

24.5.2018

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
Eduskunta

Kirjallinen asiantuntijalausunto kuulemiseen 25.5.2018

Asiat:

HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+15/2017>

HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+16/2018>

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Kevalta asiantuntijalausuntoa yllä mainituista hallituksen esityksistä. Kevan kirjallinen lausunto keskittyy asiakkaan valinnanvapautta koskevaan esitykseen ja sen vaikutuksiin esitykseen HE 15/2017 vp.

Kevan kannalta oleelliset muutokset verrattuna aiempaan valinnanvapauden esitykseen

Valinnanvapauden toteutumisen aikataulu on siirtynyt eteenpäin. Lisäksi aiemmasta esityksestä poiketen maakunnalle ei esitetä velvollisuutta yhtiöittää tuottamiaan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja. Maakunta voi kuitenkin päättää yhtiöittää toimintaansa. Lisäksi sote-keskuksen palveluvalikoimaa on muutettu ja esimerkiksi päätöstä edellyttävät sosiaalipalvelut ovat maakunnan liikelaitoksen vastuulla.

Valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden määrän arvio poikkeaa aiemmasta esityksestä. Aiemmassa esityksessä arvioitiin, että valinnanvapauden piirissä olisi lain voimaantulon jälkeen ainakin noin 40 prosenttia kuntien nykyisin järjestämistä sote-palveluista ja 2021 lähtien enemmänkin. Nyt lausuttavana olevassa esityksessä (HE 16/2018) palveluiden määräksi arvioidaan kolmannes kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon menoista.

Hallituksen esityksessä olevia arvioita henkilöstön siirtymisestä ja markkinaosuuksien muutoksesta

Hallituksen esityksen mukaan valinnanvapauden myötä yksityisille ja kolmannen sektorin toimijoille tarjoutuu mahdollisuus tuottaa entistä suurempi osa julkisesti järjestetyistä sosiaali- ja terveyspalveluista. Tämä tapahtuu suoran valinnan palveluiden, asiakassetelipalveluiden ja henkilökohtaisella budjetilla hankittavien palvelujen avulla, joista suuri osa on nykyisin tuotettu kuntien ja

24.5.2018

kuntayhtymien toimesta. Valinnanvapausmallit esittävät yksityisille ja kolmannen sektorin toimijoille mahdollisuuden liittyä vapaasti maakunnan tuottajaverkkoon kyseisissä palveluissa, ja päätöksen lopullisesta tuottajasta tekee asiakas. Suoran valinnan palvelujen valinnanvapausmallit luovat kilpailuasetelman asiakkaista julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä. Asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palveluissa kilpailuasetelma syntyy tuottajaverkkoon liittyneiden yksityisten palveluntuottajien välillä, joihin voi lukeutua myös maakunnan yhtiö. Näiden asiakkaan valinnanvapauden kautta tuotettavien palvelujen lisäksi maakunnan vastuulla olevia palveluja hankitaan jatkossakin yksityisiltä ja kolmannen sektorin toimijoilta ostopalveluina.

Esityksessä (HE 16/2018) on arvioitu, että Manner-Suomen kunnista ja kuntayhtymistä siirtyy maakuntien palvelukseen 1.1.2020 lukien noin 203 500 sosiaali- ja terveydenhuollossa työskentelevää henkilöä. Vaikutusarvioinnissa on myös arvioitu henkilöstön siirtymää maakunnista yksityisten yritysten palvelukseen. Yksityisten yritysten omistamiin sote-keskuksiin siirtyvän henkilöstön määräksi arvioidaan karkeasti noin 6 000–25 000 henkilöä. Vaikutusten arvioinnissa todetaan lisäksi, että mikäli yksityisen sote-keskusten osuus kasvaisi esimerkiksi 40 prosenttiin, voisi vaikutus henkilöstöön olla jopa kaksinkertainen. Tämän lisäksi tulevaa erikoissairaanhoidon henkilöstön siirtymää on esityksen mukaan vaikea arvioida.

Valinnanvapauden toteuttamisella on vaikutuksia Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen

Kevan jäsenyhteisöjen palveluksessa olevan henkilöstön eläketurvan rahoitus perustuu jäsenyhteisöjen yhteisvastuuseen. Tämä merkitsee sitä, että Kevan menot (eläkemenot, toimintamenot ja mahdollinen rahastointi) jaetaan jäsenyhteisöjen maksettaviksi. Maakuntauudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 15/2017) mukaan jatkossa Kevan jäsenyhteisöjen työansioihin perustuvasta eläkemaksusta ja työkyvyttömyyseläkemaksusta muodostuvan palkkaperusteisen eläkemaksun taso on sidottu TyEL:n keskimääräiseen maksumatasoon. Tämän ylittävä maksumtaso peritään kunnilta ja maakunnilta tasausmaksun muodossa. Tasausmaksu tulee lopulta suurelta osin (noin 2/3) valtion vastuulle, koska se rahoittaa maakuntien toiminnan ja osallistuu kuntien rahoitukseen valtionosuuksien kautta.

Eläkkeiden rahoitus perustuu sekä eläkemaksuihin että rahaston sijoitustuottoihin ja varoihin. Sukupolvien yli kestäväälle tasolle määriteltävä maksu pidetään vakaana käyttämällä rahaston sijoitustuottoja ja varoja. Sijoitusvarallisuutta käytetään eläkkeiden maksamiseen vuodesta 2017 lähtien (2017 noin 100 milj. euroa).

Valinnanvapauden toteuttamisella on merkittävä vaikutus Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen. Valinnanvapausuudistuksen seurauksena Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien henkilöiden määrä supistuu jopa merkittävästi yksityisen sektorin toimijoiden kasvattaessa osuuttaan julkisesti rahoitetuista palveluista. Kevan jäsenyhteisöjen palkkasumman mahdollinen supistuminen muuttaa perustavalla tavalla niitä oletuksia, joiden varaan Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitus on

24.5.2018

suunniteltu. Siksi tarvitaan lainsäädäntöä, jolla turvataan eläkkeiden rahoitus muuttuvissa oloissa.

Mikäli valinnanvapauden seurauksena noin 45 000 vakuutettua siirtyisi Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmästä TyEL-järjestelmään vuosien 2020–2025 aikana, Kevan palkkaperusteinen eläkemaksutulo laskisi pysyvästi noin 10 prosenttia. Koska maksettava eläkemeno laskee vastaavalle tasolle vasta vuosikymmenten päästä, kokonaismaksutaso muodostuisi noin 1 prosenttiyksikköä korkeammaksi kuin tilanteessa, jossa siirtymää ei tapahtuisi.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän eläkemaksujen rakenteesta johtuen mahdollinen kokonaismaksutason korotus kohdistuisi suoraan tasausmaksuun, jota maksavat vain kunnat ja maakunnat. Tasausmaksun korotus vaikuttaisi koko maksun laskentajakson ajan, joka tällä hetkellä ulottuu vuoteen 2085 saakka. Jos kokonaismaksutaso nousisi 1 prosenttiyksikköä, olisi tasausmaksu vuonna 2020 arviolta noin 170 miljoonaa euroa korkeampi kuin silloin, jos siirtymää ei tapahtuisi. Tasausmaksun korotuksen suuruus vaihtelee laskentajaksolla 115–290 miljoonan euron välillä nykyrahassa arvioituna.

Valtio rahoittaa maakuntien toiminnan sekä valtionosuuksien kautta myös noin viidenneksen kuntien kustannuksista, joten korotuksesta noin 2/3 kohdistuisi valtiolle, loput kunnille. Koska tasausmaksu ei kohdistu palveluita tuottavaan henkilöstöön, sitä ei ole luontevaa kanavoida asiakasmaksuihin, vaan julkisen sektorin on mahdollisesti rahoitettava tasausmaksu muulla tavalla. Palvelutuotannon siirtymästä yksityiselle sektorille ei myöskään tulisi helpotusta rahoittajan eläkekustannuksiin, sillä valtio rahoittaa maakuntien kautta myös yksityisen sektorin tuottamat palvelut ja niihin sisältyvät työeläkevakuutusmaksut. Näin ollen valinnanvapauden laajuudella voi olla vaikutusta verotuksen tasoon.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitukseen tarvitaan siirtymämaksu, markkinamuutokset vaikuttavat rahoitukseen myös siirtymäkauden jälkeen

Eläkejärjestelmien rahoitukseen liittyvä ongelma on tunnistettu sote-uudistuksen valmistelussa. Joulukuussa 2016 asetettiin erillinen virkamiestyöryhmä pohtimaan ratkaisua, jolla sote- ja maakuntauudistuksen vaikutusta eläkejärjestelmiin rajattaisiin. Työryhmä päätyi ehdottamaan määräaikaista lakia vuosille 2019–2025, jolloin eläkejärjestelmien välisiä muutoksia tasattaisiin siirtymämaksulla. Siirtymämaksu otettaisiin käyttöön Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän ja yksityisen eläkejärjestelmän välillä. Kun työntekijä vaihtaisi eläkejärjestelmää, vastaanottava eläkejärjestelmä palauttaisi osan eläkemaksusta aiemmalle eläkejärjestelmälle. Siirtymämaksu olisi 4,6 prosenttia siirtyvän henkilön palkkasummasta.

Keva korostaa lausunnossaan, että Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän kannalta siirtymävaiheen ratkaisu on tärkeä. Valinnanvapauden uuden aikataulun johdosta ratkaisu pitäisi siirtää koskemaan vuosia 2020–2026 ja asiaa koskeva hallituksen esitys tulisi käsitellä eduskunnassa mahdollisimman pian. Ilman toimivaa erillisratkaisua uhkana on tarve korottaa tasausmaksua, jolla olisi vaikutusta kuntatalouteen ja maakuntien rahoitukseen.

24.5.2018

Lisäksi on asetettu uusi työryhmä selvittämään Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän ja yksityisten alojen eläkejärjestelmän erillisyyttä ja sote- ja maakuntauudistuksen mahdollisesti aiheuttamia muita muutostarpeita eläkejärjestelmiin. Työryhmän tehtävänä on selvittää, onko tarkoituksenmukaista ja mahdollista luopua kokonaan tai osittain nykyisestä kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä, ja jos työryhmä työssään päätyy siihen, että järjestelmien yhdistämistä ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa, tehdä ehdotus niistä pysyvistä tai määräaikaista toimista, jotka ovat siinä tilanteessa tarpeen. Valmistelussa on arvioitava ratkaisun vaikutukset eläketurvan järjestämiseen sekä eri osapuoliin mahdollisesti kohdistuvat taloudelliset vaikutukset, kuten vaikutukset julkisen talouteen ja erityisesti kuntatalouteen, vaikutukset työntekijöihin, työnantajiin sekä kunnalliseen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmään.

Olennaista on, että Kevan eläkejärjestelmän rahoitus on turvattava myös vuoden 2025 (2026) jälkeen, kun mahdollisesti käyttöön otettava siirtymämaksujärjestely päättyy. Työryhmässä tehtävällä selvitystyöllä ja selvityksen tuloksena mahdollisesti syntyvillä vaihtoehtoisella malleilla on Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän ja Kevan tulevaisuuden kannalta hyvin keskeinen merkitys.

Vaikka siirtymäaikaa koskeva järjestely saataisiin voimaan, on edelleen ratkaisematta, millä tavoin Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän rahoitus turvataan määräajan jälkeen. Edellä kuvattu siirtymämaksu pienentäisi tasausmaksun kasvupainetta, mutta valinnanvapaudella arvioidaan olevan pysyvä vaikutus palvelutuotannon painottumiseen yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Asia on selvittävänä edellä mainitussa eläkejärjestelmien erillisyyttä pohtivassa työryhmässä, jonka tarkoituksena on selvittää vaihtoehtoja, jotka turvaisivat eläke-etuuksien lisäksi eläkkeiden rahoituksen rakennemuutoksissa. Vaihtoehtona on synnyttävä pysyvä, koko työeläkejärjestelmän kannalta tarkoituksenmukainen, lailla säädettävä ratkaisu tai järjestely, jolla varaudutaisiin tasoittamaan maksutulokertymää järjestelmien välillä merkittävien maksupohjamuutoksien yhteydessä. Kevan näkemyksen mukaan on tärkeä varmistaa, että kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmänsä maksamat eläkemaksut yhdessä valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen hintoihin sisältyvien yksityisen sektorin eläkemaksujen kanssa eivät merkittäväällä tavalla kasvaisi uudistuksen johdosta.

Valinnanvapauden esityksen vaikutukset HE 15/2017 esitykseen

Hallituksen esityksessä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 15/2017) ehdotetaan Kevasta annetun lain muuttamista siten, että käyttöön otettaisiin 1.1.2019 lähtien tasausmaksu. Tasausmaksu jaettaisiin maakuntien ja kuntien kesken siinä suhteessa, mikä on maakuntien ja kuntien osuus Kevassa työeläkevakuutetun henkilöstön palkkasummasta. Palkkasummana käytettäisiin vuoden 2017 lopullista palkkasummaa. Jako palkkasumman perusteella heijastaa syntyvän eläkevastuun määrää, sillä henkilöstön eläketurvakin määräytyy palkkasumman perusteella. Tasausmaksun jako maakuntien ja kuntien osuuteen tehtäisiin ennen tämän lain voimaantuloa vuosiksi 2019–2028. Esityksen perusteluissa todetaan muun muassa, että maakuntien ja

24.5.2018

kuntien toiminnan kehittymistä ei ole mahdollista ennustaa kovin pitkälle tulevaisuuteen. Siksi tasausmaksu on arvioitava uudelleen kymmenen vuoden jälkeen vallitsevat olosuhteet huomioiden. Lakiin ei ole esitetty lainkaan 2028 jälkeiselle ajalle tasausmaksun jakoperustetta.

Keva kiinnittää huomiota valinnanvapauden toteuttamisen vaikutuksiin tasausmaksun jaossa kuntien ja maakuntien kesken 2028 jälkeen. Valinnanvapausuudistus pienentäneen maakuntien ja niiden yhtiöiden palkkasummaa, ja saattaa johtaa määräaikaisen jakoperusteen lakattua tilanteeseen, jossa jakoperuste on pohdittava uudelleen. Palkkasummaosuksiin perustuva jakoperuste kasvattaisi kuntien osuutta tasausmaksusta selvästi.

Lisäksi Keva tuo esille sen, että valinnanvapauden muuttunut aikataulu pitäisi huomioida eduskunnan käsittelyssä olevaan lakiesitykseen (HE 15/2017) sisältyvässä Kevasta annetun lain muutosesityksessä siten, että maksurakennuudistus muutettaisiin tulemaan voimaan vuoden 2020 alusta ja tasausmaksun jako tehtäisiin vuosiksi 2020-2029.

Valinnanvapauden hallituksen esityksen 57 §:n mukaan maakunnan tulee kirjanpidossaan eriyttää suoran valinnan palvelut muusta liikelaitoksen toiminnasta siten, että toiminnan tulot ja menot sekä varat ja pääomat pidetään erillään maakunnan muusta toiminnasta ja taloudesta siten, että tiedoista voidaan osoittaa suoran valinnan palvelujen kohdentuminen tavalla jolla kilpailu ei vääristy. Lisäksi lakiesityksen 61 §:n mukaan maakunnan, maakunnan liikelaitoksen ja maakuntalain 16 luvussa tarkoitetun palvelukeskuksen palvelut maakunnan liikelaitoksen suoran valinnan palveluntuottajalle on hinnoiteltava markkinaperusteisesti.

Tasausmaksua ei voida Kevan näkemyksen mukaan katsoa nyt tehtävään työhön kohdistuvaksi kustannukseksi. Työvoimakustannusten vertailtavuuden takia on tärkeää, että tasausmaksua ei kohdisteta liikelaitokselle miltään osin.

Henkilöstön työkyvyn näkökulma on tärkeä uudistuksessa

Maakuntauudistus ja valinnanvapausjärjestelmä aiheuttavat muutoksen julkisen sektorin työmarkkinoihin. Kyseessä on historiallisen suuri lailla tehtävä henkilöstön siirto. Keva korostaa työkyky- ja työhyvinvointiasioiden merkitystä muutoksessa. Työkyvyttömyydestä aiheutuvat kustannukset ovat seurausta henkilöstön työhyvinvoinnista ja työkyvystä. Kustannuksiin voidaan vaikuttaa johtamisella ja prosessien toimivuudella. Työkyvyttömyyden kustannukset (ennenaikaiset eläköitymiset ja sairauspoissaolot) ovat kunta-alalla vuosittain 2 miljardia euroa.

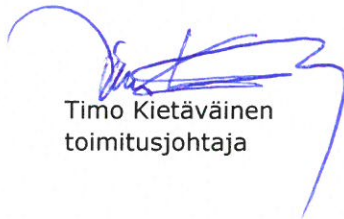
Kunta-alan erityispiirteenä on, että alkaneista työkyvyttömyyseläkkeistä noin puolet on osatyökyvyttömyyseläkkeitä. Yksityisellä puolella osatyökyvyttömyyseläkkeitä on kaikista työkyvyttömyyseläkkeistä huomattavasti vähemmän. Julkisella sektorilla on vielä nykyisin ollut kohtuullisen hyvät mahdollisuudet osa-aikatyön järjestämiseen osatyökyvyttömyyseläkkeen rinnalle ja enemmistö kuntasektorin osatyökyvyttömyyseläkeläisistä on työssä. Julkisella sektorilla on myös toistaiseksi ollut mahdollisuuksia toteuttaa työkokeiluja yhtenä ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteenä. Jos näitä erityispiirteitä ei

24.5.2018

kyetä säilyttämään, on vaarana, ettei työssä jatkamisen mahdollisuutta kyetä hyödyntämään yhtä tehokkaasti kuin nykyisin.

Keva tunnistaa, että nyt tehtävässä muutoksessa keskeisiä ovat työntekijöiden työkyvyn tuki ja työkyvyttömyysriskin tunnistaminen mahdollisimman varhain. On tärkeää turvata henkilöstöjohtamisen riittävä rooli muutoksessa sekä henkilöstön työkyky ja työssä jaksaminen. Työkyvyttömyysriskin toteutumisen ennaltaehkäisyyn tähtäävä toiminta on kiinteä osa eläketurvan toimeenpanoa Kevassa, koska sillä voidaan vähentää työkyvyttömyydestä aiheutuvia menoja. Kevalla on vahva asiantuntemus kuntaorganisaatioiden työkyvyttömyysriskin arvioinnista, muutoksen tuesta ja ennaltaehkäisevästä toiminnasta. Lisäksi käytössä ovat ammatillisesti kuntouttavat toimenpiteet, joiden tulee tapahtua oikea-aikaisesti. Palveluita tukee julkisen sektorin työkykyasioihin keskittyvä tutkimustoiminta. Työkyvyttömyysriskin hallinnan näkökulmasta on olennaista, että työterveyshuolto on tiiviissä yhteistyössä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kanssa.

KEVA



Timo Kietäväinen
toimitusjohtaja



Karoliina Kiuru
lakiasiainjohtaja