

## LAUSUNTO

31.5.2017

HE 57/2017 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta  
00102 Eduskunta  
[StV@eduskunta.fi](mailto:StV@eduskunta.fi)

Viite: Asiantuntijakutsu/lausuntopyyntö, sähköposti 23.5.2017

## LAUSUNTO

**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**

### 1. Yleistä

Lapin liitto arvostaa kutsua tulla kuultavaksi ja mahdollisuutta antaa lausuntonsa pyydetyistä asiasta.

Sote-uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeä huomioida, että terveydenhuollon tavoite on edistää ja ylläpitää väestön terveyttä, hyvinvointia, työ- ja toimintakykyä sekä sosiaalista turvallisuutta sen lisäksi, että hoidetaan sairauksia tai ratkaistaan akuutteja ongelmia. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä hyvinvoinnin- ja terveyden edistämisen keskinäinen yhteys on keskeisin tekijä uudistuksen onnistumiseksi ja lainsäädännön tulee luoda edellytykset näiden tehtävien integraatiolle, myös rahoituksen periaatteiden osalta.

Lapin liitto pitää sote-uudistusta tarpeellisena ja kannattaa valinnanvapauden suunnitelmallista ja vaiheittaista käyttöönottoa. Valinnanvapaudessa nähdään olevan hyviä puolia asiakkaan näkökulmasta ja siihen sisältyvän kilpailun uskotaan lisäävän tuottavuutta ja tehokkuutta. Asiakkaan näkökulmasta erityisen hyvänä nähdään, että hoitoon pääsy nopeutuu.

### 2. Ulkoistamiset ja yhteisyritykset

Sote-uudistuksen keskeisimmät tavoitteet ovat viime aikoina alkaneet jäädä kuntien edunvalvonnan jalkoihin. Suuret yksityiset terveysalan yritykset ovat hyödyntäneet nk. Voimaanpanolakia edeltävän ajan suoman liikkumavaran tuotteistamalla nk. Rajoituslain ”porsaanreikiä” kunnille osoitetuiksi yhteisyritys- ja ulkoistamistarjouksiksi.



Maakunnalle ei myöskään siirtyisi vahingonkorvausvastuuta tai muuta sopimuksen päättämiseen liittyvää vastuuta sellaisista sopimuksista, jotka kunta solmii voimaantulon vahvistamisen jälkeen, mutta ennen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä vastuu siirtyy maakunnalle. Vastuu siirtyisi maakunnalle vain, jos maakunta ja kunta siitä erikseen sopisivat. Säännöksen tarkoituksena on ehkäistä tilanteita, joissa kunta käytännössä sitoisi maakunnan pitkäaikaisiin, ehkä maakunnan kannalta epätoivottaviin sitoumuksiin tilanteessa, jossa on jo varmuus siitä, että järjestämistä vastuu tulee siirtymään maakunnalle.

(Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi § 22 sivu 520).

## 1.2 Yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtävät sopimukset

Irtisanomisehto on sisällytettävä sellaisiin yksityisen palvelujen tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin:

- jotka kunta tai kuntayhtymä tekee 1.7.2016 - 31.12.2018 välisenä aikana
- joiden ennakoitu arvo sopimuskauden aikana ylittää 50 prosenttia kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämistä vastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisista käyttötalousmenoista. Kunnan tai kuntayhtymän menot lasketaan viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista käyttötalousmenoista. Kunnan kohdalla laskennassa ei oteta erikoissairaanhoidon menoja huomioon, koska erikoissairaanhoidon hoito on sairaanhoitopiirin järjestämistä vastuulla. Sopimuksen ennakoitu arvo laskettaisiin ja arvioitaisiin vastavalla tavalla kuin julkisia hankintoja kilpailutettaessa.
- joiden sopimuskausi on vähintään viisi vuotta

Kaikkien edellä mainittujen edellytysten on täyttyttävä saman sopimuksen kohdalla, jotta velvoite irtisanomisehtoon on olemassa.

Sopimukset voivat kohdistua sekä varsinaisiin sosiaali- ja terveystalouteihin että niihin liittyviin tukipalveluihin.

(STM:n ohje Kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimien rajoittaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa – nk. Rajoituslain perusteella).

Terveysalan isot yritykset ovat tarjonneet palvelusopimus- ja osakassopimusmalleja, joissa kunnan tai kuntayhtymän sijaan yhteisyrityksen sopimusosapuoleksi tulevan maakunnan käsiä ollaan sitomassa vuosikausiksi.

Yhteisyrityksiin suunnitellaan siirrettävän verovarjoilla ja valtionosuuksilla rakennettua palvelutuotantoa määräaikaisella liikkeenluovutuksella ilman kauppasummaa. Terveysalan yritykset ovat samoissa yhteyksissä tarjoutuneen ostamaan kuntien sote-kiinteistöjä. Sopimusten ehtoina on ollut pitkät palveluiden tuottamisen sopimusajat, sitovat sopimusehdot ja kuntien sitoutuminen palveluiden kulujen kattamiseen vuosisopimushinnoin tai palvelusetelien. Nämä on



LAPIN LIITTO

PL 8056,  
Hallituskatu 20 B  
96101 Rovaniemi

[www.lapinliitto.fi](http://www.lapinliitto.fi)  
[info\(at\)lapinliitto.fi](mailto:info(at)lapinliitto.fi)

Vipuvoimaa  
EU:lta  
2014–2020



pyritty sopimusehdoin saada sitovasti koskemaan myös kunnan sijaan sopimusosapuoleksi mahdollisesti tulevaa maakuntaa.

Sopimusehdoilla pyritään sitomaan jopa sellaista tulevaisuuden lainsäädäntöä, josta ei vielä ole minkäänlaista tietoa. Yhteisyritysten sopimukseen ollaan sisällyttämässä sellaisia erikoissairaanhoidon palveluita, jotka eivät tule olemaan valinnanvapauden piirissä. Lapin ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirien välinen työnjakokeskustelu on ajautunut umpikujaan, mikä on saanut Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirien kunnat Ylitorniota lukuunottamatta aloittamaan yhteisyrityksen kilpailutuksen osin myös ESH:n palveluin. Maakunnallinen työryhmä ESH:n työnjakoa valmistelevaan on samanaikaisesti aloittanut työskentelynsä 27.4.2017.

Esimerkki:

### Sopimuksen päättämiskorvaus

...

Jos xxxxx kunta tai sen sijaan tullut taho kuitenkin irtisanoo tai purkaa tämän sopimuksen päättymään vastoin sopimuksen määräyksiä ennen sopimuskauden loppua, xxxxx kunta tai sen sijaan tullut taho maksaa palveluntuottajalle alla yksilöidyn päättämiskorvauksen sopimuksen ennenaikaisesta päättämisestä. Päättämiskorvauksen suuruus on 10 % palvelusopimuksen päättämishetkellä voimassa olevasta kokonaisvuosihinnasta kultakin sopimuksen päättämispäivänä jäljellä olevalta alkavalta sopimusvuodelta.

Päättämiskorvaus erääntyy maksettavaksi 30 vuorokauden kuluessa sitä koskevan laskun esittämisestä.

Mahdollisesti maksettava päättämiskorvaus on kokonaiskorvaus, joka kattaa kaikki palveluntuottajalle aiheutuneet kulut, kustannukset ja vahingot, eikä palveluntuottaja ole oikeutettu saamaan muita korvauksia ennenaikaisesta päättämisestä.

Yllä määriteltyä sopimussakkoa sovelletaan myös siinä tilanteessa, että lailla säädettäisiin siitä, että xxxxxx kunnan sijaan esimerkiksi sote-uudistuksen myötä tulleella järjestämistaholla täytyy olla oikeus irtisanoa tämä sopimus.

Kuntien tavoitteina on liikkeenluovutuksilla ja niihin liittyvillä yrityskaupoilla minimoida riskit kiinteistöjen tyhjilleen jäämisen varalta ja varmistaa palveluiden pysyminen pitkällä sopimusajalla vuosien ajaksi sekä turvata sote-työpaikat alueellaan.

Tilanne on sekava ja voi johtaa ongelmiin ja juridisiin selvityksiin maakuntien aloittaessa toimintansa. Ei olisi yllätys, jos sopimusten sitovuutta ja sopimuksia solmineiden viranomaisen toiminnan asianmukaisuutta tultaisiin tuolloin arvioimaan.

Uuden maakunnan ja sote-uudistusten keskeisten tavoitteiden kannalta tilanne voi johtaa siihen, että maakunnan lähtötilanne muodostuu raskaaksi ja palvelut vaikeasti uudistettavaksi.



LAPIN LIITTO

PL 8056,  
Hallituskatu 20 B  
96101 Rovaniemi

www.lapinliitto.fi  
info(at)lapinliitto.fi

Vipuvoimaa  
EU:lta  
2014–2020



Euroopan unioni  
Euroopan aluekehitysrahasto

Maakunnalla on kuitenkin käytännössä kuntien kanssa samat asukkaat, asiakkaat ja veronmaksajat, joiden kannalta kuntien edunvalvonta voi soten osalta muuttua osaoptimoinniksi.

Ottamatta kantaa siihen, onko nk. Rajoituslaista tarkoituksella tehty hyvin väljä vai ei, se mahdollistaa kuitenkin sote-palveluiden tuotannossa merkittävän siirtymisen yksityisille toimijoille jo ennen valinnanvapauden alkamista ja julkisen tuotannon kilpailukuntoon virittäytymistä. Tätä siirtymää yksityiselle ei voida myöskään seuraavien eduskuntavaalien jälkeen enää helposti purkaa tai palauttaa.

### 3. Valmistelun rahoitus ja resursointi

Maakunta- ja soteuudistusta valmistellaan tällä hetkellä tiukalla aikataulutuksella. Koko maakunnan sote-palveluiden fuusioiminen on jo itsessään iso haaste, jonka lisäksi valmistellaan muiden maakuntaan siirtyvien tehtävien siirtämistä, järjestellään tukipalveluita uudella tavalla ja valmistaudutaan varsin laajamittaiseen valinnanvapausmallin käyttöönottoon. Kaikki em. valmistelut edellyttävät huomattavaa valmistelua ja henkilöstöresursointia.

Lappi on kahden sairaanhoitopiirin maakunta, jossa ei ole yhteistä koko maakunnan kattavaa sote-kuntayhtymää, erityishuoltopiiriä lukuunottamatta, eikä yhtenäisiä tukipalveluita tai tietojärjestelmiä.

Haasteeksi uudistuksen valmistelussa onkin jo nyt muodostunut, miten turvataan tarvittava resursointi, kun valtio ei ole varannut riittävästi resursseja uudistuksen hallittuun valmisteluun. Kuntien luopuessa sote-palvelujen järjestämisestä ja tuotannosta, uuden maakunnan valmistelua ei voida rakentaa kuntien rahoituksen varaan. Ilman kymmeniä päätoimisia valmistelijoi- ta maakunta- ja soteuudistus ml. valinnanvapaus ei onnistu ilman siirtymäongelmia.

### 4. Valinnanvapaus ja siirtymäajat

Lapin liiton näkemyksen mukaan uudistuksen loppuunsaattaminen on välttämätöntä, mutta valinnanvapausjärjestelmän ja monikanavarahoituksen uudistamisen yksityiskohtia ja aikataulua on tarpeen hioa.

Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden, palveluintegraation ja kustannusten hillinnän näkökulmasta nyt ehdotettu tapa toteuttaa perustason ja eräiden erityistason palveluiden valinnanvapaus yhtiöittämisvelvollisuuden ja markkinamekanismin kautta nähdään ristiriitaiseksi. Yhtiöittämispakkoa ei pidetä kannatettavana. Yhtiöittämisvelvoitteesta tuli luopua maakunnan omassa tuotannossa niin, että tuotanto on konsernissa omana tulosityksikkönään tai omana hallinnollisena yksikkönä, joka mahdollistaa inhouse-hankintajärjestelyt sekä yhteiset tietojärjestelmät.

Valinnanvapauslakiesitys rajoittaa maakuntien toimivaltaa päättää palveluiden tuottamistavasta ja ei mahdollista maakunnan roolia ohjata palveluja kokonaisuutena. Järjestämisvastuu ja



palvelujen integraatio eivät toteudu toivotulla tavalla, jos perustason palvelut siirtyvät yritysten vastuulle ja markkinaperusteisiin ohjaukseen.

Uhkana nähdään lisäksi, että palvelutuotanto pirstaloituu ja maakunnalla ei ole riittävän konkreettisia mahdollisuuksia käyttää ohjausvaltaa. Asiakkaan näkökulmasta uudistus voi johtaa siihen, että syntyy lisää erilaisia rajapintoja palvelujärjestelmään. Uhkana on myös sosiaali- ja terveyspalvelujen integraation toteutumatta jääminen.

Alkuperäinen hallitusohjelman ajatus uudistuksen kolmivaiheisesta etenemisestä nähdään tässä tilanteessa järkeväksi ja kannatettavaksi.

Riittävän siirtymäajan varaaminen valinnanvapauden täysimääräiselle käyttöönotolle mahdollistaa myös tietojärjestelmien saattamisen ajan tasalle niin, että tieto liikkuu eri toimijoiden välillä, digitaalisuuden mahdollisuudet voidaan hyödyntää täysimääräisesti ja näin tehostaa palvelujen tuotantoa. Tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja sähköisten palvelujen kehittäminen on tunnistettu jo esivalmisteluvaiheeksi kriittiseksi tekijäksi koko uudistukselle ja sen tavoitteille.

## 5. Lopuksi

Hallituksen sote- ja maakuntalakiesitysten kriittisimmät asiakokonaisuudet liittyvät maakuntien aidon itsehallinnollisuuden toteutumiseen, yhtiöittämisvelvoitteeseen, valinnanvapauden toteutumalliin ja erityisesti sen aikatauluun sekä epäselviin vastuu- ja toimivaltakysymyksiin. Omalta osaltaan uudistuksen vaikeuskerrointa on lisäämässä uudistuksen laajuus, valmistelun aikataulu ja resursointi, tukipalvelujen järjestäminen sekä toimivaltaan liittyvät haasteet tehdä ratkaisuja ennen maakuntavaltuuston toiminnan käynnistymistä.

Itsehallinnon toteutumiseksi maakunnalla tulee olla aidosti mahdollisuus kantaa vastuu kokonaisuutena palvelujen järjestämisestä, päättää palvelujen tuottamistavasta sekä ohjata palveluja kokonaisuutena. Lisäksi sillä tulee olla riittävä taloudellinen jouston vara, joka voi toteutua ainoastaan maakunnalle annettavan verotusoikeuden kautta. Rahoituksen ja järjestämisen erottaminen toisistaan nähdään huonona vaihtoehtona.

Kokonaisvastuun ottaminen palvelujen järjestämisestä ja palvelujen integraatiosta koetaan haasteelliseksi, jos palvelut pirstaloituvat monille eri toimijoille ja perustason palvelut siirtyvät yritysten vastuulle ja markkinaperusteiseen ohjaukseen. Monituottajamallissa valta- ja vastuukysymysten tulee olla aukottomia.

Yhtiöittämisen aikataulu koetaan liian tiukaksi ja sillä ei nähdä saavutettavan lisäarvoa, vaan pikemminkin vaikeuttavan maakuntien sisäistä toimintaa. Yhtiöittämisestä maakunnan omassa tuotannossa tulee luopua kokonaan. Tuotanto voidaan järjestää maakunta konsernissa ilman yhtiöittämistä joko omana tulosyksikkönä tai omana hallinnollisena yksikkönä. Tämä mahdollistaa tarkoituksenmukaisen yhteistyön maakunnan sisällä ilman, että tehdään päällekkäistä työtä, tiedon kulku katkeaa tai syntyy uusia rajapintoja.



LAPIN LIITTO

PL 8056,  
Hallituskatu 20 B  
96101 Rovaniemi

[www.lapinliitto.fi](http://www.lapinliitto.fi)  
[info\(at\)lapinliitto.fi](mailto:info(at)lapinliitto.fi)

Vipuvoimaa  
EU:lta  
2014–2020



Euroopan unioni  
Euroopan aluekehitysrahasto

Lakiluonnoksen mukainen aikataulu on liian kireä kaikkien tukipalveluiden, mutta erityisesti ICT-järjestelmien toimintakuntoon saamiseksi. Ajankohtainen käytännön esimerkki tietojärjestelmien yhteensovittamisen merkityksestä on toimeentulotukihakemusten siirto Kelalle, jossa yhden palvelutoiminnan siirtoon varattiin kahden vuoden valmistelu- ja siirtymäaika. Maakunnan osalta kysymys on huomattavan paljon suuremmasta kokonaisuudesta ja valmisteluun olevaa aikaa on jäljellä alle kaksi vuotta.

Valmisteluun liittyvänä haasteena nähdään olevan myös se, että uutta maakuntaa koskeva päätöksenteko käynnistyy vasta maaliskuussa 2018, jolloin maakuntavaltuustot aloittavat toimintansa. Kaikki linjaukset ja tärkeät päätökset voidaan tehdä vasta tämän jälkeen. Sitä ennen päätöksiä esimerkiksi investoinneista tekevät muut, kukin omista intresseistään lähtien. Myös tästä näkökulmasta aika päätöksenteon ja toimeenpanon välille jää varsin lyhyeksi ja nyt monien asioiden osalta joudutaan hakemaan eri toimijoiden sopimuksellisuuteen perustuvia ratkaisuja, joiden tekeminen vaatii oman aikansa ja hidastuttaa valmistelua.

Tommi Lepojärvi  
projektijohtaja, selvitysmies  
Lapin Sote-Savotta  
LAPIN LIITTO  
[tommi.lepojarvi@lapinliitto.fi](mailto:tommi.lepojarvi@lapinliitto.fi)



LAPIN LIITTO

PL 8056,  
Hallituskatu 20 B  
96101 Rovaniemi

[www.lapinliitto.fi](http://www.lapinliitto.fi)  
[info\(at\)lapinliitto.fi](mailto:info(at)lapinliitto.fi)

Vipuvoimaa  
EU:lta  
2014–2020



Euroopan unioni  
Euroopan aluekehitysrahasto