



17.03.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 15/2017 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi käsiteltävässä asiassa. THL rajoittuu arvioimaan lainsäädäntökokonaisuutta sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän näkökulmasta.

THL katsoo, että hallituksen esityksen mukainen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjien määrän olennainen väheneminen nykyisestä ja järjestämisvastuun siirtyminen kuntaa merkittävästi suuremmille maakunnille luo edellytyksiä parantaa sosiaali- ja terveyspalvelujen laatua, vaikuttavuutta ja yhdenvertaisuutta. Tämä voi pitkällä aikavälillä kaventaa alueellisia ja väestöryhmien välisiä hyvinvointi- ja terveyseroja.

Uudistuksen arviointia hankaloittaa se, että uudistuksen yhteydessä valmisteltavan valinnanvapauslainsäädännön yksityiskohdista ei ole varmuutta. Valinnanvapausmalli tulee vaikuttamaan olennaisesti maakuntien mahdollisuuksiin toteuttaa järjestämisvastuutaan. Se vaikuttaa myös muodostuvan palvelujärjestelmän sisältöön ja toimivuuteen ja uudistukselle asetettujen tavoitteiden, kuten hyvinvointi- ja terveyserojen vähentämisen ja kustannussäästöjen saavuttamiseen.

Uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaa myös päätös jättää merkittävien eriarvoisuutta terveydenhuollossa synnyttävä seikka, työterveyshuolto, tässä vaiheessa uudistuksen ulkopuolelle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista hankaloittaa se, että osa uudistuksessa perustettavista maakunnista jää kooltaan ja resursseiltaan varsin pieniksi. Siten maakuntien kyvyissä järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja tulee olemaan eroja. Vankan järjestämisosaamisen tarve ja sen puuttumisesta aiheutuvat ongelmat korostuvat, kun maakunnat alkavat hallinnoida hallituksen valmisteleman valinnanvapauslainsäädännön mukaista valinnanvapausjärjestelmää ja monituottajamallia.

Maakuntien suuri lukumäärä ja heterogeenisyys korostavat ehdotettuun sääntelyyn sisältyvien yhteistyömekanismien, kuten yhteistyöalueiden ja palvelujen keskittämisen sekä valtion vahvan ohjauksen tarvetta palvelutuotannon laadun varmistamiseksi.

Hallituksen esittämä sääntely kohdistaa maakunnan organisaatioon vaatimuksia, jotka voivat silpoa maakuntakokonaisuudessa järjestelmää ja tuottaa siihen päällekkäisyyksiä. Lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä tulisivatkin vielä harkita, että maakunnille jätettäisiin enemmän

www.thl.fi



17.03.2017

liikkumavaraa niiden oman hallinnollisen rakenteen muodostamisessa luopumalla maakunnille osoitetusta veloitteesta perustaa liikelaitos omaa tuotantoaan varten. Etenkin pienimmissä maakunnissa liikelaitosrakenteen toteuttaminen voi olla epätarkoituksenmukaista hallinnon pirstaloitumisen ja hallinnon kustannusten kasvun vuoksi.

Ehdotettu sääntely sisältää keinoja edistää sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiota. Sääntelyn lähtökohtana on palvelujen järjestämisen horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio. Lisäksi maakunnille kohdennettu rahoitus mahdollistaa lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen suunnittelun yhtenä kokonaisuutena ja rahoituksen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen.

Palvelujen yhteensovittamiseen niiden tuottamisen tasolla palvelujen käyttäjien kannalta tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuudeksi liittyy haasteita valmisteilla olevan valinnanvapauslainsäädännön mukaisessa mallissa, jossa järjestäjästä irrallisten yhtiömuotoisten ja muiden tuottajien toimintaa hallinnoidaan mm. sopimusten ja korvausjärjestelmän avulla. Tämä edellyttää huomattavaa järjestämisosaamisosaamista maakunnilta. Palvelujen tasolla toteutuva integraatio hyödyttäisi etenkin paljon erilaisia palveluja käyttäviä väestöryhmiä ja sen toteuttaminen olisi heidän asemansa kannalta tärkeää. Jos uudistuksen tavoitteeksi asetettu sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio ei toteudu palvelujen tasolla, se hankaloittaa uudistuksella tavoiteltua kustannusten hallintaa. Ehdotettava sääntely ei myöskään täysin tue tietointegraatiota ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta.

Hallituksen esityksen mukaan maakuntien rahoitus tulee pääosin valtiolta eikä maakunnilla ole verotusoikeutta. THL katsoo, että vastuiden erottaminen siten, että rahoitusvastuu osoitetaan valtiolle ja järjestämisvastuu maakunnille, ei ole optimaalinen vaihtoehto. Ratkaisun seurauksena voidaan odottaa kiistoja niiden periaatteiden sisällöstä ja oikeudenmukaisuudesta, joilla valtion rahoitusta osoitetaan varsin erilaisista lähtökohdista toimiville maakunnille. THL pitää tärkeänä, että jatkossa valmistellaan verotusoikeuden antamista maakunnille. Tämä parantaisi maakuntien toimintamahdollisuuksia ja vahvistaisi niiden itsehallintoa.

THL:n käsityksen mukaan esitettävän sääntelykokonaisuuden mukainen maakuntien tiukka talouskuri ja joustovaran puute voivat vaarantaa riittävien ja yhdenvertaisten palvelujen toteutumisen ja hyvinvointi- ja terveyserojen kaventumisen. Erityisen pulmallisena tästä näkökulmasta THL pitää maakuntien rahoituksen tarkistusmenettelyä, joka voi johtaa siihen, että maakunnille kohdennettu rahoitus ja tosiasialliset kustannukset erkaantuvat toisistaan. Mahdollisen rahoitusvajeen paikkaaminen asiakasmaksujen korotuksilla tai uusilla maksuilla vaikuttaisi väestön yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin käyttää palveluja. Tämä vaarantaisi uudistuksen keskeisen tavoitteen, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisen.

Palvelujärjestelmän uudistaminen edellyttää massiivista tietohallinnon uudistamista, jonka kustannukset ovat huomattavat ja joka vie aikaa. Hallituksen esitys tarjoaa mahdollisuuksia yhdenvertaisten ja kustannusvaikuttavien palvelujen varmistamisessa tarvittavan tietohallinnon kehittämiseksi, mutta se ei synny ilman tehokasta ohjausta, järjestäjien kyvykkyyttä ja huomattavia investointeja. THL näkee, että palvelujärjestelmän muutoksessa on hyvä mahdollisuus laajasti uudistaa potilas- ja asiakastietojärjestelmiä, joista monet ovat elinkaarensa loppuvaiheessa.

Ehdotettu sääntely määrittelee valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja THL:lle erilaisia ohjaus- ja seurantatehtäviä. THL pitää tärkeänä, että strategisen ja

www.thl.fi



17.03.2017

operatiivisen ohjauksen sekä toiminnan seurannan ja arvioinnin vastuut pidetään selkeinä. Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen tarvitsee tuekseen palvelujärjestelmän ohjauksen, seurannan, arvioinnin ja valvonnan kattavaa tietopohjaa. Nykyisessä tietopohjassa olevien olennaisten puutteiden täydentäminen sekä eri toimijoiden tarvitsemien valtakunnallisten tietopalvelujen rakentaminen on kiireellinen ja lisävoimavaroja edellyttävä tehtävä.

THL toivoo, että edellä esiintuodut seikat huomioidaan eduskuntakäsittelyn aikana. THL pitää sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen loppuunsaattamista välttämättömänä ja lausunnon ja kuulemisen kohteena olevaa hallituksen esitystä sisällöltään pääosin perusteltuna. THL kuitenkin toteaa, että jos uudistuksen rinnalla valmisteltava valinnanvapauslainsäädäntö toteutuu tällä hetkellä lausuntokierroksella olevassa muodossa, muodostuu kokonaisuudesta erittäin hankalasti hallinnoitava ja hankala, ellei mahdoton toimeenpantavaksi esitetyssä aikataulussa.

Pääjohtaja



Juhani Eskola

Johtaja



Markku Pekurinen