

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksistä

Asia: HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Asia: HE 15/2017 vp 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

Asia: HE 52/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta 30.5.2017 kirjallista asiantuntijalausuntoa ao. esityksistä erityisesti uudistuksen aikataulun, toimeenpanon ja suoran valinnan palvelujen pilottien sekä uudistuksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

1. Uudistuksen aikataulu ja toimeenpano

Lainsäädäntö itsessään sisältää monia kannatettavia asioita ja antaa hyvät edellytykset onnistuneelle sote-uudistukselle. Lainsäädännön toimeenpano ja muutoksen johtaminen ratkaisevat kuitenkin viime kädessä sen, kuinka muutos onnistuu ja kuinka kansalaiset kokevat uudistuksen.

Toimeenpanon aikataulu on erittäin tiukka. Valtakunnallinen koordinaatio ja tuki sekä hyvä yhteistyö maakuntavalmistelijoiden kanssa ovat välttämättömiä, joilla varmistetaan onnistunut muutos koko Suomeen. Yhteistyöllä turvataan asukkaiden yhdenvertaisuus ja yhdenmukaiset palvelut maakuntien välillä. Valmisteluresurssija on jo nyt suunnattava voimakkaasti itse toimeenpanoon. Aikaa ei ole jäädä odottamaan lakien valmistumista. Tälle hetkellä kaikki ministeriöiden käytössä olevat resurssit näyttävät menevän pelkästään lainvalmisteluun.

Maakunnan tasolla kokonaisuuden hallinta edellyttää riittäviä resursseja sekä sote- ja maakuntavalmistelun toteutusta yhdessä organisaatiossa. Hallinta on kuitenkin huomattavasti helpompi toteuttaa maakuntatasolla kuin valtakunnallisesti. Tämän takia muutoksen toimeenpanon onnistumisen näkökulmasta on tärkeää, että maakunnille annetaan riittävästi mahdollisuuksia

Pirkanmaan liitto

omiin ratkaisuihin. Lainsäädännöllä tai muulla valtion ohjauksella ei saa liikaa rajoittaa maakunnissa tehtäviä toteutusratkaisuja.

Tärkeää on ymmärtää myös se, että sote- ja maakuntauudistus ei ole vain hallinnonuudistus, jossa nykyinen toiminta siirretään uusiin rakenteisiin. Paljon tätä tärkeämpää on tehdä toiminnallinen muutos, jossa uusi maakunta toteuttaa sinne annetut tehtävät kokonaan uusilla tavoilla, mm. palvelujen digitalisaatiota hyödyntäen. Suuri riski on, että sekä kansalliset että maakunnan resurssit menevät rakenneuudistukseen ja toiminnallinen muutos jää tekemättä. Tällöin myös hankkeelle asetutut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet jäävät saavuttamatta.

Järjestäjän ja tuottajan erottaminen on uusi asia suomalaisessa palvelutuotannossa, jossa järjestämisvastuuseen on perinteisesti kuulunut myös palvelutuotannon toteuttaminen. Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon yksi tärkeimpiä asioista onkin jäsentää ja kirkastaa, mitä järjestämisvastuu sisältää sekä vahvistaa järjestämiseen liittyvää osaamista ja työvälineitä. Tähän samaan on kiinnittänyt huomiota myös sote- ja maakuntauudistusta arvioinut kansainvälinen arviointipaneeli.

Järjestäjän tehtävän kannalta oleellista on riittävä selkeä työnjako järjestäjän ja maakunnan liikelaitoksen sekä palveluita markkinoilla tuottavien yhtiöiden välillä. Järjestäjän on oltava riittävän vahva ja osaava, jotta se pystyy hallitsemaan kokonaisuutta ja ohjaamaan palveluiden tuotantoa. Myös palvelujen integraatiossa onnistuminen riippuu pitkälti siitä, kuinka palvelujen järjestäjä pystyy asiakaslähtöisesti hallitsemaan palvelujen kokonaisuutta.

Palvelujen järjestämisen näkökulmasta tiedolla johtaminen tulee olemaan keskeisin sote- ja maakuntauudistuksen onnistumisen edellytys. Monituottajamallissa tieto on tärkein integroitava asia. Toimeenpanon suurena riskinä on yhteisen valtakunnallisen tietopohjan ja johtamisjärjestelmän puuttuminen.

Tällä hetkellä maakunnissa tapahtuvan muutoksen etenemisen haasteena on lainsäädäntökokonaisuuden moniulotteisuus ja jossain määrin keskenään ristiriitaiset tavoitteet. Lakiesityksiä tulkitaan myös eri organisaatioissa eri tavalla. Monimutkaisen kokonaisuuden hallinta valtakunnallisesti on erittäin haastavaa, kun valmistelua tehdään useissa eri ministeriöissä ilman riittävää koordinaatiota. Maakuntiin päin tämä näyttäytyy ristiriitaisina viesteinä ja päällekkäisenä tekemisenä. Valtion ohjaus maakuntiin päin on yhtenäistettävä onnistuneen muutosprosessin varmistamiseksi.

2. Suoran valinnan palvelujen pilotit

Suoran valinnan vapauden pilotointi on lähtökohtaisesti kannatettava asia. STM:n pilotoinneille asettamat osallistumiskriteerit ohjaavat pilotointeja kuitenkin aivan liikaa. Osallistumisen edellytykset ovat liian tiukat ja rajaavat kokeilun toteuttamista niin, että erilaisten mallien testaaminen ei ole mahdollista. Vaikuttaa myös siltä, että kunnat eivät ole suurissa maakunnissa valmiita luovuttamaan järjestämisvastuutaan toisille kunnille.

Tämä näyttää johtavan siihen, että pilotoimaan lähtevät vain pienet maakunnat sekä ne maakunnat, joissa sote on jo koottu yhden organisaation alaisuuteen. Suurimmat maakunnat, joissa tarve pilotoinneille olisi ehkä kaikkein suurin valtakunnallisesti tarkasteltuna, jäävät pois piloteista. Tämä on myös markkinoiden kehittymisen näkökulmasta epätoivottava suunta.

Piloteille varattu 130 miljoonan euron määräraha on myös suhteettoman suuri verrattuna muulle sote- ja maakuntauudistukselle varattuun rahoitukseen. Varsinkin kun rahoitus kohdistunee maakuntiin, joiden yhteenlaskettu väestö on vain pieni osa Suomen väestöstä.

Suurten maakuntien näkökulmasta tarkasteltuna pilottihaun pitäisi olla joustava ja mahdollistavan erilaisten vapaan valinnan toimintamallien toteutuksen. Pilotteja pitäisi voida toteuttaa myös niin, että väliaikaishallinto toimisi vastuorganisaationa.

3. Uudistuksen tavoitteiden toteutuminen

Lakiluonnokset sisältävät paljon elementtejä, jotka sinällään ovat toteuttamiskelpoisia ja kannatettavia. Se, toteuttaako uudistus sille asetetut kokonaistavoitteet, on paljolti kiinni siitä, miten maakunnat ryhtyvät järjestämistehtäväänsä toteuttamaan ja millaiset taloudelliset ja osaamisen resurssit eri maakunnilla on käytössään järjestämistehtävän hoitamiseen.

Palvelujärjestelmän ohjaus- ja hallintatehtävän vaativuus on jätetty uudistusta suunniteltaessa vähälle huomiolle. Tällä on kuitenkin keskeinen rooli palvelujärjestelmän tuottamien tulosten näkökulmasta. Toimiakseen markkinat ja monituottajamalli vaativat vahvan ohjausjärjestelmän. Osa maakunnista on jäämässä hyvin pieniksi, mikä voi hankaloittaa niiden mahdollisuuksia toimia vahvoina järjestäjinä ja toteuttaa vaativaa monituottajamallin ohjaustehtävää. Tämä edellyttäneee joissain tapauksissa järjestäjätehtävän hoitamista yhteistyöaluetasoisesti.

Usean erilaisen uudistuksen toimeenpano samanaikaisesti ilman, että riittävät edellytykset järjestelmän käynnistämiseksi ovat olemassa pitävät sisällään useita riskejä, jotka myös voivat estää uudistuksen onnistumisen. Tämän takia uudistuksen vaiheistus esimerkiksi valinnanvapauden osalta on kannatettava asia.

Uudistuksen taloudellisten tavoitteiden toteutuminen riippuu ensisijaisesti siitä, kuinka hyvin sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisessa muutoksessa onnistutaan. Tämä edellyttää myös vahvaa muutosjohtamista maakunnissa. Henkilöstön saaminen mukaan toteuttamaan tarvittavaa toiminnallista uudistusta vaatii paljon aikaa, resursseja ja erityisesti johtamista. Maakunnissa tapahtuvaa muutosjohtamista täytyy tukea valtakunnallisesti, mutta itse johtaminen kuuluu maakunnille.

4. Tiivistelmä

Kriittisimmät tekijät muutosprosessissa Pirkanmaan liiton valmistelun näkökulmasta ovat seuraavat:

- järjestäjän rooli on riittävän vahva ja sillä on riittävää osaamista kokonaisuuden ohjaamisessa
- valtakunnalliset tiedolla johtamisen välineet ovat käytössä heti 1.1.2019
- maakunnilla on riittävä itsenäisyys muutoksen toteuttamisessa
- valtion ohjaus on selkeää ja yhdenmukaista
- muutoksen johtaminen toteutetaan paikallistasolla ja koordinoidaan valtakunnallisesti
- sote-palvelujen toiminnallinen muutos toteutetaan ja resurssoidaan hallinnonuudistuksen rinnalla
- suoran valinnan pilotteja voidaan toteuttaa joustavasti.

Tampereella 12.6.2017

Kari Hakari
muutosjohtaja, HT
Pirkanmaan sote- ja maakuntauudistus
Pirkanmaan liitto
kari.hakari@pirkanmaa.fi
p. 050-590 2197

Pirkanmaan liitto

Kelloportinkatu 1 B, 33101 Tampere | Puhelin 03 248 1111 | Sähköposti | www.osoite
www.pirkanmaa2019.fi | [twitter: @pirkanmaa2019](https://twitter.com/pirkanmaa2019)