



Hallintovaliokunta 20.4.2017, asiantuntijakuuleminen /Marjukka Aarnio, työ- ja elinkeinoministeriö

Teemana erityisesti: palveluiden järjestäminen/tuottaminen, toiminta markkinoilla, palvelukeskukset

Viite: 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

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi

- maakuntalaki
- laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä
- edellisten yhteinen voimaannanolaki ja
- laki maakuntien rahoituksesta
- sekä muutoksia kuntien rahoitusta koskevan lainsäädäntöön, verolainsäädäntöön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevaan lainsäädäntöön sekä eräisiin yleishallintoa koskeviin lakeihin.

Esityksen mukaan Suomeen muodostettaisiin 18 itsehallinnollista maakuntaa, joiden ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava maakuntavaltuusto. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lisäksi maakunnille osoitettaisiin mm. nykyisten maakuntien liittojen ja TE-toimistojen tehtävät sekä suuri osa nyt ELY-keskuksissa hoidettavista elinkeinopolitiikan ja työllisyyden hoidon tehtävistä sekä monet liikenteen ja ympäristöhallinnon tehtävät. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoa monipuolistettaisiin siten, että myös yksityisillä ja kolmannen sektorin toimijoilla olisi mahdollisuus tuottaa julkisrahoitteisia palveluja. Valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö on valmisteltu erikseen.

Maakuntien toiminta rahoitettaisiin pääosin valtion rahoituksella, joka määräytyisi osin maakunnan asukasluvun ja osin palvelujen tarpeen ja olosuhdetekijöiden perusteella. Valtion rahoitus olisi yleiskatteellista.

Työ- ja elinkeinoministeriö on osallistunut esityksen valmisteluun, eikä ministeriöllä ole erityistä huomautettavaa esitykseen. Nyt käsitellyssä oleva hallituksen esitys luo yleiset puitteet, joiden mukaisesti myös TEMin hallinnonalan tehtävien sisältöä uudistetaan ja siirretään perustettaville maakunnille. Maakuntauudistus on merkittävä systeminen muutos, joka edellyttää uudelleenajattelua lähes kaikessa nykyisen valtion aluehallinnon tehtävien järjestelyssä ja ohjauksessa sekä palveluiden tuotannossa.

Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen

Kestävän kasvun ja liiketoiminnan edellytysten näkökulmasta hallituksen esitykset ovat perusteltuja. Selkeä ero järjestämis- ja tuottamisvastuun välillä on TEM:n näemyksen mukaan välttämätön. Samaa ajattelutapaa on sovellettu kasvupalveluja koskevassa valmistelussa.

Maakuntauudistukseen liittyen TEM on valmistelut aluekehittämisjärjestelmän ja kasvupalvelujen uudistamista. Kasvupalveluissa yhdistyvät julkiset yritys- ja TE-palvelut uudenlaiseksi kokonaisuudeksi. Samalla uudistetaan nykyinen aluekehittämisjärjestelmä niin, että se mahdollisimman hyvin tukee kasvua ja alueiden elinvoimaa. Luonnos laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista on ollut lausunnolla. Lausuntoyhteenveto on valmistumassa.

Digitalisaation hyödyntäminen sote- ja maakuntauudistuksessa on kriittistä. Asiakkaita koskevan tiedon sujuva hallinta mahdollistaa uudistuksen monituottajamallin. Digitalisaatio mahdollistaa sen, että asiakastieto on kaikkien palveluntuottajien ulottuvilla. Sähköiset palvelut tuovat palvelutapahtuman myös lähemmäksi asiakasta esimerkiksi asiakkaan kotiin tai miksei vaikka työpaikalle.

Kasvupalvelut tuotetaan alueilla maakunnan järjestämisvastuulla ja kilpailullisella monituottajamallilla. Alueellisen tason kasvupalvelut syöttävät yrityksiä tai kansalaisia valtakunnan tason erikoistuneisiin kasvupalveluihin ja keskusvirastojen järjestämiin palveluihin tai yksityisiin palveluihin. Tämän tulisi tapahtua yritysten ja kansalaisten tarpeista lähtien saumattomasti ja joustavasti kaikkialla – maakunnista maailmalle ja maailmalta maakuntiin.

Em. asiakaslähtöisen palvelumallin suunnittelu ja toteutus ovat monitoimijaympäristön lähtökohdista lähtien vaativa tehtävä, joka edellyttää uudistuvan palvelumallin ulottamista maakuntiin järjestämistehtävän ja tuottajakenttään palvelujen tuottamisen näkökulmasta. Tavoitteena on palvelujen tarjoaminen asiakkaille hallinnon tasot ja viranomaisraajat häivyttäen ja yhteen sovitettuna esimerkiksi työvoima- ja elinkeino-, sosiaali- ja terveydenhuolto- tai opetusviranomaisten palvelujen kesken.

Yritysten, etenkin pk-yritysten, markkinoille tulon edistämisen huomioiminen jatkovalmistelussa

Maakunnille syntyy mahdollisuus avata uusia palvelumarkkinoita. Uutta liiketoimintaa syntyy, kun julkisten palvelujen tuottaminen avataan yksityisille ja kolmannen sektorin toimijoille. Sote-palvelujen ja kasvupalvelujen järjestämisvastuun osoittaminen samalle toimijalle luo mahdollisuuksia kokonaan uudentyyppisille palveluille ja palveluinnovaatioille esimerkiksi yhdistelemällä työllisyys-, sosiaali-, terveys-, osaamis- ja asumispalveluja.

Valinnanvapauden piiriin syntyvän sote-palvelu markkinan on oltava riittävän suuri, jotta markkinoille pyrkiminen olisi aidosti kannustavaa erikokoisille yrityksille. Sote-keskuksen liian laajat suoran valinnan palvelukokonaisuudet pienten yritysten keskinäinen verkostoituminen on käytännössä vaativa tehtävä yhteistyömalleineen, toimintaprosesseineen ja sopimuksineen, mikä voi käytännössä heikentää yhteistyön houkuttelevuutta. Pienempien palvelukokonaisuuksien tarjoamismahdollisuus hillitsi osaltaan alan keskittymiskehitystä ja mahdollista tarvetta lisäsääntelylle.

Sosiaali- ja terveystalouden asiakkaiden kannalta olisi tärkeää, että heillä olisi valinnanvapauden periaatteen mukaisesti mahdollisuus valita palveluntarjoaja usean eri tarjoajan väliltä. Tämän takia olisi olennaista, että isompien toimijoiden lisäksi myös pienemmillä alan toimijoilla olisi mahdollisuus ja insentiivi toimia markkinoilla. Useat markkinatoimijat ja heidän välisensä keskinäinen kilpailu, kuten esimerkiksi laatukilpailu, edesauttaisivat sote-palvelujen asiakkaita saamaan laadukkaita ja oikea-aikaisia

palveluita ja yhteiskuntaa huolehtimaan palvelujen saatavuudesta ja niiden kustannustehokkuudesta.

Digitaaliset palvelumallit ja yhteinen tietopohja parantavat pk-yritysten mahdollisuuksia tarjota palveluita ja luovat perustan uuden liiketoiminnan kasvulle. Digitaalisessa palvelutuotannossa eri toiminnoista kerätty yhtenäinen tieto palvelee kaikkia palvelujärjestelmän toimijoita ja mahdollisuuksien mukaan myös uusien palvelujen kehittäjiä, jolloin asiakkaille tarjolla oleva palvelujen kirjo laajenee. tuottajana ja ketteränä toimijana on keskeinen rooli.

Uudistuksessa tulee systemaattisesti luoda edellytykset asiakkaan oikeudelle saada laadukasta palvelua. Digitaaliset järjestelmät ovat keskeisin ja kustannustehokkain tapa tuottaa yhteismitallista laatu- ja vaikuttavuustietoa. Digitaaliset informaatiopalvelut ovat keskeinen keino siihen, miten asiakas saa valintansa tueksi luotettavan laatuarvion palvelutuottajista ja asiantuntijoiden osaamisesta. Asiakkaan kannalta on tärkeää, että digitaalisissa järjestelmissä on huomioitu se, millaista ohjausta ja neuvontaa hän palveluntuottajan valintatilanteessa saa. Asiakkaalla tulee olla saatavilla luotettavaa, helposti saatavilla olevaa, vertailukelpoista tietoa eri palveluntuottajista ja heidän asiantuntemuksestaan.

Maakunnilla pitäisi esimerkiksi olla yhteinen laatujärjestelmä. Yhteinen laatujärjestelmä edistäisi palveluiden vertailtavuutta yli maakuntien rajojen sekä parantaisi myös kustannus/laatu -suhteen arviointia. Uudistuksen toimeenpanossa tulee aktiivisesti seurata, että maakunnat noudattavat yhdenvertaisuuden, syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteita.

Palvelujen tuottamisen ja palveluiden tuottajien velvoitteet voivat aiheuttaa myös markkinoille tulon esteitä tai lisätä pienten yritysten hallinnollista taakkaa. Palveluntuottajien kannalta on erityisen tärkeää, että korvausperusteet ovat hyvissä ajoin tiedossa ja niihin liittyvät muutokset ovat ennakoitavissa.

Erityisesti suurissa kasvukeskuksissa ja paljon väestöä omaavissa maakunnissa markkinaperusteista tarjontaa tulee muodostumaan helpommin kuin harvaan asutuilla alueilla. Isoissa maakunnissa voi olla myös sisäisiä eroja markkinoiden toimivuudessa. Palveluiden tarjontaan ja markkinoiden syntymiseen tulee kuitenkin keskeisesti vaikuttamaan maakuntien tekemät omat ratkaisut.

Jotta markkinat eivät heti uudistuksen alkuvaiheessa kehittyisi suurille yrityksille, erikseen on arvioitava, onko tarvetta sosiaali- ja terveyssektorin kilpailun erityissääntelylle. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 6.3.2017 työryhmän arvioimaan asiaa. Työryhmän toimikausi on 13.3.–15.5.2017.

Valmistelun yhteydessä on käyty myös keskustelua, miten palveluiden saatavuus turvataan ns. markkinapuutetilanteissa. Markkinapuutetilanteissa lähtökohtana tulisi ensisijaisesti olla, että palveluiden tuottajia haetaan ensin avoimesti ja syrjimättömästi ao. alueelle hyödyntäen maakuntalain mukaista julkista palveluvelvoitemenettelyä. Maakunnan tuottamisvastuun tulisi markkinapuutetilanteissa olla aina viimesijainen.

Toimintatapojen kehittäminen ja innovaatiot

Uudistus mahdollistaa myös uusien toimintatapojen kehittämisen ja palveluinnovaatiot. Jos järjestelmä on tasapuolinen ja ennakoitavissa, yrityksillä on intressi kehittää palveluitaan.

Innovatiivisilla hankintamenettelyillä voidaan huomattavassa määrin vaikuttaa siihen, miten palveluita tullaan jatkossa tuottamaan. Maakuntien hankintaosaaminen on tässä keskeistä. Hankinnoissa tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää vaikuttavuusinvestointimallia, jossa suoritteiden sijaan ostetaan ratkaisuja

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, terveyserojen kaventaminen ja eriarvoisuuden vähentäminen jää kuntien perustehtäväksi. Näin ollen sote-lainsäädännössä on olennaisen tärkeää huomioida, millaisin kannustimin maakunnan järjestämien palveluiden tarjoajat saadaan mukaan ennaltaehkäisevään työhön.

Palvelukeskukset

Maakunnille perustettaisiin kolme valtakunnallista palvelukeskusta. Ne vastaavat maakuntien toimitilapalveluista, henkilöstö- ja taloushallinnosta sekä tietohallinto- ja tietojärjestelmäpalveluista. Näistä toimitilapalveluita koskeva valmistelu on pisimmällä.

Kasvupalvelu-uudistuksessa tavoiteltu toimintamalli mahdollistaa, että toimialariippumaton, perustietotekniikkaan liittyvä ICT ja suuri osa muista Elyjen tietojärjestelmäpalveluista siirtyvät maakuntien ICT-palvelukeskukseen. Sen sijaan valtakunnallisesti yhtenäisen kasvupalvelukokonaisuuden osalta palvelutoimijoiden digitaalisten palvelujen, palveluprosessien ja -alustojen kehittämisen ja ylläpidon vastuut ja tuotanto on tarpeen osin säilyttää TEM:ssä (rakennerahastot), ja osin tulevassa Business Finlandissa (Tekes, Finnpro, UM). EU-rahoitteiset rakennerahastopalvelut edellyttävät ns. hallintoviranomaissääntelyä ja keskitettyä seurantaa.

Käynnistysvaiheessa olennaista on hyödyntää olemassa olevia palvelukeskuksia, ja turvata näin palveluiden juoheva siirtyminen maakunnille samoin kuin, että maakunnan johtaminen on 1.1.2019 on kaikin osin turvattua.

Uudistuksen toteutusvaiheessa on kriittistä:

Varmistaa asiakkaiden yhdenvertaisuus. Yleiskatteellinen rahoitus ei saa johtaa siihen, että kasvupalvelut jäävät joissakin maakunnissa sote-tehtävien kustannuksella hoitamatta tai palvelutasot lähtevät eriytymään paljon toisistaan.

Varmistaa palvelujen asiakaslähtöisyys, tuottavuus ja vaikuttavuuden parantaminen: Tämä edellyttää maakunnissa yhteensovitusta yhtäältä eri tehtävien välillä ja toisaalta kuntien ja valtion suuntaan.

Turvata työvoiman liikkuvuus ja esim. rakennemuutostilanteiden hoito: Maakuntien itsehallinnollinen asema luo paljon mahdollisuuksia alueen kehittämiseen ja palvelujen kohdentamiseen. On kuitenkin selvää, että maakuntien yhteistyölle ja valtakunnallisille toimintamalleille on vahvaa tarvetta jatkossakin.

Kustannussäästöjen aikaansaaminen ja samanaikaisesti palveluiden turvaaminen valtakunnallisista palvelukeskuksista.