

Turun kaupunki

17.4.2018

Dnro 1294-2017
(020)

Turun kaupungin lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Turun kaupungin asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa.

Lausunto

Nyt annettavassa lausunnossa kiinnitetään huomio sosiaali- ja terveyspalvelujen maakunnan ohjausrakenteeseen ja -asemaan, palvelujen yhtiöittämiseen ja uudistuksen toimeenpanoon aikatauluun sekä oikaisuvaatimusten käsitteilyyn

Maakunnan kyky ohjata demokraattisesti sotea on vaillinainen

Demokraattisesti ohjattu sote-järjestelmä edellyttää tulevassa maakunnassa vahvaa järjestäjää. Vahva järjestäjäorganisaatio toimii demokraattisen päätöksenteon suorassa alaisuudessa ja se huolehtii osaltaan mm. palvelujen toimivuudesta, asiakasohjauksen määrittelystä, asiakkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta ja palvelujen saavutettavuudesta sekä maakunnan talouden kestävydestä.

Asiakasohjausta voidaan pitää valinnanvapausjärjestelmässä merkittävänä johtamisen funktiona, jossa järjestäjällä tulisi olla merkittävä vastuu. Asiakasohjauksessa viimesijainen vastuu on annettu kuitenkin liikelaitokselle. Asiakasohjauksen kautta hallinnoidaan asiakasvirtoja ja sillä on käytännössä vaikutusta eri tuottajien markkinaosuuksiin. Malli, jossa asiakasohjaus on annettu yhdelle tuottajalle, joka toimii osin myös kilpailulla markkinoilla, on kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ongelmallinen. Asiakasohjauksessa tehdään myös merkittäviä taloudellisia päätöksiä asiakaskohtaisilla päätöksillä. Maakunnan kyky puuttua asiakasohjauksen toimivuuteen on puutteellinen, mikäli lainsäädännössä asiakasohjauksen viimesijaista vastuuta ei ole annettu palvelujen järjestäjälle. Maakunnalla tulisi olla mahdollisuus puuttua asiakasohjaukseen sen kaikilla tasoilla, mikäli liikelaitos ei noudata asiakasohjaukselle demokraattisesti asetettuja tavoitteita tai kustannuskehitys asiakasvirtojen myötä karkaa käsistä. Sote-palveluiden kokonaisuohjausta nykymuodossaan voidaan pitää hallituksen esityksessä tuotantovetoisena.

Tulkinta sote-järjestelmän tuotantovetoisuudesta vahvistuu, mikäli tarkasteluun lisätään maakunnan taloudellinen päätöksenteko. Valinnanvapausjärjestelmästä maakunta päättää demokraattisesti oikeastaan vain suoran valinnan palvelujen kannustinperusteisista korvauksista. Osa valinnanvapausjärjestelmän korvauksista säädellään lainsäädännöllä. Erikoisena voidaan pitää sitä, että asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin tason määrittelee liikelaitos. Liikelaitokselle annetut taloudelliset päätökset on perinteisesti alistettu suomalaisessa julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä demokraat-

Turun kaupunki

17.4.2018

Dnro 1294-2017
(020)

tiselle päätöksenteolle. Näin ei jatkossa enää ole. Uudistuksen jälkeen päätöksenteko on julkisella tuottajalla, jota ei ohjata demokraattisesti.

Asiakassetelin arvon määrittelyllä on merkittävä vaikutus kustannusrakentamiseen. Esimerkkinä voidaan todeta, että Turussa ikääntyneiden tehostetussa palveluasumisessa julkinen palvelutuotanto on nykymuodossaan noin 25% kalliimpaa kuin yksityinen palvelutuotanto. Syinä tähän ovat eläkemaksujen ja työehtosopimusten ohella epätarkoituksenmukaiset kiinteistöt, julkisen sektorin rooli ja toimintamallit sekä koulutustaso. Liikelaitoksen oman tuotannon kustannus ei saa olla lähtötasona asiakassetelin arvolle, koska silloin enimmäistaso asettuu markkinahintaa selkeästi korkeammaksi, ja palvelutuottajat voivat nostaa hintoja lähemmäs asiakassetelin enimmäisarvoa vesittäen sote-uudistukselle asetetut kustannusten hillintätavoitteet.

Kokonaiskustannusten hallintaa ei saavuteta pelkästään yksittäisten palvelujen yksikkökustannusten hallinnalla, vaan hoitoketjujen tiukalla ohjauksella ja palvelurakenteen hyvällä suunnittelulla. Tämä hallinta tulisi olla vahvasti maakunnalla.

Yksittäisinä lakiesityksestä poimittavina esimerkkeinä epäselvistä vastuukysymyksistä voidaan mainita kuntoutuksen kokonaisuus ja säännöllisen kotihoidon sekä tehostetun palveluasumisen lääkäripalvelujen sijoittuminen. Lääkinnällisen kuntoutuksen rooli sote-keskuksen ja osin myös liikelaitoksen näkökulmasta näyttäytyy lakiesityksessä yksittäisinä asiakassetelikäynteinä fysioterapeutin vastaanotolla. Epäselvyys palvelutarpeen arvioinnin (sote-keskus) ja asiakassetelin myöntämisen (liikelaitos) jättää lääkinnällisen kuntoutuksen roolin epäselväksi. Lääkäripalveluissa puolestaan jää epäselväksi, miten kokonaisvastuu ja suoran valinnan palvelut toteutetaan ja kustannusvastuut määritellään.

Valinnanvapauslaki ohjaa yhä palvelutuotannon yhtiöittämiseen

Sote-keskusten yhtiöittämisvelvoite on poistettu hallituksen esityksestä ja lainsäädäntö poikkeaa tältä osin vuonna 2017 annetusta hallituksen esityksestä (HE 15/2017 vp). Lainsäädäntö ohjaa kuitenkin yhä julkisen tuotannon yhtiöittämiseen. Näin siitä syystä, että maakunnan liikelaitos ei voi tuottaa palveluita asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla. Liikelaitos voi tuottaa (joko tuottamalla itse tai ostamalla) asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvia palveluja muulla tavoin vain silloin, jos asiakas kieltäytyy asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin käytöstä. Käytännössä on siis niin, että mikäli maakunta katsoo, tarpeelliseksi toimia myös asiakassetelien tai henkilökohtaisen budjetin rahoituksella toimivassa valinnanvapauden markkinassa, on maakunnan yhtiöitettävä tällainen palvelutuotanto. (Valinnanvapauslaki § 24-26; § 28). Voidaan siis todeta, että liikelaitos on toissijainen palveluntuottaja suhteessa yksityisiin palveluntuottajiin, ellei lakiesityksen 32§ (ohjaus, tuki ja neuvonta) erikseen tarkenneta.

Mikäli valinnanvapaus toteutetaan laajasti lainsäädännön henkeä noudattaen ja mikäli julkisen palvelutuotannon halutaan säilyvän palvelutuotannossa, on yhtiöittäminen maakunnille lähestulkoon velvoittavaa.

17.4.2018

Dnro 1294-2017
(020)**Oikaisuvaatimusmenettelystä**

Sote-uudistus edellyttää mittavaa uudistusta myös erityislakien osalta. Uudistuksen tässä vaiheessa ei vielä ole selvyyttä millä tavoin erityislakien sisältöä tullaan muuttamaan. Yksilöä koskevat päätökset tehdään nyt käsitteillä olevien lakiluonnosten mukaisesti virkamiespäätöksinä ja myös muutoksentekoprosessi on virkamieslähtöinen.

Menettely oikaisuvaatimusten käsittelyssä tulee muuttumaan olennaisesti voimassa olevien säädösten mukaisesta menettelystä erityisesti sosiaalihuoltoa koskevien päätösten osalta. Mm. seuraavissa sosiaalihuoltoa koskevissa säädöksissä on säädetty **monijäsenisen toimielimen roolista** oikaisuvaatimuksen käsittelyssä:

Sosiaalihuoltolain 50 §:n mukaan viranhaltijoiden tekemiin päätöksiin päätökseen saa vaatia oikaisua kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Asiakasmaksulain 15 §:n mukaan maksua koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimus tehdään sille toimielimelle, joka vastaa asianomaisen palvelun järjestämisestä kunnassa.

Vammaispalvelulain 18 §:n mukaan sosiaalilautakunnan päätökseen, joka koskee tässä laissa henkilölle tarkoitettua palvelua ja taloudellista tukitoimea, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Valitus voidaan antaa sanottuna aikana myös sosiaalilautakunnalle, jonka tulee se oman lausuntonsa ohella toimittaa hallinto-oikeudelle.

Tässä vaiheessa, kun erityislakien sisällöllisistä muutoksista ei ole tietoa, maakuntalain ja valinnanvapauslain muutoksenhakusäännökset ovat erityislakeihin nähden toissijaisia ja syrjäytyvät kun erityislaissa säädetään oikaisu- menettelystä ja hallintovalituksesta. Uudistuksen tässä vaiheessa tulisi samanaikaisesti saattaa myös erityislakien säädökset oikaisuvaatimusmenettelystä yhteneväisiksi maakuntalain ja valinnanvapauslain säädösten kanssa, jos näin on siis tarkoitus edetä.

Aikataulu on uudistuksen toimeenpanolle kireä

Sote- ja maakuntauudistuksen hallittu toimeenpano edellyttää julkiselta sektorilta tuotannon uudelleen järjestelyjä, yhtiöittämisiä ja tuotannon kilpailukyvyyn parantamista. Tuotannon uudelleen järjestelyjä ei ole voitu mm. yhtiöittämisten osalta käynnistää tilanteessa, jossa lainsäädäntö on vahvistamatta. Julkisen sektorin tuotannon uudistamiseen sisältyy poliittisia, taloudellisia ja henkilöstöön liittyviä merkittäviä ongelmallisia kysymyksiä, joiden ratkaisemien vaatii aikaa. Muutoksen läpivieminen ei ole tuotannon osalta pelkästään tekninen toimeenpano vaan työ vaatii verkostomaista otetta ja vakiintuneiden toimintakulttuurien muuttamista kaikilla päätöksenteon ja toiminnan tasoilla. On arvioitavissa, että julkisomisteisen tuotannon edellyttämät muutokset eivät ole kaikilta osin valmiit vuonna 2020. Kilpailukykyisen tuotannon suunnittelua vaikeuttaa lisäksi kiinteistöpalvelujen ja ict-palvelujen kansallisten yhtiöiden käytövelvoitteet. Sellainen tuottaja, joka ei itse voi määritellä tuotantokustannuksiaan, on heikossa asemassa suhteessa kilpailijoihinsa.

Turun kaupunki

17.4.2018

Dnro 1294-2017
(020)

Sote-palvelujen tuotanto ja järjestäminen edellyttävät toimivia tietojärjestelmiä, joilla varmistetaan tietojen liikkuminen palveluntuottajien välillä sekä palveluntuottajien ja sote-järjestäjän välillä. Tietojärjestelmien valmistelutilanne ei ole oleellisesti muuttunut vuoden takaisesta tilanteesta. Valtakunnalliset sote-yhtiöt (Vimana Oy, Sote-digi Oy, Kasvu-digi Oy) ovat vasta perustamisvaiheissa ja niiden kyky toteuttaa tarvittavat tietojärjestelmävalmistelut ovat ainakin toistaiseksi puutteelliset. Maakuntien mahdollisuudet vastata ict-valmistelusta on ollut puolestaan mahdotonta puuttuvan rahoituksen takia.

On odotettavaa, että sote-uudistus toimeenpannaan tilanteessa, jossa maakunnalla ei ole kyvykkyyttä sen hallittuun toimeenpanoon. On selvää, että sote-uudistukseen sisältyy aikataulun takia yhä merkittäviä taloudellisia ja palvelujen ohjaukseen sekä palvelutuotannon toimivuuteen liittyviä riskejä.

Kuntien talous tulee kärsimään heikentyneestä toiminnan ja investointien rahavirrasta ja kasvavasta velkaantuneisuudesta suhteessa heikentyvään taaseeseen. uudistuksen rakennejärjestelyt aiheuttavat kunnille kustannuspaineita siirtymävaiheessa ja kuntien investointimahdollisuuksien heikkeneminen vaikuttaa kielteisesti kokonaistalouden kehitykseen. Kuntien talous- ja rahoitusaseman muutokset vaikeuttavat kuntien mahdollisuuksia selvittää jäljelle jäävistä tehtävistä, ml. terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tehtävistä.

Hyvän lainvalmistelun eräänä keskeisenä periaatteena pidetään kuulemista. Kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Sote-uudistuksen osalta oleelliset erityislakeja koskevat uudistukset puuttuvat. Lainvalmistelun edellyttämää kuulemista voi tältä osin pitää puutteellisena.

Valinnanvapauslakiesityksestä ja sote- ja maakuntauudistusta koskevista muista lakiesityksistä ei ole mahdollista tehdä johtopäätöstä siitä, miten hallituksen asettama 3 miljardin kustannusten kasvun hillinnän tavoite on pitkällä aikavälillä saavutettavissa.



Riitta Liuksa
toimialajohtaja