

Sosiaali- ja terveysministeriö
Kirjaamo

LIITE

Terveyspalvelualan Liiton ja Lääkäripalveluyritysten lausuntoihin sote- ja maakuntauudistusta koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta

KYSYMYS 45. YKSILÖIDYT SÄÄDÖSMUUTOSEHDOTUKSET

Maakuntalakiesityksen sekä esityksen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (jäljempänä järjestämislaki) yksityiskohtaisten perustelujen kohdat, joita Terveyspalvelualan Liiton mukaan tulee oikaista tai selventää järjestäjän ja tuottajan erottamisen, monituottajuuden ja kilpailuneutraliteetin sekä integraation parhaaksi mahdolliseksi toteuttamiseksi:

Järjestäjän ja tuottajan erottaminen

”Järjestämisvastuu julkisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta on maakuntalaissa tarkoitetuilla maakunnilla”

(Järjestämislaki 9 § 1 momentti)

Mikäli maakunta -käsitettä voidaan tulkita siten, että järjestämislain 9 pykälässä määriteltyä järjestämisvastuuta voidaan antaa myös maakuntakonsernille, jonka osa maakunnan palvelulaitos on, on suora mahdollisuus sille, että tuottamisesta vastuullinen palvelulaitos toimii osittain järjestäjän tehtävissä.

Maakunnan palvelulaitoksen rooli on selkeytettävä

”Maakunnan järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja tehtäviä, sen on ehdotuksen mukaan erotettava omassa toiminnassaan järjestäminen ja tuottaminen. – Maakunnan omasta palvelutuotannosta vastaisi ehdotuksen mukaan maakuntalain 51 §:ssä tarkoitettu maakunnan palvelulaitos.”

(Järjestämislaki 3 luku 22 §)

”Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan palvelulaitos olisi julkisoikeudellinen laitos, jonka tehtävä on tuottaa maakunnan sille järjestämisvastuunsa perusteella osoittamat tehtävät.”

(Maakuntalaki 9 luku 52 §)

”Järjestämisestä vastaavalla maakunnalla ei olisi toimivaltaa päättää siitä, miten maakunnan palvelulaitos käytännössä toteuttaa oman palvelutuotannon. Toisaalta tuottamisesta vastaava maakunnan palvelulaitos ei voi päättää järjestäjälle kuuluvista asioista.”

(Järjestämislaki 3 luku 22 §)

On tulkittava, että yllä olevat kirjaukset tarkoittavat maakunnan tuotannon erottamista järjestämistehtävästä eriyttämällä maakunnan oma tuotanto palvelulaitos -nimiselle tuottajalle. Tällöin palvelulaitos-tuottajalla ei tule olla järjestäjän tehtäviä. Kuitenkin, toisin kuin järjestämislain 3 luvun 22 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, maakunnan palvelulaitokselle ehdotetaan kuitenkin kuuluvaksi lähes kaikkia järjestäjälle saman lain 9 §:ssä määriteltyjä tehtäviä:

Palvelulaitos käyttäisi julkista ja viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa:

”Maakunnan palvelulaitos tuottaa käytännössä laajasti erikoistason palveluja sekä vastaa asiakkaita koskevissa asioissa julkisen vallan käytöstä.”

(Järjestämislaki 3 luku 22 §)

”Tuottamisesta vastaava maakunnan palvelulaitos on itsenäinen viranomaisen suhteessa järjestämisestä vastaavaan maakunnan viranomaiseen.”

(Järjestämislaki 3 luku 22 §)

”Palvelulaitos on itsenäinen viranomaisen, jonka palveluksessa olevista viranhaltijoista ja muista toiminnan edellytyksistä kuten hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen takeista säädetään laissa. Laitokselle voidaan antaa hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä ja laissa ja tarkemmin maakunnan hallintosäännössä osoittaa myös julkisen vallan käyttöä koskevaa toimivaltaa.”

(Maakuntalaki 9 luku 52 §)

Palvelulaitos päättäisi palvelujen tuottamistavan määrittelystä hankkimalla palveluja sopimuksin muilta tuottajilta:

”Palvelulaitos voi hankkia omaa palvelutuotantoa täydentäviä palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Hankinta voi perustua myös maakunnan palvelustrategiaan, jossa asetetaan tavoitetaso yksityisiltä palvelujen tuottajilta tehtäville palveluhankinnoille.”

(Järjestämislaki 3 luku 24 §)

Palvelulaitos osin valvoisi ja organisoisi koko tuottajakenttää:

”[Palvelulaitos-]konsernissa kuitenkin on EU:n valtioneuvoston edellyttämällä tavalla pystyttävä -- huolehtimaan eri tuottajien kohte-

lusta yhtenäisten periaatteiden mukaisesti.”

(Maakuntalaki 9 luku 52 §)

”Pykälän 4 momentin perusteella maakunnan ja maakunnan palvelulaitoksen on seurattava, että palvelun tuottaja toteuttaa palvelut asiakkaan yksilölliset tarpeet huomioon ottavalla tavalla. Maakunnan osalta seurantavelvoite koskee sekä maakunnan palvelulaitoksen, että laajan valinnanvapauden palvelun tuottajia. Maakunnan palvelulaitoksen osalta velvoite sen sijaan koskee niitä palvelun tuottajia, joiden kanssa palvelulaitos on tehnyt sopimuksen ostopalveluista.”

(Järjestämislaki 3 luku 24 §)

”Kun maakunnan palvelulaitoksella on vastuu maakunnalle järjestäjänä kuuluvasta maakunnan omasta tuotannosta ja siten laaja vastuu erikoistason palveluiden tuotannosta, on kaikkien perustason palvelun tuottajien toimittava yhteistyössä maakunnan palvelulaitoksen kanssa.”

(Järjestämislaki 2 luku 9 §)

Maakunnan palvelulaitos on lakiesityksissä olevin kirjauksin järjestäjän ja tuottajan hybridi, eikä sen näin ollen voi katsoa olevan erillään järjestäjästä. Lakiesitysten perusteella on mahdollista, että palvelulaitoksista muodostuu varsin vahvoja järjestäjä-tuottajia ja maakunnan rooliksi jää poliittisen / arvopohjaisen ohjauksen antaminen. Näyttää siltä, että järjestäjä ja tuottaja erotetaan toisistaan vain ns. laajan valinnanvapauden piiriin tulevissa palveluissa eli euroilla mitattuna pienessä osassa terveyspalveluja.

Ratkaisuehdotus:

Palvelulaitokselta on siirrettävä järjestämisvalta järjestäjälle, ja palvelulaitoksen on toimittava puhtaasti yhtenä tuottajista, joiden kokonaisuutta järjestäjä yksin organisoii.

Järjestämisvaltaa ei tule voida siirtää tuottajille

”Maakuntavaltuusto olisi siten maakunnan ylintä päätöksentekovaltaa käyttävä toimielin ja sen tulisi tehdä maakuntaa ja sen toimintaa koskevat tärkeimmät päätökset. – Päätösvalta kuuluisi maakuntavaltuustolle, jollei asiasta olisi erikseen säädetty tai jollei valtuusto olisi itse siirtänyt toimivaltaansa maakunnan muille viranomaisille tai maakunnan palvelulaitokselle.”

(Maakuntalaki 4 luku 16 §)

”Maakunta määrää hallintosäännössään tarkemmin siitä, miten toimivalta jakautuu maakunnan ja palvelulaitoksen välillä.”

(maakuntalaki, 52 § 1 momentti sekä 56 § ja 85 §)

Maakunnan eli järjestäjän päätösvaltaa ei tule voida siirtää yhdellekään tuottajista. Mikäli maakunnan palvelulaitos toimii tuottajana, sille ei tule voida siirtää järjestäjän valtaa. Maakuntavaltuuston ei siis tule voida päättää sille kuuluvan päätösvallan siirtämisestä maakunnan palvelulaitokselle.

”Merkittävä osa maakunnalle kuuluvista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä tullaan hoitamaan maakuntakonserniin kuuluvissa yhtiöissä, palvelulaitoksessa tai yksityisissä yhtiöissä.”

(Maakuntalaki 4 luku 16 §)

Järjestäjän tehtävien tulee kuulua järjestäjälle, tuotantotehtävät voivat kuulua mille tahansa hyväksytylle tuottajalle. Epämääräisiä käsitteitä kuten ”hoitaa” ei tule lakitekstissä käyttää väärin tulkintojen välttämiseksi.

”...maakunnan järjestämistä varten kuuluvien palvelujen yhteensovittamiseksi tarvittavasta yhteistyöstä muiden palvelun tuottajien kanssa vastaa ... maakunnan palvelulaitos.”

(Järjestämislaki 22 §)

”Päätösvalta kuuluisi maakuntavaltuustolle, jollei asiasta olisi erikseen säädetty tai jollei valtuusto olisi itse siirtänyt toimivaltaansa maakunnan muille viranomaisille tai maakunnan palvelulaitokselle.”

”Maakuntavaltuusto voisi itse päättää siitä, miten se jakaisi sille kuuluvaa päätösvaltaa alaisilleen viranomaisille tai maakunnan palvelulaitokselle.”

(Maakuntalaki 4 luku 16 §)

Järjestäjän ja tuottajan erottamisen, saati kansanvaltaisuuden turvaamisen kannalta ei voida sallia tilannetta, jossa demokraattisesti valittu, ylintä järjestämistä käyttävä maakuntavaltuusto luovuttaisi tehtäviään yhdellekään tuotantolaitokselle.

”Tehtävien hoidosta järjestämistä varten oleva maakunta vastaa asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisen saatavuuden varmistaminen, tehtävien järjestämisen edellyttämien palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittämisen, palvelujen tuottamistavan määrittäminen, tuottamisen valvonta ja ohjaus sekä järjestämistä varten perustuvan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen.”

(Järjestämislaki 2 luku 9 §)

Järjestäjällä eli maakunnalla on varsin tärkeä mutta vaativa ja mittava tehtävä toteutettavana. Miten ja minkä tahon tai tahojen toimesta maakunta konkreettisesti varmistaa, että sille määritellyt järjestämistehtävät tulevat asianmukaisesti hoidettua?

”Palvelulaitoksen on annettava maakunnalle sen tarvitsemaa asiantuntija-apua siten, että maakunta pystyy hoitamaan asianmukaisesti sille kuuluvat tehtävät. Asiantuntija-apu voi liittyä esimerkiksi palvelujen tarvetta, toteutumista, tuotantoa tai kustannuksia koskeviin kysymyksiin.”

(Järjestämislaki 22 §)

Maakuntalaissa (7 §) maakunnille määritellään vajaat 10 järjestämisvastuuseen sisältyvää tehtävää, vastuuta ja velvoitetta. Yksi tehtävistä on päättää palveluiden ja muiden toimenpiteiden tuottamistavasta. Samaisessa momentissa tarkennetaan, että tuottamistavasta päättäminen koskee sitä, tuotetaanko palvelut itse tai maakuntien yhteistoiminnassa, vai hankitaanko ne sopimusten perusteella muualta.

Jos ja kun palvelulaitos on tarkoitettu tuottajaorganisaatioksi, jolla erotetaan maakunnan omassa toiminnassa järjestäjä ja tuottaja, ei voi syntyä tilannetta, jossa maakunta järjestämisvastuullisena kysyy asiantuntija-apua yhdeltä palveluntuottajataholta eli maakunnasta erilliseksi oikeushenkilöksi erotetulta palvelulaitokselta esimerkiksi palvelutuotannon organisointiin liittyvissä kysymyksissä järjestämisvastuunsa asianmukaisen hoitamisen varmistamiseksi.

Ratkaisuehdotus:

Kirjauksista tulee joko poistaa viittaukset maakunnan palvelulaitokseen, tai maakunnan palvelulaitoksesta tulee tehdä tosiasiallisesti osa järjestäjää, jolla ei ole tuotantoa.

Kilpailun ja monituottajuuden edistäminen

”Maakunta voisi lain sallimissa rajoissa päättää siitä, tuottaako se palveluja itse vai toimiiko se vain palvelujen järjestäjänä.”

(Maakuntalaki 2 luku 8 §)

Kilpailun lisääminen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin on valittu yhdeksi keinoksi päästä uudistuksen tavoitteisiin. Kilpailusta saatavat edut voidaan saavuttaa vasta kun toimintaympäristö on kilpailulle edullinen ja kilpailuneutraliteetista huolehditaan. Eri organisaatioilla on aina insentiivi suojella omaa toimintaansa. Mikäli maakunnalle järjestäjänä siis laissa annetaan valta päättää siitä tuottaako se palvelunsa itse

vai altistaako se oman tuotantonsa vertailulle ja vertailun tulosten toteuttamiselle, sen insentiivin voi monin paikoin odottaa olevan valita oma tuotanto.

Paitsi tuotantotapojen vertailun, myös vertailun tulosten käyttäminen on siis kirjattava lakiin. Tästä aiheesta tarkemmin seuraavassa.

Järjestäjän on paitsi vertailtava tuotantoa, myös toteutettava vertailun tuloksia

”Momentin 4 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Järjestämisvastuussa olevan on aktiivisesti seurattava palvelujen laatua ja määrää sekä sitä, toteutuvatko ne vaatimusten ja tarpeen mukaisesti. Valvonta kattaa sekä oman toiminnan että sopimusjärjestelyihin perustuvien, muiden tuottamien palvelujen asianmukaisuuden valvonnan.”

(Maakuntalaki 2 luku 7 §)

”Pykälän 3 momentin perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon liittyviä tehtäviä varten maakunnassa on oltava monijäseninen toimielin. – Järjestämistehtävään liittyy muun muassa oman palvelutuotannon kustannusvaikuttavuuden, tehokkuuden ja laadun seuraaminen ja vertaaminen muihin vaihtoehtoisin tapoihin tuottaa palveluja. Tämän perusteella järjestämisestä vastaava toimielin voi arvioida ja päättää missä laajuudessa maakunnan palvelulaitos tuottaa itse palveluja ja milloin sen pitäisi korvata omaa palvelutuotantoa muiden tuottamilla palveluilla.” (Järjestämislaki 2 luku 9 §)

”— palvelustrategiassa maakunta määrittelee tavoitteet muun muassa sille, miten laajasti palvelutuotannossa käytetään yksityisiä palvelun tuottajia.”

(Järjestämislaki 2 luku 14 §)

”Maakuntastrategian velvoittavuus olisi luonteeltaan poliittista ja toiminnallista eli se ohjaisi päätösvalmistelua ja päätöksentekoa. Maakuntastrategia ei siten olisi oikeudellisesti sitova tai valituskelpoinen asiakirja. Maakuntastrategiaan pohjautuvat yksittäistä asiaa koskevat päätökset tehtäisiin erikseen.”

(Maakuntalaki 7 luku 35 §)

”Maakuntastrategiassa maakuntavaltuuston tulee myös määritellä, miten strategian toteutumista arvioidaan ja seurataan. Pykälässä jätetään maakuntavaltuuston harkintaan, millä tavoin seuranta ja arviointi toteutetaan.”

(Maakuntalaki 7 luku 35 §)

”Maakuntavaltuusto päättäisi laitokselle asetettavista toiminnan tavoitteista ja palvelujen tuotantoa ja hankkimista koskevista edellytyksistä. Valtuuston asettamat tavoitteet olisivat sitovia. Säännöksen mukaan valtuusto voisi asettaa laitokselle myös veloitteen hankkia palveluja ulkopuolisilta tuottajilta.”

(Maakuntalaki 9 luku 54 §)

”Palvelulaitos voi hankkia omaa palvelutuotantoa täydentäviä palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Hankinta voi perustua myös maakunnan palvelustrategiaan, jossa asetetaan tavoitetaso yksityisiltä palvelujen tuottajilta tehtäville palveluhankinnoille.”

(Järjestämislaki 3 luku 24 §)

”Koska palvelulaitos on sidottu myös maakunnan järjestämisvastuunsa perusteella määrittelemiin reunaehtoihin, palvelulaitos ei voisi sopia ostopalveluista muutoin kuin maakunnan asettamien järjestämisvastuun reunaehtojen mukaisesti.”

(Maakuntalaki 9 luku 55 §)

Maakunta- tai järjestämislaissa ei ole mainintoja siitä mitkä palvelut tulevat mahdollisesti kuulumaan tavalla tai toisella valinnanvapauden piiriin ja mitkä eivät, mutta selvää on, että kaikki palvelut eivät joka tapauksessa siihen kuulu. Tällöin kilpailun etujen saavuttamiseksi järjestäjän tulee valinnanvapauden ulkopuolelle jäävissä palveluissa vertailla eri tuottajia ja tuotantotapoja sekä vertailun tulosten perusteella koota alueellaan paras mahdollinen tuotantokokonaisuus.

Kirjauksissa on erinomaisia kohtia tuotantotapojen vertailun ja arvioinnin sekä palvelujen hankintojen osalta. Ne on kuitenkin yhteensä tehtävä järjestäjää velvoittaviksi, jotta niiden tarkoitus toteutuu.

On tulkittava, että maakunnan ”monijäseninen toimielin” seuraa maakunnan omaa tuotantoa ja vertailee sitä muihin. Tämä järjestämisestä vastaava toimielin voi arvioida oman ja hankitun tuotannon suhdetta arvioiden perusteella. Tämä on hyvä kirjaus. Vertailun ja arvioinnin lopputulosten tulisi kuitenkin myös velvoittaa monijäsenistä toimielintä antamaan tulosten mukaisen linjauksen eteenpäin. Mainintoja tällaisesta velvoittavuudesta ei lakiesityksissä ole.

Monijäsenisen toimielimen linjaus voi ilmeisesti ohjautua maakuntastrategiaan ja sen osana olevaan palvelustrategiaan. Tämä yhteys ei käy ilmi riittävän selkeästi.

Palvelulaitoksen taas mainitaan toisaalta olevan velvoitettu noudattamaan strategioiden ja maakuntavaltuuston linjauksia, mutta toisaalla saavan itsekin päättää hankinnoista. Kirjauksia voi tulkita myös siten, että palvelulaitoksella ei olisi velvollisuutta hankinnoissa noudattaa monijäsenisen toimielimen tai palvelustrategian / maakuntastrategian linjauksia (”hankinta voi perustua..”)

Yhteenvedona: tuotannon jatkuva arviointi sekä vertailu on kirjattu lakiesityksiin lähtökohtaisesti varsin hyvin, mutta ketju arvioinnista ja ver-

tailusta niiden tulosten tosiasialliseen käyttämiseen on heikko ja epäselvä.

Ratkaisuehdotus:

Esimerkiksi kirjauksen

”Seurantatietojen perusteella maakunta voi suunnitella ja uudistaa alueensa palvelurakennetta vastaamaan väestön palvelutarvetta mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Samalla maakunta voi verrata ja edistää palvelutuotannon tuottavuutta ja laatua. Näiden pohjalta maakunnan palvelustrategia ja palvelulupaus voidaan perustaa luotettavalle ja seurattavalle tiedolle. Niiden pohjalta voidaan myös seurata palvelustrategian ja palvelulupauksen toteutumista.” (Järjestämislaki 4 luku 32 §)

tulee olla muotoa ”maakunnan tulee suunnitella ja uudistaa, maakunnan tulee verrata ja edistää.”

Ja kirjauksiin kuten

”Maakunnan olisi säännöksen mukaan seurattava oman palvelutuotannon toimintaa ja taloutta ja verrattava sitä muiden tuottamien palvelujen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja taloudellisuuteen.” (Maakuntalaki 17 luku 136 §)

tulisi lisätä ”ja myös täytäntöön pantava vertailun tulokset” esimerkiksi palvelustrategiassa, joka velvoittaa hankintoja tekevää järjestäjää.

Yhtiöittämisveloitteen kirjausta tulee selventää

”Pykälän mukaan maakunnalla olisi toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus sen toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. – Momentin 1 kohdan mukaan kilpailutilanteesta markkinoilla ei olisi kyse, jos maakunta järjestää lain perusteella oman toimintansa palveluja maakunnan asukkaille ja muille, joille maakunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Tulkinnassa olisi olennaista myös se, että maakunta tuottaa palveluja vain niille, joille sen on lain perusteella tuotettava.” (Maakuntalaki 15 luku 118 §)

Maakunnan on lain perusteella järjestettävä palvelut kaikille edellä mainituille. Näin ollen kirjauksen voi tulkita siten, että yhtiöittämisvelvollisuutta ei olisi maakunnan omistamassa tuotannossa milloinkaan. Tämä ei tue kilpailun lisäämisen tavoitetta.

Integraatio on toteutettava tiedon liikkumisella, ei organisaatioiden sisällä

”Yhtiöittäminen tehtäisiin palvelulaitoksen tytäryhtiöön tai tytäryhteisöön. Maakunnan palvelulaitos ja sen tytäryhteisöt muodostavat palvelulaitoskonsernin. Sitä olisi tarkoitus johtaa yhtenä kokonaisuutena siten, että palveluintegraatio voi toteutua.” (Järjestämislaki 3 luku 22 §)

”Tällä mahdollistetaan maakunnan oman tuotannon johtaminen toiminnallisesti kokonaisuutena, vaikka laajan valinnanvapauden piiriin kuuluva toiminta yhtiötetään omaan tulosityksikköön. Tarkoitus on mahdollistaa edelleen palveluintegraation edellyttämä yhteisen johdon alaisuus, vaikka nyt samaan organisaatioon koottuja kokonaisuuksia yhtiöittämisen sekä järjestäjän ja tuottajan eriyttämisen myötä jaetaan eri oikeushenkilöille.”

(Maakuntalaki 1 luku 4 §)

Sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että perus- ja erikoistason palvelujen integraatio vaativat ensisijaisesti tiedon liikkumista. Tieto siitä mitä palveluja on olemassa ja mitä kukin asiakas niistä tarvitsee, on ensisijaista. Palvelujen ei tarvitse olla organisatorisesti saman katon alla. Tämä tukee myös monituottajuutta ja tuottajakentän monimuotoisuutta, kun kunkin tuottajan ei tarvitse tarjota laajaa palvelujen kirjoa.

Palvelulaitoksen tuotantoyksiköiden lisäksi tuottajakentässä olisi kuitenkin myös muita tuottajia, yksityisiä tuottajia, joiden palvelut on mahdollista asiakkaan suuntaan integroida yhtä lailla, mutta jotka eivät joka tapauksessa kuuluisi palvelulaitoksen johdon alaisuuteen. Siksi kirjaus palvelulaitoksen yhden johdon alaisuudesta integraation turvaamiseksi ei ole tarpeellinen.

Ratkaisuehdotus:

Sote-lakiesityksistä poistetaan kohdat, joissa viitataan organisatorisesti toteutettuun integraatioon ja selvennetään kohtia, joissa integraatio rakennetaan tiedon ja toiminnallisuuden sekä kaikkien tuottajien yhteistyön perustalle.

Kunnioittaen,

Hanna-Kaisa Järvi, toimitusjohtaja, Terveyspalvelualan Liitto
hanna-kaisa.jarvi@terveyspalvelut.fi, p. 040 754 7728

Ismo Partanen, toiminnanjohtaja, Lääkäripalveluyritykset
ismo.partanen@lpy.fi, p. 040 518 5799