

Hämeen liitto
Oma Häme hanke
Niittykatu 5
13100 Hämeenlinna

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Asia: Kanta-Hämeen sote- ja maakuntavalmistelun lausunto HE 47/2017, HE 15/2017, HE 52/2017

Hämeen liitto kiittää eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta saada lausua maan historian suurimpaan hallintoreformiin liittyvästä keskeisestä lainsäädännöstä. Lausuttavana on iso lakipaketti. Keskitymme lausunnossamme annettuihin näkökulmiin, jotka ovat uudistuksen aikataulu, toimeenpano, suoran valinnan pilotit sekä uudistuksen tavoitteiden toteutuminen.

Yleistä

Kokonaisuutena on todettava, että pidämme sote- ja maakuntauudistuksen toteutumista ja sille asetettuja tavoitteita tärkeinä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on tehty maassamme yli kymmenen vuoden ajan. Edellisen hallituksen uudistus tyrehtyi loppumetreillä perustuslaillisiin kysymyksiin. Pidämme onnistunutta ja toimeenpanokelpoista lainsäädännöllistä kokonaisuutta erittäin tärkeänä uudistuksen toteuttamisessa.

Sipilän hallitus on ottanut erittäin kunnianhimoisen tavoitteen pyrkiessään toteuttamaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen, maakuntauudistuksen sekä valinnanvapauden yhdellä kerralla. Kokonaisuutena voidaan todeta, että maakuntien perustamiseen ja sosiaalihuollon järjestämiseen liittyvät hallituksen esitykset (HE 15/2017) sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen sääntely (HE 52/2017) muodostavat uudistuksen toteuttamisen näkökulmasta kokonaisuuden, jonka pohjalta uudistus voidaan arviomme mukaan toteuttaa lainsäädännön vähäisin korjauksin. Lainsäädäntö tarjoaa hyvän pohjan edetä hallituksen tavoitteena olevan **rakenneuudistuksen** osalta, joka yksinkertaistaa suomalaista sosiaali- ja terveydenhuoltoa koamalla järjestämisvastuun 18 maakunnalle.

Maakuntalain, järjestämislain, voimaantulolain sekä palvelutuotantolain osalta keskeiset lakien ongelmakohtat liittyvät muun muassa maakuntien itsehallinnon toteutumiseen, maakuntien toiminnan ja organisoitumisen liian tarkkaan valtion ohjaukseen ja sääntelyyn, demokratiavajeeseen sekä maakuntien sitomiseen valtakunnallisten palvelukeskusten käyttöön.

Valinnanvapauslaki (HE 47/2017), joka on keskeinen osa lakipakettia, lähetettiin erittäin keskeneräisenä lausunnoille. Lausunnot olivat kokonaisuutena tarkastellen murskaavan kriittisiä monesta eri näkökulmasta. Lisäksi lainsäädännön arviointineuvosto esitti 24.4.2017 kahdeksan keskeistä ja merkittävää kehittämiskohdetta valinnanvapauslain jatkovalmistelulle, joista suurin osa liittyi lakiesityksen vaikutusten puutteelliseen arviointiin. Silmiinpistävää valinnanvapauslain valmistelussa on ollut se, että hallituksen esityksen saama kritiikki ei ole johtanut merkittäviin muutoksiin esityksen sisällössä eikä realistiseen vaiheistukseen uudistuksen toteuttamisessa.

Reformin tavoitteiden toteutuminen on valinnanvapauslain pohjalta erittäin epätodennäköistä, vaikka esityksellä saattaisi olla joitain myönteisiä vaikutuksia esimerkiksi perustason avosairaanhoidon saatavuuteen. Tässä yhteydessä on todettava, että Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä on eurooppalaisessa mittakaavassa varsin toimiva, tehokas, laadukas ja vaikuttava. Valinnanvapausesitys uhkaa pääosin heikentää järjestelmän toimintaa eikä siinä ole uskottavia mekanismeja kustannuskehityksen hillintään.

Ehdotus: Rakenneuudistusta koskevien lakien keskeiset - jo lausuntokieroksella esille nostetut – ongelmakohdat tulee korjata ennen säätämistä. Vapaan valinnan laki tulee palauttaa valmisteluun lakiin liittyvien ilmeisten riskien toteutumisen estämiseksi.

Uudistuksen aikataulu ja toimeenpano

Toteutettavan reformin selkeä vaiheistus (rakenneuudistus – rahoitusuudistus – valinnanvapaus) on kirjoitettu Sipilän hallituksen ohjelmaan, mutta nyt lausunnolla olevalla lakipaketilla uudistuksia pyritään toteuttamaan yhtenä kokonaisuutena puutteellisen valmistelun pohjalta. Hallitus myös näyttää unohtaneen rahoitusuudistuksen osana reformia. Pidämme alkuperäistä hallitusohjelmaa sekä uudistuksen tavoitteiden että vaiheistuksen suhteen perusteiltaan hyvänä etenemistapana, josta olisi ollut syytä pitää kiinni.

Maakuntien perustamiseen liittyvän lainsäädännön toimeenpanon aikataulu on jo itsessään erittäin haastava tehtävä. Hämeenlinnan monikuntaliitos vuonna 2009 osoitti käytännössä sen, että jo kuuden kunnan yhdistämiseen liittyy mittava hallinnollinen muutosprosessi ja lukemattomia pieniä yksityiskohtia. Maakuntien aloittaminen 2019 hallinnollisina organisaatioina, joilla on rahoitus- ja järjestämisvastuu sekä julkinen toteuttamisvastuu erittäin laajoista palvelukokonaisuuksista, edellyttää perusteellista valmistautumista ja toimeenpanoa maakunnissa. Pelkästään sosiaali- ja terveystalouden siirto Kanta-Hämeen maakunnan yhdestätoista kunnasta ja neljästä kuntayhtymästä yhteen järjestämisvastuulliseen tahoon, yhteen konserniin, johtamisjärjestelmään, taloushallintoon, tietohallintoratkaisuihin ja yhteisiin toimintaprosesseihin on merkittävä muutos. Sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi maakuntiin siirtyy yli kaksikymmentä tehtävää valtionhallinnosta Tuleva Kanta-Hämeen maakunta muuntaa palvelun järjestäjänä vuosittain noin 580 miljoonaa euroa palveluiksi erilaisilla ohjausmekanismeilla. Muutoksessa syntyy konserni, jonne siirtyy noin 6 000 työntekijää.

Samanaikainen sote-henkilöstön siirtyminen maakunnan eri osiin (maakunta, liikelaitos, yhtiöt, valtakunnalliset palvelukeskukset) ja valinnanvapauden käynnistymiseen liittyvä yhteistoimintamenettely ovat niin mittavia hallinnollisia toimenpiteitä, että niille ei löydy vertailukohtaa mistään. Maakunnan rakentamisen näkökulmasta on huolestuttavaa, että noin puolitoista vuotta ennen maakuntien aloittamista uudistuksen toimeenpanon rahoituspäätökset ovat auki.

Lakiin kirjoitettu laaja valinnanvapaus on suunniteltu toteutuvaksi aivan liian nopeasti, erittäin laajana ja useilla eri mekanismeilla. Suoran valinnan palvelujen (sosiaali- ja terveyskeskus), asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönotto edellyttävät kaikki erilaisia pitkäjänteisesti rakennettavia toimintamalleja, jotta reformiin asetetut tavoitteet saadaan toteutettua. Vapaan valinnan palvelujen laaja yhtiöittäminen uhkaa pirstaloida julkista palvelutuotantoa ja vaikeuttaa tehokkaimpien ja tarkoituksenmukaisimpien tuotantotapojen ja ohjausmallien toteuttamista. Valinnanvapauden edellyttämien toimien yhdistäminen aikataulullisesti maakunnan aloittamiseen uhkaa muodostaa sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanosta kaoottisen ja sekasortoisen kokonaisuuden. Liian monta uudistusta suunnitellaan toimeenpantavaksi samaan aikaan.

Valinnanvapauslain toimeenpanon vauhdittamiseksi on suunniteltu pilottikoikeilut, joihin on tarjolla mittavaa rahoitusta lain toimeenpanon nopeasti aloitettaville maakunnille. Piloteilla tulisi tavoitella pitkäjänteisesti toimivan valinnanvapausmallin ja lainsäädännön rakentamista. Vaikuttaa siltä, että nyt kokeiluilla pyritään ensisijaisesti betonoimaan valinnanvapausuudistuksen eteneminen.

Ehdotus: Reformin etenemisessä tulee palata hallitusohjelman mukaiseen vaiheistukseen, jossa ensin toteutetaan maakuntauudistus, toiseksi rahoituskanavien vähentäminen ja vasta kolmannessa vaiheessa valinnanvapaus. Valinnanvapautteen tulee edetä systemaattisesti siten, että laki säädetään pilottien ja kokeilujen pohjalta toimivaksi malliksi. Pilotteja ei tulisi käyttää lainsäädännön toteutumisen varmistamiseen.

Jos lainsäädäntö hyväksytään, uudistuksen aikataulu tulisi ehdottomasti muuttaa realistiseksi ja sen läpiviemiseen tulisi varata riittävät, valtion osoittamat resurssit tulevien maakuntien kanssa yhdessä suunnitellen.

Uudistuksen tavoitteiden toteutuminen

Valinnanvapauslain kohdalla hallitus näyttää siirtäneen alkuperäiset tavoitteensa syrjään Yhdenvertaiset palvelut, kustannusten hallinta, tehokkuus, vaikuttavuus, integraatio ja kansalaisten osallisuus eivät näy valinnanvapauslain hallituksen esityksessä vaan perusterveydenhuollon saatavuus on noussut korostuneeseen rooliin. Lainsäädännön tarkoitettujen tavoitteiden ja vaikutusten toteutumisesta ei ole takeita ja tarkoittamattomien vaikutusten riski jää suureksi. On vaara, että reformilla rikotaan enemmän toimivia ratkaisuja kuin rakennetaan kestävää hyvinvointimallia.

Lakiesityksen yksi keskeinen tavoite on kustannustehokkuus ja keskeinen keino palveluintegraatio. Integraatio tarkoittaa asiakkaan palvelun eheää ja saumatonta kokonaisuutta, jossa erilaisia keinoja ja osaamisia yhdistetään palvelutarpeisiin vastaamiseksi kustannustehokkaalla, laadukkaalla ja vaikuttavalla tavalla. Palvelujen järjestämisen ja tuottamisen näkökulmasta on vaikea hahmottaa miten esitetty lainsäädäntö todellisuudessa toisi vastauksia integraatiovaatimukseen. Arvioimme esityksen vaikutukset aivan päinvastaisiksi. Kapitaatiomalliin perustuva korvausjärjestelmä palveluketjun jostain osasta ei kannusta tuottajaa integroivaan työskentelytapaan koska se vaatii paljon moniammatillista - mahdollisesti korvauksetonta - työtä. Integraatio näyttääkin mallissa jäävän ainoastaan maakunnan epäkiitolliseksi hallintotehtäväksi palveluiden sirpaloituessa valtavalle joukolle palveluntuottajia alihankkijoihin ja asiakassetelituottajineen. Todellinen integraatio tapahtuu aina pääasiallisesti asiakasrajapinnassa. Asiakkaan hoito- ja kustannusvastuun jakautuminen eri organisaatioihin yhdistettynä kapitaatorahoitukseen ja asiakassetelien käyttöpakkoon johtaa väistämättä asiakkaan ohjailuun yksiköstä toiseen ja kokonaisnäkökulman häviämiseen.

Aivan erityinen huoli esityksen perusteella syntyy moni- ja pitkäaikaissairaista, useita sosiaali- ja terveyspalveluja käyttävistä asiakkaista sekä erityisryhmistä, kuten päihde- ja mielenterveys- tai lastensuojelun asiakkaista. On olemassa monia asiakasryhmiä, joiden kyky itse ohjautua palvelujärjestelmässä ja käyttää valinnan vapauden instrumentteja (maksuseteli, asiakasseteli, henkilökohtainen budjetti) on käytännössä hyvin rajoittunut.

Ehdotus: Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valinnanvapauslain vaikutusten tarkasta arvioinnista tulee toteuttaa huolellisesti erityisesti reformille asetettujen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

Suoran valinnan pilotit

Maan hallitus on varannut mittavasti resursseja suoran valinnan palvelujen ja henkilökohtaisen budjetin pilotointiin. Pilottikokeilujen kautta eteneminen toimii erityisen hyvin silloin, kun asetettujen tavoitteiden toteutumista varten muodostetaan pilotit ja pilottien perusteella valmistellaan lopullinen lainsäädäntö, joka pannaan toimeksi. Näin toimien piloteissa voidaan kokeilla erilaisia malleja ja kokeiluja voidaan aidosti käyttää parhaiden lainsäädäntöratkaisujen pohjana. Nyt julkaistujen pilottien tapauksessa lainsäädäntö on jo hallituksen esityksenä olemassa ja sitä pannaan pilottien rinnalla toimeksi lähes samassa aikataulussa.

Vapaan valinnan pilotoinniksi nimitetty toiminta vastaa tosiasiallisesti enemmän lain ennenaikaista toimeenpanoa kuin aitoa pilotointia. Pilotointi menetelmänä sisältää ajatuksen oppimisesta nopeiden kokeilujen ja erehdystenkin kautta. Pilotoinnin myötä hankittavien kokemusten hyödyntämiseen ei kuitenkaan nyt esitetystä vapaan valinnan pilotoinnissa ole aikataulusyistä

edes teoreettista mahdollisuutta. Tällä vaiheistuksella on vaikea tehdä perusteellisia muutoksia lainsäädäntöön siinä tapauksessa, että se ei osoit-
taudu toimivaksi.

Keskeisillä hyvinvointiratkaisuilla ja laajoilla yhteiskunnallisilla uudistuksilla on Suomessa tavallisesti ollut laaja parlamentaarinen konsensus. Näin radi-
kaalia ja näin monimutkaisia kumulatiivisia vaikutuksia sisältävää reformia
olisi lähtökohtaisesti pitänytkin valmistella parlamentaarisesti. Laaja valin-
nanvapaus on uusi ja perustavanlaatuinen elementti suomalaisessa hyvin-
vointimallissa, jota tulisi voida kehittää laajapohjaisesti yli vaalikausien ta-
pautuvilla kehitysprojekteilla.

Kanta-Hämeessä on jo toiminnassa Hämeenlinnan kaupungin suoran valin-
nan palvelujen kokeiluhanke, jossa noin 18 000 asukkaalle on annettu mah-
dollisuus valita sosiaali- ja terveystakeskus. Hämeenlinnan kokeilu on kytkök-
sissä tiiviisti maakuntavalmisteluun. Hämeenlinnan kokeilu on osoittanut
monessa kohdassa sen, että laajaan vapaaseen valintaan siirtyminen edel-
lyttää selkeää pilotointivaihetta sekä valinnanvapauden edellyttämien kan-
sallisten työkalujen rakentamista ennen lainsäädännön lopullista päättä-
mistä ja toimeenpanoa. Liian nopealla aikataululla eteneminen johtaa maa-
kunnissa omiin ratkaisuihin ja kansallisesti erilaisiin maakuntakohtaisiin mal-
leihin. Tämä kehitys ei ole kansalaisen kannalta tarkoituksenmukaista.

Kanta-Hämeen maakunnan kannalta tilanne on tällä hetkellä kaksijakoinen.
Yhtäältä maakuntavalmistelun näkökulmasta on selvää, että vapaan valin-
nan sääntely ja polku pitäisi rakentaa suunnitelmallisemmin pilotoinnin
kautta. Toisaalta hakeutuminen pilotteihin on tehty maakunnille lähes pakol-
liseksi: pilotointi vaikuttaa olevan ainoa järkevä toimintatapa, koska maakun-
nan on joka tapauksessa toimeenpantava valinnanvapaus pikaisessa aika-
taulussa.

*Ehdotus: Valinnanvapaus on tärkeä palvelujärjestelmän elementti ja siksi
nykyisiä pilotteja tulee laajentaa ja uusia kokeiluja käynnistää aitoina pilot-
teina – ei lain ennenaikaisena toimeenpanona. Tavoitteena tulee olla toi-
miva, laajaan poliittiseen konsensukseen perustuva suunnitelmallinen valin-
nanvapausmalli huolellisesti valmistellun lainsäädännön pohjalta.*

Hämeenlinnassa 12.6.2017



Jukka Lindberg
Muutosjohtaja
Hämeen liitto

Kanta-Hämeen sote- ja maakuntavalmistelu