

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Asia:

HE 241/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Teema: Erityisesti johtamisen näkökulma.

Kiitän mahdollisuudesta antaa pyydetty lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksestä eduskunnalle yllä olevassa asiakokonaisuudessa. Tässä lausunnossa keskityn erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisen näkökulmiin. Lausunnossa esitetyt näkemykset perustuvat puhtaasti asiantuntemukseeni ja ovat omiani, eivätkä edusta työnantajani näkemyksiä.

Lausuntoni rakenne

Sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) johtaminen on erittäin monikerroksellista ja sitä tapahtuu monilla tasoilla sekä useassa ulottuvuudessa. Soten johtaminen lakiesityksen mukaisessa rakenteessa vaatii rakenteen äärimmäisen huolellista hallintaa ja sen kytkemistä strategiaan johtamisen jokaisella tasolla. Nostan johtamisen näkökulmasta erityistä huomiota vaativat havaintoni viittä johtamisen relevanttia ulottuvuutta tarkastellen: 1) Hyvinvointialueiden johtaminen, 2) Valtakunnallisten tavoitteiden johtaminen, 3) Talouden johtaminen, 4) Laadun, vaikuttavuuden, kustannusvaikuttavuuden ja tuottavuuden johtaminen, 5) sote-ekosysteemin johtaminen.

Hyvinvointialueiden johtaminen

Hyvinvointialueen tehtävänä on järjestää sille laissa säädetyt tehtävät. Tavoitteeseen pääseminen edellyttää selkeää ja toimeenpantavissa olevaa strategiaa ja sen tulee olla johtamisen pääasiallinen työkalu tavoitteiden toteuttamisessa eli operationalisoinnissa. HE edellyttää luomaan hyvinvointialueen strategian, mutta jättää vaillinaiseksi strategian sisällön pääelementtien määrittelyn. Tällöin valtakunnallisten tavoitteiden saavuttaminen jää reaktiivisen tarkastelun varaan, eikä johtamisella saavuteta tehokkaasti haluttuja lopputuloksia. **Katson, että HE:ssä tulisi määritellä selkeästi hyvinvointialueen strategian pääelementit ja niiden tulisi olla jokaisella hyvinvointialueella yhtenevät.**

Strategian pääelementit määrittävät johtamisen relevantin vastuualuerakenteen; johtajiston. **Katson, että HE:ssä tulisi määritellä, edellyttää ja erityisesti turvata hyvinvointialueelle vastuunalainen johtajisto vastuualueineen, ja edellyttää kunkin johtajan taustan olevan oleellisesti oman vastuualueensa johtamisen kyvykkyydessä eikä johdettavan ammattihenkilöstön ammattiryhmän mukainen.** HE:n nykyisessä muotoilussa johtaminen jätetään erittäin väljästi määritellyksi ja katson, että riskinä on päätyä alioptimaaliseen johtajistoon.

Hyvinvointialueiden lukumäärä kerrannaisena saadaan vastuualueiden tarvittavien johtajien lukumäärä. Annettuna tämä laskennallinen tarve osaavalle johtajistolle, **katson, että on riskinä, että alueille ei löydy riittävästi osaavia johtajia ja**

hyvinvointialueen tavoitteiden toteuttaminen vaarantuu johtaen mm. lisärahoitustarpeeseen ja raskaaseen arviointimenettelyyn.

Valtakunnallisten tavoitteiden johtaminen

Hyvinvointialueiden johtamisen tavoitteena tulee olla valtakunnallisten tavoitteiden saavuttaminen. Katson, että tavoitteiden lokalisointi, alueellisen relevanssin ja erityisesti **tavoitteeseen pääsemiseksi valittavan toteutustavan tulee olla riittävästi tuettu kansallisista tietovarannoista. Näen ensiarvoisen tärkeänä, että kunkin vastuunalaisen johtajan käytettävissä on yhtenevät ja yhtäläiset edellytykset toteuttaa johtamista yhdenmukaisesti tietoon perustuen ja puhtaasti sen pohjalta päätöksensä suhteessa strategiaan tavoitteisiin valiten.** Näin saavutetaan vertailtavuuden taso ja parhaista käytännöistä oppiminen sekä niiden skaalaaminen hyvinvointialueiden välillä voi toteutua.

Johtamisen peruselementti on tavoitteiden toteutumisen seuraaminen ja relevanttien välietappien saavuttaminen. HE jättää nykymuotoilussaan johtamisen reaktiiviseen muotoon, eikä turvaa valtion mahdollisuutta ohjata eikä hyvinvointialueen vaadetta seurata sekä puuttua väärälle kurssille ajautuvaan tilanteeseen. **Katson, että vuosittainen tarkasteluväli on tarpeettoman pitkä, ja kanava kohonneen riskin hälytykselle tulisi olla vuosittaisen määrämittaisen neuvonpidon sijasta dynaaminen. HE:ssä tulisi määritellä yhdenmukaisesti hyvinvointialueiden ajantasaista tilannetta kvantifioivat hälytysjärjestelmät ja 'Varhaisen puuttumisen malli' vähintään neljännesvuosittain seurattavien tavoitteiden asetannan myötä.**

Valtakunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi johtaminen tulisi sitouttaa HE:ssä esitettyä jämäkämmin velvoittavasti soveltamaan hyviksi todennettuja ratkaisuja; esimerkiksi akateemisella otteella vaikuttaviksi toteennäytetyt hoitopolkuratkaisut. Näin tulisi toimia vähintään silloin, kun lisärahoitustarve ilmenee; olisi velvollisuus ottaa käyttöön hyviksi havaitut tavat toimia, joista on näyttö olemassa. Esimerkiksi terveydenhuollossa suurten, sekä kansantalouden että kansanterveyden kannalta merkityksellisten potilasryhmien hoidossa hoitopolut ovat monin paikoin puutteellisia ja digitalisaation hyödyt lähes täydellisesti ulosmittaamatta nykyisestä potentiaalistaan.

Talouden johtaminen

Hyvinvointialueiden johtaminen edellyttää erityistä talouden johtamisen kyvykkyyttä. Niukkojen resurssien käyttö rajattomien tarpeiden tyydyttämiseen on järjestäjän suurin haaste. Johtaminen tällä osa-alueella vaatii erinomaisen ymmärryksen markkinoista, kilpailusta ja hankinnasta sekä palveluiden järjestämisen ja tuottamisen vaihtoehtoisista tavoista. Aiemmin todettu tarve turvata riittävä osaaminen vastuualueiden johtamisessa korostuu mainittujen osa-alueiden hallinnassa talouden johtamisessa.

Talouden johtamisessa HE:n mukaisen raportoinnin takapainoisuus on selkeä riski ja voi johtaa tarpeettoman raskaisiin, varhaisella puuttumisella vältettävissä oleviin prosesseihin, kuten arviointimenettelyyn. **Katson, että valvonta tulee rakentaa**

dynaamiseksi ja siten estää/ehkäistä Varhaisen puuttumisen mallilla taloudellisten riskien eskaloituminen vaikeasti hallittaviksi ja raskaisiin menttelyihin johtaviksi.

Laadun, vaikuttavuuden, kustannusvaikuttavuuden ja tuottavuuden johtaminen

Hyvinvointialueen tehtävänä on tuottaa terveyttä ja hyvinvointia – so. ylläpitää työ- ja toimintakykyä. Tehtävä on toteutettava mahdollisimman kustannusvaikuttavasti, riittävällä laadulla ja tuottavuuteen kannustaen. Tämän erittäin vaativan osa-alueen johtaminen ei ole toteutettavissa kunnolla ilman riittävän seurannan, sen edellyttämien tietojen tuotantoa, omavalvontaa ja selkeästi asetettuja osa-vuositavoitteita.

Katson HE:n muotoilun sisältävän merkittävän riskin takapainoiseen, toteavaan lopputulokseen vailla tuettua velvoitetta tai mahdollisuutta johtaa kohti alueellisia ja/tai valtakunnallisia tavoitteita. Takapainoisuutta ja ratkaisua siihen voisi kuvata seuraavalla analogialla: "Ajettua nopeutta ei tule arvioida ja säätää valvontakameran välähdysten vaan nopeusmittarin avulla." Kotimaisen tietotuotannon vahvuus on alati rikastuva, erittäin korkeatasoinen sosiaali- ja terveydenhuollon yksilötason tieto lukuisine lähteineen. **Katson, että olemassa olevan tiedon tehokäyttö tulee saattaa HE:n muotoilua vahvemmin osaksi soten johtamista sekä johtamisen tavoitteiden toteutumisen seurantaa.** Lisäksi katson, että vaikuttavuustiedon käyttö tulee kytkeä osavuositavoitteisiin takapainoisuuden välttämiseksi ja korjaavien strategisten johtamisratkaisuiden toimeenpanemiseksi ennen ongelmien eskaloitumista.

Laadun, vaikuttavuuden, kustannusvaikuttavuuden ja tuottavuuden tuloksellinen johtaminen edellyttää toimivan kannustinmekaniikan olemassaoloa. **Katson, että HE:ssä kuvattu rahoitusmalli ei nykymuodossaan kannusta osa-alueen parhaisiin ratkaisuihin vaan motivoi johtamaan kustannusrakenteen ylläpitoa vailla tavoitetta laadusta ja vaikuttavuudesta tai tuottavuudesta.** Lisäksi katson erityisesti laadun osalta, että HE antaa nykymuotoilullaan mahdollisuuden merkittävälle monitulkinnaisuudelle halutaanko tuottaa potilaan kokemaa laatua vai kliinistä laatua, jotka johtavat varsin erilaisiin lopputulemiin.

Katson, että laadun, vaikuttavuuden sekä kustannusvaikuttavuuden todentaminen on osa-alue, joka edellyttää HE:n muotoilua selkeämpää ja yksikäsitteisempää määritelmällisyyttä, sen soveltamista hyvinvointialueiden välillä yhdenmukaisesti sekä erityisesti tavoitteiden asetannan ja seuraamisen osalta kvantitatiivista tarkastelua. Tällöin tuottavuuden ja resurssien riittävyys tarkastelu on onnistuneesti kytkettävissä yhdenmukaisesti seurattaviin ja arvioitaviin määreisiin, joita kohti voidaan strategisesti johtaa.

Katson, että HE:n tulisi muodostaa selkeä velvoite hyvinvointialueille synnyttää ja ylläpitää digitaalinen, säännöllisesti päivittyvä vertailualusta laadun, vaikuttavuuden, kustannusvaikuttavuuden sekä tuottavuuden alueelliselle vertailulle. Tämän tiedon tulisi olla alueellisen johtamisen

perustyökalu ja strategisen suunnittelun perusta sekä parhaista käytännöistä oppimisen kirvoitin.

Ekosysteemin johtaminen

Suomi on pieni maa ja kyvyt tehokkaisiin ratkaisuihin on jakautunut sektoreiden välille, kullakin omat vahvuutensa. Julkisen talouden kestävyys takaamiseksi verorahoitteisessa sote-järjestelmässä HE:n tulisi kannustaa tai jopa velvoittaa hyvinvointialueita nykymuotoilua ytimekkäämmin hyödyntämään koko ekosysteemiä omatuotannon ylikorostamisen sijaan. **Katson, että nykyinen muotoilu motivoi herkästi johtamaan hyvinvointialuetta riskien ylittämisen kautta tarpeettoman varovaiseen, alioptimaaliseen sekä tehottomiin omatuotantoa ylikorostaviin ratkaisuihin.**

HE:n tulee turvata riittävä palvelutuotanto, mutta ratkaisuiden tulee olla niin tehokkaita kuin mahdollista. **Katson, että HE:n tulisi sisältää yhteistyöhön kirittäviä instrumentteja ja edistää ekosysteemin toimijoiden mahdollisimman tehokasta yhteistyötä.** Nykyinen rahoitusmalli voitaisiin tällöin rakentaa kannustavaksi sisällyttämällä kehittämiseen allokoitavan "siirtomäärärahan", joka vapautuisi siirrettäväksi ja kehittämiseen allokoitavaksi tavoitteiden saavuttamisen myötä. **Katson, että edellä esitetyn kaltainen ratkaisu kannustaisi koko hyvinvointialueen johtajistoa keskittymään strategiaan, sen mukaisiin osa-vuositavoitteisiin, korjaavien toimien viipymättömyyteen sekä ennakoivaan toimeenpanoon ja valtakunnallisten tavoitteiden saavuttamisen myötä parempaan hyvinvointiin.**

Yhteenveto

Pidän lausuttavana olevaa asiakokonaisuutta yleisesti ottaen kannatettavana, mutta näen johtamisen kokonaisuuden erittäin haastavaksi ja sisältävän osa-alueita, jotka tulee huolellisesti varmistaa. Katson lisäksi, että valtion ohjausinstrumentti on tehokkaimmassa mahdollisessa käytössä, mikäli johtamisen osa-alueet seurataan osa-vuositavoitteiden kautta nyt esitetyn takapainoisen vuosiseurannan sijaan. Lopuksi korostan tiedolla johtamisen merkitystä; Suomessa on kaikki edellytykset tiedon tehokäyttöön ja sote-reformissa olisi säädettävien lakien puitteissa mahdollisuus hyödyntää sitä täysimääräisesti.

Sipoossa, 30. maaliskuuta 2021

Kunnioittaen

Timo T. Seppälä
Valtiotieteiden tohtori