Diakonissa-laitos

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

StV@eduskunta.fi

Viite HE 241/2020 vp / asiantuntijapyyntö

LAUSUNTO

Asia	Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi
Lausunnon antaja	Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö sr ("Diakonissalaitos")
Yhteyshenkilö	Sari Elomaa-Siren, lakiasiainjohtaja puh. 050 66112, sari.elomaa-siren@hdl.fi Alppikatu 2, 00530 Helsinki

Diakonissalaitos on yli 150-vuotias säätiö, joka tekee rohkeasti työtä ihmisarvoisen elämän puolesta. Säätiö tarjoaa yhdessä siihen kuuluvan Rinnekodin sekä tytäryritysten Diakonissalaitoksen Hoivan ja Caritas Palveluiden kanssa vaikuttavia sosiaali- ja terveyspalveluita, jotka parantavat asiakkaiden arkea. Diakonissalaitos työllistää valtakunnallisesti 2600 henkilöä ja sen yhteenlaskettu liikevaihto vuonna 2019 oli 190 M€. Säätiö on yhteiskunnallinen yritys ja kannattava liiketoiminta on väline paremman ja oikeudenmukaisemman yhteiskunnan rakentamiseen. Liiketoiminnasta saaduilla tuotoilla säätiö tuottaa vastikkeetonta toimintaa erityisen haavoittuvassa oleville ihmisille.

Diakonissalaitos kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa ja esittää kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä uudistusesityksestä

Diakonissalaitos kannattaa pitkäaikaista sote-palvelujen ja palvelurakenteen kehittämistä. Tavoite yhdenvertaisista ja riittävistä palveluista on tärkeä. Samoin pyrkimys luoda rakenne, jolla voidaan hillitä väestön ikärakenteesta johtuvaa kasvavaa kustannuspainetta, on hyväksyttävä.

Diakonissalaitoksen käsitys on, että nyt esitetyn uudistuksen avulla ei pystytä saavuttamaan sille esitettyjä tavoitteita. Uuden hallinnon portaan luominen maakuntatasolle samalla kun kuntatasolle jää merkittävä määrä hallintoa synnyttää merkittäviä uusia kustannuksia, ja on syytä epäillä, että tavoitteena oleva toiminnan tehostuminen ei toteudu. Hallinnon kustannusten ja jäykkyyksien kasvu merkitsevät nähdäksemme vakavaa riskiä palvelujen yhdenvertaiselle

saavutettavuudelle ja riittävälle toteutumiselle asiakkaan näkökulmasta. Pääkaupunkiseudun erillisratkaisu samoin kuin eräiden hyvinvointialueiden hyvin pieni väestöpohja osoittavat, että uudistus on monelta osin poliittinen kompromissi, jolle ei ole itse uudistuksen päätavoitteista lähteviä perusteita.

Esitetyssä sote-ratkaisussa palvelujen ohjaus- ja rahoitusvalta siirtyy keskeisiltä osin kunnilta valtiolle, ministeriöille ja eduskunnalle. Etäisyys palvelujen käyttäjistä, asiakkaista, tahoihin, jotka päättävät resursseista ja ohjaavat niiden käyttöä, kasvaa merkittävästi. Esityksestä ei käy ilmi, miten varmistetaan riittävällä tavalla palvelujen käyttäjien mahdollisuus vaikuttaa palveluihin ja antaa vaikuttavaa palautetta palvelujen riittävyydestä ja kohdistumisesta.

Erityisryhmien palvelutarpeen huomioon ottaminen

Diakonissalaitos pitää välttämättömänä asiakasnäkökulman vahvempaa huomioon ottamista. Hallinnollisten yksikköjen koon merkittävästi kasvaessa esitetyssä uudistuksessa, on käsityksemme mukaan vaarana, että asiakkaiden yksilöllisyyttä ja monien erityisryhmien spesifejä tarpeita ja kysymyksiä ei palvelujen järjestämistä ja tuottamista harkittaessa oteta riittävästi huomioon. Keskeistä on palvelua saavan asiakkaan osallisuus ja vaikuttamismahdollisuudet itseään ja palvelutarvettaan koskevissa kysymyksissä. Tulisi myös huomioida palvelun jatkuvuus mm. kilpailutustilanteissa. Uudistus ei saa heikentää asiakkaan asemaa. Ehdotettu rakenne ei tue asiakaslähtöisyyttä vaan jättää tässä paljon paikallisten toimintayksiköiden ja niiden henkilöstön harkintaan ja vastuulle.

Esityksessä korostetaan julkisen järjestäjän, hyvinvointialueen, vastuuta palvelujen tuottamisessa ja myös järjestäjän oman tuotannon roolia. Diakonissalaitos pitää välttämättömänä tuoda esiin, että monilla järjestöillä on vahvaa erityisosaamista ja asiantuntijuutta sekä tietämystä erityisryhmien palvelutarpeesta. On tärkeätä, että julkinen järjestäjä ottaa tämän huomioon harkitessaan mitä palveluja hankkii ulkopuolelta ja mitä tuottaa itse.

Julkisen ja yksityisen yhteistyö toiminnan kehittämisen edellytyksenä

Diakonissalaitos kannattaa monituottajamallia. Hallituksen lopullinen esitys on kehittynyt tässä kysymyksessä parempaan suuntaan ja heijastaa ymmärrystä siitä, että asiakkaan hyvän kannalta on monessa kohdin tarkoituksenmukaisinta, että järjestäjä hankkii tuotannon palveluun erikoistuneelta yksityiseltä taholta. Esityksessä näkyy myös hallituksen ymmärrys siitä, millä tavalla yksityisen palveluntuottajan mahdollisessa konkurssitilanteessa julkinen järjestäjä kykenee sujuvasti ottamaan vastuun korvaavan palvelutuotannon järjestämisestä. Yksityisen palveluntuottajan käyttäminen merkittävässäkään määrässä ei siten vaaranna järjestäjän kykyä vastata palveluista kaikissa tilanteissa.

Hallituksen esityksessä jää edelleen jossain määrin epäselväksi se, miten paljon järjestäjä voi hankkia palveluja ulkoa. Järjestäjän riittävälle kyvylle vastata tuotannosta kaikissa oloissa tulisi luoda selkeämmät kriteerit siten, että tätä ehtoa ei tulkittaisi epätarkoituksenmukaisella tavalla siten että käytännössä estetään yksityisen palveluntuottajan vakiintunutta ja loppuasiakkaan kannalta hyvin tuloksin tapahtuvaa tuotantoa.

Diakonissalaitos korostaa reilun yhteistyön merkitystä julkisen ja yksityisen välisessä yhteistyössä. Tilaajana ja kilpailuttajana julkisella järjestäjällä on paljon valtaa ja suuri vastuu siinä, miten

yksityiset palveluntuottajat kykenevät tekemään investointeja kiinteistöihin ja palvelujen kehittämiseen. Mitä paremmin yksityinen palveluntuottaja kykenee ennakoimaan järjestämisvastuussa olevan tilaajan pitkän ajan suunnitelmia, sitä enemmän syntyy palvelutuotantoon laadullista kehittämistyötä, joka koituu asiakkaiden hyväksi. Avoin ja reilu vuoropuhelu yksityisen tuottajan ja julkisen tilaajan välillä voi merkittävästi edistää palvelujen kehittämistä asiakkaan parhaaksi.

Markkinoiden toimivuus laadun perustana

Markkinoille mahtuu erilaisia tuottajia. Hoitoketjujen katkeamattomuus tulee varmistaa, täten saavutetaan myös kustannustehokkuutta. Palvelujen vaikuttavuutta ja laatua tulisi seurata kaikkien tuottajien, niin yksityisten kuin julkistenkin osalta samalla tavalla.

Toiminnan laatuvaatimusten tulee olla samat julkisella ja yksityisellä puolella. Samoin palvelutuotannon valvonnan on kohdistuttava samalla tavalla julkiseen ja yksityiseen palveluntuottajaan. Kilpailuneutraliteetti tulee turvata.

Diakonissalaitos kiinnittää huomiota siihen, että hankintojen koon kasvaessa syntyy riski, että kilpailuun osallistuu entistä vähemmän tuottajia mikä pahimmillaan johtaa markkinahäiriöön, joka näkyy ylihinnoitteluna ja / tai laatupuutteina palveluissa.

Yksityisestä sote-palvelun tuottamisesta ja henkilöstövuokrauspalvelun tuottamisesta

Esityksessä korostetaan yksityisen sote-palvelun tuottamisen rinnalla työvoiman hankkimista henkilöstövuokrauksella paikkaamaan tai täydentämään hyvinvointialueiden omassa tuotannossa olevaa henkilöstön saatavuusongelmaa.

Diakonissalaitos on huolestunut siitä mahdollisesta kehityksestä, mihin sote-uudistus ohjaa hyvinvointialueita. Suunta näyttää olevan se, että järjestämisvastuussa olevan hyvinvointialueen omaa tuotantoa lisätään aikaisemmasta vähentämällä sote-palveluostoja yksityiseltä toimijalta, joko mitätöimällä sopimuksia tai hankintalain mukaisesti sopimuskausien päättyessä, ja siten, että jatkossa ulkoistetaan palvelujen sijasta henkilökuntaa.

Vuokratyövoiman käyttö voi vaarantaa kehittämistoiminnan

Diakonissalaitos katsoo, että entistä laajempi vuokratyövoiman käyttö sosiaalipalveluissa voi merkitä uhkaa alan pitkäjänteiselle erityisosaamisen kehittämiselle ja palveluiden laadulle. Laajamittaisena vuokratyövoiman käyttö kuormittaa hyvinvointialueen oman tuotannon henkilöstöä jättäen palvelun ja hoidon suunnittelun, arvioinnin ja toteuttamisen päävastuun heille. Lisäksi se vähentää pitkäaikaisten asiakkaiden erityistarpeet hyvin tuntevan henkilöstön määrää ja tuolloin muutoksella voi olla asiakaskokemusta ja asiakasturvallisuutta heikentävä vaikutus.

Diakonissalaitos on toiminut huomattavan pitkään sote-alalla ja kehittänyt useita erilaisia palvelumuotoja itse ja myös yhteistyössä kuntien kanssa. Yksityisen sote-alan toimijan yksi vahvuus onkin ollut innovaatiokulttuuri yhdessä laadukkaan sote-palvelutuotannon ohella.

Miten huolehditaan sote-alan houkuttavuudesta

Sote-alan työvoimapula on tällä hetkellä maassamme tosiasia. Alalle hakeutuu entistä vähemmän henkilöitä ja toisaalta koulutettua työvoimaa poistuu muille aloille. Haastetta on edesauttanut sote-alan alhaiseksi koettu arvostus ja matala palkkataso, mutta myös alan maine, jota on ruokkinut joidenkin yksityisten sote-toimijoiden valitettavat puutteet palvelutuotannossa. Kuitenkin suurin osa yksityisistä sote-palveluista tuotetaan ammattitaitoisesti ja kunnianhimoisesti toimintaa kehittäen luoden alan uusia innovaatioita tavoitteena paras mahdollinen palvelu asiakkaalle.

Diakonissalaitos näkee uudistuksen riskinä sen, että yksityisten palveluntuottajien erityisryhmille suunnattujen palvelujen erityisosaamista ei jatkossa haluta hyödyntää ja näin syväosaaminen kuihtuu. Se ei lisää yksityisen sote-alan houkuttelevuutta.

Lakiesityksen vaikutustenarviointia tulisikin täydentää selvittämällä tarkemmin uudistuksen vaikutuksia henkilöstövuokrauspalveluiden toimintaan ja tulevaisuuden näkymiin, alan toimintojen kehittämiseen, mutta ennen kaikkea sote-alan työntekijöiden asemaan. Tällä hetkellä ei ole myöskään arvioitu tarpeeksi mitä vaikutuksia uudistuksella on yksityisten palveluntuottajien toimintaan alueen työllistäjänä.

Yhteinen vastuu toimivasta kiinteistöinfrasta

Lakiluonnoksessa ei ole riittävässä laajuudessa arvioitu mahdollisten muutosten aiheuttamia vaikutuksia yksityisten palveluntuottajien kiinteistöille. Alan palveluntuottajat ovat kehittäneet pitkäjänteisesti nykyistä hoivakiinteistöjen palveluverkostoa yhdessä julkisen tilaaja-asiakkaan kanssa. Kiinteistökustannukset ovat sote-alalla henkilöstökustannusten jälkeen suurin menoerä. Yksityiset palveluntuottajat ovat investoineet huomattavan paljon kiinteistöihin, joko omaan taseeseen tai pitkäkestoisiin, jopa yli 20 vuoden pituisiin vuokravastuisiin. Kiinteistöt on rakennettu erityiseen tarpeeseen ja niiden rakentaminen kaikki erityisvaatimukset huomioiden on sitonut paljon pääomaa. Osa hoivakiinteistöistä on saanut julkista tukea, esim. ARA:n avustuksia ja korkotukilainaa, mikä tarkoittaa pitkäaikaista sitoumusta ja rajattua käyttötarkoitusta.

Mikäli tulevat hyvinvointialueet lisäävät merkittävästi omaa tuotantoa, ja samanaikaisesti vähentävät ostopalveluiden käyttöä, saattaa tästä aiheutua yksityissektorille mittavia kiinteistötappioita ja pahimmassa tapauksessa talousvaikeuksia. Lakiluonnoksessa luvataan kuntien omistamille tiloille käyttöä kolmen vuoden ja yhden optiovuoden ajalle, mutta ostopalveluyrittäjien kiinteistöriski jätetään lakiluonnoksessa kokonaan yksityiselle palveluntuottajalle itselleen.

Kestävän kehityksen kannalta olisi perusteltua pyrkiä hyötykäyttämään kuntien ja yksityisten toimijoiden käytössä olevien kiinteistöjen potentiaali koko niiden elinkaaren ajan. Yksityiselle palvelutuottajalle jäävät kiinteistövastuut tuleekin ottaa huomioon, kun tehdään päätöksiä tuotannon ottamisesta julkisen järjestäjän hoidettavaksi.

Diakonissa-
laitos

Järjestöjen tilanne

Sosiaali- ja terveysalan järjestöt auttavat heikommassa asemassa olevia ihmisiä (päihde- ja pelihaitat, riippuvuudet, mielenterveysongelmat, pitkäaikaisasunnottomuus sekä sosiaalinen työllistäminen, nuorten syrjäytyminen).

Erityisosaamisen lisäksi järjestöt ovat merkittäviä työllistäjiä varsinkin paikallisesti. Myös merkittävä osa kansalaisten hyväksi tehtävää vapaaehtoistyötä kanavoituu juuri järjestöjen toiminnan kautta. Järjestöjen tekemää työtä ei voi toteuttaa ainoastaan vapaaehtoisvoimin, vaan toiminnot edellyttävät ammatillista osaamista, mutta näiden palvelujen kilpailuttaminen markkinoilla voi olla mahdotonta.

Toistaiseksi kunnilla on ollut selkeä kannustin tukea tätä järjestöjen tekemää työtä. Myös jatkossa tulisi säilyä julkisen järjestäjän mahdollisuus ja valmius yhteistyöhön järjestöjen kanssa sekä järjestöjen yleishyödyllisen toiminnan taloudelliseen tukemiseen. Hyvinvointialueiden ja järjestöjen yhteistyön turvaamiseksi sote-järjestämislakiin tulisi kirjata hyvinvointialueille sama yhteistyövelvoite kuin kunnillekin. Hyvinvointialueiden mahdollisuus avustaa taloudellisesti alueensa järjestöjen yleishyödyllistä toimintaa tulisi laissa turvata.

Miten turvataan sote-järjestöjen tilanne ja järjestöjen yleishyödyllisen työn jatkuminen uudessa sote-rakenteessa? Järjestöjen toiminnassa ennaltaehkäisevän työn rooli on suuri. Kun uudistuksessa vastuu ennaltaehkäisevästä työstä jakaantuu kuntien ja hyvinvointialueitten kesken, on tärkeätä, että vastuu järjestöjen kanssa tehtävästä yhteistyöstä määritellään selkeästi kuntien ja hyvinvointialueitten kesken. Tämän lisäksi tulee määritellä, miten ratkaistaan yhteistyökysymykset sellaisissa toiminnoissa, jossa on yhteistyötä sivistystoimen ja sote-alan välillä, kun näistä toinen jää kunnille ja toinen siirtyy hyvinvointialueelle.

Mikäli uudistus toimeenpannaan suunnitellusti, on sen jatkuva arviointi asiakkaan näkökulmasta erittäin tärkeää ja että sen perusteella todetut muutostarpeet toteutetaan ripeästi.

Helsingissä, 12.2.2021

Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö sr

Olli Holmström
toimitusjohtaja