



8.5.2017

Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

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.

Uudistuksen arviointia hankaloittaa se, että uudistuksen yhteydessä valmisteltavan valinnanvapauslainsäädännön yksityiskohdista ei ole varmuutta. Valinnanvapausmalli vaikuttaa olennaisin tavoin muodostuvan palvelujärjestelmän sisältöön ja toimivuuteen ja uudistukselle asetettujen tavoitteiden, kuten hyvinvointi- ja terveyserojen vähentämisen ja kustannussäästöjen saavuttamiseen. Lisäksi valinnanvapausmallil vaikuttaa maakuntien mahdollisuuksiin toteuttaa niille osoitettavaa järjestämistä vastuuta.

THL katsoo, että nyt käsiteltävän sääntelykokonaisuuden mukainen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjien määrän olennainen väheneminen nykyisestä ja järjestämistä vastuun 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 tavoitteiden saavuttamista kuitenkin hankaloittaa merkittävimmän eriarvoisuutta terveydenhuollossa synnyttävän seikan, työterveyshuollon, jättäminen tässä vaiheessa uudistuksen ulkopuolelle.

Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista hankaloittaa se, että osa uudistuksessa perustettavista maakunnista jää kooltaan ja resurssiltaan varsin pieniksi. Siten maakuntien kyvyissä järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja tulee olemaan eroja. Vankan järjestämisenosaamisen tarve ja sen puuttumisesta aiheutuvat ongelmat korostuvat, kun maakunnat alkavat hallinnoida hallituksen valmisteleman valinnanvapauslainsäädännön mukaista valinnanvapausjärjestelmää ja monituottajamallia. Valinnanvapausmallin hallinnointi tuottajien hyväksymismenettelyineen ja tuottajien kustannusten korvausjärjestelmineen edellyttää maakunnilta erittäin vankkaa järjestämisenosaamista, jotta järjestelmän hallittu toiminta voitaisiin varmistaa.

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

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

www.thl.fi



8.5.2017

liikkumavaraa niiden oman hallinnollisen rakenteen muodostamisessa luopumalla maakunnille osoitetusta velvoitteesta perustaa liikelaitos omaa tuotantoaan varten. Nykyisessä kuntapohjaisessa rakenteessa järjestämisen ja tuottamisen osaaminen ja toiminnot limittyvät toisiinsa. Lakiehdotuksen mukaisessa rakenteessa järjestämisen ja tuottamisen vahvan eriyttämisen ja liikelaitos- sekä yhtiöittämisvelvoitteen aiheuttama toiminnan jäykistyminen ja hallinnon lisääntyminen lisäävät kustannuksia ja voivat hankaloittaa maakuntien rationaalista toimintaa, ohjauksen läpäisevyyttä ja voimavarojen tarkoituksenmukaista käyttämistä. Etenkin pienimmissä maakunnissa ehdotetun sääntelykokonaisuuden mukaisen rakenteen toteuttaminen voi olla epätarkoituksenmukaista hallinnon pirstaloitumisen ja hallinnon kustannusten kasvun vuoksi.

Tilanne voi entisestään vaikeutua, jos asiakkaiden ja potilaiden valinnanvapautta laajennetaan hallituksen valmisteleman valinnanvapauslainsäädäntöä koskevan luonnoksen mukaisesti, jolloin valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen tuottajat olisivat maakunnasta erillisiä yhtiöitä ja muita toimijoita. Kokonaisuudessaan toiminnan johtamisen rakenteet muodostuisivat tällöin monimutkaisiksi ja eri toimijoiden välinen tasapaino ja etenkin järjestämisvastuussa olevan maakunnan mahdollisuus toteuttaa järjestämisvastuutaan vaarantuisivat. Maakunnan hallinnossa, liikelaitoksissa ja maakunnan perustamissa yhtiöissä tulisi olemaan samasta osaamisesta kilpailevaa toimintaa järjestämis-, hankinta- ja sopimusoskeudellisissa asioissa. Lisäksi syntyisi useita johtoryhmä-, johtokunta- ja vastaavia rakenteita.

Uudistuksen toimeenpano ja siihen liittyvien uusien organisaatioiden perustaminen edellyttävät laajamittaisia hallinnollisia järjestelyjä. Tehtävä hankaloituu entisestään, jos maakunnissa tulee ajallisesti samanaikaisesti toteuttaa valinnanvapauslainsäädännön piirissä olevien palvelujen yhtiöittäminen ja uusien yhtiöiden perustaminen.

Mikäli maakunnille jätettäisiin riittävää liikkumavaraa itsehallintoaan käyttäen määrittää oman hallinto-, tuotanto- ja ohjausrakenteensa yksityiskohdat, mahdollistaisi se paremmin alueellisten ominaispiirteiden ja tarpeiden huomioonottamisen ja voimavarojen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen.

Uudistusta valmisteltaessa on korostettu sosiaali- ja terveystalouden integraation merkitystä uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Palvelujen tasolla toteutuva integraatio hyödyttäisi etenkin paljon palveluja käyttäviä väestöryhmiä ja sen toteuttaminen olisi heidän asemansa kannalta tärkeää. Jos uudistuksen tavoitteeksi asetettu sosiaali- ja terveystalouden integraatio ei toteudu palvelujen tasolla, se hankaloittaa uudistuksella tavoiteltua kustannusten hallintaa.

Palvelujen yhteensovittamiseen palvelujen käyttäjien kannalta tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi liittyy ilmeisiä haasteita valmisteilla olevan valinnanvapauslainsäädännön mukaisessa mallissa, jossa järjestäjästä irrallisten yhtiömuotoisten ja muiden tuottajien toimintaa hallinnoidaan ja koordinoidaan mm. hyväksymismenettelyn sekä sopimusten ja korvausjärjestelmän avulla. Palveluintegraation varmistaminen muodostuvassa mallissa edellyttää huomattavaa järjestämisosaamisosaamista maakunnilta. Ehdotettava sääntely ei myöskään 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

www.thl.fi



8.5.2017

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 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 sääntelykokonaisuutta sisällöltään pääosin perusteltuna. THL pitää kuitenkin ongelmallisena, että uudistuksen rinnalla valmisteltavan valinnanvapauslainsäädännön ja nyt käsiteltävän sääntelykokonaisuuden kokonaisvaikutuksia ei ole kyetty arvioimaan perusteellisesti. Vaarana on, että palvelujärjestelmän kokonaisuudesta muodostuu hankalasti hallinnoitava. Lisäksi uudistuksen hallittu toimeenpano esitetyssä aikataulussa voi osoittautua mahdottomaksi.

Pääjohtaja

Juhani Eskola

Johtava asiantuntija

Eeva Nykänen

www.thl.fi

