



24.04.2017

Valtiovarainvaliokunnalle

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 talouden 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 saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta, yhdenvertaisuutta ja pitkällä aikavälillä menokehityksen hallintaa.

Hallituksen esitys tarjoaa selvästi nykyistä paremmat mahdollisuudet hallita sosiaali- ja terveydenhuollon menokehitystä. Järjestäjien keskikoko (vastuuväestö) kasvaa merkittävästi nykyisestä noin 16 000:sta noin 300 000:een asukkaaseen, mikä vähentää olennaisesti menojen vuosittaista vaihtelua ja parantaa merkittävästi menojen ennakoitavuutta. Silti järjestäjän keskimääräinen väestöpohja jää EU-maiden neljänneksi pienimmäksi Luxemburgin, Bulgarian ja Latvian jälkeen.

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 järjestämisosaaamisen 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 ja kustannuskehityksen hallinnan varmistamiseksi.

Päätöksenteon ja johtamisen keskittäminen voi parantaa toiminnan taloudellisuutta. THL:n järjestämislakiluonnoksesta tekemän ennakoarvioinnin (12/2016) mukaan esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirien yhdistäminen HUS:ksi vuonna 2000 on hidastanut koko soten menojen kasvua Uudellamaalla noin 1 % -yksikköä vuodessa vertailualueisiin nähden. Tämän voi karkeasti arvioida kuvastavan hallituksen esityksen mukaisen liikelaitoksen toiminnasta mahdollisesti saavutettavissa olevia taloudellisia hyötyjä.

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.

www.thl.fi



24.04.2017

Aiemmin THL on arvioinut Kainuun ja Eksoten kaltaisten integroitujen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmien vaikutuksia menoihin. Kainuun kohdalla ei integroitu malli näyttänyt tuovan taloudellista etua vertailualueisiin nähden, päinvastoin kuin Eksotessa, jossa sote-menojen kasvu on ollut Eksoten toiminnan aikana noin 1-2 % -yksikköä vertailualueita hitaampaa. Nämä arviot eivät luonnollisestikaan enää päde, koska nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys ja valmisteilla oleva valinnanvapauslainsäädäntö hankaloittavat sosiaali- ja terveyspalvelujen integraation toteuttamista palvelujen tasolla.

Palvelujen tasolla toteutuva integraatio hyödyttäisi etenkin paljon erilaisia palveluja käyttäviä väestöryhmiä ja olisi siten 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.

Uudistuksen arviointia hankaloittaa se, että uudistuksen yhteydessä valmisteltavan valinnanvapauslainsäädännön yksityiskohdista ei ole kaikilta osin varmuutta. Valinnanvapausmalli tulee vaikuttamaan olennaisesti maakuntien mahdollisuuksiin toteuttaa järjestämistä vastuutaan ja hallita menokehitystään.

Hallituksen esittämä sääntely kohdistaa maakunnan organisaatioon vaatimuksia, jotka voivat silpoa maakuntakokonaisuudessa järjestelmää ja tuottaa siihen päällekkäisyyksiä ja ylimääräisiä kustannuksia. Lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä tulisi vielä harkita, että maakunnille jätettäisiin enemmän liikkumavaraa niiden oman hallinnollisen rakenteen muodostamisessa luopumalla maakunnille osoitetusta velvoitteesta perustaa liikelaitos maakuntien omaa tuotantoa varten. Etenkin pienimmissä maakunnissa liikelaitosrakenteen toteuttaminen voi olla epätarkoituksenmukaista hallinnon pirstaloitumisen ja hallinnon kustannusten kasvun vuoksi.

Kaiken kaikkiaan on epätodennäköistä, että hallituksen esityksellä olisi mahdollista saavuttaa tavoiteltu kolmen miljardin menojen kasvun hillintä.

Hallituksen esityksen mukaan maakuntien rahoitus tulee pääosin valtiolta eikä maakunnilla ole verotusoikeutta. THL katsoo, että vastuiden erottaminen siten, että rahoitusvastuu osoitetaan valtiolle ja järjestämistä vastuu maakunnille, ei ole optimaalinen vaihtoehto. Verotusoikeuden puuttuminen rajoittaa maakunnan rahoituksen autonomiaa, mutta antaa valtiolle hyvät edellytykset budjettikurin toteuttamiseen. 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 pitää sinänsä maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen määräytymisperusteita perusteltuina.

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



24.04.2017

vaikuttaisi väestön yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin käyttää palveluja. Tämä vaarantaisi uudistuksen keskeisen tavoitteen, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisen.

Valtion rahoitus edellyttää maakunnilta tasapainoista taloudenpitoa. Tämän varmistamiseksi tarvitaan arviointimenettely, joka ehkäisee ennalta alijäämien syntymisen ja tarvittaessa käynnistää talouden tasapainotustoimet ajoissa. Hallituksen esityksessä ehdotettu arviointimenettely saattaa historiatiedon valossa johtaa lähes kaikkien maakuntien joutumiseen arviointimenettelyn kohteeksi. Tosin uudessa järjestelmässä toiminta saattaa muotoutua niin toisenlaiseksi, ettei historiatieto ole sellaisenaan sovellettavissa.

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 operatiivisen ohjauksen sekä toiminnan seurannan ja arvioinnin vastuut pidetään selkeinä. Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen tarvitsee tuekseen palvelujärjestelmän kustannusten, laadun ja vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin 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 nyt tiedossa olevassa muodossa, muodostuu kokonaisuudesta erittäin vaikeasti hallinnoitava ja hankala, ellei peräti mahdoton uudistus toimeenpantavaksi tiedossa olevassa esitetystä aikataulussa.

Pääjohtaja Juhani Eskola

Johtaja Markku Pekurinen