

28.3.2017

Lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle asiasta:

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

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta järjestää 28.3.2017 asiantuntijakuulemistilaisuuden maakuntien perustamista koskevasta lainsäädäntöesityksestä sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiskiesityksestä. Nyt annettavassa asiantuntijalausunnossa kiinnitetään huomiota sellaisiin seikkoihin, jotka on syytä huomioida ennen lainsäädännön hyväksymiskäsittelyä eduskunnassa. Lausunnossa huomionarvoiset asiat esitetään lainsäädännön laajuuden ja esittämistavan tiiviynä luettelomaisesti. Koska lausunto annetaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, kiinnitetään lausunnossa huomiota pääosin sosiaali- ja terveyspalveluita koskeviin asioihin.

Maakuntalaki

1. Maakuntalaki nähdään osassa kuntia yleisellä tasolla ongelmallisena kokonaisuutena. Keskuskunnat ovat olleet perinteisesti alueensa vahvoja toimijoita elinkeinopolitiikassa ja kasvupalveluissa. Maakuntalaki kaventaa kuntien toimialuetta ja luo tältä osin päällekkäisen rakenteen, jossa sekoitetaan kuntien yleistä ja maakuntien erityistä toimialaa. Tulevan maakunnan ja kuntien tehtävänjako jää lainsäädännössä joiltakin osin epäselväksi. Vaikutusten kokonaisarviointia ei ole missään valmisteluvaiheessa toteutettu. Epäselvyyttä on havaittavissa mm. elinkeinopolitiikan ja innovaatioympäristöjen kehittämisessä. Suuret kaupungit ovat edellyttäneet, että kasvu-, elinvoima- ja innovaatiokokonaisuuksissa toimivalta ja järjestämisvastuu tulee jäädä isoille kaupungeille. Maakunnan tulee voida itsenäisesti sopia alueen kuntien kanssa tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä, työnjaosta ja resurssien kohdentamisesta kasvupalveluissa.
2. Maakuntien rahoituksesta vastaa valtio ja maakunnan on maakuntalain 97 §:n mukaan vastattava siitä, että maakunnan rahavirta on tasapainossa talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Maakunnalla ei ole oikeutta ottaa pitkäaikaista lainaa. Maakunta voi joutua huonon taloudenpidon takia arviointimenettelyyn. Taloutta koskevat säädökset ovat tiukat ja ne kaventavat oleellisesti maakunnan itsehallintoa. Maakunnan rajoitettu talousvastuu yhdistettynä sosiaali- ja terveyspalvelujen vaikeaan ennustettavuuteen sekä sopeutustarpeeseen asettaa maakunnat odotettavasti hankalaan taloudelliseen asemaan.
3. Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset käyttövelvoitteineen kaventaa huomattavasti maakuntien liikkumavaraa ja itsenäistä päätöksentekoa palvelukeskusten tuottamisessa palveluissa. Maakunnilla tulisi olla itsehallinnon nimissä oikeus määritellä itse, miten ne järjestävät tukipalvelunsa. Palvelukeskusten käyttövelvoitteet tulee poistaa laista. Valtion ohjaus tukipalveluissa tulee perustua vain puiteohjaukseen. Julkisomisteisen palvelutuotannon jakautuminen liikelaitokseen ja julkisiin yhtiöihin edellyttää markkinaneutraaliteetin nimissä tukipalvelujen jakautumista. Liikelaitoksella ja julkisella yhtiöllä tulee olla erilliset tukipalvelut, ml. sairaanhoidolliset tukipalvelut. Vaikutukset tukipalveluihin tulevat aiheuttamaan ongelmia muutosvaiheessa. Tukipalvelujen jakautuminen synnyttäne myös tehottomuutta. Lisäksi kunnissa tukipalvelujen sopeuttaminen pienevään organisaatioon kestää ja on odotettavaa, että siirtymäaikana kunnille muodostuu tukipalveluista ylimääräisiä kustannuksia. Palvelukeskusten vastuita tulee lisäksi täsmentää. Reformin toimeenpanossa ei ole tällä hetkellä tietoa siitä, mistä osasta tukipalveluita vastaavat palvelukeskukset ja mikä osa vastuista jää maakunnille.

28.3.2017

4. Maakuntien itsehallinto on yleisesti todettuna rajoitettua ja valtion ohjausvalta on monessa asiassa merkittävää. Valtion ohjaus- ja päätösvalta korostuu mm. investoinneissa, talousohjauksessa ja tukipalveluissa sekä maakuntien välisessä yhteistyösopimuksessa. Valtion ohjaus on perusteltua rajata puiteohjaukseksi ja strategiseksi. Vahvat operatiiviset vastuut tulee säilyttää maakunnilla. Maakuntien toiminnan ohjauksen tulee perustua lainsäädäntöön eikä valtioneuvoston tai ministeriöiden hallinnollisiin päätöksiin.

Järjestämislaki

1. Järjestämislain mukaan maakunnan on järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siten, että asiakkaalla on mahdollisuus valita palveluntuottaja. Samoin maakunnan järjestäjäorganisaation on huolehdittava palvelujen yhteensovituksesta. Sote-uudistuksessa palveluintegraatiolla tarkoitetaan toiminnallista integraatiota, jossa palvelut tuotetaan saumattomasti hyvässä yhteistyössä eri palvelujen tuottajien kesken. Uudistuksessa on luovuttu palvelutuotannon ns. rakenteellisen integraation tavoitteesta, missä pyrkimyksenä on ollut rakentaa monialaisia yhden johdon alla olevia palvelutuotanto-organisaatioita. Maakunnan järjestäjäorganisaation tehtävä palveluintegraation turvaamisessa voidaan pitää vaikeana. On odotettavaa, että asiakkaiden valinnanvapauden myötä palvelutuotantoon sisältyy osaoptimoinnin mahdollisuuksia, joita maakunnan järjestäjäorganisaatio ei kykene kaikilta osin poistamaan. Vaarana on, että sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminnallinen integraatio rakentuu palveluntuottajien ehdoilla eikä palvelujen järjestäjän ehdoilla.
2. Järjestämislain 22 § mukaan kunnilla ei ole oikeutta tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluita. Osassa kuntia esitettyä linjausta ei pidetä hyvänä. On todettavissa, että kuntien mahdollisuus toimia palvelujen tuottajana mahdollistaisi uudistuksen toteuttamisen hallitummin kuin nyt lainsäädännössä esitetyssä mallissa, jossa koko sosiaali- ja terveydenhuollon tuotanto tulee laittaa kerralla uuteen maakunnalliseen tuotantorakenteeseen. Esitetyistä syistä kunnille pitää jättää oikeus tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita omistamissaan yhtiöissä.
3. Jotta maakunnan järjestäjäorganisaatio voi vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä mm. palvelutuotannon ohjauksen osalta, tulee sillä olla hyvät tiedolla johtamisen menetelmät ja välineet. Asiakastiedon tulee liikkua reaaliaikaisesti tuottajilta toisille ja tuottajien ja maakunnan järjestäjäorganisaation välillä. Tällaiset tiedolla johtamisen työkalut ja tietomäärittelyt puuttuvat. Niiden kehittäminen ja käyttöönotto vaatii aikaa. Toistaiseksi on myös niin, että voimassa oleva tietosuojalainsäädäntö estää asiakastiedon siirtämisen eri toimijoiden välillä. Maakunnan kyky vastaanottaa järjestämistehtävät ei todennäköisesti onnistu täysimääräisesti kahdessa vuodessa. Tämä realiteetti tulee huomioida lain voimaantulon osalta.
4. Maakunnalla on velvollisuus yhtiöittää toiminta, mikäli maakunta hoitaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai jos palveluita tuotetaan laajan valinnanvapauden piirissä. Yhtiöittämisen toimeenpano ei ole mahdollista ennen kuin valinnanvapauslainsäädäntö on hyväksytty. Käytännössä yhtiön perustaminen edellyttää maakunnassa myös poliittista käsittelyä, jolloin yhtiöstä tehtäviä linjauksia joudutaan odottamaan niin kauan, kunnes maakuntavaltuusto ja -hallitus ovat kykeneviä päätökset tekemään. Nämä yhtiöitä koskevat maakunnan päätökset voivat toteutua aikaisintaan keväällä/kesällä 2018.
5. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteet muuttuvat asiakkaiden palvelutuotantoon sisältyvän valinnanvapauden myötä. Maakunnalla on vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen koordinoinnista ja eri toimijoiden välisen yhteistyön toteutumisesta. Lainsäädäntö ei anna

3033-2017

28.3.2017

selviä linjauksia siitä, millainen vastuu palveluntuottajilla on hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työstä. Valinnanvapausmalliin siirtyvä palvelutuotanto ja sen ohjaus hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä muodostunee vaikeaksi tehtäväksi maakunnan järjestäjäorganisaatiolle.

Yleisiä huomioita

1. Maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lain erilliskäsittely ilman sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädäntöä ja maakuntien tehtävien erityislainsäädäntöä ei mahdollista lausunnon antamista sote- ja maakuntareformin kokonaisuudesta. Nyt annettava lausunto on tästä syystä vajavainen.
2. Maakuntien olosuhteet ja kyky kantaa vastuita julkisista tehtävistä poikkeavat toisistaan. Uudistuksessa tulisi antaa joustoa alueellisesti eriytyviin ratkaisuihin.
3. Julkisomisteisten sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantoyhtiöiden kilpailutilanne muodostunee vaikeaksi, sikäli kun pohditaan mikä taho voi pääomittaa yhtiötä. Pääomittamisen mahdollisuuden puute julkisessa yhtiössä merkitsee pitkällä aikavälillä todennäköisesti julkisen tuotannon markkinaosuuksien oleellista pienenemistä. Lainsäädännössä kyseiseen ongelmaan ei ole esitetty ratkaisuja.
4. Kiinteistöjä lukuun ottamatta kaikki omaisuus siirtyy korvauksetta maakunnalle. Velat jäävät kunnille. Toimivassa taloudenohjausmekanismissa pääoma on arvostettu käypään arvoon ja pääomalla on markkinaehtoinen hinta. Kuntien omaisuuden siirrosta tulee maksaa kunnille korvaus käypään hintaan.
5. Erilaisissa uudistukseen liittyvissä omaisuussirroissa ja järjestelyissä tulee lainsäädännössä huolehtia siitä, että niistä ei synny ylimääräisiä veroseuraamuksia.

Turussa 27.3.2017



Antti Parpo
Muutosjohtaja
Turun kaupunki