malliasiakirjojen pitäisi pyrkiä siihen, että palveluntuottajaksi ilmoittautumiseen liittyvä byrokratia minimoidaan. Maakunnan ja palveluntuottajan välisen sopimuksen tulisi olla mahdollisimman lyhyt ja yksinkertainen. Esimerkiksi itse sopimukseen ei tule kirjata vastuuhenkilöiden nimiä tai tiloja tarkalleen – riittää, että sopimuksessa lukee, että vastuuhenkilöt nimetään, ja että tilat ovat asianmukaiset. Muutoin maakunnan ja palveluntuottajien sopimusten uusiminen on jatkuvaa ja jokapäiväistä, ja siten äärimmäisen kuormittavaa kaikille osapuolille.

3. Malliasiakirjat edellyttävät useissa kohdissa palveluntuottajille päällekkäistä raportointia, ja maakunnille päällekkäistä byrokratiaa

Palveluntuottajaa ei tule vaatia toimittamaan maakunnille sellaisia tietoja, jotka ovat jo saatavilla muualta. Esimerkiksi palveluntuottajalain mukaisten toimenpiteiden ja kaupparekisteriin sekä verohallintoon kerran ilmoitettujen tietojen tulee riittää. Esimerkiksi *Hallintopäätöksen ehdot* -asiakirjamallin kohta 7 kirjaa kuitenkin ehdoiksi lukuisia palveluntuottajalain mukaisia kohtia.

4. Elinkeinoelämän ja sosiaali- ja terveysalan järjestöjen osallistumisen puuttuminen valmistelutyöstä näkyy – puute korjattava jatkovalmistelussa

Malliasiakirjaluonnoksissa näkyy selkeästi se, että elinkeinoelämä ei ole ollut niiden luomisessa mukana. Asiakirjamalleissa määritellään kuitenkin ratkaisevalla tavalla sitä, missä raameissa yksityiset palveluntuottajat voivat olla mukana tarjoamassa resurssejaan uuden järjestelmän ja maakunnan asukkaiden käyttöön. Näiden raamien on kaikkien kannalta järkevää olla sellaiset, että palveluntuottajat pystyvät toimimaan niiden sisällä parhaalla mahdollisella tavalla yhteiskunnan hyväksi.

Edellyttämekin, että jatkovalmistelua varten perustetaan työryhmä, jossa ovat edustettuina esimerkiksi maakuntien valmistelijat, Kuntaliitto, valvovat viranomaiset, elinkeinoelämän ja sosiaali- ja terveysalan järjestöt ja palveluntuottaja.

Yksityiskohtaisia huomioita

Hallintopäätöksen ehdot -asiakirjamalli

Eduskuntaan edenneen, valinnanvapautta koskevan hallituksen lakiesityksen 42 § 1 momentissa mainitaan:

”Maakunta voi asettaa suoran valinnan palveluntuottajille sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavan palvelun tuottajille palvelujen laatua, voimavaroja ja saatavuutta, palveluketjuja, palvelujen yhteensovittamista koskevia, normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumista koskevia ja muita palvelujen tuottamiseen liittyviä ehtoja, joilla edistetään väestön terveyttä ja hyvinvointia sekä väestön palvelutarpeita vastaavien riittävien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta maakunnassa tai jotka muutoin ovat tarpeen maakunnan järjestämisvastuun toteuttamiseksi.”

Näkemyksemme mukaan nyt kommentoitavana olevat malliasiakirjaluonnokset vievät ohjauksen kuitenkin tarpeettoman yksityiskohtaiselle ja jopa palvelutuotantokokonaisuuden toimivuutta haittaavalle tasolle.

Eräitä keskeisimpiä huomioitamme Hallintopäätöksen ehdot -asiakirjamallista:

2.1 Palveluntuottajan yleiset velvollisuudet ja niitä koskevat periaatteet

- Kohta 14

Lakiluonnoksen 59 §, 60 § ja 70 § sisältävät palveluntuottajille kohtuuttomia vaatimuksia, joita kritisoimme valinnanvapauslaista antamissamme lausunnoissa.

Lakiluonnoksen 59 § 3 momentti vaatii jokaisesta ulkomaisesta konserniyrityksestä raportoitavan maakohtaiset tiedot. Vaikka palveluntuottaja onnistuisikin tiedot toimittamaan maakunnalle, tämä ei tekisi näillä tiedoilla mitään. Ehto on paitsi räikeän epätarkoituksenmukainen, myös täysin mahdoton toteuttaa.

Lisäksi on tarpeetonta ja liiketoiminnan perusteita murentavaa vaatia 60 §:n ja 70 §:n mukaisesti yksityistä palveluntuottajaa avaamaan kustannusrakenteensa maakunnan liikelaitokselle, jonka palvelutuotanto kilpailee valinnanvapausmarkkinalla yhdessä yksityisten palveluntuottajien kanssa. Lain kohta asettaa yksityisille sote-palveluntuottajille vaatimuksen, jota ei ole millään muulla elinkeinotoiminnan alalla. Tämä vaatimus sulkee toimijoita pois markkinoilta. Esitetty vaatimus on täysin suhteeton siihen nähden, mitä tavoitellaan.

2.2 Palveluntuottajan velvollisuudet asiakkaan valintatilanteissa

- Kohta 3:

Vaatus kaikkien palveluysiköiden tietojen kirjaamisesta paperiseen dokumenttiin on etenkin isojen palveluntuottajien kohdalla myös asiakkaan selkeän informoinnin kannalta ongelmallista. Tällaiseen paperiseen dokumenttiin tulisi mahdollisesti kymmenien palveluysiköiden yksityiskohtaiset tiedot, jolloin dokumentti olisi paitsi tarpeettoman laaja, myös vaikealukuinen.

Ymmärrämme, että kirjauksella tavoitellaan sitä, että kaikilla asiakkailla on mahdollisuus saada tieto mahdollisimman helposti myös esimerkiksi käyttämättä internetiä. Tässä kohtaa kuitenkin kirjauksen siitä, että tiedot ovat ensisijaisesti internetissä, nähtävillä sote-keskuksissa kirjallisesti, ja pyydetessä saatavilla kirjallisesti myös asiakkaan mukaan, tulisi riittää.

3.3. Sopimus palveluntuottajan kanssa

- Palveluntuottajan kanssa solmittavan sopimuksen tulisi pyrkiä olemaan lyhyt ja yksinkertainen. Esimerkiksi palvelusetelikokeiluissa palveluntuottajien kanssa solmitut sopimukset ovat pituudeltaan noin kaksi sivua. Niissä tuottaja yksinkertaisesti sitoutuu noudattamaan lakeja, asetuksia ja kokeilun sääntökirjaa. Malliasiakirjaluonnoksen mukaiset kirjaukset tekevät sopimuksesta tarpeettoman monimutkaisen.
- Kohta 1 e
Sopimukseen kirjattavista kuvauksista koskien palveluprosesseja eri asiakassegmenteille ja asiakaspalveluprosesseista tulee luopua. Palveluntuottajan sitoumuksen tuottaa palveluja lainsäädännön ja muiden ehtojen mukaisesti tulee riittää. Palveluprosessien kuvaukset ovat viimeistään muutaman vuoden kuluttua vanhentuneita.
- Kohta 6
Nämä tiedot saa tilaajavastuu.fi –raporteista. Maakunta voi tarkistaa ne sieltä, ja pyytää lisätietoja tarvittaessa. Näiden tietojen toimittamista ei siis tule edellyttää palveluntuottajalta enää erikseen.
- Kohta 10
Kirjaus ei selvennä sitä, millä tavalla toimitaan, jos palveluntuottajaksi ilmoittautunut yhtiö vaihtaa omistajaa tai erityisesti toiminta siirtyy saman konsernin sisällä toisen yhtiön vastuulle. Kohta on kirjattava selkeämmin näitä tilanteita ajatellen.
- Kohta 18
Emme näe perusteita kohdassa vaaditulle paperilliselle byrokralle. Sen sijaan tulisi käyttää esimerkiksi sähköisen allekirjoituksen kaltaisia keinoja.

4.2.1 Sosiaali- ja terveystalvöjen sisältö

- Kohta 6

Palvelukuvauksen yksikkökohtainen ylläpito ja päivitys lisää tarpeetonta byrokratiaa, mikäli se tulee tehdä kovin yksityiskohtaisesti. Yksityiskohtainen toimintamalli ja palveluprosessit muuttuvat joka tapauksessa jatkuvasti.

4.2.2 Henkilökohtainen ohjaus ja neuvonta

- Kohta 5
Palveluntuottajan tulee voida kertoa asiakkaalle tarjoamistaan yksityisrahoitteisista palveluista. Muu olisi elinkeinovapauden rajoittamista. Olennaista on, että asiakas tietää mikä osa palveluista on julkisesti rahoitettua, ja mikä on vapaaehtoista lisäpalvelua. Asiakkaalle on aina kerrottava, että hän voi myös kieltäytyä lisäpalveluiden ostamisesta, samoin on kerrottava lisäpalveluiden hinnat.
- Julkisten palvelujen asiakasohjauksen tulee olla objektiivista ja neutraalia.

4.2.4 Asiakkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen

- Kohta 8
Maakunnan ei tule voida päättää millä järjestelmällä asiakastytyväisyyttä tulee mitata

4.4 Palvelujen tuottamiseen käytettävä henkilöstö

- Kohta 8
Lakiluonnoksen 18 §:ssä esitetään, että sote-keskuksissa sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta tulee antaa laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön, joka on suorassa palvelussuhteessa kyseiseen sote-keskukseen. Kritisoiimme asiaa valinnanvapauslaista antamissamme lausunnoissa.

Laillistetun ammattihenkilön vaatimuksen palvelussuhdevaatimus on poistettava, ja työskenteleminen sote-keskuksessa sallittava myös osa-aikaisena tai ammatinharjoittajana. Samalla tekstiä on täsmennettävä siten, että henkilö voi työskennellä yhdessä sote-keskuksessa osa-aikaisesti ja tehdä työtä useammassa sote-keskuksessa. Nykyisestä lakiluonnoksen muotoilusta voi tehdä hyvin erilaisia tulkintoja. Sen vuoksi muotoilua on tarkennettava.

4.6.1 Palvelun tuottajan toimitilat ja toimintaympäristö

- Kohta 1
Palveluntuottajan tiloista säädetään, ja niitä valvotaan palveluntuottajalaissa. Tilojen tulee olla palveluntuottajalain mukaiset, tarkoituksenmukaiset ja riittävät. Tilat muuttuvat jatkuvasti esimerkiksi asiakasmäärän kasvaessa. Valinnanvapauslain mukaisessa sopimuksessa niistä ei ole tarpeen säätää. Muutoin sopimus olisi uusittava joka kerta, kun tilat muuttuvat hieman. Tästä aiheutuva hallinnollinen taakka on kiistatta tarpeeton myös maakunnan kannalta.

- Kohta 8
Palveluntuottajan olisi sitouduttava antamaan ”kohtuullisella korvauksella” maakunnan käyttöön tiloja ”maakunnan päättämällä tavalla”. Tämän ei tule tarkoittaa sitä, että maakunta velvoittaa jokaista sote-keskusta pitämään tietyn määrän tiloja jatkuvasti tyhjänä ja käyttövalmiina vain maakunnan työntekijöille. Asiasta on sovittava tässä kirjattua yksityiskohtaisemmin, myös korvausten osalta.

4.6.2 Toimintaan liittyvät työvälineet, lääkkeet ja tukipalvelut

- Kohta 4
Läakelakia on sote-uudistuksen yhteydessä muutettava kilpailuneutraliteetin vaatimalla tavalla siten, että myös yksityiset palveluntuottajat saavat hankkia lääkkeet kilpailuttamalla ja tukusta, kuten julkiset palveluntuottajat.

4.8.1 Saatavuus

- Kohta 2
Yleisinä loma-aikoina, kuten kesäaikaan kaikkien pienempien sote-keskusten ei ole tarkoituksenmukaista olla avoinna täysimääräisesti. Palveluntuottajan tulee voida toimia siten, että yhden toimintayksikön ollessa suljettuna, asiakkaat voivat asioida saman palveluntuottajan toisessa sote-keskuksessa samalla alueella. Myös nykyisin hyvin usein pienempien kuntien terveysasemissa tehdään joko supistus (vain kiireellistä hoitoa) tai sulku kesän ajaksi. Asia on palveluntuottajille taloudellisesti merkittävä.
- Kohta 7
Yksityinen palveluntuottaja veloitettaisiin kirjauksen mukaan varaamaan tietty osa omista vastaanottoajoistaan maakunnan 116 117 –palvelun käyttöön, jonka kautta maakunta voisi suoraan varata aikoja yksityiseen sote-keskukseen. Tämä johtaisi siihen, että sote-keskuksiin olisi kaksi erillistä ajanvarauskanavaa. Toinen olisi sote-keskuksen oma ajanvarausjärjestelmä ja toinen maakunnan 116 117 –palvelu. Tässä tapauksessa asiakkaat voisivat maakunnan kautta ohittaa sote-keskuksen oman ajanvarauksen. Tässä on myös huomioitava, että maakunnan työntekijät eivät pääse käsiksi yksityisten sote-keskusten potilastietojärjestelmiin. Toimintamalli johtaisi siis erittäin epätarkoituksenmukaiseen byrokratiaan, jossa maakunta toimittaisi ajanvarauslistoja päivittäin sote-keskukseen jotain muuta kautta.

6.2 Vakuudet

- Laissa ja näissä malliehdossa on jo kirjattu toimintatavat sopimusten irtisanomis- ja ongelmatilanteissa, sekä palveluntuottajien velvoitteet vakuutusten ottamiseen. Ministeriön ei tule ohjeistaa maakuntia vaatimaan palveluntuottajilta rahallisia vakuuksia.

- Hyvinvointialan liitto toi vakuusvaatimuksen epätarkoituksenmukaisuuden erittäin vahvasti esiin jo siinä vaiheessa, kun itse lakipykäliin suunniteltiin kyseisen vakuuden vaatimusta. Vakuuksien antamisen velvoitteita ei aiemmista ehdotuksista huolimatta kirjattu itse lakiesitykseen. Tämä oli kannatettava asia.
- Kohdassa 5 esitetty 15 prosenttia vuosikorvauksesta on merkittävä pääomapanos, joka sulkee useamman potentiaalisen, erityisesti pienemmän palveluntuottajan tien sote-keskukseksi pääsemiseltä. Toisaalta isojen palveluntuottajien kohdalla summa vastaavasti voi kivuta jopa kymmeneen miljooniin euroihin. Summat ovat kenen tahansa palveluntuottajaksi aikovan kannalta jopa ratkaisevan mittavia.
- Kirjauksissa ei ole mainintaa siitä, mitä vakuudelle tapahtuu, jos palveluntuottaja esimerkiksi omasta päätöksestään, virhettä tekemättä, vetäytyy valinnanvapauspalvelujen tuottamisesta. Vakuuden luonteen mukaisesti palveluntuottajan olisi saatava kyseinen vakuus takaisin itselleen.
- Kohta 10
Emme missään tapauksessa voi hyväksyä ainakaan sitä, että kyseistä vakuutta ei edellytettäisi maakunnan liikelaitokselta. Asia luo erittäin merkittävän kilpailuneutraaliteettiongelman, ja jopa ratkaisevan esteen toimivalle kilpailulle.

6.3.1 Normaaliolojen häiriötilanteet

- Kohta 1
Sopimukseen on tarkoituksenmukaista kirjata vain, että vastuuhenkilöt *nimetään*, mutta ei vastuuhenkilöiden *nimiä*. Henkilöstön vaihtumisen myötä sopimuksia jouduttaisiin päivittämään aivan jatkuvasti, mikä ei ole lainkaan tarkoituksenmukaista.

7 Valvontaan liittyvät ehdot

- Palveluntuottajalaissa säädetään esimerkiksi palveluntuottajien omavalvonnasta, tiloista ja tarkastuksista. Kyseisen lain vaatimusten tulee lähtökohtaisesti riittää tähän osioon, eikä näitä ole syytä kirjata maakuntien ohjeistuksiin erikseen.
- On kestävämpää rakentaa järjestelmä, jossa palveluntuottajat noudattavat ensin yhtä kansallista lakia, ja sen lisäksi 18 erilaista vaatimusta samasta asiasta. Palveluntuottajalain mukaisten vaatimusten tulee olla standardoitu koko maassa, eikä päällekkäisiä vaatimuksia samoista asioista tule luoda.

7.2 Maakunnan valvonta ja tarkastusoikeus

- Kohta 2
Maakunnille raportoitavien tietojen tulisi olla pääpiirteiltään yhtenevät kaikissa maakunnissa, ja niihin liittyvän prosessin tulisi olla standardoitu. Raportointi on

mittava kysymys niin taloudellisesti palveluntuottajille, kuin byrokraattisesti maakunnille ja palveluntuottajille. Raportointipohjien luomiseen ei ole tarkoituksenmukaista joka maakunnassa käyttää erikseen resursseja. Yhtenevät käytännöt tukisivat myös usean maakunnan alueella toimivien palveluntuottajien tarkoituksenmukaista resurssien käyttöä.

Hallintopäätöksen ehdot -asiakirjan liite 1: Palvelukuvausmalli

Keskeisiltä osiltaan *Hallintopäätöksen ehdot* -asiakirjamallissa esittämämme huomiot pätevät myös siihen sidoksissa olevaan palvelukuvausmallin malliasiakirjaan.

4.4 Palvelujen tuottamiseen käytettävä henkilöstö

- Vastaavan lääkärin on työskenneltävä sote-keskuksessa vähintään 30 tuntia viikossa. Vastaavan lääkärin tulee olla pätevyydeltään erikoislääkäri, ja hänellä tulee olla vähintään kahden vuoden kokemus sosiaali- ja terveyskeskustyöstä. Vaihtoehtoisesti hän voi olla yleislääkäri, jolla on viiden vuoden kokemus sosiaali- ja terveyskeskustyöstä ja hallinnollisesta tehtävästä. On hyvä huomata, että merkittävä osa Suomen nykyisistä terveyskeskuksista ei täytä tätä vaatimusta. Uudistuksen myötä lääkäreitä saattaa siirtyä julkiselta sektorilta yksityisille, jolloin vaatimuksen toteuttamisesta tulee hankalinta liikelaitoksen sote-keskuksille.
- Asiakkaiden palveluohjauksen ja -neuvonnan tulee olla objektiivista ja neutraalia. Tämä tulee pystyä varmentamaan.

Maakunnan ja palveluntuottajan välinen mallisopimus

Keskeisiltä osiltaan *Hallintopäätöksen ehdot* -asiakirjamallissa esittämämme huomiot pätevät myös sopimusmalliasiakirjaan.

9.5 Tiedon hallinta ja luovutus

- Kuukausitasoinen raportointi kuvatulla tarkkuudella aiheuttaa palveluntuottajille mittavaa hallinnollista taakkaa. Tiedot on määrätty toimitettavaksi maakunnalle kunkin maakunnan erikseen päättämässä muodossa. Prosessien tulisi niin maakuntien kuin palveluntuottajienkin näkökulmasta olla kaikissa maakunnissa yhteneväiset ja standardoidut.

Lisätietoja: Eveliina Vigelius, asiantuntija, elinkeinoasiat, Hyvinvointialan liitto
eveliina.vigelius@hyvinvointiala.fi, p. 044 5114411