



27.4.2017

Asia: Hämeen liiton lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle: HE 15/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Hämeen liitto kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta saada lausua maan historian suurimpaan hallintoreformiin liittyvästä lainsäädännöstä. Hämeen liitto keskittyy lausunnossaan ensisijaisesti maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain, voimaanpanolain sekä maakuntien rahoituslain sisältöihin sekä lakipaketin muodostamaan kokonaisuuteen.

Reformiin kytkeytyviä lainsäädäntömuutoksia kommentoidaan tässä lausunnossa ainoastaan joltain osin. Lakipaketti on sinällään pääsääntöisesti hyvin valmisteltu kokonaisuus verrattuna esimerkiksi vastikään lausunnolla olleeseen valinnanvapauslain luonnokseen, joka liittyy kiinteästi myös nyt lausunnolla olevaan lakipakettiin. Lausunnossamme korostuvat lakipaketin riskit ja muutostarpeet lähinnä sen käytännön toteuttamisen näkökulmasta. Lähtökohteisesti Hämeen liitto kuitenkin toteaa, että sote- ja maakuntauudistus on nyt saatava toteutettua ja näinollen lainsäädäntökokonaisuuden onnistuminen nähdään erittäin tärkeäksi tekijäksi.

Yleistä

Lakipaketti antaa kokonaisuutena riittävät puitteet maakuntien perustamiselle uutena hallinnon tasona Suomeen. Lakipakettia pitäisi joiltakin osin tarkentaa ja muuttaa, jotta sen pohjalta syntyisi hyvä ja kestävä itsehallinnollinen ja toiminnallinen kokonaisuus, joka luo kestäväen lainsäädännöllisen pohjan pitkälle tulevaisuuteen. Näin vältetään suuret muutostarpeet, kun maakunnat aloittavat ja lainsäädännön toimivuus testataan käytännössä. Muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien osalta maakunta muodostaa luontevan hallinnollisen kehityksen tehtävien toteuttamiselle. Suurimmat toiminnan volyymit liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon, johon liittyvät myös suurimmat riskit.

Maakunnan organisoituminen on säädetty maakuntalaissa liian tarkasti. Maakunnalle tulee ylipäätään jättää enemmän vapausasteita järjestää hallintonsa, organisaationsa ja poliittinen ohjausmallinsa maakunnan olosuhteisiin soveltuvalla tavalla. Maakuntalaissa (112§) olevaa yhtiöittämisvelvollisuutta vapaan valinnan piirissä olevien julkisten palvelujen osalta ei ole perusteltu

kestävästi eikä yhtiöttämisvelvollisuutta tulkita samalla lailla muissa Euroopan maissa.

Lähtökohtaisesti itsehallinnon elementtinä on oikeus päättää tuloistaan (verotusoikeus). **Valtion rahoitus sekä tiukaksi määritelty rahoituskehys kaventavat merkittävästi maakuntien itsehallinnon alaa.** Rahoitusperiaatteena lakiesityksissä oleva pääosin tarveperusteinen erilaisilla kertoimilla painotettu rahoitusmalli on kuitenkin oman verotusoikeuden jälkeen seuraavaksi paras maakunnan rahoitusmuoto, joka mahdollistaa luontevalla tavalla kantokyvyllään erilaisten alueiden tasapainoisen rahoituksen. Ahtaaseen rahoitusmalliin yhdistyy kuitenkin moninaista valtion ohjausta maakunnille (maakunnan tehtävien säätäminen lailla, rajoitettu oikeus päättää palveluiden tuotantotavoista, valinnan vapauden piiriin otettavien palvelujen määrittely, rajoitettu mahdollisuus päättää hallinnosta, sopimusoikeuden rajoitukset, sitominen palvelulaitosten käyttöön, erilaiset valtion ohjauksen toimivaltuudet, investointien ohjaus jne.). **Maakuntien rahoituksellisesta kokonaisuudesta on vaarassa muodostua liian säädelty ja siihen sisältyy riski siitä, että lainsäädännöllä määriteltyihin tehtäviin ei muodostu maakunnissa riittävää rahoitus pohjaa.**

Kokonaisuutena palvelun järjestämisen integraatio kokoamalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu ja julkinen tuottamisvastuu pääosin 18 maakunnalle tarjoaa mahdollisuuksia resurssien käytön tehostamiselle, päällekkäisyyksien poistamiselle sekä tehokkaille palveluprosesseille. **Reformin tavoitteena oleva sosiaali- ja terveydenhuollon menokasvun alentaminen alle prosenttiin vuoteen 2029 saakka on julkisen talouden tasapainon näkökulmasta välttämätöntä.**

Reformin yleistavoitteina olevat yhdenvertaiset palvelut, hyvinvointierojen kaventaminen, saatavuuden lisääminen sekä palvelujärjestelmän taloudellinen kestävyys ovat kannatettavia. Hallintouudistus, sote-integraatio, digitalisaation edistäminen ja tiedolla johtaminen ovat periaatteessa toimivia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi, mutta ne eivät automaattisesti johda tavoitteisiin. **Lainsäädännön on mahdollistettava kunkin maakunnan toiminnan olosuhteisiin soveltuva hallinto- ja ohjausmalli. Tämän vuoksi maakunnille tulee jättää enemmän vapausasteita hallintonsa ja erityisesti konsernirakenteensa järjestämiseksi.**

Reformissa integraation todetaan toteutettavan palveluintegraationa, jonka osa-alueiksi on määritelty järjestämisen integraatio, rahoituksen integraatio, tiedon integraatio sekä toiminnallinen integraatio. Kokonaisuudesta on todettava, että rahoituksen ja tiedon integraation näkökulmasta tavoitteet voidaan lakiesityksellä saavuttaa. **Järjestämisen integraatio ja toiminnallinen integraation toteutuminen on monimutkaisesta ohjausmallista johtuen kyseenalaista.**

Maakuntien kustannuspaineet sekä talouden ja toiminnan ohjaus

Lakipaketin kokonaisuuden arvioinnissa on huomioitava, että muutos sinänsä aiheuttaa transaktiokustannuksia, palkkojen harmonisointi kasvattaa henkilökötköuluja, siirtyminen palvelukeskuksiin nostaa arvioiden mukaan tukipalvelujen

kustannuksia. Vapaan valinnan luonnosteltu malli siirtää aikaisemmin KELA-korvattua henkilöiden itse maksamaa palvelua julkisen sektorin maksettavaksi. Tämä voi lisätä esimerkiksi hammashoidossa julkisia kustannuksia 200-400 miljoonaa euroa. Pelkkä väestön ikääntyminen aiheuttaa laskelmiemme mukaan vuosittain noin 1-2% menojen kasvupaineen. Lisäksi kaikkien maakunnan toimintojen tuotannontekijöiden hintoihin kohdistuu korotuspaineita.

Lakiesitykset on kirjoitettu järjestämisen ja tuottamisen eriyttämisen pohjalta. Sen lisäksi, että järjestämisen ja tuottamisen roolit ovat lakiesityksissä epäselvät maakunnan sisällä (maakunta – palvelulaitos – yhtiöt), puuttuvat lakiesityksistä käytännössä kaikki järjestäjiä ja tuottajia koskevat taloudelliset insenttiivit. Hyvän kustannus-laatu –suhteen saavuttaneita maakuntia tulisi palkita taloudellisesti.

Maakunnan talouden ja toiminnan ohjauksesta muodostuu varsin monimutkainen; maakunnan järjestäjä rahoittaa liikelaitosta, jonka vastuulla on oman palvelutuotannon lisäksi asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin hallinta. Asiakassetelin käytölle on kaavailtu sitovia tavoitteita. henkilökohtaisesta budjetista on kaavailtu subjektiivista oikeutta laajoille palvelujen käyttäjäryhmille. Lisäksi maakunnan järjestäjä rahoittaa vapaan valinnan palvelut kapitaa-tiokorvauksilla suoraan erilaisille tuottajille listautuvien asiakkaiden mukaisesti. **Erityisesti vapaan valinnan elementtien (suora valinta, asiakasseteli, henkilökohtainen budjetti) käyttöön ottamiselle olisi rakennettava selkeämmät ja pitemmät siirtymäajat.**

Maakuntien rahoituslaki luo sinänsä selkeän prosessin maakuntien rahoitukselle. Valtiolta tuleva raamirahoitus perustuu laskennallisiin tekijöihin sekä terveyden- ja hyvinvoinnin edistämisen rahoitusosaan on selkeä. Maakunnilta puuttuvat itsehallinnon edellyttämät itsenäiset rahoitusinstrumentit kuten verotusoikeus tai mahdollisuus säädellä asiakasmaksuja. **Tästä johtuen rahoituslain toteutuminen edellyttää tarkkaa seurantaa. Maakunnalle voi määrittellä tehtäviä ainoastaan lailla, jossa tehtävien rahoitus tulee ottaa täysimääräisesti huomioon.**

Tarvitaan selkeä vaiheistus reformin eri tavoitteille

Maakuntien rakentamiselle ja reformin kaikkien tavoitteiden toteuttamiselle on varattava lainsäädännössä riittävästi aikaa ja niille on tehtävä realistinen vaiheistus. Maakuntien perustamiseen, käynnistämiseen, henkilöstö-, omaisuus ja sopimussiirtoihin, ICT-ratkaisujen rakentamiseen ja toiminnan varmistamiseen, tukipalveluratkaisuihin sekä siirtymävaiheen toteuttamiseen pitää ensin lainsäädännössä mahdollistaa riittävä aika. Mahdolliset yhtiöittämiset, vapaan valinnan kokeilut sekä hallittu käyttöönotto on järkevää toteuttaa, kun maakunnat on saatu toimimaan häiriöttömästi muutoksen jälkeen. Vaiheistuksen puuttuminen uhkaa koko reformin tavoitteiden hukkumista kaaokseen, jonka liian moni päällekkäinen uudistus tuottaa.

Kytkeä vapaan valinnan lakiin on puutteellinen

Tähän lakipakettiin tiiviisti kytkeytyvästä valinnanvapaudesta on julkaistu luonnosraakile helmikuussa 2017. Eri tahoilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa tähän luonnokseen 28.3.2017 mennessä. Lausuntoyhteenveto on julkaistu 24.4.2017. Lainsäädännön arviointineuvosto on puolestaan antanut lausuntonsa luonnoksesta 26.4.2017. Arviointineuvoston lausunnossa todetaan, että esitysluonnos liittyy kansantalouden kokoon suhteutettuna merkittävien terveys- ja sosiaalipalvelujen markkinoiden luomiseen. Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen edistäminen vaiheittain ajallisesti ja alueellisesti vähentäisi tavoitteen saavuttamiseen liittyviä riskejä, mahdollistaisi paremmat vaikutusarviointit ja sallisi tarvittaessa muutosten tekemisen, mikäli riskit realisoituvat. **Arviointineuvosto esittää kahdeksan keskeistä kehittämiskohdetta, jotka ovat merkittäviä ja ne tulisi ottaa huomioon lakien jatkovalmistelussa ja yhteensovittamisessa..**

Sosiaali- ja terveysministeriö on puolestaan julkaissut 10.4.2017 päivätyn paperin Suomalaisen valinnanvapausmallin toimeenpanosta, jossa on kuvattu kolme erilaista vaihtoehtoa siirtyä valinnanvapauden toimeenpanoon. Tämän lakipaketin ja vapaan valinnan tuleva hallituksen esitys muodostavat kokonaisuuden, joita ei ole mahdollista arvioida erillään. **Silmiinpistävää lakien kokonaisvalmistelussa on se, että valinnanvapauslain sama murskaava kokonaisarvio ei ole johtanut realistisiin ehdotuksiin reformin vaiheistuksessa.**

Maakuntien itsehallinnosta

Itsehallinnon elementit, jotka Suomi on ratifioinut, on määritelty Euroopan paikallishallinnon peruskirjassa. Perustettavissa maakunnissa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetystä itsehallinnosta kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla, josta säädetään lailla. Esitykseen sisältyvä lainsäädäntö kuitenkin rajoittaa maakuntien itsehallintoa merkittävästi. Kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla (Manner-Suomen ”maakunnat”) peruskirjaa sovelletaan hallituksen ilmoituksen mukaan vain osin, jota on pidettävä lähtökohtaisesti lakiesityksen puutteena, sillä maakunta tarvitsee laajempaa itsehallintoa suoriutuakseen sille määrätystä laajoista tehtävistä.

Tärkein itsehallintoa rajoittava tekijä on, että maakunnilla ei tulisi olemaan verotusoikeutta, vaan maakuntien talous perustuisi miltei kokonaan valtion maakunnalle osoittamaan rahoitukseen. Valtion rahoituksen on esityksessä nähty oikeuttavan ja edellyttävän maakuntien itsehallinnon olennaiseen rajoittamiseen lainsäädännössä. Koska keskeinen itsehallinnon elementti puuttuu, on tärkeätä muilla tavoilla varmistaa maakuntien itsehallinnon muiden elementtien toteutuminen.

Yleinen toimiala on tärkeä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukainen itsehallinnon elementti. Maakunnan toimialaa tulee laajentaa siten, että maakunta voi ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita alueen kunnat tai osa niistä ei hoida edellyttäen, että mukana olevat kunnat sitoutuvat rahoittamaan toiminnan eikä tehtävä kuulu valtion tai muiden toimijoiden vastuulle.

Maakuntien itsehallinto tulee olemaan selvästi kunnallista itsehallintoa heikompa. Tehtävien siirtyessä kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille niiden itsehallinnollinen ohjaus heikkenee. Maakuntien itsehallinto on lakiesityksissä tiukassa valtion ohjauksessa. Lakiesitysten pohjalta maakuntien itsehallinto on rajattu liian suppeaksi ja tätä kautta myös maakuntien itsenäisyyttä tarkoituksenmukaisimpien ratkaisujen toteuttamiseksi rajoitetaan liikaa. Liika rajoittaminen saattaa jopa uhata koko reformin toteutumista, joka on sinänsä tarpeellisen reformin toteutumiseksi suuri riski.

Maakuntien päätösvallan kapeus suhteessa suorilla vaaleilla valittuun valtuustoon muodostaa jo lähtökohtaisesti legitimitettiongelman demokratian näkökulmasta. Vaaleilla valitut päättäjät tulevat olemaan vahvassa valtion (ministeriöiden) ohjauksessa. Itsehallinnolliset organisaatiot ovat hallinnollisessa ajattelussa tähän asti edustaneet päätösvallan hajauttamista. Nyt maakunnat tulevat olemaan työvälineitä vahvistettaessa valtion ohjausta.

Keskeisiä ongelmakohtia itsehallinnon näkökulmasta esityksessä ovat seuraavat:

- oikeus päättää palveluiden tuotantotavasta on erittäin rajoitettu (valtioneuvoston päätösvalta yhteistoimintasopimuksissa ja palvelurakenteen ohjauksessa, laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden markkinoille vienti ja yhtiöittämisvelvollisuus sekä maakunnan palvelulaitos)
- oikeus päättää sisäisestä hallinnostaan osittain rajoitettu (mm.maakunnan palvelulaitos, valtakunnalliset palvelukeskukset ja delegointivelvollisuudet)
- oikeus sopia rajoitettu (työnjako ja yhteistyö kuntien kanssa, valtakunnallisten in-house yhtiöiden palveluiden käyttövelvollisuus, lainanotto-oikeus)
- erityisesti järjestämislakiin sisältyvät valtioneuvoston ja ministeriön laajat, avoimet ja tulkinnanvaraiset toimivaltuudet ohjata maakunnan operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa ja ohjauksen asetusperusteisuus
- investointien ohjaus
- maakuntalain erittäin tiukat maakunnan alijäämän kattamisvelvollisuudet yhdistettynä ahtaaseen julkisen talouden rahoituskehukseen (maakuntien rahoituslakiin kirjattu 3 mrd. euron säästövelvoite) ja maakuntien arviointimenettelyn käynnistäviin kriteereihin.
- maakuntien sitominen valtakunnallisten palvelulaitosten käyttöön
- Maakuntien itsehallintoa rajoittaa edellä kuvatun lisääntyvän valtionohjauksen lisäksi laajan valinnanvapauden mukanaan tuoma markkinaohjaus.

Maakuntien palvelukeskukset

Maakuntalain säännökset valtakunnallisista palvelukeskuksista tulee poistaa laista. Maakunnat ovat itsehallinnollisia yksiköitä ja tukipalvelujen järjestäminen tulee olla maakuntien päätettävissä. Lainsäädännöllä ja lakiin perustuvilla

standardeilla luodaan kriteerit yhtenäiselle palveluarkkitehtuurille ja tietotutannolle, mutta tukipalveluiden organisoiminen tulee perustua maakuntien päätöksille.

Yhteistyöalueet

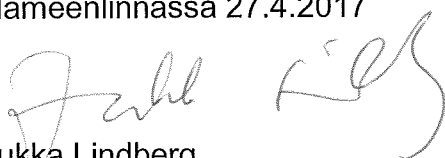
Peruseriaatteena maakuntaa laajempien kokonaisuuksien sopiminen 5 yhteistyöalueen yhteistyösopimuksen puitteissa on merkittävästi toimivampi ratkaisu kuin kaavamainen 18/12/5 -mallinen valtakunnallinen asetussäätely koskien yksityiskohtaisia hoitoja ja toimenpiteitä. Viiden alueen yhteistyösopimus on riittävä pohja toimivan työnjaon ja tarkoituksenmukaisen resurssien käytön varmistamiseksi. Asetuksin määritellyllä työnjaolla kavennetaan merkittävästi sekä maakunnan itsehallintoa että palvelurakenteen tarkoituksenmukaista toteuttamista yhteistyöalueilla. Suurempiin kokonaisuuksiin koottavista palveluista koskevasta sääntelystä tulee voida poiketa, mikäli alueellisten tarpeiden mukainen palvelu (esimerkiksi päivystyksen ylläpito) sitä edellyttää.

Henkilöstö

Henkilöstön asema on jäänyt reformissa analysoimatta riskitekijänä. Vapaan valinnan lain valmistelu eri tahdissa käsillä olevan lakipaketin kanssa on osaltaan vaikeuttanut henkilöstöä koskevien säädösten kokonaisvaltaista arviointia. Myös henkilöstöriskien hallinnassa reformin toteuttamisen realistinen vaiheistus antaisi riittävän ajan hyvien yhteistoimintaprosessien toteuttamiselle tulevaisuudessa maakuntakonserneissa, joka on ehdoton edellytys näin suurten reformien toteuttamisessa, kuten toteutetut suuret kuntaliitokset ovat osoittaneet.

Henkilöstö on julkisesti rahoitettujen palvelujen keskeisin tuotannontekijä ja laadun elementti. Maakuntaudistuksen keinot ja tavoitteet ovat erittäin pitkäjänteisiä. Prosessien kiirehtimisellä siirtymävaiheessa voi olla tavoitteiden saavuttamisen kannalta kohtalokkaat seuraukset.

Hämeenlinnassa 27.4.2017


Jukka Lindberg
Muutosjohtaja
Hämeen liitto