

Martti Virtanen

19.4.2017

Eduskunnan hallintovaliokunta
haV@eduskunta.fi

Asiantuntijapyyntö 5.4.2017 (hallintovaliokunta / HE 15/2017 vp)

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto: HE 15/2017 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajaviraston edustajaa kuultavaksi hallintovaliokunnan kokoukseen 20.4.2017 sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa 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 (HE 15/2017 vp).

Allekirjoittanut Kilpailu- ja kuluttajaviraston edustaja esittää lausuntona kunnioittavasti seuraavan.

1. Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, edellisten yhteinen voimaantulolaki ja laki maakuntien rahoituksesta. Lisäksi esitetään muutoksia kuntien rahoitusta koskevaan lainsäädäntöön, verolainsäädäntöön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevaan lainsäädäntöön sekä eräisiin yleishallintoa koskeviin lakeihin. Esityksen mukaan Suomessa olisi 18 maakuntaa. Maakuntien tehtäväksi asetettaisiin sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi. Näiden ohella maakunnat ottaisivat hoitoonsa mm. nykyisten maakuntien liittojen ja TE-toimistojen tehtävät sekä suuren osan nyt ELY-keskuksissa hoidettavista elinkeinopolitiikan ja työllisyyden hoidon tehtävistä. Maakunnilla olisi lisäksi liikenteen ja ympäristöhallinnon tehtäviä.

Maakuntien järjestämisvastuun varaan rakennettava julkisten sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen järjestämismalli mahdollistaisi asiakkaiden valinnanvapauden pohjalta yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden osallistumisen jatkossa yksilöitävien julkisrahoitteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen. Valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö valmis- tellaan erikseen.

Maakuntien toiminta rahoitettaisiin pääosin valtion rahoituksella, joka määräytyisi osin maakunnan asukasluvun ja osin palvelujen tarpeen ja olosuhdetekijöiden perusteella. Valtion rahoitus olisi yleiskatteellista. Maakunnille perustettaisiin kolme valtakunnallista palvelukeskusta, jotka vastaisivat maakuntien toimitilapalveluista, henkilöstö- ja taloushallinnosta sekä tietohallinto- ja tietojärjestelmäpalveluista.

19.4.2017

Yleiskuva uudistuksesta

Hallituksen esityksen tarkoituksena on toteuttaa laaja-alainen aluehallinnon uudistus, joka tulee vaikuttamaan hyvin syvällisesti Suomen julkis- hallintoon. Maakuntien perustaminen ei muuta markkinoiden ja kilpailun toimivuuden ylläpitämisedellytyksiä. Julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuun siirtämisellä maakunnille saadaan vahvempia palvelujen järjestäjiä, mikä on tarkoituksenmukaista julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen asianmukaisen toteuttamisen kannalta. Maakuntamalli mahdollistaa myös asiakkaan valinnanvapauden ja monituottajamallin käyttöön- oton julkisissa sosiaali- ja terveystalveluissa; näin voidaan vahvistaa kansalaisten hyvinvointia ja palvelujen tuotannon tehokkuutta.

Hallituksen esityksessä ehdotettu palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottaminen toisistaan sekä maakunnallisten, kilpailutilanteessa markki- noilla toimivien palveluntuottajien yhtiöittäminen (nykyisen kuntalain mukai- sesti) ovat tärkeitä edellytyksiä asiakkaan valinnanvapauden ja moni- tuottajamallin toteuttamiselle.

Toisaalta hallituksen esityksen mukainen keskushallinnon maakuntiin suuntaama monihaarainen ohjaus ja valvonta saattaa osoittautua ongelmalliseksi juuri valinnanvapauden ja monituottajamallin ylläpitämisen kannalta.

2. Maakuntien suhde valtioon

Maakuntalakiesityksen 3 luvun 12 §:ssä sekä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiesityksen 19 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvostolle pitkälle menevä ohjausvalta ja viime kädessä myös määräysvalta maakuntiin, jos valtioneuvosto katsoo kyseessä olevan maakunnan palvelurakenteen ratkaisut, investoinnit tai tietojärjestelmäratkaisut epätydyttäväiksi julkisille palveluille asetettujen tavoitteiden kannalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiesityksen 29 §:ssä säädettäisiin vielä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaamisesta sosiaali- ja terveysministeriön ja maakuntien neuvottelujen kautta. Toisaalta esitetyssä laissa maakuntien rahoituksesta (4 §) todettaisiin, että maakunnat voivat itse päättää valtiolta saamansa rahoituksen käytöstä tehtäviensä hoitamiseen. Esitetyn 4 §:n 2 momentissa viitataan kuitenkin investointien rahoituksen osalta esitettyyn maakuntalain 12 §:ään.

Ehdotettua keskushallinnollista maakuntien ohjaus- ja valvontajärjestelmää tulee arvioida myös uudistushankkeeseen sisältyvän, asiakkaiden prefe- rensseihin pohjautuvan julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen markkina- ohjauksen osittaisen soveltamisen näkökulmasta. Ohjausvaikutus toteutuisi suoran valinnanvapauden ja asiakassetelien soveltamisen kautta. Samalla mahdollistettaisiin yksityisen ja kolmannen sektorin tuottajien osallistuminen asiakkaiden preferenssien ohjaamisen, markkinaohjautuvien julkisten sosiaali- ja terveystalveluiden tuottamiseen.

19.4.2017

Valinnanvapausmallien soveltamiseen suuntautuvien julkisten tuotantoyksikköjen on voitava kehittää toimintaansa kansalaisten preferenssien viitoittamalla tavalla – kuten yksityistenkin tuotantoyksikköjen pitää tehdä ja ne tulevat tekemään. Julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta maakuntien oman palvelutuotannon tehostava ja uutta luova kehittäminen asiakkaiden tarpeisiin ja preferensseihin vastaamiseksi on ensiarvoisen tärkeää.

Uudistuksen toteuduttua maakuntien tuotantoyksiköiltä tulee voida sekä edellyttää että samalla niille mahdollistaa merkittäviä rakenteellisia ratkaisuja, myös investointeja ja aiempien investointien alasajoa. Rakenteelliset ratkaisut voivat koskea sekä itse palvelutuotannon sisältöä ja menettelytapoja että tuotantoyksikköjen toimipaikkojen sijaintia. Näitä rakenteellisia ratkaisuja ohjaava informaatio tulee ennen muuta asiakkailta eikä niinkään ylempänä olevalta keskushallintokoneistolta.

Tämän vuoksi on tärkeää arvioida, ehdotetaanko hallituksen esityksessä liian monimutkaista, raskasta ja pakostakin hidasta keskushallinnon ohjaus- ja valvontajärjestelmää maakuntien järjestämiä sosiaali- ja terveystalveluja ja eritoten maakunnallisen palvelutuotannon edelleen kehittämistä ajatellen.

Ohjaus- ja valvontajärjestelmän lähtökohdat ovat sinänsä selvät: maakuntien rahoitus tulisi valtaosin valtiolta ja julkisten menojen hillintä edellyttäisi jatkossa ankaraa menokuria ja päällekkäisten, alikäytettyjen investointien estämistä. Julkisten menojen hillintä edellyttää jatkossa toisaalta myös maakunnallisen palvelutuotannon muutosherkkyttä, joustavuutta ja innovatiivisten toimintamallien käyttöhalukkuutta. Maakunnallisen palvelutuotannon kehitys tulee jatkossa edellyttämään myös investointeja niin palveluihin kuin tuotantoprosesseihin. Miten nämä kaksi tärkeää julkisten menojen hillinnän toteuttamistapaa saadaan jatkossa toimimaan johdonmukaisesti ja ristiriidattomasti? Tähän tarvitaan jatkossa selkeä vastaus. Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon myös se, että maakuntien rahoituksesta annettuun lakiesitykseen sisältyy jo muutoinkin suora julkisten menojen hillintämekanismi menokehysten rajoittimen kautta.

On tärkeää varmistaa, että keskustason ohjaus- ja valvontajärjestelmä on yhteensopiva sen kanssa, että myös maakuntien tuotantoyksiköt voivat ja niitä kannustetaan kehittämään toimintaansa niin, että ne voivat entistä paremmin vastata kansalaisten tarpeiden ja preferenssien vaatimuksiin. Ohjaus- ja valvontajärjestelmän, kuten myös julkisten tuotantoyksikköjen omistajaohjauksen, tulee käytännössä eriytyä julkisten tuotantoyksikköjen jatkossa toisistaan perustavasti eroavien toimintaolosuhteiden (markkina-kilpailussa mukana olevat tuotantoyksiköt vs. markkinakilpailun ulkopuolella olevat tuotantoyksiköt) mukaisesti.

19.4.2017

3. Maakunnan ja valvontaviranomaisen toteuttama valvonta

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa lakiesityksessä todetaan valvontaviranomaisen tehtäväksi sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen ja palvelurakenteen valvonta. Toisaalta maakunnille itselleen ehdotetaan ohjaus- ja valvontavastuuta toimintansa lainmukaisuudesta ja palvelujärjestelmässä toimijoille asettamistaan ehdoista ja tekemiensä sopimusten noudattamisesta. Luotavan valvontajärjestelmän kokonaisuutta ja sen toiminnan tehokkuutta, selkeyttä ja johdonmukaisuutta tulisi vielä selkiyttää.

4. Maakuntien palvelukeskukset

Maakuntalakiesityksen 16 luvussa säädettäisiin kolmen valtakunnallisen palvelukeskuksen perustamisesta. Palvelukeskukset tuottaisivat toimitila- ja kiinteistöhallinnon palveluja, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja sekä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja. Palvelukeskukset tuottaisivat palvelut itse tai hankkisivat niitä kilpailuttamalla. Palvelukeskukset olisivat ns. in-house-yhtiöitä ja tuottaisivat palveluja maakunnalle, maakuntakonsernin tytäryhteisölle ja maakunnan palvelulaitokselle siltä osin kuin nämä eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakunnilla olisi palvelukeskusten käyttövelvoite tietyin poikkeuksin. Palvelukeskuksia koskevat säännöt estäisivät yksityisiä yrityksiä tarjoamasta suoraan maakunnille palveluja, jotka on säädetty palvelukeskusten tehtäväksi. Toimintojen keskittämisen tavoitteena on vähentää kustannuksia yhtenäistämällä palveluprosesseja sekä lisäämällä toiminnallista tehokkuutta ja mittakaavaetuja. Tieto- ja viestintätekniisissä palveluissa kyse on myös tarpeelliseen standardointiin myötävaikuttamisesta. Keskittämällä ja siihen liittyvällä palvelukeskusten käyttöpakolla voidaan kuitenkin paitsi saavuttaa tehokkuusetuja myös vähentää toiminnan joustavuutta ja mahdollisuuksia asiakaslähtöiseen räätälöintiin.

Onkin syytä arvioida, onko esitysluonnoksessa maakunnille säädetty velvollisuus palvelukeskusten käyttämiseen kaikilta osin perusteltu ja tarkoituksenmukainen. Osa palvelukeskusten yksinoikeuteen perustuvista toiminnoista ja tehtävistä voitaisiin mahdollisesti järjestää markkinaehtoisesti siten, että myös muut tahot kuin palvelukeskukset voisivat tuottaa niitä. Tässä yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota palvelukeskusten vaikutukseen markkinoiden dynamiikkaan sekä yksityisten yritysten ja erityisesti pk-yritysten toimintaedellytyksiin niillä markkinoilla, joilla palvelukeskukset toimivat. Palvelukeskusten käytännön toiminnassa olisi myös kiinnitettävä erityistä huomiota markkinoiden toimivuuden ylläpitämiseen.

Martti Virtanen
tutkimusjohtaja